DESAFIOS DE LA

DESCENTRALIZACION

PROPUESTAS PARA CONSOLIDAR LA AUTONOMIA Y EL FINANCIAMIENTO LOCAL Y REGIONAL

IGNACIO IRARRAZAVAL
EDITOR

JUAN BRAUN
ANTONIO DAHER
JOSE MARIA FUENTES
PATRICIA JOANNON
PABLO JORDAN
JOHN LEVY
LUIS MENESES
IRMA MIRANDA
JOSE YAÑEZ

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

Este libro ha sido posible gracias
a la colaboración de la
Agencia Interamericana
para el Desarrollo

Desafíos de la Descentralización:
Propuestas para Consolidar
la Autonomía y el Financiamiento
Local y Regional

© Ignacio Irarrázaval
© Centro de Estudios Públicos
Monseñor Sótero Sanz 175
Santiago, Chile

Inscripción Nº 87.335
Derechos Reservados
Agosto 1993
I.S.B.N. 956-7015-11-2

Editor asistente
Guillermo E. Martínez
Diseño
M. Bernardita Santelices
Impresión
Alfabeta Impresores
Lira 140, Santiago

Prohibida toda reproducción total o
parcial sin la debida autorización, excepto
para citas o comentarios.

INDICE

INTRODUCCIÓN
IGNACIO IRARRÁZAVAL 7

I CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS 23

PRINCIPIOS A CONSIDERAR EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
JOSÉ YÁÑEZ 25

MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL CHILENO: ANÁLISIS CRÍTICO
IRMA MIRANDA Y LUIS MENESES 57

RECURSOS EXTERNOS DE REPERCUSIÓN MUNICIPAL
IGNACIO IRARRÁZAVAL Y PATRICIA JOANNON 109

INFRAESTRUCTURAS: REGIONES PRIVADAS Y ESTATALES EN CHILE
ANTONIO DAHER 159

CHILE Y LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA EN BONOS MUNICIPALES
JOHN LEVY 207

TERRITORIOS DEL CAPITAL BANCARIO Y PREVISIONAL
ANTONIO DAHER 245

II Enfoques Alternativos 273

Gestión Urbana en Ciudades intermedias en América Latina
Pablo Jordán 275

Administración Urbana y Municipal: Eficiencia y Equidad
Juan Braun 335

Autonomía Municipal: Un Proyecto Pendiente
Ignacio Irarrázaval 369

Descentralización del Estado: Modelo y Proposiciones para su Aplicación en las Finanzas Municipales
José María Fuentes 397

Indice de Autores 415

INTRODUCCIÓN

IGNACIO IRARRÁZAVAL

UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO

Este libro tiene como punto de partida el concepto de descentralización, por lo que parece oportuno destinar algunas lineas a describir que es lo que se entiende por este concepto en la literatura. No es un exceso sostener hoy día que la palabra descentralización ha sido sobre utilizada y hasta explotada en múltiples acepciones que cada vez hacen más impreciso y confuso el término. En una definición amplia, Smith (1985) plantea que descentralización implica la transferencia de poder a niveles inferiores dentro de una jerarquía. Sin embargo, debe tenerse presente que este concepto puede significar la transferencia de competencias a gobiernos subnacionales (Descentralización territorial) o la transferencia de competencias a instituciones para-estatales o incluso no gubernanmentales (Descentralización funcional) (Conyers, 1985), en este último caso suele confundirse el concepto de descentralización con el de privatización. En el presente estudio se abordará el tema de la descentralización desde su perspectiva territorial.

Por otra parte, también vale la pena tener presente que más que un concepto específico, descentralización significa un proceso, que puede tomar diversas

formas a lo largo de un continuo de situaciones. De acuerdo a Winkler (1981), existen diversos niveles de descentralización entre los que están, delegación, desconcentración y descentralización. En todas estas instancias habrían distintas formas de transferencias de competencias, desde la posibilidad de realizar algunas acciones por encargo del gobierno central a poder ejercer su propia capacidad decisoria. Es obvio esperar que una forma más plena de descentralización, en uno de los extremos del continuo, significará necesariamente, tener no sólo la capacidad decisoria para ejercer su autoridad sino también disponer de los recursos necesarios para poder implementar estas decisiones. Estos recursos pueden provenir tanto de fuentes de ingresos propios como de transferencias del gobierno central, pero lo importante es que los gobiernos subnacionales dispongan de la discrecionalidad para la administración de los recursos respecto de sus propias decisiones.

En este planteamiento de la descentralización como proceso, es importante tener presente que las diversas posiciones relativas a lo largo del continuo, no significan necesariamente una frustración de no haber logrado un situación de completa descentralización. En efecto, tal como lo ha reconocido Borja (1987), los modelos latinoamericanos de descentralización administrativa o desconcentración, deben ser vistos, como pasos hacia una visión más descentralizada del territorio.

En relación a los beneficios de la descentralización es común encontrar dos vertientes principales. Por un lado, descentralización significaría mayor eficiencia. En un esquema centralizado, el gobierno suele tener importantes dificultades en el manejo de todos los niveles de provisión de los bienes y servicios públicos[1], lo que repercute en mayores costos de provisión. Los gobiernos locales, por su parte, tienen una mayor capacidad para responder a las preferencias de los individuos (Helm & Smith, 1987), lo que repercute en obtener bienes que son más valorados por la población. Esto puede ser considerado como una ganancia en eficiencia social. En un sistema descentralizado, los ciudadanos deben ser

[1] Por otro lado, el gobierno central puede obtener importantes eficiencias con la existencia de economías de escala en la producción.

capaces de expresar sus preferencias, lo que en algunos casos puede redundar en la selección de aquella jurisdicción que más esté de acuerdo con sus preferencias individuales.

La segunda vertiente que justifica la descentralización proviene de una argumentación política. La descentralización aumenta el nivel de escrutinio de la gestión pública, lo que fortalece la democracia. Por tratarse de una unidad territorial más reducida, es más fácil para el ciudadano medio involucrarse, o por lo menos informarse, respecto del desempeño de la gestión pública, lo que redunda en una mayor mayor participación. Aún más, en este ámbito puede plantearse que la descentralización es parte del proceso de aprendizaje político de la democracia.

De acuerdo a la revisión de estudios realizada por Harris (1983), en las últimas dos décadas muchos paises latinoamericanos han adoptado programas de descentralización para superar la larga tradición centralista del continente. El autor ha observado, que las burocracias latinoamericanas sufren de una falta de coordinación entre agencias estatales y una frecuente superposición entre estas y los distintos niveles de gobierno. Frente a estas limitaciones los gobiernos han convocado reformas administrativas que aspiran a una *sectorialización*, o coordinación de agencias según funciones relacionadas o a una *regionalización*, que aspira a una mejor coordinación de las agencias locales que operan a nivel local y regional. Para Harris, ambas reformas no han sido necesariamente descentralizadoras, ya que pretenden hacer más eficiente el funcionamiento del gobierno central a través de un mejor funcionamiento de sus agencias locales, sin pretender transferir efectivas competencias. A pesar de las limitaciones de este proceso descentralizador latinoamericano, la evidencia demostró que para el caso de algunos países[2] hay algunos resultados positivos, como el mejor acceso que han obtenido las regiones apartadas a los servicios del gobierno central y la imperiosa readecuación de los estamentos profesionales regionales y locales.

[2] Brasil, México y Venezuela.

En resumen, en este trabajo se discute el tema de la descentralización considerándola como un proceso, resaltando la necesidad de plantear propuestas que permitan continuar hacia la consolidación de este desafío.

DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Este libro presenta propuestas para consolidar la autonomía y el financiamiento local y regional como desafíos de la descentralización. De esta forma, se está afirmando tácitamente que pueden existir otros elementos que, aparte de la autonomía y el financiamiento, contribuyan de manera importante a consolidar el proceso descentralizador, sin embargo, se ha tomado una opción por considerar fundamentalmente estos dos aspectos que están íntimamente relacionados y que constituyen uno de los pilares básicos de este proceso. Al reconocer a la autonomía como parte del proceso descentralizador, se está planteando la necesidad que los gobiernos regionales y locales tengan la capacidad real para actuar dentro de su espacio de competencias. Esto no sólo significa el tener atribuciones que permitan adecuar la oferta de servicios públicos a las demandas locales, sino también disponer de los recursos que lo permitan. Dentro este aspecto, debe tenerse presente que esta mayor capacidad decisoria de los gobiernos subnacionales no debe ser unilateral o gratuita, en el sentido que estas instituciones aparecen como autónomas hasta el momento en que aparecen problemas de mayor envergadura, para los cuales se termina recurriendo a la ayuda del gobierno central. Por el contrario, la autonomía significa una mayor responsabilidad en la gestión, ya que las autoridades deberán necesariamente asumir los fracasos o éxitos de sus políticas, haciéndose plenamente responsables de éstas ante sus electores. Por lo tanto, las reflexiones y propuestas que aquí se presentan tienen como objetivo motivar la discusión sobre pasos o etapas que podrían darse para avanzar más efectivamente en este proceso de la descentra-

lización. Un elemento común de los trabajos incluidos en este texto, es su carácter innovador. En efecto, la mayoría de los estudios parten desde el marco institucional vigente pero no se limitan a este, llegando a plantear, en algunos casos, elementos bastante desafiantes que abren debates sobre temas que aún no se han considerado para Chile.

En consideración a lo anterior, este libro no pretende aparecer como una evaluación de cuán avanzado se encuentra el país en el proceso de descentralización. Esta pregunta permanece presente y deberá ser respondida en investigaciones futuras[3].

Es importante destacar que el desafío planteado en este libro, por lograr un nivel de descentralización adecuado para nuestro país, no es necesariamente un fin en sí mismo. El objetivo de la descentralización tiene que ver con la aspiración de poder *maximizar la calidad de vida*, y es respecto de este objetivo último, en el que la descentralización, puede contribuir a lograr un uso más eficiente de los recursos públicos y promover una mayor participación privada. Tal como se discute en este texto, los gobiernos locales y regionales pueden cumplir más adecuadamente algunas funciones de asignación de los bienes y servicios públicos, ya que logran acoger más fácilmente las demandas locales. Del mismo modo, los gobiernos locales deben ser capaces de promover la iniciativa privada en sus territorios.

PROPUESTAS PARA CONSOLIDAR LA AUTONOMÍA Y EL FINANCIAMIENTO LOCAL Y REGIONAL

A continuación se presentan resumidamente, los principales aspectos de cada uno de los trabajos contenidos en este libro. En la sección *Conceptos*

[3] Cumplido (1983) y Raczynski (1988) plantean algunos antecedentes para una evaluación del proceso de descentralización chileno.

y Experiencias, se incluyen estudios que discuten los elementos teóricos más relevantes en el área de la descentralización de las finanzas públicas, por otra parte, se presentan trabajos que analizan empíricamente la importancia del ámbito económico y financiero en la descentralización.

El trabajo de J. Yañez examina los principios económicos envueltos en la descentralización de las finanzas públicas a nivel de gobierno central y administración local. El análisis planteado en términos de cómo conseguir eficiencia y equidad en la ejecución de la descentralización, lleva a concluir que dicho proceso debe producirse en el área de las actividades de asignación de recursos y no en los ámbitos de distribución y estabilización. El autor argumenta que la provisión de bienes públicos locales constituye el área de mayor importancia para la labor de los gobiernos locales. A su vez, para lograr eficiencia y equidad se recomienda la aplicación del principio del beneficio, así como preferir la entrega de subvenciones incondicionadas desde el nivel central al local. Finalmente, se distingue cuándo el nivel local debe considerarse un centro de toma de decisiones y cuándo debe actuar como un simple administrador de decisiones centrales.
Entre la variedad de aspectos relevantes del trabajo de Yañez, vale la pena llamar la atención sobre el planteamiento que el autor hace respecto de la conveniencia de aplicar el principio del beneficio en la recaudación de derechos locales. Esta proposición repercutiría en una mayor clarificación de la valoración que los ciudadanos hacen de los bienes y servicios públicos locales.

El trabajo de I. Miranda y L. Meneses plantea que el proceso de descentralización se ha dado en Chile con mayor fuerza en el nivel de los gobiernos locales, los que han debido asumir, en forma creciente, responsabilidades que con anterioridad pertenecían al ámbito del gobierno central. Las nuevas tareas no siempre han venido acompañadas de recursos suficientes para que los municipios puedan cumplir su cometi-

do; por el contrario, es frecuente que incluso ellas sean traspasadas sin financiamiento de ninguna naturaleza.
Lo anterior hace necesario revisar la actual normativa que sobre ingresos municipales se encuentra vigente y proponer algunas modificaciones tendentes a mejorar la cuantía de los recursos que maneja el sector, como asimismo los mecanismos de fiscalización, recaudación y cobro de los respectivos derechos e impuestos municipales.

En el estudio sobre los recursos externos de repercusión municipal, los autores analizan la pertinencia y las modalidades de estos ingresos. Para ello, consideran como tales a una variedad de fondos públicos que son definidos por el gobierno central para financiar actividades o proyectos específicos a nivel comunal. Estas transferencias pueden ser agrupadas en recursos externos para inversión real, asistenciales y sociales. De acuerdo a la estimación realizada para 1990, al comparar la magnitud de los recursos externos con los ingresos del sistema municipal, se concluye que los primeros significaron más de dos tercios de los recursos del sistema y alrededor de cinco veces el presupuesto de inversión real del municipio. En el desarrollo del trabajo se presentan cada uno de los fondos o programas considerados como recursos externos, definiendo en cada caso el rol que le toca jugar al municipio.
El estudio concluye haciendo algunas reflexiones respecto al nivel de participación que le corresponde al municipio en relación a estos fondos, la ocurrencia de este tipo de transferencias, el propósito y los mecanismos de asignación de los mismos. De esta forma, el trabajo hace proposiciones similares a las de Yañez, en el sentido de avanzar a que la mayoría de las transferencias del gobierno central hacia los municipios sean, subvenciones incondicionadas, automáticas y de asignación transparente.

El estudio de A. Daher sobre infraestructuras: regiones privadas y estatales, plantea que este sector –la "macroeconomía inmobiliaria"– constituye la mayor dotación de capital fijo del país; aporta más de la

mitad de la inversión nacional y la quinta parte del producto y representa cerca del 90% de la inversión sectorial gubernamental, además de un 50% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

El análisis de la distribución regional del producto y la inversión en infraestructuras –y de su correspondencia con el producto e inversiones totales por región– permite constatar, sostiene el autor, desiguales potenciales de crecimiento en el contexto de una marcada tendencia desconcentradora. Sin embargo, no todos los subsectores contribuyen a esa tendencia ni todas las regiones se benefician de ella. El resultado previsible es el de una "dispersión concentrada". Asimismo, se señala, la participación de los sectores público y privado en el área de infraestructuras, su diversa "especialización" intrasectorial y, sobre todo, su muy desigual contribución a cada región permiten definir "regiones estatales y privadas" en Chile, confrontando así las tendencias de desconcentración geográfica con las de descentralización y privatización.

El trabajo de J. Levy sobre la experiencia norteamericana con los bonos municipales presenta las características esenciales de cómo opera este sistema en ese país, y discute cuales serían sus virtudes para ser aplicado al caso chileno. El autor plantea, que una de las grandes desventajas que los municipios dependan de las transferencias del gobierno central para realizar su inversión de capital, es su incapacidad para tener un adecuado plan de inversiones de largo plazo. También incide en este ámbito la limitación que los municipios no están en condiciones de poder realizar una verdadera comparación de la efectividad real que tendría un proyecto respecto de otro. Dado que la obtención de transferencias del gobierno central es un proceso competitivo, el aspirante a estos fondos trata de maximizar sus probabilidades de obtención de estos, desatendiendo sus propias prioridades con el objeto de obtener tales recursos.

La innovadora propuesta para Chile, que los municipios tengan capacidad de emitir deuda pública, no implica necesariamente propender hacia desequilibrios fiscales, tal como se ha demostrado en el caso de los

Estados Unidos. Este proceso necesariamente significa que el municipio sea capaz de identificar inversiones de capital que tengan un flujo de ingresos asegurados, el cual se origina en el pago por el uso del servicio que otorga. No es posible financiar gastos corrientes con la emisión de bonos municipales. Más aún, la emisión de bonos debe cumplir con el complejo proceso de calificación de rentabilidad y riesgos, que realizan entidades privadas bajo estricta supervigilancia de la comisión pública que fiscaliza el sector financiero.

En territorios del capital bancario y previsional, A. Daher hace un análisis de la distribución territorial del capital financiero en Chile, realizado a través del sistema bancario y previsional.
La transferencia geográfica de capitales –que determina la existencia de regiones captadoras y colocadoras netas– revela una no correspondencia entre la geografía financiera y la del producto. La conducta territorial de esos recursos de capital –sea intermediada o desintermediada– confirma una reasignación sectorial y regional de factores asociada a la apertura económica y al dinamismo exportador.
En este nuevo trabajo, Daher sorprende al lector con el desarrollo de una interesante metodología para medir el impacto regional de las inversiones bancarias y previsionales. Sus conclusiones muestran que la inversión no sigue un patrón geográfico concentrado.

En la segunda sección de este libro, se presentan *Enfoques Alternativos* en administración urbana y en modelos de gestión local. Por una parte, los conceptos y propuestas planteados aquí se originan en la revisión de situaciones reales, principalmente a partir del caso chileno, pero incluyendo también antecedentes de Argentina, Colombia, Honduras y Perú. Por otra parte, los enfoques alternativos también recogen antecedentes y planteamientos existentes en la literatura del tema.
Queda implícito en los trabajos considerados en esta sección, y de hecho en todo el libro, que se está planteando la conveniencia de que gobiernos locales

compitan entre ellos. Esta competencia debe provenir principalmente, de una adecuada combinación entre el nivel de bienes y servicios ofrecidos y la contribución que el ciudadano debe hacer para financiarlos. De este modo, el habitante de una localidad podrá optar por vivir o desarrollar sus actividades económicas en aquellos espacios en que la oferta de bienes públicos se aproxime más a su demanda y a su disposición a pagar por ellos.

En el trabajo sobre gestión urbana en ciudades intermedias en América Latina, P. Jordán plantea que el acelerado proceso de crecimiento urbano que se ha observado en la región ha dado paso a la formación de grandes metrópolis, pero también a la gestación de ciudades intermedias; no es casualidad que en muchos países, estas ciudades intermedias hayan mostrado niveles de crecimiento superior a las principales. Por lo tanto, las ciudades intermedias constituyen un objeto relevante de estudio por cuanto poseen la mayoría de las ventajas de las grandes ciudades pero además permiten mantener una mayor nivel de participación ciudadana, ya que existe una mayor proximidad al ciudadano medio por parte del gobierno local. Sin embargo, sus principales limitaciones residen en que no están necesariamente organizadas, presentando una gran debilidad administrativa, de ahí la importancia de estudiar los problemas de la gestión en este tipo de aglomeraciones.
El concepto de gestión urbana, significa según el autor, por un lado; dotar a la autoridad local de mayores niveles de autonomía, independencia financiera y discrecionalidad en la toma de decisiones. Por otro lado, también significa una modificación del enfoque del trabajo del gobierno local, desde un esquema de proveedor de servicios a otro que, manteniendo este elemento, pasa ser un facilitador de los procesos de habilitación ambiental. De este modo, las ciudades intermedias, no sólo serán un importante eslabón en el proceso de descentralización, sino que también contribuirán a fortalecer el proceso de desarrollo económico.

El propósito del trabajo de J. Braun es contribuir a definir una política urbana que optimice el uso de recursos y el bienestar general de la

población, haciendo especial referencia al rol del municipio en esta tarea. El punto de partida es que el bienestar se maximiza cuando la totalidad de los agentes económicos enfrentan costos y beneficios sociales en sus decisiones.

Se define una ciudad o localidad como un bien económico complejo, formado por un conjunto de bienes menores, cuyos beneficios son demandados por los diversos agentes económicos. La racionalidad de este bien compuesto está dada por economías externas y de escala que explican el hecho de su concentración en determinado lugar. Si los agentes económicos enfrentan beneficios y costos sociales, tanto la localización de la población y las actividades productivas como el número y tamaño de las ciudades corresponden al óptimo social. Lo que distingue a las ciudades de la mayoría de los bienes son dos factores: las externalidades y los bienes públicos. En ambos casos los mercados competitivos no son capaces de producir el óptimo social. El Estado debe suplementar la señal de mercado, de manera que los agentes enfrenten beneficios y costos sociales. En el caso de las externalidades, los agentes deben enfrentar costos y beneficios totales de sus decisiones. En los bienes públicos el costo de uso debe corresponder solamente a la congestión y mantención de la infraestructura pública. El uso no debe quedar, en ningún caso, gravado con el costo fijo de construcción del bien público. Sin embargo, es esencial que el costo de la infraestructura sea solventado por la región, localidad o ciudad que obtiene los beneficios. De lo contrario, los agentes no enfrentarán los verdaderos costos y beneficios de cada localidad.

La congestión y las externalidades constituyen un problema local sólo parcialmente. En efecto, cuando los problemas de congestión y externalidades no han sido resueltos o los costos de infraestructura no recaen en la localidad que recibe los beneficios, se distorsiona la localización eficiente de los agentes económicos en el territorio nacional.

En el trabajo sobre autonomía municipal el autor discute hasta qué punto este planteamiento está vigente en el Chile actual. Debe tenerse presente

que desde el final del siglo pasado, con la gestación de la "Ley de la comuna autónoma", el tema de las capacidades de decisión de los municipios es un tema que ha estado en discusión. El sentido que se le da en el trabajo al concepto de autonomía, viene dado por la capacidad que tiene el municipio para actuar dentro de las competencias que la ley le define. Por lo tanto, esto no significa pretender impulsar una "federalización" de las comunas, sino que éstas tengan la discrecionalidad suficiente como para poder actuar en los ámbitos que les corresponde. El trabajo concluye reconociendo que a pesar de observarse un mejoramiento positivo en la autonomía, que se originó en la nueva legislación que permitió elegir directamente a los representantes de la comunidad ante el municipio, quedan aún importantes aspectos pendientes para consolidar una autonomía municipal más plena. Estos elementos son atribuibles tanto al gobierno central como a los propios gobiernos locales, entre estos merecen destacarse; la pasividad financiera de los municipios, falta de transparencia en la asignación de los recursos centrales, un discrecionalidad desproporcionada del gobierno central en ámbitos municipales y una incapacidad de escrutinio público por parte del ciudadano local.

El trabajo de J.M. Fuentes constituye una propuesta original que define el rol del gobierno local de una manera mucho más vasta que la actualmente conocida. En este sentido, se plantea una visión amplia y abierta, pues el autor se permite esbozar un modelo alternativo en las relaciones entre el Estado y los municipios, el que está basado en dos principios: que la municipalidad sea competente en todos los ámbitos posibles, excepto en aquellos en que le esté explícitamente vedado, y que sea la única proveedora de servicios públicos frente al ciudadano. Se concluye con algunas proposiciones específicas tendentes a dar mayor transparencia en la administración central de los recursos municipales.

Tal como se puede observar después de esta apretada síntesis de cada uno de los trabajos de este libro, existen amplios espacios, alternativas

e instrumentos de consolidación del proceso descentralizador local y regional. Estos tienen un rango variable, que va desde una propuesta radical de presentar al municipio como prestador único de servicios públicos hasta la proposición de algunos cambios parciales en la legislación actualmente vigente, de manera que los gobiernos locales puedan recaudar la totalidad de los recursos que la ley le asigna.

Por otra parte, también aparece como muy innovador el estudiar cuál es el impacto regional de la inversión privada y pública. El proceso descentralizador ha sido hasta el momento un fenomeno fundamentalmente estatal, es propuesto por el gobierno central a los gobiernos subnacionales, los cuales generalmente recogen esas ofertas del Estado. Sin embargo, el ciudadano medio aún no se ha hecho parte en la demanda por descentralización, tampoco el sector productivo privado ha asumido este paradigma como uno de sus desafíos fundamentales. En este ámbito, aún existe un importante desafío, que consiste, en que el sector privado asuma la necesidad de la descentralización, como un aporte para lograr un mayor crecimiento y desarrollo de su sector por sí solo, y no exclusivamente en su interacción con el Estado.

En este sentido pareciera ser, tal como lo plantea Conyers (1984), que nos estamos acercando a una etapa donde el objetivo de la descentralización, dejará de ser un recurso retórico en los planteamientos de gobernabilidad de los países, para llegar a ser un marco efectivo de las políticas de desarrollo global, las cuales incorporan no sólo al sector público, sino a la ciudadanía en general.

BIBLIOGRAFÍA

BORJA, J. (1987) Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado.
En: Borja, J. et. al. *Descentralización del Estado*
ICI FLACSO CLACSO, Santiago

CONYERS, D. (1984) Descentralization and development: a review of the literature.
Public Administration and development, Vol. 4, Nº 2.

CUMPLIDO, F. (1983) La estructura institucional del modelo de descentralización.
Documento de Trabajo Nº 3, CED.

CHEEMA, G.S. & RONDINELLI, D. (1983) *Decentralization and development.*
Sage publications, California

HARRIS, R. (1983) *Centralization and decentralization in Latin America*
En: Cheema & Rondinelli (1983)

HELM, D. & SMITH, S. (1987) The assesment: Decentralization and the economics of local government.
Oxford Review of Economic Policy Vol. 3 Nº 2

RACZYNSKI, D. y SERRANO, C. (1988) Municipio y planificación: La experiencia de los municipios en comunas pobres de Santiago.
Notas Técnicas CIEPLAN Nº 108

SMITH, B.C. (1985) *Decentralization: The territorial dimension of the state.*
George Allen & Unwin, London.

CONCEPTOS

Y

EXPERIENCIAS

JOSÉ YÁÑEZ

IRMA MIRANDA Y LUIS MENESES

IGNACIO IRARRÁZAVAL Y PATRICIA JOANNON

ANTONIO DAHER

JOHN LEVY

ANTONIO DAHER

JOSÉ YÁÑEZ

Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas*

*Versión corregida del trabajo publicado en Estudios Públicos N° 45

El objetivo de este trabajo es señalar y discutir los principios que debieran regir la descentralización de las finanzas en los ámbitos regional y municipal. Se los examinará desde el ángulo de los ingresos y de los gastos de estos niveles presupuestarios. En la primera parte, se describe que es lo que significa la descentralización de las finanzas públicas y que materias deben continuar centralizadas. Para lograr este objetivo, se examinan las funciones que debe cumplir el gobierno en materia de asignación, distribución y estabilización. Se demuestra que la descentralización puede generar resultados técnicamente eficientes cuando es aplicada solamente a la función asignación. El teorema de la descentralización de Oates muestra que lo afirmado precedentemente es de particular relevancia en el caso de los bienes públicos locales.

A continuación se aborda el tema del tamaño, número y niveles de unidades locales. Los economistas no han acometido directamente estos aspectos del problema y más bien han dado como supuesto la existencia de estas unidades de gobieno local. De todas formas, el tema ha sido

tocado de manera indirecta, al tratar aspectos como la migración de los ciudadanos entre localidades como respuesta a las diferencias de provisión de bienes públicos locales entre ellas. El modelo de bienes públicos locales de Tiebout da el marco teórico para esta discusión. Además, de los economistas se han referido a los aspectos negativos que puede generar la migración, tales como la congestión y el atochamiento. Al examinar los beneficios y los costos de la migración se planteó teóricamente una solución a la interrogante del tamaño de la localidad; esto se hace a través del modelo de la Teoría de los clubes, de Buchanan. Enseguida se examinan las principales ventajas y desventajas de la descentralización, para continuar con los principios que se pueden aplicar en la determinación del financiamiento de los bienes públcos locales. Estos principios son dos: principio del beneficio y principio de la capacidad de pago; ambos implican y recomiendan ideas de tarificación directas o indirectas muy distintas. Técnicamente, la aplicación de la descentralización en la función asignación, y muy particularmente en el terreno de los bienes públicos locales, requeriría de la aplicación del principio del beneficio. No obstante, empíricamente ello puede no ocurrir y usarse más bien el precepto de la capacidad de pago. Cuál sea el principio empleado en la realidad parece ser una cuestión relacionada, al menos en parte, con si el Estado es federado o unitario. En los Estados federados, tiende a apreciarse más claramente la puesta en práctica del principio del beneficio y de la descentralización en la función asignación. En los Estados unitarios, propende a producirse lo contrario: se usa el principio de la capacidad de pago y hay menor descentralización en la función asignación, y el gobierno central utiliza a los gobiernos locales para llevar a cabo la redistribución de los ingresos.

A continuación, se analiza el tema de las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales, entre ellas se destacan: los cobros directos, los cobros indirectos, las subvenciones del gobierno central y el endeudamiento. En la medida de lo posible se debiera privilegiar el uso de los cobros directos

y luego el de los indirectos. Debido a que la distribución de la riqueza entre localidades puede ser muy diferente, es posible usar el mecanismo de las subvenciones incondicionadas, financiadas con impuestos recaudados a nivel del gobierno central. Debido a la doctrina de la responsabilidad financiera (desconfianza en la administración a nivel local), el gobierno central normalmente recurre más a las subvenciones condicionadas, planteándose así un dilema para la descentralización de las finanzas públicas. El endeudamiento sólo debiera reservarse para el caso de satisfacer la equidad intergeneracional, es decir, para financiar inversión que rinde sus beneficios a través de un largo período.

La principal conclusión es que la descentralización de la finanzas públicas es aplicable sólo a la función asignación. Además, sise la combina con la aplicación del principio del beneficio en la provisión de los bienes públicos locales, se tendrá una solución eficiente y equitativa.

Descentralización de las finanzas públicas

Para poder llevar a cabo la descentralización de las finanzas públicas se requiere, como condición previa, que el país sea dividido territorialmente en unidades más pequeñas, cada una con sus correspondientes gobiernos locales y ligados al gobierno central. Se pueden establecer diferentes niveles de unidades territoriales, como por ejemplo: regiones, provincias y municipios. Una agrupación de niveles más bajos conforma un nivel superior. Un grupo de municipios da origen a una provincia, un grupo de provincias da lugar a una región y el grupo de regiones constituye el país.

En su forma más pura, la descentralización consiste en que el gobierno central entrega a las unidades más pequeñas autonomía en la toma de decisiones acerca de materias delimitadas por la misma autoridad central.

Esto se hace con el propósito de conseguir en mejor forma ciertos objetivos económicos, políticos y sociales.

Uno de los aspectos más importantes de la descentralización es justamente establecer cuáles son las materias o funciones que se deben descentralizar y hasta que grado. Simultáneamente, otro punto interesante es determinar el o los criterios con que se fijará el tamaño de las unidades y ls niveles de las unidades. Sobre este último punto existen variados enfoques posibles: político, seguridad nacional, económico, etc.

El punto de vista analítico que se adoptó en este trabajo es el económico; por lo tanto, desde esta perspectiva se dará una respuesta a los dos temas mencionados en el párrafo anterior.

II DESCENTRALIZACIÓN VERSUS CENTRALIZACIÓN

La teoría indica la necesidad de la participación del gobierno en la economía cuando el mercado presenta fallas en la asignación de los recursos, la distribución del ingreso y la estabilización de la actividad económica. Debido a esto, se acostumbra agrupar a las tareas del gobierno bajo los títulos: función distribución, función estabilización y función asignación. Seguidamente se examinarán cada una de estas tres funciones, estudiando la posibilidad de descentralizar las decisiones que cada una de ellas implica a niveles menores de gobierno.

A. FUNCIÓN DISTRIBUCIÓN

En términos prácticos, la función distribución se refiere a los programas del gobierno que son diseñados para redistribuir ingreso desde las personas que se consideran en mejor posición hacia aquellas menos afortunadas.

Si esta tarea redistributiva fuese decidida a nivel local, tendría como beneficio directo que se determinaría de acuerdo con los propios deseos de los miembros de la localidad. Además, en una comunidad pequeña existe la ventaja de que los receptores potenciales sean conocidos de las personas que financiarán el programa, lo que probablemente mejoraría el apoyo a las medidas redistributivas.

Sin embargo, si estos programas son diferentes entre las localidades, por ejemplo en el número de prestaciones y en el tamaño de ellas, se demostrará enseguida que la redistribución es mejor que sea considerada una función del nivel central. En la práctica cabría esperar que los programas distributivos decididos localmente presentaran diferencias apreciables entre sí, debido a que se observa que la riqueza y la pobreza se distribuyen desigualmente en el espacio territorial de un país. Es decir, hay localidades más pobres o más ricas que otras.

Las variaciones de los programas entre localidades inducirían un efecto migración, el cual sería económicamente ineficiente. Esto se debe a que las personas no se trasladarían entre una localidad y otra porque su trabajo sea más valorado en su lugar de arribo, sino más bien debido a que allí esperan recibir pagos de transferencias (beneficios redistributivos) más altos. Los municipios que ofrecieran programas generosos podrían atraer a muchos receptores, lo que se traduciría a poco andar en dificultades financieras para dicho gobierno local. Es decir, esta localidad se transformaría en un receptor de inmigrantes pobres. Por otro lado, para la misma comunidad existe la posibilidad de la emigración de las personas ricas. Es decir, los individuos de más altos ingresos, que son los que proveen de recursos a la autoridad, considerarán en su provecho trasladarse a otras comunidades que entreguen programas redistributivos más pequeños. Con estos resultados, la localidad que decidió ser más generosa con su programa redistributivo multiplicó sus problemas, terminó siendo un importador de personas que absorben recursos y un exportador de personas que producen recursos. Al mismo tiempo, las localidades que eligen ofrecer programas redistributivos más pequeños alcanzan una posición financiera fortalecida.

El efecto migración comentado precedentemente no debe entenderse sólo como un problema hipotético. La investigación empírica llevada a cabo en países que han practicado la descentralización de sus finanzas públicas, demuestran que hay importantes grupos de migrantes que responden a las diferencias de programas redistributivos entre localidades, particularmente los pobres[1].

El reconocimiento del efecto migración puede servir como una forma de control de la conducta de los gobiernos locales. Esto se traduciría en una mayor uniformidad en los programas redistributivos entre localidades. No obstante, también el temor al efecto migración puede llevar a algunos gobiernos locales a entregar un programa redistributivo inferior al apropiado para sus miembros.

La discusión previa apunta a favorecer en una gran medida, o en su totalidad, la centralización de la función distribución en manos del gobierno central. El conjunto de beneficios entregados por el gobierno central se aplicaría a todos por igual, así como el sistema tributario correspondiente y habría uniformidad geográfica en su tratamiento. Los programas redistributivos reflejarían los deseos de la mayoría de los miembros del país, pero no incorporarían la amenaza de inducir una migración ineficiente.

A pesar de lo señalado anteriormente, los gobiernos locales pueden encargarse de la administración de los programas redistributivos diseñados a nivel central y jugar un rol muy apreciable en la adecuada focalización de dichos programas, al manejar mejor y más abundante información sobre las personas que habitan la comunidad.

B. FUNCIÓN ESTABILIZACIÓN

La política macroeconómica aparece más nítidamente como una función que debe dejarse al nivel central de gobierno. Es fácilmente comprensible

[1]Véase Richard J. Cebula, "A Survey of the Literature on the Migration Impact of State and Local Gobernment Policies", Public Finance, Nº 1 (1979).

que las acciones emprendidas por cualquier gobierno local no tendrán un impacto macroeconómico perceptible a nivel del país.
Por ejemplo, el superávit presupuestario de un municipio no ayuda demasiado a combatir la inflación. En breve, sería inefectivo. Por otro lado, un municipio operando en una economía con una alta tasa de desempleo, que intentara ayudar a estimular la economía aprobando gastos a cuenta de sus ingresos anticipados, no cambiaría el curso de la economía y sólo colocaría una presión extra sobre las finanzas municipales. En breve, sería poco sabio.
Tampoco tiene mucho sentido dar a los gobiernos locales autoridad monetaria independiente. Si las unidades locales de gobierno pudiesen imprimir dinero, existiría la tentación para ellas de financiarse de esta manera. Si dichas unidades se sienten lo suficientemente pequeñas en relación a la economía, podrían financiar sus gastos a través de la creación de dinero, exportando parte del costo de los bienes proveídos públicamente. Parecería posible entregar a la comunidad un conjunto de servicios públicos sin gravar a sus miembros. El aumento en la cantidad de dinero aumentaría en alguna medida el nivel de precios y la consecuente caída en el ingreso real sería para todo el país, no solamente para aquellos de la localidad que emitió. Es claro deducir que si todas las comunidades se comportan de igual manera, la posibilidad de exportar los costos se desvanece y el resultado final será una inflación descontrolada.
Debe quedar claro que los gobiernos locales no pueden controlar la oferta monetaria o influenciar las tasas de interés, ya que no tienen la capacidad de perseguir una política monetaria regional activa. También se encuentran severamente limitados en la posibilidad de que ellos puedan tener su propia política fiscal. Dada la total apertura de las economías locales, ello implica que los efectos del estímulo fiscal se filtren hacia otras regiones, lo cual desvía los efectos intentados sobre el ingreso y el empleo locales. Dado que el tamaño de este efecto filtración fuera de la localidad tiene una alta probabilidad de ser creciente, el gobierno local se verá obligado a incurrir en un déficit presupuestario

importante en orden a estimular la economía local. Claramente esto es imposible que ocurra así.

En resumen, la mejor manera de conseguir la estabilidad económica es que las políticas monetaria y fiscal sean llevadas a cabo a nivel del gobierno central. Las metas principales de tales políticas son la estabilidad de precios y un alto nivel de empleo.

C. FUNCIÓN ASIGNACIÓN

La discusión que sigue plantea que los gobiernos locales son más importantes en la consecución de una asignación eficiente de recursos, particularmente en el ofrecimiento de bienes públicos.

Para entender esta afirmación es conveniente clasificar a los bienes públicos en dos categorías. Primero, los bienes públicos nacionales cuyos beneficios se esparcen a través de todo el país, es decir, aquellos que son consumidos en cantidades iguales por todas las personas en todos los lugares del país. El gobierno central es quien se encuentra en mejor posición para determinar la cantidad a producir, puesto que él representante a toda la gente y es más probable que tome en cuenta todos los beneficios y todos los costos. Una autoridad local seguramente tendrá presente sólo los beneficios y costos que produzcan dentro de sus límites territoriales y afecten sólo a sus habitantes. Por supuesto, de esta preocupación parcial no puede esperarse que se produzca una eficiente asignación de recursos. Además, en esta situación puede presentarse la conducta típica de los agentes económicos (*free rider)* , que consiste en esperar que otro financie la provisión del bien público, para luego disfrutar gratuitamente de sus beneficios. Si todos los gobiernos locales proceden de la misma forma, entonces los bienes públicos no se encontrarán disponibles en la sociedad. Ejemplos de bienes públicos nacionales son la Defensa Nacional, las Relaciones Exteriores, la Carretera Panamericana, etc. Segundo, los bienes públicos locales, en el sentido que todos aquellos quienes los consumen tienen la misma cantidad, pero cuyos beneficios son limitados a un área geográfica más pequeña que el país completo. Estos

bienes han sido denominados bienes públicos locales. Indudablemente que es en la provisión de estos bienes que las decisiones públicas a nivel local son las más apropiadas. Cada localidad puede evaluar los beneficios y los costos para sus ciudadanos y a través de un proceso de votación establecer la cantidad de los bienes a ser ofrecidos. Ejemplos de bienes públicos locales son los caminos, señalización del tránsito, parques, plazas, alumbrados, etc. En la medida en que los individuos difieren en sus preferencias por los niveles que sean proveídos de los bienes públicos, el gobierno descentralizado tiene la capacidad para diversificar los niveles de las cantidades de bienes públicos de acuerdo con las preferencias locales y mejorar la asignación de recursos en el sector público. Este resultado ha sido formalizado en el denominado Teorema de la Descentralización, postulado por Wallace Oates.[2]

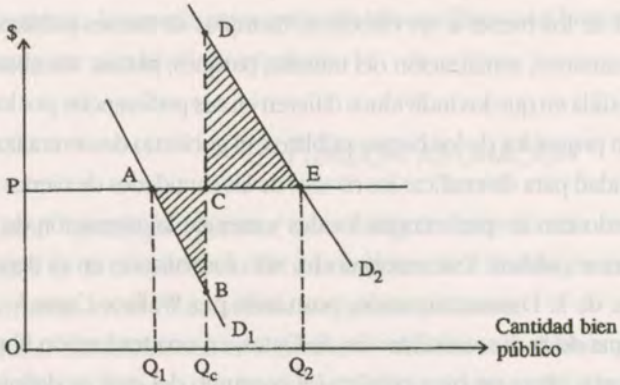
El teorema de la descentralización de Oates, en una traducción libre, indica lo siguiente: "Para un bien público (el consumo del cual es definido sobre subconjuntos geográficos de la población total y para el cual los costos de proveer cada nivel de producto del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o para el gobierno local respectivo) será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) para el gobierno local proveer los niveles de producto eficientes de Pareto a sus respectivas jurisdicciones que para el gobierno central proveer cualquier nivel de producto especificado y uniforme a través de todas las jurisdicciones".

Las ganancias en bienestar de las decisiones públicas descentralizadas son mostradas en la Figura Nº 1, la cual puede entenderse como una demostración sencilla del teorema de la descentralización de Oates. En este ejemplo simple la población se dividió en dos grupos. Para facilitar la exposición se supuso que la función de demanda por el bien público era idéntica para todos los individuos en cada uno de los grupos, pero la demanda difería entre los dos grupos. Todos los individuos en el grupo uno tienen una función de demanda D_1 y todas las personas en el grupo dos tienen una función de demanda D_2. Se asumió que el servicio público es ofrecido a costos constantes por unidad de producto.

[2]Wallace Oates, Fiscal Federalism (Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972).

FIGURA Nº 1

Teorema de la descentralización de Oates



El nivel de producto preferido por las personas en el grupo (localidad) uno es Q_1 y el de las personas en el grupo (localidad) dos es Q_2. En un sistema de gobierno centralizado se entregaría un nivel único y uniforme de bien público, tal como Q_c.

Dado un costo de producción constante igual a OP, es posible establecer para ambos grupos el monto de la pérdida de bienestar proveniente de la decisión centralizada. La pérdida de bienestar para el grupo uno equivale al área de triángulo ABC y ella se deriva del hecho que estas personas deben consumir una cantidad de bien público mayor a la deseada. El consumo excesivo, Q_c–Q_1, le reporta a los consumidores del grupo uno un beneficio inferior al costo. La pérdida del bienestar para el grupo dos corresponde al área del tríangulo DCE y ésta proviene del hecho que estos individuos deben consumir una cantidad de bien público inferior a la deseada. El consumo deficitario, Q_2–Q_c, le significa a los individuos sacrificar un beneficio superior al costo de producir dichas unidades de producto. De esta manera se demuestra que la asignación de recursos determinada centralizadamente es ineficiente con respecto a aquella que se podría establecer descentralizadamente.

Como se señaló previamente, el modelo descrito es simple y por ello cabe indicar algunas calificaciones: primero, la magnitud de la pérdida de bienestar depende del grado de homogeneidad de las preferencias de los individuos. Grupos muy hetereogéneos sufrirán pérdidas de bienestar mayores de una decisión centralizada. Segundo, el tamaño de la pérdida, medida a través de los excedentes de los consumidores, se relaciona inversamente con la elasticidad precio de la demanda. Por lo tanto, cuanto más inclinada (inelástica) es la función de demanda, más grande es el área sombreada. Tercero, si existen economías de escala en la producción del bien, entonces el costo unitario para comunidades más grandes será más bajo que para localidades más pequeñas. Las implicancias prácticas de estas calificaciones dependerán de las mediciones empíricas de estas magnitudes. No obstante, dada la naturaleza de los bienes públicos, ellas son extremadamente difíciles de cuantificar en la realidad.

III Tamaño, número y niveles de unidades

Como se indicó previamente, hay distintos criterios o puntos de vistas para establecer los diferentes niveles de unidades de gobierno, como por ejemplo, político-administrativo o geopolítico. Lo mismo ocurre con la determinación del número de unidades en cada nivel de gobierno y del tamaño de cada unidad. Desde una perspectiva puramente económica, el tema se ha solucionado asumiendo que existe un gran número de comunidades entre las cuales los ciudadanos escogen vivir. Solamente el tema del tamaño de las localidades ha sido tratado a través de la llamada Teoría de los Clubes.[3] Los economistas han puesto el énfasis más bien en la movilidad geográfica de los ciudadanos o capacidad de migración. El principal

[3]Véase James M. Buchanan. "An Economic Theory of Clusbs", Economica, febrero 1965.

representante de esta idea es Tiebout[4], quien sugirió que para los bienes públicos nacionales se deben aceptar las soluciones que entrega el proceso político, en tanto que para los bienes públicos locales existe un mecanismo tipo mercado que permite lograr una mayor eficiencia. Los ciudadanos insatisfechos tienen una alternativa en el caso de los bienes públicos locales, que no está al alcance de los bienes públicos nacionales. Los individuos que no están de acuerdo con el conjunto de bienes y servicio proveídos en una localidad, pueden mejorar su bienestar trasladándose a una localidad que ofrezca un conjunto de bienes y servicios que los deje más contentos. Esta opción es la que se ha dado en llamar "que las personas pueden votar con sus pies". Votando con sus pies, los individuos revelan sus preferencias y promueven una eficiente asignación de recursos en el sector público. Además, debido a que todos aquellos quienes eligen vivir en la misma comunidad tendrán gustos similares, no existirán los problemas de la votación como una regla de decisión pública. La asignación de recursos será óptima en el sentido de Pareto.

Para que exista un equilibrio en el modelo de Tiebout es necesario efectuar varios supuestos bastante restrictivos. Uno, los consumidores son perfectamente móviles, por ende, no están restringidos a vivir en una localidad particular debido a amistad, lazos familiares o perspectivas de empleo-desempleo. Dos, el modelo no contempla explícitamente el financiamiento tributario. Tres, si las preferencias son demasiado diferentes entre los individuos, el equilibrio puede requerir un número demasiado grande de localidades. Una posibilidad es tener localidades con una sola persona. Esto pasa por alto la existencia de economías de escala en la producción de bienes públicos y los beneficios de compartir los costos. Cuatro, se pueden producir resultados no deseables desde la perspectiva de la justicia distributiva. Se podrían crear localidades donde

[4]Véase Charles M. Tiebout. "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, octubre 1956.

viven los ricos y otras donde viven los pobres, segregando la pobreza y la abundancia y concentrándolas en comunidades locales.

A pesar de que el modelo de Tiebout es restrictivo, él ha entregado las bases para el estudio de las finanzas públicas locales y del proceso de migración fiscal a través del cual las personas han conformado localidades que son estratificadas según nivel de ingreso. La hipótesis de Tiebout ha sido analizada con mayor éxito al aplicarla a la migración entre localidades dentro de las áreas metropolitanas de un país; por ejemplo, en el caso de Chile podría pensarse en las municipalidades del Gran Santiago o de la Región Metropolitana. Indudablemente que las posibilidades de movilización son muy superiores: en forma relativamente fácil se puede vivir en una localidad y trabajar en otra.

Además de examinar la capacidad migratoria de los ciudadanos desde el punto de vista de su impacto positivo sobre la eficiencia en el uso de los recursos públicos, también se ha considerado su aspecto negativo. El principal incoveniente de la movilidad es la congestión o atochamiento, es decir, los problemas que surgen cuando demasiadas personas se trasladan a vivir a una misma área.

Justamente a partir de considerar en forma simultánea y conjunta los beneficios y los costos antes mencionados, se llegó a plantear la solución de Buchanan al problema del tamaño de los clubes. La verdad es que la teoría económica de los clubes propuesta por Buchanan, se aplica directamente a clubes privados como son los de natación, de golf, de fútbol, etc. Aparecen problemas cuando la teoría de los clubes es aplicada a las unidades de gobierno local. Esto es debido a que lo que resulta mejor para un club y sus miembros puede no ser lo mejor para la sociedad como un todo. Algunas veces es fácil entender, desde el punto de vista de la eficiencia, que en beneficio de los ciudadanos existentes en una localidad sea conveniente incentivar una inmigración de nuevos residentes; en otras, restringir la inmigración de ciudadanos y en otras incluso remover ciudadanos a otras localidades. Resulta obvio que no presenta ningún problema social invitar a las personas a incorporarse a un club privado;

sin embargo, la restricciones colocadas sobre parte de los ciudadanos no están de acuerdo con la libre movilidad que debe existir en una sociedad democrática, un valor muy apreciado.

IV VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

De acuerdo a lo señalado en las páginas precedentes, la descentralización presenta ventajas y desventajas; por lo tanto, su discusión no puede plantearse en términos de bueno o malo, o de todo o nada. La descentralización es útil en el logro de ciertos objetivos y no lo es para la consecución de otros. De esta manera, se debe tomar lo útil e incorporarlo al sistema de la administración de recursos del Estado, para que éste sea más eficiente.

A continuación se resumirán las principales ventajas y desventajas de la descentalización; se comenzará con las ventajas:

1) La principal ventaja de la descentralización se encuentra en el ámbito de la función asignación que debe llevar a cabo un gobierno. Particularmente se concentra en los denominados bienes públicos locales, puesto que el gobierno descentralizado tiene la capacidad de entregar los niveles de bienes públicos más de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos de cada localidad. Esto contribuye a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
2) Dado que la gran ventaja de la descentralización recae en la asignación de recursos para la provisión de bienes públicos locales, esto permite la aplicación del principio del beneficio como un criterio equitativo y eficiente para obtener el financiamiento de este gasto público. Este principio de cobro o de tarificación de bienes es el que se aplica en el caso en que se emplea al mercado como un instrumento de asignación de recursos y será examinado más adelante.

Las principales desventajas o limitaciones de la descentralización son las siguientes:

1) La descentralización no se debe aplicar en el caso de los bienes públicos nacionales, puesto que al hacerlo la asignación de recursos resultante no sería la óptima, no se considerarían en la evaluación los beneficios que fluirían hacia las demás localidades. Por ende cabría esperar, con una probabilidad bastante alta, que se destinaran recursos por volúmenes menores al óptimo a la provisión de estos bienes, al no tomarse en cuenta las externalidades entre localidades.
2) La descentralización también podría entrar en conflicto en la asignación de recursos ante la presencia de economías de escala importantes en la producción y provisión de ciertos bienes públicos. Las economías de escala implican la posibilidad de reducir los costos promedios de producción: en la medida en que se incrementa el tamaño o la escala de producción, su aprovechamiento contribuye al logro de una asignación eficiente de recursos. Para hacer uso de dichas economías de escala, las decisiones deben tomarse de manera más centralizada. A modo de ejemplo, puede señalarse que existen apreciables economías de escala en la administración del sistema tributario (recaudación y fiscalización).
3) La descentralización mantiene un cierto nivel de conflicto con la redistribución de los ingresos y con la estabilización de la economía. Esto es producto de que las políticas locales para alcanzar estos objetivos, presentan el problema de la filtración de sus efectos fuera de sus fronteras, diluyéndose los aspectos positivos e incrementándose los negativos.

En resumen, en la práctica debe darse un compromiso entre la aplicación de la descentralización y la centralización en las finanzas públicas. La solución no es una cuestion que vaya por cualquiera de los dos extremos, sino más bien por una combinación de ambas.

V EL FINANCIAMIENTO DE LOS BIENES PÚBLICOS LOCALES Y EL PRINCIPIO DEL BENEFICIO

El principio del beneficio plantea que un sistema de tarificación equitativo, es aquel en el cual el monto del cobro aplicado a un consumidor mantiene una relación directa entre el costo de producción y el beneficio que él recibe de los bienes y servicios adquiridos. Lo esencial de este principio es el establecer la conexión entre los ingresos recibidos por las ventas y el costo de producción.

La teoría económica demuestra que los individuos determinan sus niveles óptimos de consumo de bienes igualando el beneficio marginal derivado del consumo con su costo marginal. Trasladando este principio al plano de los bienes públicos locales resultaría en una recomendación de política que diría que el pago efectuado (impuesto pagado) por cada individuo debería estar basado en el beneficio recibido del consumo de bienes y servicios públicos. Así, este principio propone una solución análoga a la ofrecida por el mercado funcionando competitivamente para los bienes y servicios privados.

En un sistema de financiamiento de los bienes públicos locales, basado estrictamente en el principio del beneficio, cada ciudadano debería ser gravado en relación con su demanda por bienes y servicios públicos. Como sus preferencias son distintas, no existe una fórmula de cobro general para ser aplicada a todas las personas. Cada contribuyente debería ser gravado en relación con su valoración.

La aplicación del principio del beneficio a la provisión de bienes públicos locales promueve la equidad, es decir, que el financiamiento de su costo se haga con justicia entre los miembros de la localidad, y la eficiencia en la asignación de los recursos. No obstante que el principio del beneficio ignora completamente el rol redistribuidor y el rol estabilizador del

gobierno, no puede emplearse respecto de las decisiones de estas dos funciones.

El principio del beneficio no es de aplicación universal en las finanzas públicas. No obstante, se emplea en circunstancias particulares donde el financiamiento de ciertos bienes y servicios se realiza a través del cobro de cargos a los usuarios: peajes, derechos, impuestos que sustituyen cobros y uniendo la recaudación de un impuesto determinado con un gasto particular.

El principio del beneficio debiera aplicarse en el momento que sea posible y esto ocurre cuando el gobierno está produciendo o proveyendo bienes o servicios privados, como por ejemplo, el servicio de la extracción de basura domiciliaria. En este caso corresponde aplicar un cobro directo a los usuarios. Los peajes están asociados generalmente con la idea de cobrar una suma de dinero por hacer uso de obras públicas, verbigracia: caminos, parques, plazas, etc. Los derechos son también cobros que permiten acceder a diferentes bienes y servicios, como por ejemplo, derechos de matrícula (para acceder a la educación), permisos de circulación (para transitar por los caminos en vehículos motorizados propios), etc. En general, es deseable cobrar directamente por un bien o servicio; sin embargo, la aplicación del principio de la exclusión puede ser demasiado costosa. En este caso se puede colocar un impuesto sobre un bien o servicio complementario a aquel al que se deseaba aplicar un precio, como por ejemplo, los impuestos a los combustibles y permisos de circulación, cuya recaudación se usa en el financiamiento de los gastos en obras públicas y complementarias. El *earmarking* es la práctica de destinar ingresos tributarios específicos al financiamiento de un servicio público particular, v.gr., establecer que la recaudación del impuesto sobre los combustibles sea dedicada única y exclusivamente al financiamiento de la construcción, reparación, conservación y mantenimiento de los caminos y obras complementarias. O sea, a través de esta técnica presupuestaria se relacionan impuestos con gastos específicos. Esta técnica presenta desventajas y no se aplica en Chile.

En resumen, el principio del beneficio, que es de aplicación a la función de asignación del gobierno, tiene un papel muy importante que jugar en la provisión de los bienes públicos locales, por cuanto ellos son un tópico especial de la función asignación de recursos y por su intermedio es factible poder determinar de manera más apropiada la valoración que los ciudadanos hacen de dichos bienes y servicios. De esta manera se hace posible cobrar de acuerdo a la valoración de los beneficios que los bienes y servicios públicos locales entregan a los miembros de la localidad.
Como se indicó previamente, el principio del beneficio no se aplica a la función distribución (y estabilización) del gobierno. Con el objeto de que se puedan conciliar estas acciones redistributivas con los principios del financiamiento de los gastos del gobierno, aparece un segundo principio en la literatura, llamado de la capacidad de pago. Este principio de equidad en el financiamiento del gasto del gobierno, se basa en la siguiente noción particular de justicia: "la igualdad en los pagos (tributarios) implica igualdad en sacrificio o pérdida de bienestar".

VI EL PRINCIPIO DE LA CAPACIDAD DE PAGO

El principio de la capacidad de pago plantea que la contribución de las personas al financiamiento del gasto público es equitativa cuando ellas aportan en relación directa a su capacidad de pago.
La diferencia fundamental con respecto al principio del beneficio, es que el principio de la capacidad de pago no contempla la relación directa que se establecía en el primero entre pagos o cobros a los beneficiarios el gasto del gobierno. Este último se basa exclusivamente en considerar la capacidad de pagar de los individuos. Se consideran separadamente el lado de los pagos (impuestos) y el lado de los gastos.
El principio de la capacidad de pago implica dos ideas diferentes de

equidad: la equidad horizontal o el cobro igual para las personas que presentan las mismas capacidad de pago; y la equidad vertical o el cobro distinto para las personas que presentan una capacidad de pago diferente.

La capacidad de pago es un concepto bastante debatido, porque puede ser aproximado por diferentes variables económicas de los individuos, tales como su ingreso, su consumo o su riqueza. El sacrificio o la pérdida de bienestar que impone el cobro a los ciudadanos está relacionado directamente con la reducción o pérdida de la capacidad de pago.

El principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago incorporan la idea de la equidad intergeneracional. Esta se aplica a las inversiones públicas, las cuales implican un flujo de beneficios a través de un período significativo. Si las inversiones aumentan el nivel de bienestar o el nivel de vida de las generaciones futuras, la equidad intergeneracional requiere que éstas carguen con los costos de ellas. El camino para transferir a las generaciones futuras los costos de las inversiones presentes es el endeudamiento. La carga colocada por una inversión es siempre soportada por la generación presente en la forma de un consumo menor en el período de la inversión. Sin embargo, la generación actual es compensada por su menor consumo presente con un mayor consumo futuro cuando la inversión se financia con deuda.

Si bien la aplicación de ambos principios implica comportamientos económicos diferentes, de todas formas ellos podrían ser tratados como complementarios: El principio del beneficio para la función asignación y el principio de la capacidad de pago para las funciones distribución y estabilización. Por otro lado, como la descentralización se recomienda aplicarla en la función asignación (bienes públicos locales), se podría inferir que el financiamiento de los gastos de los gobiernos locales debería descansar en la aplicación del principio del beneficio. Todo lo que se proveyera a nivel de los gobiernos locales debería ser cobrado a los beneficiarios de acuerdo a sus preferencias. El principio de la capacidad de pago no tendría aplicación.

Sin embargo, en la práctica es posible encontrar que el gobierno central utilice a los gobiernos locales para llevar a cabo sus políticas redistributivas y de estabilización. Por ejemplo, en Chile se usa actualmente el Fondo Común Municipal, que reúne una fracción del impuesto territorial y de los permisos de circulación, que son recaudados por las mismas municipalidades y que son recursos que el Fisco decidió traspasar a los municipios para el financiamiento de sus gastos en la década de los años 80. Una vez que las municipalidades entregan al Fondo la porción que les corresponde de acuerdo a la ley, esto recursos son redistribuidos entre los municipios en relación directa a sus niveles de pobreza, medido a través de ciertos indicadores económicos-sociales. Se podría argumentar que, al menos en términos macroeconómicos, todavía se estaría satisfaciendo el principio del beneficio vía la técnica del *earmarking*. Es decir, la recaudación de los tributos antes citados estaría financiando los gastos municipales. No obstante, la fijación del impuesto por permiso de circulación, por ejemplo, se hace en términos progresivos, lo cual no está necesariamente relacionado con lo que se puede desear cobrar con este tributo. Si es el daño de la contaminación ambiental, posiblemente se debiera cobrar según el año del vehículo; si es el costo de los caminos, se debería cobrar según tonelaje del vehiculo, etc. Es decir, aquí parece estar más presente la idea del principio de la capacidad de pago que la del principio del beneficio.

La respuesta a cuál es el principio de financiamiento del gasto público que predomina en la práctica, es una cuestión que parece estar muy influenciada en cualquier país, por el hecho de si el Estado es unitario o si el Estado es federado. La descentralización de las finanzas públicas y la aplicación del principio del beneficio es más fácil que se produzca en un Estado federado que en uno unitario. Aun cuando la conducta administrativa no siempre sigue a la norma. El federalismo es una forma de organización del gobierno en la cual unidades de gobierno subnacional tienen definidos constitucionalmente derechos y responsabilidades. El artículo 3º de la Constitución Política de la República de Chile señala: "El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley

propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada".

En un Estado unitario es probable que haya temor a la descentralización de las finanzas públicas, porque podría pensarse que al descentralizar la tuición sobre el manejo de algunos recursos públicos se perdería control sobre el presupuesto, produciéndose una tendencia hacia el déficit presupuestario (lo cual significa asumir comportamientos irresponsables de los administradores locales) y una pérdida de manejo de las funciones estabilización y distribución. Desde la perspectiva del gobierno central esto último es cierto, en la medida que éste empleaba los gobiernos locales para cumplir con todas sus funciones. Es innegable de todas maneras que pueden surgir conflictos de interés entre ambos niveles de gobierno funcionando descentralizadamente.

VII Fuentes de financiamiento de los gobiernos locales

Las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos locales son:

a) Cobros directos por los bienes públicos locales que provee, tales como: precios, peajes, derechos, etc.
b) Cobros indirectos, tales como: impuestos territoriales, permisos de circulación, patentes, etc.
c) Subvenciones del gobierno central, las cuales pueden ser subvenciones incondicionadas, subvenciones condicionadas no equivalentes y subvenciones condicionadas equivalentes.
d) Endeudamiento.

En seguida, se procederá a explicar brevemente las principales características de estas fuentes de financiamiento de los gobiernos locales.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, los cobros directos deben aplicarse como un instrumento que financie la provisión de los bienes públicos locales; estos cobros deben reflejar el costo de producción y provisión de dichos bienes. De esta manera, se conseguirá una eficiente asignación de recursos y el sistema de tarificación será equitativo de acuerdo al principio del beneficio. Estos cobros directos no deben usarse para practicar redistribución de ingresos. Las dificultades que impone la pobreza para acceder a estos bienes deberían solucionarse con transferencia del gobierno central, para ayudar a estos sectores sociales a pagar el cobro completo.

Los cobros indirectos o la aplicación de impuesto sobre bienes cuyo consumo es complementario a los bienes públicos por los cuales se desea cobrar, deben realizarse sobre la base del principio del beneficio. Esto en particular significa que los impuestos deben establecerse en varios casos en la forma de sumas fijas, o sea, cobrar cantidades iguales a todos los ciudadanos de la localidad. Esta última idea es la que generalmente concordará de mejor forma con cobrar lo que cuesta proveer el bien público. Los impuestos que se cobren para efectos de cumplir con la función distribución, deben ser establecidos y manejados por el gobierno central y no a nivel local.

Las subvenciones del gobierno central a los gobiernos locales representan empíricamente, en muchos países, una importante fuente de financiamiento, incluso con una tendencia creciente a través del tiempo. Estas subvenciones las realiza el gobierno central, como una forma de influir en las decisiones que adoptan los gobiernos locales a través de incentivos financieros. De esta manera, se incentivan ciertas acciones o se desalientan otras, de acuerdo a los criterios de la autoridad central. En otros casos, los gobiernos locales son simples administradores de programas establecidos por el gobierno central y las subvenciones constituyen el financiamiento de dichos programas. Las subvenciones también pueden ser entregadas como un financiamiento incondicionado, es decir, los recursos transferidos pueden emplearse como deseen las

autoridades locales. Esto puede hacerse por variadas razones. Una de ellas es que el gobierno central puede ser más eficiente en la recaudación de impuestos; la actividad de la administración del sistema tributario presenta economías de escala interesantes. Otra razón es que las localidades difieren en su riqueza; las bases del sistema tributario son distintas en magnitud, por ello el gobierno central redistribuye los impuestos recaudados, entregando más a las localidades más pobres.
Las subvenciones que entrega la autoridad central a los gobiernos locales pueden ser de diferentes tipos, algunos de los cuales se explicarán enseguida. Existen las subvenciones incondicionadas, en las cuales el gobierno central no manifiesta un interés específico sobre el uso que se haga de ellas, más bien el gobierno local que la recibe puede utilizarla como desee. Estas, entonces, son necesarias por razones de equidad. La lógica tras estas subvenciones es que el gobierno central desea garantizar que, a nivel de cada localidad se puedan cumplir ciertas funciones básicas a un cierto nivel y él tiene una capacidad superior a la de los gobiernos locales para recaudar tributos. Con muchos servicios, los controles y la supervisión central no serían apropiados y eficientes, porque no podrían tomar en cuenta la diversidad y la heterogeneidad de las necesidades a nivel local. El principal efecto de una subvención incondicionada es elevar el monto del gasto público, pero en una cantidad menor que la transferencia; por ende, los impuestos (cobros) locales se reducen. Otro tipo de subvenciones son la condicionadas. A través de ellas el gobierno central fomenta el gasto local en determinados servicios públicos y ayuda a asegurar eficiencia en la asignación de los recursos. Las subvenciones condicionadas pueden ser, a su vez, equivalentes y no equivalentes. Las subvenciones son necesarias cuando existen externalidades geográficas importantes. Para alcanzar la eficiencia en la asignación de los recursos, el gobierno central debería financiar los beneficios externos, y el gobierno local debería financiar los beneficios internalizados. En este caso ocurre que el gobierno central paga una parte del precio (costo) y el gobierno local la restante, o dicho de otra forma, por cada peso que

gasta el gobierno local en un determinado bien público, el gobierno central coloca una cierta cantidad de dinero. Por lo tanto, las subvenciones equivalentes reducen, de hecho, el precio de los bienes públicos locales y elevan su nivel de consumo. Con una subvención condicionada equivalente de 25 por ciento, para obtener 100 pesos de bienes públicos, el gobierno local sólo tiene que renunciar a bienes privados por 75 pesos. Las subvenciones condicionadas no equivalentes consisten en la entrega de un subsidio para que financien un bien público local específico o garantizar la provisión de un nivel dado de dicho bien.

Estas subvenciones no equivalentes no alteran el precio relativo de los bienes y en la medida en que sean inferiores al gasto que la localidad desea voluntariamente hacer en el bien público local, da lo mismo que el gobierno central estipule o no a qué deben destinarse los fondos transferidos. En resumen, si el objetivo del gobierno central es fomentar el consumo de bienes públicos locales, un sistema de subvenciones condicionadas equivalentes es más eficaz que una subvención incondicionada de la misma cuantía. Esto indudablemente que introduce un dilema con respecto al tema de la descentralización de las finanzas públicas. Las subvenciones incondicionadas permiten a los gobiernos locales que las reciben ajustar bienes que proveen a las necesidades de la localidad. Sin embargo. ¿qué seguridad tiene el gobierno central de que en las localidades los recursos se usarán en forma efectiva? Las condiciones establecidas por el gobierno central, por lo tanto, están diseñadas para servir como controles del gasto local. El problema es que los controles del gobierno central generalmente significan uniformidad, y la uniformidad es la antítesis de la descentralización.

En cuanto al endeudamiento como fuente de financiamiento de los gobiernos locales, su aplicación correspondería en el caso de financiar proyectos de inversión que rindan beneficios a través del tiempo o a varias generaciones, para cumplir con la equidad intergeneracional. Tal vez el endeudamiento debería incurrirse a nivel del gobierno central, pero a cuenta de los gobiernos locales, como una manera de mantener

el control de la función estabilización y el control de la responsabilidad financiera a nivel local.

VIII Conclusiones

La descentralización de las finanzas públicas hacia los niveles locales es un proyecto con sus beneficios y sus costos. Los costos pueden disminuirse bastante en la medida en que la descentralización se aplique a las funciones del gobierno para las cuales es más apropiada. En la función asignación del gobierno es donde la descentralización de las finanzas públicas presenta los mayores beneficios. Pero se puede ser más preciso: dentro de la función asignación, es en la provisión de los bienes públicos locales en los que se encontrarían los beneficios netos más grandes.

Los beneficios de la descentralización de las finanzas públicas en las materias ya indicadas se traducen en una asignación de recursos públicos más eficiente y también en un sistema de tarificación equitativo, si se sigue el principio del beneficio.

La aplicación del principio del beneficio excluye consideraciones redistributivas y de estabilización del sistema económico. Si la situación de pobreza de las distintas localidades hiciera recomendable entregar los bienes públicos locales en forma gratuita o casi gratuita, esto no debiera trasladarse o afectar la política de tarificación. Se debería seguir cobrando a todos los individuos lo que efectivamente cuesta producir el bien y el problema de acceso al bien como consecuencia de la pobreza debería solucionarse a través de subvenciones dadas por el gobierno central y que los gobiernos locales solamente administrarían.

Las decisiones de la función distribución y estabilización tienen que estar concentradas a nivel del gobierno central.

Las actividades llevadas a cabo o que podrían decidirse a nivel de los municipios y en las cuales se puede aplicar el principio del beneficio son: los

caminos interiores de la localidad (no los caminos de importancia provincial, regional o nacional), el alumbrado público de la localidad, la señalización del tránsito local, los parques y plazas de la localidad, el servicio policial de la localidad, aseo y ornato públicos de la localidad, etc. En todos estos casos de bienes públicos locales, el financiamiento podría provenir de la aplicación de un mecanismo indirecto de cobro, como es la vía tributaria. Probablemente la aplicación del impuesto territorial sea el camino más pertinente para efectuar dicho cobro, pero debería establecerse de manera de cobrar por el valor de estos bienes y servicios entregados a la comunidad. Es altamente posible que lo indicado precedentemente requiera un impuesto territorial igual para todos los ciudadanos de la comunidad. El financiamiento de obras públicas locales, así como sus obras complementarias, podría descansar en la aplicación de un tributo como los permisos de circulación, pero también determinados de forma de cobrar lo que el municipio entrega a sus ciudadanos. Otra alternativa sería el peaje. En el caso de servicios como los de recolección de basuras, autorizaciones legales y certificaciones de obras de mejoramiento de las edificaciones particulares, obras sanitarias, etc., correspondería un cobro directo a quien solicita el servicio. En este último conjunto de ejemplos se trata de bienes y servicios privados, que deben ser cobrados a su correspondiente precio de mercado o según lo que cuesta producir los servicios. La participación del municipio en estas actividades proviene del hecho de aprovechar las economías de escala implícitas en la producción de estos bienes y servicios y de reducir los costos de información y transacción para los involucrados. En el caso de servicios privados que generen externalidades positivas apreciables, como es el caso de la salud, educación y vivienda, se debería cobrar directamente una parte del valor de la prestación (el equivalente al beneficio privado que es internalizado por su consumidor) y la otra parte debería ser subsidiada (el equivalente al valor de la externalidad positiva generada). El subsidio tendría que ser determinado y financiado por el nivel central.

El municipio no debe embarcarse por su propia cuenta en la labor redistributiva y estabilizadora; por lo tanto, no debería aplicar el principio

de la capacidad de pago para guiar sus decisiones. Este principio de equidad correspondería que fuese aplicado a nivel central, que es donde debe definirse la política redistributiva y de estabilización del país. Por cierto que, como consecuencia de las decisiones del nivel central, entre las cuales se encuentra usar a los municipios como una instancia para ejecutar la redistribución y estabilización, éstos podrían aparecer como guiando sus acciones por el principio de la capacidad de pago. Desde esta perspectiva, así debería entenderse el actual mecanismo del Fondo Común Municipal y los tributos que el Fisco transfirió a beneficio municipal, el impuesto territorial y los permisos de circulación. Esto no corresponde a una descentralización de las finanzas públicas de la manera planteada precedentemente.

El endeudamiento sólo debería ser utilizado como fuente de financiamiento municipal, cuando se trate de proyectos de inversión con una maduración de largo plazo. Además, debería evitarse que cada municipio incurra en su propia emisión de deuda; el gobierno central tendría que hacerlo, a cuenta de los gobiernos locales. Esto se produciría, por una parte, para mantener el control de la función estabilización, y por otra, para evitarse los muchos problemas asociados al hecho de que los municipios pueden presentar diferencias económicas y financieras importantes entre sí. Esto último podría conducir a que los distintos municipios accedieran al mercado del crédito en condiciones muy desiguales, experimentando costos diferentes.

La manera más concreta, para respetar la idea básica de la descentralización hacia las localidades, sería que las subvenciones entregadas por el gobierno central fuesen del tipo incondicionadas, cuando se trate de financiamiento para los bienes públicos locales. Esto significa que los recursos recibidos sean asignados por la autoridad local hacia lo más preferido por los ciudadanos de la comunidad. Si la autoridad central desea intervenir en el destino de las subvenciones, lo puede hacer a través de entregar subvenciones condicionadas. La disponibilidad de este tipo de alternativas es la que abre posibilidades de conflicto entre las autoridades locales y la autoridad central. Este mecanismo debe usarse

en el caso de la educación, salud y vivienda, donde la autoridad central tiene que subsidiar el equivalente a la externalidad positiva que generan estos servicios.

Empíricamente, la aplicación de la descentralización de las finanzas públicas hacia los niveles locales, en los términos en que ha sido bosquejada precedentemente, es una cuestión que descansa fuertemente en la confianza que posea la autoridad central en la capacidad e intereses que tengan las autoridades locales para ejercer los derechos y deberes que les serían asignados. Es indudable que si, por alguna razón, las autoridades locales desearan complicar el trabajo de la autoridad central, lo pueden hacer. Respecto de este punto, en la práctica pareciera darse algún grado de correlación entre si el Estado es federado o unitario y el nivel de descentralización de las finanzas públicas a nivel local.

Para avanzar en la dirección de producir una descentralización en las finanzas públicas a nivel local, se debería entender, en primer término, que ello resultaría como producto de un proceso gradual. Es necesario plantear una solución integral, es decir, hay que abordar y avanzar desde varios puntos de vista. Un aspecto es el legal, el cual implica que se debe llevar a efecto una reforma de la legislación municipal. Otro aspecto es el del personal, para lo cual es necesario preparar el requerido y crear los incentivos correspondientes para que se desempeñe apropiadamente. Otro ángulo de la solución es la descentralización de los recursos financieros; si esto no ocurre, difícilmente se podrá hablar que hay descentralización a nivel local.

En el estado actual en que se encuentran las cosas, un tema que debiera ser de la máxima importancia es la discusión de la ley de rentas municipales. A través de ella, se puede incorporar la aplicación del beneficio como un principio de tarificación de muchas de las actividades que se desarrollan a nivel local, las formas de subsidios recibidos desde el nivel central, la política de endeudamiento, la separación entre las acciones de asignación (de decisión municipal) y las de redistribución y estabilización (el municipio es un simple administrador de las decisiones centrales), etc.

Bibliografía

ARONSON, R. (1985). *Public Finance.* Mc Graw-Hill Book Company.

ATKINSON. A. y STIGLITZ, J (1980). *Lectures on Public Economics.* Mc. Graw-Hill.

BROWN, C. y JACKSON, P. (1978). *Public Sector Economics.* Martín Robertson.

BUCHANAN, J. (1965). *"An Economic Theory of Clubs".* Económica.

BUCHANAN, J. y FLOWERS, M. (1987). *The Public Finances: An Introductory Texbook.* Sexta Edición. Irwin.

CEBULA, R. (1979). "A Survey of the Literature on the Migration Impact of State and Local Government Policies". *Public Finance* Nº1.

MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P. (1984). *Public Finance: In Theory and Practice.* Mc Graw-Hill.

OATES, W. (1972). F*iscal Federalism.* Nueva York: Harcout Brace Jovanovich.

ROSEN, H. (1988). *Public Finance.* Segunda Edición. Irwin.

RUBINFELD, D. (1987). *"The Economics of Local Public Sector".* Handbook of Public Economics. Vol. II North Holland.

STIGLITZ, J. (1988). *La Economía del sector público.* Antonio Bosch, editor.

Trabajo de Asesoría Económica al Congreso nacional (TASC). (1991). "Descenralización de las finanzas públicas". *Informe* Nº 21

TIEBOUT, C. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy* Nº 64

YÁÑEZ, J. (1985). "Bienes Públicos". *Documento de Docencia* Nº 21. Universidad de Chile, Departamento de Economía.

IRMA MIRANDA LUIS MENESES

MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL CHILENO: ANÁLISIS CRÍTICO*

*Versión corregida del texto publicado como Documento de Trabajo Nº 176 del C.E.P.

Para nadie resulta desconocido que las municipalidades del país han ido adquiriendo un papel preponderante en la vida cotidiana de los chilenos. Son muy pocos los ámbitos del quehacer comunal en que estas corporaciones de derecho público no tengan injerencia.

La salud primaria, la educación, la protección del medio ambiente, la infraestructura de la ciudad, la mantención de los caminos secundarios, la administración de los cementerios, la atención de los problemas sociales, la vialidad urbana y tantas otras son de su plena incumbencia. En resumen, es el órgano del Estado encargado de atender la mayor parte de las necesidades comunitarias de la población e instrumento por excelencia del proceso de descentralización propugnado por todos los sectores del país.

Sin embargo, se han venido escuchando, cada vez con mayor fuerza, voces que expresan inquietudes respecto del financiamiento de estos entes responsables de la administración de los intereses locales. Se afirma que la inversión real ha ido decreciendo; que los déficit producidos por la administración de los servicios de salud y educación cada vez son mayores; que, en síntesis, la estructura de los recursos municipales no es la adecuada,

atendida la circunstancia de no ser capaz de financiar razonablemente las acciones de un alto porcentaje de las municipalidades del país.

Lo anterior hace necesario revisar las fuentes jurídicas de financiamiento propio de los municipios, a fin de propiciar modificaciones tendientes a obtener los siguientes objetivos:

- Fortalecerlos económicamente con el propósito de que puedan cumplir adecuadamente las funciones que se les han encomendado.
- Disminuir los desequilibrios financieros que existen entre los distintos municipios, producto de las diferentes bases imponibles que presentan las comunas.
- Simplificar los procedimientos administrativos, en beneficio de los contribuyentes y de las municipalidades, a fin de lograr economías en los procesos.
- Formar conciencia en los contribuyentes.

Con el objeto de abordar el tema que nos hemos planteado, intentaremos describir con algún grado de detalle las actuales fuentes de recursos propios de los municipios, poniendo énfasis en los principales ingresos, tanto de carácter tributario como no tributario y mencionando someramente las transferencias y el Fondo Común Municipal, que serán tratados en trabajos especiales encomendados a otros integrantes de la comisión que, para estos efectos, ha conformado el Centro de Estudios Públicos.

Nuestro propósito será presentar algunos perfeccionamientos al actual sistema de financiamiento municipal que ha demostrado, en lo conceptual, ser un avance significativo en la búsqueda de la autosuficiencia económica para los municipios.

I FUENTES JURÍDICAS FORMALES

En esta sección pretendemos mencionar los distintos cuerpos jurídicos que conforman el sustento de financiamiento de las municipalidades, en

especial en lo que dice relación al rango jerárquico que ostentan dentro del ordenamiento jurídico chileno.

La importancia de esta precisión radica en la mayor o menor vulnerabilidad del Sistema de Financiamiento Municipal ante los cambios legislativos.

En el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un sistema de financiamiento municipal tiene su primera fuente formal en la Constitución Política de la República, la que al definir a las municipalidades les reconoce, junto a la personalidad jurídica, un patrimonio propio.

Por su parte, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades dispone: "Para los efectos de la organización y funcionamiento de las municipalidades y para el cumplimiento de sus finalidades, el patrimonio municipal estará constituido por:

a) Los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran a cualquier título;
b) Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen;
c) Los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de las de los establecimientos de su dependencia;
d) Los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal sin perjuicio de la disposición séptima transitoria de la Constitución Política, comprendiéndose dentro de ellos, tributos tales como el impuesto territorial establecido en la Ley sobre Impuesto Territorial, el permiso de circulación de vehículos consagrado en la Ley de Rentas Municipales, y las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de dicha Ley y 140 de la Ley de alcoholes, bebidas alcohólicas y vinagres (Ley 19.130/92).
e) Las multas e intereses a beneficio municipal, y
f) Los demás ingresos que les correspondan en virtud de las leyes vigentes".

El texto específico que establece los ingresos propios de las municipalidades es el Decreto Ley Nº 3.063, de 1980, el que se encuentra complementado por el Decreto con Fuerza de Ley Nº 1-3.063, que reglamenta el artículo 38 de dicho cuerpo legal, referido al traspaso de servicios públicos al ámbito de la administración municipal y por varios Decretos Supremos del Ministerio del Interior.[1]

Finalmente, la ley le reconoce a la municipalidad capacidad para generar cuerpos jurídicos tendientes a la creación de ingresos propios; tales instrumentos son las Ordenanzas, mediante las cuales se fijan los derechos que se aplicarán a la prestación de los distintos servicios que entregue y a los permisos y concesiones de los bienes municipales y nacionales de uso público que administren.

Por otra parte, la obtención y aplicación de los recursos financieros municipales a la concreción de los objetivos de los municipios se rigen por la Ley de Administración Financiera del Estado.[2]

En el sistema de financiamiento de las municipalidades concurre también un canal externo de fondos, algunos de los cuales son: los Fondos de Desarrollo Regional, Social y de Solidaridad y otros, los que se caracterizan por no constituir ingresos propios y porque su destino está determinado por el gobierno central.

PRINCIPIOS JURÍDICOS

El régimen económico municipal se asienta básicamente en ingresos de origen tributario, lo que se compadece con la naturaleza jurídica de servicio público de los órganos comunales.

[1] Números 261/80; 484/80; 149/80; 347/87; 1.962/90, que reglamentan: el cobro del servicio domiciliario de basuras; el otorgamiento de patentes municipales; el otorgamiento de patentes temporales; la participación municipal en el impuesto territorial y en el Fondo Común Municipal; el coeficiente de distribución del fondo común municipal para el trienio 1990-1992 y del suplemento para el fondo común para el año 1991, respectivamente.

[2] Decreto Ley Nº 1.263, de 1975.

Desde esta perspectiva representa un escenario en que son plenamente aplicables las garantías constitucionales de la igualdad consagrada en la Constitución Política,[3] que se traduce en "la no discriminación", y de la igual repartición de las cargas públicas,[4] en cuya virtud las leyes sobre tributos sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados.

Pues bien, los principios recogidos por el conjunto de estas disposiciones de rango constitucional constituyen lo que en doctrina se conoce como "la garantía de legalidad impositiva", lo que se traduce en que los tributos son de derecho estricto y requieren de una ley expresa.

No obsta a lo anterior la situación excepcional que prevé la Constitución, en el sentido de que una ley especial podrá autorizar que aquellos que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades comunales y destinados a obras de desarrollo comunal, por cuanto, como puede advertirse, si bien los aplicarán las municipalidades, no actuarán con discrecionalidad sino que deberán someterse estrictamente a las condiciones que la ley respectiva les imponga.[5]

II Características del Sistema de Financiamiento Municipal

Dado que a juicio de la mayor parte de los especialistas el sistema de financiamiento de las municipalidades constituye uno de los aciertos de la legislación actual, nos parece importante señalar cuáles son las características

[3] Artículo 19 Nº 2 de la Constitución Política del Estado.

[4] Artículos 60 y 62 de la Constitución Política del Estado.

[5] La reforma constitucional recientemente promulgada modifica esta disposición e incorpora a las autoridades regionales como aquellas que pueden aplicar tributos en las mismas condiciones que las autoridades comunales.

positivas que presenta, con el objeto de preservarlas en eventuales modificaciones y cuáles son aquellos defectos susceptibles de ser mejorados en el futuro.

La estructura básica del régimen de financiamiento municipal se encuentra contenida en la Ley de Rentas Municipales de 1980, la que innovó sustancialmente el anterior esquema impositivo y el procedimiento de recaudación asimilándolo en gran medida al que rige a la tributación fiscal consultado en el Código Tributario y orientado por los principios de descentralización que impulsó el proceso modernizador del rol del Estado.

La mencionada Ley de Rentas Municipales se inspiró en principios de equidad, justicia y racionalidad tributarias y tuvo por objetivos:

a) Dotar a los municipios de un adecuado financiamiento para desarrollar sus variadas funciones.[6]
b) Aplicar criterios redistributivos en la asignación de los recursos que el Fisco transfiriese al sector municipal.
c) Otorgar flexibilidad a las municipalidades para fijar, rebajar o suprimir derechos, estableciéndose rangos con topes máximos o mínimos.
d) Simplificar los mecanismos para determinar y recaudar impuestos por permisos de circulación, por ejercicio de actividades lucrativas y por derechos municipales.
e) Aplicar tarifas de acuerdo al costo real de los servicios prestados.
f) Fomentar la eficiencia en la oferta de los servicios, y
g) Descentralizar la entrega de ciertos servicios, en especial la educación y la salud.

BASE JURÍDICA GENERAL

En relación con la fuente jurídica específica del financiamiento municipal, esto es, la Ley de Rentas Municipales, cabe señalar que preserva un

[6] El Decreto Ley Nº 1.289, de 1976, aprobó la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal y rigió hasta 1988, en que fue derogado por la Ley Orgánica de Municipalidades, Nº 18.695, actualmente en vigor. Este texto reitera la asignación de amplias funciones en los municipios establecidos por el citado Decreto Ley Nº 1.289.

sistema general y uniforme, que teóricamente deberá solventar en buena forma los gastos de operación e inversión de los entes locales; sin embargo, en la práctica no ocurre así ya que se aprecian notorias distorsiones derivadas de la diversidad de las comunas, las que si bien en los inicios de la aplicación del citado ordenamiento redujeron sus diferencias, luego se acentuaron existiendo en la actualidad situaciones de crisis en la mayoría de los municipios, originadas por el traspaso de las funciones de educación y de salud sin la transferencia suficiente de fondos.

Por otra parte, la Ley de Rentas Municipales, como es de aplicación general para todos los municipios del país, no considera si son urbanos, rurales o de carácter mixto, y no distingue su tipicidad, ni las particularidades de su infraestructura, ni su entorno físico. Esta circunstancia, unida al hecho de que una de las bases impositivas principales que contempla es la riqueza territorial –impuesto a los bienes raíces– agrava las diferencias existentes entre aquellos municipios que cuentan con una buena infraestructura urbana y gran riqueza territorial y las otras que carecen de estos elementos.

En lo que se refiere al origen de los ingresos, la gran mayoría de los que contempla la Ley de Rentas constituyen ingresos propios autogenerados y, en consecuencia, determinados, fiscalizados y recaudados por la municipalidad, carácter que revisten el impuesto por permisos de circulación, las patentes por actividades lucrativas y los derechos, además de las rentas de explotación de los establecimientos municipales.

El aludido cuerpo legal contempla también un importante recurso de carácter mixto, denominado Impuesto Territorial que, siendo de naturaleza fiscal, cede a beneficio municipal; lo anterior implica que su determinación específica, fiscalización y recaudación es efectuada por organismos propios del gobierno central y vinculados al Ministerio de Hacienda.

III INGRESOS PROPIOS DEL MUNICIPIO

La base jurídica que sustenta el sistema de recursos financieros municipales presenta una aceptable potencialidad, pero su dinámica no responde a las necesidades actuales de la gestión comunal, las que en gran medida dependen, en realidad, de la participación de fondos externos provenientes del Fisco.

En efecto, durante los últimos años se ha podido constatar un avance creciente de los recursos de origen nacional incorporados a modo de transferencia y de entrega en administración en la estructura de financiamiento de los municipios.

De este modo, la planificación presupuestaria de la administración local no puede dejar de considerar el solventar sus necesidades mediante fondos que no son autogenerados, sino de naturaleza fiscal; así, gran parte de los estudios de esta instancia administrativa se orientan hacia el análisis de la manera más eficiente de optar a recursos otorgados por el gobierno central.

Lo anterior acarrea como consecuencia lógica que los municipios privilegien su dedicación y esfuerzo a ello y descuiden los aspectos relativos a crear nuevas fuentes de ingreso y a desarrollar una más eficaz recaudación de sus ingresos propios.

RECURSOS QUE PROVIENEN DEL SISTEMA REDISTRIBUTIVO

El ordenamiento legal mencionado estableció un mecanismo redistributivo para paliar este problema y crea el Fondo Común Municipal, conformado básicamente por el Impuesto Territorial, cuya asignación se efectúa

mediante mecanismos formales que son, en todo caso, manejados por el gobierno central a través del Ministerio del Interior.[7]

CUADRO Nº 1

Estructura de los Ingresos Municipales 1992

FCM	37,45%
Permisos de Circulación	10,39%
Impuesto Territorial	17,64%
Patentes Municipales	13,65%
Derechos Municipales	13,20%
Multas e Intereses	4,62%
Rentas e Inversión	13,04%
	100%

En el cuadro precedente es posible apreciar la gran importancia que tiene el impuesto territorial en la masa de recursos propios que maneja el sector municipal. Basta considerar que el referido impuesto representa aproximadamente el 66% del Fondo Común Municipal, lo que sumado al tributo que queda en el municipio en cuya comuna se encuentra ubicado el inmueble sujeto al gravamen, permite señalar que su incidencia en el total de los ingresos municipales es de un 45%, aproximadamente.

Por el contrario, los derechos municipales tienen una importancia muy disminuida frente a los impuestos de beneficio municipal. En consecuencia, es posible pensar que un fortalecimiento de ellos permitiría procurar recursos importantes a los gobiernos locales, en especial en lo referido al cobro del derecho de aseo a los inmuebles exentos del pago del Impuesto Territorial y de tal derecho.

[7]La actual Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece asimismo este sistema redistributivo elevando su rango legal.

IV CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

A) Ingresos Corrientes	A.1 Tributarios	1) Permisos de circulación
		2) Patentes municipales
		3) Impuesto territorial
		4) Impuesto por transferencia de vehículos usados
	A.2 No Tributarios	1) Derechos por permisos o servicios relacionados con la urbanización y construcción
		2) Derechos de naturaleza similar. Por ejemplo, concesión de bienes nacionales de uso público, derecho de propaganda, etcétera
		3) Derechos por examen de conductores y otorgamiento de licencias
		4) Derechos por el servicio público de aseo domiciliario
		5) Derechos por otros servicios, concesiones o permisos que otorguen las municipalidades
B) Ingresos de Capital		
C) Herencias, Legados y Donaciones		
D) Multas		
E) Fondo Común Municipal		
F) Transferencias		

A. Ingresos corrientes:

- Son ingresos corrientes aquellos a que tienen derecho las municipalidades y que los perciben en forma habitual.
- Este tipo de ingresos lo subdividiremos en ingresos tributarios y no tributarios.

A.1 Ingresos Tributarios:

- Para los efectos de este trabajo, entenderemos este tipo de ingresos como sinónimo de impuestos en favor de las municipalidades.
- Existen variadas definiciones de impuesto, habiendo adoptado en esta ocasión la elaborada por el profesor de Derecho Tributario de la Universidad de Valparaíso don Pedro Massone Parodi, quien expresa que "El impuesto es una obligación coactiva establecida por la ley en favor de un ente público, con la función de enriquecerlo".

Los elementos que se desprenden de esta definición son los siguientes:

El impuesto es una obligación:

- Lo anterior implica la existencia de un vínculo jurídico entre personas determinadas, en cuya virtud una se encuentra para con la otra en la necesidad de dar o hacer una cosa.

El impuesto tiene carácter coactivo:

- La obligación en que el impuesto se traduce está establecida en forma coactiva, esto es: dicha obligación no es libremente asumida ni querida por el contribuyente.
- Al decir que esta es una obligación coactiva, se quiere señalar que es una obligación que surge independiente de la voluntad del contribuyente; no se quiere decir, en cambio, que el hecho al cual la ley vincula el nacimiento de la obligación deba ser también independiente de la voluntad del contribuyente.

El impuesto está establecido por la ley:

- El principio de la legalidad de los tributos es un principio esencial dentro del Estado de derecho y constituye una limitación a la potestad tributaria.

La ley formal debe determinar al menos los siguientes elementos:

- El Hecho Imponible: Esto es, la acción que genera el tributo.
- La Base de Cálculo o Base Imponible;
- La correspondiente tasa, y
- Los Sujetos de la Obligación Tributaria.
- El impuesto está establecido en favor de un ente público.
- El Sujeto Activo de la obligación tributaria es siempre un ente público.

El impuesto tiene como función enriquecer al acreedor:

- El impuesto tiene como propia finalidad y como propia función la de enriquecer al sujeto activo a expensas del sujeto pasivo, como también la de repartir la carga entre todos los sujetos pasivos.
- La función del impuesto es siempre el enriquecimiento del ente público, independiente de la intención del legislador al establecerlo; como por ejemplo, el desaliento de ciertos gastos o inversiones.

Es importante precisar la diferencia entre impuesto y tasa o derecho. Según el tratadista A. D. Gianini, el impuesto se vincula a una situación de hecho que es objeto de imposición en cuanto es considerada la manifestación directa o indirecta de cierta capacidad contributiva, que toca exclusivamente a la persona del obligado y a la esfera de su actividad, sin ninguna relación con la actividad del ente público; en cambio la tasa o derecho consiste en una situación de hecho que necesariamente se vincula al desarrollo de una actividad del ente público en relación al obligado.

En el último tiempo se ha discutido el carácter de impuesto de algunos tributos municipales, tales como las patentes, vinculando su pago al uso que de la ciudad realizan los propietarios de los establecimientos comerciales o industriales y al deterioro del medio ambiente que su

actividad pudiera producir. Sin duda que dicho punto de vista resulta un aporte al análisis del tema, pero que aún se encuentra poco elaborado y no alcanza para desvirtuar la clásica doctrina de los impuestos, como la contribución de los súbditos al financiamiento de los entes públicos.
Con el objeto de facilitar la comprensión de las materias que desarrollaremos en el presente trabajo, creemos oportuno definir algunos conceptos de uso habitual en el lenguaje tributario, tales como:

Sujetos de la Obligación Tributaria:

- El impuesto, siendo fundamentalmente una relacion obligatoria, presupone la existencia de dos sujetos: uno, el Sujeto Activo; el otro, el Sujeto Pasivo.
- El Sujeto Activo de la obligación tributaria es el ente o persona jurídica acreedora del tributo.
- Puede ser Sujeto Activo de la obligación tributaria, en primer lugar, el ente público que ha establecido, en virtud de su propia potestad, el tributo al cual se refiere aquella obligación; en otras palabras, el Fisco. También puede ser Sujeto Activo de la obligación tributaria un ente público desprovisto de potestad tributaria; tal es el caso del Impuesto Territorial que beneficia a los municipios.

Sujetos Pasivos:

- Es la persona natural o jurídica que según la ley resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias.

Hecho Gravado:

- Es la situación de hecho establecida por la ley como presupuesto de la imposición.

- La elección de los hechos gravados está confiada al criterio o inventiva del legislador; por tanto, cualquier situación de hecho es susceptible de impuesto. No obstante, el legislador se dirige preferentemente hacia aquellas situaciones económicas que, por su generalidad y por su idoneidad, reflejan la capacidad contributiva de los ciudadanos y parecen las más indicadas para constituir la base tributaria.

Base Imponible:

- Según la naturaleza del hecho tributario, la ley determina el monto adeudado en cada caso, en dos formas diversas: A) indica, desde luego, la suma de dinero que debe pagarse por cada hecho tributario, o bien le gradúa según ciertas cualidades del hecho tributario o de sus elementos; en el primer caso se habla de impuestos fijos, en el segundo de impuestos de tasa fija. B) cuando, en cambio, el monto del impuesto depende de ciertos elementos del hecho tributario, entonces es necesario precisar los principios a base de los cuales se hará la valoración del hecho tributario, además de la indicación de la tasa.

En consecuencia, podemos entender como base imponible la valoración del hecho tributario y de sus elementos.

La base imponible es un atributo del aspecto material del hecho tributario que es posible medir de algún modo, como por ejemplo: el peso, el volumen, la extensión, la longitud, la altura, el valor, el precio y otras dimensiones de similar naturaleza.

La ley puede designar a uno o varios de estos atributos la función de base imponible.

Liquidación del Impuesto:

- Consiste en el acto o actos necesarios para la comprobación y la valorización de los diversos elementos constitutivos de la obligación

tributaria, con la consiguiente aplicación del tipo de gravamen y la concreta determinación cuantitativa de la deuda del contribuyente.

- La liquidación del impuesto se realiza generalmente por la propia administración del Estado o ente público, de acuerdo con las normas establecidas en la ley y con efecto obligatorio para el deudor, el cual debe pagar la suma así determinada, aun cuando dicho procedimiento esté equivocado, sin perjuicio que pueda reclamar para obtener una nueva liquidación.

Exenciones:

- La existencia del principio de igualdad ante la ley no impide que normas tributarias de tipo especial declaren no sujetas al pago de un impuesto, o incluso de todo impuesto, a determinadas personas o categorías de personas, no obstante que, según las reglas generales corresponda que queden afectas a la aplicación de un tributo. Para estas personas no surge la deuda impositiva.
- La exención ha sido definida como la dispensa legal de la obligación tributaria.

Análisis particular de los ingresos tributarios

En esta sección hacemos un examen en detalle de cada uno de los ingresos tributarios que benefician a las municipalidades, poniendo énfasis en aquellos que les producen un mayor rendimiento.

Debemos hacer presente que incluimos un impuesto de beneficio municipal, el que afecta la transferencia de los vehículos usados que, erróneamente, a nuestro juicio, son tratados por la ley en el capítulo correspondiente a los derechos municipales, no existiendo una contraprestación que justifique tal ubicación.

Consideraciones generales

Con el objeto de no realizar una repetición extenuante respecto de los sujetos de la obligación referida a impuestos y derechos municipales, podemos afirmar, en términos generales, que Sujeto Activo es la municipalidad en donde se presta el servicio o se lleva a efecto el hecho o la actividad gravada.

En cuanto al Sujeto Pasivo, es la persona natural o jurídica que se encuentra en la necesidad de cumplir la prestación económica, por haber recibido un servicio de parte de una municipalidad determinada o por haberse dado, respecto de él, los presupuestos que el legislador ha establecido para gravar un hecho en favor del respectivo municipio.

Es así como, en relación con los permisos de circulación, el Sujeto Activo es el municipio en donde se obtiene y el Sujeto Pasivo es el propietario del vehículo.

1. Permisos de circulación

El permiso de circulación es un tributo respecto de los vehículos que circulan por las vías públicas.

Del monto total pagado por cada permiso de circulación, un 50% queda en la municipalidad en donde se encuentra inscrito el vehículo, y el otro 50% se destina al Fondo Común Municipal.

Hecho gravado

Se grava con un impuesto anual por permiso de circulación a los vehículos que transitan por las calles, caminos y vías públicas en general, cuyo monto es de beneficio exclusivo del sector municipal.

El permiso otorgado por cualquier municipalidad habilita para circular por todo el territorio nacional.

Base imponible sólo para vehículos de uso particular

La base imponible sobre la cual se aplica el impuesto es el "precio corriente en plaza" del vehículo de uso particular. Para dicho efecto se distinguen los vehículos nuevos, en cuyo caso dicho precio corresponde al valor neto de factura, y en cuanto a los vehículos usados, éste es determinado anualmente por el Servicio de Impuestos Internos, dentro del mes de enero y rige sin alteraciones durante todo el año calendario. En cambio, los destinados al transporte colectivo y a otros fines tienen una tasa fija.

Liquidación del impuesto

Según de qué vehículo se trate, el tributo puede ser una tasa progresiva o bien una tasa fija.

a) Tasa progresiva:

- Los automóviles particulares, station wagons, furgones, ambulancias, carros fúnebres, camionetas y motocicletas están afectos a una tasa progresiva y acumulativa.
- Sobre la parte del precio que no exceda de 60 Unidades Tributarias Mensuales, un 1%.
- Sobre la parte del precio que exceda la cantidad anterior y no sobrepase de 120 Unidades Tributarias Mensuales, un 2%.
- Sobre la parte del precio que exceda la cantidad anterior y no sobrepase de 250 Unidades Tributarias Mensuales, un 3%.
- Sobre la parte del precio que exceda la cantidad anterior y no sobrepase las 400 Unidades Tributarias Mensuales, un 4%, y
- Sobre la parte de precio que exceda a 400 Unidades Tributarias Mensuales, un 4,5%.
- El mínimo a pagar es de 1/2 Unidad Tributaria Mensual.

b) Tasa fija:

- La ley enumera una serie de vehículos a los que se grava con una tasa fija anual expresada en Unidades Tributarias Mensuales. Sólo a manera de ejemplo, podemos señalar:
- Los vehículos de alquiler, de servicio individual y colectivo, con o sin taxímetro, pagan 1 Unidad Tributaria Mensual.
- Los camiones y tractores, según su capacidad de carga, están gravados con un impuesto entre 1 y 3 Unidades Tributarias Mensuales.
- Los vehículos de movilización colectiva de pasajeros, 1 Unidad Tributaria Mensual.

  Los propietarios de este tipo de vehículos resultan claramente favorecidos con este sistema de tributación, dado que no se atiende al valor que ellos tienen en el mercado, como ocurre respecto de los vehículos de uso particulares, considerando que constituyen una herramienta de trabajo para vastos sectores de la población.

c) Regímenes especiales:

- Para los automóviles particulares, station wagons, furgones, ambulancias, carrozas fúnebres, automóviles, camionetas y motocicletas que ingresen al país con liberación aduanera total o parcial y que están sujetos a una prohibición de enajenar o ceder su uso o goce a cualquier título, se establece una franquicia en cuanto a que pagarán el impuesto municipal, mientras dure tal prohibición, sobre el 50% de su precio corriente en plaza.
- Similar tratamiento se otorga a los mismos vehículos que pertenezcan a personas domiciliadas en la región de Tarapacá, en las provincias de Chiloé y Palena, en la región de Aisén y en la región de Magallanes y de la Antártida chilena y que sean usados en esas zonas.
- Los vehículos para lisiados pagan un permiso de circulación calculado a base del 25% del precio corriente en plaza.

- Los vehículos internados por profesionales y técnicos chilenos que regresen definitivamente al país, en las condiciones que señala la Ley Nº 17.238, pagan un permiso de circulación calculado a base del 25% del precio corriente en plaza.
- La franquicia del párrafo primero de este título (regímenes especiales) se aplica también al tipo de vehículos allí indicados, ingresados al país con liberación aduanera total o parcial por personal dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores que cese en sus funciones en el extranjero mientras el favorecido mantenga la propiedad y uso exclusivo del vehículo.

2. Patentes municipales:

- El ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria está sujeta al pago de una contribución de patente municipal.
- La patente municipal es un impuesto y así está tratado en la Ley de Rentas Municipales, que habla de la contribución de patente municipal. En nuestro ordenamiento jurídico tributario, "contribución" e impuesto son sinónimos.
- Este tributo representa aproximadamente el 11,6% de los recursos propios del sector municipal, sin considerar los aportes que deben hacer de sus ingresos, por este concepto, al Fondo Común Municipal, las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes.

Hecho gravado

El desarrollo de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación.

Igualmente, quedan gravadas con este tributo municipal las actividades primarias o extractivas a condición de que se reúnan la siguientes circunstancias:

a) Que se trate de actividades en que medie algún proceso de elaboración de productos, y
b) Que los productos que se obtengan de esta clase de actividades primarias se vendan directamente por los productores al público, sin que tenga relevancia que dicha venta se realice en el mismo lugar en donde se extraen.

Base imponible

La regla general es que la base imponible para el cálculo de la patente municipal sea el capital propio destinado a la actividad gravada.
Se entiende por capital propio, para el cálculo del gravamen, el declarado por el contribuyente, si se tratara de actividades nuevas, o el registrado en el balance elaborado para el Servicio de Impuestos Internos, terminado al 31 de diciembre inmediatamente anterior a la fecha en que debe presentar la declaración.

Liquidación del Impuesto

Monto del tributo:

- El valor por doce meses de la patente es el equivalente entre el dos y medio por mil, y el cinco por mil del capital propio de cada contribuyente, el que no podrá ser inferior a una Unidad Tributaria Mensual, ni superior a mil Unidades Tributarias Mensuales.
- La tasa inicial fue establecida por norma transitoria de la Ley de Rentas, en un cinco por mil, facultándose a las municipalidades para rebajarla.[8]
- Excepcionalmente, algunas patentes se pagan sobre la base de una tasa fija equivalente a 1 Unidad Tributaria Mensual y corresponden a los contribuyentes que no están legalmente obligados a presentar balance.

[8]Para rebajarla, deben dictar una resolución que ha de ser publicada en el Diario Oficial con una anticipación de a lo menos seis meses al de inicio del año calendario en que deba entrar en vigencia. No se conoce ningún caso en que se hubiera rebajado.

Exenciones de pago

Están exentas del pago de la contribución de patente municipal:

a) Las personas o entidades que realicen acciones de beneficencia, de culto religioso, de promoción de intereses comunitarios, en general las que por sus objetivos propios no persigan fines de lucro.
b) La actividad de transporte terrestre de pasajeros y carga por carretera. Se refiere al tránsito por carretera solamente y no al transporte por ferrocarril u otro medio.
c) Las cooperativas, las organizaciones comunitarias y las corporaciones y fundaciones son entidades que no persiguen fines de lucro, razón por la cual, según la Ley de Rentas Municipales, gozarían de una exención total. Sin embargo, el D. S. Nº 502, de septiembre de 1978, establece que dicha exención alcanza sólo a un 50% del monto de la patente municipal correspondiente, salvo las que se refieren a la elaboración o expendio de bebidas alcohólicas y tabaco.

Al igual que en el caso de los permisos de circulación, se establecen algunas exenciones que en nuestra opinión no tienen una clara justificación, como por ejemplo, las que benefician a la actividad del transporte terrestre de pasajeros y carga por carretera o aquella que deja exento del pago de patente a los capitales propios que excedan de las 1.000 Unidades Tributarias, y el de las cooperativas, lo que hace necesario formular algunas rectificaciones, estableciendo al mismo tiempo los incentivos que se estimen convenientes.

Patentes temporales

En las comunas en que existan balnearios o lugares de turismo, las municipalidades pueden otorgar patentes temporales hasta por cuatro meses, para el funcionamiento de negocios o actividades gravadas con patentes comerciales o industriales, incluidas las de expendio de bebidas alcohólicas.[9]

[9]Artículo 28 del D. L. Nº 3.063 , Ley de Rentas Municipales. Ver nota 1.

El valor de estas patentes por el período que se otorgan en cada año o temporada será de un 50% del valor de la patente ordinaria.
El Presidente de la República determinará los balnearios y lugares de turismo en que se podrá otorgar esta clase de patente para el expendio de bebidas alcohólicas.

¿Quién responde?

Según el artículo 31, son responsables del pago de patentes industriales y comerciales el dueño de los negocios o establecimientos sujetos a dicho pago y los administradores y regentes de los mismos.
El comprador, usufructuario u ocupante, a cualquier título, de un establecimiento, negocio o giro gravado con contribución de patentes, responderá del pago de las patentes morosas que se adeudaren.
En esta materia es importante señalar el alto número de establecimientos industriales o artesanales que funcionan sin haber obtenido su respectiva patente municipal. De ellos, un porcentaje significativo se encuentra en la imposibilidad de obtener su formalización debido a limitaciones impuestas por el plan regulador comunal, las resoluciones sanitarias u otros obstáculos reglamentarios.
Al presentar algunas proposiciones respecto de este tema, volveremos a referirnos a la actividad que se desarrolla al margen de las autorizaciones y de los pagos de las respectivas patentes municipales.

Patentes de alcoholes: un caso especial

Los establecimientos relacionados con la comercialización de bebidas alcohólicas están sujetos al pago de dos tributos: la patente comercial que establece la Ley de Rentas Municipales y la especial que señala la Ley de Alcoholes.

Características especiales de las patentes de alcoholes

a) Limitadas: Las patentes de depósitos de bebidas alcohólicas, cantinas, bares y tabernas y las de expendio de cervezas o sidras no pueden exceder de un negocio por cada 400 habitantes.
Cada cinco años el Presidente de la República fija su número, por cada comuna, tomando como antecedente la cantidad de habitantes que señale el Instituto Nacional de Estadísticas.

b) Sujetas a remate: Las patentes limitadas que no paguen dentro del plazo se deben rematar al mejor postor a beneficio de la municipalidad respectiva y ser adjudicadas por un valor que no podrá ser inferior al mínimo, más los reajustes que correspondan, además de pagar el semestre vencido de la patente y los intereses penales devengados.

Base imponible

La patente de alcoholes es un valor o tasa fija, sin que tenga relevancia la base imponible.

Liquidación del impuesto

La Ley de Rentas dispone que los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas deben pagar la patente municipal que se estipula para todas las actividades lucrativas y la patente de la Ley de Alcoholes. Esta última es variable según el tipo de establecimiento y de cuyos valores para el 2º semestre del año 1993, de entre las cuales a manera de ejemplo, podemos señalar los siguientes:

Depósitos de bebidas alcohólicas	$ 17.796
Restaurantes	$ 22.246
Cabarets o peñas folclóricas	$ 66.740
Cantinas y bares	$ 33.369

Es necesario señalar que en remate las patentes limitadas de alcoholes alcanzan valores sustancialmente mayores.

3. Impuesto territorial

Carácter especial

Este tributo es de naturaleza fiscal y cede a beneficio municipal.
Tiene una singular trascendencia para el sistema de financiamiento municipal, constituyéndose en el ingreso de mayor relevancia.
Para comprender en mejor forma su importancia, es necesario recordar que del rendimiento total del impuesto un 40% beneficia directamente al municipio en donde se encuentra el inmueble gravado y el 60% restante forma parte del Fondo Común Municipal.
El porcentaje que beneficia a las municipalidades en forma directa corresponde aproximadamente al 18% de los ingresos propios totales del sector municipal; por su lado, el porcentaje que pasa a formar parte del Fondo Común Municipal representa aproximadamente el 66% del monto total del fondo.
Es necesario tener presente que el Fondo Común Municipal significa el 37% aproximadamente de los ingresos propios del Sistema Financiero Municipal.[10]

Hecho gravado

Es el dominio o tenencia de bienes raíces o inmuebles.
Para los efectos de este impuesto los inmuebles se encuentran clasificados en dos tipos:

[10]Véase estructura de ingresos en Cuadro Nº 1.

a) Bienes Raíces Agrícolas
   - Comprende todo predio destinado preferentemente a la producción agropecuaria o forestal o que económicamente sea susceptible de dichas producciones en forma predominante.

b) Bienes Raíces No Agrícolas
   - Comprende los bienes raíces no incluidos en el tipo anterior, con excepción de las minas, de las maquinarias e instalaciones, aun cuando estén adheridas.
   - Los bienes nacionales de uso público no serán evaluados, salvo que estén ocupados a cualquier título por particulares que estén obligados al pago del impuesto.

Base imponible

- La base imponible sobre la cual se calcula el impuesto es el correspondiente avalúo, determinado por el Servicio de Impuestos Internos, respecto de cada bien raíz (arts. 1º y 3º, Ley de Impuesto Territorial).
- El Presidente de la República determina el orden y las fechas en que el Servicio de Impuestos Internos tasa los bienes raíces, por comunas, provincias y regiones.
- Entre dos tasaciones no debe mediar un lapso superior a diez años ni inferior a cinco.
- Para la tasación de los predios agrícolas, el Servicio de Impuestos Internos confecciona una lista de valores según los tipos de terrenos, clasificados en conformidad a una serie de variables, tales como capacidad potencial de uso, ubicación, vías de comunicación, distancia de los centros de abastecimientos y otras de similar naturaleza.
- La tasación de los predios no agrícolas la realiza el Servicio de Impuestos Internos, confeccionando tablas de clasificación de las construcciones y de los terrenos según su clase y calidad, atendiendo a variables tales como: valor funcional, costos de edificación, edad de

la construcción, destino e importancia del sector (artículo 4º, Ley de Impuesto Territorial).

LIQUIDACIÓN

Monto del impuesto:

- Sobre la base imponible o avalúo, se aplica un impuesto cuya tasa es del 20 por mil anual, que puede ser rebajada hasta en un 25% por el Presidente de la República para una comuna determinada, según lo solicite el propio municipio y regirá dicha rebaja por un lapso de cinco años.
- Los avalúos de los bienes raíces vigentes al 31 de diciembre y 30 de junio de cada año se reajustan semestralmente, a partir del 1 de enero y 1 de julio, según corresponda, en el mismo porcentaje de variación que experimente el Indice de Precios al Consumidor en el semestre inmediatamente anterior.
- Por la relevancia de este impuesto, es necesario introducir todos los perfeccionamientos aconsejables, a fin de que los municipios puedan recibir el porcentaje más alto posible de sus ingresos potenciales; como por ejemplo: las normas relativas a los avalúos de los inmuebles, a la cobranza administrativa y judicial, a la compensación por condonaciones de impuestos morosos otorgadas por el Estado y otras de similar naturaleza.
- Nos parece que cualquier mejoramiento en estas materias redundará en un aumento de la recaudación y posibilitará una mayor justicia tributaria.

A.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS:

En esta categoría podemos distinguir los siguientes ingresos:

- Permisos o servicios relacionados con la urbanización y construcción.

- Permisos de ocupación de la vía pública con escombros, materiales de construcción, andamios, etcétera.
- Derechos por extracción de arena, ripio u otros materiales.
- Instalaciones o construcciones en bienes nacionales de uso público.
- Concesión de playas.
- Propaganda.
- Examen de conductores y otorgamiento de licencias.
- Ejercicio de comercio ambulante.
- Administración y concesión de bienes nacionales de uso público y municipales.
- Servicio público de aseo domiciliario.
- Otros servicios, concesiones o permisos que se otorguen o se creen por las municipalidades.

Genéricamente estos ingresos se conocen como *Derechos Municipales por concesiones, permisos o pagos de servicios*.

Este tipo de ingresos representa sólo aproximadamente un 9% del total de los recursos propios de los municipios; y algunos de ellos son irrelevantes desde el punto de vista económico, a vía de ejemplo: derechos por certificado de cierre, línea y número.

Normas comunes

Según lo dispone la ley,[11] deben llamarse Derechos Municipales las prestaciones a que están obligadas las personas naturales o jurídicas de derecho público o de derecho privado que obtengan de la municipalidad una concesión o permiso o que reciban un servicio de la misma, salvo exención contemplada en un texto legal expreso.

No obstante ello para el análisis de este tipo de ingresos se empleará la misma estructura utilizada en el examen de los impuestos municipales. El elemento diferenciador entre los impuestos o tributos y los derechos municipales radica en que en los primeros hay una carga o gravamen, es

[11] Artículo 41 del D. L. Nº 3.063 y Ley de Rentas Municipales.

decir, un pago de los contribuyentes sin retribución especial, y en los segundos es un pago por una contraprestación particular que se materializa en el otorgamiento de una concesión o permiso, o de un servicio.

Liquidación

Monto de los derechos

Las municipalidades fijan la cuantía de los derechos que corresponde cobrar por los servicios, concesiones o permisos, siempre que su monto no se encuentre determinado expresamente en normas legales especiales.

En consecuencia, los montos de los derechos están fijados en la Ley o en las Ordenanzas Locales.

Epoca de pago de los Derechos Municipales:

- En cualquier momento antes de recibir el permiso o que le sea prestado el servicio. En caso de las concesiones, éstas pueden ser objeto de un convenio de pago, el que podrá ser cumplido al contado o en cuotas.

Exenciones de pago:

- Obras de infraestructura ejecutadas por el Estado.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones establece que no requerirán permiso municipal las obras de infraestructura que ejecute el Estado, lo que significa que al no existir injerencia municipal en su construcción, no podrán cobrarse derechos. Además, la Ley puede establecer excenciones de derechos.

Análisis particular de los derechos municipales por concesiones, permisos o pagos de servicios

Para los efectos de simplicar el tratamiento de este tipo de derechos los hemos agrupado en:

1) Derechos por permisos o servicios relacionados con la urbanización y construcción.
2) Derechos de naturaleza similar.
3) Derecho por examen de conductores y otorgamiento de licencia.
4) Derechos por el servicio público de aseo domiciliario.

1. Derechos por permisos o servicios relacionados con la urbanización y la construcción.

Servicio prestado o permiso otorgado

Se refiere a los servicios o permisos que se prestan u otorgan a través de la Dirección de Obras Municipales relativos a la urbanización y a la construcción. A manera ilustrativa podemos mencionar los permisos de subdivisión y loteos, construcción de obras nuevas, ampliaciones, otorgamiento de certificados, de número, de línea de edificación y otros similares.

Estos derechos no constituyen el pago de un impuesto, sino el cobro correspondiente a la prestación de un servicio por la labor de revisión, inspección y recepción que efectúa la municipalidad.

Base imponible

La norma general se encuentra contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcción[12] y dispone que los permisos deben calcularse sobre el monto del presupuesto de la obra.

[12]Artículo 128, inciso 3º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Sin embargo, dada la variedad de servicios y certificaciones que en esta materia presta u otorga el municipio, la base imponible es muy variable y a manera de ejemplo podemos señalar algunas:

a) Subdivisiones y loteos: Se calcula sobre el avalúo fiscal del terreno.
b) Obra nueva y ampliaciones: Se calcula sobre la base del presupuesto de la obra, determinado según tabla de valores que por tipo de construcción fija el Ministerio de la Vivienda.
c) Aprobación de plano de venta por piso: Se calcula sobre la base de unidad a venderse.
d) Otras certificaciones no fijadas en la ley: Se determinan por cada municipalidad en su respectiva Ordenanza Local de Derechos.

Liquidación

Monto de los derechos

La tasa es variable y por vía de ejemplo citaremos las siguientes:

a) Subdivisiones y loteos: Se cobra el 2% del avalúo fiscal del terreno.
b) Obra nueva y ampliaciones: 1,5% del presupuesto de la obra.
c) Aprobaciones de planos para venta por pisos, 2 cuotas de ahorro para la vivienda por unidad a vender.
d) Certificados de línea, número, recepciones, etcétera: 1 cuota de ahorro para la vivienda.

Las tasas establecidas por la ley para este tipo de derechos son las máximas que pueden cobrarse y, por tanto, las municipalidades sólo pueden rebajarlas o suprimirlas.

La intención del legislador es permitir que la autoridad local incentive o desincentive la construcción en su respectiva jurisdicción, pero en la práctica dicho mecanismo no ha sido utilizado por las municipalidades, no percibiéndose el efecto deseado por la legislación.

Pago

Todos los derechos establecidos por la Ley General de Urbanismo y Construcciones se deben pagar previo al otorgamiento del permiso o certificado correspondiente.

La excepción la constituye la facultad concedida en la misma ley a los Directores de Obras, quienes pueden, a petición del interesado, compensar los derechos de edificación en todo o en parte, con el valor de la expropiación a que está afecto el inmueble.

La misma disposición faculta a dicho funcionario a otorgar facilidades para el pago de derechos por permiso de edificación, mediante cuotas bimestrales o trimestrales, reajustables según IPC.

2. Derechos de naturaleza similar

En este apartado hacemos una enumeración de una serie de derechos municipales que tienen su origen en la condición de administradores de algunos de los bienes nacionales de uso público con que se encuentran investidos los municipios.

En esta categoría podemos mencionar los siguientes:

a) Derechos por la administración y concesión de bienes nacionales de uso público que no están entregados a otros servicios y de los bienes municipales.

b) Derechos por ocupación de la vía pública con escombros, materiales de construcción, andamios, etcétera.

c) Derechos por instalaciones o construcciones de bienes nacionales de uso público.

d) Derechos por concesiones de playas, cuya administración no corresponda a la Dirección del Litoral o a la Subsecretaría de Marina.

e) Derechos de propaganda en la vía pública o que sea oída o vista desde la misma.

f) Derechos por el ejercicio del comercio ambulante.

g) Derechos por extracción de arena, ripio u otros materiales.

En este último caso es necesario hacer presente que el derecho debe pagarse a la municipalidad, aun cuando el predio desde donde se extraen los referidos materiales pertenezca a un particular.

Servicio prestado o permiso otorgado

La ocupación de bienes nacionales de uso público, con el objeto de utilizarlos en beneficio particular.

Base imponible

La norma general es que ella sea determinada por cada municipalidad a través de Ordenanzas Locales.

Los factores que dichas ordenanzas consideran son el área ocupada según metros cuadrados y el tiempo.

La excepción a dicha norma general la constituyen la concesión de playas cuya base imponible es el valor de tasación de los terrenos, que en cada caso deberá practicar la oficina de Evaluaciones del Servicio de Impuestos Internos correspondiente.

Liquidación

Monto de los derechos

Se calcula según la tasa fijada en la respectiva Ordenanza Comunal de

Derechos.

La excepción la constituye la concesión de playas por la cual, según lo dispone el artículo 58 del Decreto Supremo Nº 223, de 1986, del Ministerio de Defensa, todo concesionario pagará por semestres o anualidades

anticipadas una renta mínima equivalente al 16% anual sobre el valor de tasación de los terrenos.

Pago

El beneficiario de los derechos es la municipalidad. Debe pagarse antes de que sea concedido el permiso y al contado.

3. Derechos por examen de conductores y otorgamiento de licencias

Servicio o permiso otorgado

El examen de conductores y otorgamiento de licencia de conducir vehículos.

Ambas acciones se consideran un solo todo y en consecuencia si el municipio se niega a otorgar la licencia para conducir por no reunir el postulante los requisitos que lo habiliten para ello, implica que no nace para el interesado la obligación de enterar los derechos municipales.

Base imponible

Es un derecho igual conforme el servicio prestado.

Liquidación

Monto

El monto es fijado por la ley y alcanza para el segundo semestre de 1993 a $ 7.710.-

Pago

El pago deberá efectuarse al contado y antes que se preste el servicio.

4. Derechos por el Servicio Público de Aseo Domiciliario

Servicio prestado

La extracción de desechos domiciliarios de las viviendas, locales, oficinas y quioscos.

El servicio puede ser ordinario o especial.

a) Es ordinario cuando se trata de la extracción usual de desperdicios provenientes de los servicios domésticos y de los barridos de casas, fábricas o negocios, sin que sobrepase un volumen de 200 litros de desperdicio como promedio diario.

b) Es especial la extracción de escorias o residuos de fábricas o talleres, la extracción de basuras no comprendidas en el servicio ordinario y las que excedan de 200 litros diarios.

Base imponible

Los inmuebles cuyo valor de tasación no los haga quedar exentos del pago del impuesto territorial y de este derecho.

Cuando en un local se exploten más de un giro y en consecuencia se tenga más de una patente municipal, el cobro por extracción de basuras se aplicara sólo a una de ellas.

Cuando una propiedad sirve de vivienda y además como local comercial, se aplica el cobro en la patente correspondiente y en la contribución territorial.

Liquidación del impuesto

Monto del derecho

El monto del derecho por el servicio ordinario es variable y depende del costo real de éste para cada municipalidad.

La forma para calcular el costo está definida por el reglamento para el cobro del servicio domiciliario por extracción de basuras.[13]

Anualmente las municipalidades deben determinar el costo real total de los servicios de aseo que prestan y distribuirlo por igual entre todos los usuarios, afectos y exentos y cobrarlos sólo respecto de los afectos al impuesto territorial.

El monto de los derechos por servicios especiales se calcula en relación al costo por tonelada, según lo determine la municipalidad para cada caso particular.

Reajuste: los derechos municipales por el servicio de aseo domiciliario se reajustan semestralmente, en igual porcentaje a la variación que experimente el Indice de Precios al Consumidor en el semestre inmediatamente anterior a aquel en que deben regir.

Pago

El servicio ordinario se paga trimestralmente, en forma conjunta con las contribuciones de bienes raíces, y semestralmente en el caso de los que pagan en conjunto con la patente municipal.

Exenciones especiales de pago

a) Las propiedades exentas del pago del Impuesto Territorial en atención al monto reducido de su avalúo están, además, exentas de este derecho.

[13]Decreto Supremo Nº 261, de 1980.

b) Aquellas establecidas expresamente en la ley en atención a la calidad del beneficiario.

El Fisco y sus establecimientos sólo están exentos por disposición legal del Impuesto Territorial, pero no del derecho de aseo.

c) Cuando un local comercial tenga más de una patente, el cobro se aplicará a una sola de ellas.

5. Derechos por otros servicios, concesiones o permisos que otorguen o se creen por las municipalidades.

Es iniciativa de cada municipalidad el establecimiento de los derechos; la descripción del servicio, la base imponible, la liquidación y el pago, se deben contemplar en Ordenanzas locales.

Si bien es cierto que la determinación del derecho de aseo incorpora el concepto de costo real del servicio, en la práctica son muchas las municipalidades que prestan dicho servicio en forma casi gratuita, debido al alto número de predios exentos del Impuesto Territorial y que por consecuencia no pagan el derecho de aseo.

Una sana política es que los servicios que las entidades públicas prestan sean pagados en su costo real por los usuarios, sin perjuicio de dar un tratamiento especial a sectores socioeconómicos deprimidos.

Se trata de buscar fórmulas que permitan hacer operativo el cobro del derecho de aseo para aquellos predios que se encuentran exentos del pago del Impuesto Territorial.

B. INGRESO DE CAPITAL

Este tipo de ingresos representa en su conjunto sólo un 2%, aproximadamente, del total de ingresos del sector.

1. Reembolsos de prestaciones. Ley Nº 18.138

El mencionado cuerpo legal faculta a las municipalidades para elaborar, desarrollar y ejecutar programas de construcción de viviendas económicas y de infraestructuras sanitarias destinadas a resolver problemas de marginalidad habitacional.

Para los efectos señalados, se autorizó a las municipalidades para celebrar contratos de construcción, asignar y vender las viviendas e infraestructuras sanitarias y para recaudar por cuenta propia o delegando en terceros las cuotas de saldos de precio o dividendos.

En la construcción de casetas sanitarias se ha contado con el financiamiento de un crédito que el BID otorgó a Chile y de cuya recuperación resultan beneficiarios los municipios a los que se les hayan asignado esos recursos.

Este ingreso para las municipalidades resulta poco significativo debido a la alta morosidad que presenta, lo que incluso llevó al Ejecutivo a dictar un reglamento, el cual establece que, mediante el pago de una pequeña suma, se da por saldada la deuda. La norma es de tal amplitud que en la práctica todos los morosos cuyas deudas se hayan originado antes del 31 de agosto de 1990 y cualquiera sea su monto, pueden acogerse a esta condonación.

2. Venta de activos fijos

Las normas que rigen la materia[14] establecen que:

a) Los bienes inmuebles municipales sólo pueden ser enajenados, gravados o arrendados en caso de necesidad o utilidad manifiesta.

El procedimiento para la enajenación es el remate o licitación pública. El valor mínimo para el remate o liquidación será el avalúo fiscal, el cual puede ser rebajado con acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal.

[14]Ley 18.695, artículos 26 al 30 y D. L. 1.056.

b) La enajenación de los bienes muebles dados de baja debe efectuarse mediante remate público.

En casos calificados las municipalidades podrán donar tales bienes a instituciones públicas o privadas de beneficencia de la comuna.

3. Ingresos por transacciones financieras

Ventas de acciones: Las municipalidades están facultadas por la ley para recibir acciones a cambio de los aportes reembolsables que deben efectuar a empresas de servicio público como Chilectra, por las obras que encomiende.

La ley[15] establece el plazo de un año para que las municipalidades procedan a su enajenación mediante licitación pública o por intermedio de una Bolsa de Valores; el producto de ellas constituirá ingreso del municipio.

4. Intereses por depósitos en el Mercado de Capitales

Las municipalidades, previa autorización del Ministerio de Hacienda,[16] podrán hacer depósitos o adquirir instrumentos en el Mercado de Capitales.

Dicha autorización sólo puede ser otorgada respecto de los recursos provenientes de venta de activos o excedentes estacionales de caja.

Similar disposición se encuentra contenida en el artículo 44 Nº 2 de la Ley de Rentas Municipales.

[15] Ley 18.681.

[16] D. L. 1.056 de 1975.

C. Herencias, legados y donaciones:

El producto de las herencias, legados y donaciones que reciban las municipalidades es un ingreso propio del municipio y le pertenece íntegramente.

Estos recursos deben ser invertidos en lo que determine el donante en el acto constitutivo de la donación o el causante en el testamento. Si nada se dijera al respecto, se invertirán en obras de adelanto local que determine el municipio.

Las donaciones efectuadas a establecimientos traspasados a la municipalidad destinados a la educación, hogares estudiantiles, establecimientos de salud y centros de atención de menores otorgan beneficios tributarios al donante.

D. Multas

Uno de los ingresos especialmente significativo para determinadas comunas lo constituyen las multas aplicadas por los Juzgados de Policía Local, por infracción a la Ley de Rentas Municipales, Ley del Tránsito, Ley de Alcoholes y otras contenidas en diversas disposiciones legales. Sin embargo, en el universo de los municipios sólo representan un 3% de sus ingresos.

E. Fondo Común Municipal

Se trata de una fórmula creada por el legislador destinada a paliar las desigualdades que se producen debido a la distinta riqueza territorial de las comunas, y se concibió con el propósito de reunir en un gran pozo los fondos fiscales asignados al sector municipal, con algunos que genera cada comuna, con el objeto de repartirlos con criterios redistributivos entre todos los municipios del país, privilegiando a aquellos con menores recursos y mayores necesidades insatisfechas.

Sin duda que el Fondo Común ha sido una acertada herramienta para

disminuir las desigualdades que se producen por la distinta capacidad de generar recursos entre los municipios, y representa aproximadamente un 38% del total de los recursos que maneja el sector municipal.
En consecuencia, es importante fortalecer con mayores recursos este fondo, pero sin que ello signifique debilitar en exceso los recursos propios de los municipios, ya que los contribuyentes desean ver reflejados en los servicios comunales sus aportes al nivel local, lo que implica que aquellos que concurren con mayores tributos exigen mejores servicios.

F. TRANSFERENCIAS

A pesar de no constituir recursos propios, se puede mencionar otra fuente de ingresos que son los recursos proporcionados a los municipios por organismos externos y cuya finalidad es financiar proyectos específicos postulados por las entidades locales.
Generalmente estos fondos se encuentran sujetos a estrictas reglamentaciones que en oportunidades dificultan el acceso a ellos por parte de municipios con capacidad técnica limitada.

V EVALUACIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

A. EVALUACIÓN GENERAL

Fuente normativa: La Constitución Política de la república consagra el principio de la legalidad impositiva, que conlleva el de igualdad y proporcionalidad, y que tiende a proteger al ciudadano ante el poder del Estado; en cambio, la ley orgánica constitucional de municipalidades no sanciona principios técnico-económicos, rectores del campo tributario. La L.O.C. no contiene normas básicas respecto de la capacidad y autonomía municipal para fijar sus propios ingresos tributarios, como

tampoco reconoce el derecho a ciertas fuentes de ingreso de tipo redistributivo.[17]

Más aún, la Carta Fundamental no establece los principios, normas y pautas de la tributación, según los distintos niveles de gobierno comunal, regional y central, bajo criterios uniformes.

Viga maestra del sistema:

El instrumento medular del financiamiento municipal es la Ley de Rentas Municipales, que tiene el carácter de ley simple, por lo tanto vulnerable; su contenido entrega definiciones claras respecto de los distintos tipos de ingreso en cuanto a su naturaleza-impuesto-derecho-renta de capitalización, a su determinación y a su recaudación. La mayor debilidad que presenta el sistema previsto en el citado ordenamiento, radica en que uno de los principales ingresos municipales que establece, el Impuesto Territorial, es un tributo de naturaleza fiscal a beneficio municipal, de tal suerte que su fiscalización y recaudación competen al gobierno central a través del Servicio de Impuestos Internos y de la Tesorería General de la República, respectivamente, la que no remite de modo automático los fondos que en carácter de propios corresponde a cada municipio, sino que primero da cuenta de lo recaudado a la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, la que ordena a la Tesorería proceder a su remisión.

Asimismo, dicho ingreso presenta un margen importante de inestabilidad, puesto que, atendida su naturaleza, cualquier innovación a su respecto es adoptada, o por lo menos iniciada por el gobierno central sin considerar para ello la opinión de los agentes comunales involucrados.

[17]La Constitución Política actual contempla una mención expresa al Fondo Común Municipal, pero no diseña ni aun perfila su composición, factor determinante en la estabilidad y continuidad indispensables para toda fuente de ingreso. En todo caso, el precepto constitucional dispone que la Ley Orgánica de Municipalidades debe contemplar una norma que establezca la composición de dicho fondo, en tanto que su distribución se regulará por una ley común.

Así, ha sido de frecuente ocurrencia que el Ejecutivo lleve a cabo acciones conducentes a postergar los reavalúos de las propiedades, elemento esencial para aplicar el impuesto territorial, con lo cual ha detenido el proceso evolutivo del gravamen.

En todo caso, en términos generales, es posible estimar que en el marco jurídico financiero municipal se cumple con el requisito básico que se debe exigir en un sistema de administración del presupuesto de un organismo público, que es el de separar las decisiones de gasto de las determinaciones de financiamiento.

El régimen de finanzas aludido cuenta con una estructura adecuada, que por razones empíricas (Véase cuadro Nº 1) aconsejan modificar en el sentido de eliminar algunos conceptos de ingresos que entorpecen la marcha administrativa del servicio sin que compensen el esfuerzo operativo.

COMPETENCIA FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES

La competencia financiera de los municipios emana del carácter de ente descentralizado con que los dota la Constitución Política, con personalidad jurídica y patrimonio propio; de su Ley Orgánica Constitucional; de la Ley de Rentas Municipales y de la normativa sobre Administración Financiera del Estado y sus cuerpos complementarios.[18]

En este contexto es posible señalar que los órganos comunales cuentan con un presupuesto que es elaborado y aprobado por su propia organización,[19] goza de potestad para crear, modificar y suprimir derechos, los que son correlativos a los servicios prestados y aplica y evalúa su sistema tributario, con excepción del Impuesto Territorial.

En cuanto a los procedimientos administrativos tendientes a la obtención

[18]D. L. 1.263 de 1975.

[19]Lo propone el alcalde y lo aprueba el Concejo (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades).

de los recursos y a su aplicación a las finalidades del municipio, han significado un elemento ordenador de las finanzas municipales, toda vez que al amparo de la tuición técnica de la Dirección de Presupuesto, del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República han permitido un manejo técnico, ágil, uniforme y con los debidos controles, al área presupuestaria, a la contabilidad y a la administración de fondos de las municipalidades.

Solamente cabría adecuar la aplicación de dichos procedimientos a aquellos órganos comunales de plantas pequeñas y escasa dotación a fin de simplificarlos y contribuir a un manejo racional y expedito en el carácter técnico-instrumental que les corresponde.

Objetivos que deberá suplir el marco jurídico del sistema de financiamiento municipal

1. El marco jurídico debe preservar el financiamiento municipal, a fin de asegurar el cumplimiento adecuado de las finalidades y objetivos municipales.
2. El marco jurídico debe proporcionar estabilidad y continuidad a las finanzas de los órganos comunales, para cuyo efecto debe consagrar en una norma de rango constitucional el Fondo Común Municipal, incluidos su objetivo y el componente que proviene del Tesoro Público.
3. La normativa respecto de las transferencias de recursos desde el gobierno central debe apuntar al establecimiento de criterios objetivos de distribución, a fin de facilitar la planificación comunal. Se trata de evitar que existan bruscas fluctuaciones de un período a otro, a objeto de que los planes de desarrollo tengan continuidad en el tiempo.
4. Las normas sobre financiamiento de los servicios que preste directamente la municipalidad, y que le han sido traspasados por el gobierno central, deben preservar que éstos sean solventados convenientemente con recursos de las arcas nacionales; a vía de ejemplo: Subvención Educacional.
5. El sistema jurídico de financiamiento debe contribuir a garantizar la

autonomía financiera, política y administrativa de los municipios, cuidando la armonía con las orientaciones de la política nacional.

6. El régimen jurídico debe contribuir a que la selección de los instrumentos tributarios se realice considerando los principios que sustentan el modelo jurídico y económico adoptado por el país.
7. El marco jurídico debe propender a que los municipios tengan una activa participación en la determinación, fiscalización y recaudación de sus ingresos, sean éstos impuestos o derechos. A manera de ejemplo podemos señalar que en la condonación de impuestos morosos las municipalidades no son requeridas para entregar su opinión en cuanto a los efectos que en sus presupuestos pueda tener una resolución de esa naturaleza. Algo similar ocurre respecto de las bases tenidas en cuenta para fijar los avalúos de los inmuebles, la tasación de los vehículos, las tablas para aplicar los derechos de edificación que emanan de órganos externos que resuelven sin ninguna injerencia municipal.
8. El marco jurídico debe contribuir a optimizar la organización que administra los instrumentos tributarios; la calidad de éstos por sí sola no es suficiente para el éxito del sistema; la forma como son manejados es consustancial a su eficiencia.
9. Para lograr lo anterior, el entorno legal pertinente, esto es: cuerpo jurídico orgánico, régimen estatutario, escala de remuneraciones, debe proporcionar los elementos necesarios para que los órganos comunales se doten de una estructura adecuada, definan con claridad las funciones propias de las unidades respectivas, cuenten con funcionarios compenetrados de la trascendencia de la función pública que desempeñan y altamente capacitados a fin de agilizar los procedimientos y promover una atención a los contribuyentes oportuna y expedita, al mismo tiempo que los niveles de remuneraciones deben ser adecuados y competitivos con los del resto de las organizaciones tributarias públicas y del sector privado.

10. Finalmente, el marco jurídico debe fomentar la conciencia tributaria del ciudadano y proporcionar los mecanismos que permitan la difusión de programas especiales tendientes a divulgar a toda la comunidad los instrumentos que utilizan las municipalidades, su significado económico y el destino asignado.

Es esencial que el régimen tributario del financiamiento de los municipios sea plenamente aceptado por los contribuyentes, de manera que se produzca entre ambos una interactuación fluida en pos de la satisfacción de las necesidades de la colectividad local y del desarrollo de la comuna.

B. Evaluación en particular de los ingresos municipales:

1. Ingresos tributarios

Permisos de circulación

Se pueden formular, respecto de la aplicación de este tributo, las siguientes consideraciones:

a) Dificultad de controlar la mora en el pago, debido a que no es posible advertir visualmente dicha circunstancia, lo que afecta la labor de fiscalización.

Se propone:

- Otorgar un distintivo que cambie anualmente de color y fácilmente distinguible a distancia.

b) Desigualdad en la carga tributaria respecto de los vehículos cuyo permiso de circulación se encuentra determinado en una tasa fija, lo que implica un mismo monto por capitales comprometidos de diferente magnitud.

Se propone:

- Aplicar una tasa sobre el precio corriente del vehículo.

c) Dificultad por parte de las municipalidades para proyectar sus ingresos por permisos de circulación, debido a que los municipios no están cumpliendo con los plazos de notificación de los traslados.

Se propone:

- Obligar a los municipios a que notifiquen los traslados dentro del plazo, bajo apercibimiento de tener que entregar los recursos de dichos permisos a la municipalidad en donde se obtuvo el año anterior.

PATENTES MUNICIPALES

a) Insuficiente fiscalización

- Por falta de personal.
- Por ausencia de colaboración institucionalizada de parte de otros órganos del Estado, por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos.

Se propone:

- Simplificar procedimientos y requisitos de autorización de funcionamiento.
- Dotar a las municipalidades de mayor número de funcionarios destinados a esta labor y con remuneraciones acordes con la función a cumplir.
- Disponer la obligatoriedad de exhibir la patente municipal al momento de efectuar trámites ante otros órganos del Estado; ejemplo: timbraje de boletas y facturas; propuestas de construcción de obras públicas o prestación de servicios y otros de similar naturaleza.

b) Exenciones injustificadas. La ley contiene exenciones que es necesario revisar y que a nuestro juicio atentan contra la equidad tributaria.

Se propone:

- Revisar las exenciones que favorecen a las empresas de transporte de carga y pasajeros; las que favorecen a las cooperativas, etcétera.
- Como regla general no deben existir exenciones cuando hay una actividad lucrativa de cualquier naturaleza.

c) Existencia de actividad informal. Es frecuente en las comunas urbanas la presencia de una actividad informal que, siendo conocida por la autoridad y teniendo intereses en regularizar su situación las personas que la ejercen, ello no es posible por inflexibilidad de la normativa vigente, en especial en las relativas a higiene del ambiente y al uso del suelo.

Lo anterior, sin embargo, no impide, como se presume sería su objetivo, que la actividad se realice y, por el contrario, ella se ejecuta sin ningún control.

- En efecto, los planos reguladores comunales son de muy difícil modificación y en consecuencia van quedando obsoletos respecto de la realidad. Habitualmente la aprobación de un nuevo plan regulador requiere de un proceso de 4 años o más. Situación similar se presenta con la tramitación de modificaciones parciales o planes seccionales que tienen largas demoras.
- En cuanto a las normas de salud del ambiente más que prohibir la instalación de una determinada actividad, parece conveniente establecer en qué condiciones técnicas se puede autorizar el funcionamiento a fin de revertir su condición ofensiva.

Se propone:

- Agilizar los mecanismos de actualización de los planes reguladores, a fin de hacerlos más identificables con la realidad.
- Institucionalizar un sistema de aprobación sanitaria que en general otorgue la autorización para funcionar a las distintas actividades, imponiendo diversos grados de exigencias tecnológicas para evitar el deterioro del medio ambiente.

d) Existencia de tope máximo de capital, para el cálculo de las patentes, lo que atenta contra la equidad tributaria. Las grandes empresas pagan un monto similar a lo que les corresponde a empresas de mucho menor tamaño.

El tope de 1.000 Unidades Tributarias Mensuales no tiene ninguna justificación.

Se propone:

- La eliminaciónde dicho tope, sin perjuicio de estudiar incentivos tributarios de carácter compensatorio.

e) Ausencia de cobro judicial de tributos. Los contribuyentes que pagan oportunamente sus patentes lo hacen por una positiva voluntad de cumplir con sus obligaciones tributarias, sin que existan acciones de la mayoría de los municipios destinadas a efectuar su cobro.

En especial, esta falta de actividad es apreciable respecto del cobro judicial, debido a la carencia de un procedimiento expedito y a la ausencia, dentro de las plantas municipales, de personal habilitado para ello.

Se propone:

- Aumentar las dotaciones de personal habilitado por la ley para efectuar su cobro o autorización para contratarlo con terceros, y financiarlo con un porcentaje de lo recaudado por concepto de mora.
- Establecimiento de un procedimiento más expedito.

IMPUESTO TERRITORIAL

a) Falta de participación municipal. Sin duda que éste es uno de los tributos de mayor significación para el financiamiento de los municipios; porque un 40% de su rendimiento queda a beneficio de la municipalidad en cuya comuna se encuentra el inmueble afecto al tributo y porque el 60% restante pasa a formar parte del Fondo Común Municipal.

Es por la gran trascendencia que tiene este recurso que se hace necesaria una mayor participación del sector en las distintas etapas del referido impuesto.

En la actualidad las municipalidades son meras espectadoras del proceso, desconocen los criterios considerados para fijar los avalúos de los inmuebles, determinación de los montos exentos, incorporación de nuevos inmuebles, cambio de destino, ampliaciones, condonación de tributos, y fiscalización.

Se propone:

- La presencia de representantes de los municipios en cada una de las etapas del mencionado impuesto.
- Compromiso del gobierno central en orden a que cada vez que se condone el Impuesto Territorial, compense con aporte fiscal los recursos que se restan al sistema de financiamiento municipal, aprobándose ambas iniciativas en conjunto.

b) Carencia de facultades para realizar los cobros judiciales del impuesto. Las municipalidades, a pesar de ser las beneficiarias del tributo, no tienen facultades para el cobro judicial de este tributo, siendo otro organismo, con otras muchas responsabilidades, el encargado de dichas actuaciones, el que naturalmente privilegia sus funciones más propias.

Se propone:

- Autorizar a todas las municipalidades del país para realizar el cobro de este tributo.

2. Ingresos no tributarios

Derecho por el Servicio Público de Aseo Domiciliario

a) Servicio prestado a menos del costo, debido a que los predios exentos del Impuesto Territorial, en su gran mayoría, quedan también exentos del derecho de aseo, constituyéndose en uno de los pocos servicios públicos que se prestan en forma gratuita.

Se propone:

- Derogar la exención del pago del derecho de aseo y facultar a las municipalidades para rebajar la tarifa a aquellos sectores territoriales de la comuna más deprimidos económicamente.

b) Se producen algunas distorsiones respecto del servicio de aseo de las ferias libres debido a que por sus características particulares (lavado y desinfección de la calle, horarios especiales) tiene un mayor costo que el servicio domiciliario.

Se propone:

- Separar el costo del servicio de aseo de ferias libres, a objeto de cargar en la respectiva patente la tarifa exacta de dicho valor, con el propósito de evitar distorsiones.

DERECHOS POR EXAMEN DE CONDUCTORES Y OTORGAMIENTO DE LICENCIAS

La actual jurisprudencia administrativa obliga a las municipalidades a devolver el valor pagado por el contribuyente si éste no aprueba los exámenes a que es sometido, a pesar de que el municipio ha prestado ya el servicio.

Se propone:

- Dividir el acto en dos etapas: la primera consiste en los exámenes que el postulante deberá pagar, cualesquiera sean sus resultados; y la segunda, que es el otorgamiento de la licencia que sólo se debería pagar si el postulante cumple con todos los requisitos y efectivamente dicho documento se le otorga.

C. COMENTARIO FINAL

Cualesquiera sean las mejoras que se introduzcan en las normas jurídicas que regulan el cálculo, recaudación y cobranza de los distintos tipos de ingresos propios de las municipalidades, no hay duda que seguirá existiendo un importante número de municipalidades que carecerán de los recursos suficientes para cumplir adecuadamente sus funciones, dado que no es posible obtener riqueza de la pobreza, lo que nos lleva a concluir que la única forma de garantizar un sistema de financiamiento municipal suficiente es fortaleciendo con nuevos y mayores recursos el Fondo Común Municipal, ya sea vía aportes obligados del presupuesto de la nación o destinando parte o el total de los rendimientos de otros impuestos fiscales.

IGNACIO IRARRÁZAVAL PATRICIA JOANNON

RECURSOS EXTERNOS DE REPERCUSIÓN MUNICIPAL*

* Versión corregida de texto publicado como "Documento de Trabajo" Nº 176 del CEP.

Funciones del municipio y fuentes de financiamiento

Las acciones que pueden y deben desarrollar las municipalidades se podrán entender en mejor forma si se comprende claramente su definición y funciones. Para ello, en el presente capítulo se desarrollarán, sintéticamente, la estructura, organización y funciones del municipio.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargadas de la administración de la comuna, o agrupación de comunas, que determine la ley, destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

El modelo administrativo que puede tener un municipio es sugerido en la ley en términos generales, permitiendo así que cada uno de ellos se instaure de acuerdo a su propia realidad social, económica y geográfica. No obstante, su estructura y organización deben ser sancionadas mediante decreto edilicio.

Las funciones que debe desarrollar un municipio pueden ser privativas o compartidas.

FUNCIONES PRIVATIVAS:

a) aplicar las disposiciones sobre transporte público, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;
b) aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización en la forma que determinen las leyes, en el marco de las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;
c) planificación y regularización urbana de la comuna y la elaboración del plan regulador comunal, de acuerdo a las normas legales vigentes;
d) aseo y ornato de la comuna,
e) promoción del desarrollo comunitario.
f) Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes nacionales y regionales.

FUNCIONES COMPARTIDAS O COORDINADAS CON OTRAS ENTIDADES:

a) asistencia social;
b) salud pública;
c) protección del medio ambiente;
d) educación y cultura;
e) capacitación y promoción del empleo;
f) deporte y recreación;
g) turismo;
h) transporte y tránsito público;
i) vialidad urbana y rural;
j) urbanización;
k) construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria;
l) prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia, y
ll) desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Para el desarrollo de estas funciones, la normativa contempla la facultad de los municipios para constituir Asociaciones, Corporaciones o fundaciones de derecho privado,para facilitar el cumplimiento de sus fines. Asimismo, pueden constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro, destinadas a promover y difundir el arte y la cultura. Pueden también establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados "unidades vecinales", destinadas a lograr un desarrollo equilibrado y una adecuada canalización de la participación ciudadana, así como colaborar en el cumplimiento de la normativa que protege el medio ambiente. Además, las municipalidades están facultadas para celebrar contratos con personas naturales o jurídicas con el fin de ejecutar determinadas acciones destinadas a atender las necesidades de la comunidad local, siempre que ello no implique el traspaso de sus funciones o potestades. Para desarrollar su gestión, los municipios poseen ingresos propios, ingresos provenientes de transferencias, de endeudamiento, del Fondo Común Municipal y de recursos externos.

Los ingresos propios son todas aquellas captaciones que obtiene directamente la municipalidad como resultado de sus actividades privativas. Entre estas destacan: Renta de Inversiones (arriendos, dividendos, intereses y utilidades producto de capitales invertidos), participación en el Impuesto Territorial, ingresos por cementerios, Ley 18.096, contribuciones municipales (permisos de circulación de vehículos y patentes municipales), derechos municipales (derechos de aseo y otros). También se considera dentro de los ingresos propios la participación comunal en el Fondo Común Municipal.(F.C.M.).

Los ingresos provenientes de transferencias corresponden a aportes extramunicipales, otorgados por organismos del sector público o privado y no comprometen el presupuesto municipal, en términos de una posterior devolución. Dichos aportes tienen un destino específico de inversión en la comuna.

Los ingresos provenientes de endeudamiento se obtienen de préstamos aprobados por el Ministerio de Hacienda cuya utilización se efectúa durante el ejercicio presupuestario. En su calidad de préstamos, estos

recursos deben ser reembolsados al organismo pertinente en el largo plazo, es decir, la deuda se amortiza en un período superior al año.
El Fondo Común Municipal es un fondo generado por el aporte de todas las comunas del país, que no compromete el presupuesto para su posterior devolución, destinado a redistribuir los recursos municipales para apoyar financieramente a las comunas de menores recursos.
El Fondo Común Municipal se constituye a partir de los siguientes recursos:

- 60% del Impuesto Territorial.
- 50% del Impuesto por Permisos de Circulación de Vehículos.
- 65% de lo que recauden las municipalidades de Providencia y Las Condes por pago de Patentes Municipales (comerciales, industriales y municipales).
- 45% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago por concepto de Patentes Municipales (comerciales, industriales y profesionales).

LOS RECURSOS EXTERNOS Y EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Para comprender en qué consisten los recursos externos al municipio, conviene, en primer lugar, tener presente cuáles son las distintas fuentes de recursos que financian directa o indirectamente programas y proyectos que tienen lugar en la comuna. Si bien la categorización de las fuentes de financiamiento que se sugiere no corresponde a la clasificación oficial de la contabilidad fiscal, permite una mejor compresión del sistema. Se distinguirán tres grandes fuentes de financiamiento de las actividades y proyectos de localización comunal.
En primer lugar, se encuentran los *ingresos propios* del municipio, los que corresponden fundamentalmente a los ingresos corrientes. Estos últimos se dividen en ingresos tributarios como permisos de circulación, patentes comerciales e Impuesto Territorial e ingresos no tributarios que considera

los derechos pagados por diversos conceptos, incluido el servico de recolección de basuras. Aparte de los ingresos corrientes, el municipio puede percibir ingresos de capital, herencias ,donaciones e ingresos por su participación en el Fondo Común Municipal . Dentro de los ingresos propios se considera el F.C.M., que reúne los aportes obligatorios que todos los municipios deben hacer a un fondo de carácter redistributivo. En algunas clasificaciones de ingresos municipales, se suele hacer referencia a los *ingresos propios permanentes*, los que consideran los ingresos de la primera parte de esta definición, dejando afuera la participación municipal en el FCM. Los ingresos propios se encuentran reglamentados por la Ley de Rentas Municipales (D.L. 3.063), todos ellos incorporados al presupuesto municipal. En resumen, los ingresos propios son los que financian la gestión municipal.

En segundo lugar, los *ingresos delegados* corresponden principalmente a los ingresos que el gobierno central les transfiere a los municipios para financiar los servicios incorporados a la gestión municipal. Entre estos servicios se cuentan la atención primaria de salud, educación municipalizada y atención de menores. En este sentido, los recursos transferidos por el Ministerio de Educación, vía subvenciones, o por el Ministerio de Salud vía Facturación por Atenciones Prestadas, no se incorporan al presupuesto de la gestión municipal, sino que se llevan en presupuestos independientes por áreas. Los ingresos delegados están reglamentados por el DFL 1-3.063. La discrecionalidad municipal en la administración de estos recursos es de una amplitud restringida dentro de la misma área; por ejemplo, sin dejar de lado la reglamentación del Estatuto Docente, el municipio puede mejorar las remuneraciones de los profesores, readecuar la planta, etc.

En tercer lugar, *los recursos externos de repercusión municipal* son una variedad de fondos públicos definidos por el gobierno central para financiar actividades o proyectos específicos. Entre éstos hay fondos de origen sectorial o ministerial, como el Programa de Equipamiento Comunitario del Ministerio de la Vivienda, y otros de origen intersectorial, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Desde otro punto de vista, puede plantearse que

hay fondos destinados a financiar obras de infraestructura física, como los dos anteriormente nombrados, y otros fondos de carácter social o asistencial, como el Subsidio Unico Familiar. Todos estos fondos repercuten de alguna manera en el financiamiento municipal, ya sea "sustituyendo" recursos para el financiamiento de proyectos que de alguna manera deberían o podrían haber sido financiados con recursos propios del municipio[1] o aportando "recursos adicionales" para el financiamiento de obras que el municipio, posiblemente, no estaba dispuesto a emprender pero que el gobierno central estimó como prioritarias. No existe una reglamentación común para los recursos externos; cada uno está regido por sus propias normas. En general, estos recursos no se incorporan a los presupuestos municipales.[2] El nivel de discrecionalidad municipal en la administración de estos recursos es totalmente variable, desde ser un mero ejecutor de la normativa del gobierno central, como en el caso del Subsidio Unico Familiar, hasta ser un administrador de los recursos y gestor de proyectos, como en el Programa de Mejoramiento de Barrios.

CUADRO Nº 1

Total de recursos de repercusión municipal

Año 1990

	Monto (Miles $ 1990)	Gasto público %	PGB %
Ingresos propios	131.285.325	5,48	1,55
Ingresos delegados	61.690.591	2,58	0,73
Recursos externos municipales	94.904.173	3,96	1,12
Total	287.880.089	12,03	3,40

Fuente: Estimación a partir de la Contraloría General de la República.

[1]Ya que esos fondos están destinados a desarrollar actividades dentro de las funciones del municipio.

[2]Salvo los Programas de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y el de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios.

El Cuadro Nº 1 muestra una estimación de los recursos de repercusión municipal durante 1990. En relación a los ingresos propios, puede apreciarse que estos ascendieron a más de $131 mil millones, cifra que corresponde a un 5,4% del gasto público; esta magnitud de recursos es similar a la gastada por el Ministerio de Obras Públicas ese mismo año. Por otra parte, los ingresos delegados, que incluyen las subvenciones a los establecimientos educacionales municipalizados y la facturación por atención prestada en salud alcanzaron casi un 2,6% del gasto público. Finalmente, el monto de los recursos externos de repercusión municipal que pudo ser estimado para el año en estudio, correspondió a casi $95 mil millones, cifra que es comparable con los gastos devengados del Ministerio de la Vivienda.

En relación al total de recursos del sistema municipal, puede apreciarse que éstos ascendieron a casi $288 mil millones, lo que corresponde a un 3,4% del PGB de ese año. De la observación del cuadro puede apreciarse que la suma de los ingresos delegados y los recursos externos de repercusión municipal constituyen más de la mitad del total de recursos del sistema, lo que revela la importante incidencia que tienen estos recursos para el funcionamiento del sistema municipal, los cuales, sin ser de administración directa del propio municipio, vienen a financiar el desarrollo de las funciones que le son asignadas.

II Función y magnitud de los recursos externos

Tal como se adelantó en el punto anterior, los recursos externos son fruto de una variedad de intenciones que en determinados momentos tuvo el gobierno central para crearlos. Quizás el único elemento común entre ellos sea el hecho de haber sido creados por voluntad del gobierno central, ya que sus fines y mecanismos de asignación son bastante diferentes, tal como se podrá apreciar en la sección siguiente.

La cobertura de los recursos externos que se utiliza en este trabajo es bastante amplia, ya que se han considerado todos los fondos externos que tienen repercusión municipal. Es decir, los fondos que financian proyectos o programas que caben dentro de las funciones privativas o compartidas del municipio. El rol específico del municipio respecto de estos fondos es diverso, pudiendo ir desde la identificación de los beneficiarios del programa o identificación del propio proyecto, a la administración de los recursos o incluso a la ejecución del proyecto. En este sentido, estos fondos no deberían mirarse como producto de la generosidad del gobierno central o, inversamente, como la insistencia de los gobiernos locales; sino más bien como una transferencia de recursos entre distintas instancias del Estado, para la ejecución de actividades que se deben llevar a cabo a través de diferentes niveles de gestión territorial.

MAGNITUD DE LOS RECURSOS EXTERNOS

En la cuantificación de los recursos externos de repercusión municipal se ha considerado la mayoría de las transferencias que hace la Subsecretaría de Desarrollo Regional a los municipios. Sin embargo, también se ha incluido algunos fondos sectoriales y nacionales en aquellos aspectos que tienen repercusión municipal. Para comprender mejor la composición de estos recursos, es conveniente dar una breve explicación sobre lo que se incluye o no en cada uno de los fondos[3]. En la lista siguiente se consideran todos los recursos que a juicio de los autores deberían ser considerados como recursos externos al municipio. En algunos casos, sin embargo, en la cuantificación posterior no se pudieron contabilizar todos ellos, debido a problemas de falta de desagregación de la información, la reciente creación de algunos programas o simplemente a la imposibilidad de acceder a la información.

[3]En la sección siguiente de este trabajo, se describe con mayor detalle las características de cada uno de estos fondos y su operatoria.

RECURSOS EXTERNOS PARA INVERSIÓN REAL

1. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): Se consideran los recursos destinados a financiar proyectos de los sectores salud, educación y otros[4] ;estas áreas concentran el grueso de la inversión de carácter municipal. No se incluyen en este caso los proyectos financiados por el FNDR en Obras Públicas y Vialidad Urbana ya que, en la mayoría de los casos, estos tienen carácter intercomunal o incluso regional. Por ejemplo; el financiamiento de un *by-pass* en la carretera Panamericana Sur.
2. Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios: Se considera la totalidad de los recursos canalizados por este fondo.
3. Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal: Se considera la totalidad de los recursos canalizados por este fondo.
4. Ministerio de la Vivienda: Dentro la inversión que realiza este ministerio se incluyen los programas de equipamiento comunitario, saneamiento de poblaciones, saneamiento de títulos, y pavimentación urbana.
5. Digeder: Inversión en canchas y recintos deportivos.
6. Fondo Social Presidente de la República: Se considera la totalidad de los recursos canalizados por este fondo.

RECURSOS EXTERNOS DE CARÁCTER ASISTENCIAL

7. Subsidio Unico Familiar: Se considera la totalidad de los recursos canalizados por este fondo.
8. Pensiones Asistenciales: Se considera la totalidad de los recursos canalizados por este fondo.

[4]Desgraciadamente no se cuenta con buena información del Banco Integrado de Proyectos (BIP), lo que, de existir permitiría saber exactamente la composición de la inversión sectorial financiada por el FNDR a nivel comunal.

9. Subsidio al consumo de agua potable: Se considera la totalidad de los recursos canalizados por este fondo.

RECURSOS EXTERNOS DE CARÁCTER SOCIAL

10. Fondo especial de déficit de la educación: Se considera la totalidad de los recursos canalizados por este fondo.
11. Aportes extraordinarios a la salud: Se considera la totalidad de los recursos canalizados por este fondo.
12. Programa de alimentación escolar: Se considera la totalidad de los recursos canalizados por este fondo.
13. Fondo de Solidaridad e Inversión Social: Dentro de este fondo debería considerarse parte de los recursos destinados a financiar los programas de desarrollo social, en particular deben incluirse los Programas de Mejoramiento de las Condiciones de Vida en el Medio Urbano. Estos programas tienen características muy similares a los programas de desarrollo social llevados a cabo por cualquier municipio. Sin embargo, no hay información disponible que permita realizar una estimación detallada de la magnitud de estos recursos.
14. Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE): Se debe considerar parte de los recursos de este programa destinados al mejoramiento de la calidad de la enseñanza Preescolar, Básica y Media, sin incluir los recursos destinados al mejoramiento institucional del nivel central. Desgraciadamente no se conoce un desglose detallado del programa de gasto del MECE; además que éste recién comenzó a operar en 1992, por lo tanto, en su cuantificación sólo se entregan algunas cifras iniciales.
15. Programa de las 900 escuelas: Al igual que en el caso del MECE, se desconoce el desglose de los gastos del programa. En concreto, sería

interesante conocer la magnitud de los recursos de este programa destinados a mejoramiento de la infraestructura de las escuelas municipales y otras áreas de gastos vinculadas al municipio. Por lo tanto, en la cuantificación de este programa se incluyen algunas cifras estimativas iniciales.

En el Cuadro Nº 2 se puede observar una estimación de los recursos externos de repercusión municipal. Este ha sido elaborado a partir la suma de cada uno de los programas considerados como recursos externos de acuerdo a la descripción previa. La magnitud de cada clasificación de recursos externos ha sido expresada en términos del total de inversión real municipal financiada con recursos propios, que incluye todos los gastos para formación de capital y compra de activos físicos existentes[5] y, además,considerando los ingresos propios municipales.

En cuanto a los recursos externos para inversión real, puede observarse que alcanzaron a más del doble de los recursos propios de que dispuso la municipalidad para estos efectos. Esto muestra la dependencia que tiene el municipio de estos recursos para invertir en obras de adelanto local. Mas aún, tal como se aprecia más adelante, la disponibilidad de estos recursos se caracteriza por grandes fluctuaciones, lo que dificulta ampliamente la planificación del desarrollo comunal. Las fluctuaciones no sólo se refieren al monto total de los recursos involucrados, sino tambien a la distribución de los mismos, lo que puede producir, por ejemplo, que una comuna reciba un año un importante financiamiento por un fondo determinado y ninguno al año siguiente. En definitiva, este tipo de financiamiento no responde a programas globales de desarrollo, sino más bien a financiamiento de proyectos específicos.

[5]La cifra de, inversión real municipal no incluye los programas de mejoramiento de barrios y urbano, ya que de ser así, se produciría una doble contabilización de los mismos.

CUADRO Nº 2
Estimación de los recursos externos

	Monto (Miles $ 1990)	% Inv. Real	Ingresos Propios Municipales
Recursos externos			
INVERSION REAL	39.101.815	224,10	29,78
FNDR	17.484.650	100,21	13,32
Prog. mejor. barrios	12.115.734	69,44	9,23
Prog. mejor. urbano	2.392.000	13,71	1,82
Prog. Inver. M. Vivienda	6.323.531	36,24	4,82
Digeder	305.244	1,75	0,23
Fondo social	480.656	2,75	0,37
Recursos externos			
ASISTENCIALES	40.163.691	230,19	30,59
Subsidio único familiar	10.705.347	61,35	8,15
Pensión asistencial	29.251.344	167,65	22,28
Subsidio agua potable	207.000	1,19	0,16
Recursos externos			
SOCIALES	15.538.667	89,06	11,84
Fondo déficit educación	2.718.000	15,58	2,07
Fondo déficit salud	1.275.000	7,31	0,97
Pg. alimentación escolar	11.545.667	66,17	8,79
FOSIS	S./I.	S./I.	S./I.
MECE	Inicio 1992	Inicio 1992	Inicio 1992
P-900	S./I.	S./I	S./I.
TOTAL	94.804.173	543,34	72,21

Fuente: Estimaciones propias.

III Características y evolución de los fondos externos

En esta sección se describen las principales características de cada uno de los distintos tipos de fondos mencionados previamente, por otra parte, también se analiza la evolución de la magnitud de los recursos comprendidos en cada uno de ellos. Finalmente, en la descripción se hace una reseña del rol que juega el municipio respecto de estos recursos, ya sea en su administración, supervisión o transferencia de éstos.

A. Recursos Externos para inversión real

1. Fondo Nacional de Desarrollo Regional

Mediante el Decreto Ley Nº 575 de 1974 se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) , mecanismo mediante el cual se redistribuirán los recursos a las regiones del país, que se obtuvieron como resultado de aplicar el DL Nº 573 de 1974. Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el DL Nº 575/74, Art. 24º, dicho Fondo tendrá como fuente de recursos a lo menos el 5 por ciento del total de los ingresos tributarios, excluidos los impuestos a los bienes raíces. Por otra parte, la Constitución de 1980 (Art. 104º) dispone que "sin perjuicio de los recursos que se destinan a las regiones en la Ley de Presupuestos de la Nación, ésta contemplará, con la denominación de Fondo Nacional de Desarrollo Regional, un porcentaje del total de los ingresos de dicho presupuesto para su distribución por regiones".

En el contexto de las definiciones legales, resulta evidente que el FNDR es un fondo estable que garantiza un financiamiento mínimo para las regiones del país.

El FNDR comenzó a operar en el país en 1976 con recursos fiscales, hasta que en 1985 se contrató con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un préstamo parcial (45 por ciento) para llevar a cabo el Programa de Inversión Múltiple y Desarrollo Local. Con ello se logró casi duplicar el nivel de inversión regional en distintos sectores, situación que se ha prolongado a partir de marzo de 1990 mediante un nuevo contrato con el BID.

Los recursos del FNDR son distribuidos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior mediante un modelo que se construye bajo la siguiente premisa: *mientras menor sea el nivel de desarrollo de una región, mayor será su participación en el monto global del FNDR*. Para este fin se utilizan variables tales como:

- Población regional en extrema pobreza.
- Grado de ruralidad regional.
- Diversidad poblacional por región.
- Producto geográfico nacional.
- Distancia de las capitales regionales a la Región Metropolitana.
- Tasa de desempleo regional.

La generación de un proyecto que será financiado por el FNDR ocurre generalmente en el municipio o en las respectivas SEREMI (Secretaría Regional Ministerial). Para ello se deben presentar los distintos proyectos a las SERPLAC (Secretaría Regional de Planificación y Coordinación) respetando las normas que imparte MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) para la ejecución de proyectos de inversión en el territorio nacional. La administración del FNDR y de los proyectos financiados por esta vía corresponde a la intendencia regional, la que tiene como instancia de enlace con el nivel central a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Además, es necesario tener presente que dentro de la política de utilización de recursos se señala que cualquier iniciativa de inversión a nivel regional debe considerar, en primer lugar, la posibilidad de ser abordada con dichos recursos.

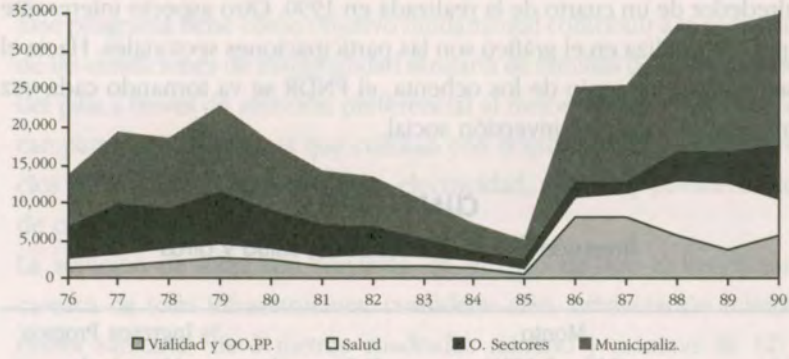
Tal como puede desprenderse de lo anterior, la participación del municipio se restringe a la identificación de algunos proyectos, su formulación y presentación a los niveles superiores. La municipalidad no participa en la priorizacion de los proyectos a nivel regional. Es decir, es

el intendente junto al COREDE o Consejo Regional de Desarrollo, quienes deciden en último término el financiamiento de un proyecto. De esta manera, el FNDR no sustituye necesariamente la inversión municipal con recursos propios, por cuanto la importancia comunal del proyecto puede no sólo no corresponder con la regional, sino que incluso puede ser incompatible con ella, caso en el cual quedaría fuera de financiamiento. La inversión que se realiza con los recursos del FNDR se efectúa en sectores de salud, educación, obras públicas, vialidad y otros. Para efecto de este trabajo, se han considerado como recursos del FNDR de carácter externo al municipio, las inversiones de este Fondo en las áreas de salud, educación y otros sectores; esto último corresponde principalmente a inversión en infraestructura rural.

GRAFICO Nº 1

Inversión efectiva FNDR

(Millones de $ 1990)



Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional.(SUBDERE)

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) ha contado con un total de recursos de $ 276.929 millones en los últimos 15 años (1976-1990) con un promedio anual de $ 18.461 millones para inversión, destinados fundamentalmente a los sectores de obras públicas (agua potable, alcantarillado y vialidad rural), educación, salud y vialidad urbana. Los fondos destinados al sector obras públicas representan el 38% del total,

los que alcanzaron su valor máximo en 1981 ($ 13.844 millones), en tanto que la inversión en educación equivale a un 18%, con un valor máximo en 1986 ($ 8.241 millones). Por otra parte el sector salud representa el 15% de la inversión total con un promedio anual de $ 2,7 millones entre los años 1976 a 1990, con un fuerte incremento durante 1989, año de máxima inversión dentro del sector, con $ 8.731 millones.

Del total de recursos invertidos por el FNDR en el período 1976-1990, el 53,81% de éstos se consideran, de acuerdo a este estudio, municipalizables o de repercusión municipal.

El Gráfico Nº 1 (supra) muestra la inversión efectiva del FNDR entre 1976 y 1990. Es posible apreciar las importantes variaciones que los recursos totales de este fondo han experimentado en los últimos quince años, en particular merece destacarse la importante disminución experimentada a comienzos de la década de los ochenta, en el período de crisis de la deuda. En este sentido, en 1984 la inversión efectiva del FNDR fue alrededor de un cuarto de la realizada en 1990. Otro aspecto interesante que se visualiza en el gráfico son las participaciones sectoriales. Hacia el segundo quinquenio de los ochenta, el FNDR se va tornando cada vez más en un fondo de inversión social.

CUADRO Nº 3

Inversión FNDR en educación, salud y otros

Año	Monto (Miles $ 1990)	% Inv. real	% Ingresos Propios Municipales
1985	2.632.339	12,31	2,73
1986	12.706.041	59,38	13,15
1987	12.824.223	59,93	13,28
1988	16.827.215	78,64	17,42
1989	16.718.586	78,13	17,31
1990	17.484.650	81,71	18,10

Fuente: Cálculos propios a partir de Subsecretaría de Desarrollo Regional.

En el Cuadro Nº 3 se puede observar la evolución del gasto efectivo del FNDR, de repercusión municipal. Tal como se aprecia, los recursos destinados a las áreas mencionadas han tenido un aumento real durante los últimos cinco años. Esto muestra, simultáneamente que la inversión real municipal con recursos propios ha caído en relación a esta fuente de recursos externos.

2. Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios

Este programa se inició en el año 1983 y es financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); se regula por la Ley 18.138 y su financiamiento se contempla anualmente en la Ley de presupuesto de la nación. Por tanto, se puede considerar como fuente estable de financiamiento hasta que la demanda por soluciones sanitarias, como las que se describirán más adelante, justifiquen su existencia.

Este programa tiene como objetivo fundamental contribuir a la reducción de las condiciones de marginalidad sanitaria de familias de bajos ingresos del país,a través de atención preferencial al mejoramiento de barrios en campamentos irregulares que cuentan con dotación deficitaria de servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, trazado y pavimentación de calles).

La solución de lotes con servicios, en el caso de que el beneficiario carezca de toda infraestructura, considera: sitio, urbanización mínima, caseta sanitaria (de 6 metros cuadrados mínimo y máximo de 12) y titulación.

De acuerdo a la infraestructura y las construcciones existentes en cada barrio, el programa consiste en la ejecución de proyectos que varían desde la construcción de infraestructura sanitaria en sectores urbanizados hasta la construcción de infraestructura sanitaria, incluyendo obras de urbanización en loteos nuevos.

Los proyectos del programa se pueden agrupar en dos grandes categorías según la cantidad de infraestructura aprovechable en cada barrio: radicación y erradicación.

La selección de las poblaciones por beneficiar es efectuada por la correspondiente municipalidad a base del diagnóstico comunal que permite detectar las necesidades más urgentes de la comuna. Cada proyecto es evaluado socioeconómicamente, debiendo cumplir parámetros mínimos de rentabilidad (12 por ciento) para asegurar que se esté haciendo buen uso de los recursos.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo procede finalmente a la asignación de los recursos según las nóminas de proyectos priorizados, elaboradas en las intendencias regionales, y la pobreza regional según la encuesta CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional)

La contratación de las obras es efectuada mediante licitación pública internacional; las municipalidades son las responsables del control financiero y físico de las obras.

Hasta 1990 la responsabilidad de la administración de la cartera hipotecaria recaía en la municipalidad, lo que suponía el futuro cobro de los dividendos de los beneficiarios. Los fondos que el municipio recuperaba por este concepto pasaban a constituir recursos propios. A partir de 1991, se establece una condonación a los deudores hipotecarios de este programa.

Los criterios utilizados para asignar los recursos disponibles, a nivel regional, consideran la distribución de la población en proyectos de saneamiento básico existente en la base de datos del programa que administra la SUBDERE que es contrastada con la disponibilidad de estudios de ingeniería para cada proyecto. La distribución que resulta al utilizar la ficha CASEN es corregida para evitar las migraciones por concentraciones excesivas de recursos en unas pocas regiones (es el caso específico de la Región Metropolitana y la VIII).

CUADRO Nº 4

Programa de mejoramiento de barrios y lotes con servicios

Año	Monto (Miles $ 1990)	% Inv. real	% Ingresos Propios Municipales
1985	5.284.664	24,70	5,47
1986	5.694.325	22,55	4,88
1987	7.185.667	24,26	6,30
1988	13.349.116	26,76	9,42
1989	11.133.444	37,16	7,58
1990	12.115.734	69,44	9,23

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional.

El Cuadro Nº 4 muestra la evolución de los recursos del programa de mejoramiento de barrios y lotes con servicios. Tal como se observa, a partir de 1988 el gobierno central aumenta al doble la cantidad de recursos que aporta a ese programa, lo que refleja un reconocimiento de la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, este aumento absoluto no se refleja en términos de la inversión real con recursos propios, dado que esta última casi se duplica en igual período.

3. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL

El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal se creó en 1987 y operó entre los años 1987 y 1989 en algunas comunas del país, tenía como principal objetivo aminorar los problemas de desocupación laboral de los sectores más desposeídos disminuyendo los niveles de desempleo imperante en esa época, a través del financiamiento de proyectos intensivos en mano de obra tales como: pavimentación de aceras y calzadas, alcantarillado, agua potable y equipamiento comunitario,esos proyectos debían

cumplir con un mínimo monto de empleo generado. Los recursos invertidos en este programa, hasta diciembre de 1989, totalizaron $11.847 millones.
En el mes de julio de 1990, el gobierno decidió reactivar el financiamiento de este programa y redefinir sus objetivos con el fin de incorporar al nivel provincial en la toma de decisiones permitiendo al mismo tiempo la participación de las diversas organizaciones comunitarias en el proceso de inversión pública y liberando al mismo tiempo las exigencias de empleo generado, que hasta la fecha condicionaba el programa.
El financiamiento de este programa es inestable por cuanto su aplicación contínua es sensible a la disposición política, pese a estar consignado como ítem en la Ley de Presupuesto de la Nación.
El objetivo principal del programa es el desarrollo y adelanto comunal a través de la implementación de obras de infraestructura y equipamiento en asentamientos humanos de extrema pobreza que, por su estructura o monto, no son estimados como seleccionables para optar al financiamiento de programas tipo FNDR o de origen sectorial.
El programa constituye hoy una alternativa de financiamiento para muchas comunas que han reducido drásticamente su ítem de obras de inversión por tener que transferir recursos municipales a los servicios de salud y educación que ellas administran y no pueden, por lo tanto, satisfacer con recursos propios este tipo de necesidades de la población.
El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal es administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. A nivel provincial, los gobernadores son los encargados de coordinar la ejecución del programa dentro de su territorio jurisdiccional y corresponde a cada uno de ellos participar activamente en la toma de decisiones en materia de priorización de las inversiones.
Los municipios y organizaciones comunitarias postulan los proyectos y actúan como unidades ejecutoras. La revisión de los antecedentes técnicos y la selección de los proyectos a financiar están a cargo de la gobernación y la Seremi-Mideplan, (Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Planificación), respectiva.

La distribución de los recursos del programa a nivel regional se realiza a partir de un indicador de asignación que considera las siguientes variables: población regional en extrema pobreza, densidad poblacional, tasa de desempleo, tasa de nacidos vivos sin atención médica y la cobertura educacional.

La asignación de los recursos al interior de cada región, es decir, a nivel provincial, se realiza en sectores de menores recursos y más necesitados. Para la determinación del coeficiente de distribución se ponderan las siguientes variables: ingresos propios permanentes per cápita, inversión per cápita provincial y dependencia del Fondo Común Municipal.

El monto de los recursos involucrados en el programa se puede observar en el Cuadro Nº 5. Para el período considerado se aprecia una considerable fluctuación anual en el monto de los recursos, lo que puede explicarse por el hecho de que el financiamiento de este programa proviene de los excedentes estacionales de caja del Ministerio de Hacienda.

CUADRO Nº 5

Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal

Año	Monto (Miles $ 1990)	% Inv. real	% Ingresos Propios Municipales
1987	1.133.841	3,83	0,99
1988	5.405.886	10,84	3,82
1989	5.307.330	17,71	3,61
1990	2.392.000	13,71	1,82

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional.

4. MINISTERIO DE LA VIVIENDA

Más allá de la función habitacional, el Ministerio de la Vivienda realiza una variedad de inversiones que tienen por objeto mejorar el entorno de

las poblaciones donde se construyen viviendas o, simplemente, mejorar las condiciones de poblaciones preexistentes.

Equipamiento comunitario: El equipamiento comunitario es una línea de acción que está destinada a dotar de servicios comunitarios básicos a los nuevos conjuntos habitacionales. Dentro de esto, se incluye postas de primeros auxilios, centros abiertos, escuelas, sedes sociales y espacios recreativos como multicanchas y juegos infantiles.

En este caso, la comuna puede tomar la iniciativa de postular a financiamiento de proyectos dentro de este ámbito; cada uno de éstos debe presentarse con los antecedentes técnicos completos (compatibilidad de la obra con el plano regulador, plano de arquitectura, conexión a alcantarillado, etc.). Sin embargo, la decisión sobre la realización de la obra recae completamente en el Serviu. En este sentido sería pertinente considerar la posibilidad de que existiera una instancia formal de coordinación entre el Serviu y el municipio, lo que permitiría probablemente tomar mejores decisiones respecto de estos recursos.

Cabe destacar que a partir de 1991, parte de estos recursos ha sido incorporada a las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)[6]. Este mecanismo de financiamiento plantea la exigencia de una coordinación obligada entre el ministerio correspondiente y el gobierno regional. Esta medida constituye un importante avance hacia una mayor descentralización en las decisiones de asignación de los recursos sectoriales. Sin embargo, como no existe aún un mecanismo claro de negociación intraregional de las prioridades comunales, es posible que se continúe operando con los criterios de los equipos ministeriales regionales, los que no siempre responden a las motivaciones locales.

Saneamiento de poblaciones: El programa de saneamiento de poblaciones, que se inició en 1978, tiene como objetivo principal el mejoramiento sanitario de los sectores marginales de extrema pobreza, tales como operaciones sitio, campamentos y otros. Consiste en la construcción de soluciones de infra-

[6] Esto es una consecuencia de las modificaciones introducidas al Capitulo XIII de la Constitución.

estructura sanitaria y urbanización básica. Tal como se puede apreciar en el Cuadro Nº 6, la mayor parte de la inversión en este programa no es financiada por el Serviu, sino por otras instituciones públicas, fundamentalmente municipalidades. En 1990, un tercio de la inversión en saneamiento de poblaciones fue financiada por el Ministerio de la Vivienda. Este hecho revela el componente local de este tipo de inversiones, ya que es una prioridad que los propios municipios visualizan por el hecho de tener una mayor proximidad con este tipo de problemas. A partir de 1991, parte de los recursos de este programa también son incorporados a los ISAR, con las mismas características que las explicadas para el caso anterior.

Pavimentación: El programa de pavimentación comprende la inversión en pavimentos nuevos, reparación y conservación de pavimentos y emergencias. Todas estas líneas de acción tiene carácter marcadamente local, llegándose incluso a pavimentar pasajes poblacionales con estos fondos. Parte de estos recursos son incorporados al sistema ISAR a partir de 1991.

El programa ministerial de pavimentaciones también incluye una línea de acción referida a vialidad urbana; ésta no ha sido considerada dentro de los recursos externos de repercusión municipal por cuanto ella financia obras de alcance intercomunal.

El Cuadro Nº 6 muestra la evolución de los programas de inversión del Ministerio de la Vivienda, que tienen repercusión municipal. En relación al saneamiento de poblaciones, es posible comprobar que durante el periodo de análisis, un 92% de la inversión fue financiada por otros sectores, principalmente el municipal, a través de fondos de mejoramiento de barrios y marginalmente por el FNDR y Fondo Social. Esto revela la poca claridad que existe en términos de la asignación de recursos a distintas instancias para la ejecución de actividades similares. Respecto de pavimentaciones, puede apreciarse que éstas son financiadas principalmente por el sector, dado que el municipio no tiene atribuciones ni recursos que le permitan realizar este tipo de obras. Finamente, en el área de equipamiento nuevamente se aprecia que la mayoría de la inversión se realiza con recursos ajenos al sector vivienda.

CUADRO Nº 6
Programas de inversión Ministerio de la Vivienda
(Miles $ 1990)

	Saneamiento	Pavimentación			Equipamiento	Total
	población	Nuevos	Rep. conserv.	Emergencia		
1985						
Sector	202.777	333.803	776.793	–	139.136	1.452.509
Otros	4.876.075	428.203	143.941	–	244.830	5.693.049
Total	5.078.853	762.006	920.734	–	383.967	7.145.558
1986						
Sector	199.034	1.567.936	3.228.838	–	108.564	5.104.371
Otros	5.887.154	882.050	212.698	–	451.476	7.433.377
Total	6.086.188	2.449.986	3.441.535	–	560.040	12.537.749
1987						
Sector	801.750	2.848.240	2.296.686	–	409.298	6.355.975
Otros	5.893.019	3.047.711	255.874	–	230.729	9.427.333
Total	6.694.769	5.895.951	2.552.560	–	640.027	15.783.308
1988						
Sector	358.760	2711.600	2.141.952	457.965	186.555	5.856.831
Otros	4.212.900	4.784.919	278.710	0	352.957	9.629.486
Total	4.571.660	7.496.519	2.420.661	457.965	539.512	15.486.317
1989						
Sector	111.060	2.136.336	3.193.274	216.005	291.999	5.948.673
Otros	7.153.045	4.875.327	361.755	0	400.937	12.791.064
Total	7.264.105	7.011.663	3.555.028	216.005	692.937	18.739.738
1990						
Sector	595.229	2.543.139	2.648.583	308.221	228.358	6.323.531
Otros	1.186.902	1.196.760	30.573	0	351.959	2.766.194
Total	1.782.131	3.739.899	2.679.155	308.221	580.317	9.089.724

Fuente: Memorias Ministerio de la Vivienda.

El Cuadro Nº 7 muestra la inversión del Ministerio de la Vivienda (en saneamiento, pavimentación y equipamiento) financiada con recursos del sector. Se puede notar que a partir de 1986 la magnitud de los recursos destinados a estos programas se ha mantenido relativamente constante en el tiempo.

CUADRO Nº 7
Programas de inversión Ministerio Vivienda

Año	Monto (Miles $ 1990)	% Inv. real	% Ingresos Propios Municipales
1985	1.452.509	6,79	1,50
1986	5.104.371	23,85	5,28
1987	6.355.975	29,70	6,58
1988	5.856.831	27,37	6,06
1989	5.948.673	27,80	6,16
1990	6.323.531	29,55	6,55

Fuente: Cálculos propios a partir de Memorias Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Vivienda Básica o Social: El programa de viviendas básicas corresponde al subsidio de una vivienda de alrededor de 215 UF a familias en condiciones de marginalidad social. La postulación a este subsidio se hace a través de los municipios o del propio Serviu, existiendo la posibilidad de postular tanto individual como colectivamente. Respecto de este programa, el municipio actúa como un mero receptor de los antecedentes individuales, los que deben ser remitidos a la instancia regional. Además, el municipio cumple un importante rol en la obtención de los Indices CAS[7] de los postulantes, lo que constituye un requisito para la postulación.

El sistema de asignación de las viviendas ha funcionado principalmente a base de un sistema de puntaje nacional, común para todo el país, en el cual compiten los postulantes de diversas comunas dentro de un registro de postulantes regional. En este sentido, el programa ha tenido un carácter supracomunal, en el cual no se considera necesariamente la localización de los demandantes sino más bien sus prioridades de localización en relación a la oferta de viviendas financiadas por el

[7]El índice de Estratificación Socioeconómico (CAS) sirve para priorizar los beneficiarios de diversos programas sociales y se basa en una encuesta en la que se recoge información sobre la situación socioeconómica de las familias .

ministerio. Por lo tanto, en las condiciones de operación actual no podría considerarse a este programa como un recurso municipal externo.
A pesar de lo anterior, no cabe dudas de que el municipio debería tener una responsabilidad mucho mayor respecto de este programa. En este ámbito, Jordán (1990) ha sugerido que la comuna tenga, por lo menos, funciones en lo que se refiere a la clasificación de la demanda y presentación de los proyectos. Es inconcebible que una municipalidad sea informada oficialmente sobre la construcción de una población dentro de su ámbito territorial, con posterioridad a la adjudicación del proyecto o la iniciación de faenas. Es lógico entender que esa nueva población traerá importantes nuevas demandas para el municipio receptor, desde mayores vacantes en los colegios municipales hasta problemas en el sistema de recolección de la basura.

5. Digeder

La Dirección General de Deportes y Recreación tiene instancias operativas a nivel comunal . los Consejos Locales de Deportes. Estos organismos son independientes del municipio y reciben sus directrices de operación de la propia Digeder. Sin embargo, esta institución casi no aporta a los gastos de operación de los consejos locales, los que se financian fundamentalmente a través de subvenciones municipales y concesiones para el arriendo de recintos deportivos municipales.
Los consejos locales pueden postular a financiamiento de proyectos de infraestructura deportiva ante la Digeder; en la mayoría de los casos la formulación de estos proyectos se hace de manera conjunta con las Secretarías Comunales de Planificación; esta última instancia aporta su experiencia en la formulación de proyectos. Adicionalmente, los consejos locales solicitan apoyo a Digeder para la realización de actividades deportivas dentro de la comuna; la decisión sobre la colaboración recae en esta instancia central. En todo caso, mayoritariamente Digeder no transfiere dinero sino implementos deportivos, o financia directamente a los monitores de deportes.

En consecuencia, nuevamente nos encontramos con un caso de transferencias del nivel central que financian actividades relacionadas con las funciones del municipio como es el deporte y la recreación[8], en las cuales tiene muy poca injerencia, a pesar de que debe financiar este tipo de actividades con ingresos propios.

En la cuantificación de los recursos de Digeder de repercusión municipal no se ha podido contar con la información lo suficientemente desagregada. Por lo cual se ha hecho una estimación a partir de los gastos en inversión real de esta institución. Existe conciencia de que esto constituye una subestimación del total de recursos de esta institución, que se manejan a nivel local.

CUADRO Nº 8

Digeder-Inversión Real

Año	Monto (Miles $ 1990)	% Inv. real	% Ingresos Propios Municipales
1985	225.317	1,05	0,23
1986	245.474	0,97	0,21
1987	38.004	0,13	0,03
1988	653.641	1,31	0,46
1989	8.039	0.03	0.01
1990	305.244	1,75	0,23

Fuente: Ley de Presupuestos Sector Público.

6. FONDO SOCIAL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El Artículo 2º del Decreto Nº 637 del Ministerio del Interior, del 31 de Mayo de 1982, señala que el Fondo Social tiene por objetivo el financiamiento de programas, proyectos y estudios de carácter social, elaborados por los distintos ministerios y organismos o instituciones públicas y privadas.

[8]Artículo 4º, letra f, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

El Artículo 3º del Decreto señalado establece que con cargo a este fondo pueden consultarse proyectos que tengan por finalidad contribuir a la erradicación de la extrema pobreza y la marginalidad social y a la atención de situaciones de pobreza transitoria. Entre estos proyectos se destacan viviendas sociales y de emergencias, programas y proyectos de infraestructura básica de servicios en poblaciones de escasos recursos, infraestructura básica y equipamiento de salud y educación para sectores de extrema pobreza, programas de asistencia nutricional, programas de asistencia social , destinados a la atención de indigentes y necesitados, y otros.

Respecto de la asignación, distribución e inversión de los recursos, se establece que los programas y proyectos deben ser presentados a Mideplan a fin de ser sometidos al Consejo Social de Ministros para su consideración. El Fondo es administrado por la Subsecretaría del Interior. La comuna sólo identifica y presenta proyectos al consejo social de ministros, el que decide.

Cuando se trata de obras públicas, las cantidades que aporta el Fondo Social son puestas a disposición de las intendencias regionales o municipalidades respectivas, las que se encargan de pagar a las empresas constructoras y contratistas. En estos casos, la administración de los recursos es de responsabilidad de las intendencias regionales o municipalidades y pasan a constituirse, según sea el caso, en las Unidades de Administradoras de los Fondos.

Por otra parte, el Art. 12 º del citado Decreto señala que los recursos del Fondo que se ponen a disposición de instituciones u organismos privados tienen el carácter de subvención.

La existencia del Fondo Social Presidente de la República es flexible por cuanto es versátil y múltiple en su aplicación. Tradicionalmente, este fondo ha sido utilizado para financiar demandas puntuales a las altas autoridades de gobierno. El Cuadro Nº 9 muestra una importante disminución real de los recursos destinados a este fondo, la que disminuye desde el 20% de la inversión real en 1985, a sólo un 2,8% en 1990.

CUADRO Nº 9
Fondo Social Presidente de la República

Año	Monto (Miles $ 1990)	% Inv. real	% Ingresos Propios Municipales
1985	4.327.243	20,22	4,48
1986	3.432.379	13,59	2,94
1987	2.055.876	6,94	1,80
1988	2.924.055	5,86	2,06
1989	1.235.607	4,12	0,84
1990	480.656	2,75	0,37

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional.

B. RECURSOS EXTERNOS DE CARÁCTER ASISTENCIAL

7. SUBSIDIO UNICO FAMILIAR

A partir del año 1981, se inicia este programa de subsidio destinado a menores de 15 años y a madres embarazadas que se encuentran en situación de extrema pobreza y carecen de asignación familiar. A partir del año 1989, este subsidio se extendió a la madre de los causantes. Los requisitos de postulación son el puntaje de la ficha CAS. En el caso de los menores de 5 años es necesario tener el control de salud al día y para los mayores de 6 años la asistencia a la enseñanza básica y media. El monto de este subsidio es de $1.370 por causante (junio 1991). Este beneficio se paga mensualmente a través de los bancos o municipalidades con convenios.

A este subsidio se postula a través de las municipalidades y corresponde a la autoridad edilicia su otorgamiento, dependiendo de los cupos disponibles y condición socioeconómica del postulante. El Instituto de

Normalización Previsional es responsable de la administración de este subsidio. El control presupuestario y financiero del mismo corresponde a la Superintendencia de Seguridad Social.

La identificación de los beneficiarios de este subsidio es una responsabilidad del municipio, debiendo los departamentos sociales municipales encuestar a todos los postulantes a este beneficio. Por su parte, el nivel central define los criterios de asignación en base al indice socioeconómico CAS y los cupos de subsidios susceptibles de ser asignados por comuna. En definitiva, cada subsidio único familiar presentado por el municipio debe ser refrendado por el Instituto de Normalización Previsional.

De este modo, se puede apreciar que el municipio no es más que un ejecutor de un programa nacional en el cual sólo tiene discrecionalidad en la identificación de los beneficiarios, pero aun en esta actividad está sujeto a las normas impuestas por el nivel central. A pesar de esto, es la instancia local la que debe aclarar las situaciones e inconveniencias derivadas del manejo de este programa.

CUADRO Nº 10

Subsidio Unico Familiar (SUF)

Año	Monto (Miles $ 1990)	N° Beneficios	% Inversión Real	Ingresos Propios Municipales
1985	20.765.233	967.273	97,04	21,50
1986	17.286.243	1.044.383	68,44	14,80
1987	12.961.006	971.364	43,76	11,36
1988	11.192.604	947.147	22,44	7,90
1989	10.278.490	930.252	34,30	6,99
1990	10.805.347	939.621	61,93	8,23

Fuente: Anuario Estadístico, Instituto de Normalización Previsional.

El Cuadro Nº 10 muestra la evolución de los recursos del Subsidio Unico Familiar. A pesar de que el número de subsidios otorgados no ha variado

significativamente en el tiempo, se puede observar que ha existido un disminución real del monto de los recursos destinados a este programa; sólo a partir de 1990, se aprecia una pequeña recuperación debido al reajuste del subsidio.

8. PENSIONES ASISTENCIALES

El objeto de este subsidio es otorgar una pensión a aquellos ancianos mayores de 65 años, inválidos mayores de 18 años y deficientes mentales, que carezcan de recursos, según lo definido en el Art. 5º de la Ley 18.987 de 1990 y que, por diversas razones, no han podido obtener este beneficio de un régimen previsional. Se garantiza de este modo un nivel mínimo de subsistencia para ellos. El valor actual de este subsidio es de $ 10.955 mensuales (junio 1991). Las pensiones asistenciales se rigen por el D.L. 869, modificado por la Ley Nº 18.611 de 1987.

Los posibles beneficiarios deben postular a través de las municipalidades, instancia que realiza la selección y priorización de los postulantes. El municipio remite los antecedentes socioeconómicos y otros (ficha CAS) a las Intendencias regionales, por cuanto los intendentes regionales son quienes otorgan este beneficio, seleccionando de entre todos los postulantes de la región a los beneficiarios definitivos. Las pensiones asistenciales son pagadas a través de los bancos o municipios con convenio, con la responsabilidad de su administración del Instituto de Normalización Previsional.

Al igual que en el caso anterior del Subsidio Unico Familiar, se concluye que en relación con las pensiones asistenciales, el municipio es fundamentalmente un mero ejecutor de la iniciativa del gobierno central, a pesar de que toda la tramitación de la pensión significa un esfuerzo considerable para la burocracia municipal.

CUADRO Nº 11
Pensiones asistenciales D.L. 869

Año	Monto (Miles $ 1990)	Nº Beneficios	% Inversión Real	Ingresos Propios Municipales
1985	35.094.815	320.142	164,00	36,33
1986	35.831.593	324.115	141,87	30,68
1987	30.855.570	318.715	104,18	27,04
1988	32.457,484	308.444	65,06	22,91
1989	29.374.485	310.574	98,03	19,99
1990	29.251.344	311.363	167,65	22,28

Fuente: Anuario Estadístico, Instituto de Normalización Previsional.

De la misma manera que para el Subsidio Unico Familiar, en el caso de las pensiones asistenciales también se aprecia en el Cuadro Nº 11 una disminución de los recursos involucrados en este programa. No obstante, debe destacarse que este programa involucra un desembolso para el Fisco que es casi tres veces superior al SUF, de tal manera que en 1990 este programa fue equivalente a un 22% de los ingresos propios municipales.

9. SUBSIDIO AL CONSUMO DE AGUA POTABLE

La Ley Nº 18.778 establece un subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas, que favorece a usuarios residenciales de escasos recursos. Este subsidio comenzó a operar a partir de noviembre de 1990.

Para la asignación de los recursos de este programa, el nivel central determina la distribución regional del total de subsidios a base del consumo de agua potable, nivel de pobreza por región, tarifas, etc.. De esta manera se determina un cupo regional de subsidios, que es manejado por el intendente y distribuido comunalmente. Existe un cupo máximo de subsidios por

comuna, que fue definido al principio del programa; el intendente puede redistribuir anualmente entre las comunas de su región un 10% del total de cupos disponibles. El rol de municipio respecto de este programa consiste en seleccionar a los beneficiarios potenciales, de acuerdo a los niveles de pobreza, lo que es similar al papel que el municipio juega en relación con las pensiones asistenciales y el Subsidio Unico Familiar.

Para la implementación de este subsidio, el servicio (institución o empresa que otorga los servicios de agua potable y alcantarillado) debe facturar el valor de los subsidios a la municipalidad correspondiente al domicilio del beneficiario. Para estos efectos será considerado cliente de aquél y, por lo tanto, cobrará al municipio la parte del valor que corresponde al monto del subsidio otorgado.

Los recursos con que pagarán los municipios las correspondientes boletas de consumo se consultan en la partida del Tesoro Público de la Ley de Presupuestos del Sector Público. A proposición de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, estos recursos se transfieren a las municipalidades directamente por la Tesorería General de la República, de acuerdo al programa Caja Mensual de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

El programa comenzó a operar en noviembre de 1990, asignándosele $207 millones. Para el año 1991, se le asignaron casi $1.000 millones, cifra que se duplica para el año 1992. El cupo máximo de subsidios para todo el programa es de 414.916 beneficiarios.

C. Recursos externos de carácter social

10. Fondo especial de déficit de la educación

A partir de junio de 1980, el Ministerio de Educación autoriza la transferencia de las escuelas y liceos del Estado a los municipios del país. El financiamiento del sistema educacional municipalizado se realiza de acuerdo a una

subvención por alumno que paga el Estado, la que estaba expresada en Unidades Tributarias Mensuales. A partir de junio de 1982, por efectos de la crisis económica, se congela el mecanismo de reajustabilidad de la subvención. Por esta razón, se comienza a producir automáticamente déficit financieros, los que son cubiertos por los municipios con sus recursos propios. Las principales causas que se han considerado como generadoras de los déficit son las siguientes:

- Congelamiento de la subvención.
- Exceso de personal traspasado desde el Ministerio de Educación. Adicionalmente, el gobierno central prohibió durante algunos años la readecuación de la planta docente.
- Obligación de mantener el nivel de remuneraciones del personal traspasado.
- Alto costo del personal traspasado.

De esta manera, el año 1987 se crea un Fondo Especial de Déficit de Educación, el que tiene por objetivo contribuir a disminuir el déficit municipal sectorial y ayudar a cubrir el costo de las exoneraciones de docentes, una vez que el gobierno central autorizó a los municipios a readecuar sus plantas docentes. La asignación de este fondo la hace el nivel central de acuerdo a sus estimaciones del endeudamiento municipal y a las presiones que cada municipio hace por su cuenta. Para el año 1990, el déficit del sector educación se estimó en más de $ 8.000 millones.[9] Este monto es cercano a un 13% de los gastos de operación del área de educación municipalizada.

Cabe hacer notar que el origen del déficit no está necesariamente en la administración de los establecimientos por parte del municipio; si bien muchos de ellos no readecuaron las plantas docentes oportunamente, tampoco lo hizo el gobierno central antes de los traspasos. Mas aún no existen estudios sistemáticos que demuestren una mala administración local de los recursos educacionales. De este modo, el gobierno central creó este aporte

[9]Esta estimación se hace a partir de información de la Contraloría General de la República, la cual no considera a las Corporaciones municipales, por lo que se la considera una estimación conservadora. Los cálculos de Durán et al. (1992) para ese mismo año, son de un déficit que equivale a $ 12.800 millones.

discrecional para tratar de compensar de alguna manera los déficit que el mismo ayudó a crear.

El nivel central ha otorgado aportes extraordinarios, es decir, de carácter esporádico, a los municipios del país en los años 1987, 1988 y 1990 para cubrir el déficit del sector de educación traspasado.

Estos aportes no tienen el carácter de permanentes, y el propio gobierno central pretende eliminarlos a futuro a través de la firma de convenios con las municipalidades receptoras de estos fondos, las que deben comprometerse a disminuir los déficit de un año para otro. Sin embargo, a pesar del carácter circunstancial de estos fondos, es interesante tener presente su origen y operatoria, ya que de algún modo permite entender el modo tradicional de operar que tiene el gobierno central. Nada hace suponer que este tipo de transferencias de asignación discrecional del gobierno central deje de emplearse.

CUADRO Nº 12

Fondo especial de déficit educación

Año	Monto (Miles $ 1990)	% Inversión Real	Ingresos Propios Municipales
1988	2.885.000	5,78	2,04
1989	–	–	–
1990	2.718.000	15,58	2,07

Fuente: Cálculos propios a partir de Subsecretaría de Desarrollo Regional.

En el Cuadro Nº 12 se muestra la magnitud de los recursos destinados a compensar los deficit de educación. De la comparación de los recursos asignados por el fondo especial de educación respecto del déficit estimado para 1990, podemos señalar que éstos no alcanzan a cubrir más de un tercio del total del desfinanciamiento municipal atribuible al sector[10] , debiendo cubrirse el resto con recursos propios del municipio.

[10]De acuerdo a las estimaciones de Durán et. al. (1992) el déficit municipal de salud en 1990 alcanzó $ 4,500 millones.

11. APORTES EXTRAORDINARIOS A LA SALUD

El sistema de salud municipalizado ha tenido una evolución muy similar a la educación municipalizada. En efecto, la unidad arancelaria que es la base de cálculo de la Facturación de Atenciones Prestadas Municipales (Fapem) tuvo una disminución de más de un 60% de su valor real entre 1983 y 1990. Adicionalmente, debe tenerse presente que originalmente el Fapem era un sistema de financiamiento de acuerdo a la demanda por los servicios prestados, lo que se reflejaba automáticamente en mayores facturaciones al Sistema Nacional de Servicios de Salud. Posteriormente, el nivel central define techos en cuanto al numero de prestaciones posibles de realizar y su consecuente reembolso, de esta manera este sistema se transforma prácticamente en un subsidio a la oferta.

Por otra parte, es conveniente tener presente que el municipio también realiza otro tipo de acciones preventivas de salud, las que, a pesar de no ser reembolsadas por el nivel central, aparecen en la programación de actividades de los servicios de salud. Estos casos se refieren a acciones de higene ambiental, centros de salud mental y familiar y otros.

Al igual que en el caso de las subvenciones de educación, el gobierno central realiza aportes extrardinarios para disminuir los déficit originados en estos servicios traspasados. Tal como en el caso anterior, la asignación de los recursos es definida por la Subsecretaría de Desarrollo Regional. El principal rol del municipio en este caso es presentar estadísticas que demuestren la existencia de un déficit no cubierto. Los recursos destinados al fondo especial de deficit de salud, que se otorgan por primera vez en 1990, aparecen en el Cuadro Nº 13.

CUADRO Nº 13

Fondo especial de déficit de salud

Año	Monto (Miles $ 1990)	% Inv. real	% Ingresos Propios Municipales
1990	1.275.000	7,31	0,97

Fuente: Cálculos propios a partir de Subsecretaría de Desarrollo Regional.

12. Programa de Alimentación Escolar

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) consiste en la entrega de raciones alimenticias (desayuno, once y almuerzo) a los niños que asisten a colegios de enseñanza básica subvencionada. Las raciones entregadas corresponden a un aporte diario de 700 calorías, que equivale al 30% de los requerimientos diarios de alimentación. Durante 1990, se distribuyeron alrededor de 600.000 raciones diarias, de las cuales fue un 85% al programa tradicional y un 15% a un programa especial de refuerzo alimentario para niños de áreas rurales o de familias de mayor pobreza. El nivel de cobertura actual del PAE alcanza a un 34% del total de los niños que asisten a enseñanza básica subvencionada.

El programa es administrado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), la que a través de licitaciones públicas contrata a concesionarios privados para la elaboración de las raciones alimenticias. La Junaeb ejerce un control respecto del número de raciones efectivamente servidas en cada escuela y la calidad de las mismas.

La asignación de los recursos del PAE se realiza a través de un indicador de vulnerabilidad socioeconómica de cada escuela, que pondera diversos factores, entre los que están la escolaridad de la madre, retraso académico, relación entre talla y edad respecto de normas internacionales, y opinión del profesor. De esta manera, se asigna la totalidad de los recursos disponibles para el programa según región, comuna y escuela. Adicionalmente, los directores regionales de la Junaeb pueden asignar arbitrariamente parte de los recursos destinados a su área territorial a base de antecedentes o problemas de carácter local. Al interior de cada escuela la selección de los beneficiarios individuales del programa es de responsabilidad del profesor.

Tal como se desprende de la descripción anterior, a pesar de que el PAE beneficia a los niños que asisten a establecimientos de educación básica municipalizados, el municipio no juega el rol que le correspondería en la administración financiera ni en la asignación global de los recursos del

programa. La participación comunal se circunscribe a la asignación individual de los beneficiarios al interior de cada escuela y a la rendición de cuentas al nivel central, respecto de las raciones servidas por las empresas privadas. La participación poco relevante que el municipio tiene en el programa no significa necesariamente desinterés. Al contrario, tal como está definido en los objetivos originales del programa, la entrega de una ración alimenticia sirve para fomentar la asistencia del niño al colegio, situación que va en beneficio directo del municipio, ya que capta mayor número de subvenciones y al mismo tiempo logra obtener un mejor nivel de escolaridad entre sus habitantes. Esto se refleja además en el creciente financiamiento de raciones escolares con recursos propios del municipio, lo que permite a las comunas obtener un nivel de cobertura mayor del que hubiese resultado en el caso de disponer sólo de los recursos asignados por el nivel central. En estos casos, la Junaeb actúa como intermediario técnico entre los municipios y los concesionarios, apoyándolos en el proceso de licitación de las raciones, y control de calidad; la administración financiera corresponde a los municipios[11].

CUADRO Nº14

Programa de Alimentación Escolar

Año	Monto (Miles $ 1990)	% Inv. real	% Ingresos Propios Municipales
1985	16.681.648	77,96	17,27
1986	12.255.198	48,52	10,49
1987	10.876.325	36,72	9,53
1988	10.752.257	21,55	7,59
1989	9.500.192	31,71	6,46
1990	11.545.667	66,17	8,79

Fuente: Ley de Presupuestos Sector Público.

[11]De acuerdo a la información de la Contraloría General de la República, en 1990 los municipios transfirieron a la JUNAEB alrededor de 300 millones de pesos para financiar la compra de raciones con recursos propios.

El Cuadro Nº 14 muestra los recursos del programa de alimentación escolar, los que no se considera las transferencias de recursos propios municipales a la Junaeb para la compra de raciones[12]. Tal como se puede apreciar, el PAE constituye una importante inversión en capital humano que se destina a los niños que asisten a los colegios municipalizados, llegando a ser equivalente a casi un 9% de los ingresos propios municipales. Es importante mencionar que los recursos destinados al PAE aumentaron en un 27% entre 1990 y 1991 y que para 1992 se espera que éstos crezcan en un 40%.

13. FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), creado en 1990, ha sido definido como un servicio público, funcionalmente descentralizado, cuya finalidad es financiar, en todo o en parte, planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado (MIDEPLAN 1991). El FOSIS no ejecuta acciones directas, sino que financia la ejecución de proyectos o actividades, que le son presentados por distintas instituciones y han sido previamente evaluados de manera positiva. Los programas del Fosis financian principalmente proyectos que benefician a agrupaciones o a personas de condiciones socioeconómicas bajas.

Las actividades que financia el FOSIS se han agrupado en seis programas:

- Capacitación para el trabajo.
- Programas de apoyo a la microempresa urbana y rural no campesina.
- Programas de apoyo al sector rural y campesino.
- Concurso abierto nacional y regional de proyectos.
- Programas de desarrollo de la capacidad de generación de proyectos.
- Programas de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio urbano.

[12]El monto de los recursos descritos en el Cuadro Nº 14 incluyen tanto las raciones otorgadas a los colegios municipalizados como a colegios particulares subvencionados.

Respecto de estos programas, puede afirmarse que los dos últimos caben ampliamente dentro de las actividades que tradicionalmente desarrollan los municipios. El programa de desarrollo de la capacidad de generación de proyectos consiste. en la práctica, en la formación de líderes de la comunidad. Esta actividad no es muy distinta de la que realizan habitualmente los departamentos municipales de organizaciones comunitarias. En el área del mejoramiento de las condiciones de vida, los programas más importantes son habilitación de centros comunitarios, habilitación de centros de atención al menor, apoyo al consumo popular (ollas comunes y otros) y centros de desarrollo integral juvenil. Una buena parte de estas actividades son asumidas por los departamentos sociales comunales en la medida en que existen recursos disponibles.
Lamentablemente, no existe un detalle desagregado de los gastos efectivos del Fosis en estos últimos programas. Una estimación global de la magnitud de los recursos administrados por el Fondo se puede obtener de la Ley de Presupuestos de 1991, en la que se destinan $8.600 millones a programas de desarrollo social[13] ; esta cifra equivale a casi tres veces lo que se gastó en el programa de mejoramiento urbano en 1990.
Dado que no se pudo disponer de una estimación más exacta de la magnitud de los recursos del FOSIS –que son asimilables a los recursos externos de repercusión municipal–, este programa no fue incorporado en las cifras globales de los recursos externos.

14. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

El objetivo principal del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE) es mejorar en forma sustantiva la calidad del aprendizaje y los resultados en la educación básica y la equidad de su distribución (Ministerio de Educación,1991). Adicionalmente, el programa tiene como objetivos el ampliar la cobertura y mejorar la educación preescolar, mejorar la capacidad de gestión del Ministerio y evaluar

[13]Este monto considera el financiamiento para los seis programas mencionados.

alternativas de reformas institucionales y curriculares en la educación media. El monto total de los recursos involucrados en este programa es de US$ 243 millones, que se gastarán en un plazo de seis años. Cerca de un 75% de los recursos del programa estarán destinados al mejoramiento de la educación básica; el resto se destinará al mejoramiento de la educación preescolar, fortalecimiento institucional y educación media.
El componente de educación básica comprende las siguientes líneas de acción: entrega de textos escolares, habilitación de bibliotecas, mejoramiento de la infraestructura, asistencia de la salud escolar, perfeccionamiento docente y otras acciones. Aunque sería posible discutir la complementariedad de cada una de estas líneas de acción, con las actividades que regularmente debiera llevar a cabo el municipio como administrador de la educación municipalizada, la información disponible a la fecha no permite inferir demasiado sobre el detalle de estos proyectos. Sin embargo, conviene destacar que el área de mejoramiento de infraestructura abarcará sólo a las escuelas municipalizadas, contemplando la reparación de la planta física de escuelas pobres, construcción de aulas y equipamiento general. De acuerdo a la Ley de Presupuestos de 1992, los recursos destinados a este fin ascienden a $2.130 millones, los cuales serán administrados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional para ser asignados en forma conjunta con el FNDR. Estos recursos equivalen a casi la mitad de lo destinado al Programa de Barrios para el mismo año.
Tal como en el caso del FNDR, la participación del municipio se limita a la identificación y formulación inicial de los proyectos. La decisión final respecto de la ejecución del programa recae en el nivel regional, que puede tener una visión distinta a la de cada municipio. De más está decir que, en el período inicial de los traspasos, los municipios realizaron importantes inversiones en infraestructura educacional, por lo tanto esta actividad no es ajena a su ámbito de desempeño.
Dado que este programa comienza a desarrollarse recién en 1992, y que además no existe una desagregación adecuada de la información, los recursos canalizados por él no han sido incorporados en la estimación final de los recursos externos de repercusión municipal.

15. PROGRAMA DE LAS 900 ESCUELAS

El programa de las 900 escuelas (P-900) se propone elevar el rendimiento escolar en 968 escuelas, ubicadas en áreas rurales y de extrema pobreza urbana. El objetivo es mejorar el aprendizaje de los niños que asisten al primer ciclo básico, en las áreas de lectura, escritura y matemáticas; para ello se desarrollan acciones tanto con los niños como con sus profesores. Además se distribuye material educativo y se efectúan reparaciones en la infraestructura física de los establecimientos municipales. El apoyo educativo a los niños se realiza a través de talleres, en horarios paralelos al escolar, que son desarrollados por monitores comunitarios especialmente capacitados.

Se desconoce el monto de los recursos involucrados en este programa, por lo tanto no se puede incorporar a la estimación final de los recursos externos de repercusión municipal. Una de las críticas que se le ha hecho a este programa es no incorporar al municipio en los aspectos técnicos del programa (Salamé, 1990). Otras críticas se han centrado en el proceso de selección de los monitores, en el cual ha influido un criterio político determinado desde el nivel central[14].

IV ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE LOS RECURSOS EXTERNOS

Tal como se puede desprender de las secciones previas de este trabajo, existe una variedad de recursos externos al municipio, la que tiene una importante repercusión respecto de las finanzas del sector. Por otra parte, se ha podido apreciar que el rol que juega el municipio respecto de cada uno de estos fondos es bastante heterogéneo. En algunas oportunidades la municipalidad no es más que un mero ejecutor de los programas del

[14]Véase, "Evaluación de los programas sociales 1989-1991". Instituto Libertad y Desarrollo, 1992.

gobierno central, en otros casos la instancia local tiene importantes niveles de discrecionalidad en el manejo de los recursos transferidos. Considerando estos antecedentes, son convenientes algunas reflexiones que contribuyan a una sistematización inicial de los diferentes objetivos y características de cada uno de estos fondos. Esto se hace a través de la revisión de una serie de planteamientos y dimensiones respecto del financiamiento municipal. En definitiva, lo que se propone es una nomenclatura de situaciones respecto de los fondos. Esto involucra al gobierno central al tener que definir qué es lo que se espera o se puede exigir al gobierno local por la administración de estos recursos externos. Por su parte, el municipio debería tener un claro conocimiento del rol que le compete en cada uno de estos casos.

A. Nivel de participación

El nivel de participación se refiere al tipo de gestión que debe hacer el gobierno local respecto de estos fondos:

Administración: este es el mayor nivel de responsabiliad del municipio, en el quedebe asegurarse de ser capaz de solventar los compromisos contraídos con cargo al fondo. Generalmente esto va asociado a un rol más significativo en la ejecución del programa, sea a través de la supervisión de las obras encomendadas o de la gestión directa para llevar a cabo un programa.

Ejemplo: Programa de Mejoramiento de Barrios.

Ejecución: en este caso, el municipio actúa como un ejecutor o instancia local de un programa cuyos recursos son definidos centralmente. Bajo esta modalidad el gobierno local no es el responsable de la administración financiera de los recursos, ya que en la mayoría de los casos éstos ni siquiera ingresan al presupuesto municipal. De este modo, el municipio se restringe a ejecutar el programa en el nivel local con las normativas del nivel central.

Ejemplo: Subsidio Unico Familiar.

Ninguna: existe una variedad de proyectos y programas de carácter nacional llevados a cabo por los ministerios sectoriales, respecto de los cuales el municipio no tiene ninguna injerencia práctica. Sin embargo, este hecho no significa que el municipio esté indiferente respecto de la realización de cada uno de ellos. En este sentido, considerando el rol que le cabe al municipio de satisfacer las necesidades de la comunidad local y de asegurar su participación en el progreso económico y social, éste debiera concentrarse al menos en informar adecuadamente a los vecinos sobre cada uno de estos programas y acerca de las modalidades de acceso a los mismos.
Ejemplo: Becas Presidente de la República, construcción de obras viales.

B. OCURRENCIA DE LA TRANSFERENCIA

La ocurrencia de la transferencia se refiere a la probabilidad de concreción de las transferencias por parte del gobierno central.

Automáticas: transferencias automáticas son aquellas que están definidas por una ley, decreto o reglamento y están contempladas dentro de los presupuestos corrientes de cada ministerio o institución y que, por lo tanto, no dependen de la voluntad de la gestión ministerial de turno. Aún así, la magnitud de los recursos introducidos pueden tener variaciones anuales.

Se puede distinguir dos tipos de transferencias automáticas:

- Excedibles: son aquellas transferencias en las cuales no hay un límite de recursos predestinados, a pesar de que pueden existir estimaciones bastante cercanas a la demanda potencial. Este caso corresponde a lo que se ha llamado Subsidio a la Demanda, es decir, mientras exista demanda expresa, debería haber recursos para cubrirla.

  Este caso se puede ejemplificar con las subvenciones de educación: un municipio puede exceder una asignación preestablecida

de recursos si es que logra captar mayor número de alumnos.

- Acotadas: son transferencias respecto de las cuales hay un límite preestablecido de recursos o cupos de beneficiarios. Frecuentemente esta situación corresponde a lo que se ha llamado Subsidio a la Oferta, es decir, la transferencia tiene por objeto financiar la operación de un programa independiente de la demanda que existe por él. Puede plantearse, como ejemplo, los jardines infantiles que operan a nivel comunal.

Discrecionales: son transferencias discrecionales aquellas que su ocurrencia depende del arbitrio del ministerio o institución a cargo. Este tipo de transferencias genera serias distorsiones en el sistema de financiamiento municipal, ya que la mayoría de las veces significa un premio para los municipios más ineficientes o más presionadores del gobierno central.

Ejemplos: fondo especial de déficit de la educación, programa extraordinario de obras públicas para la comuna de Tocopilla (marzo 1992).

C. Propósito de la transferencia

El propósito de la transferencia está relacionado con el objetivo que tiene la transferencia desde la perspectiva de quien lo financia, generalmente el gobierno central.

- Bloque: es una transferencia de libre disposición la que puede ser destinada a financiar cualquier tipo de gastos. Generalmente detrás de este tipo de transferencia existe un objetivo redistributivo de los recursos captados por todo el sistema municipal (*revenue sharing*).

  Ejemplo: Fondo Común Municipal.

- Categóricas: son transferencias que tienen un destino enmarcado por el gobierno central (Barfield, 1981), aunque éste puede ser diverso:

Propósito amplio: dentro de un destino específico, las transferencias pueden tener un propósito amplio, como es el caso del FNDR que financia inversión real de ciertas características en un espectro amplio de sectores.

Propósito sectorial: es el caso de fondos totalmente enmarcados para financiar programas que se ejecutan bajo la tutela de los ministerios correspondientes. Los recursos son de propósito sectorial; no pueden ser destinados a fines distintos de los establecidos.

Ejemplo: Facturación por Atención Prestada Municipal.

D. MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS

El mecanismo de asignación de las transferencias es la forma como se distribuyen los recursos de un fondo. En este ámbito se puede distinguir por lo menos cuatro alternativas:

- Asignación mediante fórmulas: en este caso los recursos son asignados de acuerdo a una fórmula que pondera diversos factores, los que deben estar relacionados con el propósito de la transferencia.

  Por ejemplo, en la fórmula de asignación del FCM se utilizan principalmente indicadores socioeconómicos dado el carácter redistributivo que se le ha dado a este fondo.
- Concursos o proyectos: la asignación de este tipo de fondos se basa en la calidad o rentabilidad de cada uno de los proyectos presentados, sin existir necesariamente una cuota prefijada por área geográfica. Sin embargo, el nivel central puede fijar un criterio directriz respecto del tipo de proyectos que privilegiará.

  Por ejemplo: la inversión en vialidad del Ministerio de Obras Públicas es un fondo abierto a proyectos presentados por las regiones y eventualmente identificados por las comunas. En este caso no existe una asignación regional preestablecida, eligiéndose aquellos proyectos que el nivel central determina como más convenientes.

- Fórmula para proyectos: se trata de una combinación de las categorías anteriores. El nivel central establece un monto máximo de recursos a destinar por área geográfica de acuerdo a una fórmula de asignación, al interior de esa cuota de recursos preestablecida, y se opera a base del concurso de proyectos.

  Ejemplo: asignación del FNDR
- Discrecional: la asignación de los fondos se hace de acuerdo a un criterio, que puede o no mantenerse en el tiempo y que establecido unilateralmente por el gobierno central, el cual puede o no mantenerse en el tiempo. En algunas situaciones el criterio de asignación puede ser incluso desconocido por el conjunto de municipios.

  Este tipo de asignaciones hace poner en duda la transparencia del sistema de financiamiento local por parte del gobierno central.

Con estos planteamientos y reflexiones sobre los recursos externos de repercusión municipal no se ha pretendido ir en contra de este tipo de transferencias del gobierno central. El objeto de este análisis es motivar la discusión entre las instancias que financian estos fondos, principalmente el gobierno central, respecto de cómo visualizan el nivel de participación, la eventualidad de las transferencias, el propósito de las transferencias y sus mecanismos de asignación. Más aún, al contrario de lo que se podría entender en un análisis ligero, las transferencias del gobierno central pueden apoyar y fortalecer a los gobiernos locales, permitiendo que éstos lleven a cabo funciones que de otra manera no podría realizar (Smith 1985). Sin embargo, para que esto se cumpla, las transferencias deben ser principalmente automáticas y con mecanismos de asignación transparentes. Otra característica que idealmente deberían tener las transferencias del gobierno central al local es ser lo más abiertas posible, ya sea como bloque o categóricas de propósito amplio. De esta manera puede haber efectivamente ganancias en eficiencia en la producción de bienes y servicios públicos que están más próximos a las preferencias de los ciudadanos. Esto constituye una de las características de un proceso descentralizador.

BIBLIOGRAFÍA

BARFIELD, C. (1981) *Rethinking Federalism.* American Enterprise Institute, Washington

CASTAÑEDA, T. (1990) *Para combatir la pobreza.* Centro de Estudios Públicos, Santiago.

DURÁN, L., HERRERA, N. y G. MARTELLI. (1992). El Sistema Financiero municipal chileno: problemas, desafíos y propuestas. *Materiales para el Desarrollo local y regional.* Fundación F. Ebert.

IRARRÁZAVAL, I. (1990) *Social Expenditure in Chile: Its Organization and Regional Impact in the Late 1980's.* Ph.D. Tesis no publicada - London School of Economics.

JORDÁN, P. (1990) "La descentralización en la gestión de vivienda social: Una propuesta". *Estudios Públicos* 39 (Invierno, 1990).

Ministerio de Educación (1991) Programa MECE: Orientaciones básicas, objetivos y componentes. *Revista de Educación* 192- Documento de Difusión, Santiago.

Mideplan (1991) *Un proceso de integración al desarrollo.* Mideplan, Santiago.

SALAMÉ, R. (1990) El programa de las 900 escuelas. *Puntos de Referencia* 66, Centro de Estudios Públicos.

SMITH, B.C. (1985) *Decentralization: The territorial dimension of the state.* George Allen & Unwin, London.

WINKLER, D. (1989) Descentralization in education: An economic perspective. *World Bank Working Papers* WPS 143

ANTONIO DAHER

INFRAESTRUCTURAS: REGIONES PRIVADAS Y ESTATALES EN CHILE

*Versión corregida del trabajo publicado en Estudios Públicos N° 49

Las infraestructuras existentes son ciertamente un soporte indispensable de la economía. Las proyectadas, por su parte, son verdaderos vectores de desarrollo: señales de cuánto crecimiento es posible, en qué sectores y dónde –regiones, comunas– y en beneficio de quiénes, dado el efecto distributivo más o menos implícito en la oferta de infraestructuras.

Si esto es válido para los sectores productivos, no lo es menos en lo que respecta a "inversión social" en recursos humanos. Las "infraestructuras sociales" –de vivienda, salud, educación, que hacen viables los respectivos servicios– resultan igualmente críticas no sólo en términos distributivos sino también, a la postre y cada vez más, para el propio crecimiento económico.

Las infraestructuras y construcciones en general, y por ende las ciudades y asentamientos humanos, constituyen una parte mayoritaria del capital fijo de la economía nacional.

Una característica peculiar y de gran significación económica de este capital fijo es –como el propio término lo denota– su inercia: a) locacional o territorial, porque su movilidad geográfica es imperfecta o nula; b) temporal, porque las infraestructuras suelen ser bienes durables en

extremo, difícilmente desechables, y c) cuantitativa, en la medida que su oferta no se ajusta marginalmente a las variaciones de la demanda.

La inmovilidad, las indivisibilidades y las externalidades que habitualmente caracterizan a las infraestructuras tienden a afectar la competencia, los precios y la asignación de recursos, generando monopolios naturales. Las indivisibilidades o umbrales de oferta alteran la competencia entre oferentes y el propio equilibrio de la oferta y la demanda. Como condición tecnológica y económica, la imperfecta divisibilidad es una barrera de ingreso a la industria respectiva.

A su vez, las externalidades positivas y negativas asociadas a las infraestructuras suelen ser tan importantes que les confieren una verdadera trascendencia social y ambiental. Estas externalidades importan muchas veces un efecto distributivo vía internalización de costos y beneficios, y por lo general se constituyen en otro factor de imperfección en el mercado.

Las inercias, indivisibilidades y externalidades –y con ellas las propias imperfecciones– suelen correlacionarse con la escala o magnitud de las infraestructuras, multiplicándose en consecuencia con los "megaproyectos" y el funcionamiento sistémico de aquéllas.

Así pues, si es cierto que las infraestructuras y el sector inmobiliario en general resultan determinantes para la economía en su conjunto, no es menos cierto que ellos la "contagian" con sus propias imperfecciones.

En contraste con la economía líquida del capital financiero y más móvil de otros factores, incluido el trabajo, el capital fijo en infraestructuras y construcciones actúa simultáneamente como un potencial y una restricción frente a los demás factores, debiendo éstos ajustarse, al menos en el corto plazo, a la economía inmobiliaria.

El mercado immobiliario es por definición un mercado de no transables y, por lo tanto, económicamente protegido.

Y un mercado imperfecto no sólo es menos eficiente, sino también, lo que es más grave, menos equitativo.

Estas son algunas de las razones que surgen tras el dilema Estado o mercado en la gestión de infraestructuras. Ellas incluirían, por una parte,

sus efectos no económicos –en el equilibrio y desarrollo regionales, la integración nacional e internacional, la distribución de ingresos, y en el medio ambiente y la calidad de vida– y, por otra parte, consideraciones propiamente técnicas tales como el alto costo y la lenta recuperación del capital invertido, el control de acceso y el uso gratuito de ciertas infraestructuras, y las propias economías de escala y externas. El conjunto de estas consideraciones definiría al Estado como la "instancia natural" en este campo, correspondiéndole un papel insustituible, aunque no excluyente, en la construcción y administración de las infraestructuras (Tironi, 1985).

La experiencia histórica indica que el Estado-empresario aparece asociado a los bienes y servicios públicos, la industria estratégica o incipiente y los monopolios. El supuesto es que el Estado no tendría otra alternativa mejor para regular y desarrollar tales sectores que el ejercicio directo de la actividad empresarial. Implícitamente se reconocería que los monopolios estatales serían preferibles a los privados en tanto se orientan al bien común. Empero un monopolio privado bien regulado –por el Estado– cumpliría mejor su rol que otro estatal mal regulado. Esto suele suceder cuando a las empresas estatales se les imponen objetivos extracomerciales tales como reducir el desempleo, distribuir ingresos mediante sobre o subtarificación o manejar artificialmente las presiones inflacionarias. El resultado histórico de dichas prácticas explica que en muchos casos los costos sociales de las empresas estatales hayan sido mayores que sus beneficios sociales (Videla, 1990).

Tales resultados fundamentan tal vez afirmaciones que le imputan al capital privado que para reducir algunos costos de producción simplemente los "socializa", traspasándole al Estado, y por su intermedio al conjunto de la sociedad, la provisión de los bienes y servicios de infraestructura (Pradilla, 1991).

Parece necesaria pues la distinción entre el rol productivo que el Estado a veces se autoasigne y el rol normativo y fiscalizador que por naturaleza le corresponde (Larraín, 1990).

Si el dilema Estado-mercado es un falso dilema, si está superada la fuerte relación entre planificación y control estatales de la economía y por ende la exclusión entre planificación y mercado, y si en definitiva el Estado-empresario está en retirada (Molina, 1991), entonces cabe preguntarse por los fundamentos de la persistencia de infraestructuras estatales o de un "Estado inmobiliario".

Una manera nada menor de "dirigismo" económico puede ser la provisión de infraestructuras en ciertas áreas geográficas, para determinados sectores productivos o en beneficio de grupos sociales específicos. Sea con fines de crecimiento económico o de distribución social territorial, el Estado orientaría sus infraestructuras y, mediante ellas, influiría más o menos determinantemente en el conjunto de la economía y la sociedad.

Si a través de las infraestructuras como soportes y vectores del desarrollo le correspondiese al Estado complementar, anticipar y dirigir la acción del sector privado, se estaría sumando la función planificadora al rol subsidiario del Estado.

Ciertamente la planificación se desarrolló históricamente ligada al socialismo y en general a modelos no-liberales. La planificación estatal –instrumentalizada como sustituto del mercado– se hizo centralizada y comprehensiva al punto de ser restrictiva, irrealista y muchas veces ineficaz. Ella se constituyó en una función privativa del Estado y en fundamento del estatismo. La tecnocracia y la buroplanificación se convirtieron así en una forma de ejercicio del poder, un monopolio en la toma de decisiones y, en último término, en una monopolización y estatización del futuro en tanto escenario y horizonte de la planificación. Pero la misma historia muestra cómo, con la crisis de la planificación estatizada, ha surgido una tendencia a desburocratizar y descentralizar la planificación, liberalizándola y haciéndola más participativa y generalizada. La planificación se ha democratizado y privatizado más allá del ámbito estatal o empresarial. Paradójicamente, esta "socialización" de la planificación es su "desestatización" (Daher, 1989):

En tanto la empresa privada hace suya la planificación, incorporándola e innovándola como instrumento clave de gestión, las empresas públicas y el mismo Estado se modernizan internalizando cualidades supuestamente más propias del ámbito privado, tales como la tecnificación y la eficiencia, la competitividad y la creatividad. A ultranza, "privatizar" sería también adoptar, al interior de las empresas y la administración pública, las bondades propias del paradigma privado.

¿Descentralización y privatización de las infraestructuras? En Chile las empresas estatales del área de infraestructura aportaron en 1965, 1973 y 1981 un 25, 100 y 75 por ciento, respectivamente, del valor bruto de la producción sectorial de electricidad, gas y agua; un 24, 70 y 21 por ciento de la de transporte, y un 11, 70 y 96 por ciento de la de comunicaciones (Ale, 1990). Este proceso de estatización, privatización e incluso reprivatización se da paralelamente con el de centralización-descentralización al interior del propio Estado. En efecto, un informe del Ministerio de Obras Públicas (1984) constataba que 12 instituciones del sector centralizado y otras 6 descentralizadas o autónomas tenían atribuciones para construir infraestructura pública. Por otra parte, el propio Proyecto de Ley de Descentralización (Secretaría General de la Presidencia, 1991) hacía probable la creación de una División de Infraestructura en los Gobiernos Regionales. Y en otro frente se otorgaba participación al sector privado mediante concesiones de infraestructura.

Así pues, el Estado, privatizando y descentralizando ha ido modificando la "superestructura de la infraestructura". Si se acepta que la privatización es una forma de descentralización –que no necesariamente implica desregularización–, debe asumirse que el traslado de decisiones del sistema político-administrativo al sistema económico resulta ser un cambio en la institucionalidad del Estado (Von Haldenwang, 1990).

Pero el supuesto de que la descentralización es per se buena y eficaz –haciéndola equivalente a mayor participación, democratización e incluso desestatización– debe ser revisado y relativizado, pues la descentralización no es una panacea (De Mattos, 1990).

Los grados de descentralización y privatización no necesariamente pueden o deben ser homogéneos en los distintos sectores, incluido el de infraestructuras. Asimismo, no necesariamente debe haber simetría entre la desconcentración geográfica y la descentralización, aunque ambos procesos manifiesten cierta interdependencia.

La afirmación anterior no invalida la relevancia de la dimensión territorial en los procesos y políticas de descentralización, en tanto en ella se articulan y sintetizan las dinámicas económicas, sociales y ambientales, y los objetivos de crecimiento, equidad y sustentabilidad (Boisier et. al., 1991).

Hecha esta introducción, corresponde ahora plantear los términos de esta investigación. El despliegue territorial de las infraestructuras, su descentralización y privatización constituyen el tema central del estudio que aquí se expone. Tres objetivos le dieron origen:

Primero: analizar y destacar la relevancia macroeconómica de las infraestructuras y la construcción, cuantificando su contribución a la inversión y al producto nacional. La tesis es que no sólo hay infraestructuras para la economía, sino una verdadera "economía de las infraestructuras".

Segundo: conocer la distribución regional de las inversiones en infraestructuras y su correspondencia tanto con la orientación geográfica del resto de las inversiones como frente a la contribución regional al producto sectorial de infraestructura y al producto geográfico bruto (PGB) total. Se sostiene aquí que la eficiencia en la asignación geográfica de los recursos de infraestructura y la equidad social derivada de esa distribución condicionan el potencial de crecimiento y desarrollo de cada región, y ciertamente del país en su conjunto.

Tercero: la cuantificación de la participación de los sectores público y privado en el sector de infraestructura, su especialización diferencial en cada subsector –energía, transporte, telecomunicaciones y otros– y, sobre todo, su desigual participación en cada región, definiendo así las regiones estatales y privadas de Chile.

Las cifras y resultados de esta investigación demuestran que la polémica sobre descentralización y privatización de las infraestructuras está ya zanjada, en buena medida, en los hechos.

MACROECONOMÍA INMOBILIARIA

La empresa privada más grande de América Latina, con ventas próximas a los US$ 4.000 millones y cerca de 22.000 empleados, es una empresa inmobiliaria. Ocupa el noveno lugar del ranking empresarial, siendo las ocho mayores estatales. La octava es CODELCO-Chile, con ventas similares y más de 27.000 empleados (América Economía, 44, 1990).

Pero al pasar de la micro a la macroeconomía las cifras resultan aún más sorprendentes.

En Chile, la construcción y otros rubros de incidencia menor: plantaciones, mejoras de tierras, etc., aportaron el 55,6 por ciento de la formación bruta de capital fijo en 1989 (Banco Central de Chile, 1990). Si se acepta esta última como indicador de inversión, se concluye que el aporte del sector inmobiliario representa prácticamente más de la mitad de la inversión nacional.

Una estimación del valor del stock de infraestructuras del país en 1978 lo cifraba en US$ 12.900 millones de ese año (Collados, 1978). Actualizada y corregida, esa cantidad equivale a US$ 25.000 millones de 1987. En ese año, los activos nacionales tangibles se estimaban en US$ 50.000 millones (3 veces el PGB), correspondiendo la mitad a propiedad pública y un cuarto a los activos productivos privados (Garcés, 1987).

Del stock de infraestructuras señalado, 35 por ciento correspondía a vialidad, entre 16 y 17 por ciento cada cual a riego, agua y alcantarillado y edificación pública, 12 por ciento a puertos y 5 por ciento a aeropuertos (Collados, 1978). La cuantificación excluyó ciertamente los sectores de energía y telecomunicaciones, además de las infraestructuras sociales:

salud, educación, vivienda.

Con todo, si se acepta la tasación de 1978 y se supone una vida útil de 50 años para ese stock, se requeriría una inversión anual de 2 por ciento de su valor para reposición y de 1 por ciento para conservación (Tironi, 1985). Sin considerar el crecimiento neto de la infraestructura nacional, aquel stock tendría, en dólares de 1981, un avalúo próximo a los 28.000 millones (valor equivalente al PGB de 1990), y su reposición y conservación demandarían una inversión anual del orden de US$ 840 millones.

El análisis de la inversión sectorial efectiva en Obras Públicas (Ministerio correspondiente y Metro) indica que ésta alcanzó, entre 1976 y 1986 –última información disponible–, un promedio anual de 30.197 millones de pesos de 1986, con un valor máximo en ese último año que supera casi en 60 por ciento al mínimo registrado en 1982. A su vez, la inversión sectorial efectiva en Vivienda y Urbanismo representó, en igual período, una media anual de 22.288 millones en moneda de 1986. El máximo sectorial se produce en 1979, y supera en 130 por ciento al mínimo observado en 1976 (ODEPLAN, 1990a).

Comparados los promedios anteriores con el propio de la inversión efectiva sectorial "total" –que incluye además Educación y Salud y que en conjunto representa más del 90 por ciento de la inversión sectorial–, se concluye que Obras Públicas equivale a un 55 por ciento y Vivienda y Urbanismo a un 40,9 por ciento de ese "total". Esta alta participación –un 95,9 por ciento en conjunto– confiere a la inversión inmobiliaria y en infraestructuras la más alta significación macroeconómica y social convirtiéndola en un instrumento principal de acción y dirección gubernamentales, tanto en términos de crecimiento como de distribución.

La tasa de inversión en edificación habitacional fluctúa en torno al 7 por ciento del PGB en la década del sesenta, situándose alrededor del 4 por ciento en la del ochenta. En el primer período la tasa de inversión fue de 20,2 por ciento como promedio anual, cayendo en el segundo a una media de 15,8 por ciento (Banco Central de Chile, 1990). Esto significa que la sola inversión habitacional representó un tercio de la inversión

nacional en los años sesenta, y un cuarto en los ochenta.
La inversión en obras públicas representó en promedio un 2,7 por ciento del PGB entre 1965 y 1981, alcanzando un máximo de 4,3 por ciento (valor incrementado por remuneraciones) en 1972 y un mínimo de 1,2 por ciento en 1980. El promedio señalado oculta, sin embargo, una tendencia decreciente observable al desagregar el período correspondiente. En efecto, en tanto que entre 1965 y 1974 el indicador es de 3,6 por ciento, entre 1975 y 1981 alcanza sólo a 1,4 por ciento (Tironi, 1985).
En 1990 la inversión sectorial real presupuestada en Obras Públicas es de $73.691 millones, en tanto que la de Vivienda y Urbanismo corresponde a $25.711 millones (ODEPLAN, 1990a). En rigor, a los montos anteriores debe sumarse un porcentaje del Fondo Nacional de Desarrollo Regional –$ 16.867 millones– que se destina a vialidad, agua y alcantarillado (35 por ciento como promedio histórico), y a vivienda (20 a 25 por ciento). Ahora bien, en cuanto a requerimientos y proyecciones de inversión para el período 1990-1995, la Cámara Chilena de la Construcción (1989) ha estimado que en Obras Públicas –incluyendo conservación y nuevas necesidades en vialidad, riego, transporte urbano, etc.– la inversión debe llegar a US$ 700 millones anuales. La misma fuente plantea que a vivienda debe destinarse al menos un 4,5 por ciento del PGB anual, correspondiendo al Estado sólo el 1 por ciento y la diferencia a ahorro institucional y privado.
El monto señalado para obras públicas representa un 2,6 por ciento del PGB de 1990 (frente a un 2,7 por ciento en el período 1965-1981). El porcentaje requerido para vivienda –equivalente a unos US$1.200 millones– es, a su vez, levemente superior al 4 por ciento de los años ochenta y muy inferior al 7 por ciento de los años sesenta.
La suma de los porcentajes de obras públicas y vivienda comprometería una inversión del 7,1 por ciento del PGB. De hecho, la Cámara identifica necesidades de inversión por US$ 13.608 millones para el período mencionado. De éstos, un 55,1 por ciento correspondería a inversión habitacional, cerca del 37 por ciento a infraestructura –la mitad a vialidad–

y un 8 por ciento a energía (Cámara Chilena de la Construcción, 1989). Estas estimaciones de necesidades de inversión para infraestructuras y vivienda –que sin embargo excluyen las propias de telecomunicaciones, aeropuertos, edificación hospitalaria y educacional– pueden contrastarse con los proyectos de inversión para el quinquenio 1990-1995 pertenecientes a las empresas de los sectores privado y público. El interés de esta comparación, ciertamente aproximada e imperfecta, radica tanto en la cuantía de los montos absolutos –como orden de magnitud– cuanto en la proporción entre inversión general e inversión en infraestructura. Igualmente interesante resultará establecer, más adelante, la eventual correspondencia en la desagregación regional de ambos tipos de inversión.

Por de pronto, las cifras globales son sorprendentes: un 44 por ciento de las inversiones empresariales proyectadas –públicas y privadas– corresponde a infraestructura, transporte, telecomunicaciones, energía y obras públicas en general. En efecto, de los casi US$ 17.000 millones de inversión multisectorial –incluidos los proyectos, en evaluación por la Comisión Nacional de Energía–, US$ 7.500 millones tienen por destino los rubros señalados (Sociedad de Fomento Fabril, 1989). Este último monto –que no incluye vivienda– puede confrontarse con los US$ 6.100 millones estimados por la Cámara para infraestructuras y energía, excluida la inversión habitacional.

Otro estudio sobre proyectos de inversión (Aninat, 1990), que registra un total próximo a los US$ 19.700 millones, permite deducir una proporción similar –43,4 por ciento– para el sector infraestructura. Por lo demás, la desagregación intrasectorial es coincidente. Esta última fuente asigna a energía un 25 por ciento del total de inversiones en todos los sectores, a infraestructura y transporte un 10,7 por ciento, y el 7,7 por ciento a telecomunicaciones que, sobre valores ajustados por el mismo estudio, sube a 10,2 por ciento. La Sociedad de Fomento Fabril, a su vez, consigna un 24,1 por ciento del total de inversiones catastradas a energía, un 10,7 por ciento a infraestructura y transporte, y a telecomunicaciones un 9,3 por ciento.

Las inversiones proyectadas en estos rubros corresponden en promedio a un 7,1 por ciento del PGB anual, en tanto que las inversiones totales resultantes del conjunto de proyectos alcanzan una media anual del orden del 16,4 por ciento del producto.

Concluyendo las referencias a inversiones, cabe señalar que la participación extranjera resulta proporcionalmente menor. De hecho, entre 1985 y 1989 –período de inversión externa creciente– sólo se materializan US$200 millones en construcción, transporte y comunicaciones, luz y agua, etc. Este valor equivale sólo al 3,7 por ciento del total de US$5.342 millones de inversión externa en el quinquenio.

La inversión externa en el sector operó mayoritariamente (96 por ciento) al amparo del Capítulo XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile, referente a conversión de deuda externa. La diferencia, sólo US$ 12 millones, constituye inversión directa ingresada vía estatuto general (Decreto Ley 600). Los nuevos criterios establecidos por el Banco Central de Chile para el análisis de las solicitudes que se presentan vía Capítulo XIX (Diario Oficial de la República de Chile, 16 de junio 1990, pp. 15-16) confieren prioridad, entre otros, a los sectores de comunicaciones y energía, pero expresamente señalan como no elegibles a las actividades de desarrollo de urbanizaciones y construcción. Estas disposiciones de la norma producirían efectos de signo contrario en el sector inmobiliario y de infraestructuras en general. Sin embargo, más que la norma, el mercado secundario de la deuda chilena ha desincentivado –por su alta cotización– las operaciones de conversión.

No se puede dejar de señalar que la menor participación de la inversión extranjera en el sector debe ser observada conjuntamente con el importante financiamiento externo –sobre todo multilateral– otorgado al país para el desarrollo de proyectos de infraestructuras y construcción. Este financiamiento, canalizado preferentemente a través del sector público, podría incrementar significativamente la participación del sector privado bajo modalidades de concesiones, inversiones conjuntas u otras.

La suma de los antecedentes expuestos confirma la extraordinaria importancia de los sectores de infraestructura e inmobiliario en la inversión nacional. No menos importante es su aporte al producto geográfico: electricidad, gas y agua, construcción; transporte y comunicaciones y servicios por propiedad de la vivienda contribuyen con cerca de un quinto del PGB.

En efecto, entre 1970 y 1985 –última información disponible (ODEPLAN, 1990)– la construcción aportó en promedio un 5,37 por ciento del producto, transportes y comunicaciones un 5,23 por ciento y electricidad, gas y agua el 2,19 por ciento. En conjunto, su contribución fue del 12,79 por ciento. Los servicios asociados a la vivienda generaron, a su vez, el 6,62 por ciento del PGB en el período 1970-1983 (no hay desagregaciones posteriores). La suma de todos estos aportes alcanza en promedio al 19,38 por ciento del producto, con un máximo anual de 21,13 por ciento en 1975 y un mínimo de 18,28 por ciento en 1978.

Como puede observarse en el Cuadro Nº 1, electricidad, gas y agua presentan la menor participación en promedio, aunque ella evidencia una tendencia creciente desde un mínimo de 1,79 por ciento en 1970 a un máximo de 2,61 por ciento en 1985. En dicha tendencia se detecta un comportamiento cíclico, de 4 a 6 años, explicable tal vez por los umbrales requeridos en la inversión.

A su vez la construcción registra una conducta muy variable, con participaciones extremas de 7,47 por ciento en 1970 y sólo 4,01 y 4,06 por ciento en 1977-1978. Ciertamente, tanto la inversión como la producción son en este caso más flexibles a ajustes y la actividad misma más sensible a la coyuntura económica. A diferencia de electricidad, gas y agua, predomina en la construcción el corto plazo, a la vez que la oferta está ciertamente menos centralizada.

El producto de transporte y comunicaciones es más estable en el tiempo, acusando, sin embargo, un mayor nivel a partir de 1975.

Para el conjunto de las actividades señaladas, el año 1970 marca la mayor participación y los años 1977-1978 la menor. En ambos extremos es la

CUADRO Nº1

Infraestructuras: contribución porcentual sectorial al PGB
(1970-1985)

	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	Prom.
Electricidad																	
Gas, Agua	1,69	1,78	1,93	1,98	2,07	2,29	2,34	2,25	2,22	2,19	2,13	2,05	2,37	2,54	2,57	2,61	2,19
Construcción	7,47	6,86	5,59	5,26	6,58	5,59	4,51	4,01	4,06	4,65	5,33	6,08	5,38	4,74	4,58	5,28	5,37
Transporte y comunicaciones	4,86	4,74	4,76	4,94	4,94	5,24	5,30	5,34	5,35	5,39	5,58	5,35	5,49	5,47	5,41	5,58	5,23
Total	14,02	13,38	12,28	12,18	13,59	13,12	12,15	11,60	11,63	12,23	13,04	13,48	13,24	12,75	12,56	13,47	12,79

Fuente: Elaboración a base de estadísticas de ODEPLAN (1990a).

construcción la que determina el resultado agregado. Coincidiendo con su máxima participación en 1970 se observa, en constraste, el mínimo aporte porcentual de electricidad, gas, agua, y junto a 1972 y 1973, los tres menores porcentajes de transporte y comunicaciones, reflejándose tal vez en estas cifras las prioridades en la asignación de recursos. Otro año particularmente significativo es 1985, donde se observan los máximos de transporte y comunicaciones y de electricidad, gas y agua.

El Cuadro Nº 2 señala que los servicios producidos por la vivienda representan un aporte al PGB que fluctúa entre un máximo de 8,01 por ciento en 1975 y un mínimo de 5,52 por ciento en 1981. ¿Acaso estos extremos revelan un comportamiento "anticíclico"? Una respuesta afirmativa es verosímil toda vez que el producto de este servicio –asociado al stock de vivienda– presenta un crecimiento estable en términos absolutos, pero en términos relativos fluctúa en sentido opuesto al de los otros sectores de la economía que se ajustan a los ciclos de crecimiento y recesión. Consecuentemente, el aporte de los servicios generados por la vivienda constituiría un "factor estabilizador" del PGB nacional.

Por otra parte, si bien los servicios de la vivienda contribuyen en promedio (1970-1983) con el 6,62 por ciento del producto, su participación en el PGB del conjunto de los servicios –incluidos los personales, financieros, bancarios y de la administración pública– alcanza a un 25,13 por ciento, más de un cuarto del total.

Significativamente, esa participación registra un máximo de 26,67 por ciento en 1973, en tanto que los mínimos, levemente superiores al 23 por ciento, se observan en el trienio 1979-1981, período en el cual los servicios en general tienen una expansión importante.

El Cuadro Nº 3 sintetiza los dos anteriores y expresa los aportes porcentuales anuales correspondientes a la suma de construcción, transporte y comunicaciones, electricidad, gas y agua, y servicios generados por la vivienda. En su conjunto, estas actividades contribuyen prácticamente con la quinta parte del producto nacional.

CUADRO Nº2

Contribución porcentual de los servicios por propiedad de la vivienda al PGB y al producto del sector servicios (1970-1983)

	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	Prom.
%PGB	6,44	6,04	6,20	6,82	6,85	8,01	7,79	7,14	6,65	6,17	5,78	5,52	6,56	6,79	6,62
%PGB Servicios	26,58	25,11	25,64	26,67	25,85	26,61	25,60	25,25	24,13	23,33	23,09	23,48	24,89	25,61	25,13

Fuente: Elaborado a patir de estadísticas de ODEPLAN (1990a).

Esta participación, aparentemente baja en relación a la mayor magnitud de la inversión en el sector (del orden de la mitad de la formación bruta de capital fijo) acusaría una eventual menor productividad de dicha inversión o la existencia de capacidades instaladas subutilizadas. Como se sabe, muchas infraestructuras son altamente intensivas en capital. Además, debe tenerse presente que en el producto inciden por cierto otros factores productivos, como el trabajo –más importante en la etapa de ejecución que en la operación de las infraestructuras– y, muy determinante en Chile, los recursos naturales que, como aquéllas, constituyen otro stock, el "capital natural".

En relación al factor trabajo, la información para el período febrero-abril de 1990 consigna 23.300 empleos en electricidad, gas y agua; 286.800 en construcción y 316.500 en transportes y comunicaciones (ODEPLAN, 1990b). El total general de estas actividades es de 626.600 empleos, es decir, un 14,2 por ciento de los 4.417.000 empleos en el país en igual período.

El empleo sectorial, si bien es importante en términos cuantitativos, es especialmente relevante por su connotación social. En efecto, se constata que de las 300.000 personas que empleó la construcción en 1989, la mayoría tenían poca especialización, baja escolaridad y, en consecuencia, menores opciones en otros empleos (Cámara Chilena de la Construcción, 1989).

En esta primera parte del artículo se han perfilado la magnitud y relevancia macroeconómica del sector infraestructuras y construcción en general. La "economía inmobiliaria" posee el más valioso stock de capital fijo del país; aporta más de la mitad de la inversión nacional y la quinta parte del producto geográfico. Ella representa más del 90 por ciento de la inversión sectorial gubernamental y, adicionalmente, más del 50 por ciento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Esta es, ni más ni menos, la "macroeconomía inmobiliaria" de Chile.

CUADRO Nº3

Contribución porcentual al PGB: Sectores infraestructuras*
y servicios por propiedad de vivienda

70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	Prom.
20,46	19,42	18,48	19,00	20,44	21,13	19,94	18,74	18,28	18,40	18,82	19,00	19,80	19,54	19,38

*:Incluye electricidad, gas y agua; construcción; transporte y comunicaciones.

Fuente: Cuadros Nos 1 y 2

Infraestructuras regionales

¿Cuál es la distribución geográfica de las infraestructuras en Chile? ¿Cuál es la participación regional en el patrimonio de capital fijo del país? ¿Cuál es la asignación territorial de la inversión sectorial?

¿Hay correspondencia entre el aporte regional al producto nacional y la distribución espacial del stock de infraestructura? ¿Es consistente la inversión sectorial regionalizada con la orientación locacional de los proyectos de inversión del conjunto de la economía? ¿Cuáles son las proporciones intrasectoriales –energía, transporte, etc.– en las distintas regiones? ¿Qué grados de desconcentración geográfica presenta la economía inmobiliaria y sus diversos rubros? ¿Es posible y conveniente una descentralización homogénea para todas las infraestructuras?

En definitiva, ¿con qué eficiencia está asignado geográficamente el capital fijo de infraestructuras del país? ¿Cuál es la equidad social derivada de esa distribución regional? ¿Cuál es el potencial de crecimiento y desarrollo de cada región dependiente de su dotación de infraestructuras?

Responder estas preguntas es tan importante como, en algunos casos, difícil o simplemente imposible hacerlo por inexistencia de la información necesaria. Además, conceptual y metodológicamente debe tenerse presente que hay ciertos tipos de infraestructuras que por definición son transregionales, independientemente de su localización en una región singular. Tal es el caso de las grandes centrales eléctricas, los principales puertos y la red vial básica. En cambio, otras infraestructuras son típicamente regionales e incluso locales. En las primeras prima lo sectorial sobre lo regional, en tanto que en las segundas sucede lo inverso. Estas podrían descentralizarse; aquéllas requieren de una gestión más centralizada (Majluf, [coord.], Daher et al. 1991).

Con todo, advertidas estas dificultades y consideraciones, el análisis mostrará resultados interesantes e incluso sorprendentes.

Pues bien, manos a la obra:

El Cuadro Nº 4 muestra la distribución regional de la inversión sectorial en obras públicas y en vivienda y urbanismo en paralelo con la distribución regional de la población y del producto geográfico bruto. En obras públicas –más necesariamente que en vivienda– un promedio de 11 años (1976-1986) es representativo de la asignación de recursos, la que puede tener fuertes fluctuaciones anuales asociadas a obras mayores o megaproyectos.

La inversión en obras públicas tendería a correlacionarse más con el producto que con la población de cada región. La inversión en vivienda, en cambio, tendría una asociación más estrecha con la población regional. En uno y otro caso hay precisiones que hacer.

Las infraestructuras mayores –con fuertes inversiones– eventualmente benefician sólo parcialmente a la región-sede; se esperaría que las regiones con ventajas hidroenergéticas, portuarias o similares acumularan mayores inversiones. Otro tanto sucedería, aunque con beneficios más locales, con las regiones sedes metropolitanas.

En la inversión en vivienda, además de la población regional, incidiría ciertamente la estructura de ingresos y el grado de urbanización de aquélla, junto tal vez a factores como el nivel de organización, el liderazgo regional y otros de naturaleza sociopolítica.

El Cuadro Nº 4, en cuanto a obras públicas, muestra que cerca de la mitad de las regiones capta en promedio una inversión inferior a su contribución al producto, sucediendo lo contrario con el resto. El alto porcentaje no regionalizado, casi un 21 por ciento, puede distorsionar esta comparación). Las regiones más favorecidas son la IV, IX, X y XI, las dos primeras con las mayores proporciones de extrema pobreza y las dos últimas con proyectos de vialidad en áreas de frontera de desarrollo. Las cuatro regiones aportan cerca del 10 por ciento del producto nacional y perciben casi el 20 por ciento de las inversiones en obras públicas.

Las regiones con inversiones proporcionalmente muy menores son la VI y la Región Metropolitana. Si se suman a la V –con la cual conforman la macrorregión principal de Chile–, representan un 54 por ciento del

producto versus sólo un 35 por ciento de las inversiones sectoriales. Especial mención merece la Región Metropolitana: casi 42 por ciento del producto frente a un 25 por ciento de los recursos.

CUADRO Nº 4

Distribución porcentual regional de la inversión sectorial en obras públicas, vivienda y urbanismo, y distribución del producto y la población

Región	Inversión sectorial efectiva en obras públicas (1)	Inversión sectorial efectiva en vivienda y urbanismo (1)	Población (2)	PGB(3)
I	3,17	3,50	2,4	3,02
II	4,11	3,30	3,0	5,75
III	1,29	2,31	1,6	1,92
IV	4,16	3,79	3,7	1,98
V	7,00	11,03	10,7	10,62
VI	2,92	3,28	5,2	5,62
VII	4,23	4,76	6,4	3,72
VIII	8,99	9,80	13,4	9,63
IX	5,79	4,42	6,2	3,13
X	8,25	3,98	7,5	4,55
XI	1,39	1,59	0,6	0,44
XII	2,69	2,32	1,2	2,69
R.M.(4)	25,25	45,91	38,1	41,62
No Reg.	20,73	–	–	5,33
País	100,00	100,00	100,00	100,00

(1): Promedio 1976-1986.

(2): 1982.

(3): Promedio 1976-1985.

(4): Región Metropolitana.

Fuente: Elaboración a partir de estadísticas de ODEPLAN (1990a, 1990b).

Así pues, en materia de obras públicas no se confirma una supuesta mayor inversión en las regiones sedes metropolitanas, en las regiones portuarias ni tampoco, significativamente, en las energéticas. En general, tampoco hay una correlación inversión-producto.

En vivienda y urbanismo 8 de las 13 regiones captan recursos más que proporcionales a su población. Las con inversión claramente mayores en términos relativos (10 por ciento de los recursos y 5,8 por ciento de los habitantes) son la I, III, XI y XII, a las que en menor medida se suma la II, completando así el conjunto de las regiones geográficamente extremas del país.

La Región Metropolitana, contrariamente a lo observado en cuanto a obras públicas, registra en vivienda y urbanismo cerca del 46 por ciento de los recursos, excediendo al porcentaje de su propia población. Las cinco que perciben recursos menos que proporcionales son la VI, VII, VIII, IX y X –todas contiguas en el área centro-sur–, con un 77 por ciento de la población rural del país en 1982. En conjunto, ellas registran un 26 por ciento de las inversiones estando habitadas por cerca del 39 por ciento de la población nacional. Particularmente menos favorecidas resultan las regiones VI y X, con 7 por ciento de los recursos y casi 13 por ciento de la población.

En fin, al observar simultáneamente la distribución regional de las inversiones en obras públicas y vivienda y urbanismo, la Región más favorecida en ambos sectores es la XI que, en cifras redondas, presenta un 1,4 por ciento de las inversiones en obras públicas frente a un 0,44 del producto; y el 1,6 de las de vivienda con sólo un 0,6 por ciento de la población.

En el otro extremo la VI Región resulta doblemente desfavorecida: menos del 3 por ciento de los recursos en obras públicas contra el 5,6 por ciento del producto nacional; y poco más del 3 por ciento de la inversión en vivienda para más del 5 por ciento de la población del país.

La X Región, en cambio, es el mejor ejemplo donde el comportamiento de ambas inversiones resulta más opuesto: 8 por ciento de los recursos de obras públicas contra un aporte de 4,5 por ciento del producto; y 4 por ciento de la inversión en vivienda para el 7,5 por ciento de la población nacional.

Es interesante analizar más específicamente las inversiones sectoriales en las tres principales regiones del país (R. M., V y VIII), las que en conjunto representan cerca del 62 por ciento de la población y del producto nacionales. Pues bien, en tanto que en obras públicas ellas participan sólo del 41 por ciento de las inversiones entre 1976 y 1986, en vivienda y urbanismo alcanzan al 67 por ciento.

En obras públicas, la Región Metropolitana registra un máximo de 35,7 por ciento en 1976 y un mínimo de sólo 10,2 por ciento de las inversiones nacionales en 1982. Si bien en el período su promedio general se aproxima a un cuarto de los recursos nacionales, se observa una tendencia fuertemente decreciente: en tanto que entre 1976 y 1979 la Región Metropolitana capta en promedio más del 33 por ciento de las inversiones, ese porcentaje cae a poco más del 20 por ciento en el período 1980-1986.

En el mismo sector, la V Región, con un promedio general de 7 por ciento, acusa fuertes fluctuaciones, logrando una participación máxima cercana al 12 por ciento en 1977 y 1985, y una mínima del orden sólo del 3,5 por ciento en 1983-1984.

La VIII Región, a su vez, muestra una conducta opuesta a la de la Región Metropolitana. Con un promedio general próximo al 9 por ciento en todo el período, registra sólo una media de menos del 5 por ciento entre 1976 y 1980, la que sube fuertemente a más del 12 por ciento en los años siguientes.

Ahora bien, en materia de vivienda y urbanismo, las tres regiones presentan un comportamiento irregular. La Metropolitana obtiene su mayor participación en 1981 con el 57 por ciento de los recursos nacionales, captando como mínimo el 42 por ciento en 1986. La V Región alcanza la mayor proporción, 15,5 por ciento, en 1978, y la mínima en 1982, con sólo el 5,8 por ciento. La VIII, por su parte, capta en 1977 un 13,5 por ciento, y poco más del 6 por ciento en 1982. Como puede observarse, las fluctuaciones son más extremas en las dos últimas regiones, coincidiendo además ambas en los años de mayores (1977-1978) y menores (1982) captaciones.

La inversión real presupuestada para 1990 (Cuadro Nº 5) hace evidentes algunos cambios significativos en la distribución regional de la inversión sectorial.

CUADRO Nº 5

Distribución porcentual regional de la inversión real presupuestada y de la población proyectada (1990)

Región	MOP (1)	MINVU (2)	Población
I	4,33	3,82	2,7
II	2,32	5,01	2,9
III	2,34	2,79	1,5
IV	5,14	4,47	3,7
V	21,40	8,36	10,5
VI	6,36	5,86	4,9
VII	6,49	4,25	6,4
VIII	11,98	13,28	12,7
IX	5,44	4,77	6,0
X	8,25	4,68	7,0
XI	2,17	2,09	0,6
XII	2,97	2,37	1,2
R.M.	8,33	35,08	39,7
No Reg	11,99	3,21	–
Total	100,00	100,00	100,00

(1): Ministerio de Obras Públicas.

(2): Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Fuente: Elaboración a partir de estadísticas de ODEPLAN (1990a, 1990b).

En obras públicas –que registra un menor porcentaje no regionalizado y donde la cifra anual no necesariamente es concluyente en términos de tendencias– se observa un alza muy importante para la V Región, que pasa del 7 por ciento en el período 1976-1986 a más del 21 por ciento de la inversión nacional presupuestada para 1990. También la VI Región acusa una mayor variación positiva, más que duplicando su participación. Por el contrario, pierden participación notoriamente la II Región, bajando de más del 4 por ciento a poco más del 2 por ciento, y sobre todo la Región

Metropolitana, que desde el ya relativamente bajo 25 por ciento registrado entre 1976-1986 cae casi al 8 por ciento.

En vivienda y urbanismo –no variando sustantivamente la distribución regional de la población estimada para 1990– pueden constatarse incrementos importantes en las regiones II (de 3,30 a 5,01 por ciento), VI (de 3,28 a 5,86 por ciento) y VIII (de 9,80 a 13,28 por ciento). Decrece fuertemente, en cambio, la participación de las regiones V (de 11,03 a 8,36 por ciento) y Metropolitana (de 45,91 por ciento a 35,08 por ciento).

Ciertamente, y en general, el cambio más significativo corresponde a la distribución Región Metropolitana versus resto del país, dados el centralismo y la concentración tradicionales en Chile.

CUADRO Nº 6

Participación porcentual de la Región Metropolitana en las inversiones sectoriales

	1976-1979	1980-1986	1990
Obras públicas	33	20	8
Vivienda y urbanismo	42	48	35

Fuente: Elaboración a partir de estadísticas de ODEPLAN (1990a).

El Cuadro Nº 6 es elocuente y muestra una tendencia que, junto a otros indicadores –como la menor contribución de la Región Metropolitana al PGB nacional: 46 por ciento en 1970, 40 por ciento en 1985–, se confirmará más adelante con la desagregación regional de los proyectos de inversión empresariales. La explicación de esta reasignación de los recursos públicos y privados se liga a la apertura económica chilena y particularmente al desarrollo exportador sobre la base de recursos naturales (Daher, 1990b).

El sector Obras Públicas es claramente más desconcentrador que Vivienda y Urbanismo. La mayor reasignación de inversiones resulta tanto más clave tratándose de Obras Públicas dado que, primero, este sector triplica,

en términos de inversiones absolutas, a Vivienda y Urbanismo; y segundo, que en tanto este último responde a demandas preexistentes, aquél además anticipa y prefigura nuevas dinámicas.

Cabe recordar, por lo demás, que ambos sectores representan más del 90 por ciento de las inversiones sectoriales "totales", o el 83 por ciento de la inversión sectorial "total" sumada al Fondo Nacional de Desarrollo Regional; es decir, una mayoría abrumadora de los recursos (excluidos los municipales).

En la Región Metropolitana el 53 por ciento de todas las inversiones, salvo las municipales, proviene de Vivienda y Urbanismo. En la V y VIII región, en cambio, el 81 y el 65 por ciento, respectivamente, se origina en Obras Públicas.

Dado el sesgo concentrador que registra la inversión histórica en vivienda y urbanismo, no es casual verificar que, en la composición del PGB, los servicios generados por la vivienda acusen ese mismo sesgo. En efecto, entre 1970 y 1983 (última desagregación disponible) (ODEPLAN, 1990a) se constata que sólo cuatro regiones –I, XI, XII y Metropolitana– incrementan su participación en dicho rubro, aunque las tres primeras muy marginalmente. En contraste, el resto de las nueve regiones del país bajan su participación. La Región Metropolitana incrementa la suya en 4,6 puntos porcentuales, en tanto que su porcentaje en la población nacional subía en 2,7 puntos en el período intercensal 1970-1982.

Complementando el análisis de las inversiones gubernamentales, corresponde revisar en adelante las propias del ámbito empresarial público y privado sobre la base de los proyectos de inversión 1990-1995 que, en tanto tales, marcan tendencias y permiten prospectar el futuro.

El Cuadro Nº 7 hace posible observar que, de las inversiones proyectadas en infraestructuras por el conjunto del sector empresarial público y privado, un 60 por ciento tiene destino extrametropolitano (con un 19 por ciento no regionalizado). Empero en el resto del país resultan particularmente priviligiadas las regiones VII, VIII y X, captando entre ellas cerca del 40 por ciento de los recursos.

CUADRO Nº7

Infraestructuras:*

Distribución regional de las inversiones proyectadas, empresas públicas y privadas (1990-1995)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	No Reg.	Total
US$ Mill.	47,5	156,0	288,5	46,4	564,9	292,9	1035,4	1224,6	31,4	790,9	36,0	28,7	1514,2	1421,9	7479,2
%	0,63	2,08	3,86	0,62	7,55	3,92	13,84	16,37	0,42	10,57	0,48	0,38	20,24	19,01	100,00

*Incluye energía, transporte, obras públicas, telecomunicaciones.

Fuente: Elaboración sobre catastro de la Sociedad de Fomento Fabril (1989).

Complementariamente es interesante analizar la información del Cuadro Nº 8. En él se indica que la Región Metropolitana percibe sólo cerca del 16 por ciento de las inversiones en todos los rubros de infraestructuras, confirmando la desconcentración mencionada. La Región VIII es la que capta una mayor proporción de recursos –casi un quinto del total–, superando a la propia Metropolitana. Le siguen en importancia la X y VII. Así, con diferentes magnitudes, se corrobora la misma "dispersión concentrada".

El Cuadro Nº 8 señala la desagregación regional de cada subsector: energía, muy presente en las regiones VII, VIII –máximo porcentaje– y X, y en menor medida en la III, VI y Metropolitana. "Infraestructura", subsector concentrado en las regiones Metropolitana, VIII y V, es decir, las sedes de grandes aglomeraciones demográficas; y una vez más en la X, amén de la III (minero-agrícola de reciente despegue). Aunque en telecomunicaciones no hay desagregación concluyente, en transportes la Región Metropolitana capta más de la mitad de los recursos, haciendo aparecer así a ese subsector como el más concentrado. Esto se ratifica al sumar los porcentajes de esta región y la V, las que en conjunto reúnen más de dos tercios de las inversiones en transporte del país.

CUADRO Nº 8

Distribución regional de las inversiones proyectadas por sector en infraestructuras, empresas públicas y privadas (1990-1995) (US$ mill.)

Región	Energía	%	Infraestructura	%	Telecomunicaciones	%	Transporte	%	Total regional	%
I	50,0	1,0	31,2	2,9	50,0	3,3	270,0	26,1	131,2	1,5
II	15,4	0,3	10,8	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	26,2	0,3
III	319,0	6,5	62,4	5,8	0,0	0,0	0,0	0,0	381,4	4,5
IV	0,0	0,0	8,4	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	8,4	0,1
V	99,7	2,0	169,6	15,9	0,0	0,0	151,9	14,7	421,2	4,9
VI	306,0	6,2	13,8	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	319,8	3,7
VII	723,6	14,7	32,1	3,0	2,0	0,1	2,1	0,2	759,8	8,9
VIII	1454,1	29,6	101,1	9,5	25,0	1,6	44,5	4,3	1624,7	19,0
IX	9,2	0,2	6,4	0,6	0,0	0,0	4,0	0,4	19,6	0,2
X	810,0	16,5	128,3	12,0	10,0	0,7	0,0	0,0	948,3	11,1
XI	0,0	0,0	3,9	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	0,4
XII	87,2	1,8	34,4	3,2	1,2	0,1	0,0	0,0	122,8	1,4
RM	409,3	8,3	254,0	23,8	188,2	12,4	561,1	54,2	1412,2	16,5
Interregional	0,0	0,0	210,9	19,8	1241,0	81,8	0,9	0,1	1452,8	17,0
No regionalizado	637,0	12,9	0,0	0,0	0,0	0,0	270,0	26,1	907,0	10,6
País	4920,5	100,0	1066,9	100,0	1517,4	100,0	1034,5	100,0	8539,3	100,0

Fuente: Elaborado sobre cifras de Aninat (1990).

El Cuadro Nº 9 es de gran relevancia al mostrar la proporción regional entre inversiones en infraestructuras, por una parte, e inversiones en el resto de los sectores económicos. Igualmente elocuente es la relación porcentual entre ambos tipos de inversión y el PGB de cada Región.

Un primer comentario en relación a dicho cuadro se refiere a la distribución regional de la inversión multisectorial en el conjunto de la economía: la Región Metropolitana logra captar sólo un 12 por ciento, en tanto su contribución al PGB supera el 40 por ciento. La fuerte orientación extrametropolitana de las inversiones proyectadas –relacionada al modelo de economía de mercado y abierta, liderado por un sector exportador basado en recursos naturales y en su industria derivada– concentra sin embargo en algunas regiones el flujo de inversiones: la VIII –que lidera a nivel nacional,

CUADRO Nº 9

Distribución regional de las inversiones proyectadas (1) en infraestructuras y totales en relación al PGB (2) (US$ Mill.)

Región	Inversión infraest.	%	Inv. demás sectores	%	Inversión total	%	PGB	Inv.total PGB	Inv.infraes. PGB
I	131,2	1,5	587,4	5,3	718,6	3,6	764,0	94,1	17,2
II	26,2	0,3	2717,6	24,4	2743,8	13,9	1424,3	192,6	1,8
III	381,4	4,5	898,6	8,1	1280,0	6,5	45,1	275,2	82,0
IV	8,4	0,1	109,4	1,0	117,8	0,6	501,3	23,5	1,7
V	421,2	4,9	218,0	2,0	639,2	3,2	2426,9	26,3	17,3
VI	319,8	3,7	546,0	4,9	865,8	4,4	1378,6	62,8	23,2
VII	759,8	8,9	75,0	0,7	834,8	4,2	970,5	85,3	77,6
VIII	1624,7	19,0	1334,7	12,0	2959,4	15,0	2263,1	130,8	71,8
IX	19,6	0,2	684,5	6,1	704,1	3,6	756,8	93,0	2,6
X	948,3	11,1	1944,2	17,5	2892,5	14,7	1067,7	270,9	88,8
XI	3,9	0,4	66,7	0,6	70,6	0,4	118,1	59,8	3,3
XII	122,8	1,4	535,0	5,0	657,8	3,3	730,2	90,1	16,8
RM	1412,6	16,5	950,6	8,5	2363,2	12,0	9989,7	23,7	14,1
Interregional	1452,8	17,0	117,1	0,1	1569,9	8,0	1234,1	127,2	117,7
No regionalizado	907,0	10,6	366,7	3,3	1273,7	6,5	-	-	-
País	8539,3	100,0	11121,9	100,0	19691,2	100,0	24100,6	81,7	35,4

(1):Empresas públicas y privadas, 1990-1995.

(2):Estimado a base de su composición en 1984 e interpolaciones (Aninat, 1990).

Fuente:Elaboración sobre cifras de Aninat (1990).

seguida por la X y II región. Estas tres regiones representan cerca del 44 por ciento de todos los recursos proyectados, en porcentajes muy similares para cada una de ellas, y producen un 20 por ciento del PGB. Las regiones con menores inversiones relativas son la IV y la XI, con sólo el 1 por ciento entre ambas. Especial mención merece la V Región, que a pesar de su conurbación y estructura portuaria sólo capta un 3,2 por ciento, generando más del 10 por ciento del producto nacional. Las mayores tasas de inversión multisectorial –en relación al PGB regional– se dan en las regiones III, X, II y VIII, en ese orden. Las menores en la IV, V y Región Metropolitana.

Un segundo comentario se refiere a la proporción entre inversiones en infraestructuras y PGB por región. Para el quinquenio presentan una baja proporción las regiones I, IV, V, VI, IX, XI, XII, y particularmente las regiones II y Metropolitana, con 0,3 y 16,5 por ciento de las inversiones frente a aportes de 5,8 y 41,5 por ciento del producto, respectivamente. Por el contrario, inversiones proporcionalmente altas –que en general duplican la contribución regional al producto nacional– se encuentran en las regiones III, VII, VIII y X. En tanto estas regiones con "sobreinversión" captan más del 41 por ciento de los recursos generando menos del 20 por ciento del producto, aquellas con subinversión perciben poco más del 20 por ciento del financiamiento aportando más del 70 por ciento del PGB.

Un tercer comentario se basa en la confrontación de las inversiones en infraestructuras, por una parte, y las inversiones en el resto de los sectores económicos, por otra, en el ámbito de cada región. En tanto el comentario precedente comparaba inversiones futuras con producto histórico, éste analiza la proporcionalidad sectorial entre las inversiones proyectadas, bajo el supuesto que uno y otro tipo de inversiones, y ciertamente su articulación, incidirán en el producto regional futuro.

Pues bien, dicho análisis indica que hay cuatro regiones con un predominio de inversiones en infraestructura –V, VII, VIII y RM–, el que se expresa en una concentración de la mitad de las inversiones nacionales en el rubro frente a una captación menor a la cuarta parte de las inversiones en los demás sectores económicos. La región con mayor

especialización en infraestructura es la VII, seguida por la Metropolitana. Salvo aquélla, que claramente exporta energía transregionalmente, las otras tres regiones contienen las mayores ciudades del país, aunque también dotaciones portuarias de primer orden.

Las restantes regiones, con menor especialización, encuentran una desproporción más aguda en las regiones II, IV, IX y XII. Estas captan sólo un 2 por ciento de las inversiones quinquenales en infraestructuras en tanto perciben más del 36 por ciento de las correspondientes a otros sectores económicos.

Ahora bien, de los comentarios precedentes puede concluirse, en síntesis, que las regiones II, IV y IX presentan baja proporción en infraestructura proyectada tanto en relación a su producto cuanto frente al resto de las inversiones regionales proyectadas. Lo contrario sucede con las regiones VII y VIII. Paradójicamente, las regiones V y Metropolitana muestran indicadores contradictorios: su inversión en infraestructura es baja frente a su producto geográfico, pero alta en relación a las inversiones que ellas captan en los demás sectores económicos.

Esta contradicción revelaría la mayor demanda de inversión infraestructural de sus áreas metropolitanas y puertos, a la vez que estaría confirmando la tendencia decreciente de su contribución al producto económico nacional. De hecho, ambas regiones, conformando el centro demográfico y económico del país, detentando importantes externalidades propias de las áreas metropolitanas, teniendo sectores exportadores de punta en la gran minería y la fruticultura, e incluso siendo sedes de los poderes del Estado, acusan una tasa de crecimiento económico inferior a la media nacional durante todo el período de apertura económica. Es decir, han contribuido a bajar el promedio nacional. En otras palabras, si el país no ha crecido más, en gran parte ello se debe al menor dinamismo de estas regiones amplificado por su alta participación en la economía nacional (Daher, 1990a).

El Cuadro Nº 10 confronta la distribución porcentual de las inversiones totales en infraestructura –gobierno y empresas públicas y privadas– con la contribución regional al PGB nacional en el mismo sector.

El Cuadro Nº 10 permite observar en primer lugar una cierta similitud entre la contribución regional al PGB total, por una parte, y la contribución regional al producto nacional de infraestructura, por otra. Cuatro regiones rompen claramente esta equivalencia: la V y la VIII, que aportan un 20,2 por ciento al PGB nacional y un 32,4 por ciento el PGB sectorial de infraestructura: y las regiones IX y XII, con un 5,8 y 3,7 por ciento, respectivamente. Las primeras aparecen como sobrespecializadas en infraestructuras, en tanto las segundas estarían subespecializadas (debe tenerse presente, con todo, que el PGB sectorial es de un año –1985– y el total es un promedio decenal). Pues bien, lo anterior puede contrastarse con la distribución regional de la inversión total en infraestructura: una inversión nítidamente más que proporcional a la contribución al PGB total se localiza en las regiones III, VII, VIII, X y XI. Ellas captan cerca del 43 por ciento de los recursos aportando sólo un 20 por ciento del producto total. En cuanto al producto sectorial sucede otro tanto, con la sola excepción de la VIII Región.

Con proporcionalmente baja inversión sectorial sobresalen las regiones I, II, XII y Metropolitana. Ellas perciben un 22,5 por ciento de las inversiones contribuyendo con el 53 por ciento del producto total y el 49 por ciento del sectorial.

Esta "redistribución" de la inversión en parte puede atribuirse a la representatividad y otros problemas asociados a las cifras. Pero no cabe duda que en lo principal corrobora un cambio de tendencia económico-territorial.

El análisis ha demostrado cambios importantes en la asignación geográfica de los recursos de inversión en infraestructura y en su consistencia con la economía y el potencial de desarrollo de las regiones.

Se ha constatado, en primer lugar, una creciente desconcentración tanto de las inversiones en infraestructura como de las propias de los demás sectores económicos. Tal desconcentración, sin embargo, no es simétrica entre aquéllas y estas últimas. Tampoco es homogénea entre los distintos subsectores o rubros de infraestructura. Y menos lo es entre las variadas regiones del país, observándose, por el contrario, una "dispersión concentrada".

CUADRO Nº 10

Distribución regional de la inversión total en infraestructuras (1) y contribución regional al PGB de infraestructuras (2) y a PGB total (3)

Región	Inversión total en infraestructuras	PGB sectorial de infraestructuras	PGB total
I	1,1	4,2	3,0
II	2,1	4,1	5,7
III	3,6	1,4	1,9
IV	1,3	2,0	2,0
V	9,5	17,7	10,6
VI	4,3	4,4	5,6
VII	12,8	5,2	3,7
VIII	15,7	14,7	9,6
IX	1,1	1,6	3,1
X	10,4	3,6	4,6
XI	0,7	0,5	0,4
XII	0,7	1,5	2,7
RM	18,6	39,1	41,6
No regionalizado	17,9	–	5,3
País	100,0	100,0	100,0

(1): Promedio anual proyección 1990-1995 (empresas públicas y privadas) más inversión sectorial real presupuestada en Obras Públicas, 1990.

(2): Año 1985. Incluye electricidad, gas y agua; transporte y comunicaciones. Excluye construcción y propiedad de la vivienda.

(3): Promedio 1976-1985.

Fuentes: Elaboración sobre catastro Sociedad Fomento Fabril (1989) y estadísticas de ODEPLAN (1990a).

En fin, indicadores contradictorios se observan en las dos regiones que conforman el centro demográfico, económico y político del país. La Región Metropolitana y la V muestran una baja inversión en infraestructura en proporción a su contribución al producto, la que sin embargo

resulta muy alta frente a su menor captación de inversiones en los demás sectores económicos.

Estos indicadores de signo contrario confirman un cambio de tendencia desde un patrón altamente concentrado hacia una redistribución regional heterogénea. La nueva orientación geográfica de las inversiones, y junto a ella la reasignación regional de las infraestructuras, aparecen asociadas ciertamente a la apertura económica en general y al modelo exportador en particular (Daher, 1990b y 1991).

INFRAESTRUCTURAS: REGIONES ESTATALES Y PRIVADAS EN CHILE

La economía de mercado, por una parte, y la modernización del Estado, por otra, han redefinido paralelamente la participación de los sectores público y privado en el sector infraestructura. En qué proporciones, en cuáles rubros y en qué regiones se especifica diferencialmente esta participación, son todas cuestiones tratadas a continuación. El objetivo es precisamente relacionar la desconcentración regional descrita con los procesos de descentralización y privatización.

El Cuadro Nº 11 revela la geografía de las inversiones privadas proyectadas en infraestructuras. En la sumatoria de rubros destaca la proporcionalmente muy baja participación de la Región Metropolitana, con sólo cerca del 13 por ciento. La más alta participación corresponde a la VIII Región, con casi un quinto del total. Igualmente altos –superiores o similares al de la Región Metropolitana– son los porcentajes de la VII y X región, ambas asociadas a inversiones en energía.

En general, los proyectos privados son claramente desconcentradores en términos territoriales. Sin embargo, tal desconcentración es fuertemente heterogénea, casi concentrada. En efecto, fuera de la Región Metropolitana, tres de las doce regiones –VII, VIII y X– reúnen cerca del 46 por

ciento de las inversiones. En el otro extremo, seis regiones –la mitad del resto del país– reciben sólo un dos y medio por ciento (I, II, IV, IX, XI y XII).

CUADRO Nº 11

Empresas privadas: Inversiones proyectadas en infraestructuras por sector y región (1990-1995) (US$ mill.)

Región	Energía	%	Telecomu-nicaciones*	Transporte e infraestructura	%	Total	%
I	0,0	0,00	35,5	6,0	0,85	41,5	0,69
II	0,0	0,00	23,0	16,0	2,28	39,0	0,65
III	229,0	6,12	23,0	2,3	0,33	254,3	4,22
IV	30,0	0,80	6,4	10,0	1,42	46,4	0,77
V	74,0	1,98	11,7	265,0	37,75	350,7	5,82
VI	262,0	7,01	18,9	0,0	0,00	280,9	4,66
VII	804,0	21,50	8,4	0,0	0,00	812,4	13,49
VIII	1120,0	29,95	16,4	60,2	8,57	1196,6	19,87
IX	0,0	0,00	16,4	0,0	0,00	16,4	0,27
X	756,0	20,22	16,4	7,5	1,07	777,9	12,95
XI	0,0	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,00
XII	0,0	0,00	1,2	5,0	0,71	6,2	0,10
RM	464,0	12,41	19,2	294,0	41,88	777,2	12,90
*No regionalizado	–	–	–	1385,036,00	5,13	1421,0	23,59
País	3739,0	100,0	1581,4	702,0	100,00	6022,4	100,00

*: Ciertas inversiones para grupos de regiones se han prorrateado entre ellas.

Fuente: Elaboración sobre catastro de la Sociedad de Fomento Fabril (1989).

El análisis regional intrasectorial, más allá de la desigual cifra absoluta de cada rubro, hace posible concluir que en energía –con proyectos, sobre

todo los más importantes, de alcance transregional– se observa la misma estructura de "dispersión concentrada" comentada. En telecomunicaciones el alto porcentaje no regionalizado dificulta una conclusión. En transporte e infraestructura se acusa la mayor y más tradicional concentración: la Región Metropolitana, con más del 40 por ciento, y la V –también sede de un área metropolitana y principal región portuaria del país– con cerca del 38 por ciento. Ambas regiones, geográficamente contiguas, captan casi el 80 por ciento de los recursos privados del rubro.

El menor peso específico de este último determina que a la postre prime, en los totales, la estructura regional de las inversiones en energía.

El Cuadro Nº 12 muestra la distribución regional de las inversiones sectoriales de las empresas del sector público, ciertamente más sesgada por la localización de algunas de ellas, en especial las de la gran minería –que generan algunas de sus propias infraestructuras–, las portuarias y energéticas.

En energía aparece nuevamente un patrón de dispersión concentrada, donde tres regiones –II, V y VII– representan más del 90 por ciento de las inversiones. En transporte y obras públicas la Región Metropolitana es la beneficiaria de dos tercios de los montos proyectados –más de la mitad de ellos asociados al Metro– haciendo evidente una alta concentración frente al resto del país, donde sólo hay inversiones relevantes en la V Región –portuarias– y en la VII –en riego y caminos–. Llama la atención de manera especial la bajísima participación de la VIII Región, inferior al 1 por ciento.

En fin, al observar en el mismo Cuadro Nº 12 la distribución regional del conjunto de las inversiones de las empresas públicas, se constata que la Región Metropolitana capta la mitad de todas ellas, repartiéndose la diferencia en el resto del país. Las regiones más favorecidas son la VII, V y II. En el otro extremo, 9 regiones –entre ellas la VIII– sólo percibirán cerca del 11 por ciento. La única región con nula inversión de empresas públicas en el quinquenio es la IV.

CUADRO Nº 12

Empresas públicas: Inversiones proyectadas en infraestructuras por sector y región (1990-1995) (US$ mill.)

Región	Energía	%	Transporte y obras públicas	%	Total	%
I	1,0	0,29	5,0	0,45	6,0	0,41
II	117,0	33,60	0,0	0,00	117,0	8,03
III	0,0	0,00	34,2	3,08	34,2	2,35
IV	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
V	89,7	25,76	124,5	11,23	214,2	14,70
VI	0,0	0,00	12,0	1,01	12,0	0,82
VII	118,0	33,89	105,0	9,47	223,0	15,31
VIII	20,0	5,74	8,0	0,72	28,0	1,92
IX	0,0	0,00	15,0	1,35	15,0	1,03
X	0,0	0,00	11,0	0,99	11,0	0,75
XI	0,0	0,00	36,0	3,25	36,0	2,47
XII	2,5	0,72	20,0	1,80	22,5	1,54
RM	0,0	0,00	737,0	66,48	737,0	50,59
No regionalizado	–	–	0,9	0,08	0,9	0,06
País	348,2	100,0	1108,6	100,0	1456,8	100,0

Fuente: Elaboración sobre catastro de la Sociedad de Fomento Fabril (1989).

Al comparar la orientación regional de las inversiones de las empresas públicas y privadas, la conclusión más evidente es que estas últimas– ciertamente más numerosas y diversificadas, y con mayores recursos totales– presentan un patrón más desconcentrador que las públicas: en tanto el sector privado asigna fuera de la Región Metropolitana cerca del 90 por ciento de sus recursos, las empresas públicas destinan sólo el 50 por ciento al resto del país.

Una segunda conclusión se observa en el Cuadro Nº 13, en el que es posible constatar la "especialización" regional de uno y otro tipo de empresas.

CUADRO Nº 13

Empresas privadas y públicas
Distribución regional de las inversiones en infraestructuras (1990-1995)
(US$ mill.)

Región	A) Inversión emps. privadas	%	B) Inversión emps. públicas	%	A + B total	%	Total regional/ total nacional
I	41,5	87	6,0	13	47,5	100	0,63
II	39,0	25	117,0	75	156,0	100	2,08
III	254,3	88	34,2	12	288,5	100	3,86
IV	46,4	100	0,0	0	46,4	100	0,62
V	350,7	62	214,2	38	564,9	100	7,55
VI	280,9	96	12,0	4	292,9	100	3,92
VII	812,4	78	223,0	22	1035,4	100	13,84
VIII	1196,6	98	28,0	2	1224,6	100	16,37
IX	16,4	52	15,0	48	31,4	100	0,42
X	779,9	99	11,0	1	790,9	100	10,57
XI	0,0	0	36,0	100	36,0	100	0,48
XII	6,2	22	22,5	78	28,7	100	0,38
RM	777,2	51	737,0	49	1514,2	100	20,24
No regionalizado	1421,0	–	0,9	–	1421,9	–	19,01
País	6022,4	–	1456,8	–	7479,2	100	100,0

Fuente: Cuadros Nos. 11 y 12.

Las "regiones privadas" en infraestructuras –aquellas donde la inversión privada supera la media nacional de 80 por ciento– son las I, III, IV, VI, VIII y X, todas con economías exportadoras dinámicas. Obviamente la IV es la región ciento por ciento privada. Por el contrario, las regiones más ligadas a las empresas públicas son claramente la II –CODELCO– y las de frontera de desarrollo en el extremo austral: XI y XII. Aunque también la participación de las empresas públicas supera a la media nacional de 20 por ciento en las

regiones V, IX y Metropolitana, en ellas se observa una proporción público privada relativamente paritaria, que alcanza su mejor expresión en la región capital, con 51 por ciento privado y 49 por ciento público.

El Cuadro Nº 14 consolida cifras parciales –gubernamentales, empresariales públicas y empresariales privadas– para totalizar las inversiones en infraestructuras por regiones y a la vez obtener la proporción estatal-privada en cada una de ellas (excluidas las de Vivienda y Urbanismo).

CUADRO Nº 14
Participación estatal y privada en las inversiones totales (1) en infraestructuras por región (US$ mill.)

Región	A) Sector privado (2) US$ Mill.	%	B) Empresas públicas (2) US$ Mill.	%	C) Sectorial (3) Obras públicas US$ Mill	%	Estatal B + C %	Total A + B + C US$ Mill.
I	8,2	41	1,2	6	10,6	53	59	20,0
II	7,8	21	23,4	63	5,7	16	79	36,9
III	50,9	80	6,8	11	5,7	9	20	63,4
IV	9,3	42	0,0	0	12,6	58	58	21,9
V	70,1	42	42,8	26	52,8	32	58	165,7
VI	56,2	76	2,4	3	15,6	21	24	74,2
VII	162,5	73	44,6	20	16,0	7	27	223,1
VIII	239,3	87	5,6	2	29,4	11	13	274,3
IX	3,3	17	3,0	15	13,4	68	83	19,7
X	156,0	86	2,2	1	22,7	13	14	180,9
XI	0,0	0	7,2	58	5,3	42	100	12,5
XII	1,2	9	4,5	35	7,3	56	91	13,0
RM	155,4	48	147,4	46	20,5	6	52	323,3
No Reg.	284,2	91	0,2	0	28,0	9	100	312,4
País	1204,4	69	291,3	17	245,6	14	31	1741,3

(1): Empresas privadas y públicas más inversión sectorial real presupestada en Obras Públicas 1990. Excluye Vivienda y Urbanismo, F.N.D.R. y Municipalidades.

(2): Promedio proyección 1990-1995.

(3): Inversión Real Presupuestaria 1990, MOP.

Fuentes: Sociedad de Fomento Fabril (1989) y ODEPLAN (1990a).

Las cifras presentan dificultades: promedios quinquenales versus valores anuales; proyectos versus inversión real presupuestada; catastro de proyectos de diversa factibilidad a la vez que incompleto en su prospección quinquenal; exclusión de las inversiones sectoriales de Vivienda y Urbanismo, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de los fondos municipales, de los cuales una proporción variable se destina a infraestructura. Sin embargo, tales dificultades no varían en lo sustancial las proporciones gruesas que el cuadro muestra.

En efecto, siendo la proporción privado-pública 69 a 31 por ciento para el conjunto del país –que con ajustes a las cifras puede englobarse en 2/3 versus 1/3– hay regiones "más estatales" y otras "más privadas" en materia de inversiones en infraestructuras.

Las más estatales –donde la participación del Estado supera a su media nacional– son la XI, XII, IX, II, I, IV, V, RM, en ese orden. Entre estas destacan las regiones extremas del Norte y del Sur y dos regiones centro-metropolitanas.

Un análisis más desagregado de estas regiones permite concluir que tanto la II como sobre todo la Metropolitana son "estatales", mucho más por las inversiones que en ellas hacen las empresas públicas –CODELCO, Metro, etc.– que por los recursos sectoriales de obras públicas que ellas captan.

La región más privada del país es la VIII, seguida por la X, III, VI y VII, en ese orden. Estas regiones sobresalen por su dinamismo económico y exportador, o por sus recursos energéticos.

La conclusión más relevante en términos de la polémica sector público versus sector privado en infraestructuras, es la constatación de que dos tercios de las inversiones proyectadas corresponden al sector privado. Queda así acotada empírica y cuantitativamente la cuestión de los roles subsidiario o privativo del Estado en esta área, como también la tendencia privatizadora implícita si no en el traspaso de propiedad, sí en el flujo de inversiones.

Una segunda conclusión significativa, complementaria a la anterior, se refiere a la especialización sectorial de los sectores público y privado.

En efecto, el Cuadro Nº 15 indica que el sector privado se ha especializado fuertemente en energía y telecomunicaciones, detentando entre el 90 y el 100 por ciento de las inversiones quinquenales proyectadas en esos rubros. El Estado, que privatizó gran parte de esas áreas, continúa en cambio a cargo de más de las tres cuartas partes de las inversiones en transporte, "infraestructura y obras públicas". Como es sabido que en general la inversión sectorial de obras públicas se orienta en cerca del 50 por ciento a vialidad, puede concluirse que –al margen de empresas como EMPORCHI o Metro– el Estado se especializa en vialidad.

CUADRO Nº 15

Especialización sectorial de los sectores público y privado: Inversiones en infraestructura (1) (US$ Mill.)

	Sector privado	%	Sector público (2)	%	Inversión total	Inversión sectorial/ inversión total
Energía	3.739	91,5	348	8,5	4.807	46,9
Telecomunicaciones	1.581	100,0	–	0,0	1.581	18,2
Transporte, infraestructura, obras públicas	702	23,1	2.336	76,9	3.038	34.9
Total	6.022	69,2	2.684	30,8	8.706	100,0

(1): Proyección 1990-1995, empresas públicas y privadas, más inversión sectorial real presupuestada en Obras Públicas 1990, supuesta constante entre 1990-1995.

(2): Incluye empresas públicas e inversión sectorial de Obras Públicas.

Fuente: Cuadros 11, 12 y 14.

¿Cuál es la lógica de esta extrema y opuesta especialización de los sectores público y privado? ¿Es sólo el resultado de la historia sectorial y, más específicamente, del proceso reciente de privatización? ¿Hay factores

económicos o técnicos que avalan esta especialización? ¿Están éstos presentes más bien en el desarrollo y construcción de tales infraestructuras, o en la operación o explotación de las mismas? ¿Es el Estado más eficiente en vialidad y transporte, y el sector privado en energía y telecomunicaciones? ¿Es socialmente equitativa esta especialización?

Una tercera conclusión surge de la muy desigual participación del sector público en las infraestructuras de las distintas regiones. Esta realidad podría involucrar subsidios implícitos o efectos progresivos o regresivos, en términos distributivos, afectando a la asignación de recursos tanto económica como socialmente. No es casual que las regiones más estatales en infraestructura resultan ser las geográficamente extremas... y las del centro, tradicionalmente concentradoras y centralistas. ¿Es política, económica o socialmente acertado privatizar unas regiones más que otras?

La relativa desconcentración geográfica constatada en las inversiones en infraestructura está relacionada con una particular forma de descentralización estatal: la privatización. Esta, sin embargo, se traduce regionalmente en una nueva tendencia de concentración selectiva o dispersión concentrada. Y paradójicamente, en algunos casos la privatización no sería sinónimo de descentralización ni sectorial ni empresarial.

Paradójicamente también, las empresas públicas descentralizadas acusan una fuerte concentración geográfica, en particular en la Región Metropolitana. Y el principal Ministerio sectorial, ciertamente centralizado, muestra una clara orientación regional desconcentradora.

La desconcentración geográfica y la privatización son procesos que, aunque inconclusos, constituyen ya una realidad. La descentralización, en cambio, es una tarea en gran medida pendiente.

El escenario territorial de estos procesos se ha transformado con ellos. De las regiones emerge una nueva geografía económica y social. Ahora la descentralización se hace más necesaria y posible.

BIBLIOGRAFÍA

ALÉ, J. (1990). "La privatización en Chile". En J. Alé, et. al., Estado empresario y privatización en Chile. *Cuadernos Universitarios, Serie Investigación 2*, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago de Chile.

ANINAT, E. (1990). *"Investment opportunities in Chile: results from a survey of proyects 1990-1995"*. Seminario Oportunidades de Inversión en Chile, Banco Central de Chile, Comité de Inversiones Extranjeras, Comisión de las Comunidades Europeas, Santiago de Chile, marzo 1990.

Banco Central de Chile (1990). "Formación Bruta de Capital Fijo". *Boletín Mensual* Nº 748, Banco Central de Chile, pp. 1.287-1.290.

BOISSIER, S. et. al. (1991). "La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad". *Serie Ensayos*, documento 91/8, ILPES, Santiago de Chile.

Cámara Chilena de la Construcción (1989). *"La inversión en la construcción en conexión con el desarrollo del país, en el período 1990-1995"*. Comisión de Infraestructura, Cámara Chilena de la Construcción, Santiago de Chile.

COLLADOS, M. (1978). *"Infraestructura y desarrollo económico"*. Cámara Chilena de la Construcción, Santiago de Chile.

DAHER, A. (1989). "Privatización de la Planificación". *Revista Universitaria*, 27, Segunda entrega, pp. 54-58.

DAHER, A. (1990a). "¿Qué hacer con Santiago?". *Revista Universitaria*, 31, Tercera entrega: pp. 52-55. [Y en Ambiente y Desarrollo, edición aniversario, vol. VI, Nº 3, pp. 89-95].

DAHER, A. (1990b). "Ajuste económico y ajuste territorial en Chile". En E. Laurelli y J. Lindenboim (comp.), *Reestructuración Económica Global: Efectos y Políticas Territoriales*. Buenos Aires: Ediciones CEUR, pp. 113-128.

DAHER, A. (1991). "Conversión de deuda y conversión territorial". *Revista de CEPAL* 43, pp. 121-132.

DE MATTOS, C. (1990). "La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?". *Socialismo y Participación*, 46, pp. 23-42.

GARCÉS, F. (1987). "Comentarios sobre conversiones de deuda externa de Chile". *Boletín Mensual*, Nº 710, vol. 60, Banco Central de Chile.

LARRAÍN, L. (1990). "Introducción". En J. Alé et. al., Estado empresario y privatización en Chile. *Cuadernos Universitarios, Serie Investigación* 2, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago de Chile.

MAJLUF, N. (coord.), Daher, A. et. al. (1991). *"Diagnóstico sobre la problemática institucional del sector infraestructura"*. Proyecto INDES, Convenio P. Universidad Católica de Chile-Comité Interministerial de Infraestructura, Santiago de Chile

Ministerio de Obras Públicas (1984). "Instituciones de la administración del Estado que construyen obras paralelamente con el Ministerio de Obras Públicas". *Informe, Documento de Trabajo, MOP*, Santiago de Chile.

MOLINA, S. (1991). Clase Magistral, Inauguración del Año Académico del Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

ODEPLAN (1990a). *"Estadísticas Regionales. Información macroeconómica"*. Santiago de Chile.

ODEPLAN (1990b). *"Estadísticas Regionales. Población e indicadores sociales"*. Santiago de Chile.

PRADILLA, E. (1991). "Privatización de los servicios públicos". Ciudades, 9, pp. 2-8.

Secretaría General de la Presidencia (1991). *"Mensaje de S. E. el Presidente de la República con el que se inicia un Proyecto de Reforma Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional"*. Santiago de Chile.

Sociedad de Fomento Fabril (1989). *"Catastro Proyectos de Inversión"*. Gerencia de Estudios, Sociedad de Fomento Fabril, Santiago de Chile.

TIRONI, E. (1985). "Requerimientos de infraestructura para los próximos diez años". En E. Tironi et. al., *Infraestructura Económica para el Desarrollo Democrático.* Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, pp. 11-52.

VIDELA, M. (1990). "Consideraciones en relación al Estado empresario". En J. Alé et. al., Estado empresario y privatización en Chile. *Cuadernos Universitarios, Serie Investigaciones* 2, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago de Chile.

VON HALDENWANG, C. (1990). "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina". *EURE*, vol. XVI,

JOHN LEVY

CHILE Y LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA EN BONOS MUNICIPALES

Algunas ventajas de permitir a las municipalidades chilenas que hagan emisiones de deuda pública a largo plazo. De un tiempo a esta parte, ha cobrado fuerza en Chile la idea de que los gobiernos regionales y los municipios deberían gozar de un mayor grado de autonomía y de que ciertas responsabilidades y prerrogativas, hoy en manos del gobierno central, deberían ser delegadas a los niveles inferiores. Lo cual contribuiría a introducir, de algún modo, ciertos cambios análogos a ello los verificados en el funcionamiento del sector privado de la economía chilena en las dos últimas décadas. Milton Friedman ha sostenido, entre otros autores, que una de las ventajas del capitalismo sobre un sistema de planificación centralizada estriba en que el sistema capitalista resulta más económico a la hora de reunir y procesar la información, porque deja la asignación de recursos en manos del nivel inferior apropiado dentro de la jerarquía. El mismo argumento tiene validez para el problema de la descentralización administrativa, proceso que habrá de traducirse en una economía de recursos en el proceso de recogida de la información, en el procesamiento de la misma y en las actividades de coordinación y toma de decisiones[1].

[1]Aunque este artículo se refiere a la situación chilena, no pretendo sugerir que sea la única caracterizada por el "centralismo extremo", en "Centralization and Decentralization", artículo incluído en *Decentralization and Development*, comp. G. Shabbir Cheema y Denis A. Rondinelli, Sage Publications, Beverly Hillis, 1983, Richard Harris considera el centralismo excesivo un fenómeno generalizado en toda Centroamérica y América del Sur.

Si se pretende que las unidades locales de la administración sean cada día más autónomas, puede que un elemento esencial para ello sea su habilidad de planificar y desarrollar la inversión pública sin el consentimiento previo o el apoyo financiero externo a ellas.

La situación actual, en virtud de la cual no le está permitido a las subunidades administrativas que emitan deuda pública para su proceso de capitalización, debiendo en lugar de ello conseguir los recursos para sus inversiones de capital por la vía de obtener,una transferencia del gobierno central, conlleva serias desventajas. Esto es válido tanto si la entidad que otorga la transferencia o subsidio[2] es el gobierno central o un organismo internacional.

En primer término, y ante todo desde la perspectiva del planificador, la municipalidad en cuestión no puede elaborar un programa de inversión de capital a largo plazo ni un presupuesto de inversión. Para cualquiera de estas opciones, se requiere de una provisión de fondos predecible y de que la propia municipalidad sea capaz de resolver cómo habrá de invertir esos fondos. Así, la capacidad del gobierno municipal de planificar y configurar su acción futura queda seriamente limitada. El endeudamiento permitiría, en los casos excepcionales de aquellas municipalidades que efectivamente costean sus desembolsos de capital con sus retornos, que sortearan los giros imprevistos en el ciclo de la economía y mantuvieran un patrón sostenido de inversión pública. A falta de una capacidad de endeudamiento previsible, la inversión pública se vuelve, necesariamente, un proceso en que alternan épocas de bonanza y de restricción.

Adicionalmente, una municipalidad dependiente de los subsidios no puede evaluar con la debida efectividad el valor de un proyecto frente a otro. De este modo, no logra hacer los ajustes al margen de que la teoría macroeconómica clásica nos lo sugiere como la vía más eficaz para la asignación de recursos. Las inversiones públicas de capital suelen venir intrínsecamente "abultadas" y, con suma frecuencia, no es posible cuantificar con precisión sus beneficios. Así, no es posible, por lo general,

[2]La palabra grant, ha sido traducida genéricamente como transferencia o subsidio. Transferencias son los recursos monetarios que las entidades superiores de gobierno central traspasan a otras esferas de gobierno regional o local para la realización de proyectos de inversión o programas en general. Ejemplo para el caso chileno: Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

calcular el beneficio marginal de la inversión pública con el mismo grado de precisión que un industrial puede calcular la productividad marginal de algún tipo de maquinaria recién adquirida. Ese ajuste marginal sigue siendo, de todas formas, una meta a la cual debería encaminarse el encargado de planificar las inversiones municipales de capital; pero si la inversión depende de la obtención de varios subsidios, el proceso de inversión de capital queda al arbitrio de las transferencias disponibles y no de las necesidades reales de capital que el municipio se plantea. En tal caso, no cabe siquiera pensar en un ajuste al margen.

La búsqueda de estas transferencias es un proceso competitivo. El aspirante a ellas ha de presentar, a quien lo otorga, el cuadro más convincente posible. Al basarse en dicha información, que dista mucho de ser objetiva, y al ignorar con frecuencia lo que harán los demás, es muy improbable que quienes otorgan los subsidios asignen de manera óptima los fondos. Luego ocurre, –como bien lo señaló un testigo del fenómeno al autor de este artículo– que esa tendencia del postulante a presentar un cuadro lo más favorable posible, lo lleva, con toda probabilidad, a subestimar los costos de operación y mantención, lo que redundará, a la vez, en una distribución inadecuada de los gastos entre la inversión de capital propiamente tal y los gastos de operación.

La imposibilidad de emitir deuda pública resulta particularmente desventajosa para una municipalidad en fase de expansión. Es poco probable que un municipio cualquiera pueda costear las demandas de ciertos servicios que habrán de plantearle los futuros residentes y futuras empresas dentro de su jurisdicción antes de que esas personas y empresas hayan pasado a engrosar su base imponible. Así, la imposibilidad de endeudarse puede conducir a una situación en la que el suministro de agua potable, el alcantarillado, los caminos y otras obras públicas de infraestructura vayan siempre un paso detrás de la demanda real de ellas. Y la municipalidad en fase de crecimiento puede verse condenada a brindar un nivel muy inferior de servicios públicos. La infraestructura pública inadecuada puede representar un freno al crecimiento económico. La inversión de capital privado es, con frecuencia, dependiente a la inversión de capital público. El carácter previsible de las inversiones públicas facilita la inversión privada. Igual que la comunidad

requiere del suministro de agua potable, del alcantarillado, del acceso caminero y otros factores, el inversionista debe saber con certeza cuándo estarán disponibles tales servicios. Esa certidumbre se consigue únicamente si la municipalidad detenta la capacidad de elaborar, y ceñirse a, un presupuesto a largo plazo de sus recursos de capital.

LA EXPERIENCIA ESTADOUNIDENSE CON LOS BONOS MUNICIPALES

En los Estados Unidos, los gobiernos de cada estado y las administraciones locales gozan de un alto grado autonomía respecto del gobierno central, y un elemento clave de esa autonomía es el hecho de que les está permitido endeudarse para hacer sus inversiones de capital.

Ocurre que los gobiernos de cada estado y las administraciones locales tienen, en los Estados Unidos, bastantes más servicios a su cargo que el gobierno federal. Un indicador de ello es la cifra de funcionarios empleados en el gobierno federal, que alcanza a 3,1 millones de personas, mientras que el número de empleados al servicio de los gobiernos de cada estado y las administraciones locales asciende a aproximadamente 14,5 millones[3]. Un somero vistazo al presupuesto federal revela de inmediato que la mayor parte de él se destina, en orden decreciente de magnitud, a las transferencias monetarias a personas individuales, a la defensa, al servicio de la deuda y a los niveles inferiores del gobierno[4]. Los proveedores fundamentales de servicios públicos son los gobiernos de cada estado y locales, lo que incluye la

[3]Véase los cuadros 479 y 529, *Statistical Abstract of the United States, 1991*.

[4]En la actualidad, cerca del 14 por ciento de los ingresos estatales y locales son transferencias del gobierno federal. La mayoría de esas transferencias se hacen a los estados y, con flujo directo mucho menor, a las administraciones locales. Los estados hacen a su vez transferencias, en lo sustancial, de los excedentes que reciben del gobierno federal a las administraciones locales. Hay tan sólo flujos menores de fondos en sentido contrario, hacia arriba. Para más detalles, véase los capítulos sobre el financiamiento de los gobiernos estatales y locales y sobre las finanzas del gobierno federal en *Statistical Abstract of the United States*, Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Washington, D.C., varios años (publicación anual).

protección policial, el servicio de bomberos, la educación pública, los servicios sociales, la salud, la construcción y mantención de los caminos y autopistas, las empresas de servicios públicos como el agua potable y de eliminación de desechos, y así sucesivamente. El hecho de suministrar un rango tan amplio de tales servicios requiere de la habilidad para hacer inversiones de capital. Por lo general, tales inversiones a cargo de las subunidades administrativas se financian con emisiones de deuda a largo plazo.

El instrumento de endeudamiento a largo plazo habitualmente utilizado, tanto por los gobiernos de cada estado como por las administraciones locales, es el bono municipal. La magnitud de la deuda a largo plazo emitida por los gobiernos estatales y locales es sustancial. En 1989-90, había en la totalidad del país un monto global de 841 billones de dólares en deuda estatal y local de largo plazo, vale decir, en términos gruesos, unos 3.300 dólares per cápita.

CUADRO 1

Deuda estatal y local en los Estados Unidos, 1989-90
(cifras en U$ millones, excepto en el valor per cápita)

Deuda total	$ 860.584
Corto plazo	19.306
Largo plazo	841.278
Según el nivel de gobierno	
Estatal	318.254
Local	542.330
Según el tipo de deuda	
Con pleno respaldo y credibilidad	245.119
No garantizada*	596.159
Per cápita	
Total	3.460,19
Total de largo plazo	3.382,57
Con pleno respaldo y credibilidad	985,56
No garantizada	2.397,01

Fuente: *Government Finances, 1989-90*, U.S Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census, Washington, D. C., Cuadro 25.

*Nota: El término "no garantizada" es un equivalente aproximado al de "bonos de alta rentabilidad", en los términos que se los define más adelante.

DEFINICIÓN DE LOS BONOS MUNICIPALES

Para los fines de este artículo, y en el uso habitual, el término "bonos municipales" incluye distintos tipos de valores. Una primera modalidad de tales instrumentos financieros son los "bonos garantizados" (en inglés, *general obligations bonds* o *GO bonds*), que suelen emitir cada Estado, ciudad, pueblo, condado u otra subunidad administrativa. El término "garantizado" implica que el bono en cuestión supone una obligación contraída con el "pleno respaldo y credibilidad" del nivel gubernamental que lo emite. Eventualmente, puede emplearse cualquiera de los recursos financieros de que dispone el organismo emisor, o la totalidad de ellos, para pagar a los titulares del bono. En caso de no pago, los tribunales pueden exigir al emisor que eche mano de cualquiera de sus recursos disponibles para satisfacer al propietario del bono, puede bloquear cualquier otro desembolso del emisor hasta que no pague la deuda contraída o exigirle que adopte otras medidas para satisfacer al titular.

Aparte del gobierno municipal, la subdivisión estatal incluye los distritos y autoridades locales. Existen unidades cuasigubernamentales creadas por el gobierno para desarrollar funciones específicas. Por ejemplo, en muchos estados, las escuelas públicas están a cargo de los distritos educacionales, creados por el gobierno aunque no formen parte de él en un sentido literal.

Otra categoría general dentro de los bonos municipales son los "bonos de alta rentabilidad", los que, a diferencia de los bonos garantizados, no cuentan, por lo general, con el "pleno respaldo y credibilidad" del emisor, sino que están respaldados solo por la rentabilidad eventual del bien o servicio generado por esos bonos. Así, este tipo de bonos debiera emplearse únicamente en proyectos que habrán de generar un flujo de utilidades relativamente predecible.

Los bonos de alta rentabilidad pueden ser emitidos por cada estado y cada subunidad administrativa. Estas últimas pueden ser las administraciones

locales, las autoridades distritales o vecinales. Cierto número de carreteras en que se paga peaje han sido construidas, en los Estados Unidos, por autoridades vecinales relacionadas con el tránsito caminero, que han recurrido al sistema de los bonos de alta rentabilidad. En muchas regiones del país, los servicios de agua potable y alcantarillado son suministrados por las autoridades distritales pertinentes, creadas por los gobiernos locales y de cada estado. Tales distritos recurren con frecuencia al sistema de los bonos de alta rentabilidad. Lo habitual es que un municipio cualquiera cree, mediante un decreto de su cuerpo legislativo, una autoridad del agua y del alcantarillado. Dicha autoridad habrá de emitir luego bonos de alta rentabilidad para edificar viaductos, líneas de alcantarillado y la infraestructura para el tratamiento de los desechos. Los bonos serán amortizados con el recargo a los servicios de agua y alcantarillado que deberán pagar los residentes y establecimientos comerciales que hagan uso de tales servicios. La ampliación o mejora de ellos habrá de financiarse con ulteriores emisiones de bonos de este tipo. En el caso de que el organismo estatal, por cualquier motivo, no pague los bonos, la municipalidad no estaría, en principio, obligada a compensar a los titulares de los mismos.

Aparte de las autoridades distritales y vecinales, muchas otras organizaciones sin fines de lucro, que no han sido específicamente creadas por el gobierno, pueden realizar emisiones de bonos municipales, siempre y cuando dicha emisión se haga con la autoridad de una entidad creada por el gobierno y cumpla con ciertos requisitos de bien público. Por ejemplo, puede autorizarse a una entidad hospitalaria sin fines de lucro a emitir bonos de alta rentabilidad para construir un hospital en una comunidad determinada. Los bonos serían luego amortizados con los cobros del hospital por sus servicios.

También las corporaciones con fines de lucro pueden emitir bonos de alta rentabilidad. Varios miles de empresas han hecho uso de los llamados "bonos industriales de alta rentabilidad" (*Industrial Revenue Bonds,* o *IRB*) y los "bonos de desarrollo industrial" (*Industrial Development Bonds*, o *IDB*) para

construir, adquirir o equipar instalaciones industriales o comerciales. En este caso, el fin de bien público es la mejora en los índices ocupacionales o la recaudación tributaria del municipio. El bono es emitido por un organismo para el desarrollo industrial creado por la municipalidad; pero los fondos provenientes de ellos se utilizan con un fin comercial y la reamortización de los mismos es obligación de la empresa, no del organismo fiscal. A los bonos municipales para uso de organizaciones no relacionadas directamente con el gobierno. ni creadas directamente por él, se los conoce como "bonos de intermediación" o sencillamente "intermediadores" (*Conduit Bonds* o *Conduits*). El organismo público, que es el emisor oficial, o *de jure* ,de los bonos, es un simple intermediario a través del cual se vincula el usuario efectivo de los fondos generados y el comprador del bono. Esta realidad de hecho está explícitamente reconocida por el gobierno federal: el código del Servicio de Rentabilidad Interna, *Internal Revenue Service, IRS*)[5] considera a la empresa el "dueño de los beneficios" que el bien o servicio generan, para fines tributarios y de depreciación del bien, aun cuando el propietario legal del bien o servicio sea el organismo público.

Pese a que los "bonos de intermediación", como los IRB e IDB, han de cumplir un fin de bien público para quedar exentos de impuestos, la realidad es más bien ambigua. La evaluación de lo que se considera un fin de bien público descansa en el concepto de "incentivo". Esto significa que, mediante el subsidio, la empresa de la cual se trate se ve incentivada a emprender un proyecto que, de otro modo, preferiría no realizar. Sin embargo, a la empresa le interesa dejar constancia de que no llevará a cabo el nuevo proyecto, a menos que se vea incentivada a ello por el aliciente que representa el financiamiento a un bajo interés. Así, es a menudo difícil determinar si el "incentivo" es un factor decisivo o tan solo un golpe de suerte.

Los bonos garantizados imponen obligaciones que no afectan a los de alta rentabilidad, por ello las municipalidades han de someterse a ciertos controles en la emisión de los primeros que no se aplican en el caso de

[5]Nota del editor: Internal Revenue Service es la institución similar al Servicio de Impuestos Internos.

estos últimos. En general, el monto de la deuda garantizada que un municipio ha de mantener impago debe ser, en todo momento, estrictamente limitado. Por ejemplo, en el estado de Virginia, ninguna ciudad o pueblo puede emitir cualquier tipo de bonos u otras obligaciones sujetas a interés, incluida la deuda ya existente, que excedan en algún momento al 10 por ciento de la tasación estimada de los bienes inmuebles reales sujetos a tributación dentro de esa ciudad o pueblo, según las cifras que brinda el último ejercicio tributario[6].

Poner límites a la emisión en función del impuesto a la propiedad dentro de un municipio es la forma de restricción más habitual en estos casos, pues la única, y la mayor, fuente de ingresos tributarios de la mayoría de las municipalidades es el impuesto a la propiedad.

En la mayoría de los estados, no es posible emitir bonos del tipo garantizado sin un referéndum previo. En ciertos casos, varias cuestiones aisladas se agrupan en una sola y el votante ha de decidir si aprueba o no el paquete en su totalidad. En otros casos, puede que deba decidir respecto a diferentes ítems por separado. En una u otra opción, ello brinda al votante un control directo sobre el proceso y así ocurre que muchas emisiones son rechazadas. Puesto que los bonos de alta rentabilidad no imponen obligaciones vinculantes al tesoro municipal, no se aplican a ellos los límites al monto de la deuda ni el requisito de un referéndum.

El tratamiento tributario de los bonos municipales

Desde la perspectiva de quien adquiere un bono, la diferencia esencial entre el bono municipal y el corporativo radica en que el interés sobre los bonos municipales está libre de impuestos federales. Esto es válido ya sea que el interés esté referido al ingreso personal o corporativo. En general, el interés sobre los bonos municipales está a la vez exento de la

[6]El código de Virginia, en el título 15.1 , sección 176, señala lo expuesto.

tributación estatal en el estado en particular donde el bono es emitido. Este rasgo de la exención tributaria no es inherente a los bonos municipales. Los bonos de este carácter fueron utilizados durante un siglo o poco más en los Estados Unidos antes de que la decimosexta enmienda constitucional (aprobada en 1913) autorizara al gobierno federal a cobrar impuestos sobre la renta. Pese a ello, el hecho de que el código del Internal Revenue Service (IRS) establezca, de hecho, la exención tributaria a los intereses fijados sobre los bonos municipales, es un elemento central en el mercado de tales valores. En virtud de la exención, las tasas de interés de los bonos municipales son sustancialmente menores que las de los bonos corporativos de un riesgo equiparable. Por ejemplo, a fines de 1991, el "valor hasta el vencimiento" (una expresión que definiremos más adelante) de los bonos corporativos valorados en la categoría AAA fue en promedio de un 8,2 por ciento, mientras que el mismo índice en el caso de los bonos municipales incluidos en esta categoría (AAA) fue de aproximadamente un 6,2 por ciento[7]. Puesto que ambos tipos de valores conllevan, en esencia, el mismo riesgo, como lo indica el hecho de estar valorados en la misma categoría, la diferencia en su "valor hasta el vencimiento" está determinada, en buena medida, por el trato impositivo diferencial.

La pérdida en ingresos, o "gasto tributario", es sustancial para el gobierno federal[8]. En 1990, la Oficina de la Administración y el Presupuesto (*Office*

[7] *Moody's Bond Record*, Moody's Investors Service, Dun & Bradstreet Corp., Nueva York, abril de 1992, pp. 573 y 582.

[8] El concepto de gasto tributario consiste, muy sucintamente, en que una disposición legal que establece un trato preferencial a un tipo particular de gastos, puede considerarse equivalente a una subvención o gasto propiamente tal y que no es posible entender un presupuesto fiscal hasta que no se consideran los gastos tributarios y también los directos. En la actualidad, el gobierno federal y alrededor de un tercio de los gobiernos estatales elaboran su un presupuesto que incluye los gastos tributarios. Las cifras del gasto tributario federal citadas en el texto, provienen de las estimaciones anuales realizadas por la Oficina de la Administración y el Presupuesto, publicadas en el anuario *Special Analyses, Budget of The United States Government*, y resumidas en *Statistical Abstract of the United States*, como se indicara previamente. El concepto de gasto tributario fue invención de Stanley S. Surrey, antiguo Subsecretario del Tesoro. Véase *Pathways to Tax Reform: The concept of Tax Expenditures*, Harvad University Press, Cambridge, 1973.

of Management and the Budget, OMB) del gobierno federal valoró la pérdida total en ingresos asociada a "la deuda estatal y local con fines de utilidad pública" en 11,29 billones de dólares.

Adicionalmente, la misma entidad estimó las pérdidas en deuda local y estatal relacionada con los bienes raíces y de alquiler en 2,93 billones de dólares y la asociada a las emisiones reducidas de "bonos industriales de alta rentabilidad" en 2,45 billones de dólares[9]. Estos dos últimos ítems caen dentro de la categoría de los llamados "bonos intermediadores", mencionada previamente. Si damos validez al concepto de "gasto tributario", como hacen hoy muchos sectores académicos abocados al estudio de las finanzas públicas, podemos considerar este rasgo de la exención tributaria como un subsidio federal a los gobiernos de cada estado y a las administraciones locales.

En años recientes, el Congreso ha manifestado su preocupación por el tema de las pérdidas en ingresos recién aludidas. Hasta 1988, los diferentes estados estaban limitados a una emisión anual de valores tributarios de 50 dólares per cápita o 150 millones de dólares, independientemente de que el monto total fuera mayor. Los estados han de determinar, entonces, qué proporción del total quedará reservada al propio estado y cuánto será asignado a las subunidades administrativas. Dentro de las subunidades, la asignación total se hace sobre una base per cápita (Fichera, 1990).

Se ha sugerido que la exención tributaria de los intereses es una modalidad esencialmente ineficiente del gobierno federal para colaborar con gobiernos estatales y locales. Puede considerarse la pérdida en ingresos que sufre el gobierno federal como un subsidio, que se divide entre el emisor y el comprador del bono. Es muy improbable que la proporción de la exención tributaria que afecta a las tasas de interés imponibles sea de tal magnitud que todo el subsidio sea al final absorbido por el emisor del bono y no por el comprador. En cambio se estima que, si el gobierno federal quisiera subvencionar a los gobiernos locales

[9]Véase el cuadro 513, *Statistical Abstract of the United States. 1991.*

reduciendo los costos que implica el servicio de la deuda contraída, sería más eficiente que el gobierno local emitiera deuda imponible y que luego el gobierno federal *transfiriera* una parte de los gastos en intereses a esa jurisdicción en particular. En tal caso, el gobierno federal no estaría subvencionando al comprador del bono.

DEFINICIÓN DE LOS TÉRMINOS ASOCIADOS A LOS BONOS MUNICIPALES

No es la finalidad de este artículo exponer en detalle los procedimientos que se siguen en la emisión de bonos municipales, pero es útil definir en este punto algunos términos. Cada bono tiene un valor nominal, que es la suma a la cual habrá de ser amortizado ese bono llegado el caso. El instrumento supone además una tasa de interés que, multiplicada por el valor nominal, es el monto del interés que se paga por ese bono. Generalmente, el interés se paga cada seis meses. Si el bono se transa "a la par", el precio de venta es igual al valor nominal. Si se transa "con descuento", su valor será inferior al nominal. Y a la inversa, al venderse "con una prima", se lo transa a un precio mayor que el valor nominal. El descuento surte el efecto de incrementar su valor hasta el vencimiento y la prima el de reducirlo.

Los negociantes en bonos emplean, casi todos, el concepto de "valor hasta el vencimiento" al ofertarlos. Puesto que los valores pueden transarse con una prima o con descuento, la tasa de interés a secas no siempre permite las comparaciones directas entre distintas emisiones. El valor hasta el vencimiento se obtiene de un cálculo que ha de tener en cuenta el precio de venta real del bono, los intereses que deberá pagar hasta el día en que venza y su valor el día en que vence (el valor nominal). Sólo en el caso de que el bono se venda exactamente a la par, la tasa de interés y el valor hasta el vencimiento serán equivalentes.

El valor hasta el vencimiento es una aplicación práctica de la técnica de descuento conocida como "tasa interna de retorno" (o TIR). La TIR de

cualquier serie de pagos es la tasa de descuento que iguala el valor actual de los pagos al precio o costo del activo que genera los flujos (Ferri, 1990). Si el bono se transa con descuento, el valor hasta el vencimiento será mayor que la tasa de interés del bono. A la inversa, si se transa con una prima, dicho valor será menor que la tasa de interés. Existe la presunción, al calcular el valor hasta el vencimiento, de que todos los pagos de intereses que el bono deba hacer pueden también invertirse a la misma tasa de interés que el valor calculado hasta el vencimiento. Si las tasas de interés suben, el valor calculado será demasiado bajo. Y a la inversa, si caen, no será posible invertir los pagos de intereses a una tasa tan elevada como el valor calculado de vencimiento y, por ende, la tasa calculada será demasiado alta.

TENDENCIAS OBSERVABLES EN LA EMISIÓN DE DIVERSOS TIPOS DE BONOS

En 1989-90, como nos lo muestra el Cuadro 1, por cada dólar de bonos garantizados vigentes hay aproximadamente 2,43 dólares de bonos no garantizados también vigentes. El concepto "no garantizados" se emplea aquí, en términos muy amplios, como sinónimo de bonos de alta rentabilidad. No son , en un sentido estricto, sinónimos , porque ciertos bonos a los que se designa en el ambiente como "de cañón doble" cuentan con pleno respaldo y credibilidad y están a la vez respaldados por ciertos compromisos de rentabilidad específicamente adquiridos. Como contrapartida, en 1980-81, por cada dólar en bonos garantizados vigentes había 1,29 dólares en bonos no garantizados. Yendo aún más atrás en el tiempo, en 1973, por cada dólar de bonos garantizados, había sólo 0,67 dólares de deuda no garantizada (Richard, 1990).

Los gobiernos locales demuestran cierta predilección por los bonos de alta rentabilidad, entre otras razones, porque su emisión no requiere de ningún referéndum. Lo cual se ha vuelto de particular importancia en el clima político

imperante en los ochenta, contrario a las alzas impositivas. Adicionalmente, durante la mencionada década, el rechazo creciente de la ciudadanía a un alza de los impuestos, unido a los varios referéndum para limitar los impuestos celebrados en un cierto número de estados (el más conocido de los cuales fue la "Propuesta 13" de California) y a una reducción en la ayuda federal a los gobiernos de cada estado y a las unidades, se tradujo en un aumento de la presión fiscal sobre las administraciones locales[10]. Como de hecho, aspiraban a endeudarse pero se encontraban limitadas por las restricciones estatutarias a la deuda del tipo garantizado, el bono de alta rentabilidad se convirtió en la opción más atractiva. Puede ser también que los gobiernos locales hayan tendido a asumir funciones adicionales y generadoras de rentabilidad y, por lo mismo, se hayan vuelto más proclives al financiamiento mediante bonos de alta rentabilidad. La competencia económica creciente entre los municipios incentivó, a la vez, la emisión de este último tipo de bonos para capitalizar una variedad de proyectos de inversión. Esta vía resulta atractiva para los gobiernos locales porque, como ya se dijo previamente, el subsidio implícito, o gasto tributario, proviene del gobierno federal y no implica, en esencia, ningún costo para la administración local.

VALORACIÓN DE LOS BONOS MUNICIPALES

Antes de que un bono sea ofertado al público para su adquisición debe ser valorado, lo cual no es un requerimiento legal sino una práctica habitual en el mundo de los negocios. Y es una práctica de carácter tan universal que, de existir un bono municipal que no hubiera sido previamente valorado, sería muy difícil colocarlo en el mercado. La entidad encargada de la valoración considera una serie de indicadores para determinar la capacidad de la municipalidad de resarcir a los titulares

[10]Para más referencias a la Propuesta 13 y otros referéndum similares, véase Alvin A. Rabushka y Pauline Ryan, *The Tax Revolt*, The Hoover Institute, Stanford University Press, Stanford, California, 1982.

del bono. Feldstein enumera cuatro categorías generales de preguntas que el analista a cargo de tasar el bono debe formularse:

1. La estructura y la carga de la deuda.
2. La solidez del presupuesto.
3. La estructura y la carga impositiva.
4. La economía global de la jurisdicción emisora (Sylvan, 1990).

Aparte de estas cuatro categorías, de carácter general, enumera diez "banderas rojas" a considerar en el caso de los bonos garantizados. Uno o más de estos indicadores puede llevar al analista a considerar más detenidamente la situación o quizás, incluso, a conceder a los bonos a un valor más bajo.

1. Declinación en el valor de las propiedades y aumento en la morosidad tributaria local.
2. Aumento de la carga impositiva en relación con otras áreas.
3. Aumento del impuesto a la propiedad junto con una disminución de la población.
4. Caída en el número de permisos de edificación concedidos.
5. Caída sustancial en la rentabilidad de los fondos generales, por debajo de los montos presupuestados.
6. Déficits crecientes en el balance de los fondos generales al final del año.
7. Crecimiento de los gastos a un ritmo mayor que el de la inflación.
8. Aumento en las responsabilidades previsionales no financiadas.
9. Crecimiento de la deuda garantizada sin un alza correlativa del valor de las propiedades.
10. Desempleo creciente y deterioro de la renta personal.

Una vez que el analista ha examinado todo lo que implican los dos listados previos, se ha hecho una imagen fiel de la situación del municipio y de sus patrones de conducta previos. Un cierto número de los ítems incluidos en el segundo listado parecieran ser, hoy en día, de singular importancia para las grandes ciudades hoy en proceso de deterioro en los Estados Unidos. Apuntan, en particular, a una situación de decrecimiento

en la base impositiva que requiere de tasas impositivas cada vez mayores, lo que se traduce en nuevas migraciones de capital.

En los Estados Unidos, las dos entidades fundamentales a cargo de valorar las emisiones de bonos son Moody's Investors Service y Standard and Poor. Se considera a la primera algo más cautelosa que la segunda, pero ambas tienden a coincidir en la mayoría de las emisiones y, cuando discrepan, es en apenas un nivel. La escala de Moody's incluye las categorías Aaa, Aa, A, Baa, Ba, B, Caa, Ca y C. Steiss caracteriza la categoría Aaa como "de alta calidad, supone el grado más bajo en cuanto a riesgo de inversión; puede denominárselos 'de máxima confianza'". De la B se dice al caracterizarla que "le faltan las características de una inversión deseable" y de C que "es la categoría más baja dentro de la valoración: hay escasas posibilidades de que alguna vez se alcance una situación verdaderamente propicia a la inversión" Standard and Poor emplea una escala comparable, que va de las categorías AAA a C.

Tanto Moody's como Standard and Poor cobran a las municipalidades por tasar sus bonos, un indicio claro de que los bonos sin tasar son muy difíciles de colocar en el mercado. Como cabe esperar, con todas las otras variables controladas, mientras más alto se valore un bono, menor será la tasa de interés que la municipalidad deberá ofrecer para venderlo. Así pues, la tasación, de Moody's o de Standard and Poor, es de considerable importancia para el municipio El hecho de que estas valoraciones, que gozan de evidente credibilidad, estén disponibles sin ningún costo para el inversionista amplía el mercado de los bonos municipales y aumenta su transparencia.

La relativa ausencia del gobierno federal de la escena donde se transan los bonos municipales es un indicio claro de que este proceso de valoración del instrumento es de gran efectividad para informar a los inversionistas del riesgo que suponen algunas emisiones. En rigor, la Comisión de Valores e Intercambios (*Securities and Exchange Commision*)[11] del gobierno federal no

[11]Nota del Editor: La Securities and Exchange Commission (Comisión de Valores e Intercambios) es una instancia que regula la operación de bonos y valores, similar a la Superintendencia de Valores y Seguros.

exige, en el caso de los bonos municipales, la presentación de un folleto informativo acerca de ellos, como hace con las acciones y los bonos corporativos.

La municipalidad que efectúa una emisión de bonos ha de presentar una declaración oficial de la misma, pero esa declaración no está sujeta a ninguna revisión por parte de ningún organismo gubernamental. Una de las copias queda archivada por la Junta Reguladora de Valores Municipales (*Municipal Securities Rulemaking Board*), una organización básicamente integrada por miembros de la actividad de los bonos municipales .

LA EMISIÓN DE BONOS MUNICIPALES

Los procedimientos que las municipalidades emplean en la emisión de bonos son claros y expeditos. Un procedimiento típico para hacer una emisión de bonos garantizados adopta, es más o menos la siguiente. Por lo general, una emisión de bonos de este tipo ha de ser aprobada por los electores, en virtud de lo cual el referéndum es un paso previo indispensable. La propuesta sometida al juicio de los votantes especifica el(los) propósito(s) para los que habrán de emplearse los recursos monetarios y las sumas a reunir. No especifica las tasas de interés, la fecha exacta de las emisiones ni otros detalles. Adviértase una vez más que no hay nada inherente al proceso de emisión de bonos que requiera, en sentido estricto, de ese referéndum. El requisito depende, más bien, de las leyes propias de cada estado. En el caso de una ciudad o pueblo, el asunto está a la vez condicionado por las leyes propias del estado. Bajo la organización federal de gobierno que impera en los Estados Unidos, las unidades sub estatales son, en lo esencial, "criaturas del estado" y detentan aquellas facultades y responsabilidades que les son asignadas, ya sea por las constituciones de cada estado o por las leyes promulgadas por el poder legislativo del estado.

Suponiendo que el referéndum ha sido planteado al público y aprobado, el paso siguiente consiste en diseñar la emisión. Esto se refiere específicamente a las sumas a reunir, la fecha aproximada de la emisión, el vencimiento de los bonos y otras cuestiones análogas. Es necesario, pues, obtener una opinión de un especialista legal, generalmente de alguna consultoría en el tema, vale decir una firma de abogados especializada en la emisión de deuda pública, para asegurarse de que la emisión sea legal y que los bonos queden efectivamente exentos de la tributación federal. Sin esa opinión, no es posible transar esos valores. Y es preciso, además, que ellos hayan sido valorados, en los términos previamente examinados.

En el caso de los bonos garantizados, la venta es un proceso competitivo. La municipalidad encargada de la emisión diseña un anuncio que especifica los valores nominales, las tasas de interés, los vencimientos y otras características de la emisión y llama a una licitación. Los inversionistas bancarios actuando por separado, o grupos de inversores bancarios actuando en conjunto, conocidos como "síndicos", formulan ofertas selladas para quedarse con la emisión. El día anunciado, las ofertas se hacen públicas y la más elevada (o varias de entre las más elevadas) queda seleccionada. Los inversores bancarios venden entonces los bonos al público.

Los gastos y utilidades de los inversores bancarios quedan cubiertos por el "spread" entre el precio pagado a la municipalidad y el precio de venta de los bonos al público. Hay un factor de riesgo para el inversor bancario, dado por la posibilidad de que las tasas de interés suban (reduciendo, de este modo, el valor de los activos sujetos a interés) en el intervalo que media entre la compra a la municipalidad y la venta al público. En caso de que las tasas de interés varíen en la dirección contraria, hay una oportunidad de obtener ganancias adicionales. La mayoría de los bonos garantizados se transa de la manera recién descrita y, de hecho, en muchas jurisdicciones se exige que ello ocurra en un proceso competitivo.

Como contrapartida, la mayoría de los bonos de alta rentabilidad se transa hoy en día en intercambios privados o negociados. A fines de los ochenta,

el volumen total de ventas negociadas fue casi el doble que el de las ventas competitivas (Lamb, 1990). En una venta negociada, el emisor selecciona a un único reasegurador o inversor bancario y luego fija los términos de la venta con esa firma en particular. Lamb explica las ventajas que la venta negociada supone para la municipalidad en los siguientes términos:

> "Muchos emisores prefieren la negociación porque brinda mayor flexibilidad que una venta competitiva. El emisor es libre de modificar elementos clave, como las fechas de vencimiento y el monto de la emisión, hasta la fecha precisa de la venta. En una venta competitiva, dichos términos han de quedar inamoviblemente fijados cuando se anuncia la venta, a menudo con dos o tres semanas de antelación a la fecha de esa venta".

En el caso de emisiones muy reducidas, se puede prescindir de la firma reaseguradora. Según la experiencia del autor de estas páginas con la emisión de "bonos industriales de alta rentabilidad" a fines de los años setenta, la firma que habría de beneficiarse con la emisión negociaba, a menudo, directamente con el comprador del bono, habitualmente algún ciudadano acaudalado o un banco. Lo que solía ocurrir con las emisiones restringidas, pues los costos de tasación y reaseguro acabarían deglutiendo la mayor parte del ahorro destinado al servicio de la deuda que posibilitaba su estatus exento de tributación.

AMORTIZACIÓN DE LOS BONOS

La mayoría de los bonos garantizados se emite en varias series. Por ejemplo, si la emisión ha de prolongarse por espacio de veinte años, algunos de los bonos serán programados para ser amortizados al cabo de un año; otros, a los dos años y así sucesivamente, hasta completar el período de veinte años. En cada ocasión, y cada año, la municipalidad

ha de apartar los recursos monetarios suficientes para amortizar aquellos bonos programados para esa fecha y para pagar los costos de los intereses aplicables a toda la emisión aún vigente.

Una proporción menor de los bonos garantizados es emitida como "bonos a plazo", que son bonos con una fecha de vencimiento relativamente lejana, digamos de unos veinte años. Puesto que en el período intermedio no hay vencimiento de los valores, el municipio debe realizar depósitos periódicos en un fondo de amortización, el cual debería, a la fecha de vencimiento, tener suficiente dinero para amortizar la totalidad de los valores. La suma contenida en este fondo de amortización es el dinero allí depositado por la municipalidad y el interés derivado de esos fondos hasta que sobreviene el plazo de vencimiento de los bonos. La gestión de un fondo de amortización requiere, pues, de cierta perspicacia financiera porque exige prever las tasas de interés futuras . El uso de fondos de amortización está reglamentado, tanto en lo que se refiere a la contabilidad y otros procedimientos como a los tipos de instrumentos fiancieros que una municipalidad cualquiera puede adquirir para su deposición en un fondo de esa naturaleza.

POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO

En general, los gastos municipales se dividen en corrientes y de capital. Un gasto corriente es el que dura menos de un año. Los salarios de los empleados municipales son, por vía de ejemplo, un gasto corriente. Desde luego que ese tipo de gastos no debería costearse por la vía del endeudamiento y, de hecho, suele prohibírsele por ley a las municipalidades que lo hagan, lo cual no significa que no exista la tentación de hacerlo. Endeudarse para costear los gastos corrientes puede ser la forma que las autoridades municipales elijan para sortear el costo político que suponen la reducción en los servicios y el aumento en los impuestos, posponiendo el pago de la deuda hasta haber cumplido su período en el cargo.

En lo que se refiere a los gastos de capital, la cautela y las actitudes frente al endeudamiento varían. Steiss sugiere que los proyectos de capital financiados con bonos de alta rentabilidad debieran ser aquellos "de gran envergadura y muy costosos en relación con los recursos fiscales del municipio, que tengan una utilidad a largo plazo y que no sean proyectos habituales".

Así pues, si un municipio cualquiera suele reemplazar, digamos, la quinta parte de su flota motorizada cada año, no debiera considerar el costo de los nuevos vehículos como un gasto corriente, aun cuando los propios vehículos sean considerados inversiones de capital, ya que duran más de un año. Otra política muy prudencial sería la de evitar que la deuda del municipio se aproxime en exceso al límite. La cercanía al límite reduce las opciones de la municipalidad en caso de que surja una necesidad imprevista y sustancial de capital. Por ende, otro factor que también consideran los organismos encargados de valorar los bonos es la proporción total de la deuda dentro de la base impositiva. Una proporción baja habrá de traducirse, con toda probabilidad, en una valoración más alta, y una valoración elevada implica menores costos de intereses. He aquí, pues, un argumento a favor de pagar la deuda municipal antes de lo programado, en caso de que ello sea posible, aun cuando la tasa de interés a la que fueron prestados los fondos sea inferior a las tasas de interés del mercado en ese momento.

En general, se considera un principio aceptable del endeudamiento público el que la vida útil del activo a edificar o a adquirir con la recaudación proveniente de los bonos sea, cuando menos, tan larga como el plazo de vigencia de tales valores. En ocasiones, la justificación de ello apela a la "equidad intergeneracional", lo que significa que los futuros contribuyentes no debieran pagar por un activo que no tendrán oportunidad de utilizar. Pero lo más importante es, desde la perspectiva del autor de estas líneas, que ello corresponde a una política financiera prudencial.

Puede que al momento de emitir los bonos y endeudarse, las municipalidades especulen con la posibilidad de que la inflación les aligere la

carga, al permitirles amortizar el instrumento en moneda depreciada. En los Estados Unidos existe siempre esta posibilidad, en la medida en que los bonos no están indexados según la inflación. La tasa de interés aplicable a los bonos lleva implícita una prima ante el riesgo que supone la inflación, en la medida en que las tasas de interés a largo plazo están, en parte, determinadas por las expectativas del inversionista respecto a las tasas de interés futuras y porque, en términos generales, los índices inflacionarios y las tasas de interés están correlacionados. Así, el hecho de asumir que la inflación habrá de aligerar en parte la carga que representa la deuda para el municipio equivale a suponer que los funcionarios municipales tendrían una mayor visión de futuro en el tema inflacionario que la de los mercados financieros, lo que constituye una presunción muy dudosa.

EL RIESGO DE INVERSIÓN EN LA COMPRA DE BONOS MUNICIPALES

Quien invierte en bonos municipales se enfrenta a varios riesgos. El más evidente de ellos es el de no cobrarlos. El inversionista debe optar, en rigor, entre la seguridad o el mayor interés. Ha de sopesar la valoración del bono frente a su valor hasta el vencimiento y hacer una elección. Muchos bonos municipales están asegurados y el inversor particularmente reacio al riesgo puede restringir sus adquisiciones a tales bonos asegurados. Por cierto que el bono de este tipo tendrá un valor inferior hasta su vencimiento al de los valores no asegurados.

Hay además otros riesgos y existen varias disposiciones institucionales y gran variedad de bonos para responder al riesgo y a la oportunidad de capitalizar que ellos representan, que es la cara opuesta al riesgo. Un bono municipal es una inversión líquida y adquiere, por ende, un precio de mercado que varía en el período que media entre el momento de la compra y su vencimiento. En general, cuando las tasas de interés son mayores que las que había cuando el bono fue emitido, su precio de

mercado es menor que el valor nominal. E inversamente, cuando las tasas de interés son inferiores a las que había al momento de la emisión, el precio de mercado es mayor. Así, los bonos municipales representan, para el especulador, la posibilidad de ganar o perder dinero. Y la especulación exitosa con bonos municipales, como con los de cualquier tipo, requiere de cierta perspicacia para prever el curso futuro de las tasas de interés.

Desde la perspectiva del municipio existe, a la vez, un riesgo. Si tras realizar una emisión de bonos, las tasas de interés caen, la municipalidad sufre una pérdida en costos de oportunidades puesto que, de haber sabido que las tasas de interés bajarían, podría haber esperado a endeudarse a un costo menor. O en caso de haber necesitado los fondos de inmediato, podría haberse endeudado a corto plazo y luego haber refinanciado la deuda a largo plazo, cuando las tasas de interés fueran más bajas.

Muchas emisiones de bonos municipales se protegen a sí mismas contra el riesgo de una pérdida en costos de oportunidades que representa la caída en las tasas de interés, por la vía de convertir los bonos en "callables", esto es pagaderos o amortizables a solicitud. Esta precaución de convertirlos en valores de esta naturaleza implica que el emisor se reserva el derecho a pagarlos antes de que se cumpla la fecha de vencimiento. En general, ha quedado demostrado que si los bonos son reclamados de vuelta para amortizarlos antes de los previsto, ello ocurrirá a un valor superior al valor a la par, digamos a un 103 por ciento del valor a la par. Pese a ello, esta cualidad reclamable del bono no va en beneficio del comprador. Limita, de hecho, sus posibilidades de capitalización con los bonos, pero no evita las posibles pérdidas de capital que pueda sufrir. En conformidad con ello, el comprador de bonos informado estará deseoso de pagar ligeramente más por el mismo bono o de aceptar una tasa de interés levemente inferior si el bono no es reclamable. Así, la municipalidad que efectúa la emisión ha de decidir si la precaución del reclamo amerita la baja en el precio de venta o una ligera alza en la tasa de interés que supondrá el hecho de hacer el bono reclamable.

Si la tasa de interés sube, el valor de los activos sujetos a interés baja. Para proteger al comprador del bono, de este riesgo –en particular,sobre algunos de estos valores– se adopta una medida precautoria que brinda al titular del bono el derecho a devolver el valor al emisor en una o varias fechas determinadas y a que le sea reembolsado a la par, independientemente de cuál sea su precio de mercado en ese momento.Esto es lo que en inglés se denomina "puttables". Pero, por supuesto, esto plantea un riesgo al emisor del bono, que puede verse forzado a adquirir de vuelta sus propios bonos por un valor superior a su precio de mercado en ese momento. Este rasgo de la "colocabilidad" favorece el interés por el bono y permite, de ese modo, imponer un precio de venta o una tasa de interés algo mayores que los de los valores de otro tipo. Pero el emisor ha de ponderar esta ventaja con el riesgo recién analizado.

Algunos bonos municipales se transan como garantías. Las garantías permiten que el comprador del bono adquiera otros bonos a la par y a un interés predeterminado en alguna fecha futura. Si las tasas de interés bajan posteriormente, los bonos se transarán a un precio mayor que a la par, pero el comprador del mismo tendrá la opción de comprarlos de todas formas a la par y, por esta vía, obtener una ganancia. Pero la garantía plantea, ciertamente, un riesgo adicional para el que vende. Puede que la municipalidad deba acudir eventualmente al mercado y adquirir sus propios valores por encima del valor a la par, para cumplir con la obligación que le impone la garantía.

EL PAPEL DEL COMISIONISTA FINANCIERO

Como ocurre cuando se invierte en acciones, el tiempo juega a su vez un papel relevante en el caso de los bonos municipales. El director financiero del municipio, que evalúa las fluctuaciones en las tasas de interés, está en posición de ahorrarle a la entidad una suma considerable de dinero. Por ejemplo, si el encargado financiero considera la probabilidad de que

las tasas de interés bajen en breve plazo, puede aconsejar al municipio que se endeude a corto plazo y postergue la emisión de deuda a largo plazo. Muchas de las municipalidades emiten documentos a corto plazo, llamados documentos-bonos anticipados (*bond anticipation notes, BAN*), que son luego amortizados con lo obtenido de las emisiones a largo plazo. Varios de los municipios de gran envergadura cuentan con un comisionista financiero, cuyo papel se reduce, en esencia, a la gestión y emisión de deuda municipal. Es un cargo diferente al del director del presupuesto. La función primordial del comisionista financiero, si no la única, es la de endeudarse en las sumas requeridas, a un mínimo costo para el servicio de la deuda.

EL MERCADO DE LOS BONOS MUNICIPALES

Los bonos municipales no aparecen en los intercambios accionarios o en las páginas financieras de los periódicos como ocurre con las acciones comunes y corrientes y algunos bonos corporativos. Con todo, existe un mercado bien desarrollado para transarlos y representan inversiones de alta liquidez. Hay varias firmas especializadas en el tema de los bonos municipales, la licitación de los mismos y los precios a que se transan; también hay de otras informaciones disponibles, y actualizadas con regularidad, en un boletín financiero del mercado de valores, el *Daily Bond Buyer*. Así, el individuo, o firma, que adquiere, la mayoría de los bonos municipales pueden transarlos más o menos cuando le place, igual que hace el comprador de acciones o bonos corporativos. En años recientes, han surgido los fondos mutuos especializados en valores exentos de impuestos. Por ende, el individuo que aspira a ciertos beneficios libres de impuestos pero no dispone del tiempo para averiguar acerca de los bonos municipales, o que pretende dispersar el riesgo de inversión entre varias emisiones de bonos distintas, puede invertir sin problemas en bonos municipales. Tales fondos ofrecen total liquidez, en la medida que

el inversionista puede retirar su parte del fondo en cualquier momento. Las emisiones reducidas, como las de bonos industriales de alta rentabilidad mencionadas previamente, exhiben un menor grado de liquidez. En alguna época, los bonos municipales eran habitualmente adquiridos, para ser retenidos, por individuos acaudalados o empresas a la búsqueda de utilidades libres de impuestos. A menudo, el comprador pretendía retener el bono hasta que venciera. No es, hoy por hoy, el caso habitual. La volatilidad creciente de los mercados financieros en los Estados Unidos ha hecho de los bonos municipales un vehículo idóneo para la actividad especulativa.

LA EXPERIENCIA ESTADOUNIDENSE CON LOS BONOS MUNICIPALES IMPAGOS

En general, en lo que respecta a la confiabilidad de los bonos municipales, la experiencia estadounidense ha sido muy edificante. Ello varía, pese a todo, según el período histórico que se considere y el tipo de valores involucrados. En el siglo pasado, hubo algunos casos de valores impagos, coincidiendo con ciertos vuelcos inesperados en la economía. Se estima que, tras la depresión de 1873, estaba impago cerca de un 20 por ciento de toda la deuda municipal estadounidense. Como fruto de ello, la mayoría de los estados impuso ciertos límites a la cantidad en que los municipios podían endeudarse (Maxwell y Aronson, 1990). Por lo general, tales restricciones establecían una proporción de la deuda en relación con los bienes raíces imponibles, comparable a los límites impuestos por el Estado de Virginia mencionados previamente.

En el presente siglo, la peor experiencia ocurrió –como cabe suponer– durante la Gran Depresión. En torno a un 10 por ciento de toda la deuda municipal existente quedó impaga en los momento álgidos de la Depresión (Maxwell y Aronson, 1990). La deuda había crecido rápidamente durante los años veinte y siguió aumentando por un breve período

tras el crash bursátil de 1929. Sin embargo, en el transcurso de la Depresión, los ingresos municipales comenzaron a declinar y la deflación incrementó el valor real de la deuda municipal impaga. El no pago se hizo inevitable. Muchos casos de impagos fueron remediados en última instancia cuando la economía mejoró y los ingresos municipales crecieron. Una estimación al respecto señala que, de 18,5 billones de dólares en deuda municipal, la pérdida del capital principal y los intereses llegó, en total, a los 100 millones de dólares en el período de la Gran Depresión (Richelson,1985). Cabe hacer notar que sólo un Estado, Arkansas, dejó absolutamente impaga la deuda. Arkansas, igual que ahora, era uno de los estados más pobres de la unión y su historia estaba plagada de corrupción y mala gestión.

En la segunda pos guerra, la historia de los bonos municipales ha sido, en términos generales, muy reforzante. No hay ningún texto que incluya todas las emisiones realizadas durante un lapso de tiempo más o menos prolongado dentro del período, pero a continuación se analizan, de todas formas, dos fuentes relativamente autorizadas en la materia. Las definiciones, categorías y períodos considerados no son idénticos, de modo que los resultados tampoco lo son, pero sí muy similares.

Los datos recopilados por Bond Investors Association, una fuente ampliamente citada en lo que se refiere a la información relativa a los bonos municipales, dan cuenta de un índice de impagos de aproximadamente un 1,5 por ciento de todos los bonos municipales emitidos desde 1980 hasta el presente[12]. Se define un impago como cualquier situación en la que alguna de las partes ha sufrido una pérdida financiera directa. En muchos casos de impagos, el titular del bono ha resultado indemne, al recaer la pérdida en alguna firma aseguradora de los valores o en el banco que emitió un documento acreditándolos. El 1,5 por ciento incluye los bonos garantizados (con pleno respaldado y credibilidad) y los no garantizados (de alta rentabilidad). La gran mayoría de los impagos

[12]Correspondencia personal con Bond Investors Association, Miami Bays, Florida.

ocurrieron con bonos de alta rentabilidad. El índice de impagos en bonos garantizados fue una fracción inferior al uno por ciento. Dentro de esta categoría, como cabía esperar, el índice de impagos en bonos garantizados de los tipos AAA o Aaa fue incluso menor. El bono garantizado, que suele valorarse más alto, es desde todo punto de vista una inversión de bajo riesgo.

Como queda dicho, el índice de impagos fue mayor en el caso de los bonos de alta rentabilidad. Entre los valores de este tipo que quedaron impagos estaban los destinados a financiar, entre otros proyectos, viviendas multifamiliares, hoteles, clínicas, asilos de ancianos y edificios de oficinas. Obviamente, son todos proyectos en los que es posible prever un déficit en las ganancias. En el caso de los edificios de oficinas, en la década de los ochenta hubo un período en el que la edificación sobrepasó a la demanda. Lo que ocurrió, en parte, por el tratamiento impositivo muy favorable que se dio a los bienes inmuebles para uso comercial antes de que fuera aprobada la Ley de Reforma Tributaria de 1986 y, también en parte, a causa de la fiebre especulativa que habría de culminar en el fiasco de Savings and Loan. En el caso de los apartamentos, las clínicas y otros proyectos semejantes, en los que la pujanza del mercado depende de los ingresos, las tendencias demográficas, el número de unidades en competencia dentro del mercado y otros factores similares, siempre queda un resquicio para los errores de juicio. Y siempre existe, además, la posibilidad de que empresarios inescrupulosos a la búsqueda de un financiamiento libre de impuestos "cocinen" las cifras para ofrecer un panorama de lo más optimista de sus eventuales ganancias. Si el déficit en las utilidades es lo suficientemente grande, habrá un caso de impago al no existir otra fuente de ingresos que permita satisfacer al titular del bono. Puede que este último tenga algún derecho sobre la propiedad edificada o adquirida con los derivados de la emisión. Así y todo, si el bien en cuestión no llega a generar utilidades suficientes para cubrir los bonos, las mayores probabilidades son que no se lo pueda liquidar por una suma suficiente para satisfacer por esa vía a los titulares.

En la categoría de los bonos de alta rentabilidad, las estadísticas de la asociación no diferencian entre bonos de intermediación y los de otro tipo. Parece ser, con todo, que el índide de impagos entre los bonos de intermediación fue significativamente más alto que entre los bonos de alta rentabilidad de otro tipo, una diferencia fácil de entender. Muchos de los bonos de ese tipo son emitidos para implementar servicios públicos como el del agua potable y el alcantarillado. Tales servicios son, típicamente, un monopolio natural, a menudo enfrentado a una demanda más bien inelástica. A menos que la demanda del servicio en cuestión haya sido groseramente subestimada, las utilidades debieran bastar para cubrir sus costos. Por otra parte, en el caso de muchos bienes edificados con bonos de intermediación, por ejemplo fábricas, bodegas y otros financiados con IRB o IDB, es difícil estimar con exactitud la futura demanda, lo que aumenta necesariamente la probabilidad de un impago.

Los datos reunidos para la General Financial Officers Association por John Petersen en relación con la deuda impaga hasta 1987, dan cuenta de los siguientes fenómenos[13]. El índice de impagos en emisiones de bonos de intermediación fue de un 1,2 por ciento. El lector habrá de recordar que lo de la "intermediación" alude a la deuda emitida con la autorización del gobierno, pero en la cual este no contrae obligaciones y funciona, sencillamente, como un intermediario entre los compradores de los bonos y la entidad privada (con o sin fines de lucro) que habrá de utilizar los recursos provenientes de la venta. Los IRB, IDB, bonos para edificación de viviendas, clínicas, edificios de oficinas y otros citados previamente, entran en la categoría de los bonos "de intermediación". En el estudio de Peterson, la categoría del gobierno incluye los bonos garantizados y de alta rentabilidad que emiten organismos de gobierno como las autoridades distritales del agua potable y el alcantarilado, las autoridades camineras y similares. En dicha categoría en particular, Peterson comprobó un índice de impagos de un 0,5 por ciento.

[13]Correspondencia personal con General Financial Officers Association, Washington, D.C.

Al eliminar del cálculo a uno de los casos más relevantes de bonos de alta rentabilidad impagos, el del Washington Public Power Supply System (WPPSS, comúnmente pronunciada como "Whoops"), el índice de impagos bajó a un décimo del 1 por ciento[14]. Dentro de esa fracción de un décimo, el índice de impagos era significativamente menor en el caso de los bonos garantizados, frente a los de alta rentabilidad. Una vez más se prueba que los bonos garantizados son un instrumento de inversión muy seguro. Igual cosa ha demostrado el bono gubernamental de alta rentabilidad, oportunamente valorado.

Pareciera que el bajo índice de impagos, en el caso de los bonos garantizados, se sustenta en cuatro elementos fundamentales:

1. Las restricciones constitucionales al endeudamiento en bonos garantizados mencionadas previamente, a las que es preciso ceñirse de manera irrestricta.
2. La prohibición de utilizar el endeudamiento para pagar los gastos de operación y el requisito de que los presupuestos estatales y locales estén balanceados cada año o cada bienio. Este requisito de un presupuesto balanceado tiende a evitar que los municipios, por estar excedidos en sus prerrogativas financieras, se vean obligados a escoger entre financiar los servicios esenciales o satisfacer a los titulares de los bonos.
3. La práctica de la tasación de los bonos. Un municipio es libre de emitir bonos sin esta valoración, pero, de hecho, pocas municipalidades consideran esta posibilidad. Los organismos a cargo de tasar los bonos trabajan con seriedad y honestidad y sus valoraciones gozan de gran credibilidad. Al situarse entre el comprador del bono y el emisor, el organismo en cuestión impone gran disciplina al comportamiento del municipio.
4. Fuentes de datos confiables y predecibles respecto a las utilidades

[14]Para una referencia a este hecho y algunas precauciones que ha de tener el comprador de bonos de alta rentabilidad, véase Fedstein, op. cit., pp. 808-12.

municipales. El impuesto a la propiedad es relativamente barato de administrar y el índice de cumplimiento con esta obligación es extremadante alto. No es posible desplazar u ocultar la propiedad real y, tras el procedimiento legal del caso, las municipalidades pueden embargar y rematar las propiedades para recuperar las contribuciones impagas sobre los bienes raíces. El gobierno federal no recauda los impuestos a la propiedad y la mayoría de los gobiernos de cada estado tampoco. Unos pocos gobiernos estatales recaudan sumas menores provenientes de este impuesto. Así, esta fuente sustancial de ingresos (alrededor de 132,2 billones de dólares en 1988) está, para todos los efectos prácticos, únicamente en las manos de las subunidades administrativas dentro de cada estado[15]. Tanto el estado como los gobiernos locales son usuarios significativos del impuesto sobre las ventas, que es, a su vez, una fuente de ingresos fácilmente recaudables y relativamente predecibles, aunque está necesariamente más influido por los ciclos económicos que los impuestos a la propiedad. Nótese que en los Estados Unidos no existe el impuesto sobre las ventas al nivel nacional. Así, el gobierno central no compite en esta materia con las subunidades de gobierno.

Quizás si la mayor fuente de imprevisibilidad fiscal sea, para las subunidades administrativas, la ayuda fiscal proviene del gobierno federal. De hecho, buena parte de la angustia fiscal experimentada por los gobiernos de cada estado, en los ochenta, estuvo motivada por la reducción en la ayuda feceral, tanto en términos reales como al ser estimada en términos del porcentaje de los gastos estatales y locales y el porcentaje dentro del PNB. La ayuda federal, en términos del porcentaje dentro de los gastos estatales y locales, creció gradualmente en los

[15]En este artículo se brinda apenas un esbozo de la gran diversidad de bonos, disposiciones aseguradoras de estos valores y otras cuestiones afines. Para más detalle y un análisis de las tendencias recientes en estas materias, véase John E. Petersen, "innonations of a Conference on the Tax Exempt Bond Market", Nationak Tax Journal, XLIV, Nº 4, diciembre, 1991. pp. 11-28.

sesenta y en buena parte de los setenta y luego comenzó a decrecer paulatinamente, al final del período Carter y con la administración Reagan. Aunque el monto de esa ayuda varía de hecho, tiende a hacerlo con lentitud. Así cuando se consideran en conjunto todas las fuentes de ingresos, los gobiernos estatales y locales pueden anticipar sus ingresos con cierta precisión en períodos significativos de tiempo.

II LA SITUACIÓN CHILENA

Como indicáramos previamente, pareciera que el sistema estadounidense ha funcionado hasta aquí razonablemente bien. Las administraciones municipales están capacitadas para elaborar, y ceñirse a, planes de inversión de capital a largo plazo y para confeccionar presupuestos de su capital. El índice de impagos, considerando todas las categorías de bonos municipales existentes, es relativamente bajo y ese mismo índice ha sido, en el caso de los bonos garantizados, una fracción ínfima del uno por ciento en años recientes. El bajo índice de bonos impagos permite que las municipalidades accedan fácilmente a los mercados de capitales, a tasas de interés razonables.

En caso de que Chile autorizara a las administraciones locales a emitir bonos u otras formas de deuda pública, una pregunta fundamental sería cómo prevenir el riesgo. Pareciera que la estructura hoy vigente en los Estados Unidos ha conseguido este objetivo por la vía de poner límites a lo que puede financiarse con deuda pública y a cómo hacerlo, al brindar análisis objetivos del riesgo a través del proceso de valoración de los bonos y al garantizar que los gobiernos estatales y locales tengan acceso a unos ingresos razonablemente seguros y predecibles. No es que el autor de estas líneas posea un conocimiento detallado de las finanzas públicas en Chile; pero, hecha esa aclaración, le parece razonable sugerir que el

tema de tener ingresos seguros y predecibles para los gobiernos locales bien puede constituir el elemento clave a considerar.

Otra variable en extremo funcional puede ser la de un sistema de bonos sujetos a tasación, de modo que el potencial inversionista disponga de un conocimiento acabado del riesgo involucrado. Como se ha dicho, el sistema estadounidense se desarrolló sin la intervención del Estado. El autor no posee un conocimiento acabado del mercado financiero chileno como para aventurar alguna hipótesis respecto a si podría desarrollarse naturalmente en Chile una institución comparable o si ella debería ser impuesta mediante un decreto legislativo.

Pareciera que los instrumentos más fáciles de transplantar son los bonos garantizados y los de alta rentabilidad. El bono de intermediación es, en rigor, un derivado singular de las peculiaridades del código tributario estadounidense, que posibilita que el interés sobre un instrumentos tales como los IRB y los IDB sea desgravable, lo que los vuelve, al parecer, menos transferibles. Considerando el mayor riesgo inherente al financiamiento a base de "intermediadores", puede que ello sea en algún sentido preferible.

El tratamiento impositivo favorable a los bonos municipales que establece el código tributario de los Estados Unidos no es, como se ha sugerido previamente, un rasgo inherente a un sistema que permita a las subunidades administrativas hacer emisiones de deuda a largo plazo. Si la intención del gobierno central fuera la de subsidiar las inversiones de capital de los gobiernos locales, un subsidio directo sería desde luego un instrumento más eficaz que el sistema estadounidense, que permite a los compradores de los bonos obtener, a su vez, algunos beneficios.

En los Estados Unidos, el mercado de los bonos municipales se ha vuelto, poco a poco, extremadamente complejo y sofisticado. La variedad de instrumentos financieros es enorme, hay innumerables negociadores en bonos municipales y numerosas firmas que los reaseguran. Como queda dicho, existe un mercado secundario bien desarrollado para todos ellos,

de modo que han llegado a constituir una inversión de una liquidez casi absoluta. El bono municipal se ha convertido así, paulatinamente, en instrumento de la actividad especulativa, al aumentar la volatilidad del mercado en años recientes[16]

Me veo tentado a afirmar que, de permitirse a las municipalidades que realicen emisiones de deuda pública en Chile, parece improbable que llegue a desarrollarse un sistema tan complejo como el de los Estados Unidos, al menos en el futuro inmediato. El mercado es mucho más reducido, la población de Chile es cerca de un seis por ciento de la norteamericana y el PNB per cápita es bastante menor. Además, los mercados de capitales del país no son ni tan vastos ni tan elaborados como los de los Estados Unidos. Pero la mayor complejidad de la situación estadounidense no viene demasiado en cuento a lo que respecta al proceso básico de permitir a las subunidades administrativas que accedan a los mercados de capitales para su financiamiento de capital a largo plazo. Ciertamente, el autorizarlas a efectuar emisiones de deuda a largo plazo sería un paso fundamental para afianzar su propia autonomía, competencia y efectividad.

[16]Para una referencia de este hecho y algunas precauciones que ha de tener el comprador de bonos de alta rentabilidad, véase Feldestein op.cit.

BIBLIOGRAFÍA

ARONSON, J.R. y HILLEY J. (1986) *"Financing State and Local Goverments"*. The Brookings Institution, Washington.

FICHERA, S. J. (1990) *"Corporate Tax Exempt Financing"* en : R. L. Kuhn y R.P. Irwing (comp.). *"Corporate and Municipal Securites"* Homewood III.

FELDSTEIN, S. G. (1990), *"Municipal Securities II: Guidelines for Investor Analysis"*, en: Kuhn, op. cit.

FERRI, M. G., *"Features of Fixe-Income Securitis"*, en Kuhn op. cit.

IRWIN, R., P. HOMEWOOD, (1990) en: James A. Maxwell y Richard Aronson, (Com..) *"Financing State and Local Goverment"* Brookings Institution, Washington, D.C.

LAMB, R. (1990): *"The Primary Market: Underwriting Municipal Bands"*, en Khun . op. cit.

RICHELSON, H. Y RICHELSON S. *"Income without Taxes: and Insider's Guide to Tax Exempt Bond"*, Carrol and Graf Publishers Inc. , New York.

ANTONIO DAHER

Territorios del Capital Bancario y Previsional

"SI LA PREVISIÓN, PARA ALGUNOS, DEBE SER UN CANAL REDISTRIBUTIVO, ¿POR QUÉ NO CONVERTIRLA TAMBIÉN EN UN CANAL PARA REGIONALIZAR EL PAÍS, OBJETIVO SOCIAL TAMBIÉN MUY ATENDIBLE? QUE SEA ENTONCES MÁS FÁCIL JUBILAR EN PUNTA ARENAS QUE EN SANTIAGO. QUE RESULTE MÁS BARATO COTIZAR EN TOCOPILLA QUE EN VALPARAÍSO...

ESTAS OPCIONES PUEDEN PARECER ABSURDAS –Y LO SON– PERO EN DEFINITIVA LLEVAN AL MISMO TIPO DE DISTORSIONES QUE GENERA CUALQUIER SISTEMA CUANDO ES ALEJADO DE LAS FUNCIONES QUE NATURALMENTE LE CONCIERNEN".

(JOSÉ PIÑERA, 1991:73)

Este estudio intentará demostrar que el nuevo sistema de previsión contribuye indirecta pero efectivamente a la regionalización, transfiriendo territorialmente recursos y, en definitiva, redistribuyendo geográfica, y, por ende, socialmente, las oportunidades de desarrollo.

Una verificación análoga será realizada en relación a los recursos del sistema bancario. Pues lo que aquí interesa, en último término, es la distribución territorial del capital financiero, el recurso habitualmente más escaso en los países en desarrollo.

Si la referencia al sistema bancario resulta obvia y obligada, la inclusión de los fondos de pensiones requiere ser explicada.

El nuevo sistema previsional chileno –iniciado el 1º de mayo de 1981– acumulaba más de US$7.000 millones en diciembre de 1990. En este año, su tasa de crecimiento alcanzó al 32,4% (Cheyre, 1991:95). Con alrededor de 3.700.000 afiliados –casi 80% de la fuerza de trabajo–, el fondo de pensiones representaba un ahorro cercano a los US$ 2.000 por cotizante. Ya un año antes, en diciembre de 1989, el fondo era equivalente al 30,8% del M7, es decir, del ahorro financiero constituido básicamente por los pasivos del sistema monetario en manos del sector privado (Informe Gémines, 1990).

A septiembre de 1990, según datos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y del Banco Central de Chile, la cartera de inversiones de dichos fondos en el sistema financiero incluía cerca del 96% de todos los papeles de la Tesorería, el 38% de los del Banco Central, casi el 20% de los depósitos en moneda nacional, el 56% del total de letras hipotecarias, el 55,6% de todos los bonos de empresas y el 5,2% de sus acciones (Estrategia, 1991).

Así, pues, la magnitud del fondo es tal que los sistemas financiero y previsional resultan prácticamente indisociables. Es más, el fondo no sólo incrementa sustantivamente el ahorro nacional –estimándose que a mediano plazo equivaldrá al producto geográfico anual–, sino que, por lo mismo, ha influido fuertemente en el crecimiento y modernización del mercado de capitales y, más recientemente, en la tendencia sostenida a la desintermediación financiera, reflejada en las emisiones de bonos, las que ya representan un porcentaje significativo respecto de las colocaciones bancarias.

Con el crecimiento del fondo, ha variado ciertamente su reglamentación, pasándose de opciones de inversión básicamente de renta fija a una creciente participación de instrumentos privados y de renta variable. En rigor, inicialmente se ha privatizado la administración; en el futuro el fondo mismo se irá desestatizando. Con todo, demostrada la insuficiencia del solo ajuste de los límites de inversión por tipo de instrumento, ha sido indispensable la apertura de nuevas opciones de inversión, sea en el giro inmobiliario y en el financiamiento de empresas del sector de obras públicas, sea incluso en el extranjero.

No cabe duda, pues, que el fondo, amén de generar una alta rentabilidad para los afiliados –del orden del 13% como promedio anual–, se ha convertido en un instrumento de trascendencia macroeconómica, de alta incidencia en las finanzas públicas y privadas, y, ciertamente, decisivo en términos de ahorro e inversión.

Si la naturaleza del fondo es de orden estrictamente previsional, su breve historia lo ha transformado –sin desvirtuarlo– en un pilar de la economía nacional. En tanto tal, no resultará indiferente al desarrollo regional.

Esta es una razón por la que se le incluye, junto al sistema bancario, en este estudio. La otra razón es tan o más relevante: a diferencia de los recursos bancarios, los del fondo se originan en los cotizantes y son propiedad de los millones de trabajadores afiliados. En consecuencia, su efecto redistributivo en términos socioterritoriales adquiere una connotación singular. Si su impacto en el crecimiento convierte el fondo en un instrumento macroeconómico, su efecto en la distribución es de interés macrosocial. Ambas dimensiones resultan decisivas para el desarrollo regional.

En este contexto, el objetivo central de este estudio es el análisis exploratorio de la distribución territorial del capital financiero, mediante la contrastación de las captaciones y colocaciones regionales del sistema bancario y previsional.

Ello permitirá verificar preliminarmente la existencia de transferencias geográficas que involucran una redistribución regional de los recursos financieros. Esta asignación territorial de los mismos será un indicador de cambios y tendencias en las economías regionales del país.

Asimismo, se confrontará el comportamiento geográfico de ambos tipos de recursos –bancarios y previsionales– considerando que están sujetos a fines y reglamentaciones diversos.

Metodológicamente, el punto de partida es la distribución regional de depósitos y captaciones, por una parte, y de las colocaciones efectivas de los bancos e instituciones financieras, por otra, según datos de la Superintendencia respectiva. Dado que estas cifras por lo general están sesgadas por la localización metropolitana de las casas matrices y las mesas de dinero, se procede a identificar a los mayores deudores de los bancos colocadores más relevantes, correspondientes por lo general a empresas y sociedades de inversión. Para precisar el destino regional de los créditos, se usa como indicador el activo fijo regionalizado de las primeras, y la regionalización de las inversiones en el caso de las segundas. Se obtiene así un resultado altamente representativo de la orientación regional de las colocaciones del sistema bancario, el que por lo demás, es receptor y canalizador de un importante porcentaje en los recursos previsionales.

Respecto de estos últimos, el método empleado considera en consecuencia sólo las colocaciones "desintermediadas" o directas en empresas a través de la suscripción de bonos, dejando de lado la compra de acciones, la que por lo general corresponde a simples cambios de propiedad más que a inversión vía aumento de capital. Por lo demás, ordinariamente la participación accionaria de los fondos previsionales suele darse en las mismas empresas emisoras de bonos. En fin, la regionalización de estas colocaciones se hace de acuerdo al mismo procedimiento señalado para los créditos bancarios.

En general, la investigación está basada en información mayoritariamente correspondiente al año 1990. Aunque ello limita las posibilidades de un análisis dinámico, debe tenerse presente que tanto los bonos como las grandes colocaciones bancarias suelen tener una mayor inercia temporal. Con todo, vistas la complejidad metodológica[1] para regionalizar los indicadores y la dificultad de obtener la información, se estima que los resultados del estudio son sólo parcialmente representativos pero reveladores de tendencias sugerentes, cuyo análisis importa un futuro desafío. La determinación de regiones colocadoras y regiones captadoras netas resulta del mayor interés como verificación de la asignación y redistribución del capital financiero, recurso clave para el desarrollo y factor privilegiado –indirecto pero determinante– de la gestión privada de las economías y los territorios regionales.

LOS TERRITORIOS DE LOS RECURSOS BANCARIOS

La distribución regional de los depósitos y captaciones, por una parte, y de las colocaciones, por otra, indica –sobre la base de información no

[1]En esta materia, el autor agradece la valiosa colaboración de los profesores Nicolás Majluf y Gert Wagner, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, asumiendo personalmente, sin embargo, la responsabilidad del estudio.

corregida por el efecto centralizador financiero de las casas matrices– que en 1980 la Región Metropolitana (RM) aporta el 74,1% de los depósitos y percibe el 77,7% de las colocaciones, mientras que en 1989 su participación sube al 76 y 82,4%, respectivamente, aunque en ambas fechas dicha región sólo contribuye con algo más del 42% del Producto Geográfico Bruto (PGB) nacional.

Si bien se detecta una fuerte y creciente centralización financiera, ella no hace sino confirmar la inconsistencia entre la geografía financiera y la de la producción, expresada en el origen y destino territorial real de los recursos.

Esta inconsistencia, atribuible en principio al sesgo metropolitano ya señalado, se reiterará más adelante (Cuadro Nº 2) en relación al destino por actividad económica de las colocaciones financieras. Es decir, se verificará que tanto la orientación territorial como sectorial de los recursos resulta distorsionada.

Con todo, este estudio expone la información oficial existente para establecer un punto de partida que haga posible un análisis comparado con los resultados obtenidos de acuerdo a la metodología de esta investigación.

En el Cuadro Nº 1 se muestra la distribución porcentual de las captaciones y colocaciones por región, y se expresa como transferencia la diferencia positiva o negativa entre aquéllas y éstas. Por cierto el concepto de transferencia es usado aquí en términos relativos, y no necesariamente implica un traspaso en cifras absolutas, toda vez que la suma total de las captaciones, por una parte, y de las colocaciones, por otra, puede diferir.

El Cuadro Nº 1 señala que en 1980 sólo cuatro regiones –la Metropolitana, VII, IX y X– se ven favorecidas con transferencias relativas positivas. En 1989, la RM casi duplica su saldo porcentual; la VII prácticamente lo anula; en la IX se conserva, y en la X se torna francamente negativo. La XI Región, equilibrada porcentualmente en 1980, se suma en 1989 a las regiones con transferencias negativas.

CUADRO Nº 1

Distribución (%) Regional de Depósitos y Captaciones (1) y de las Colocaciones (2) efectivas en moneda chilena Chile, 1980-89

Región	Depósitos y Captaciones(A)		Colocaciones (B)		Transferencias(A-B)	
	1980	1989	1980	1989	1980	1989
I	1,4	1,2	0,6	0,9	-0,8	-0,3
II	1,5	1,7	0,8	0,7	-0,7	-1,0
III	0,6	0,8	0,4	0,3	-0,2	-0,5
IV	1,1	1,1	0,7	0,8	-0,4	-0,3
V	7,5	5,6	6,2	3,6	-1,3	-2,0
VI	1,4	1,9	1,3	1,6	-0,1	-0,3
VII	1,8	1,8	2,4	1,9	0,6	0,1
VIII	4,6	4,6	3,7	3,3	-0,9	-1,3
IX	1,5	1,5	1,9	1,8	0,4	0,3
X	2,5	2,2	2,8	1,8	0,3	-0,4
XI	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	-0,1
XII	1,6	0,9	1,2	0,6	-0,4	-0,3
RM(3)	74,1	76,0	77,7	82,4	3,6	6,4
País	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0

(1) Se incluyen los depósitos en cuenta corriente, a la vista y a plazo; las captaciones de 30 a más días de plazo. Se excluyen las cuentas y documentos por pagar correspondientes a obligaciones ajenas al giro de la empresa.

(2) Se incluyen todas las captaciones, excepto las contingentes.

(3) Región Metropolitana

Fuente: Elaboración sobre datos de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (ODEPLAN, 1990).

En 1980, las regiones I, II, V y VIII (las dos primeras exportadoras y las otras dos sedes metropolitanas de economía más diversificada) presentan saldos porcentuales en contra de significación. En 1989, las regiones I y II mejoran su posición, mientras que la V y la VIII la empeoran. Es indicativo que estas últimas, con una fuerte participación del sector servicios en sus economías, avalen la tendencia de centralización financiera en la RM.

CUADRO Nº 2

Sistema Bancario y Financiero

Colocaciones Regionales por Actividad Económica. Chile, 1990 (1)

(En porcentajes)

Actividad Región	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM
Silvoagropecuario, Infraest. predial, Pesca	8,1	1,4	8,8	30,5	16,8	54,9	48,1	27,4	48,2	49,2	32,1	26,4	10,1
Minas y Canteras	3,0	2,0	7,4	4,5	0,7	0,0	0,0	3,7	0,1	0,3	0,2	0,0	1,3
Industrias Manufactureras	7,8	4,4	2,6	5,5	13,0	2,7	12,2	10,7	7,0	8,8	5,3	5,3	20,0
Electricidad, gas y agua	0,0	0,0	4,2	0,0	0,0	0,1	1,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,9
Construcción	4,0	8,9	8,2	6,4	4,1	2,9	2,8	5,7	3,7	1,2	1,4	3,1	5,8
Comercio	45,9	16,4	19,3	15,9	20,9	12,4	15,2	16,5	19,2	14,6	15,3	26,4	18,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,7	15,3	7,9	7,4	9,0	6,9	6,2	7,4	3,8	6,7	16,6	4,1	2,5
Est, Financieros, Seguros Inmuebles y Servicios	3,7	4,4	2,7	3,5	7,3	3,7	2,7	7,8	3,3	2,1	0,6	3,2	17,0
Servicios comunales, sociales y personales	10,9	17,3	12,1	11,6	9,2	6,0	4,7	8,0	4,8	7,2	12,0	15,3	6,0
Créditos de Consumo	10,0	24,8	21,8	11,6	12,2	7,6	5,4	8,2	5,4	7,7	14,4	11,3	2,4
Préstamos en letras de cred, para vivienda	2,8	5,1	4,8	3,1	6,7	2,6	1,6	4,5	4,0	2,1	2,1	4,6	15,2
Total General	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Febrero de 1990

Fuente: Elaborado según información de la Superintendecia de Bancos e Instituciones Financieras (1990).

El Cuadro Nº 2 permite avanzar en el análisis precedente, al desagregar sectorialmente las colocaciones por región del sistema financiero (febrero de 1990). Se podría esperar que, exceptuando ciertas actividades que notoriamente reciben recursos externos o financiamiento estatal directo –gran minería, infraestructuras, etc.–, la asignación sectorial por región tendería a asimilarse a la estructura del producto y a la dinámica de crecimiento de las diversas actividades económicas.

Pues bien, en primer lugar se puede observar que el sector silvoagropecuario y pesquero concentra porcentajes muy altos de los créditos, sobre todo desde las regiones IV a la XII, aproximándose a más o menos el 50% en las regiones VI, VII, IX y X. Estas cifras eran incluso sustantivamente más altas en 1985, llegando al 65% en la VI Región (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, 1985).

En minería, los porcentajes son por lo general extremadamente bajos, dada la alta importancia relativa del sector en la economía nacional. Sorprende en particular el caso de la II Región –la más importante en esa actividad, la que detenta apenas el 2,0%, mientras que en 1985 llegaba al 9,3%.

El sector industrial manufacturero tiene su mayor participación en la Región Metropolitana (20%) y proporciones llamativamente altas en las regiones I (Zona Franca), VII y IX (celulosa). Respecto de 1985, la región que acusa mayor cambio es la VIII, la que paradójicamente cae del 20,4 a sólo el 10,7%.

En electricidad, gas y agua, los porcentajes son por lo general muy bajos, a pesar de la enorme importancia y el dinamismo del sector energético.

La actividad de la construcción, por su parte, presenta cifras altas en las regiones II, III y IV, y una baja del 8,8% (1985) al 5,8% en la Región Metropolitana.

El comercio capta, en cambio, porcentajes altos en prácticamente todas las regiones, y muy especialmente en la I (45,9) y XII (26,4%), ambas con zonas francas.

Transporte y comunicaciones es un sector con comportamiento regional

disímil en materia de captación de créditos. Mientras en la II Región alcanza el 15,3%, en la V (principal frente portuario nacional) sólo representa el 9%. A su vez, mientras en la Región Metropolitana cae del 3,1 al 2,5% entre 1985 y 1990, en igual período sube de 3,9 a 16,6% en la XI Región.

El sector financiero y de seguros concentra proporciones altas en las regiones de mayor peso económico y demográfico. Los porcentajes para las regiones V, VIII y Metropolitana son 7,3, 7,8 y 17,0, respectivamente. Sin embargo, en 1985 esta última superaba el 20%, mientras que la VIII apenas reunía el 2,6%. Este cambio de posición es ciertamente significativo y se verá confirmado en los análisis posteriores.

Los servicios comunales, sociales y personales son muy importantes como destino de las colocaciones en las regiones II y XII, ambas extremas en términos geográficos y de alta especialización minera y minero-energética, respectivamente. En 1985, una variación relevante se observa en la Región Metropolitana, donde estos servicios bajan su participación del 11,2 al 6%.

En créditos de consumo, se vuelve a verificar una mayor concentración en las regiones mineras y extremas: II, III, XI y XII. Entre 1985 y 1990, la III Región más que duplica su participación (de 10,1 a 21,8%), sucediendo otro tanto con la Metropolitana, pero en cifras ciertamente opuestas (1,2 a 2,4%), la más baja en términos relativos a nivel nacional. En cambio, en créditos para vivienda, la Región Metropolitana detenta los mayores porcentajes, subiendo de 10,6 a 15,2% en el mismo período.

En resumen, aunque la información corresponde a una fecha determinada y difícilmente puede representar el alto dinamismo y la extrema movilidad de los recursos financieros, se comprueba de todas maneras una clara especialización sectorial en las colocaciones del sistema bancario y financiero. De hecho, luego del sector silvoagropecuario, dichos recursos se orientan a las actividades de comercio, servicios y créditos de consumo. En el caso opuesto, están obviamente la minería y el sector de electricidad, gas y agua, cuyo financiamiento –en práctica-

mente la totalidad de las regiones– no pasa por la intermediación de las instituciones del sistema analizado.

Así, pues, aunque es ciertamente de gran valor la información disponible para el conjunto de las entidades bancarias y financieras, y aun cuando ella se encuentra desagregada por región e, incluso, por actividad económica, es obvio que ciertos sectores relevantes escapan de esa vía de financiamiento, y que el sesgo prometropolitano se acentúa por esta razón adicional, ya que tales sectores tienen un claro despliegue en el resto del país.

En consecuencia, y tal como se anticipara ya en la introducción, se indagará a continuación a nivel de empresas –en tanto destinatarias principales de los recursos financieros– tanto para intentar corregir el sesgo concentrador de las casas matrices, cuanto para –en el apartado siguiente– complementar los resultados, explorando el financiamiento empresarial desintermediado o directo, esta vez vía recursos del Fondo de Pensiones.

El método de aproximación a las colocaciones regionales reales del sector bancario ha consistido en identificar los tres mayores bancos colocadores –bancos de Chile, de Santiago y del Estado de Chile, este último estatal-, los que representan el 41,7% del total de colocaciones del sistema bancario y el 40,5% del total del sistema financiero en diciembre de 1990 (Banco Central de Chile, 1992). Estas tres entidades concentran además una inversión de los fondos de pensiones equivalente al 16,12% del valor total de ellos en igual fecha, lo que a su vez corresponde al 49,1% de los 738.530,6 millones de pesos invertidos por los fondos en las instituciones bancarias.(Superintendencia de AFP, 1990: 84 y 94).

En seguida, se seleccionó a los mayores deudores de estos bancos –con el 11,37% de sus colocaciones totales a diciembre de 1990– y, entre esos deudores, a seis empresas que en conjunto concentran casi el 42% de tales colocaciones o acreencias. Estas empresas –cuyas razones sociales se reservan– se identifican en este estudio por el sector o rubro dominante en su giro: Cervecera (22,6%), Forestal Industrial (6,8%), Celulosa (4,4%), Industrial Forestal (3,0%), Inversión Forestal (2,5%) y Agrícola (2,5%) (Fuente: Balances y Memorias de bancos y empresas, 1990).

Como puede observarse, hay una fuerte concentración sectorial –amén de empresarial– en dos rubros, el de cervezas y el agregado forestal-celulosa. Dicha concentración sectorial se expresará, como podrá verificarse más adelante, en una clara concentración territorial.

El último paso metodológico –realizado con la colaboración de las propias empresas, que aquí se agradece– consistió en la regionalización de los activos fijos de cada una de ellas a diciembre de 1990 (como indicador de inversión acumulada) y de las inversiones en los años 1988-89-90 (en los casos de sociedades de inversión). Se presume aquí, por cierto, que los créditos bancarios obtenidos por las empresas se asignan proporcionalmente a la distribución territorial de sus activos fijos.

CUADRO Nº 3
Activo Fijo Regionalizado (1) de las Empresas Deudoras, diciembre de 1990.
(en miles de millones de pesos)

Región	Cervecera	Forest. Indust.	Celulosa	Indust. Forest.	Invers. Forest.	Agríc.	Total Región	%
I	1.042	0	0	0	177	1.057	2.276	0,4
II	3.805	0	0	0	0	41	3.846	0,7
III	0	0	0	0	0	8	8	0,0
IV	3.836	0	0	0	0	18	3.854	0,7
V	5.316	0	0	0	0	5.181	10.497	1,9
VI	2.476	0	0	0	0	6	2.482	0,4
VII	3.343	0	52.011	0	0	8	55.362	9,9
VIII	4.346	157.888	188.247	57.691	2.028	93	410.293	73,7
IX	1.271	0	0	21.797	0	75	23.143	4,2
X	3.083	0	0	0	0	0	3.083	0,6
XI	0	0	0	0	0	0	0	0,0
XII	0	0	0	0	0	0	0	0,0
RM	33.420	0	622	0	0	7.619	41.661	7,5
Total Empresa	61.938	157.888	240.880	79.488	2.205	14.107	556.506	100,0

(1) Regionalización de las inversiones en 1988-89-90 en el caso de las sociedades de inversión.

Fuente: Elaboración sobre información proporcionada por las respectivas empresas más antecedentes de Memorias y Balances de dichas empresas al 31 de diciembre de 1990.

El Cuadro Nº 3 muestra claramente la alta concentración de activos fijos en la VIII Región, con casi tres cuartas partes del total considerado. Si se le suman los valores pertinentes a la VII y IX regiones, se obtiene el 87,8% de los activos e inversiones totales, cifra explicada por la alta concentración geográfica de las empresas del sector forestal-celulosa.

La Región Metropolitana, en contraste, detenta sólo un bajo 7,5% de los activos. En conjunto, las cuatro regiones señaladas concentran el 95,3% de todos los activos fijos e inversiones recientes de las empresas y sociedades de inversión estudiadas.

El Cuadro Nº 4 muestra la distribución regional de la deuda de cada empresa contraída con los tres bancos considerados. Esta asignación ha sido realizada bajo el supuesto de proporcionalidad entre la regionalización de los activos fijos (Cuadro Nº 2) y los créditos percibidos por cada sociedad. La distribución porcentual total por región difiere entre los cuadros Nºs. 3 y 4 debido a que las colocaciones por empresa obviamente no son proporcionales a su activo fijo.

CUADRO Nº 4
Colocaciones Bancarias Regionalizadas en las Empresas Deudoras, diciembre de 1990 (en miles de millones de pesos)

Región	Cervecera	Forest. Indust.	Celulosa	Indust. Forest.	Invers. Forest.	Agríc.	Total Región	%
I	650	0	0	0	344	315	1.309	1,8
II	2.332	0	0	0	0	13	2.345	3,3
III	0	0	0	0	0	4	4	0,0
IV	2.370	0	0	0	0	4	2.374	3,5
V	3.287	0	0	0	0	1.541	4.828	6,8
VI	1.529	0	0	0	0	1	1.530	2,2
VII	2.064	0	1.620	0	0	4	3.688	5,2
VIII	2.676	11.500	5.857	3.630	3.956	29	27.648	39,1
IX	765	0	0	1.370	0	21	2.156	3,0
X	1.911	0	0	0	0	0	1.911	2,7
XI	0	0	0	0	0	0	0	0,0
XII	0	0	0	0	0	0	0	0,0
RM	20.641	0	23	0	0	2.268	22.932	32,4
Total Empresa	38.225	11.500	7.500	5.000	4.300	4.200	70.725	100,0

Fuente: Cuadro Nº 3 y Memorias y Balances de las empresas al 31 de diciembre de 1990.

Pues bien, el Cuadro Nº 4 permite observar que, en términos agregados, la distribución regional de las colocaciones bancarias es extrametropolitana en 67,6%; sin embargo, el 32,4% propio de la Región Metropolitana excede ampliamente al 7,5% de los activos fijos localizados en ella. De otro lado, se verifica que la VIII Región (con los activos mayores) percibe el 39,1% de las colocaciones, superando a la región capital. En conjunto, las tres regiones con mayor especialización forestal –VII, VIII y IX– captan algo menos del 50% de las colocaciones analizadas.

El mayor endeudamiento relativo de las empresas del sector industrial forestal –y por extensión, de las regiones forestales– es coincidente con el hecho de que dicho sector concentra a su vez la mayor conversión de deuda externa –vía Capítulo XIX– del país. En efecto, en el período 1985-89 el sector no percibe inversión extranjera vía Decreto Ley 600 –estatuto ordinario–, y en cambio sobrepasa el 21% de los recursos del Capítulo XIX acumulados al 1 de marzo de 1990 (US$3.149 millones). Las regiones respectivas –VII, VIII y IX– concentran a su vez el 33,5% de dichos recursos (Cuadro Nº 5) (Daher, 1991).

CUADRO Nº 5

Conversión de Deuda Externa(1) y Deuda Doméstica(2) por Región Chile 1990
(En porcentajes)

Región	Conversión de Deuda Externa	Deuda Doméstica
I	1,2	1,8
II	6,4	3,3
III	0,5	0,0
IV	3,7	3,5
V	1,1	6,8
VI	1,2	2,2
VII	2,1	5,2
VIII	17,0	39,1
IX	14,4	3,0
X	2,8	2,7
XI	1,0	0,0
XII	0,3	0,0
RM	27,8	32,4
No Reg.	20,5	0,0
País	100,0	100,0

(1) Vía Capítulo XIX, al 1 de marzo de 1990.
(2) Colocaciones regionalizadas en las empresas deudoras de la banca nacional al 31 de diciembre de 1990.
Fuentes: (1) Daher (1991). (2) Cuadro Nº 4

En el Cuadro Nº 5 es evidente que, en general, la participación regional en la conversión de deuda externa es relativamente similar a la distribución por región de la deuda doméstica contraída por las empresas en estudio. Las principales diferencias, además del alto porcentaje no regionalizado –pero que se asigna fuera de la RM– corresponden a las regiones II (gran minería) y V (capital portuaria con importante concentración demográfica). En las regiones forestales –que ciertamente contienen otros sectores relevantes, como el energético e industrial–, las variaciones por región se reducen en el agregado macrorregional.
Pues bien, hecho este alcance en relación a la geografía regional de la conversión de deuda externa es necesario continuar tras el propósito central de esta investigación, analizando esta vez la asignación regional de los fondos previsionales.

II LOS TERRITORIOS DE LOS FONDOS PREVISIONALES

Si los tres bancos considerados captaban inversiones de los fondos de pensiones equivalentes al 16,12% del valor total de ellos, determinadas empresas en igual fecha –31 de diciembre de 1990– percibían directamente el 22,46% de los mismos, es decir 504.970 millones de pesos. De este total, 250.710 millones (11,16%) correspondían a bonos, y 254.259 millones (11,30%) a acciones. (Superintendencia de AFP, 1990:84 y 103). Aunque las inversiones de las AFP se relacionan con tres áreas institucionales –estatal, financiera y de empresas–, la proporción entre ellas ha variado significativamente desde el inicio del nuevo sistema. El porcentaje colocado en instrumentos de las instituciones financieras ha caído desde el 71,3% en 1981 al 33,4% en 1990, mientras que las inversiones en títulos estatales crecían de 28,1 a 44,1% y otro tanto sucedía con las orientadas a las empresas, que pasaban de un insignificante 0,6%

al 22,4%, en igual período (Iglesias et al., 1991:86). Estatización por una parte y desintermediación y privatización por otra.

Así, pues, si en un comienzo las empresas captaban recursos de las AFP casi exclusivamente a través del sistema financiero, con el tiempo algunas de ellas –debidamente autorizadas– pudieron complementarlos con instrumentos propios de captación. A diciembre de 1990 los fondos de pensiones suscribían bonos de 28 empresas y acciones de 33. En 15 de aquéllas concurrían simultáneamente ambos instrumentos, por lo que en definitiva las empresas relacionadas con las AFP sumaban 36. (Superintendencia de AFP, 1990: 103).

De este conjunto, el análisis que se expone a continuación considera seis empresas, las cuales representan el 14,92% del total del Fondo de Pensiones acumulado a diciembre de 1990, correspondiendo 7,63% a bonos y 7,29% a acciones. Estos porcentajes equivalen a cerca de dos tercios del total del Fondo comprometido en uno y otro tipo de instrumentos empresariales.

Las seis empresas seleccionadas se identifican dado el carácter público de las emisiones y suscripciones referidas. Ellas son: CAP, Celulosa Arauco y Constitución (CELCO), Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), ENDESA, ENERSIS y SOQUIMICH.

Tal como se señalara al inicio de este artículo, el estudio se centrará sólo en los bonos, dado que las acciones representan por lo general traspasos de propiedad más que nueva inversión. El método empleado para regionalizar la inversión financiada a través de bonos es el mismo descrito para efecto de las colocaciones bancarias. También aquí la colaboración de las empresas para regionalizar sus activos fijos (o inversiones) constituyó un aporte valioso, que se reconoce de manera especial.

CUADRO Nº 6
Activo Fijo Regionalizado (1)
Empresas Colocadoras de Bonos en Fondos de Pensiones
diciembre de 1990
(en miles de millones de pesos)

Región	CAP	CELCO	CTC	ENDESA	ENERSIS	SOQUIMICH	Total Región	%
I	0	0	8.333	0	0	0	8.333	0,5
II	0	0	14.882	0	0	46.426	61.308	3,6
III	60.799	0	0	31.521	1.255	0	93.575	5,4
IV	60.799	0	20.242	25.034	1.004	0	107.079	5,4
V	0	0	49.910	9.411	374	0	59.695	3,5
VI	6.369	0	10.858	106.256	4.243	0	127.726	7,4
VII	6.369	52.011	15.929	50.178	2.003	0	126.490	7,4
VIII	176.257	188.247	31.568	232.562	9.289	0	637.923	37,1
IX	0	0	11.256	20.735	826	0	32.817	1,9
X	19.108	0	0	89.574	3.578	0	112.260	6,5
XI	0	0	0	0	0	0	0	0,0
XII	0	0	6.697	0	0	0	6.697	0,4
RM	378	622	210.451	63.435	69.397	317	344.600	20,1
Total Empresa	330.081	240.880	380.126	628.706	91.968	46.743	1.718.503	100,0

(1) Regionalización de las inversiones en 1988-89-90 en el caso de las sociedades de inversión.

Fuente: Elaboración sobre información proporcionada por las mismas empresas más antecedentes de Memorias y Balances de dichas empresas al 31 de diciembre de 1990.

La distribución regional del activo fijo de las empresas colocadoras de bonos en el Fondo de Pensiones es, como se deduce de los Cuadros Nºs 3 y 6, menos concentrada que la correspondiente a las empresas deudoras del sistema bancario. Ella, ciertamente, está asociada a la mayor diversificación sectorial de aquéllas, expresada en la concurrencia de áreas tales como energía, telecomunicaciones, minería y forestal, principalmente.

En particular, la Región Metropolitana aumenta su participación –como sede de servicios y de sociedades de inversión–, alcanzando un porcentaje que en todo caso equivale sólo a la mitad de su contribución al Producto Geográfico Bruto nacional. La VIII Región, si bien detenta una cifra menor que en el Cuadro Nº 3, sigue con el primer lugar a nivel del país como destino de los recursos financieros. En esta oportunidad, dicha posición está basada en la siderurgia (CAP), la celulosa (CELCO) y la energía eléctrica (ENDESA).

CUADRO Nº 7
Regionalización de las Inversiones del Fondo de Pensiones en Bonos de Empresas diciembre de 1990 (en miles de millones de pesos)

Región	CAP	CELCO	CTC	ENDESA	ENERSIS	SOQUIMICH	Total Región	%
I	0	0	1.232	0	0	0	1.232	0,7
II	0	0	2.185	0	0	12.011	14.196	8,3
III	4.160	0	0	2.613	103	0	6.876	4,0
IV	4.160	0	2.969	2.090	81	0	9.300	5,4
V	0	0	7.338	784	29	0	8.151	4,7
VI	429	0	1.624	8.833	339	0	11.225	6,6
VII	429	4.551	2.353	4.181	162	0	11.676	6,8
VIII	12.095	16.454	4.649	19.338	744	0	53.280	31,1
IX	0	0	1.680	1.725	66	0	3.471	2,0
X	1.311	0	0	7.422	287	0	9.020	5,3
XI	0	0	0	0	0	0	0	0,0
XII	0	0	1.008	0	0	0	1.008	0,6
RM	23	63	30.977	5.279	5.551	85	41.978	24,5
Total Empresa	22.607	21.068	56.016	52.266	7.362	12.096	171.415	100,0

Fuentes: Elaboración a partir del Cuadro Nº 6 e información de la Superintendencia de AFP (1990:103).

El Cuadro Nº 7, que señala la orientación regional de las inversiones del Fondo de Pensiones en bonos empresariales, permite observar una vez más una distribución geográfica menos concentrada que la correspondiente a las colocaciones bancarias en empresas.

En general se ven favorecidas las regiones mineras, las energéticas y las con mayores conglomerados urbanos –a las que se adscriben los servicios de utilidad pública–. Nuevamente, también, la Región Metropolitana detenta una participación proporcionalmente menor a su producto y población. Y reincidentemente, la VIII Región lidera la captación de recursos financieros, superando ampliamente a la propia capital del país. Es evidente que estos indicadores geofinancieros acusan la tendencia general a una desconcentración productiva asociada a los procesos de apertura económica y desarrollo exportador (Daher, 1990).

Dichos indicadores sugieren también una modalidad de financiamiento de las economías regionales a partir de los fondos previsionales, la que no es sino el despliegue territorial del enorme impacto macroeconómico del ahorro involucrado en el sistema de pensiones.

Ahora bien, más interesante que la sola asignación de fondos a las regiones es la contrastación de la captación del ahorro previsional por región con la colocación del mismo en las unidades territoriales, de modo de verificar efectos redistributivos o transferencias positivas o negativas netas entre ellas. En términos operacionales, la captación se asimila aquí al porcentaje de afiliados por región –indistintamente de su nivel de remuneración imponible o de ahorro–. Este porcentaje, por lo demás, es relativamente estable en los últimos años, y en cierto grado es función de la población local. La colocación, en cambio, está referida sólo al porcentaje representado por los bonos de las empresas estudiadas, el que, aunque significativo, es ciertamente parcial.

El Cuadro Nº 8 hace posible verificar transferencias de signo positivo para seis regiones, que corresponden al continuo que va desde la II a la VIII, con la sola excepción de la V. Se trata, pues, de las principales áreas mineras, energéticas y forestales, incluida la sede metropolitana de Concepción.

Las siete regiones con pérdida de recursos pertenecen a las áreas extremas norte y sur-austral, y de manera muy especial a Valparaíso y Santiago, que constituyen el mayor conglomerado demográfico-económico del país.
En cifras, las mayores transferencias negativas afectan precisamente a dichas regiones –V y Metropolitana–, las que en conjunto se verían afectadas por una disminución de recursos equivalente a más de la cuarta parte del total nacional (si el destino territorial de la inversión en instrumentos empresariales fuera similar al de los instrumentos estatales y financieros).
Por el contrario, la región más favorecida en términos netos es la VIII – seguida por la II–, la cual percibe una transferencia equivalente a casi dos veces su participación en la captación de recursos previsionales.

CUADRO Nº 8

AFP: Afiliados por Región (1) (Captaciones) e Inversión en Bonos de Empresas por Región (2) (Colocaciones) Chile, 1990 (en porcentajes)

Región	Afiliados (Captación) (A)	Bonos de Empresas (Colocación) (B)	Transferencias (A-B)
I	2,8	0,7	-2,1
II	3,3	8,3	5,0
III	1,8	4,0	2,2
IV	3,0	5,4	2,4
V	10,2	4,7	-5,5
VI	5,0	6,6	1,6
VII	5,2	6,8	1,6
VIII	11,2	31,1	19,9
IX	4,0	2,0	-2,0
X	6,1	5,3	-0,8
XI	0,6	0,0	-0,6
XII	1,4	0,6	-0,8
RM	45,3	24,5	-20,8
País	100,0	100,0	100,0

(1) A septiembre de 1990
(2) A diciembre de 1990
Fuente: (1) Iglesias et al. (1990:38). (2) Cuadro Nº 7

En síntesis, aunque los alcances del estudio son sólo parciales y sus conclusiones no necesariamente generalizables, es posible, sin embargo, perfilar ciertas tendencias que, refrendadas por información adicional, confirman una reorientación radical en la asignación de los recursos financieros, tanto en términos sectoriales como geográficos.

III CONCLUSIONES

La redistribución geofinanciera observada por separado para los recursos bancarios y previsionales puede contrastarse, ahora de manera agregada, con el PGB y con el porcentaje de la inversión empresarial proyectada por región. Adicionalmente, puede compararse con la población regional.

CUADRO Nº 9
Colocaciones Bancarias más Inversiones Previsionales en Bonos versus PGB, Inversión y Población por Región - Chile, 1990 (en miles de millones de pesos y porcentaje)

Región	Bonos + Créditos (1)	%	PGB (2) %	Inversión (3) %	Población (4) %
I	2.541	1,0	4,0	3,6	2,7
II	16.541	6,8	5,9	13,9	2,9
III	6.880	2,8	2,3	6,5	1,5
IV	11.674	4,8	2,2	0,6	3,7
V	12.979	5,4	9,6	3,2	10,5
VI	12.755	5,3	5,6	4,4	4,9
VII	15.364	6,3	4,3	4,2	6,4
VIII	80.928	33,4	11,1	15,0	12,7
IX	5.627	2,3	3,1	3,6	6,0
X	10.931	4,5	4,7	14,7	7,0
XI	0	0,0	0,5	0,4	0,6
XII	1.008	0,4	3,6	3,3	1,2
RM	64.910	26,8	42,1	12,0	39,7
No Reg.	-	-	-	14,4	-
País	242.140	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: (1) Cuadros Nºs 4 y 7. (2) Proyección del autor basada en la distribución regional del empleo por actividad y en las variaciones sectoriales de productividad, a partir de la estructura del PGB en 1985. (3) Inversión proyectada, empresas públicas y privadas, 1990-95 (Aninat, 1990). (4) Población proyectada (ODEPLAN, 1990b).

El Cuadro Nº 9 muestra, en primer lugar, la asignación territorial totalizada de los créditos bancarios y suscripción de bonos analizados. Destaca el caso de la VIII Región, con un tercio del monto nacional frente a una participación de 11,1, 15,0 y 12,7% en el producto, la inversión proyectada y la población del país, respectivamente. En cambio, la Región Metropolitana exhibe indicadores financieros proporcionalmente bajos frente a su contribución productiva y demográfica.

En términos más generales, sólo cinco regiones –II, III, IV, VII y VIII– presentan una sumatoria de captación financiera por concepto de colocaciones bancarias y bonos porcentualmente superior a su contribución al PGB nacional. De estas regiones, sólo la IV captaría una proporción de recursos, por concepto de inversión proyectada, sustantivamente inferior a su PGB. Por oposición, sobresale la X Región, con cerca del 15% de la inversión proyectada y sólo el 4,5% de los recursos bancarios y previsionales considerados. Otro tanto sucede con las regiones extremas I y XII.

Así, pues, la estructura regional de las colocaciones bancarias y previsionales analizadas resulta ser, aunque desconcentradora en términos metropolitanos, más concentrada que la correspondiente a los proyectos de inversión. En efecto, dos regiones –VIII y Metropolitana– suman más del 60% de aquéllas; en cambio cuatro regiones –VIII, X, II y Metropolitana– representan el 55,6% de los montos de inversión empresarial proyectada. Con todo, en cualquiera de las dos variables consideradas, se altera radicalmente el patrón histórico monopolar de Santiago, con más del 40% del PGB nacional.

Es claro, pues, que el capital financiero –un factor de alta movilidad geográfica– presenta una conducta territorial que, lejos de reproducir las inercias tradicionales, rompe y contradice el modelo concentrador metropolitano, confirmando la nueva geografía de la producción asociada a la apertura económica y al dinamismo exportador.

La inconsistencia entre la geografía financiera y la geografía histórica de la producción –expresada en la estructura regional del PGB– es, en rigor, más que una asimetría espacial, una asincronía que tiende a ajustarse en

el largo plazo, en la medida de la maduración de las inversiones y de la consolidación del nuevo modelo.

El hecho de que el 67,6% de las colocaciones bancarias y el 75,5% de las previsionales consideradas en este estudio tengan una orientación extrametropolitana indica que junto a los cambios en la localización de la actividad económica, esos recursos se están "invirtiendo" en una redistribución potencial de las oportunidades de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

ANINAT, E., 1990. *"Invest opportunities in Chile: Results from a survey of projects 1990-95"*. Seminario Oportunidades de Inversión en Chile, Comité de Inversiones Extranjeras, Comisión de las Comunidades Europeas, Santiago, Chile, marzo de 1990.

BANCO CENTRAL DE CHILE, 1992. *"Boletín Mensual"*, febrero, Banco Central deChile, Santiago.

CHEYRE, H., 1991. *"La Previsión en Chile Ayer y Hoy. Impacto de una Reforma"*. Centro de Estudios Públicos (segunda edición), Santiago, Chile.

DAHER, A., 1990. *"Ajuste económico y ajuste territorial en Chile"*, en *Reestructuración Económica Global. Efectos y Políticas Territoriales* (113-128). E. Laurelli y J. Lindenboim (comp.) Ed. CEUR, Buenos Aires.

DAHER, A., 1991. "Conversión de la deuda y conversión territorial", *Revista de la CEPAL.* Nº 43: 121-132, Santiago de Chile.

Estrategia, 1991. *"10 años AFP"*. Estrategia, 29 de abril de 1991:12, Santiago de Chile.

IGLESIAS, A. et.al. 1991. *"10 años de historia del sistema AFP"*. Antecedentes Estadísticos 1981-1990. Editado por AFP. Habitat, Santiago, Chile.

Informe Gémines, 1990. *"Análisis de la Coyuntura Económica"*, Nº 114, marzo, Santiago, Chile.

ODEPLAN, 1990a. *"Estadísticas Regionales. Información macroeconómica"* Oficina de Planificación Nacional, Santiago, Chile.

ODEPLAN, 1990b. *"Estadísticas Regionales. Población e indicadores sociales"*. Oficina de Planificación Nacional, Santiago, Chile.

PIÑERA, J., 1991. *"El cascabel al gato. La batalla por la Reforma Previsional"* Zig-Zag, Santiago, Chile.

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, 1990. *"Boletín Mensual"*, diciembre, Santiago, Chile.

SUPEINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS, 1985. *"Información Financiera-Antecedentes Regionales"*, febrero de 1985, Santiago, Chile.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS, 1990. *"Información Financiera-Antecedentes Regionales"*. Febrero de 1990, Santiago, Chile.

II

ENFOQUES ALTERNATIVOS

PABLO JORDÁN

JUAN BRAUN

IGNACIO IRARRÁZAVAL

JOSÉ MARÍA FUENTES

INDICE DE AUTORES

PABLO JORDAN

GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS EN AMÉRICA LATINA*

*Una versión preliminar de este trabajo ha sido publicada por CEPAL, en el marco del proyecto "Gestión en ciudades medianas seleccionadas en América Latina".

La actual coyuntura por la que atraviesan los países en desarrollo, junto a aspectos propios del proceso de crecimiento económico que se ha venido sosteniendo en la región, han contribuido a la así llamada crisis urbana.[1] Esta crisis se resume en un acelerado proceso de urbanización en América Latina, descompasado la mayoría de las veces de la provisión de elementos de infraestructura y equipamiento básicos para el sostenimiento de la población. Así entonces la urbanización acelerada se ha visto acompañada por aumentos cuantitativos de la población urbana en condición de pobreza y pobreza crítica habitacional. En este sentido la pauperización de la ciudad impone nuevas áreas de gestión al sistema en general y a los gobiernos locales en particular.

Se suma a lo anterior, el elevado costo que debe afrontarse en materia del deterioro del medio ambiente y de la calidad de vida de la población,

[1]CEPAL (1990) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), La crisis urbana en América Latina y el Caribe: Reflexiones sobre alternativas de solución, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.90.II.G.4; y Hardoy, Jorge E. y David Satterthwaite, (1986) Small and Intermediate Urban Centres: Their Role in National and Regional Development in the Third World, Inglaterra, Hodder and Stoughton / International Institute for Environment and Development,

aspecto también de relevancia en la gestión futura de nuestros asentamientos.[2]

El proceso de urbanización, al considerarse regionalmente parece indicar que el crecimiento urbano, aunque aún concentrado en unos pocos centros urbanos mayores o en áreas metropolitanas, apunta también con fuerza al desarrollo de ciudades intermedias o de sistemas regionales de asentamientos. Así entonces, por debajo de las metrópolis de nuestros países existe ya un conglomerado de ciudades que con gran dinamismo mantienen perfiles administrativos, relaciones funcionales y con su región que ofrecen un campo poco explorado en la generación de modelos de gestión urbana, que se diferencien por lo tanto de la mera reproducción de aquéllos implementados en centros de jerarquía y complejidad mayores.[3]

Por otra parte, los postulados teóricos recientes, que apuntan con fuerza a la promoción de procesos de descentralización político-administrativa, a la desconcentración de los servicios y, en suma, al manejo del fenómeno urbano en unidades territoriales y funcionales menores, cuenta con pocos estudios que tomen como foco de la problemática la relación entre institucionalidad, proceso de gestión y asentamiento.

Además, en el sucesivo ajuste de los programas y proyectos de desarrollo urbano se ha tendido crecientemente a la sectorialización de las inversiones y acciones de intervención orientadas y dirigidas, (y generalmente ejecutadas), por el sector público.

Asimismo, los paradigmas de administración de la ciudad se ven hoy día cuestionados por la evidencia de que las estrategias de promoción que

[2]CEPAL, (1990) Los asentamientos humanos intermedios en las estrategias de organización territorial en América Latina y el Caribe (LC/G.1375), Santiago de Chile, 1985, Sabatini, F. y R. Jordán, La crisis urbaba : elementos conceptuales para una aproximación ambiental, (LC/L.387), Santiago de Chile, CEPAL, 1986, y R. Jordán, Distribución de población, medio ambiente y desarrollo: estrategias relevantes (LC/L.561), Santiago de Chile CEPAL.

[3]Naciones Unidas, (1991) "World Urbanization Prospects 1990", Nueva York, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos Internacionales, 1991; y "América Latina: porcentajes urbanos, 1990" en Boletín Demográfico, año XXIV, Nº 47, Santiago de Chile, CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía).

se han venido implementando hasta hoy están lejos de haber sido exitosas en las dimensiones del crecimiento ordenado de las ciudades, en la equidad del mismo así como en la distribución de las oportunidades de desarrollo individual y social entre los habitantes.

De este modo, surgen así hoy día, cada vez con más fuerza propuestas que trasladan atribuciones y recursos de gestión a los gobiernos urbanos locales, fenómeno denominado descentralización administrativa. Se acompaña esta tendencia por las teorías que sostienen que, a través de la descentralización de las funciones del sector público, se promueve una estrategia de administración y gestión que deberá contribuir con mayor efectividad a los objetivos del desarrollo en sus diversas dimensiones.

Como impacto central de estas estrategias de ajuste administrativo, vemos hoy que se fortalece al municipio local y se capacita a la comunidad en el manejo del entorno y en la participación organizada en la toma de decisiones de desarrollo local. Esto responde a un progresivo cambio de actitud, tanto de los aparatos administrativos centrales como de las agencias donantes y de crédito multilaterales,[4] que rompe con la tradicional propuesta de que es a través del sector público central que se deben articular las acciones de orientación y ejecución de las inversiones y acciones para el desarrollo, en general, y urbano en particular.

Este escenario se enriquece además hoy día por el cambio ya generalizado en las políticas económicas nacionales en América Latina que tienden a una mayor apertura de los mercados, a la reducción de medidas proteccionistas, a la introducción del mercado como orientador de los procesos de inversión pública y privada, y a la incorporación gradual de las capacidades del sector privado en la gestión urbana.[5]

La combinación entonces de descentralización, apertura económica e internacionalización económica y cambio de enfoque en las agencias

[4]Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s, (1991) Washington, D.C., The World Bank.

[5]CEPAL, (1990) Transformación productiva en equidad, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.90.II.G.6.

donantes y de crédito, a las que necesariamente debe agregarse la gradual consolidación de gobiernos democráticos, en nuestros países genera un nuevo escenario de desenvolvimiento para el sector público local, para las instituciones de la comunidad, y para los actores que participan del desarrollo urbano. Se abre asimismo como área de interés el tema de qué tipo de proyectos y programas son los más consecuentes con este nuevo escenario de administración y gestión urbana. ¿Cuáles son las dimensiones que debemos incorporar a la generación, evaluación y ejecución de los proyectos? ¿Qué actores tradicionales y no tradicionales deben involucrarse? ¿Afecta los marcos temporales de ejecución el cambio de la tipología de acciones? ¿De qué forma se modificarán los procedimientos de operación local? ¿Qué rol juega en este escenario, y cómo se instrumentaliza la participación como paradigma de la gestión local?

Respecto a los asentamientos de tamaño medio o intermedios como objeto de análisis y propuestas, se han sugerido diversas formas de definición de la ciudad o centro urbano intermedio. Sin animar nuevos parámetros de definición, podemos sostener que, desde una perspectiva cualitativa, se puede asumir que un asentamiento intermedio es todo aquel que por no constituir área metropolitana o pequeño núcleo rural, ofrece un equilibrio entre las oportunidades que genera la ciudad y las desventajas o deseconomías de un asentamiento metropolitano no controlado. La tendencia demográfica observada, a la disminución del crecimiento de las áreas metropolitanas y a mayores tasas de crecimiento de las ciudades intermedias, parece indicar que para el contexto latinoamericano se están haciendo evidentes las ventajas comparativas de estas últimas. Dichas ventajas, en el escenario regional, están condicionadas por la casi generalizada debilidad de la administración pública y su incapacidad de administrar situaciones complejas como las presentes en las grandes aglomeraciones urbanas. Las ciudades intermedias pueden presentar además otras ventajas como: más eficientes economías de escala, una relación sustentable con su entorno natural y un tipo de gestión con mayores grados de participación ciudadana.

A. La gestión urbana: espacios y elementos

La delimitación de los espacios y elementos de la gestión urbana como concepto es central, toda vez que el concepto en sí mismo encierra una aproximación propositiva en relación al proceso ya tradicional de administración del desarrollo urbano en la región latinoamericana.

Una primera reflexión debe referirse a que el concepto de gestión implica para la autoridad local una modificación de sus roles y atribuciones, en el sentido de dotarlo de niveles mayores de autonomía, independencia financiera y discrecionalidad en la toma de decisiones, permitiéndole así asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local, diferenciándolo radicalmente, por lo tanto, de concepciones de administración basadas sólo en el control de la ocupación y transformaciones del espacio urbano, y de la provisión y administración de algunos servicios básicos. La gestión urbana presupone una institucionalidad particular, en donde el gobierno local sea ejercido por autoridades competentes y motivadas cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades de desarrollo de la localidad.

Un segundo elemento propio del concepto de gestión urbana es la modificación del enfoque de análisis y propuesta; desde un paradigma de acción que coloca al municipio y a la administración urbana como proveedor de servicios y ejecutor de obras de infraestructura –que por lo tanto se evalúa en función de la consecución de ciertas metas de adelanto– hacia otro que, recogiendo la importancia de las obras y acciones de habilitación del espacio urbano, recoge también la importancia de analizar y operar en la dimensión de los proceso de materialización y de administración de dichos productos. Esto abre un campo de propuestas distintas que incluye, por ejemplo, el fortalecimiento de mecanismos participativos en la toma de decisiones, la conceptualización del gobierno local como un facilitador de procesos de habilitación ambiental que se dan en forma espontánea, la concreción de instancias de trabajo mixto privado-público, la privatización parcial o total de

los servicios urbanos, la planificación urbana con carácter indicativo o estratégico, un revisado concepto en materia de legislación y ordenanzas, espacios de negociación para los proyectos y los programas, la coordinación como elemento central de la acción de gobierno y no sólo adjetivo, etc.

Así, y sin perder de vista el objetivo institucional principal, se pueden incorporar al proceso organizado de desarrollo urbano nuevos actores, recursos y técnicas, como aportes efectivos y positivos al proceso y productos del asentamiento. En esta perspectiva la noción de gestión urbana, como extensión del concepto de administración se enriquece al incluir el "espacio" (si así puede llamarse) que está entre el hecho físico, producto o servicio provisto en un extremo y, en el otro, la institución de coordinación, provisión o administración.

En tercer lugar, se incorpora la noción de que el gobierno local, con sus recursos y atribuciones, está llamado a no sólo ser eficiente en la operación de ciertas funciones o servicios a la comunidad –meta de por sí difícil de alcanzar– sino que, además de ello debiera contribuir al desarrollo mediante esfuerzos especiales de inversión, mediatización, evaluación y presentación de proyectos, información, etc. Ello hace imperiosa la necesidad del desarrollo y consolidación de los gobiernos locales en nuestros países. Esto con el objeto de ser más eficientes en la captación, inversión y gasto de aquellos recursos.

B. GESTIÓN URBANA Y PARTICIPACIÓN

La apertura institucional de los gobiernos locales, caracterizada por la incorporación de la participación ciudadana al sistema de administración, la salida al terreno a la búsqueda y conocimiento de la realidad (y no sólo la definición de ésta al interior del edificio municipal), debiera permitir identificar opciones diferentes de enfrentamiento y solución de los problemas, ampliar la capacidad de generación de iniciativas locales que contribu-

yan a la identificación del gobierno local con su comunidad, al desarrollo de la capacidad de crítica y autocrítica en el marco de autoridades de representación democrática, y a la puesta en práctica de esfuerzos de coordinación y convergencia de recursos tradicionales y no convencionales en torno a proyectos y programas de adelanto local.

Luego, en este escenario de apertura y democratización del proceso de toma de decisión local cambian o debieran cambiar positivamente las relaciones entre el municipio y la comunidad, entre el municipio y el gobierno central, entre el sector público y el privado en la escala local, etc. El dividendo positivo debiera ser una administración de mayor efectividad, mejores niveles de calidad de vida, reducción de los costos públicos de operación y mantención de los servicios, un interés creciente del público en el gobierno y gestión local, e incluso nuevas relaciones entre el ciudadano y el medio urbano.

En este marco de ideas, gestor/actor no sólo es el agente público; lo es también todo aquel individuo o agrupación que idea, promueve, ejecuta y administra acciones de desarrollo en el territorio local, sean éstas físicas, sociales, económicas, o de otro tipo. Se caracterizará el gestor porque en la búsqueda de la materialización de sus iniciativas deberá coordinarse con otros gestores o actores, fijar prioridades, promover economías de todo tipo, aportar con su proyecto a otros, etc.

Central a su proceder será la noción de que sus acciones en la ciudad generan costos y oportunidades a otros, además de que la concreción de sus propósitos acarrea consecuencias al medio natural, aspecto que debe ser considerado. Es decir se opera *sobre o en* la ciudad, que como sistema se ve afectada por cada intervención. La gestión deberá proponer maximizar las oportunidades, reducir los costos, y la mayor equidad en la distribución de los mismos.

El marco de estudio entonces reconoce que la dinámica administrativa que se ha venido dando tiende al fortalecimiento de las capacidades de acción de los gobiernos locales, haciéndolos receptores de las iniciativas de desconcentración administrativa, de descentralización político-administrativa, escenario natural de la participación comunitaria y gestores del desarrollo

local. Esto demanda del sistema de administración municipal situarse entre la comunidad, sus necesidades y carencias y, el sistema nacional de administración pública con sus reglamentos, recursos de operación e inversión, instituciones, marco jurídico, político, etc. En este contexto debe buscar ampliar al máximo sus capacidades de provisión de servicios y bienes a la comunidad, a través del proceso de gestión delineado más arriba, a la vez que recoger desde la comunidad todo tipo de propuestas para ser implementadas con recursos locales y/o nacionales.

C. EL ÉNFASIS EN LA SUPERACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN LOCAL

La gestión urbana como proceso y estilo de gobierno local propenderá entonces a la solución de los cuellos de botella, a la reducción del roce o fricción, que dificultan la concresión de las iniciativas de desarrollo en el espacio local, así como a la materialización de las oportunidades para un mayor desarrollo que el mismo proceso genere o insinúe.

La fluida y oportuna solución a los problemas urbanos, entendidos como expresiones de ineficiencias o desajustes del proceso de desarrollo, constituye en este sentido el propósito del gobierno local.

Entre los roles nuevos que en esta perspectiva le caben a los gestores urbanos y a la autoridad local están: el mediar y asignar los recursos del aparato público, priorizar las acciones de inversión, informar y orientar al sector privado, identificar necesidades y preparar proyectos, promover patrones y estilos de crecimiento y administración, encauzar y estimular la participación comunitaria, proponer el modelo de desarrollo local, etc. No debiera por ello subestimarse la capacidad que tienen los administradores urbanos de influir por ejemplo en la distribución del ingreso real en la población, en forma independiente de aquellos efectos generados por el sistema económico, o, la capacidad de determinar los patrones de crecimiento urbano y de distribución de los servicios públicos, a través de su rol en la asignación de

los recursos y de su rol mediador entre la economía, el estado benefactor o la asistencia social del gobierno, y las poblaciones locales.

D. El rol de la planificación

En este contexto la planificación es una herramienta o instrumento que debiera apoyar y contribuir a una informada toma de decisiones, no por ello constituyéndose en la forma de gobierno. Entre las áreas temáticas a resolver, referidas a la planificación local, están entre otras: la definición de cómo se inserta y relaciona con la planificación central; la creación de instrumentos de diagnóstico y preparación de proyectos que se ajusten a las capacidades y recursos del aparato público local, y que a la vez contribuyan a la participación comunitaria; la tecnificación gradual de las propuestas de planes y modelos de gestión; mecanismos para la concertación de intereses y actores para el logro de fines específicos; la reflexión permanente en torno a las opciones más adecuadas para la solución de los problemas; la conceptualización de estos como fuente de oportunidades; el progresivo enriquecimiento de su acción más allá del plano o modelo físico; la introducción de conceptos operacionales como negociación, evaluación de proyectos, y otros.

De lo anteriormente expuesto se desprenden los supuestos fundamentales de gestión de los asentamientos humanos a partir del gobierno local.

I Supuestos de la gestión urbana y local

A. El proceso de descentralización

Como se indicó, el proceso de descentralización que se está llevando a cabo en los países del área tiene en el sistema de administración municipal uno de

sus componentes de mayor importancia. El municipio está en un proceso de ajuste y cambios de todo tipo orientados a su fortalecimiento institucional, y al incremento de sus funciones, atribuciones y recursos.

Este proceso se acepta como positivo y necesario, cuenta en general con respaldo político, y por su propia dimensión de transición, enfrenta desafíos de importancia en relación con cambios en la legislación, en los sistemas de financiamiento dentro del sector público, de validación por parte de la comunidad, y ciertamente de conformación institucional.

En cuanto a los objetivos de desarrollo a que apunta el proceso, estos pueden agruparse en tres, los que en general se entremezclan en la literatura:

1. DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

La verificación de los costos e ineficiencias que acompañan la administración centralizada de los servicios e inversiones de desarrollo que tienen lugar en el escenario local, ha hecho sugerir que el gradual traspaso de estas funciones de administración al ámbito municipal reportará beneficios al proceso de desarrollo urbano. Sin ser exhaustivos, entre las ventajas que se prevé tenga la gestión local para enfrentar estas decisiones están: el conocimiento detallado de la realidad socio-económica local que facilita la identificación y priorización de las inversiones; la oportunidad que ofrece la localidad en cuanto a mejorar la coordinación entre diferentes actores y ejecutores de trabajos, el manejo de información básica de caracterización socio-económica que permite mejorar la focalización del gasto público corrigiendo así faltas de equidad, la generación de tipologías de proyectos que se ajusten a la realidad local en todas las dimensiones de su geografía natural y humana; la posibilidad de incorporar a los usuarios y beneficiarios en la determinación del proceso y productos de mejoramiento urbano; la mejorada condición de control que puede ejercer la comunidad sobre las acciones de la administración del asentamiento; etc.

El impacto de medidas de desconcentración se aprecia ya en el traspaso de funciones al ámbito de gestión municipal, como son a modo de ejemplo, la salud y educación primarias, la promoción de programas de capacitación y empleo, la regularización de propiedades, la recolección de tributos, etc.

El que el proceso de desconcentración opere eficazmente requiere por parte de los gobiernos una cuota importante de decisión y voluntad política, puesto que innegablemente este se acompaña de desconcentración del poder.

Este primer objetivo de la descentralización, ocupa la mayor de las energías puesto que los cambios que se introducen en el sistema general de administración urbana, promueven y sirven de soporte a los otros objetivos de descentralizar, caracterizables casi como etapas dentro del proceso de consolidación del nuevo sistema.

2. Desarrollo local

El objetivo de estimular el desarrollo local tanto social como económico está también asociado a los propósitos de la descentralización, toda vez que se entiende que es a través de la gestión del sector público local que se puede contribuir con mayor eficacia a los objetivos nacionales de erradicación de la pobreza, por una parte, y del asociado y necesario crecimiento económico por otra. De este modo el sector de la administración local se debe insertar activamente en las estrategias de desarrollo nacional, en particular en lo relacionado con el impulso al crecimiento económico, y en la mejor colocación de los esfuerzos de asistencia social que acometa el país. Las ventajas antedichas en relación a las oportunidades que tiene el gobierno local de contribuir a los objetivos de la desconcentración administrativa, toman fuerza al incorporar el objetivo de desarrollo, puesto que en este estadio el municipio tiene un mayor grado de influencia en la decisión del modelo y oportunidades de desarrollo que tiene la localidad. La gradual consolidación administrativa

para la consecución de este objetivo demanda del sistema municipal el manejo de información social y económica no tradicional a la administración municipal, (que contribuye a la selección de las iniciativas de inversión más adecuadas), la coordinación de los esfuerzos de diferentes organizaciones de desarrollo tanto nacionales como internacionales, y el ajuste de las políticas nacionales a las características locales. Estas acciones contribuyen a la particular conformación de planes de desarrollo social y económico local, los que deben acompañarse de los instrumentos específicos, técnicos y legales, para su puesta en marcha. No puede por ello descuidarse este nuevo rol de promoción del desarrollo en el diseño de estrategias de fortalecimiento del gobierno y administración local, el que se refuerza a través de la promoción del tercer objetivo de la descentralización.

3. Participación y democracia local

La literatura y estudios de descentralización tienen especial inclinación a la evaluación y promoción de la participación comunitaria en el proceso de gestión local.

Los alcances que esta propuesta tiene para cada localidad deben ser cuidadosamente evaluados para ajustar este paradigma a las capacidades, oportunidades y necesidades de cada localidad. La dimensión teórica de mayor peso en la promoción de estrategias de desarrollo local con participación radica en la concepción de que el habitat urbano es determinante de las oportunidades de crecimiento personal y colectivo. Asimismo, en el trabajo tradicional de administración urbana se excluyen como recursos los esfuerzos que espontáneamente realiza la población en la habilitación, mantención y operación del medio urbano. Si se cruza este fenómeno con la evidencia de que los recursos de operación del sistema urbano están por lo general por debajo de las necesidades, se evidencia el contrasentido implícito en modalidades de administración centralizada. La gestión local del desarrollo y crecimiento urbano, tiene

en cambio el potencial de recoger las iniciativas, recursos y capacidades de la población, sumándolas a las propias, de modo de contribuir a la generación del entorno urbanizado.

La participación, sin embargo, ofrece otras oportunidades además de la obtención de nuevos recursos. Es también el supuesto que la participación de la comunidad organizada contribuye a la equidad en el gasto e inversión, a la democratización de la sociedad porque insta al logro de acuerdos en torno al medio habitacional, al mejor desempeño de las funciones por parte de la autoridad local sometida al control por parte de los representantes de la comunidad, a la identificación de la comunidad con el entorno urbano, lo que tiene efectos importantes en la reducción de costos de mantención y equipamiento, por ejemplo. La adecuada institucionalización, realista y eficaz de la participación, requiere de su inclusión en distintas etapas del proceso de administración y gestión, en las dimensiones de consulta como en la de resolución.

En síntesis, la promoción de la participación es un objetivo que contribuye a la eficiencia de la gestión descentralizada, que en sí misma encierra desafíos particulares para el aparato de gestión local, y que sostiene un marco democrático de administración urbana.

B. Municipio, centro de la gestión urbana local

Este segundo supuesto en cuanto al proceso de gestión local del desarrollo urbano, descansa en los argumentos presentados anteriormente. La validez histórica de la institución municipal en nuestros países, desdibuja cualquier esfuerzo de consolidación de aparatos de gestión local que lo desconozcan, haciendo más fácil el fortalecimiento a partir de esta institución. Ciertamente que el estímulo a procesos de gestión local pasa por el mejoramiento de las capacidades de administración del aparato municipal para superar las deficiencias más características de este sector tradicionalmente vinculado con la administración urbana. El buen funcionamiento del municipio pasa

por el robustecimiento de su personal, de sus finanzas, de la base de representación de la autoridad, por mejorados sistemas de control, y por modificaciones en la legislación sectorial.

El papel que cumplen los organismos encargados de la gestión urbana en el proceso de descentralización es de gran importancia, haciendo necesario su examen y fortalecimiento para el logro de los objetivos expuestos anteriormente.

Suponemos entonces que los objetivos centrales de la gestión urbana local se resumen en: elevar la productividad del asentamiento; contribuir a la reducción de la pobreza y; velar por un adecuado balance ambiental en la escala local.

II OBJETIVOS DE LA GESTIÓN URBANA LOCAL

A. MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD Y LA EFICIENCIA

En primer lugar, y claramente asociado a la percepción más frecuente del rol del municipio está el objetivo de que la gestión urbana buscará elevar al máximo la productividad urbana. La ciudad constituye fundamentalmente, desde esta perspectiva, un sistema de soporte a las funciones de producción social, sean estos productos, bienes y/o servicios. Se agrega a ello el hecho de que en el contexto urbano es donde mayoritariamente se está reproduciendo el cuerpo social, incluidas las dimensiones culturales, política, biológica, económica, etc.

En este objetivo se incluyen entonces todas las acciones que emprenda el municipio con miras a hacer más eficiente la circulación y crecimiento de los agentes de producción y sociales, entregando el marco urbano el conjunto de elementos de soporte e infraestructura para ello. Asociado al concepto de

productividad que aquí se introduce está la más eficiente administración de todos los recursos con que cuenta la autoridad, y por extensión el asentamiento, así como el buscar los mecanismos para garantizar la provisión de los niveles acordados como básicos en cuanto a servicios, infraestructura y equipamiento comunitarios. La contribución al desarrollo se medirá por ejemplo entonces, en relación con los estándares de provisión, o con los niveles de expedición en la distribución de los esfuerzos de desarrollo.

La ciudad es desde esta perspectiva, el resultado de un proceso gradual de concentración de población, con el objeto de elevar la producción y circulación de bienes y servicios, y de mejorar las condiciones de vida de la misma. Este proceso lleva inscrita la lógica de la construcción y habilitación de la ciudad en sí, aspecto que requiere de sus propios recursos. Es decir, la ciudad en tanto sistema, para servir de soporte eficiente a la producción y a un mejorado nivel de vida de la población, demanda de recursos de operación y, de un sistema de administración también eficiente. La combinación de los elementos físicos del asentamiento, con el conjunto de normas y procedimientos para su administración, constituyen un complejo sistema. Ambas dimensiones, la "dura" y la "blanda", son de interés específico para la administración y la gestión urbanas.

Los procesos de administración y gestión asociados al desarrollo urbano se pueden conceptualizar entonces como la contribución que el escalón local del gobierno o la administración pública hacen al crecimiento y al desarrollo nacionales. Esta perspectiva debe contribuir a redimensionar la importancia y prioridad asignada a los sistemas de control, financiamiento y ejecución de acciones en el entorno urbano, toda vez que los costos inducidos a las funciones de producción a consecuencia de mala administración urbana pueden ser muy elevados, al punto incluso de desincentivar nuevas inversiones.

Se distinguen así dos sistemas de soporte urbano: el físico, y el legal-institucional-administrativo. Las interrelaciones que se establecen entre ellos son esenciales a la gestión del desarrollo urbano

El sistema físico estaría compuesto por los elementos de soporte material del entorno urbano, tales como: servicios básicos (agua, alcantarillados, redes de electrificación, gas, teléfonos y otras), redes y sistemas de transporte, suelo urbanizado y urbanizable, edificios, áreas de recreación y esparcimiento, etc.

El sistema no-físico o de administración está conformado por la legislación urbana, las instituciones públicas y privadas de administración, los procedimientos de regulación, ejecución, control y evaluación, las bases de datos, los mecanismos e instrumentos de financiamiento y seguimiento de proyectos, los códigos y ordenanzas, la información (catastros, censos, registros, archivos, mapas,etc.), entre otros similares.

Estas dos dimensiones de la administración se superponen en la acción del gobierno local que debe buscar eficacia en ambas esferas de la productividad urbana.

Como áreas claves de intervención en relación con el objetivo de elevar la productividad de la ciudad y el momento general del desarrollo urbano de nuestros países, se pueden distinguir en forma resumida las siguientes:

1. FINANCIAMIENTO

El sistema general de provisión de recursos de operación y de inversión para los gobiernos locales es un aspecto de la mayor relevancia, que debiera apuntar a garantizar flujos estables y crecientes de recursos financieros, sean estos de libre disposición o en administración para objetivos predefinidos. Es frecuente observar que la base de operación presupuestaria de los municipios está por debajo de las demandas impuestas por las funciones que se le atribuyen a la gestión local, lo que perjudica no sólo la gestión misma sino que en forma importante al propio modelo de descentralización. El tema es de gran amplitud y complejidad e incluye dimensiones como la determinación de los recursos del presupuesto público que deban transferirse al control y ejecución local, las posibilidades de incrementar la base presupuestaria

local mediante transferencias o nuevos tributos, las capacidades legales de endeudamiento municipal, las atribuciones de manejo presupuestario (colocaciones en los mercados de capitales, inversiones especulativas, participación de instrumentos de ahorro y reajustabilidad), la actualización de sus bases de captación tributaria, el desarrollo de conciencia pública en el pago de tarifas, y sin pretender agotar este tópico, la transferencia de recursos de capital no financiero como son bienes muebles e inmuebles, tierra y otros.

2. REGULACIÓN Y LEGISLACIÓN URBANAS.

El conjunto de normas y reglamentos que rigen la gestión local, en cuanto al marco legal de desenvolvimiento de la autoridad y de la comunidad en el espacio urbano, debe ser evaluado con el objeto de medir el impacto que estas tienen en la misma comunidad, en los promotores del desarrollo, y en los individuos. Lo central es entender en qué medida un reglamento limita o promueve el desarrollo, en qué medida contribuye a la materialización de las oportunidades, y en qué medida facilita la apropiación de estas por la comunidad en forma equitativa. Numerosos son los ejemplos de legislación urbana que por obsolescencia, desadecuación a la realidad socio-económica de la localidad, o por responder a un modelo de entorno imposible de satisfacerse con los recursos de que se dispone, son sobrepasadas, alteradas o simplemente no respetadas por el proceso de desarrollo y cada uno de sus actores. Esto trae en general como consecuencias, la creación de sistemas de construcción, dotación y operación informales, la restricción autoimpuesta de la administración del desarrollo urbano por parte de la autoridad local a aquel conjunto de acciones y/o sectores en los cuales existe control, a la reducción del control del crecimiento y su gradual transformación en negociación (si se es positivo) o "ignorancia"(si no se lo es), y sin ser definitivos en este listado, a la incorporación de altos costos tanto para

el municipio (mantención, control, etc.), como para los ciudadanos que deben adaptar los productos que deciden promover, a las características del proceso (tiempos de tramitación, niveles de ocupación, características de urbanización que incluyen nociones de diseño urbano ajenas a la cultura, recursos o modelos tradicionales, etc.).

En otras palabras, la relación directa que existe entre los procedimientos, reglamentos, normas y leyes que rigen la gestión urbana, y los productos y costos de la misma gestión, constituye un área de permanente revisión. Sin desconocer la importancia que tienen los instrumentos de regulación, es fundamental su reconceptualización en el sentido de: desregularizar como un camino de promoción de acciones diversas en el espacio urbano local; reglamentos y códigos facilitadores de iniciativas diversas y no sólo de control de las mismas; instrumentos de concertación y negociación por sobre los de regulación; sistemas de control-evaluación que posibiliten su adecuación en el tiempo como componente integral; etc.

Para avanzar en la generación y promoción de este tipo de instrumental legal de gestión, es clave efectuar una evaluación crítica del impacto que tienen los instrumentos en vigencia, una redefinición de los actores y sus roles potenciales, y, el ajuste del mismo al perfil de descentralización, gestión, desarrollo local y participación ya enunciado. Claramente entonces, las nuevas atribuciones, los renovados perfiles de gestión, y la comprensión de las limitaciones del instrumental existente, imponen esta área de preocupación para elevar la productividad de nuestros asentamientos.

3. *INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS Y EQUIPAMIENTO*

Sin duda que uno de los principales desafíos que enfrenta el administrador local es la adecuación de los niveles de provisión de estos tres elementos a la colectividad urbana. El mismo hecho de habitar un asentamiento urbano define un conjunto de cualidades, que ciertas o no,

constituyen el paradigma de la ciudad en cuanto a sostén de la actividad social. Los elementos básicos de infraestructura, de servicios, y de equipamiento, se superponen en el espacio para determinar los estándares mínimos de servicio que diferencian un habitat urbanizado de asentamientos precarios, provisionales o de transición.

La correcta y oportuna producción de estos bienes y servicios se constituye en el principal desafío que enfrenta la gestión local del desarrollo urbano, y en particular el aparato público de administración urbana. La evidencia demuestra que por los caminos que se han venido trazando para la producción y provisión de estos elementos no se han alcanzado los objetivos propuestos y que los sistemas y modelos que se emplean para ello deben revisarse, a objeto de incorporar perspectivas de solución frescas. Una primera respuesta a la crisis ha sido la de buscar mecanismos de incorporación organizada del sector privado a la provisión, administración y control de algunos de estos requerimientos. La gestión mixta privado-pública abre posibilidades de maximizar la utilización de los recursos existentes alcanzando a un mayor número de beneficiarios.

Otro aspecto de importancia es la discusión sistemática de los niveles y estándares de provisión. Es claro que por una parte la población se encuentra preparada para habitar con niveles inferiores a los clásicos, y por otra, que los recursos para dotar a toda la población con elevados estándares no existen. Esto sugiere el examen crítico de los patrones recurrentes de programación y diseño de soluciones tratando de adaptarlos a las características de cada lugar. Asimismo se puede, a lo menos conceptualmente, discutir sobre el concepto de equipamiento, de servicios e infraestructura de tipo incremental, es decir en grados a lo largo del tiempo y en acuerdo a las disponibilidades. Del mismo modo, otro asunto de la máxima importancia es el de la recuperación de los costos. El modelo de dotación subsidiada de infraestructura y servicios parece estar superado por la incapacidad de los administradores de poder expandir, mejorar y operar los sistemas.

Finalmente, es importante remarcar el concepto de que a estas clásicas

dimensiones del problema urbano, debe agregarse el mismo municipio, su organización y estructura de atención a la comunidad como uno más de los elementos de infraestructura y servicios para el desarrollo local, dimensión ésta, pocas veces considerada.

4. OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

Estos dos aspectos están estrechamente relacionados con la dimensión de producción y/o provisión, aunque constituyen ya un desafío discreto de la productividad. En realidades de gestión caracterizadas por la escasez de recursos y por una aproximación al desarrollo basada en proyectos específicos, la evidencia indica que las tareas de mantención y operación de los sistemas de redes urbanas, de infraestructura y de equipamiento, adolece gran parte de las veces de serias deficiencias. Esto hace que el proceso de crecimiento urbano diste de ser acumulativo, puesto que buena parte de los esfuerzos desplegados en el pasado se pierden y deben ser duplicados, por inadecuados procesos de mantenimiento. Se constituye así el objetivo de mejorar la mantención del asentamiento en uno de desarrollo en sí mismo, toda vez que la mala ejecución de este componente acarrea costos mayores a la sociedad en su conjunto y la administración local en particular.

En consecuencia, no sólo debe buscarse adecuar los proyectos a las capacidades de ejecución de un determinado lugar. Es importante hacerlo también en la dimensión de la operación y de la mantención. Esto es de particular importancia en relación a sistemas de partes y componentes, niveles de sofisticación en el diseño, complejidad operacional, coherencia con otros sistemas en operación, etc.

5. EL GOBIERNO LOCAL EN SÍ MISMO

Claramente, y como se ha venido sosteniendo, en el marco de la productividad urbana se requiere mejorar las capacidades del gobierno

local, a objeto de acelerar y abaratar los costos de provisión del conjunto de elementos descritos más arriba. El cambio de enfoque fundamental dice relación conque es la autoridad local quien fija las prioridades de ejecución y de operación en los diversos sistemas, y junto a ello quien responde a la comunidad por el buen o mal desempeño.

Este esfuerzo demanda del aparato de administración local, un manejo ágil de la información relevante y de los recursos, la capacidad de movilizar recursos diversos hacia el logro de los objetivos, la habilidad de negociar asignaciones especiales en el gobierno central, de negociar prioridades con la comunidad local, de manejar distintos escenarios de provisión en el tiempo y de recursos, de planificar dinámicamente, es decir con anticipación a los eventos por venir, pero también en respuesta y con ajuste a aquellos acontecidos real o no programados, etc.

La facilitación de procesos espontáneos, una relación clara con el gobierno central, y una estructura de recursos financieros conocida y regular, son fundamentales para el buen funcionamiento del gobierno local como promotor de la productividad urbana. Como elemento central de las estrategias de desarrollo local, al municipio le toca el ajustar sus medios para el logro de los objetivos delineados aquí. La gestión de estos elementos se hace a través de procesos e instrumentos de organización, administrativos, financieros, de participación, de educación, de información y formación de opinión pública, por presencia en la comunidad, etc.

B. Superación de la pobreza y la promoción del desarrollo económico y social

La concepción de gestión que se ha venido presentando en el presente documento, tiene como uno de sus objetivos el que el aparato de administración pública local debe necesariamente responder no sólo a la ejecución de esfuerzos para dotar y servir a la comunidad de los

elementos de infraestructura, servicios y equipamiento urbano, sino que también contribuir con iniciativas particulares tendientes a la localización en el espacio local de inversiones productivas y de todo tipo con miras al crecimiento económico. Esto con el propósito final de contribuir al crecimiento económico global, y a través de este, a la reducción de los índices de pobreza en la localidad respectiva y en la sociedad en su conjunto.

Lo dicho implica como una orientación preferente para la gestión local el identificar las necesidades de desarrollo y asistencia social que haya en el asentamiento con el fin de programar acciones específicas de desarrollo social (capacitación, generación de empleo, vacunación de población en riesgo, atención al menor desvalido, campañas contra la drogadicción y el alcoholismo,etc.).

Fundamental resulta en este sentido la definición de cómo se inserta el municipio en las estrategias de desarrollo social y económico que proponga el gobierno nacional, la caracterización y financiamiento de los espacios de gestión local, y la consolidación del sistema mismo de administración local de esa función.

Desde la perspectiva del municipio, la pobreza se presenta como un desafío de particulares características. En primer lugar constituye un freno y condicionante para la gestión urbana tradicional, porque implica derivación de recursos, las acciones son de difícil programación y control, las metas son de corto plazo y las necesidades recurrentes, las metodologías de diagnóstico no necesariamente concluyen en propuestas de ejecución directa, el fenómeno sobre el que se actúa tiene sus raíces en escalas que están más allá del control local, etc.

En segundo lugar, la pobreza y su contraparte en el asentamiento, exige de respuestas rápidas por parte del sistema administrativo. Constituye por esto un conjunto de tareas específicas orientadas a la reducción y superación de indicadores críticos, como son los niveles de cobertura de servicios, los índices de mortalidad infantil asociados, las tasas de desempleo locales, etc.

En tercer lugar la aproximación de gestión local en el tema de la pobreza ofrece como posibilidad la conceptualización de los esfuerzos de sobrevida y habilitación del entorno de los propios pobres como un recurso, que debidamente organizado y asesorado puede contribuir a reducir las demandas sobre el aparato de administración local, mientras simultáneamente promueve la generación de opciones de enfrentar el problema que tengan raíz local.

Una cuarta dimensión relacionada, es que la pobreza además de constituir un problema de desarrollo y de distribución, constituye un desafío presente, en especial en relación a los altos costos que impone al sistema público así como al mismo asentamiento por la vía de la destrucción del entorno natural, la baja capacidad de la población para asumir los costos de construcción y mantención del entorno aun cuando sea en niveles mínimos de provisión. La responsabilidad de la autoridad local en la formación de hábitos para el uso y ocupación del espacio urbano, orientados a toda la comunidad es por esto de suma importancia.

En síntesis, la incorporación de la problemática del desarrollo al escenario de administración local, en especial en lo que se relaciona con las contribuciones a la reducción de la pobreza, demanda del municipio el asumir tareas nuevas, el manejo de información distinta, el trabajo en dimensiones no tradicionales y con métodos no convencionales, la reunión de esfuerzos generalmente dispersos, la evaluación de la gestión en indicadores no físicos e incluso no cuantificables, la articulación de los proyectos con los objetivos propios del desarrollo social, la evaluación de rentabilidad social de las inversiones públicas en el territorio local, etc. Significa también que la autoridad local asume responsabilidad por la priorización de acciones orientadas a los más pobres, haciendo uso con ello de sus atribuciones y de las oportunidades que el mismo asentamiento y su dinámica de crecimiento económico genera. La búsqueda de la equidad en la distribución de los dividendos del crecimiento en la dimensión del entorno urbano se debiera definir como una más de las responsabilidades de la gestión local.

C. ASEGURAR LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL DEL DESARROLLO URBANO

El rápido proceso de crecimiento y desarrollo urbano descrito más arriba, característico de las ciudades de tamaño medio y superior en América Latina, tiene como una de sus expresiones más críticas el deterioro del entorno natural en el cual se asienta la población. Esto que de por sí presenta importantes horizontes de gestión, se acompaña además y como se indicó, por un deterioro de la calidad de los asentamientos mismos. El problema presenta la particularidad de ser de distintos niveles de agregación y complejidad, pero que en función de su condición sistémica se integran unos con otros. Más allá de la definición de políticas nacionales de manejo y administración de los recursos es importante definir el espacio de acción que cada administración local tiene en este tema particular.

Una primera observación es que en general no se manejan bancos de datos de información ambiental, y los que existen están sectorialmente organizados haciendo difícil la integración de ellos con fines de programación y proyectos. Asimismo los gobiernos locales carecen en general de sistemas de monitoreo, de capacidades de poner en efecto legislación y reglamentos, de sistemas de estándares que permitan al adecuación de estos a las características de cada localidad o la capacidad de definir estos localmente, etc.

El desafío principal en esta área de gestión radica en la creación de sistemas de administración que introduzcan el concepto de calidad de vida en la dimensión ambiental, por sobre el tradicional de estándar, favoreciendo con ello una relación dinámica con el medio ambiente, que permita ajustar el desarrollo local con un adecuado manejo de los recursos, de los costos y beneficios ambientales que este traiga asociados. Esto se asocia muy de cerca con el rol de liderazgo que le cabe al gobierno local en la generación de conciencia colectiva frente al medio ambiente, lo que puede expresarse desde la organización de campañas, hasta la propia organización de la comunidad para el manejo ambiental.

A partir de los conceptos, supuestos y objetivos de gestion urbana reseñados hasta aquí, se diseñaron cinco estudios de caso en la región, en los cuales se buscó aclarar el marco expuesto, como asimismo agregar las estrategias de gestión presentes en esas localidades.

III Organización de los estudios de caso

Los estudios de caso, en acuerdo con el marco conceptual reseñado, se conformaron por dos cuerpos principales: las secciones destinadas a la recolección de información y su análisis, y, las secciones orientadas a la reflexión, extracción de conclusiones y formulación de propuestas.Las tres primeras secciones se dedicaron al estudio del asentamiento, de la institución municipal y el proceso de toma de decisiones; y las segundas a la caracterización de los umbrales de cambio urbano, de los desafíos de mejoramiento en la administración local y, a la sugerencia de líneas de fortalecimiento y perfiles de proyectos de cooperación para cada localidad.

A. Caracterización del asentamiento

El asentamiento, como hecho y proceso, se evaluó en relación a los criterios expuestos en el marco conceptual, enfatizando las relaciones de causalidad que pudieren existir entre el sistema de provisión de tierra urbanizada y servida como soporte del desarrollo social y económico, y, los productos generados. Interesó determinar si el asentamiento y su dinámica de expansión están siendo eficientemente y equitativamente administrados; el rol que le cabe al gobierno local en el proceso; los indicadores de déficit más relevantes; los actores que en distintas escalas están determinando el proceso; las funciones y formas de acción que caracterizan al sector público y privado.

Lo anterior con posterioridad a definir el marco general de inserción del asentamiento en la región y su consecuencia en cuanto a las tendencias dominantes de cambio urbano.

De esta información se buscó concluir entre otros aspectos,cuáles son las demandas de desarrollo urbano a que debe responder el municipio en el corto y mediano plazos; los procesos de responsabilidad municipal qué presentaron necesidades, y de que tipo; los vectores de cambio y desarrollo en la localidad; los actores que participan en la modelación del asentamiento y cómo se articulan con el gobierno local; la dinámica urbana que afecta a la gestión gubernamental local; las limitantes estructurales debe enfrentar el desarrollo local en el mediano y largo plazos incluyendo los naturales y ambientales; la caracterización de los fenómenos globales que estén afectando el desarrollo y crecimiento local, y: el papel estratégico que estaría jugando el gobierno local en la implementación de planes de desarrollo social y económico.

B. EL GOBIERNO LOCAL

El municipio, en tanto institución responsable de la orientación y administración del desarrollo local, se estudió a partir de los supuestos y objetivos de gestión antes enunciados. Para ello se consideró la descripción crítica del papel, los roles y las funciones municipales; el marco legal y reglamentario; el marco financiero y de inversión, la política de descentralización y su impacto en la administración local; los recursos de operación y su administración, los procedimientos de preparación y seguimiento de inversiones, los sistemas de participación, las prioridades de gestión, etc. De esta sección se extraen conclusiones sobre cuales son las capacidades institucionales que posee el municipio para liderar el desarrollo local; cuáles son las orientaciones de gestión en el municipio; cómo se entiende el rol municipal en la administración y promoción del desarrollo local; qué particularidades existen en relación a determinantes de gestión, y estructura de administración; cuáles son los límites a la acción municipal;

qué prioridades de gestión tiene el gobierno local; cómo es el sistema de administración vigente; cuál es el umbral de desarrollo institucional; aspectos puntuales en relación con el espacio de maniobra con que cuenta el sistema de administración, y; tipología de restricciones.

C. LA PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DEL DESARROLLO

La toma de decisiones, como proceso de adjudicación y asignación de recursos de todo tipo al proceso de desarrollo debiera responder a alguna forma de esfuerzo de planificación y programación de inversiones y gasto, e involucra por lo tanto el manejo de bases de datos actualizadas, la estructurada participación comunitaria, procedimientos estandarizados de evaluación y priorización de los proyectos, evaluaciones de impacto de las acciones e inversiones, la delimitación de los espacios de influencia de la autoridad e instituciones involucradas, etc.

El análisis se enfocó en los estilos de adjudicación de los recursos locales, las prioridades asignadas, el aparato técnico de soporte a la toma de decisiones, la existencia o no de procesos participativos de toma de decisiones, las limitaciones que por esta vía se imponen al ejercicio del gobierno local, etc. Se buscó concluir de esta sección la caracterización global del sistema de planificación vigente; las orientaciones de la planificación y de la gestión municipal en cuanto a proyectos y programas, objetivos, metas, plazos, programa de gobierno, etc.; las iniciativas, perspectivas y orientaciones en relación al rol del sector privado en la gestión y administración del desarrollo local; la definición del horizonte de planificación, técnicas empleadas, inserción en el sistema de toma de decisiones, posiciones de conflicto o antagónicas en vigencia, etc.; el marco general de operación en la obtención, asignación, gasto evaluación y control de los recursos municipales; la identificación de fuentes no consideradas de recursos existentes en el sistema, y; la evaluación del impacto que el sistema de

toma de decisiones tiene en los productos del desarrollo urbano, sean estos duros o blandos.

D. AREAS Y PUNTOS CRÍTICOS DE ADMINISTRACIÓN

La identificación de los estrangulamientos fundamentales en el proceso de administración local del desarrollo urbano se consideró de importancia para la propuesta de modelos de gestión adecuados y líneas de cooperación técnica. A partir de las áreas presentadas anteriormente, se solicitó la caracterización de los desafíos principales en relación con el mejoramiento de la institucionalidad municipal y sus procedimientos.

E. UMBRALES Y DESAFÍOS DE LA GESTIÓN URBANA LOCAL

En cada lugar y caso se determinaron el conjunto de desafíos principales que enfrenta la gestión local con miras a la propuesta de una estrategia de desarrollo institucional- administrativo que sirva para el ordenamiento y priorización de las acciones de fortalecimiento institucional, junto con constituir un marco para la programación de actividades del propio gobierno local en el mediano plazo.

F. CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS DE FORTALECIMIENTO

En esta sección se presentaron propuestas de lineamientos de fortalecimiento a la gestión local, en base a la información y resultados de investigación. Estos podían referirse a políticas de fortalecimiento, programas de capacitación, instrumental de gestión y administración, perfiles de proyectos de mejoramiento de la gestión municipal o del gobierno urbano local, áreas preferentes de inversión, y otros.Como es claro, el enfoque de

investigación enfatiza la observación de los fenómenos urbanos desde una perspectiva dinámica, buscando con ello acercar los estilos y ofertas del gobierno local, a las tendencias y procesos de cambio vigentes. De ahí entonces el énfasis en la detección de y desafíos de gestión.

IV LOS CASOS DE ESTUDIO[6]

Luego de una primera fase de selección de ciudades en la región, y atendiendo a las condiciones tanto nacionales como locales, se seleccionaron cinco ciudades para participar en los estudios de casos : San Pedro Sula, Honduras; Ibagué, Colombia; Trujillo, Perú; Córdoba, Argentina; Temuco, Chile.

A. SAN PEDRO SULA, HONDURAS

La ciudad de San Pedro Sula, se constituye hoy día en la segunda ciudad en tamaño del país, con una población estimada en 330000 habitantes, con una tasa de crecimiento anual de 4.54%. Hace sólo 30 años la ciudad tenía 50.000 habitantes.

Como asentamiento se caracteriza entonces por su acelerado proceso de urbanización particularmente impulsado por constituirse en el centro principal del país en los rubros comercial y manufacturero. La ciudad está enclavada al centro del fértil valle de Sula, principal fuente de productos hortofrutícolas de consumo interno y de exportación del país.

Asimismo, la administración urbana de la ciudad goza de prestigio al interior de Honduras, como en el resto de Centroamérica, habiéndose caracterizado por el controlado desarrollo urbano, por la temprana

[6]Cada estudio de caso fue publicado por separado en la CEPAL.

implementación de instrumentos de planificación urbana, y por en general tener adecuados niveles de dotación y desarrollo institucional. Se caracteriza entonces al gobierno local como muy activo, siendo la primera ciudad del país en contar con plano regulador de usos de suelo, mantenido y actualizado regularmente.

En el horizonte de los desafíos urbanos para el caso, se identifica el rápido crecimiento poblacional producto de inmigraciones en busca de empleo, el impacto de inversiones nacionales en el desarrollo regional, la creación de nuevos parques industriales, y el umbral crítico de administración asociado a este rápido crecimiento. Así por ejemplo, la ciudad y su administración deben en el corto plazo enfrentar los problemas asociados a los fenómenos de *conurbación* que se están ya experimentando, y que hacen que el agregado poblacional ascienda a casi 550.000 habitantes. Los problemas urbanos centrales son, en San Pedro Sula, la falta de agua potable, las amenazas a elementos del medio ambiente como los bosques, el tratamiento de aguas servidas, la prevención de inundaciones, la consolidación de sectores de asentamientos precarios. Desde el punto de vista de las inversiones sectoriales en desarrollo urbano, estas se concentran en asentamientos distintos de San Pedro Sula, porque se estima que las capacidades locales alcanzan para la autoprovisión de la infraestructura y servicios necesarios.

Los desafíos administrativos que enfrenta la ciudad, son una mayor agilidad en la tramitación, más personal técnico calificado en las áreas de promoción del desarrollo urbano, procedimientos y normativas de orientación del crecimiento y no sólo de control, solución a los presentes y futuros problemas de transporte urbano y microregional, ordenamiento del proceso de urbanización de la periferia, coordinación entre las políticas de inversión pública nacional y local en la región.

San Pedro Sula es un municipio saneado financieramente, aun cuando mejorable a partir de esfuerzos en desarrollo para actualizar sus catastros con fines de elevar la recaudación tributaria. Así también la administración municipal se encuentra abocada a la evaluación de posibles

procesos de privatización de algunos servicios públicos, a la tecnificación creciente del aparato municipal, a la especialización profesional de su planta, etc.

Un particular desafío para la gestión local lo representa el que el municipio lidere más efectivamente la propuesta de estrategias de desarrollo económico para la microregión, aspecto que se relaciona con la búsqueda de una mejor integración con el sector empresarial y de comercio. Un aspecto saliente del caso, lo representa la voluntad de avanzar en la generación de códigos, ordenanzas e instrumental especial de gestión en el tema del medio ambiente, dimensión percibida como crítica en especial ante el rápido crecimiento poblacional que se está experimentando en la localidad.

La municipalidad cuenta con un cuadro de organización interna que cubre las distintas áreas de actividad municipal, con bases de datos de reciente actualización, con una unidad de planificación urbana y de inversiones, etc.

Un aspecto interesante del municipio de San Pedro Sula lo representa el que sin mediar una descentralización de los servicios por ley, de hecho el municipio local interviene en el manejo de parte del sistema de educación, de algún equipamiento de salud, de programas de desarrollo comunitario, de capacitación laboral, e incluso de formación de microempresas productivas.

Los principales desafíos que deberá enfrentar la localidad y la administración en el ámbito de gestión futuro cercano, además de los ya señalados, son: transformar el aparato de administración en el sentido de acoger el fenómeno de conurbación con los municipios vecinos integrando estrategias y planes de desarrollo (la ciudad tiene una población estimada en 350.000 y al sumar los asentamientos vecinos alcanza casi a 600.000), diseñar formas de coordinar las inversiones nacionales con las locales, atender las necesidades de la población en situación de pobreza extrema, (estimada en un 12.5%, para un total de pobres estimado en un 55.7% del total de la población), dotar de servicios y regularizar los

asentamientos precarios existentes (1/3 de la vivienda es informal) y diseñar una estrategia de programación del crecimiento del parque habitacional futuro, poner en práctica legislación local para el tema ambiental, insertar el desarrollo urbano en una propuesta de desarrollo regional, estructurar una política de generación de empleo local para absorber la mano de obra de inmigración, articular más efectivamente la gestión con el sector privado (privatizaciones, fundaciones de desarrollo social privado, ONGs), y en plano de la administración interna del municipio, tecnificar la planificación, introducir metodologías de evaluación de proyectos, generar más estudios básicos por sector, fortalecer las estadísticas sociales, crear la unidad de planificación económica y regional y de desarrollo industrial, etc.

La municipalidad debiera avanzar en el proceso de privatización de algunos servicios y funciones, en particular la ejecución de obras, la recolección y procesamiento de las basuras, la administración del matadero municipal. Además de ello reforzar el proceso de planificación local, implementar una modernización de la administración municipal misma, e institucionalizar la participación de la comunidad organizada en la toma de decisiones de desarrollo a partir de la gestión municipal.

En cuanto a umbrales de crecimiento asociados a un mayor desarrollo de las actividades del sector, se estima que son fundamentales: el mejoramiento de la disponibilidad de telecomunicaciones, elevar la cobertura de servicios eléctricos más allá del casco urbano, planificar el transporte interurbano, cautelar el medio ambiente en especial en lo referente a desechos industriales, capacitación de la mano de obra local, expandir dramáticamente los mercados financieros locales y nacionales, desarrollar estudios básicos para el desarrollo económico, y formular un plan de desarrollo económico para la ciudad y la microregión.

En una apretada síntesis puede decirse que el principal desafío que globalmente afecta al municipio, es el de adecuarse a la nueva escala de acción, a los recientes y crecientes demandas que por su propio dinamismo ha debido ir absorbiendo en particular en relación con la

ordenada provisión de servicios y tierra urbanizada a la población en pobreza crítica, y la búsqueda de mecanismos de coordinación con los municipios del conurbado, así como con los organismos centrales encargados de la promoción del desarrollo regional.

En aspectos mas específicos el aparato municipal busca una adecuada interpretación del marco legal de la descentralización en el país, la creación de un área de gestión ambiental, acelerar los procesos de privatización de servicios públicos y/o de gestión mixta de los mismos, y la reorganización de la administración local en acuerdo con los nuevos escenarios de gestión.

B. Trujillo, Perú

Trujillo, ubicada en la costa norte del país, con una población cercana a los 500.000 habitantes se encuentra en un proceso de acelerado crecimiento poblacional, producto de emigraciones de la sierra peruana a raíz de la crisis de seguridad, en particular en el campesinado.

La ciudad presenta un marcado sentido de la tradición que se expresa en el cuidado y renovación del casco colonial histórico, en la existencia de agrupaciones sociales de larga data, y en un profundo sentido de unidad en el plano de la política.[7]

La ciudad, en el plano regional contribuye con servicios de buen nivel (educación superior, secundaria y básica, servicios financieros y bancarios, hoteles, etc.) a una vasta zona del norte e interior peruano, no teniendo en particular otra función productiva de especial fuerza careciendo de base industrial, con un fuerte sector comercial minorista e informal.

Los principales desafíos urbanos que enfrenta la ciudad se relacionan con el rápido crecimiento que experimenta, en base fundamentalmente a dos procesos: la ocupación o invasión de terrenos públicos y la subdivisión

[7]Debe recordarse aquí, que en Trujillo nace y se desarrolla el Movimiento Aprista).

especulativa de propiedades rurales cooperativizadas. En ambas situaciones, pero en particular en la primera, la municipalidad juega un rol de gestión fundamental, al haberse diseñado una estrategia de manejo basada en la pacífica provisión de soluciones de terrenos semiurbanizados a los invasores, contribuyendo el municipio además los planos de lotificación, los recursos de urbanización, y los costos de regularización de tenencia.

El impacto que esta estrategia está teniendo en el crecimiento de la ciudad no ha sido evaluado y presenta un claro umbral crítico al haberse copado la capacidad de extensión y provisión del servicio de agua potable. Se encuentra así, por la vía de la falta de servicios, agotada casi totalmente la capacidad de expansión de la ciudad, debiendo enfrentarse en el plazo mediato un proceso de densificación del casco urbano existente. Para ello no se cuenta con ningún tipo de estrategias.

La ciudad se caracteriza por una baja densidad residencial y de ocupación de suelo, y por estar dotada de un buen nivel de equipamiento básico y de servicios. Al interior del casco urbano los problemas de mayor significación lo constituyen: el surgimiento de un fuerte y creciente sector comercial informal, la recuperación de sectores residenciales deteriorados y, la reposición de redes y colectores que ya han superado su vida útil. En cuanto al tráfico vehicular, se presentan ya problemas de congestión al interior del casco histórico en gran medida disminuidos por la disposición municipal de prohibir el ingreso de locomoción colectiva al interior de la traza del antiguo muro perimetral de la ciudad.

Con un municipio de buen tamaño relativo, cuenta con departamentos de planificación urbana y financiera, de desarrollo urbano, de asentamientos precarios, y en general de todas las reparticiones clásicas. Carece sin embargo de un plan de desarrollo de la localidad que proponga un escenario de acción al municipio, lo que se refleja en al ausencia de unidades orientadas al estudio y promoción del desarrollo económico y social. La acción de inversiones (U$ 10 millones al año), se enmarca en las decisiones que año a año se toman al interior del municipio, y se expresa en el programa de inversiones locales.

La administración sobresale por el carisma del alcalde, y por el esfuerzo que se desarrolla en el sentido de orientar el programa municipal a la minimización de los conflictos sociales de todo tipo. Esto determina un estilo de gestión basado en la obtención de acuerdos en base a negociaciones de la alcaldía con los distintos grupos de interés, en particular con los invasores de tierra, estructurándose así una suerte de proceso participativo en la gestión local. El estudio caracteriza como los desafiós de mayor importancia: La actualización del instrumental de planificación y control del desarrollo urbano (el esquema del Plan Director data de 1978, siendo este sólo una revisión parcial del elaborado una década antes); mejorar la coordinación con las inversiones centrales en vivienda e infraestructura a objeto de reducir costos de administración, malos gastos y desadecuaciones con los objetivos locales de desarrollo urbano; regularización de tierras ocupadas ilegalmente como un medio de promover el mejoramiento habitacional; elevar las dotaciones de agua potable y electrificación urbana, enfrentar el crecimiento del sector informal dándole orientación productiva; mejorar la vialidad urbana; identificar mecanismos de gestión que promuevan la creación de empleo; equipar de infraestructura básica a los asentamientos precarios; dar orientaciones hacia una planificación dinámica del desarrollo y la inversión pública local y, fortalecer administrativamente al municipio.

Con un estilo de gestión que refuerza el rol mediador del alcalde, el gobierno local y la ciudad deberían avanzar en la propuesta de objetivos de desarrollo local, que, recogiendo los fenómenos demográficos y económicos que se están dando, orienten el futuro quehacer municipal. La gran tarea de modernización del municipio trujillano es entonces el reconocimiento en su estructura de los importantes cambios sociales y económicos que está experimentando el asentamiento, proponer mecanismos y acciones que permitan la formulación de un proyecto de ciudad que permita ordenar las acciones mas allá de las respuestas de coyuntura, y que en lo esencial recoja los impactos que tanto las políticas macro como los desarrollos espontáneos sociales están dándose en el Perú. La municipalidad

tiene así en su horizonte de gestión la articulación de una nueva sociedad informal con todos sus requerimientos de ciudad, con la tradición y el abolengo, expresados en su damero colonial preservado admirablemente. De particular interés es la evaluación de impacto que la actual política de expansión urbana tendrá en el asentamiento en su conjunto como en la municipalidad en particular.

La adecuación del estilo de gobierno, en el sentido de abrir la toma de decisiones a la comunidad, de reforzar sistemas de información dinámicos y de modernizar la propia concepción del rol municipal son de urgente implementación.

Trujillo es desde este punto de vista, una ciudad mediana cuyas características son asimilables a otras ciudades de similar rango en el país, con la ventaja particular de presentar en la dimensión política un muy alto nivel de consenso.

C. IBAGUÉ, COLOMBIA

Colombia se encuentra abocado a partir de 1986 a uno de los más acelerados procesos de descentralización de América Latina, contando con el decidido apoyo del gobierno central. La ley de municipalidades transfiere importantes facultades al municipio relacionadas con la promoción del desarrollo local, tanto en la dimensión social como en la económica y de servicios. Sin embargo, estas facultades, a juicio de los organismos centrales, no están siendo utilizadas efectivamente por la falta de adecuados modelos de gestión, una cierta inexperiencia en la ejecución de iniciativas de desarrollo, y algunos elementos relacionados con el centralismo.

La fuerte identidad regional colombiana, una decidida gestión gubernamental, y el régimen democrático en el nivel local, han contribuido al rápido crecimiento del sector municipal, estimándose como de gran utilidad registro de experiencias exitosas de desarrollo local a partir del municipio, así como la propuesta de mecanismos y modelos de gestión mejoradas para el caso de estudio.

La ciudad de Ibagué, capital del Departamento del Tolima se encuentra localizada en la región andina del país, a 200 km. de la capital de la República, con una población estimada para este año de 340.000 habitantes.
Caracterizada hasta 1950 como asentamiento de paso hacia la región suroccidental del país, tuvo hasta esa época una débil base económica. A partir de la década de 1960 se inicia un proceso de consolidación de la ciudad en tanto prestadora de servicios para una zona que se extiende mas allá de los límites del Departamento comportándose como centro regional.
La consolidación urbana de Ibagué, tomó particular fuerza a partir de 1972, al superar la población los 200.000 habitantes, lo que se ve acompañado por un fuerte proceso de inversión pública fundamentalmente orientado a la provisión de equipamiento e infraestructura básica. En 1985 se alcanzan los 300.000 habitantes lo que se acompaño de un acelerado proceso de creación de industrias manufactureras amparadas en ventajas tributarias producto del desastre de Armero[8].
Hoy, la administración urbana se proyecta hacia un ciudad de medio millón de personas, concentrando sus acciones en la ejecución de obras de infraestructura que salven el umbral de volumen y cobertura que esto significa, a la vez de crear el soporte para una ordenada ocupación del suelo el que se estima deberá acompañarse por una nueva localización de industrias manufactureras que acompañen el proceso de apertura de mercados en el que se encuentra empeñado el gobierno nacional. El elevar la competitividad de la ciudad se transformó así en el principal objetivo del gobierno local en su último período, orientación que se expresa en disposiciones ejemplares como son la apertura a la privatización de servicios, la incorporación de criterios rigurosos de eficiencia en el manejo de empresas de servicios públicos, la coparticipación con el sector privado en la propiedad y desarrollo de las telecomunicaciones, la puesta en marcha de mecanismos administrativos internos que agilizan la toma de decisiones en relación con la inversión pública local, etc.

[8]El aluvión del Nevado del Ruiz, sepultó la localidad de Armero dejando grandes pérdidas naturales y de vida. Obligó asimismo al reasentamiento de cerca de 20.000 habitantes.

El municipio de Ibagué se encuentra decididamente avanzando en la promoción del desarrollo económico local, en base a una estrategia de gestión ampliamente articulada con el sector privado en todos sus niveles. La ciudad de Ibagué ha experimentado un acelerado y controlado crecimiento industrial en la última década producto de legislaciones tributarias preferenciales originadas en la catástrofe del Nevado del Ruiz, . Esta legislación ha permitido la localización de fuentes de empleo locales que han promovido el crecimiento ordenado del asentamiento. Sin embargo, enfrentados a la expiración del período de exenciones tributarias la comunidad, en conjunto con la municipalidad está creando estrategias de desarrollo que recogiendo lo aprendido en este tiempo, fortalezcan aun más el crecimiento económico de la ciudad.

Administrativamente el municipio se encuentra saneado financieramente y cuenta con un equipo técnico directivo de muy buen nivel. El énfasis puesto en una gestión moderna, participativa y eficiente está dando frutos de gran interés en la comunidad, como es por ejemplo, el control comunitario de los servicios urbanos, de avances de proyectos, etc. Las iniciativas propuestas por la alcaldía son en general bien recibidas, lo cual representa una muy buena oportunidad para la puesta en práctica de modelos de gestión perfeccionados. Los desafíos centrales de esta administración recaen en la institucionalización del estilo e instrumentos de gestión actualmente en uso, garantizando con ello su continuidad. Junto a ello es un problema importante la generación de estrategias de control de la proliferación de asentamientos precarios de población, la garantía de fuentes de agua, el tratamiento intraurbano de cuencas hídricas, la ampliación de la capacidad de gasto del municipio, y mejorar la cobertura de alcantarillados.

D. CÓRDOBA, ARGENTINA

La ciudad de Córdoba cuenta en la actualidad con casi 1.200.000 habitantes, siendo por ello la segunda ciudad del país. Tiene un crecimiento demográfico estable, una diversificación productiva de importancia, es capital de la

provincia, cuenta con un excelente nivel de equipamiento de servicios y recreacional, en especial hospitalario y de educación superior, y no enfrenta graves crisis urbanas en provisión de servicios, con excepción de la cobertura de redes cloacales. Una característica reciente es el surgimiento de asentamientos precarios de pobreza extrema en las márgenes de los cauces hídricos urbanos. Otro tema de relevancia en la política de gestión urbana es el objetivo de consolidar el casco urbano ya existente, toda vez que la ciudad se ha extendido en forma extrema, siendo estimada una capacidad de aumentar la población en un 50% sin requerirse de nuevas extensiones del límite ya urbanizado.

Las orientaciones de gestión han estado encaminándose a elevar la eficiencia del aparato municipal (con casi 5.000 empleados), traspasando al sector privado algunos servicios. Notable ha sido el caso del transporte urbano y el de la recolección de la basura. Al interior del municipio se ha hecho un esfuerzo de importancia en reducir la tramitación, simplificar los códigos y ordenanzas municipales de urbanización, en la generación de instrumental de promoción y estímulo a los objetivos de desarrollo urbano (densificación, respeto a la vocación del predio, recuperación de patrimonio, conservación y recuperación del espacio público), y en el manejo actualizado de catastros urbanos con fines de recaudación municipal.

La municipalidad deberá robustecerse en el desarrollo y promoción social, para lo cual es necesario la creación de bases de datos sociales. Esta particular área de gestión permitiría acercar las acciones del gobierno municipal con el provincial.

El fenómeno de la pobreza demanda también de mejores sistemas de cobertura de atención a los servicios básicos de salud y educación, mejorar la accesibilidad de los sectores periféricos, y la búsqueda de mecanismos y estrategias de generación de empleo.

En síntesis, el principal desafío administrativo que enfrenta la municipalidad está en la institucionalización de los esfuerzos y estilos de gestión que se han venido dando, en particular en lo referente a la eficiencia municipal, la participación, y la incorporación del sector privado. La

fuerte identidad del cordobés, y el rol político que juega la Intendencia en el caso argentino, son ventajas particulares para el caso.
En el plano de la ciudad la provisión de agua potable a los sectores más alejados, la provisión de redes cloacales, la consolidación de un modelo de ciudad y proceso de urbanización basado en la actividad del sector privado y orientado por el municipio hacia la densificación del casco urbano, junto a la mantención del nivel presente de servicios, presenta los desafíos de mayor importancia. En cuanto a bases de información se estima que estas existen en buena medida al interior del mismo municipio, aún cuando debe mejorarse su integración al proceso de toma de decisiones y su utilización como soporte a la definición de un proyecto urbano que transcienda la dimensión físico- espacial, además de apoyar la próxima definición del programa de gobierno local.
Las actividades de gestión que se han venido proponiendo en el caso cordobés, se destacan entre las ciudades y municipios argentinos, en el sentido de que la municipalidad está decididamente orientada a articular la gestión con las fuerzas de cambio social y económico de la comunidad, a fortalecer un proceso de gestión participativo, y a avanzar en propuestas de administración urbana que incorporen al sector privado en sus distintas expresiones.
Como tareas para el futuro quedan la desconcentración del aparato administrativo (la ciudad es ya muy extensa), diseñar e implementar áreas operativas de planificación, trabajar la inversión en obras de infraestructura y, incorporar los conceptos de calidad de vida a la evaluación y orientación de la gestión municipal.
Desde la perspectiva de la descentralización, el estado federal argentino ha establecido la constitución nacional y la provincial como documentos fundamentales. Además de ellos cada localidad cuenta con su propia ley de municipalidades, con lo que el caso argentino es particularmente rico en variedad. En este marco, el gobierno nacional ha venido transfiriendo responsabilidades a los gobiernos provinciales y municipales. Este es el caso, por ejemplo, de la administración de la salud y educación públicas.

La crisis económica por la que atraviesa Argentina ha dado un nuevo impulso a la descentralización de funciones, como forma de distribuir la carga presupuestaria de operación entre distintos actores del sector público. Este fenómeno, sin embargo, se percibe como de difícil vuelta atrás aún si se diera una recuperación acelerada de la economía nacional.
El éxito alcanzado en la administración urbana reciente de la ciudad de Córdoba, que tuvo como soporte un agresivo plan de obras municipales, deberá incorporar ahora con mayor fuerza la participación del Consejo Deliberante en la toma de decisiones (como expresión institucionalizada de la participación ciudadana), reorientar la acción municipal para incorporar la dimensión de la promoción del desarrollo económico y social, y, desconcentrar el aparato administrativo local en el territorio urbano que por su propia dimensión se hace difícil atender desde el centro.
Es destacable de la gestión urbana en la ciudad, el énfasis puesto en el uso y cumplimiento de un programa de gobierno como instrumento orientador del quehacer municipal. Este aspecto se estima fue y sigue siendo fundamental en el manejo del proceso de desarrollo urbano así como de al administración de todo tipo de procesos administrativos, constituyéndose casi en sinónimo del estilo de gestión imperante.

E. Temuco, Chile

Temuco, ciudad capital de la IX Región chilena, cuenta con alrededor de 250.000 habitantes. Ocupa un área de 2.600 has. urbanizadas lo que indica la baja densidad de ocupación que la caracteriza. Como comuna alberga además de la mayor concentración urbana de la IX Región, una alta población rural en minifundio.
La ciudad ha venido experimentando un crecimiento explosivo en actividad y población, principalmente en el comercio y los servicios, estando por ello muy bien dotada de equipamiento urbano. Como capital de la región con mayor concentración de pobreza extrema en el país, se

constituye en un fuerte polo migratorio, lo que se expresa en tasas que puntualmente superan el 7% anual, en que casi 50.000 habitantes no cuentan con urbanización completa y un alto porcentaje habita en situación de marginalidad habitacional.

Junto al cambio de uso de suelo por causa de la ocupación comercial, el otro proceso urbano de importancia es la rápida extensión del casco urbanizado, principalmente través de acciones del sector público, en especial programas habitacionales para grupos de bajos ingresos. En este sentido la ciudad presenta déficit en coberturas de agua potable y alcantarillado, en pavimentación y electrificación periférica.

La municipalidad no cuenta con un proyecto integral de desarrollo local, o en su defecto de desarrollo urbano, por lo que orienta sus recursos de inversión propia a equipamiento comunitario y algunos mejoramientos puntuales.

La planta municipal de sobre 200 funcionarios se estima pequeña para enfrentar un escenario de promoción del desarrollo económico y social, toda vez que con dificultad alcanza a cubrir los requerimientos operacionales y de emergencias. Cuenta la ciudad con catastro urbano y social, estudios básicos sectoriales y un dotado banco de proyectos.

En cuanto a la relación con la Región, existe unanimidad en que hay un fuerte centralismo que caracteriza a la ciudad en su relación urbano - regional. Ello derivado del rol predominante de proveedora de servicios, de concentración de las inversiones y de localización de autoridades regionales.

Como desafíos de gestión están: la promoción de un desarrollo sostenido que genere fuentes de empleo estables en la ciudad, diversificar el rol económico de la misma, distribuir los beneficios del crecimiento al resto de la región, y lograr la interacción efectiva de los distintos actores del sector público, a la vez de incorporar institucionalmente al sector privado en la gestión urbana local.

En relación con el gobierno local el principal propósito del gobierno nacional ha sido el ir paulatinamente reforzando el rol y capacidad de los

municipios, al punto que ya se efectuó la elección popular de autoridades municipales. En este contexto para el caso de Temuco será importante el que el gobierno de la ciudad gane posiciones en cuanto a su responsabilidad en la definición del proyecto urbano, de ciudad y asentamiento que se desee implementar. Ciertamente que este proceso deberá ser participativo y hacer el mejor uso de las oportunidades que el nuevo marco legal chileno permite.

El desafío de dotar al municipio de autonomía, recursos e instrumentos para romper con concepciones centralistas de gestión urbana ciertamente que se configura como el principal tema global para el caso chileno.

En particular, el crecimiento futuro de Temuco requiere de mayores fuentes energéticas, en especial para el crecimiento del sector industrial, lo que deberá acompañarse de una adecuada gestión ambiental. Asimismo se señala la falta de instrumental de planificación urbana, toda vez que los instrumentos existentes están superados por el dinamismo urbano reciente.

Existe consenso en las necesidades de coordinación entre los actores del sector público en el tema del desarrollo urbano, en la falta de un proyecto de desarrollo que priorice y ordene las acciones de cada sector, en la baja capacidad técnica del municipio de programar el desarrollo de la ciudad, así como en la necesidad de innovar en la áreas de planificación espacial y avanzar hacia modelos de planificación y gestión combinados, con énfasis en la promoción, además del control.

En particular preocupa la débil capacidad de expansión que tiene la municipalidad lo que afecta negativamente las opciones de crecimiento de la ciudad, como también amenaza el orden de la administración urbana, la que puede verse superada por el rápido crecimiento local.

Un desafío de importancia en la gestión del desarrollo local estaría en la superación de los horizontes de gestión que por ahora se sitúan sólo en el año, en base a programación presupuestaria fundamentalmente. Otro aspecto de relevancia es el creciente sector económico informal que está cambiando algunos sectores de la ciudad y que sin duda se relaciona con un desafió clave en la gestión local de Temuco representado en el que

sobre el 21% de su población está estratificada como en la extrema pobreza.

Finalmente la reinserción del escenario local en el proceso de gobierno democrático abre sin duda importantes oportunidades para mejorar sustancialmente la vinculación de la autoridad local con la comunidad, aspecto central en la consolidación del gobierno local.

V RESULTADOS PRELIMINARES

En primer lugar es necesario la revisión de los supuestos básicos del proyecto a la luz de los resultados alcanzados. En segunda instancia se cruzan los resultados con las hipótesis en relación con los objetivos que el enfoque de gestión urbana supone para los gobiernos locales en la región. Finalmente se arriesgan apreciaciones sobre las condicionantes generales que afectan el mejor desempeño de los municipios, en particular en ciudades de tamaño medio.

A. SOBRE LA RELEVANCIA DEL CONCEPTO DE GESTIÓN

La información de los casos de estudio ha demostrado que el enfoque analítico empleado ha sido de utilidad inmediata para las propias autoridades locales en cuanto ha permitido reorientar las estrategias de gobierno actuales. De particular interés ha sido la gradual aceptación de que el concepto es de mayor alcance que el ya reconocido de administración urbana. El alcance de colocar el municipio como responsable del desarrollo local, asociado a la modificación de roles que esto implica es variado para cada caso. En algunos, como Ibagué y Córdoba, la modernización y estilo de gobierno ha ya incorporado elementos de este enfoque, situación que se refleja en las profundas modificaciones que se

están implementando en relación con tipos de acciones que emprende el municipio, instrumental de gestión y orientaciones de gobierno. Estos casos sin duda representan el mayor progreso relativo dentro de la muestra.

En el otro extremo, se sitúan Trujillo y Temuco, ambas ciudades con municipios relativamente débiles, caracterizados por insuficiente personal dedicado a la tarea de modernización, por la general ausencia de instrumental de gestión adecuado a los procesos de urbanización que se están experimentando y por la carencia de propuestas globales que den orientación al gobierno urbano local.

Existen en todos los casos oportunidades claras en los marcos jurídicos vigentes como para perfeccionar las capacidades del gobierno local, respondiendo su relativo atraso al igualmente relativo retraso en los procesos de descentralización nacionales.

El paso desde un municipio orientado a la administración, provisión y control, a uno que si bien continúe en esas funciones incorpore a la vez tareas de promoción, orientación y liderazgo (asociados a su rol de gobierno local), impone la modificación de la forma de concebir y evaluar a la autoridad, propone espacios innovadores para la propuesta de todo tipo de instrumental, incluidos modificaciones a procesos administrativos, de toma de decisiones, de información, de articulación con la comunidad y el sector privado, etc.

Resta sin embargo por desarrollarse con mayor precisión el o los modelos, que reconociendo los conceptos de la gestión, informen o ilustren las modernizaciones que se introduzcan a las distintas administraciones locales.

B. Sobre ciudades intermedias

La validez del examen de la ciudad intermedia o mediana como objeto de análisis, partió de la hipótesis que en este particular escalón de

nuestros sistemas de asentamientos se estaban y están desarrollando procesos acelerados de urbanización, con crecientes participaciones en la generación de riqueza en los países, y en donde además existe un vacío en cuanto a modelos e instrumental de gobierno, en particular asociado a los procesos de descentralización del aparato público en curso.

En este sentido la investigación ha permitido confirmar nítidamente las hipótesis toda vez que todas las ciudades seleccionadas presentan tasas de crecimiento demográfico y económico por sobre los promedios nacionales. Asimismo, en general se comparte en este tipo de asentamientos, la condición de una autoridad claramente reconocida, en general dotada de recursos financieros tendientes a crecer, con facultades también en expansión, y, las más de las veces, con respaldo y responsabilidad políticas. Estos aspectos se deben traducir en un fortalecimiento del rol del municipio en el desarrollo local.

Asociado a esto es también claro que dado lo reciente de los procesos de descentralización, el grado de desarrollo relativo de los gobiernos municipales en estas ciudades es en general bajo. Se está viviendo más bien un tiempo de experimentación en el mejor de los casos, y de toma de conciencia en la mayoría. Los espacios que se están perfilando como horizontes de acción para los municipios locales, deberán ir siendo paulatinamente abordados por las estructuras de la administración local. Parte importante de este proceso deberá ocuparla la precisión de los instrumentos, modelos, y sistemas de gestión, además por cierto de la incorporación de renovadas lecturas del rol, alcance y propósitos del gobierno municipal.

De particular importancia ha sido el reconocer el que en todos los casos, las orientaciones de modernización del municipio apuntan a la reproducción de modelos asociados a asentamientos de tipo metropolitano. En este sentido, la ciudad mediana ofrece como oportunidad clara la programación de estrategias de desarrollo que reconozcan los aspectos específicos de su escala, haciendo uso por ello de los recursos de todo tipo que allí se dan. Ya se hizo mención de la oportunidad que representa el reconocimiento del alcalde como figura, y del municipio como

institución. Debe también mencionarse la dimensión espacial como ventaja: el tamaño del asentamiento y las relaciones sociales y económicas que en este se dan encierran importantes valores asociados con la calidad de vida urbana, y que bien manejados constituyen un buen soporte para el diseño de políticas de todo tipo. Otro aspecto relacionado es el relativo y rápido consenso que puede alcanzarse en la identificación de necesidades, priorización de los proyectos, etc.

C. En relación con los supuestos básicos

Dos fueron los supuestos centrales que han dado marco al trabajo. El primero dice relación conque en los países se estuviere dando un proceso de descentralización, y el segundo que este mismo proceso coloca al municipio en un lugar de privilegio como institución receptora de las iniciativas nacionales de descentralización.

En cuanto a la descentralización ha sido claro que el mayor nivel de desarrollo institucional y de vanguardia de gestión urbana se da en los dos países que con mayor claridad han tomado las tareas asociadas al fortalecimiento de los aparatos locales de gobierno. Argentina, con una historia como país federal, ha visto acrecentado el rol de los gobiernos provinciales y municipales por el traspaso, asociado a la crisis del gobierno nacional, de tuiciones sobre la entrega y control de diversos procesos, en particular los asociados a la provisión de atenciones y prestaciones sociales. Colombia, a través de diversas modificaciones legislativas ha buscado con especial fuerza la consolidación de una nueva institucionalidad que responda a la característica nacional de claro regionalismos. En ambos casos se encuentran fortalecidas las autonomías locales, desconcentrados casi todos los servicios y, en general fortalecidas las capacidades financieras de los organismos descentralizados.

La situación hondureña es especial en tanto la ciudad analizada no es representativa del nivel general de desarrollo del sector municipal

nacional, y por tanto del proceso de descentralización nacional. Más bien parte importante de los desafíos que enfrenta la municipalidad radican en la aplicación e interpretación del marco legal vigente para la descentralización y modernización del estado, no exento de contradicciones e impresiciones. La administración local ha debido conjugar su dinamismo con el relativamente mas lento desarrollo del instrumental legal y normativo para la acción municipal. En este sentido, Honduras cuenta con una ley reciente de municipalidades, y con un propósito y proyecto de modernización del estado que necesariamente considera los aspectos relacionados con la desconcentración, descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales.

En el caso chileno, el país cuenta con un proceso de descentralización y modernización del estado desde hace más de una década, que en lo atingente al proyecto, contribuyó decididamente al desarrollo del sector municipal a partir de 1981. Merced a este proceso el sector tiene en el país un grado importante de consolidación en lo que a instrumental de administración se refiere. Asimismo, en este caso, el municipio es el principal agente en la canalización de los programas nacionales derivados de la política social, dimensión destacable. Sin embargo, el municipio chileno debe aun madurar su gestión en democracia, lograr una mayor autonomía en la definición de programas de desarrollo local, y, por supuesto avanzarán el logro de el equilibrio financiero sectorial. En otras palabras, existe una buena capacidad de administración, innovadores estrategias de incorporación del sector privado, buenas experiencias en promoción del desarrollo social, pero se está aun lejos de alcanzar la consolidación del municipio como agente y promotor del desarrollo social, económico y espacial del asentamiento.

Finalmente en el caso del Perú, donde la crisis ha sido más fuerte, se está en el proceso de consolidación del aparato descentralizado de nivel regional, con sólo iniciales alcances al nivel local. Asociado esto a la falta generalizada de recursos en el sector público, se tiene que el municipio actúa sobre bases administrativas superadas por los hechos, y con relativamente altos niveles

de autonomía y discrecionalidad en la recaudación, programación y gasto de sus recursos. Ciertamente que considerando el marco general de acción del municipio peruano, son de destacar los esfuerzos que a partir de la municipalidad se orientan a mantener la ciudad exenta de conflictos sociales de importancia, y a disponer parte importante de los recursos municipales a tareas relacionadas con la mantención de dicho equilibrio. La estrategia de gestión se aparta así de las áreas tradicionales y avanza en el rol de mediación política a partir de la visibilidad y recursos de que se dispone.

En síntesis puede decirse con propiedad que existe una correlación directa entre los procesos de descentralización y el nivel de consolidación de la autoridad local, y que en aquellos casos donde el ritmo de cambio estructural ha sido lento, la autoridad y la realidad local tienden a tomar determinaciones de emergencia. Esto que en sí puede no constituir sorpresa, sin embargo es importante toda vez que remarca el riesgo que se corre, en particular en relación con ciudades medianas, en el sentido que se pueden estar dando dinámicas que marcadas por la emergencia estén generando condiciones estructurales de alto costo futuro.

En relación con el desarrollo económico y social como dimensión de la acción municipal, en general en los casos estudiados esto se trata como subproducto de las acciones de adelanto propuestas por el municipio. Rara vez, encontramos acciones específicamente encaminadas a objetivos de esta índole, lo que además se traduce, también en general, en la ausencia de manejo de indicadores de impacto que registren estas particulares dimensiones. Sin embargo en todos los casos se reconoce que esta debiera ser una acción preferente del municipio, considerándose como principal obstáculo la falta de adecuadas bases de información, de instrumental de promoción, y de procedimientos. Mención especial merece el esfuerzo que con diversos resultados se realiza en la caracterización de la realidad socio-económica local.

En la dimensión de la participación. Es este un paradigma de la administración local que se recoge en todos los casos y que como es de esperar presenta numerosas y diversas expresiones. En todos los sistemas

de gobierno local existe al menos un consejo o grupo asesor institucionalizado de asistencia a la alcaldía. También es sistemática la presencia de organizaciones de representación barrial que juegan diversos roles en la administración de la ciudad. Sin embargo, al tema le cabe mayor desarrollo toda vez que en general estos cuerpos carecen de la adecuada capacitación o conocimiento del quehacer municipal, participan sólo marginalmente en la toma de decisiones sobre las inversiones y acciones que emprende el alcalde, y no contribuyen siempre en forma efectiva a servir de canal de comunicación con, y de representación de la comunidad. Es esta otra importante área de fortalecimiento en el tema. En relación con nuestro segundo supuesto que dice relación con que son precisamente las unidades institucionales descentralizadas a las que les cabe el papel de promoción de la descentralización, se ha podido comprobar que son justamente estos municipios de mayor dinamismo relativo los que están demandando de los sistemas nacionales mas agilidad y consistencia en el proceso de traspaso de atribuciones y recursos. Es esto de particular interés porque da cuenta de la aceptación del proceso como una oportunidad para el desarrollo local, porque la presión en el proceso no es sólo autoinducida en el nivel central sino que ahora se comparte y en algunos casos es superada por la que viene de la localidad, y porque como se señaló, ante tardanzas en los aparatos centrales se dan acciones espontáneas a nivel local.

D. EN TORNO A LAS HIPÓTESIS DE ACCIÓN EN GESTIÓN LOCAL

De nuestro marco conceptual reseñado al inicio de estas notas se extraen las tres dimensiones que representarían las principales modificaciones en los campos de acción y de enfoque del quehacer de los municipios, al hacer efectivos los cambios inducidos por la descentralización como paradigma de organización, y las ideas que informan el concepto de gestión. Así entonces consideramos al inicio que la gestión urbana local debería incorporar al quehacer del gobierno local la problemática de la productividad del

asentamiento, del desarrollo económico y su corolario en la atención a los problemas del desarrollo social y de la pobreza, y, el gran tema de velar por lo que ha dado en llamarse la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

Al examinar los resultados de investigación es claro que las tres dimensiones constituyen efectivamente grandes horizontes de la gestión local, al punto que en algunos casos se dan ya pasos preliminares en la incorporación al trabajo de los municipios analizados.

En cuanto a incorporar la dimensión de la productividad urbana a la gestión, en los casos en que esto se da, se asocia claramente a un estilo de gobierno que podría caracterizarse como gerencial, es decir que coloca un acento importante en la evaluación de impacto de las acciones de inversión y promoción, que opera en función de un programa asociado a un conjunto de objetivos, y que avanza incluso mas allá de los marcos legales en el afán de concretar las propuestas urbanas. La incorporación de criterios de gestión con énfasis en la productividad, la eficacia y la eficiencia no sólo de la administración sino que de la ciudad en sí, enfatiza, en el plano de las estrategias la preocupación por mejorar la competitividad del asentamiento en cuanto a calidad de servicios urbanos, de servicios públicos, de equipamiento y de atención municipal.

En el sentido opuesto, se dan también administraciones que no han podido incorporar este tipo de lecturas a su quehacer, lo que se asocia a la falta de un proyecto orientador del gobierno local, a situaciones de crisis nacional o institucional, o a la falta de atribuciones, personal y modelos que sirvan para este fin. Es característico el trabajo en respuesta a demandas cotidianas, la desarticulación entre las distintas actividades y reparticiones municipales, la noción de que el municipio está siendo superado en su capacidad por la dinámica urbana en todas sus dimensiones.

En relación a la incorporación de instrumental y procesos que respondan a este particular sentido y orientación de la labor municipal, se dan ejemplos de interés que en general se desarrollan con carácter de experimentación y que por lo mismo deben enfrentar su consolidación en los estilos de gobierno de cada municipio.

La superación de la pobreza y la promoción del desarrollo económico y social, representa, a la luz de los casos examinados, una constante que marca al municipio latinoamericano. Con diferentes métodos, en la mayoría de los casos en forma incipiente, es un área a la que, desde la perspectiva de la descentralización, se incorpora recientemente el municipio. Hecha la excepción del caso chileno, en donde como se señalara existe un buen acervo de instrumental de diagnóstico y administración de programas sociales, en el resto de los casos, la aproximación al tema nace de las necesidades locales, se satisfacen las demandas con recursos municipales, en general no se responde a estrategias o políticas nacionales de atención a los sectores de pobreza extrema, y por lo mismo ofrece, desde el punto de vista de la experiencia acumulada, una variedad de gran interés.

La dimensión más crítica, parece ser la falta de información sistematizada, la consecuente aproximación asistencial de los programas, y, en general, la ausencia del dimensionamiento del impacto que en la ciudad y en la administración municipal tiene este fenómeno. Solamente la consideración de los costos que implica la mantención de estándares de provisión en infraestructura, servicios y equipamientos es de magnitudes enormes y ciertamente condiciona la gestión del gobierno local.

Por otra parte existe en casi todos los casos el acuerdo de que este es un tema que requiere en su solución de la participación de numerosos agentes sociales, incluidos los mismos destinatarios y receptores de políticas y programas, y que por lo mismo, al municipio le correspondería entre sus responsabilidades la movilización y coordinación de estos diversos agentes.

Finalmente en relación al surgimiento de la temática ambiental como área de acción del municipio. Todos los municipios han desarrollado desde siempre funciones relacionadas a lo menos con la recolección y disposición de residuos domiciliarios, de barrido y aseo de espacios públicos, de ornato y mantención de áreas verdes y recreacionales, incluso de manejo y control de plagas o pestes. Asimismo, en el saneamiento básico,

la responsabilidad y rol municipales son claros (agua potable, cloacas y alcantarillados, drenajes, cementerios, etc). ¿Dónde radica entonces el nuevo desafío?. Fundamentalmente en el desarrollo de acciones de coordinación entre los distintos agentes y agencias, en la promoción de estrategias integrales de atención a las serias crisis ambientales que están surgiendo en estas ciudades de acelerado crecimiento industrial y demográfico, en salvar con éxito el cambio de escala y por tanto de complejidad que en esta dimensión están viviendo, en incorporar la dimensión de impacto ambiental a la evaluación de los proyectos haciendo esfuerzos por preservar los equilibrios ambientales que en general están siendo amenazados por el desarrollo.

En otras palabras evitar la reproducción inconsciente de los errores cometidos en asentamientos mayores en las décadas pasadas. Prevenir mas que curar. Es claro que este esfuerzo se relaciona e integra con las otras dimensiones y objetivos, al ser parte integral del análisis de eficiencia y tener como una de sus componentes centrales los costos ambientales que trae la pobreza urbana.

VI A MODO DE CONCLUSIONES

Es claro que por lo que se ha venido exponiendo la ciudad intermedia o mediana, en particular la que ocupa una cabecera departamental o regional, están siendo importantes actores en el proceso de urbanización de los países de la región. Esto por cierto que es más claro en países con tradiciones de mayor regionalismo, en sociedades y gobiernos donde se dan con mas fuerza los procesos de descentralización, y, en donde los impactos de las reformas macroeconómicas se han hecho sentir con más fuerza.

Así también estimamos que el auge relativo de este escalón urbano representa una oportunidad importante en relación con procesos mas

equilibrados de asentamiento poblacional y sobre todo de desarrollo económico. Esto, por diversas razones está siendo claramente percibido por la población que en términos relativos está privilegiando como destino migratorio la ciudad mediana. En encuestas de opinión realizadas como parte de uno de los casos de estudio, se identificó como explicación, mas allá de la tradicional asociada a oportunidades de acceder a servicios y empleo, el rescate de un nivel de calidad de vida considerado como "mas humano".

Relacionado con esto es de importancia remarcar el que el momento actual, marcado por el dinamismo y al mismo tiempo por la sorpresa y la inexperiencia administrativa, es particularmente propicio para el desarrollo de acciones que se encaminen a dotar a las administraciones locales de nuevos sentidos de acción, a la vez que ofrece la oportunidad de explorar alternativas innovadoras a los estilos de desarrollo urbano y de administración que han sido tradicionales en América Latina.

La tarea es entonces de doble orientación. Debe abordarse la modernización y el fortalecimiento de los gobiernos locales para dotarlos de capacidades y conceptos que le faciliten el rol de liderazgo en la promoción del desarrollo local, y, a la vez, hay que avanzar en el desarrollo de las propuestas de ciudad, de los proyectos (incluido por cierto el trabajo de las imágenes), que sirvan de catalizadores en la articulación y coordinación de los muy diversos gestores y actores del desarrollo urbano. Esto por cierto implica modificaciones en los estilos de gobierno en tanto abrir y compartir la toma de decisiones, en los mecanismos e instrumental de trabajo, en la tipología de lo que se considera como productos de la gestión municipal, en la incorporación de nuevos elementos e indicadores, entre otras consideraciones.

Lo impactante del estudio ha sido en este sentido verificar que estos procesos se están dando en forma espontánea siendo la principal contribución nuestra la sistematización analítica, la creación de vínculos de cooperación horizontal, y la capacitación en el manejo conceptual.

Cabe aquí, hacer algunas reflexiones sobre los elementos que asociados

al tema de la gestión, se traducen en aspectos claves del gobierno urbano local.

Es claro que en la evaluación de resultados actuales de gestión en los casos, sobresalen como elementos necesarios para una gestión efectiva en primer lugar la propia personalidad y carisma de los alcaldes. Todos los alcaldes de los casos juegan roles decisivos en la conducción de las instituciones municipales y en la presentación del municipio ante la comunidad. Esto que parece obvio marca sin embargo una condición estructural de la gestión, la que puede interpretarse como recurso de gran alcance pero también como limitación. En cuanto a recurso es sorprendente la capacidad de movilización social y de recursos que tiene la autoridad en esta escala de asentamiento. Se conjugan allí la escala de la ciudad, que permite contactos personales a diversos niveles, la visibilidad asociada a las acciones del municipio, el estrecho control indirecto que hace la comunidad, la proximidad con la prensa local, etc. Son en este sentido auténticos motores de la ciudad y deben por tanto ser explícitamente incorporados a las acciones de mejoramiento de todo tipo.

En relación con los riesgos. El más saliente es el de la descoordinación con el aparato administrativo, el voluntarismo en la definición de prioridades, la toma de decisiones sin el necesario respaldo técnico, todo ello impulsado por el afán de logro opuesto a la dimensión temporal de su mandato y en no pocas ocasiones a estructuras administrativas lentas y burocráticas.

Otro elemento de gran importancia ha demostrado ser la existencia de un equipo de dirección altamente afiatado, con sentido de misión, profesionalmente calificado, y comprometido con la autoridad. Los aspectos de coordinación con el alcalde son aquí claves.

La existencia de un plan de gobierno, que se traduzca en una estrategia de acción es central como elemento de gestión. Esto permite la ordenada ejecución de los programas, la toma de decisiones globales, responder a la comunidad y dar orientación y sentido al gobierno local. La ausencia de un elemento como este promueve y caracteriza administraciones de

corto plazo, con escasa capacidad de influir en los destinos del asentamiento.

Finalmente la existencia de un sistema de participación en diversos niveles contribuye notablemente a dar solidez a las determinaciones del municipio, a dar continuidad a los programas, y permite incorporar recursos a la gestión.

La comunidad de problemas y situaciones que enfrentan las ciudades estudiadas (acelerado crecimiento, importantes porcentajes de población pobre, deficiencias en la provisión de servicios básicos, con crecientes grados de deterioro ambiental, en procesos de consolidación democrática e institucional, en distintos grados de avance en la propuesta de mecanismos innovadores de administración que respondan a las nuevas tareas, etc.) permite agrupar de modo grueso los frentes para el desarrollo de líneas de fortalecimiento, los que por cierto deben acotarse y definirse caso a caso.

Un lugar de importancia ocupa el apoyo a la formación de unidades y procedimientos de planificación local que avancen hacia estilos de planificación estratégica e indicativa, superando el rol clásico de corte normativo y controlador. Un aspecto esencial en este sentido es también incorporar a las ya establecidas actividades de planificación espacial, otras relacionadas con la planificación del desarrollo económico y social, con el tema de los recursos naturales de todo tipo, y con instrumentos de planificación y toma de decisiones que acerquen a la comunidad al proceso de gobierno.

El fortalecimiento de unidades de gestión ambiental ocupa también una alta prioridad en las demandas que se originan del trabajo. Existe conciencia de las necesidades de sistematización del trabajo municipal en el tema, dotando al municipio de un adecuado manejo instrumental, además de modelos de organización y proyectos específicos.

La capacitación a representantes de la comunidad en relación a los procesos de desarrollo urbano y manejo administrativo municipal es de importancia para hacer más efectivo el rol de este importante actor del gobierno local, lo que se asocia al mejoramiento de los sistemas y procesos de toma de decisiones.

A nivel instrumental dos elementos sobresalen entre numerosas acciones específicas: el manejo de bancos de proyectos municipales no sólo como registro de ideas sino como concepto administrativo, ordenador del trabajo por tanto, y el diseño y articulación de bancos de datos y sistemas de información para la toma de decisiones.

Por último, los esfuerzos de reorganización administrativa debe asociarse a la puesta en práctica y actualización del marco legal de acción a objeto de hacer operativas las propuestas de una mejor gestión urbana. En este particular aspecto se dan en casi todos los casos espacios y oportunidades para el trabajo municipal y que no han podido aun ser traducidas en acciones específicas.

JUAN BRAUN

ADMINISTRACIÓN URBANA Y MUNICIPAL: EFICIENCIA Y EQUIDAD*

*Versión corregida del texto publicado en el Nº 185 de "Documentos de Trabajo" Del C.E.P.

A estas alturas no es para nadie un misterio que algo anda mal respecto de la ciudad de Santiago, no sólo en su conjunto, sino también con cada uno de sus componentes, las comunas. Aunque en menor escala, en gran medida como consecuencia de lo que ocurre en la Región Metropolitana, el resto de las comunas del país también padece problemas graves.

Los problemas son ampliamente conocidos: contaminación, congestión vehicular de la ciudad en general, crecimiento anárquico de la población y edificación que carece de orden y racionalidad, lo que, en definitiva, significa deterioro importante en la calidad de vida de la población. Lo anterior no es más que la manifestación del verdadero problema que en estas materias existe en Chile: la ausencia total de una política urbana y regional.

Es importante tener presente que esto no constituye una problemática nueva en Chile. Lo que sucede es que cuando el crecimiento es sostenido y el tipo de cambio se comienza a acercar a su equilibrio de largo plazo, los costos de la ausencia de planificación urbana se hacen patentes. Esto significa que los que hoy día parecen problemas graves no son más que un pequeño anticipo de lo que sucederá en 10 años más. Para ejemplificar tal aserto se puede tomar el caso del transporte en Santiago: en 1992

circulan aproximadamente 500.000 vehículos en la capital. Una estimación conservadora de los costos sociales del transporte en Santiago, que incluye combustibles, neumáticos, operación del Metro y principalmente tiempo gastado, arrojó un valor de US$1.100 millones para 1991, el que no contempla costos de contaminación, desgaste de la red vial y accidentes de tránsito[1]. Para poner estas cifras en perspectiva hay que tener presente que a raíz de numerosas políticas erradas, tanto en los aspectos macroeconómicos como microeconómicos, Chile presenta una tasa de motorización muy baja en relación a lo que le correspondería por nivel de desarrollo. Si las tendencias actuales de localización de la población se mantienen, Santiago estaría aumentando en 1.000.000 de habitantes en los próximos 10 años. Si a su vez el crecimiento del PGB se mantiene a las tasas actuales, es posible estimar que el número de vehículos que circularía en Santiago sería de alrededor de 2.500.000. Esto se compara con los 500.000 que forman hoy el parque automotríz.

No es difícil imaginar el costo social que este fenómeno tiene sin la adecuada planificación. Es claro también que el objetivo que se persigue no es detener el desarrollo del país, que es, naturalmente, una de las soluciones a este problema. Lo que se pone de manifiesto es la importante inversión en infraestructura que es urgente realizar. El objetivo, y es aquí donde una política regional y urbana es la clave, es que los proyectos de infraestructura se hagan donde se debe y que la población viva donde tiene que vivir.

El propósito del presente trabajo es explicitar qué se entiende por una política urbana óptima y hacer un análisis detallado del rol ineludible del municipio en esta tarea. La reciente ascensión de nuevos alcaldes y concejales hace especialmente oportuno el estudio de esta situación.

[1]Braun, J.: "Política Regional y Urbana en Chile". Dcto. de Trabajo 126, Sept. 1990. P.U.C. de Chile, Instituto de Economía.

PRINCIPIOS BÁSICOS[2]

Toda política social y económica descansa sobre ciertos principios básicos que la inspiran. De ellos se derivan las políticas específicas y los instrumentos por utilizar para cumplir con los objetivos.

A continuación se presenta una serie de principios en los cuales debe descansar una política urbana óptima. Algunos de éstos revisten un carácter técnico y se derivan de la Teoría Económica. Estos pueden ser resumidos en algo ampliamente compartido por todos los sectores del país: el mercado tiende a ser la manera más eficiente para asignar los recursos, y el rol de la autoridad es suplementar la señal del mercado cuando, en situaciones que están bien definidas, el mercado falla.

1) Es útil señalar, aunque de Perogrullo, el primer principio: el objetivo que se persigue con una política urbana es maximizar el bienestar para toda la población.
2) Cuando los costos y beneficios que enfrentan los agentes económicos son los verdaderos o sociales y los mercados son competitivos, el sistema de precios produce la asignación óptima de los recursos en cada una de las actividades o bienes. Como consecuencia, se maximiza el bienestar de la población en el sentido de que es imposible mejorar el bienestar de una persona sin desmejorar a otra. Esto significa que los recursos se están usando eficientemente.

   A través de impuestos y subsidios no distorsionadores, aquellos que no impiden que los agentes económicos enfrenten costos y beneficios sociales, el Estado puede hacer que el sistema de precios produzca no sólo una ocupación óptima de los recursos, sino, además, que el

[2]Para una exposición más formal de los conceptos de esta sección, ver: J. Braun, "Localización Espacial y Política Económica". Cuadernos de Economía, año 26, N° 79. J. Braun; "Política Regional y Urbana en Chile", op. cit.

resultado sea también equitativo en términos de la distribución del bienestar máximo alcanzado.

Las dos conclusiones anteriores son básicas en la teoría económica y reciben el nombre de primer y segundo teoremas de la economía del bienestar[3]. Es importante recalcar la relevancia que tiene el hecho de que los agentes económicos enfrenten costos y beneficios sociales en cada una de sus actividades y que la acción distributiva del Estado no perturbe tal situación. Sólo de esta manera se puede maximizar el bienestar de la población.

3) El rol del Estado en la economía, descontando la función distributiva o igualadora de oportunidades, consiste en suplementar la señal o el precio de mercado en aquellas actividades en las cuales los agentes económicos no enfrentan beneficios y costos verdaderos de sus decisiones. Una situación caracterizada por no correspondencia entre beneficios y costos privados y sociales se conoce en teoría económica como externalidad. Una actividad en que el costo social es mayor al privado implica que parte de los costos que genera dicha actividad no recae en los agentes que la desarrollan sino en el resto de la población, como consecuencia de lo cual mayores recursos que los que implica el bienestar social le son aplicados a dicha actividad.

   Un caso especial de externalidad lo constituyen los bienes públicos a los cuales pertenecen, en su mayoría, los bienes de infraestructura, piezas claves en la cuestión urbana.

4) Cada persona o familia tiene el derecho a vivir donde estime más conveniente y, de hecho, lo hará si es que nada se lo impide.

5) No existe una razón clara que implique que el Estado deba beneficiar alguna localidad en forma especial en desmedro de otra. La única excepción a este principio, si es que existe alguna, es, probablemente, el caso de la seguridad nacional, en que existe una política explícita de poblar una localidad apartada o fronteriza.

---

[3]Ver H. R. Varien, "Microeconomic Analysis", New York, Norton, 1978.

Antes de cerrar esta sección es conveniente señalar que de estos principios se deduce como conclusión una determinada política urbana, la que debe ser aceptada si es que se está de acuerdo con estos principios generales.

II LA CIUDAD

El hecho de vivir en una determinada ciudad y comuna es una actividad económica como cualquiera otra. Por lo tanto una ciudad, o comuna dentro de la misma, tiene beneficios y costos. Estos provienen de un cúmulo de bienes que pueden adscribirse al hecho de existir la ciudad y que no los habría si ésta tampoco lo hiciera. Entre estos bienes se pueden destacar: el fácil acceso a todo tipo de bienes de consumo no directamente relacionados con la ciudad, la posibilidad de un trabajo en el cual se combina el capital humano de todos los habitantes, una mayor especialización en el desarrollo de actividades, lugares de recreación como parques, clubes deportivos etc., infraestructura de transportes que permite desplazarse; infra-estructura urbana propiamente tal: alumbrado público, redes viales menores, recolección de basuras, servicios sanitarios, electricidad, etc., seguridad y, por último, una vivienda familiar. Todos estos bienes urbanos producen beneficios y es por ello que son demandados. A su vez, proveerlos produce costos que es preciso solventar. Las ciudades deben su existencia a dos fenómenos fundamentales: economías de escala y economías externas o externalidades. El costo de proveer los bienes urbanos es, en principio al menos, decreciente con el tamaño de la comuna. La especialización y la posibilidad de combinar el capital humano de cada persona con el resto de los habitantes producen externalidades que explican una mayor productividad.

El siguiente elemento de importancia para entender una ciudad es el aspecto geográfico. Existen elementos naturales que potencian los beneficios de la ciudad y determinan su ubicación geográfica. Estos elementos geográficos incluyen el clima, la morfología del suelo, la belleza natural, cercanía del mar o ríos navegables, la capacidad de absorber contaminación y la cercanía de recursos naturales. Es indudable que con el tiempo la importancia relativa de cada uno de estos factores sufre cambios relevantes. La geografía, entonces, afectando beneficios y costos de los bienes urbanos, determina la localización de la ciudad en el espacio.

Teniendo en cuenta este último aspecto, se puede definir la ciudad como un bien económico y social complejo, el que representa un cúmulo de bienes específicos que se relacionan con su existencia. Estos bienes urbanos, igual que el resto de los bienes o actividades económicas, producen beneficios y tienen un costo. Los agentes económicos, familias y empresas eligen su lugar de residencia basados en el cálculo usual de beneficios y costos con que se seleccionan todos lo demás bienes.

Naturalmente, habrá personas que enfrentadas a beneficios y costos urbanos escogerán no vivir en una ciudad, así como habrá actividades que, o no son susceptibles de ser desarrolladas en el suelo urbano o simplemente su localización en la ciudad no es económicamente rentable. Todo lo anterior determina la asignación de los agentes económicos dentro del territorio nacional y el tamaño y número de ciudades o localidades. Nótese que esta descripción es válida tanto para centros urbanos como para localidades rurales. El caso de una comuna dentro de una ciudad tampoco es distinto. Naturalmente, muchos de los bienes que ofrece la comuna dependen de su relación con la ciudad de que forman parte, produciéndose una mayor especialización en los bienes que ofrece. La relación de la comuna con la ciudad es análoga a la de la ciudad con el país. Lo mismo puede decirse respecto de un barrio dentro de una comuna y en cuanto a un determinado terreno en un barrio.

III Política urbana y rol del Estado

Recapitulando, una ciudad, comuna o localidad ofrece un conjunto de bienes cuyos beneficios económicos son demandados por los diversos agentes económicos. La racionalidad de este bien económico compuesto está dada por economías externas y de escala que explican el hecho de su concentración en un determinado lugar. Es así como los costos por habitante tienden a ser decrecientes hasta que la ciudad alcanza cierto número de habitantes. Como en todo orden de cosas, una vez aprovechadas estas economías, la ciudad pasa a tener rendimientos decrecientes. Esto implica que sus costos por habitante pasan a ser crecientes[4]. En conjunción con la demanda por estos bienes se determina el tamaño de la ciudad, comuna o localidad[5].

De los principios señalados en la sección II podemos extraer las siguientes conclusiones:

Si los agentes económicos enfrentan beneficios y costos sociales, tanto la asignación de la población en el territorio nacional como el número y tamaño de las ciudades y comunas corresponderán al óptimo social. Es decir, si las señales que enfrentan los agentes son las correctas, se hace máximo el bienestar de la población.

La política urbana debe consistir justamente en que los agentes económicos enfrenten los verdaderos costos y beneficios de su localización. Es preciso señalar que la actual confusión en torno a esta materia es directamente responsable del trastorno que vive la ciudad de Santiago.

---

[4]Es útil destacar que los rendimientos decrecientes se producen a nivel de cada localidad en particular. Para el país como un todo y siempre que nuevas ciudades se creen al ritmo adecuado, los costos urbanos deberían presentar rendimientos constantes.

[5]Las economías externas y de escala son probablemente cada vez menos importantes a raíz del avance tecnológico en las comunicaciones. Esto implica que el tamaño de las ciudades debería ser cada vez menor.

En efecto, la ausencia de una política urbana significa que los agentes no perciben los costos reales de sus decisiones. Esto implica que ellas no son las óptimas. Ejemplos de esto son: el crecimiento desmedido de la ciudad, una extensión geográfica claramente ineficiente, baja densidad, costos generalizados de transporte demasiado elevados, contaminación atmosférica y de ruidos, construcción de viviendas sin considerar las disponibilidades de servicios básicos y efectos de congestión dentro de la comuna, etc. En resumen, un deterioro importante en la calidad de vida, situación que se agravará en un futuro cercano.

Debido a que la ciudad es un bien compuesto que abarca un gran porcentaje del total de bienes que demanda la población, es que cuando las señales no son las correctas el costo social es de enormes magnitudes. Ahora bien, ¿cuál es el verdadero costo de los bienes urbanos? Como en todas las esferas de la vida económica, el verdadero costo de un bien es el sacrificio, en términos de recursos utilizables en actividades alternativas, de producir una unidad adicional (i.e. costo marginal). Lo que hace a las ciudades o comunas distintas a la mayoría de los bienes son dos elementos: las externalidades y los bienes públicos.

Los bienes llamados privados son aquellos en que el consumo por parte de un agente excluye el aprovechamiento del mismo bien por parte de otro. La mayoría de los bienes consumidos habitualmente por la población corresponde a este tipo: alimentación, vestuario, etc. Los bienes privados son susceptibles de ser producidos a través de mercados competitivos. Es más, la competencia determina que el precio de dichos bienes corresponderá al costo marginal de producirlos y en esto radica el hecho de que el mercado produce el óptimo social.

Un bien público se caracteriza por ser posible su goce por todos los agentes al mismo tiempo. Ejemplo típico es la defensa nacional. Este tipo de bien público, llamado puro, es probablemente un extremo. La mayoría de los bienes públicos, sin perder su capacidad de consumo conjunto, están sujetos a congestión: a mayor número de usuarios, menor el beneficio para cada uno. Ejemplo: vías de transporte.

Como ya hemos señalado brevemente, una externalidad se produce cuando los beneficios o costos privados no corresponden a los sociales. Si un bien o actividad tiene un costo externo, el agente beneficiado soporta solamente una fracción del costo alternativo del mismo; el resto viene a recaer en otros agentes. Como consecuencia de esto, el mercado produce una asignación ineficiente de los recursos: la cantidad producida del bien es superior a la que maximiza el bienestar total. Ante esta situación se requiere la intervención del Estado a fin de asegurar de que los costos y beneficios privados correspondan a los sociales. Consideremos el siguiente ejemplo: un terminal de carga y descarga de camiones se instala en un barrio residencial. El dueño de este terminal considera en sus cálculos el costo privado del proyecto: costo del terreno e instalaciones, costos diferenciales de transporte, etc. No incluye en su cálculo el costo impuesto a los habitantes de la zona: contaminación, congestión vehicular, ruidos, destrucción del pavimento, etc. Es claro entonces que el proyecto puede ser muy rentable privadamente, pero tener socialmente un costo. El rol del Estado en este caso es hacer que el terminal soporte todos los costos del proyecto. De esta manera, sólo se llevan a cabo los proyectos socialmente rentables.

El caso de los bienes públicos es similar. En efecto, al poner a disposición de una persona un determinado bien público, éste automáticamente se hace disponible para el resto de los agentes. Estamos en presencia de una externalidad positiva. El mercado competitivo no es capaz de proveer estos bienes. En el caso de que sea imposible excluir del consumo a un agente particular se torna muy complejo financiar los costos del bien. Más aún, aunque sea practicable la exclusión, ésta no es eficiente. El uso del bien, a consecuencia de la externalidad aludida, no debe implicar el pago del costo marginal de construirlo. En el caso de un bien público puro el costo alternativo de que un agente haga uso del bien es cero. Si es que el bien está sujeto a congestión, el costo marginal de uso es justamente el deterioro en el beneficio que los demás agentes sufren, es decir, precisamente la congestión. Por consiguiente, gravar el uso de los bienes

públicos con el costo fijo de construirlos implicaría que hubiese una menor cantidad y un uso ineficiente de bienes públicos respecto de la situación que maximiza el bienestar.

Un ejemplo puede ayudar a entender este punto. Supongamos que se está evaluando un proyecto de hacer un túnel. Se miden los ahorros de tiempo, combustibles, depreciación de camiones y automóviles, de accidentes, etc. El resultado es que al comparar los beneficios con los costos, el proyecto tiene un beneficio neto positivo. Asumamos que el túnel cuesta $1.000 y que no hay posibilidad de congestión. El óptimo aquí es que los usuarios del túnel no paguen cada vez que lo crucen. Supóngase que cobrando un peaje de $10 se financian los costos del proyecto. Con tal cobro es evidente que el uso del túnel será menor. Algunos vehículos usarán caminos alternativos de mayores costos sociales, y otras personas se abstendrán de realizar ciertos viajes. Sin embargo, el costo de que un vehículo adicional utilice el túnel es cero, y por lo tanto el peaje no debería existir. De ahí entonces que el peaje conduce a un uso ineficiente de los bienes públicos. Naturalmente que el costo del túnel debe ser enterado por aquellos que se ven beneficiados con su construcción. Idealmente uno cobraría un monto por una sola vez a cada beneficiario. Este monto puede ser distinto para cada usuario, pero una vez cobrado, el uso del túnel sería gratis. De este modo, el uso del túnel no se ve afectado por el costo de construirlo. Naturalmente existen otros mecanismos que, aunque menos perfectos, producen resultados similares. Sobre esto volveremos más adelante.

Pero esto no es todo. Supongamos que se hace una evaluación del túnel considerando que el costo de construcción se va a cobrar mediante un peaje. Si se miden los beneficios para los vehículos que efectivamente harán uso de él, el beneficio total del proyecto se verá subestimado. Esto resulta de que el uso del túnel con peaje es menor al óptimo social. De esta manera proyectos que tienen beneficios sociales netos positivos serán desechados.

Imaginemos que el túnel presenta congestión una hora al día. En tal lapso un vehículo adicional soporta el costo de la congestión, pero no percibe

el costo impuesto a los demás usuarios al aumentar la congestión para todos. Aquí es aplicable un peaje que logra justamente que los usuarios del túnel perciban el costo total de su uso. Como se puede apreciar, este peaje no tiene ninguna relación con el costo de la construcción del túnel. En síntesis, la tarifa por el uso del bien público debe corresponder al costo marginal del uso. Esto incluye un costo, por lo general, mínimo de operación y mantención y, más importante, el costo impuesto a los demás usuarios a consecuencia de la congestión. El costo fijo de construcción, que en los bienes públicos suele ser bastante elevado, es comúnmente financiado por el Estado a través de los impuestos. Si éstos no indujeran distorsiones, la anterior sería la modalidad de cobro que nuestros principios recomiendan. Sin embargo, esto ignora la localización eficiente de los agentes económicos dentro del país.

Si bien es cierto que existen bienes públicos de tipo universal que benefician a toda la población por igual, la mayoría de los bienes públicos son locales. Cuando los beneficios del bien público recaen en una localidad determinada, todos los costos deben hacerlo en la misma localidad. Como hemos señalado, el bienestar social es máximo cuando los agentes enfrentan beneficios y costos verdaderos de sus acciones. Este no sería el caso si es que los costos de los bienes públicos no recayeran en la ciudad o comuna que están situados.

Es conveniente tener en cuenta que ninguno de los argumentos expuestos permite concluir que el Estado es el encargado de proveer u operar directamente la infraestructura urbana. El papel del Estado es asegurar que las señales sean las correctas, lo que tiene que ver con el financiamiento, la identificación y la evaluación de proyectos públicos.

Cuando la asignación de la población es óptima, la evaluación de proyectos se puede hacer usando los criterios básicos que para ello existen en la administración pública. Estos consisten básicamente en evaluar costos y beneficios verdaderos o sociales y en llevar adelante aquellos proyectos en los lugares que resulten socialmente más rentables. Para repetir una vez más, los costos deben recaer ahí donde se producen los beneficios.

Con esto se ha expuesto en términos generales lo que debe ser una política urbana que maximice el bienestar social y, por ende, la calidad de vida de la población. El único punto que resta por aclarar es el aspecto distributivo.

Es claro que de aplicarse estos principios en la administración regional y urbana se producen cambios en la distribución de ingresos. Ahora bien, no es del todo claro que como consecuencia se produzca un empeoramiento en la distribución. No es casualidad que sea en los países subdesarrollados, aquellos que no ocupan eficientemente los recursos, donde la distribución del ingreso es peor. Sin embargo, el punto que se quiere hacer es otro.

Si la distribución de ingresos que se obtenga como consecuencia de la asignación óptima de los recursos es considerada indeseable, lo que se debe hacer es corregir dicha situación sin alterar las señales sobre el uso óptimo de los recursos. Si es que se intenta corregir un problema de desigualdad a través de que los agentes económicos no enfrenten beneficios y costos sociales de sus acciones, se cambia un mal por otro. Puede ser que la distribución de ingresos sea más igualitaria, pero el bienestar alcanzado será menor que el potencial. Es muy probable también que la distribución empeore. Supongamos que se rebaja el costo del uso de algún bien urbano. Esta afecta tanto a ricos como a pobres. Más importante es que, puesto que los bienes públicos tienen una alta elasticidad de ingreso, los beneficios de esta rebaja recaen en mayor proporción sobre las personas de más altos ingresos.

Dos puntos más acerca de la evaluación de proyectos. El primero lo hemos indicado de paso. Si es que las señales no son las adecuadas y por tanto la asignación espacial de recursos no es la óptima, la evaluación social de proyectos tal y como se realiza hoy día no tiene sentido. Supóngase que determinados agentes económicos se instalan en un lugar que no corresponde a la eficiencia en el uso de recursos. Cuando se evalúe un proyecto vial hacia dicha localidad se tomará en cuenta el número de viajes proyectado, el beneficio de ellos y los costos del

proyecto. Bien puede ser que los beneficios así medidos superen los costos y que, además, ellos recaigan donde deben. No es difícil darse cuenta, sin embargo, de que todo el costo del proyecto es una pérdida social neta. El costo social es incluso mayor si es que el proyecto incentiva el crecimiento de una localidad que no debiera existir. Todo esto es aplicable obviamente al caso de una localidad que, debiendo existir, no tiene una tamaño óptimo. Si un proyecto de infraestructura, modificando beneficios y costos, hace crecer a una ciudad ineficientemente grande, también se produce un costo social neto por este concepto.

El segundo punto tiene que ver con la distribución de ingresos. A base de los principios rectores señalados en la sección II, el orden social y económico es óptimo cuando la distribución de ingresos es la adecuada y los agentes enfrentan beneficios y costos reales. Aunque las señales sean las correctas, si la distribución del ingreso no lo es, la solución no corresponde al óptimo social. La razón es que la demanda por cada uno de los bienes o actividades depende de la distribución de ingresos. No es difícil advertir, entonces, que la evaluación de proyectos públicos a base de medición de beneficios no tiene sentido tampoco si es que la distribución de ingresos no es la deseable, cualquiera que ésta sea. Si se piensa que a través del crecimiento económico en equilibrio y de políticas específicamente sociales el país se iría acercando a la distribución deseada de ingresos, esto debe ser tomado en cuenta en la evaluación de proyectos. Sus beneficios deben calcularse sobre la base de la futura distribución de ingresos, y no de la actual.

IV Administración municipal

La política urbana delineada anteriormente es absolutamente válida al nivel de la comuna. A continuación ponemos de relieve algunas características propias de la comuna, para hacer luego un análisis

detallado de las políticas específicas e instrumentos óptimos en la administración comunal.

Como toda localidad, una comuna consiste en un conjunto de bienes a disposición de los agentes económicos. La diferencia de una comuna con una ciudad es que ésta última puede ser considerada como un sistema urbano cerrado para todos los efectos prácticos[6]. Los bienes comunales, en cambio, son demandados por todos los habitantes de la ciudad, aunque principalmente por los residentes de la comuna. Esto depende de cada uno de los bienes específicos. El sistema de alumbrado público, por ejemplo, beneficia solamente a los residentes de la comuna. Existen otros bienes que están especialmente destinados a servir a otras comunas, por ejemplo, una vía que conecte la ciudad con una carretera. La política urbana no sufre modificaciones ante esta realidad. Los agentes que reciben los beneficios deben pagar los verdaderos costos. Lo que se pone de manifiesto es la necesidad de una administración supracomunal que coordine las políticas comunales teniendo en cuenta el sistema urbano completo. Este sistema urbano puede ser la ciudad o bien un sistema de ciudades interrelacionadas[7]. Esto quedará claro más adelante en el análisis de las políticas específicas. Los límites geográficos óptimos de una comuna van a depender del mismo análisis hecho con anterioridad para una localidad. Estos, por lo general, serán cambiantes en el tiempo y dependerán, en cierta medida, de la vocación especial de la comuna. Es más que posible, por ende, que las delimitaciones que usualmente se hacen no tengan mucho sentido. Si todo el sistema se administra de manera óptima es probable, sin embargo, que dichas limitaciones no produzcan daño.

Esto último no es así para la ciudad. Es claramente perjudicial poner límites arbitrarios a la extensión de la ciudad. Cuando se sigue la política urbana adecuada, la extensión de la ciudad será aquella que maximiza

---

[6]Esto desde el punto de vista urbano. Es obvio que al igual que un país en el mundo una ciudad comercia con el resto del país.

[7]Como ejemplo, ver proyecto Macro-Región Central, Comercio Forestal Valparaíso, Escuela de Arquitectura, P. Universidad Católica, 1988-1989.

el bienestar de la población. Los límites son síntomas de una mala asignación de los recursos: su aparente racionalidad proviene de que sin límites el tamaño de la ciudad será mayor que el óptimo social.

Por lo planteado, supondremos que la municipalidad es la encargada de la ejecución, financiamiento y administración de todos los bienes públicos locales. En términos generales, podemos decir que lo anterior no se aleja demasiado de la realidad actual. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades vigente (Ley Nº 18.695) distingue, sin embargo, entre funciones privativas y compartidas con otros órganos del gobierno central (véase anexo). Una mirada a la lista de funciones revela que esta distinción refleja la existencia de bienes públicos universales o cuyos beneficios se extienden más allá de la comuna. Una excepción es la urbanización, que debiera ser función privativa. No nos detendremos demasiado en estas consideraciones. La política expuesta es válida, cualquiera sea el o los agentes en que recaigan las decisiones.

En segundo lugar, la municipalidad tiene a su cargo bienes y prestaciones de servicios que corresponden, en el sentido económico, a lo que hemos llamado bienes esencialmente privados: recolección de basura, deporte y recreación, etc.[8]

Por último, existe una función redistributiva cuyos ejemplos principales son la asistencia social y la construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria. La municipalidad también administra los establecimientos educacionales y de salud municipalizados

A continuación se presenta un análisis para cada una de estas categorías en el siguiente orden: bienes privados, externalidades, bienes públicos y distribución de ingresos (incluyendo los servicios municipalizados). Para cada uno de los instrumentos propuestos se pone énfasis en la política urbana óptima. Posteriormente se estudia la posibilidad de poner en práctica esta política a partir del análisis de la Ley de Rentas Municipales.

[8]No se pretende negar que algunos de estos bienes puedan presentar externalidades, sin embargo, la magnitud de ellas las hacen irrelevantes en la práctica.

BIENES PRIVADOS

Los bienes privados presentan el caso más sencillo. El óptimo social consiste en que los agentes enfrenten el costo real de los bienes de los cuales se benefician. Así, estos bienes que ofrece el municipio deben ser cobrados a los usuarios en el monto de su costo marginal, es decir, a precio de mercado. Es muy probable, además, que lo óptimo es que estos servicios sean contratados por la municipalidad a empresas privadas.

EXTERNALIDADES

Se ha sostenido que la presencia de externalidades debe ser corregida por el Estado. Es poco probable que la instancia óptima para solucionar este problema sea la municipalidad, por cuanto la mayoría de los efectos externos tienden a esparcirse por toda la ciudad. No es por ello menos útil hacer algunas consideraciones respecto del tema.

La función del gobierno, central o local, es suplementar la señal del mercado para lograr una asignación eficiente de los recursos. Para hacer la discusión menos abstracta tomamos el caso del smog. El costo privado de la contaminación es la molestia y enfermedades causadas al agente emisor de sustancias contaminantes. Los costos sociales son las mismas molestias y enfermedades, pero causadas al total de la población urbana. Si una ciudad tiene 5 millones de habitantes, un cálculo rápido permite estimar que el costo social de la contaminación es 5 millones de veces el costo privado. Esto determina la existencia de una mayor cantidad de contaminación que la socialmente óptima.

El problema de las externalidades es sólo parcialmente local. Son los propios habitantes de la ciudad los que sufren el costo social de la contaminación en este caso. Sin embargo, cuando un agente económico considera su elección de residencia, no toma en cuenta que su emisión de contaminantes le impone un costo al resto de los habitantes de la ciudad. La contaminación, por lo tanto, no es sólo un problema de

administración interna de la ciudad, sino que también distorsiona la asignación eficiente de recursos en el espacio.

En el caso específico de la contaminación, hay que tener en cuenta que son los elementos geográficos los que determinan la capacidad de absorción de contaminantes. En este sentido hay ciudades que sufren problemas de smog y otras que nunca los tendrán, a pesar de recibir el mismo volumen de contaminantes. Es claro, por tanto, que el costo de vivir en una ciudad afectada por este problema debe ser mayor. Pretender solucionar la contaminación sin sacrificios de ninguna especie es ilusorio, y la falta de claridad en esta materia sólo contribuye a empeorar el problema a través de que los agentes perciban señales equivocadas.

En general, existen tres maneras para resolver el problema de las externalidades. En primer lugar está la prohibición total o parcial (cuotas) de la actividad; en este caso la emisión de contaminantes. Esta es claramente una solución ineficiente. Las cuotas o prohibiciones no discriminan entre las eficiencias relativas de los distintos agentes que disminuyen su contaminación. El resultado es que el bien aire "limpio" no se obtenga al mínimo costo. Además, las prohibiciones suelen ser arbitrarias y presentan claros problemasec administrativos. La restricción vehicular y el uso obligatorio de convertidor catalítico pertenecen a este tipo de medidas.

Un segundo tipo de solución es la tarificación. Esta viene dada por la diferencia entre el costo social y el privado. Esta solución es eficiente: a aquellos que les resulte más caro eliminar la contaminación serán los que contaminen, pero ahora en el monto óptimo. La destinación final de los recursos recaudados no tiene mayor importancia, siempre que no distorsione la decisión de no contaminar u otras. Se puede destinar a financiar proyectos públicos locales relacionados, por ejemplo, con el transporte, etc. Incluso se les puede devolver cierta cantidad a los mismos habitantes de la ciudad, pero de tal manera que las compensaciones no estén relacionadas con la actividad contaminadora. Ahora bien, excluidos de esta compensación deben quedar los nuevos habitantes de la ciudad. Para los antiguos habitantes el destino de los fondos es un problema

distributivo y no de eficiencia. Los nuevos habitantes, en cambio, deben enfrentar el verdadero costo que implica vivir en la ciudad, lo cual incluye el costo impuesto a los antiguos habitantes. Este es el aspecto clave en el equilibrio interciudades.

Esto nos lleva a una tercera solución, cual es la emisión de permisos transables de contaminación. Se otorga permiso de contaminación cuyo total es equivalente al monto social de material contaminante. Para la ciudad como un todo no existen pagos adicionales de tarifas o impuestos, aunque evidentemente hay una redistribución de ingresos hacia los receptores de permisos. Estos permisos se transan al costo marginal social de contaminar, a través de lo cual también se elimina el problema al menor costo. El elemento atractivo de esta modalidad está en que resuelve al mismo tiempo el problema del tamaño óptimo de la ciudad. El nuevo habitante, ya sea una familia o una industria, enfrenta el costo marginal social de instalarse en la ciudad.

Los permisos de contaminación no son la única vía para lograr esto último. Una vía alternativa, sobre la cual volveremos más adelante es el cobro por permisos de edificación e integración de nuevos territorios a la ciudad. Este cobro debe corresponder exactamente al precio de los permisos anteriores. De esta manera, los agentes enfrentan el costo marginal social de vivir en una determinada ciudad.

Nos hemos extendido sobre el problema de la contaminación para ejemplificar las pautas generales que se han de seguir en la solución de este tipo de situaciones. También para advertir las dos caras que presenta la política urbana: administración eficiente dentro de la localidad y eficiencia en la localización espacial de los agentes económicos.

Bienes públicos

La identificación, evaluación, financiamiento y administración de proyectos de infraestructura pública es, claramente, la función principal de la administración local. Como se ha dicho, el mercado no es capaz por sí solo de proveer los bienes públicos.

Se ha señalado que la política óptima es que los agentes económicos enfrenten costos y beneficios sociales de sus acciones. Esta política tiene dos frentes distintos. El primero es que el usuario enfrente el costo marginal del uso del bien público ya construido. Esto incluye costos de operación, mantenimiento y congestión. Esta última es el único elemento que merece una explicación.

Al no ser posible una exclusión sobre el uso de los bienes públicos, el usuario sólo toma en cuenta el costo privado del uso y no el costo impuesto a los demás habitantes a través de la congestión. La política óptima es que por el uso de cada bien público por separado se cobre el costo marginal social. Esta política conduce al uso pleno de los recursos dentro de la comuna y la ciudad.

El segundo frente en la política sobre bienes públicos lo constituye el financiamiento del costo fijo o de construcción de los proyectos de infraestructura. Aquí el problema básico es que el costo recaiga en la localidad que se ve beneficiada con el proyecto.

Tal como en el caso de la contaminación, la congestión en el uso de los bienes públicos es un problema sólo parcialmente local. Cuando un agente considere su decisión de residencia no tomará en cuenta el costo impuesto al resto de los habitantes de la localidad y, en consecuencia, se distorsiona la asignación de los agentes económicos en el territorio. Lo mismo sucede si los costos fijos de los bienes públicos recaen sobre agentes económicos que residen en otras localidades del país. Para tener una idea de este problema, es útil tomar el ejemplo del transporte en el Gran Santiago. Estimaciones al respecto indican que un millón de habitantes adicionales les imponen un costo de alrededor de US$350 millones anuales a los antiguos habitantes de la capital[9].

Cobrar el costo marginal del uso de cada bien público puede resultar excesivamente engorroso. El costo de administración de un sistema de esta naturaleza puede ser mayor que el beneficio que de ello se obtenga.

[9]Braun, J. "Política Regional y Urbana en Chile", op. cit.

Es por esto que la administración urbana eficiente consiste en considerar como conjunto todos aquellos bienes públicos en que resulte demasiado complicado cobrar su uso por separado. Este bien público compuesto está sujeto naturalmente al mismo tipo de congestión; en este caso una "congestión general urbana". Para que el equilibrio interlocalidad sea eficiente, el habitante marginal debe enfrentar el costo marginal social de su decisión. Esto se consigue a través de los mismos métodos que para el caso de las externalidades. Habría una tarifa general urbana o se emitirían permisos transables para vivir en una localidad dada. La diferencia entre una alternativa y otra tiene que ver con aspectos distributivos en ningún caso despreciables.

Junto con los bienes públicos deben incluirse todas las externalidades que no sufren un trato especial. Nos inclinamos por un sistema en que los permisos de edificación e incorporación de predios al radio urbano incluyen un pago por concepto de congestión general y externalidades urbanas. En este mismo sistema tiene sentido discriminar entre actividades comerciales o industriales y residenciales. Las primeras estarán sujetas a patentes o permisos especiales equivalentes al costo que imponen al resto de los habitantes.

Conviene detenerse un momento en los permisos de edificación e incorporación de terrenos y sus diferencias. El permiso de edificación correspondería a la congestión general urbana o externalidades que producen nuevos habitantes en una ciudad. Este permiso sería por habitante o por hogar, de modo que un edificio de 100 departamentos pagaría lo mismo que 100 nuevas casas. Debe quedar claro que este pago refleja el costo marginal de una nueva edificación. Si un nuevo edificio produce congestión en una zona pero la elimina en otra, el permiso debe registrar la congestión neta.

Es indudable que el aumento del tamaño geográfico de una ciudad produce externalidades por sobre el aumento de la población. Esto es especialmente patente en el caso del transporte: no tiene el mismo costo un edificio en el centro de Santiago que 100 nuevas casas en la periferia.

Esta externalidad es la que viene a paliar el permiso de incorporación de terrenos que incluiría el mayor costo de la extensión de la ciudad. Estos elementos junto con el resto de la política urbana determinan no sólo un tamaño óptimo de la ciudad, sino además una densidad eficiente.

Lo anterior dice relación con el uso de los bienes públicos y no con el financiamiento del costo fijo. Recordemos que este mismo bien urbano compuesto es el que da origen a la ciudad y que es demandado por sus residentes. Cuando se realiza un proyecto de infraestructura urbana en una localidad, este produce beneficios a los agentes económicos allí situados. Estos beneficios se reflejan en el valor de los terrenos urbanos. Es, por tanto, natural que los costos fijos de los proyectos de infraestructura sean financiados a través de un impuesto territorial.

Es posible que existan bienes públicos en que el costo fijo puede quedar reflejado en cobros especiales a quienes se benefician directamente de ellos. Sin embargo, este cobro no debe depender de la intensidad de uso del bien. Un ejemplo puede servir para aclararlo. Puede ser que la red de transporte se financie a través de permisos de circulación o de un impuesto a los combustibles de uso no industrial. Debe quedar claro de la discusión anterior que este es un cobro fijo en el sentido de que no es un peaje por el uso de la vía pública. El peaje, si es que debe existir alguno, corresponde al costo marginal del uso de la vía no al costo de construirla.

Para terminar, es preciso señalar que cada comuna o localidad debe cobrar por el uso que de sus bienes hagan habitantes de otras localidades. Si, por ejemplo, un proyecto vial en una comuna mejora la calidad del transporte en otra, debe haber una compensación entre dichas comunas para financiar el proyecto. Aquí también deben cuidarse ambos elementos: la congestión urbana y el financiamiento de los proyectos de infraestructura.

Hasta ahora no se ha hecho ninguna mención a los planos reguladores, lo cual puede parecer extraño a algunos lectores. A grandes rasgos, un plano regulador define y regula el uso del suelo. Determina zonas

residenciales, mixtas o de industrias molestas, los límites urbanos, la vialidad mayor, espacios públicos y privados, etc. Adicionalmente, los planos reguladores contienen una normativa que define la altura de las edificaciones, la densidad, lotes mínimos y máximos, etc., por zona. Es claro entonces que en una ciudad bien administrada el plan regulador es en gran medida superfluo o entorpecedor.

Cuando la congestión de los bienes públicos y las externalidades han sido corregidas, la definición de zonas y normativas es automática y corresponde al óptimo social. Es conveniente distinguir aquí entre dos tipos de situaciones. La primera es la congestión que produce la nueva edificación o instalación de actividades comerciales e industriales. Este es el problema que hemos venido tratando y su solución ya la hemos estudiado. La segunda situación tiene que ver con externalidades que se refieren en un sentido amplio a incomodidades. Un ejemplo ilustra a lo que nos estamos refiriendo: la instalación de un bar en una zona residencial. Es evidente que la solución ideal a este problema no es otra que la que hemos dado para las demás externalidades: habría una compensación a los afectados que haría que los agentes percibieran el verdadero costo de sus actividades. Sin embargo, es muy probable que un sistema de compensaciones de esta naturaleza sería muy costoso de administrar. Es aquí cuando un plano regulador puede tener sentido. El plano regulador sería un instrumento sustituto, cuyas normativas tendrían que provenir precisamente de considerar las externalidades involucradas.

REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

Hemos señalado que el municipio tiene a su cargo la administración de algunas políticas destinadas a combatir la pobreza. También hemos sostenido que una política de redistribución de ingresos no debe hacerse a través de la distorsión de las decisiones sobre la asignación de recursos. Por tanto, si las políticas anteriormente señaladas producen efectos indeseables en la distribución de ingresos, la solución consiste en

suplementar el ingreso de los más pobres y no afectar costos y beneficios urbanos.

Adicionalmente se debe tener especial cuidado en no favorecer relativamente a los pobres de una localidad en desmedro de los de otra localidad alternativa. Para poner un ejemplo concreto, no debe resultar más difícil obtener un subsidio habitacional en regiones que en la capital.

Cada municipalidad debe recibir un aporte fiscal para financiar estas tareas, cuyo monto debe depender exclusivamente del número y nivel de pobreza existente en la comuna. Esta no es la política que se sigue en Chile actualmente. Sobre esto se volverá más adelante.

En relación a los establecimientos de educación y salud traspasados a las municipalidades, el principio es el mismo. Si estos servicios no se autofinancian la municipalidad debe recibir los montos necesarios en función del nivel de pobreza existente en la zona.

V Ley de Rentas Municipales y política urbana

Hemos determinado que la administración urbana eficiente consiste en lo siguiente:

1. Los bienes privados deben ser cobrados al costo marginal de producción, es decir, a precio de mercado.
2. Hasta donde sea posible, se deben corregir las externalidades y la congestión de los bienes públicos caso a caso mediante tarifas o permisos transables.
3. Respecto del conjunto de bienes públicos y externalidades en donde lo anterior no sea aplicable, la congestión y externalidad urbana general deben quedar registradas en los permisos de edificación e incorporación de suelos al radio urbano.
4. El financiamiento de los proyectos públicos de infraestructura debe

ser efectuado por la localidad que recibe los beneficios. En algunos casos particulares el costo podrá recaer sobre aquellos directamente beneficiados dentro de la localidad (por ejemplo, una red vial menor).

5. El grueso del costo de los proyectos de infraestructura pública debe quedar reflejado en un impuesto territorial.

Esta sección tiene por objeto examinar si esta política es compatible con la Ley de Rentas Municipales actual o con las modificaciones en estudio. Cuando se habla de la ley debe entenderse la legislación en vigencia actualmente. Es conveniente revisar las finanzas municipales en su conjunto. El Cuadro Nº 1 presenta el total de recursos municipales en el año 1990.

CUADRO Nº 1
Ingresos municipales 1990
(MM$ 1990)

		%
Ingresos propios	131.285	45,6
Ingresos delegados	61.691	21,4
Recursos externos municipales	94.904	33,9
Total	287.880	100,00

Fuente: Ignacio Irarrázaval Ll., (Coordinador), "Problemas y propuestas para el sistema de financiamiento municipal", *Documento de Trabajo*, 176, abril, 1992, Centro de Estudios Públicos.

Los ingresos delegados corresponden al financiamiento de los establecimientos educacionales municipalizados y a la Facturación por Atención Prestada (FAPEM) en salud. Los recursos externos corresponden a fondos públicos dependientes del gobierno central otorgados para el financiamiento de actividades o proyectos específicos, principalmente de infra-estructura y asistencia social.

Los ingresos propios consisten básicamente en ingresos corrientes. La importancia relativa de cada una de las partidas aparece en el Cuadro Nº 2.

La mayoría de las partidas son autoexplicativas. (Permisos de Circulación Vehicular, Impuesto Territorial, Patentes Municipales). Los derechos municipales son cobros por los servicios prestados y por los permisos y concesiones que otorgan las municipalidades.

El Fondo Común Municipal está compuesto por un 60% del Impuesto Territorial, un 50% de los Permisos de Circulación, un 65% de las Patentes Municipales de las comunas de Las Condes y Providencia y, finalmente, un 45% de las Patentes Municipales de la comuna de Santiago. El FCM es distribuido entre todas las comunas del país.

CUADRO Nº 2

Ingresos municipales propios	%
Fondo Común Municipal	36,72
Permisos de circulación	18,96
Impuesto territorial	17,81
Patentes municipales	11,56
Derechos municipales	9,33
Multas e intereses	3,67
Rentas e inversión	1,95

Fuente: Ignacio Irarrázaval Ll., *op. cit.*

Es destacable la importancia del Impuesto Territorial en el financiamiento municipal. Si se toma en cuenta que éste representa aproximadamente el 66% del FCM, el Impuesto Territorial representa cerca del 45% de los ingresos propios municipales.

Debe tenerse presente que los desgloses en ambos cuadros anteriores corresponden al total de las municipalidades en su conjunto, existiendo variaciones de importancia entre las distintas comunas. En particular el Fondo Común Municipal adquiere gran relevancia en las comunas más pobres.

Queremos señalar que el total de recursos municipales, incluyendo los recursos externos y excluyendo los delegados, son los fondos potencialmente disponibles para financiar la infraestructura urbana. Se dice potencialmente, puesto que existe una serie de servicios municipales adicionales; la salud y educación municipalizados son deficitarios y existen gastos de personal, etc. Estimaciones indican que el total de fondos destinados a la infraestructura (urbana) alcanzaban en 1990 a US$113 millones de ese mismo año. No es de extrañar la insuficiencia que es posible apreciar en estas materias.

Volviendo al propósito principal de este trabajo, a continuación se analizan los instrumentos a disposición de los municipios para lograr una administración eficiente. En primer lugar, es preciso señalar que la ley faculta a las municipalidades a cobrar derechos por los servicios y permisos que otorgan mediante las ordenanzas. Los montos de estos derechos son determinados por la propia municipalidad, siempre que no hayan sido fijados en cuerpos legales especiales. Este tipo de derechos sería, en nuestro esquema, aplicable a todos los bienes privados y los de infraestructura pública en que sea razonable hacerlo en función de los costos de administrar el sistema.

Un punto de la mayor importancia son los permisos de edificación y urbanización. Como sostuvimos, estos permisos deberían registrar la congestión y externalidades generales urbanas. Lamentablemente estos permisos son determinados por una norma general contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcción (Art. 28). Esta ley determina las tasas máximas aplicables. Aunque la intención del legislador es incentivar o desincentivar la construcción, la orientación de la ley es que estos derechos corresponden a la prestación de servicios de revisión e inspección.

Para dar un ejemplo, por subdivisiones y loteos se cobra un máximo del 2% del avalúo fiscal del terreno. Estimaciones solamente respecto al mayor costo de congestión en el transporte indican que cada nuevo hogar en Santiago produce un exceso de costos a los antiguos habitantes de

aproximadamente US$9.560[10]. Al 2% del avalúo fiscal se le puede agregar el 1,5% del presupuesto de la obra nueva y 2 cuotas de ahorro para la vivienda para la aprobación de planos para venta por pisos. En vista de estos antecedentes y otros, no deben extrañar la extensión de la ciudad de Santiago ni el desorden urbanístico que presentan algunas de sus comunas.

Las patentes municipales corresponden legalmente a un tributo que afecta a las actividades comerciales, industriales, profesionales, etc. El tributo alcanza una tasa máxima del 5 o/oo del capital propio del contribuyente con un tope de 1.000 UTM. La municipalidad puede rebajar esta tasa. El proyecto de modificación a la Ley de Rentas eliminaría el tope de 1.000 UTM. Dentro de la política urbana óptima, las patentes municipales pueden ser usadas para reflejar costos o beneficios diferenciales en relación a espacios residenciales. Idealmente las patentes deberían presentar una mayor flexibilidad; por ejemplo variar según el barrio donde estén ubicadas y no tener una relación demasiado estricta con el capital del establecimiento. Dadas estas limitaciones, la patente municipal, debe ser un importante instrumento en la administración municipal.

El siguiente elemento de importancia es el Impuesto Territorial. Estas contribuciones son pieza clave para el cobro del costo fijo de los proyectos de infraestructura urbana. La legislación establece una tasa del 2% sobre el avalúo fiscal de los bienes raíces. Las modificaciones a la Ley de Rentas Municipales establecen una tasa base del 1,6%, la que puede variar dentro de un rango que va desde 1% hasta 1,9%, quedando de beneficio municipal exclusivo, lo que excede el 1,6%. Esta flexibilización apunta en el sentido correcto; sin embargo el monto del impuesto parece demasiado pequeño como para financiar los proyectos requeridos. Debe recordarse, además, que el 60% del Impuesto Territorial pasa a formar parte del FCM.

[10]Braun, J. "Política Regional y Urbana en Chile", op. cit.

Donde se encuentran los mayores problemas es en lo que se refiere a los aportes externos del gobierno central y al FCM. La intención del FCM es claramente distributiva. Sin embargo, su distribución entre las distintas comunas está afecta a una serie de variables inadecuadas que no tienen que ver con la pobreza efectiva de la comuna. Es posible señalar que tan sólo un 36% de la distribución del fondo tiene una relación, aunque vaga, con el nivel de pobreza comunal.

En lo que se refiere a la obtención de los fondos hay dos elementos destacables. El primero es que, salvo las patentes de Santiago, Providencia y Las Condes, los aportes de la municipalidad al FCM pueden ser considerados, en sí mismos, como un impuesto que no distorsiona la localización de los agentes económicos. Esto porque representan porcentajes parejos por municipalidad de las recaudaciones por Impuesto Territorial y Permisos de Circulación.

El problema se produce cuando se viola uno de los principios básicos en la asignación de recursos, cual es que los costos de los proyectos de infraestructura recaigan en la comuna que se beneficia. A raíz de las transferencias al FCM y los topes en diversos derechos e Impuesto Territorial, las comunas no pueden costear sus proyectos de infraestructura. Es así como los aportes externos del gobierno central destinados a inversión duplican la realizada con ingresos propios municipales. Al no existir ningún mecanismo de compensación y al mezclarse los proyectos de inversión con elementos distributivos, lo que sucede es que un habitante de Arica termina financiando un Metro en Santiago.

Se debe tener presente que lo que aquí se propone no es terminar con los elementos redistributivos de la acción estatal. El punto es no distorsionar beneficios y costos sociales de ubicaciones alternativas. Es evidente que en aras de la simplicidad, el financiamiento municipal debería descansar básicamente en derechos e impuestos comunales y en aportes fiscales directos de acuerdo al nivel de pobreza. Como mínimo debería haber claridad en cuanto a la redistribución de ingresos y un sistema de compensaciones intercomunales que, excluyendo dichos

elementos redistributivos, permitiera que cada comuna pague por el costo de los bienes públicos que la benefician. Sólo de esta manera es posible lograr el mayor bienestar y calidad de vida al total de los habitantes del país.

VI Conclusiones

1) Los bienes privados a cargo del municipio deben ser cobrados al costo marginal de producción.
2) Cuando los costos administrativos lo permiten, se deben corregir las externalidades y la congestión de los bienes públicos caso a caso mediante tarifas o permisos transables.
3) Respecto del conjunto de bienes públicos en que lo anterior no sea aplicable, la congestión y externalidad urbana general deben quedar registradas en los permisos de edificación e incorporación de suelos al radio urbano.
4) El financiamiento de los proyectos públicos de infraestructura debe ser efectuado por la localidad que recibe los beneficios, los que quedan reflejados en el precio del suelo. Por consiguiente, el grueso de la infraestructura urbana debe ser financiado a través de impuestos territoriales.
5) Si la política anterior conduce a un deterioro en la distribución de ingresos, elemento que es discutible, la solución no consiste en distorsionar costos y beneficios sociales. Los problemas de desigualdad deben ser corregidos directamente sin alterar las señales sobre el uso óptimo de los recursos. Es, por tanto, fundamental que los elementos distributivos en el financiamiento local (como el Fondo Común Municipal) y del aparato público central tengan relación exclusiva con el nivel de pobreza de cada localidad. Los pobres de determinada región no deben ser perjudicados en relación a los que

viven en otro lugar.

6) Si es que las señales que enfrentan los agentes económicos no son las adecuadas, y por tanto la asignación espacial de recursos no es la óptima, la evaluación social de proyectos como se realiza hoy en día no tiene sentido.

7) La Municipalidad, en cuanto gobierno local, debe ser la encargada de aplicar esta política urbana óptima. Debe convertirse, por tanto, en el centro de beneficios y costos urbanos gozando de una autonomía financiera total. Esto, unido a la competencia entre las distintas comunas, conducirá a la maximización de la calidad de vida de todos los chilenos. Se requiere, por tanto, un cambio sustancial en la administración municipal en Chile.

ANEXO N° 1
FUNCIONES DE MUNICIPIO

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades Nº18.695 (1988)

Art. 3º Funciones privativas

a) Aplicar disposiciones sobre transporte y tránsito público
b) Aplicar disposiciones sobre construcción y urbanización
c) Planificación y regulación urbana-Plano regulador
d) Aseo y ornato de la comuna
e) Promoción del desarrollo comunitario
f) Elaborar, aprobar y modificarplan de desarrollo comunal

Art. 4º Funciones compartidas

a) Asistencia social
b) Salud pública
c) Protección medio ambiente
d) Deporte y recreación
e) Educación y cultura

f) Capacitación y promoción del empleo
g) Turismo
h) Transporte y tránsito públicos
i) Vialidad urbana y rural
j) Urbanización
k) Construcción viviendas sociales e inf. sanit.
l) Prevención riesgos auxilio sit. emergencia
ll) Actividades de interés común en el ámbito local

Art. 5º Atribuciones esenciales
a) Ejecución plan comunal de desarrollo
b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar presupuesto municipal
c) Administración de los bienes municipales
d) Dictar resoluciones obligatorias
e) Establecer derechos por servicios que presten
f) Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles
g) Otorgar subvenciones
h) Constituir corporaciones Arte y cultura
i) Establecer unidades vecinales para participación ciudadana.

IGNACIO IRARRÁZAVAL

AUTONOMÍA MUNICIPAL: UN PROYECTO PENDIENTE**

*Ponencia presentada al Congreso de Ciencia Política (Noviembre, 1992). Asociación Chilena de Ciencia Política.

**Agradezco los valiosos aportes y comentarios de Pablo Jordán y Luis Meneses. Versión resumida del trabajo "Autonomía Municipal: un Proyecto Político Pendiente", que será publicada próximamente en la Revista EURE.

Este trabajo tiene por objeto revisar el nivel de autonomía que ostentan los municipios chilenos, para lo cual se definen cuatro ejes de evaluación de este fenómeno. Asimismo, el estudio pretende entregar una visión actual del problema de la autonomía municipal chilena. Para cumplir con este objetivo, el estudio se basa en antecedentes disponibles en la actualidad, que tienen en buena medida un componente bastante "coyuntural". Sin embargo, los antecedentes que se recopilan y las conclusiones que se extraen, permiten entender que la situación presente del municipio chileno, corresponde a una evolución bastante predecible, por lo que los antecedentes estudiados sirven también para comprender la situación del municipio más allá de la mera coyuntura.

Al hablar de autonomía debe tenerse presente que este concepto tiene múltiples acepciones y definiciones jurídicas. En este trabajo interesará asumir una aproximación pragmática a este fenómeno, en este sentido, la autonomía municipal responde a la capacidad de los gobiernos locales para desempeñarse adecuadamente dentro de las competencias que le han sido definidas por la ley. Por lo anterior, autonomía municipal no significa autarquía, o tener poder para gobernarse a sí mismo, ya que en el caso chileno, por ser este un país unitario, la mayoría de las atribuciones que tiene

el municipio, vienen dadas por una cesión o reglamentación que el gobierno central ha especificado en la constitución o las leyes fundamentales. Es decir, autonomía municipal significa que esta instancia de gobierno tiene la capacidad para actuar dentro de su espacio de competencias. Nótese que se emplea la palabra **capacidad**, y no solamente **potestad**, para reflejar un concepto más amplio relacionado con la facultad de emprender acciones concretas que tiene el municipio, para con ellas lograr el cumplimiento de sus fines. Tampoco se debe homologar autonomía con autarquía, el municipio es por definición una instancia subnacional de gobierno, por lo que no puede competir con este, o atribuirse las mismas funciones.

Por lo tanto, se incluye dentro de esta definición amplia de autonomía, no sólo las atribuciones reglamentarias del municipio, que en el caso chileno son bastante escasas, sino también una autonomía de gestión o administración, autonomía económica, autonomía en la planificación y de desarrollo. Sin embargo, todo esto se encuentra enmarcado dentro de las competencias y funciones que la ley le define.

En consecuencia, por un lado lo que interesa aquí es analizar hasta qué punto el municipio chileno tiene la autonomía suficiente como para poder responder a las responsabilidades que la propia ley le asigna[1]. Por otro lado, la autonomía también repercute en que el municipio asuma una clara responsabilidad de sus propias decisiones, acciones u omisiones. En una democracia representativa, resulta muy importante que la forma de administración del Estado permita identificar quienes son los que verdaderamente ejercen el poder, en que ámbitos y cómo lo hacen, de manera que el elector pueda optar y juzgar con información suficiente respecto de quiénes serán sus representantes.

Por el contrario, sería poco conveniente encontrar una situación de impunidad de gestión pública, en la que ninguna instancia del sector reconoce responsabilidades o derechos, siendo estas traspasadas a otros niveles de gobierno sin que ninguno las asuma concretamente.

[1]La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece las funciones privativas y compartidas de estas.

El Municipio Chileno: Antecedentes

El sistema municipal chileno ha tenido desde sus orígenes un importante lugar en la organización institucional del país. Esto se ha reflejado en la legislación, en una permanente consideración de la estructura, funciones, sistema de representación y financiamiento de la municipalidad.

La revisión de la legislación municipal refleja concepciones bastante diferentes del rol que la ley le entrega a esta institución. Es así como en el período colonial, el municipio era fundamentalmente una instancia de participación en el poder local. No es de extrañarse que nuestra Independencia se haya proclamado en un cabildo abierto.

Pero luego al crearse las instituciones de la República independiente perdieron su autonomía y anterior carácter y pasaron a formar parte del poder central, especialmente en la Constitución de 1833.

El ordenamiento jurídico de las municipalidades hasta fines del siglo pasado mostraba que estas instituciones eran dependientes del poder central, ya que éste podía hasta suspender sus actos. Un cambio cualitativo importante se aprecia con la "Ley de la Comuna Autónoma", de 1891, que entregaba mayores competencias al municipio, definía sus ingresos propios y le otorgaba una amplia gama de facilidades administrativas. Sin embargo, muchas de las atribuciones quedan aún bajo tuición del gobierno central.

Si se revisan las funciones y atribuciones que la ley les entrega a las municipalidades entre 1955 y 1988, se puede llegar a la conclusión de que son bastante similares. El cuadro Nº1 muestra que la gran mayoría de las atribuciones actuales ya habían sido reconocidas en 1955, pese a que algunas de ellas fueron definidas con una redacción diferente a la actual, por lo que se presentan como "atribuciones homologables". Sin embargo, las acciones reales que que el municipio puede emprender son significativamente distintas, como consecuencia directa del nivel de recursos de que disponen.

CUADRO Nº 1
Comparación de las Funciones del Municipio

Ley de Municipalidades Nº 18.695 (1988) (Incluye modificación 1991)	Ley Organización Nº 11.860 (1955)	Decreto Ley Nº 1.289 (1976)
Art. 3º. Funciones Privativas		
a) Apl. disp. transporte y transito público	Atribución homologable (Ah)	Atribución Privativa (AP)
b) Apl. disp. sobre construcción y urbaniz	Ah	
c) Planif. y regul. urbana-Plano regulador	Ah	AP Instrumento Planificación
d) Aseo y ornato de la comuna	Ah	AP
e) Promoción del desarrollo comunitario	–	Atribución Compartida (AC)
Art. 4º Funciones compartidas		
a) Asistencia Social	Ah	AC
b) Salud pública	Ah	AC
c) Protec. medio ambiente	–	–
d) Deporte y recreación	Ah	AC
e) Educación y cultura	Ah 3* 4*	AC
f) Capacit. y promoción del empleo	Ah	AC
g) Turismo	A	AC
h) Transporte y Tránsito públicos	Ah	AP
i) Vialidad urbana y rural	Ah	AP
j) Urbanización	Ah	AC
k) Construc. viv. sociales e inf.sanit.	–	AC
l) Prevenc. riesgos y auxilio sit. emerg.	Ah	AC
ll) Actividades de interés común en el ámbito local	Ah	AC 1* 2*
Art. 5º Atribuciones esenciales		
a) E.,A.,M. y Ej. plan comunal de desarrollo.	–	AP IP
b) E., a., m. y ej. presupuesto municipal	Ah	AP IP
c) Administ. de los bienes municipales	Ah	AP
d) Dictar resoluciones obligatorias	Ah	Potestad
e) Establ. derechos por servicios que presten	A	A
f) Adquirir y enajenar bienes m. e i.	A	A
g) Otorgar subvenciones	Ah	
i) Const. Corp. Arte y cultura	–	–
j)Establ. unidades vecinales para part. ciud.	–	–

1 Funciones que la ley haya confiado a otros organismos no establecidos en la comuna.

2 Comercio e industria, Alcoholismo.

3 Destinar el 5% de sus ingresos al servicio de desayunos escolares

4 Alfabetización y capacitación.

De esta manera, es posible concluir al igual que lo planteado por Fernández (1981), que la legislación del municipio contemporáneo chileno muestra una evolución cíclica de las atribuciones municipales. Algunos cuerpos legislativos definen extensamente una amplia gama de atribuciones, las cuales suelen ser derogadas ante la incapacidad de los municipios de poder ejercerlas adecuadamente debido a la escasez de recursos o simplemente por incompetencia. En el segundo ciclo se definen nuevas atribuciones municipales, bastante más restringidas. De hecho, las atribuciones que la ley les entrega a las municipalidades son bastante similares entre 1955 y 1988. Sin embargo, las acciones reales que esta instancia emprende son significativamente distintas, como consecuencia directa del nivel de recursos de que disponen. Desde su origen, el municipio autónomo se funda sobre la sólida base de la libertad política (Guzmán, 1916). En Junio de 1992, se realizan después de casi veinte años, las primeras elecciones para elegir los gobiernos municipales de manera democrática. No cabe duda de que el proceso eleccionario significó un importantísimo avance en la autonomía del municipio. Los concejales al ser elegidos directamente por los habitantes de la comuna deben responder a estos. Por otro lado, en la gestión comunal existen espacios relevantes para permitir que la autonomía se exprese verdaderamente en una forma particular de gobierno local.

Para terminar conviene tener presente que durante los años 1990, 1991 y 1992 el tema de la descentralización, regionalización y municipalización del Estado ha sido una de las áreas de mayor interés en la opinión pública. La discusión se ha desarrollado en torno a una amplia gama de reformas legales que se han propuesto a la institucionalidad vigente en esta área. En este sentido, parte de la discusión quedó definida inicialmente en el "Acuerdo sobre la reforma constitucional a la administración comunal y regional". Las repercusiones prácticas de dicho acuerdo, se han visto reflejadas en la reforma al Capitulo XIII de la Constitución Política, la reforma a Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y La Ley sobre Gobierno y Administración Regional. Sin embargo, el proceso de reformas está lejos de alcanzar su fin.

II AMBITOS DE EVALUACIÓN DE LA EXPECTATIVA DE AUTONOMÍA

En esta sección se discuten los ejes de evaluación de la autonomía municipal, respecto de los cuales existen antecedentes como para poder realizar un análisis y que a juicio del autor aparecen como más relevantes. Sin embargo, debe tenerse presente que pueden existir otros ámbitos de evaluación, que a pesar de ser interesantes, no han podido ser abordados por falta de información[2].

Ejes de evaluación de la autonomía municipal

a. Toma de decisiones: cual es el tipo de decisiones que puede tomar el gobierno local, qué capacidad tiene el municipio para tomar decisiones relevantes en su ámbito territorial. Es decir, cuales son sus funciones y atribuciones.
b. Administración y recaudación de ingresos: Hasta que punto son los municipios responsables de la administración y recaudación de sus propios recursos.
c. Administración municipal: Cual es el nivel de autonomía que disponen los municipios para elaborar sus propias políticas de administración de personal y definir sus propias orientaciones de gasto.
d. Definición de políticas y estrategias de desarrollo local: Hasta que punto, el municipio puede definir sus propias políticas de desarrollo local, cual es el nivel de supeditación de este a las preparadas por otras instancias de gobierno.

Para comenzar esta revisión conviene tener presente antes que nada, que por ser Chile un Estado Unitario y los municipios formar parte de la administración

[2]Por ejemplo: también resultaría muy interesante poder evaluar cuál es el nivel de participación efectiva en la toma de decisiones municipales, más allá de la elección de un concejal. Otros ámbitos de interés,serían las interrelaciones entre las elites de los partidos políticos y el poder local, cuál es la influencia de lo local en el desarrollo nacional. Todos estos ámbitos tienen repercusiones respecto del grado de autonomía del gobierno local.

del Estado, existen una serie de restricciones propias de esta situación que limitan el accionar del municipio. En general, es importante señalar que el municipio chileno está regido por el principio general del Derecho Público que establece que estos "pueden hacer sólo lo que la ley les permite", a diferencia del Derecho Privado, por ejemplo, que puede actuar en todos los campos salvo aquellos en los que la ley le prohibe. Además, también es importante recordar que los municipios chilenos están obligados a acatar toda la jurisprudencia de la Contraloría General de la República. Finalmente, por ser parte de la administración del Estado, los municipios deben encuadrarse en la Ley de Bases de la Administración del Estado, no pueden sobrepasar las políticas de un servicio público y por lo tanto deben actuar dentro de los planes nacionales y regionales definidos por ellos.

A. Funciones y atribuciones:

En la primera sección, se señalaron las principales funciones y atribuciones vigentes de los municipios. A continuación se hará una breve revisión respecto de cuáles son las competencias efectivas del municipio en estos ámbitos, poniendo énfasis en las funciones privativas y haciendo mención general de las compartidas.

Funciones Privativas:

- Transporte y tránsito público: El municipio no puede salirse de la normativa del ministerio de Transporte, lo que hace que en la práctica los departamentos de tránsito se dediquen sólo a otorgar licencias de conducir y a cambiar el sentido de las calles.

  En la ciudad de Santiago, la instalación de un semáforo está sujeta a la aprobación de la Comisión de Transporte Urbano, tramite que puede durar hasta seis meses.
- Plano regulador: Como es sabido en este ámbito el municipio sólo propone el plano regulador que lo rige, ya que este debe ser aprobado

por el Ministerio de la Vivienda de acuerdo a sus propias normas. El proceso de aprobación del plano regulador tomó cinco años en el caso de la comuna de La Granja.

En el caso de una modificación es en el Plano Regulador Intercomunal, se entiende que afectan automáticamente a todos los planos reguladores comunales preexistentes, los que deben adecuarse a la norma superior inmediatamente.

- Plan de desarrollo comunal: Tal como se ha mencionado, el plan de desarrollo comunal debe adecuarse a las políticas sectoriales propiciadas por el nivel central.
- Disposiciones sobre urbanismo y construcción: En este caso, la propia función establece que el municipio debe "aplicar" las disposiciones sobre construcción y urbanismo; para esto queda sujeto a las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

FUNCIONES COMPARTIDAS:

Como norma general, todas las funciones compartidas quedan sujetas a la normativa pertinente de cada sector en este sentido, las iniciativas municipales en el área de Deportes y Recreación quedan sujetas a las políticas de DIGEDER, las iniciativas de capacitación a las del SENCE[3], etc. En el ámbito de protección de medio ambiente, los municipios deben aportar $400 por cada permiso de circulación, para financiar la Comisión de Descontaminación esto en virtud de un "convenio" con la Intendencia Metropolitana de Santiago. En general, cualquier iniciativa municipal más allá de lo establecido por el sector, puede merecer una investigación sumaria por parte de la Contraloría General.

La amplia gama de atribuciones compartidas, que van desde la promoción de la cultura a la salud pública, pasando por cualquier actividad de interés

[3]DIGEDER Dirección General de Deportes y Recreación

SENCE Servicio de Capacitación y Empleo - Ministerio del Trabajo.

común en el ámbito local, tiene el inconveniente de que no existe una clara delimitación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Esto tiene implicancias, positivas y negativas, para el municipio.

Por el lado positivo, esta variedad de funciones permite a los municipios que disponen del financiamiento adecuado intervenir en todas aquellas áreas que estimen convenientes dentro del ámbito local. Por ejemplo, muchas municipalidades han definido planes de seguridad local en conjunto con Carabineros; esto sucede a pesar de que no es una función expresamente contemplada en la ley, pero sí de interés local. En consecuencia, estas atribuciones compartidas con el gobierno central, unidas al posible desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local (artículo 4º letra Ll Ley Nº 18.695) permiten un proceso de adaptación al cambio, más dinámico que el que el legislador puede haber previsto.

Por el lado negativo, las amplias atribuciones compartidas permiten al gobierno central exigirle al municipio una variedad de actividades, las que generalmente no tienen el reembolso financiero adecuado por parte del Estado. Por ejemplo, campañas de higiene ambiental consistentes en la vacunación masiva de animales domésticos, que no tienen un reembolso contemplado en el sistema de Facturación por Atención Prestada.

B. ADMINISTRACIÓN Y RECAUDACIÓN DE INGRESOS PROPIOS, DELEGADOS Y EXTERNOS

Para tener una idea sobre la cantidad de recursos que llegan a un municipio, conviene tener presente cuáles son las distintas fuentes de recursos que financian, directa o indirectamente, programas y proyectos que tienen lugar en la comuna. Si bien la categorización de las fuentes de financiamiento que se sugiere no corresponde a la clasificación oficial

de la contabilidad fiscal, ésta permite una mejor compresión del sistema. Se distinguirán tres grandes fuentes de financiamiento de las actividades y proyectos de localización comunal, ingresos propios, delegados y recursos externos.

INGRESOS PROPIOS

Los ingresos propios corresponden fundamentalmente a los ingresos corrientes. Estos últimos se dividen en ingresos tributarios como permisos de circulación, patentes comerciales e Impuesto Territorial e ingresos no tributarios que considera a los derechos pagados por diversos conceptos, incluido el servicio de recolección de basuras. Aparte de los ingresos corrientes, el municipio puede percibir ingresos de capital- herencias y donaciones- e ingresos por su participación en el Fondo Común Municipal (FCM). Dentro de los ingresos propios, se considera este fondo, que reúne los aportes obligatorios que todos los municipios deben hacer a un fondo de carácter redistributivo. En algunas clasificaciones de ingresos municipales, se suele hacer referencia a los *ingresos propios permanentes*, los que consideran los ingresos de la primera parte de esta definición, dejando afuera la participación municipal en el FCM. Los ingresos propios se encuentran reglamentados por la Ley de Rentas Municipales (D.L. 3.063), todos ellos incorporados al presupuesto municipal[4]. En resumen, los ingresos propios son los que financian la gestión municipal.

En el cuadro Nº2 se presenta la evolución de los ingresos municipales entre 1985 y 1991. Para el análisis del cuadro debe tenerse presente que las cifras que aparecen son para la totalidad del país, existiendo grandes variaciones por tipo de comunas. Por ejemplo, en las comunas pobres el aporte del Fondo común municipal puede significar hasta el 70% de los ingresos municipales propios. Respecto de los ingresos propios permanentes, se puede apreciar que el impuesto territorial es el que tiene la mayor importancia de todos.

[4]Para una explicación más detallada sobre los ingresos municipales, véase: Bravo, V. y Pino, S. (1992) y Miranda, I. y Meneses, L., en este libro.

CUADRO Nº2
Ingresos Municipales Propios 1985-1990
(Millones $ 1991)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Renta de Inversiones	-	-	3.205,6	3.025,1	3.597,5	3.969,9	4.306,9
Impuesto Territorial	26.300,4	25.466,5	27.096,9	28.081,5	32.293,0	25.075,5	28.993,1
Permiso Circulación	9.316,6	9.006,0	11.837,6	15.394,3	14.976,4	14.549,6	13.801,9
Patentes Municipal	11.586,7	11.634,8	12.518,1	13.820,0	17.716,6	17.393,6	19.962,0
Derechos Aseo	3.997,9	3.329,1	3.313,4	3.527,8	3.241,7	3.220,5	4.377,8
Derechos Varios	9.824,5	10.251,8	10.791,4	12.202,2	12.854,9	12.825,7	13.517,6
Multas e Intereses	3.602,0	3.935,1	5.031,9	5.275,8	6.198,1	6.035,6	6.937,9
Fondo Común Municipal	46.998,4	47.749,9	52.427,3	63.208,8	59.321,0	50.409,5	60.546,6
Total	111.626,5	111.373,1	126.222,2	145.535,5	150.199,1	133.479,9	152.443,9

Estructura Porcentual

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Renta de Inversiones	-	-	2,5	2,1	2,4	3,0	2,8
Impuesto Territorial	23,6	22,9	21,5	19,3	21,5	18,8	19,0
Permiso Circulación	8,3	8,1	9,4	10,6	10,0	10,9	9,1
Patentes Municipal	10,4	10,4	9,9	10,2	11,8	13,0	13,1
Derechos Aseo	3,6	3,0	2,6	2,4	2,2	2,4	2,9
Derechos Varios	8,8	9,2	8,5	8,4	8,6	9,6	8,9
Multas e Intereses	3,2	3,5	4,0	3,6	4,1	4,5	4,6
Fondo Común Municipal	42,1	42,9	41,5	43,4	39,5	37,8	39,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional.

A continuación se revisará brevemente el rol que le corresponde al municipio respecto de las principales corrientes de ingresos, considerando el nivel de autonomía que este tiene en el manejo de ellos[5].

– Impuesto Territorial: Es el impuesto que se paga por la tenencia o dominio de bienes raíces en relación a una tasación fiscal. La base imponible o avalúo es determinada por el Servicio de impuestos internos, la recaudación está en manos de la Tesorería General de la República. El 40% de lo recaudado por este tributo es de beneficio del municipio donde está localizado el predio, el 60% restante pasa a componer el Fondo Común Municipal.

Acerca de las restricciones del municipio respecto de su más importante fuente de financiamiento propio, y. en pocas palabras, debemos afirmar que la municipalidad no tiene facultad de aumentar o disminuir localmente la tasa general de dicho impuesto. Tampoco tiene ingerencia sobre los avalúos, exenciones, condonaciones y retasaciones; demás está decir, que cuando el nivel central determina cualquiera de estas medidas, no hay compensaciones financieras al municipio. Por ejemplo, las condonaciones han sido determinadas unilateralmente por el Gobierno central perdiendo el municipio toda posibilidad de percibir esos ingresos. Lo más dificultoso respecto del impuesto territorial, es que el municipio no tiene actualmente facultades para realizar las cobranzas judiciales de este tributo, a pesar de ser el beneficiario del mismo[6].

– Permisos de circulación: Es un impuesto respecto de los vehículos que circulan por las vías públicas. El tributo tiene una tasa progresiva en función del avalúo del vehículo que oscila entre un 1% y un 4,5% de su

---

[5]Nota del editor: Los lectores que tengan conocimiento sobre las características de las principales corrientes de ingreso municipal, especialmente aquellos que hayan leido previamente a Miranda y Meneses, en este mismo texto, podrán omitir la lectura de las definiciones que aparecen a continuación. Sin embargo, estos conceptos son muy importantes para comprender el nivel de autonomía financiera de los municipios.

[6]Debe hacerse notar que existe un proyecto de ley sobre rentas municipales que subsanaría muchas de las limitaciones actuales del municipio respecto de la administración y recaudación del impuesto territorial.

precio. El avalúo se aplica respecto del precio corriente en plaza que es determinado por el Servicio de impuestos internos. El 50% de lo recaudado queda en el municipio donde está inscrito el vehículo, el resto ingresa al Fondo Común Municipal.

Si bien parece adecuado que los avalúos sean hechos por una instancia central, dada la dificultad en el cálculo, debe tenerse presente que los municipios desconocen este mecanismo. Por otra parte, existen algunas exenciones que tampoco aparecen como convenientes a los municipios. Debe tenerse presente, que la recaudación de este impuesto ha estado en manos municipales durante varios años con el el consecuente aprendizaje de eficiencia, a pesar de existir algunos problemas pendientes. A pesar de esto, el gobierno central, a través del Ministerio de Transportes propuso en 1991, traspasar la recaudación de este impuesto al Registro Civil, lo que significaría un grave retroceso en términos de la capacidad recaudatoria autonóma de los municipios.

– Patentes municipales: Corresponde al impuesto pagado al municipio por el ejercicio de toda profesión, oficio, industria o actividad lucrativa. La base imponible para el cálculo de la patente es el capital propio destinado a la actividad gravada, el monto del tributo corresponde al 2,5 por mil a 5 por mil del capital propio de cada contribuyente. En el caso de las patentes municipales sólo las comunas más ricas del país (Providencia(65%), Las Condes (65%) y Santiago (45%)) hacen aportes con estos recursos al Fondo Común Municipal.

Respecto de las patentes municipales, el que debe realizar las recaudaciones correspondientes es el municipio. Sin embargo, esta instancia no tiene competencia para determinar la tasa de impuesto y tampoco las exenciones (Por ejemplo, transporte terrestre de pasajeros y de carga). La mayor limitación del municipio, en este ámbito, se refiere a los problemas de fiscalización. En general, los municipios tienen severas restricciones sobre quienes trabajan como inspectores municipales, y no tiene atribuciones para contratar más inspectores financiados con los ingresos de la futura recaudación. Otro aspecto importante, se refiere a

la falta de colaboración institucional con otros órganos del Estado. Es el caso del Servicio de Impuestos Internos que no solicita el pago de patentes municipales a los contribuyentes que timbran boletas de servicios, sin embargo, el municipio exige iniciación de actividades y boletas timbradas a todos sus proveedores. Finalmente, existe un complejo espacio de responsabilidades municipales en la fiscalización de normas que impiden la regulación de las actividades comerciales, quedando estas como informales. La mayoría de estas normas no han sido definidas por los municipios sino por los servicios centrales y tienen carácter nacional, entre éstas se puede mencionar la obsolescencia de planos reguladores, las normas de salud del ambiente y otras.

– Derechos municipales: son los pagos que reciben los municipios por concesiones, permisos o pagos de servicios; por ejemplo permisos de urbanización, concesión de playas, servicio público de aseo domiciliario y otros. Los montos de la mayoría de los derechos están fijados por ley o bien en Ordenanzas Municipales.

En esta corriente de ingresos en general el municipio tiene mayores niveles de autonomía en su administración. El mayor inconveniente en este caso se presenta en los derechos por el servicio de aseo domiciliario debido a que la mayoría de los predios exentos del Impuesto Territorial también lo están de este derecho.

– Fondo Común Municipal: El Fondo Común Municipal (FCM) es un fondo redistributivo creado en 1979, con el objeto de apoyar financieramente a las comunas más pobres. Tal como se ha mencionado previamente, el fondo se constituye con la recaudación parcial de todos los municipios en los siguientes recursos: impuesto territorial, permisos de circulación y patentes municipales , en el caso de tres municipios de Santiago. La distribución del FCM se define cada tres años en base a cuatro indicadores que son número de habitantes, número de predios exentos, menor nivel de ingresos propios permanentes y número de comunas.

En esta área de recursos existen algunos problemas ligados con una falta de transparencia en la administración del FCM. Por una parte, no se da

a conocer los factores que determinan los coeficientes[7], es decir, no se conocen las variables utilizadas para definirla, por ejemplo, las comunas no conocen el total de población que se les estimó, el cual muchas veces queda rápidamente obsoleto. Por otra parte, no existe una instancia formal de apelación ante problemas como el anterior o respecto a posibles recursos no ingresados al FCM por diversos motivos.

En resumen, respecto de los ingresos propios municipales puede plantearse que sí bien los municipios disponen de diversas fuentes de financiamiento, en una buena parte de ellos, la responsabilidad de su recaudación o manejo no reside en esta instancia. Esto provoca en la mayoría de los municipios una pasividad financiera, que se traduce en esperar las transferencias del gobierno central.

Ingresos Delegados

Corresponden principalmente a los ingresos que el gobierno central les transfiere a los municipios para financiar los servicios incorporados a la gestión municipal. Entre estos servicios se cuentan la atención primaria de salud, educación municipalizada y atención de menores. En este sentido, los recursos transferidos por el Ministerio de Educación vía subvenciones, o por el Ministerio de Salud vía Facturación por Atenciones Prestadas, no se incorporan al presupuesto de la gestión municipal, sino que se llevan en presupuestos independientes por áreas. Los ingresos delegados están reglamentados por el DFL 1-3.063.

Respecto de los ingresos delegados se deben tomar en cuenta dos consideraciones importantes: primero, se debe discutir cuál es la autonomía en la generación de estos recursos y segundo cuál es la discrecionalidad en la administración de los recursos o en los servicios que se financian con estos. En general, puede plantearse que las transferencias del gobierno central de los ingresos delegados corresponden a transferencias del tipo automáticas y no discrecionales. Es decir, ocurren con una cierta periodicidad predefinida,

[7]Debe reconocerse que los coeficientes mismos se publican en el Diario Oficial.

la cual es conocida por el propio municipio y se calculan sobre antecedentes informados. La mayor dificultad en este ámbito reside en que la base de la transferencia es definida por el gobierno central de acuerdo a su apreciación del estado de las finanzas públicas. Por ejemplo, en el caso de la subvención educacional, el valor de la unidad de subvención (USE) es fijado por el Ministerio de Hacienda en relación con los reajustes del sector público. Debe tenerse presente que entre 1982 y 1990 la subvención educacional sufrió una pérdida de valor real equivalente a un 24%[8]. Más aún, el Estatuto Docente fijó el valor de una hora cronológica a partir de la cual se determinan los sueldos de todos los profesores del país, esta situación rigidiza excesivamente la gestión de la administración municipal, ya que casi el 90% de los recursos transferidos por subvención se destinan a remuneraciones. En otras palabras, la base de las remuneraciones de los profesores municipales las determina el Ministerio de Hacienda.

La mayor dificultad en la administración de los ingresos delegados está relacionada con la escasa discrecionalidad de que dispone el municipio para decidir respecto del uso final de los ingresos por este concepto y decidir sus usos alternativos. Tal como se mencionó previamente el, Estatuto Docente no sólo fijó para todo el país el valor de la hora cronológica, sino también los sistemas de incentivo al personal (asignaciones especiales) y las dotaciones de los servicios. Algo prácticamente idéntico a lo anterior, se está planteando en el llamado "Estatuto de la atención primaria de salud municipal" que se discute en el parlamento.Sin embargo, debe reconocerse , que una parte de los gastos adicionales que se originan a partir de estas modificaciones legales, será financiado a partir de un "Fondo de Recursos Complementarios", que es administrado por el gobierno central y que no se incorpora en el corto plazo al mecanismo de financiamiento tradicional; como es la subvención en el caso de la educación.

En resumen respecto de los recursos delegados puede decirse que la mayor ventaja del sistema municipal, reside en poder tomar sus propias

[8]Valladares 1991, MINEDUC, citado en Martelli et. al. 1992

determinaciones descentralizadamente para mejorar la gestión y administración de los servicios. Sin embargo, las piezas legislativas mencionadas limitan severamente esta autonomía del municipio, ya que estos no pueden despedir, elegir, ni aumentar su dotación de funcionarios de acuerdo a sus necesidades. Más aún se determina centralmente un sistema de incentivos basado en la antigüedad, la capacitación y el mérito que puede perfectamente no coincidir con otros criterios posibles de determinación local como es el rendimiento individual.

RECURSOS EXTERNOS DE REPERCUSIÓN MUNICIPAL[9]

Los recursos externos de repercusión municipal son una variedad de fondos públicos que son definidos por el gobierno central para financiar actividades o proyectos específicos. Entre éstos hay fondos de origen sectorial o ministerial como el Programa de Equipamiento Comunitario del Ministerio de la Vivienda, y otros de origen intersectorial como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Desde otro punto de vista, puede plantearse que hay fondos destinados a financiar obras de infraestructura física, como los dos anteriormente nombrados, y otros fondos de carácter social o asistencial, como el Subsidio Unico Familiar. Todos estos fondos repercuten de alguna manera en el financiamiento municipal, ya sea "sustituyendo" recursos para el financiamiento de proyectos que de alguna manera deberían o podrían haber sido financiados con recursos propios del municipio[10] o aportando "recursos adicionales" para el financiamiento de obras que el municipio, posiblemente, no estaba dispuesto a emprender, pero que el gobierno central estimó como prioritarias[11]. El nivel de discrecionalidad municipal en la

[9]Esta sección está extractada de Irarrázaval y Joannon, en este mismo texto.

[10]Ya que esos fondos están destinados a desarrollar actividades dentro de las funciones del municipio.

[11]Dado que el tema de los recursos externos se trata en detalle en artículo de Irarrázaval y Joannon de este libro, en esta sección sólo se presentará la definición de este concepto.

administración de estos recursos es totalmente variable, desde ser un mero ejecutor de la normativa del gobierno central, como en el caso del Subsidio Unico Familiar a ser un administrador de los recursos y gestor de proyectos como en el Programa de Mejoramiento de Barrios.

Por lo tanto se debe tener presente que a pesar de lo conveniente que pueden ser estos fondos para el desarrollo de la comuna, desde la perspectiva del planificador local, el municipio está incapacitado para tener un plan de inversiones de largo plazo. Por otra parte, el municipio que depende de manera importante de recursos externos, no puede efectivamente comparar el valor de un proyecto respecto de otros, es decir no puede hacer ajustes en el margen, que es lo que la teoría microeconómica nos enseña como la ruta hacia una asignación eficiente[12]. Finalmente, el proceso para acceder a los fondos puede ser el reflejo de la oferta de fondos centrales y no necesariamente reflejar las demandas locales por financiamiento.

C. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Bajo este título nos interesa revisar, cuál es el nivel de autonomía que dispone el municipio para elaborar sus propias políticas de gasto y administración de personal.

En la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM Nº 18.695) y la Ley de Rentas Municipales (D.L. 3063), se definen algunos de los aspectos relevantes en este ámbito. Cabe hacer notar que las recientes modificaciones a la LOCM (Ley Nº 19.130. "D.O." del 13/03/1992) establece un nuevo párrafo sobre "Financiamiento y patrimonio municipal", el que establece que las municipalidades "gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas". Esta reforma significa un importante avance en la autonomía financiera de los municipios, toda vez que otorga un reconocimiento legal de más rango a sus principales fuentes de financiamiento. Sin embargo, en la citada legislación se define un tope en cuanto a la proporción del presupuesto

[12]Véase texto de John Levy en esta misma publicación.

municipal destinada a subvencionar fundaciones y corporaciones sin fines de lucro[13]. Adicionalmente, la legislación también define la proporción del presupuesto que se puede destinar a personal. Finalmente, también se define sí es posible contratar personal externo a la planta municipal.

Como es sabido, la autonomía municipal se ve severamente constreñida en todo el ámbito de la administración de personal. Siguiendo la tradición centralizada en las negociaciones del personal municipal, durante 1992 se realizaron gestiones tendientes a lograr un mejoramiento de los sueldos de los funcionarios municipales en los grados más bajos de la escala (13 a 20), lo que se concretaría con el aumento en la asignación municipal y en algunos caso el sueldo base. También se definió la creación de una asignación por antigüedad en base a bienios por años servidos.

Lo sorprendente de esta negociación es que esta se celebró entre representantes de los ministerios del Interior, Hacienda y de la Asociación de Empleados Municipales; dejando fuera a los Alcaldes o Jefes de Finanzas municipales, quienes son los que en definitiva deberán asumir el costo de estos mejoramientos salariales[14]. Al igual que en el caso de los servicios traspasados, nos encontramos nuevamente con una situación de claro sobrepasamiento de las funciones elementales que un municipio debiese tener. No parece posible pensar que este mismo esquema se pudiese aplicar al sector privado, con una mesa de negociación salarial entre el Ministerio del Trabajo y los trabajadores, que ignora a los empresarios.

D. DEFINICIÓN DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

En la revisión de las funciones municipales se analizó previamente, hasta qué punto los municipios pueden definir por sí mismos sus propias

[13]Aunque parezca extraño, también se definen las áreas en que esos topes no son aplicables.

[14]Debe reconocerse que para el primer año del mejoramiento salarial, el Ministerio de Hacienda estaría dispuesto a asumir un 55% del costo total. En todo caso, los municipios deberían hacerse cargo de la totalidad del costo en un plazo de tres años.

políticas de desarrollo local. En este tema interesará revisar brevemente, por el contrario, cuales son las iniciativas que el gobierno central le impone al local, logrando muchas veces una pasividad por parte de este último al tener que responder a las demandas del primero.

Por ejemplo, más allá de las funciones establecidas taxativamente en la ley, el municipio debe hacerse cargo de todas las iniciativas cívicas que define el gobierno central (censos, procesos eleccionarios, manifestaciones públicas, etcétera). Esta situación es una resultante de que la ley le confía al municipio las funciones de otros organismos públicos no establecidos en la comuna.

También el municipio ha debido hacerse cargo de algunas iniciativas de los servicios centrales en áreas que no son asumidas por estos. Por ejemplo, el programa de desparasitación, que debe ser incorporado al programa regular del medioambiente de acuerdo a un oficio del Intendente de Santiago.

Todos estos esfuerzos no conllevan necesariamente un rembolso pecuniario por las prestaciones realizadas por el municipio, en los ámbitos de otros servicios. Obviamente, el municipio debe distraer parte de sus recursos para atender estas demandas del nivel central.

III A MODO DE CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES

A continuación se enumeran algunos elementos que a juicio del autor, emergen como los aspectos de mayor relevancia y repercusión en relación al tema de la autonomía municipal.

- Pasividad

  La importante dependencia financiera que tiene el municipio actual frente al gobierno central, repercute en una pasividad de los primeros que se manifiesta en no ejercer todas las acciones que dispone para

recaudar los recursos que le corresponden. Las iniciativas de recaudación y de mayores aportes a los ingresos propios todavía se concentran en el centro.

Del mismo modo, hay una variedad de funciones que debe desempeñar el municipio, por mandato, indicación o sugerencia del gobierno central, estas le impiden poder actuar con iniciativa más allá de dar respuesta a las demandas centrales.

Las instituciones democráticas modernas, y entre ellas el municipio exigen de elevadas cuotas de creatividad en el plano de la relación entre la comunidad y las autoridades. Se relacionan, asimismo, los propósitos de la descentralización con los principios de la democracia, en el espacio de gestión local. La gran capacidad formativa de hábitos democráticos en la ciudadanía que forma parte del potencial municipal, está aún por explorarse en Chile.

- Falta de transparencia

Existe falta de transparencia[15] en la transferencia de los recursos actuales a los municipios. Los municipios no disponen de la información suficiente como para poder corroborar el monto de las asignaciones presupuestarias que le corresponden. Tampoco existen instancias de apelación formal en este ámbito.

- Discrecionalidad del gobierno central

Complementario a los elementos anteriores, existe una buena cuota de discrecionalidad del gobierno central para intervenir directamente en los asuntos municipales. Esto se refleja tanto en determinaciones respecto de la administración de personal como en la decisión sobre la transferencia de recursos extraordinarios.

- Incapacidad de escrutinio público.

La estructura de administración local chilena no permite el juicio publico e informado de la gestión local. Es posible deslindar responsabilidades en otras instituciones tanto de nivel superior como en condiciones estruc-

[15]Nótese que se habla de falta de transparencia o información; no se está planteando posibles áreas de corrupción.

turales de la administración, es posible "echarle la culpa al empedrado". Esto redunda en que las autoridades locales sostendrían una orientación preferente a la relación con los niveles superiores de la jerarquía institucional, y rara vez como complemento a la orientación hacia la satisfacción de las necesidades y demandas de la comunidad. Los votantes deben ser capaces de evaluar lo más objetivamente posible la gestión de sus representantes a nivel local (Heald, 1983). Por lo tanto, deben haber señales que den estas indicaciones antes de, o durante el escrutinio político, expresado en la elección de los representantes; en este sentido, otras formas de participación local, no necesariamente de carácter representativo, pueden cobrar mayor importancia, grupos de presión, asociaciones de vecinos, etc.

Lo anterior obliga a aprovechar la oportunidad de la actual coyuntura política municipal en el sentido de diseñar sistemas de control ciudadano, que acerquen a los votantes locales a la autoridad, permitan la evaluación sistemática de la acción municipal integre a los representantes ciudadanos a la gestión. En otras palabras la democracia local es un camino que recién comienza a ser recorrido y que, sin duda, constituye el principal desafío para el sector en Chile.

Como corolario de estas conclusiones, es interesante preguntarse, ¿hasta qué punto ésta evolución en el ámbito de la administración territorial del Estado responde más bien a un proceso de descentralización por oferta que a uno por demanda[16]. En otras palabras, cuáles fueron los elementos motivantes del proceso descentralizador, fueron estos la "concesión" de atribuciones que el gobierno central estuvo dispuesto a dar en razón a diversos objetivos (oferta), (como un posible interés en lograr una mayor participación ciudadana o lograr mayor eficiencia en la provisión de sus servicios); o más bien, responde este proceso a una "presión" o articulación de demandas locales que terminaron por convencer al gobierno central de la conveniencia de actuar en este sentido (demanda).

[16]Este concepto ha sido sugerido previamente por Pablo Jordán.

Para hacer valer realmente una visión más autónoma del municipio, se requiere que el proceso descentralizador tome un carácter más dinámico articulando verdaderas demandas, más que esperar pasivamente las ofertas descentralizadoras del gobierno central, las que generalmente son funcionales a su estructura de acción. En este sentido, son los propios municipios los que deben comenzar a gestar sus propias demandas y propuestas, para que el gobierno central sea el que contribuya a la compatibilización más que a la imposición.[17]

La respuesta a la pregunta previa, está muy vinculada con el desarrollo de este trabajo y , a pesar de tratarse de un análisis exploratorio, puede plantearse que esta surge efectivamente como un corolario de los antecedentes revisados. La evidencia recogida muestra que en general, en el caso chileno las transferencias de competencias del gobierno central ha respondido más bien al modelo de "oferta descentralizadora";es decir, ha sido el Estado el que ha cedido atribuciones. Este es el caso, por ejemplo, de la transferencia de la Educación y la Salud Primaria al ámbito municipal en el año 1981, lo que no sólo no fue solicitado por los municipios, sino que en algunas oportunidades, hasta resistido.

Por el lado de las demandas descentralizadoras de los municipios, debe reconocerse que en los últimos años se han visto pocos movimientos en esta dirección. Lo único que se puede plantear en este ámbito son algunas discusiones en torno a la capacidad de gestión real de los municipios en relación a funciones que el gobierno le traspasó, por ejemplo mayores recursos para la educación municipalizada; pero no han existido presiones por mayores espacios de autonomía. Es probable, en este sentido, que los nuevos representantes municipales, por el hecho de ser democráticamente electos, tengan una mayor libertad frente al gobierno central, ya que su autoridad proviene de las bases locales. Por lo tanto esto les permite tener una mayor capacidad de convocatoria para gestar demandas ante problemas puntuales.

[17]Una actitud más activa de los municipios puede visualizarse en la creación de la Asociación Chilena de Municipalidades.

ALGUNAS PROPOSICIONES

- Aumentar las responsabilidades en la recaudación de ingresos.
  Parece totalmente necesario que el municipio debe hacerse cargo cada vez más del manejo de sus finanzas. Para esto se propone transferir gradualmente la capacidad de recaudación del impuesto territorial. El gobierno central se debería concentrar fuertemente en fiscalizar que la recaudación sea oportuna y adecuada y que los recursos pertinentes se enteren al FCM.
- Aumentar la discrecionalidad en el gasto.
  También parece altamente deseable que el municipio tenga mayores flexibilidades en el gasto, de esta manera podrá verdaderamente producirse una mayor capacidad de respuesta a las demandas locales. Esta medida, no es anárquica pues siguen sujetas al tribunal de cuentas de la Contraloría y obviamente al control del Concejo municipal. Lo anterior, exige, por lo demás, un esfuerzo adicional al municipio en definir su estrategias.
- Definir el sentido de los recursos externos.
  Es necesario revisar cuál es el sentido de las transferencias del gobierno central y qué se espera de los municipios al recibirlas.[18]

Dentro de este ámbito, debería lograrse que las transferencias del gobierno central se enmarquen en el esquema de transferencias automáticas, no discrecionales y en bloque.

Complementario a lo anterior, desde el punto de vista de los recursos centrales de apoyo a los municipios, debe tenderse al financiamiento de proyectos y programas integrales o multidimensionales, que por lo tanto tiendan a reflejar condiciones locales en su formulación y ejecución.

- Precisar lo mejor posible las funciones compartidas.
  Es necesario delimitar lo mejor posible los ámbito de responsabilidad

[18]Véase: Irarrázaval y Joannon en este mismo texto.

del municipio. Para esto se requiere una revisión de las funciones compartidas y determinar cuáles y de qué forma se hará cargo el municipio.

A partir de una clara delimitación de funciones con el gobierno central, el municipio podrá desarrollar nuevas competencias de gestión, ya que sabrá hasta donde llegan las demandas del centro y donde comienza su ámbito de acción.

- Asociar a cada nueva función traspasada alguna forma de garantía presupuestaria o de financiamiento estructural.

  No es posible que los gobiernos locales continúen recibiendo funciones traspasadas del Gobierno central, sin un claro y adecuado sistema de financiamiento. Sí bien, la mayoría de las funciones que se han traspasado a los municipios constituyen un avance en la descentralización del Estado, no es posible pensar que esta pueda ocurrir en base a un subsidio de los gobiernos locales al Gobierno central.

- Autorizar o permitir espacios administrativos de mayor flexibilidad por ejemplo en la conformación y tamaño de las plantas.

  Este elemento constituye una antigua reivindicación de los gobiernos locales. Es posible avanzar en dar mayor autonomía en la conformación de la estructura organizativa del municipio. La ley debiera prever o definir las situaciones que pueden provocar conflictos por excesiva discrecionalidad local, pero no debiese llegar a definir la estructura de las plantas para cada uno de los municipios del país.

BIBLIOGRAFÍA

BRAVO,V. y PINO S. (1992) "Las finanzas del sector municipal" En: "Problemas y propuestas para el financiamiento municipal" *Docto. Trabajo* Nº 176 - Centro de Estudios Públicos.

FERNANDEZ, J. (1981) *"Régimen Jurídico de la Administración Municipal"* Editorial Jurídica Santiago

GUZMAN, M.A. (1916) *"El municipio autonómo."* Imprenta Chile Santiago.

HEALD,D. (1983) *"Public Expenditure"* Martin Robertson, Oxford.

MARTELLI, G. ; DURAN, L. y N. HERRERA (1992) "El sistema financiero municipal chileno: Problemas, desafíos y propuestas" *Materiales para el desarrollo local y regional* - Programa de Asesoría de la Fundación Friederich Ebert.

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL (1992) "La estructura presupuestaria municipal." *Democracia Regional y Local* Nº9 Octubre.

JOSÉ MARÍA FUENTES

DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO: MODELO Y PROPOSICIONES PARA SU APLICACIÓN EN LAS FINANZAS MUNICIPALES*

* Versión corregida de texto publicado como «Documento de Trabajo» Nº 176 del C.E.P.

El presente trabajo entrega algunas proposiciones orientadas a mejorar la situación del financiamiento municipal.

Se analizan, en primer lugar, los diversos actores involucrados con las finanzas municipales y se hace notar que cualquier cambio significa favorecer los intereses de algunos y desfavorecer los de otros.

A continuación se hace un diagnóstico de los principales problemas del financiamiento municipal en la actualidad, haciendo hincapié en dos de los principales puntos de discusión: el desfinanciamiento de los servicios traspasados y la administración del Fondo Común Municipal.

Finalmente, se plantea un conjunto de proposiciones destinadas a asegurar el financiamiento municipal, mejorar la equidad impositiva y la eficiencia y transparencia de todo el sistema.

PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS

Abordar la situación actual del financiamiento municipal y explorar sus posibilidades en el futuro requieren de una previa identificación de los diversos actores involucrados, ya que cualquier acción que se realice en este plano implica favorecer los intereses de algunos y perjudicar los de otros. Aunque en muchos casos la magnitud de la pérdida sea menor que la ganancia, siempre habrá algún grupo que saldrá parcialmente desfavorecido. Lo importante es,desde una perspectiva de justicia y bienestar social, que las medidas propuestas favorezcan al conjunto de la sociedad chilena.

Los principales actores relacionados con el sistema municipal y sus finanzas son los siguientes:

a) *Los ciudadanos:* El conjunto de ciudadanos del país está relacionado con el sistema municipal y su financiamiento desde dos puntos de vista complementarios: como usuarios del sistema municipal y como contribuyentes. Como usuarios reciben los beneficios derivados de la acción del municipio; como contribuyentes aportan al financiamiento del sistema municipal (a través de impuestos de beneficio municipal, de tasas y de impuestos de beneficio fiscal que son traspasados a los municipios para programas sectoriales).

   Aunque los ciudadanos como conjunto financian y son los usuarios del sistema municipal, ello no significa que cada uno reciba un cierto "servicio" proporcional a su desembolso. Existen grandes transferencias al interior del sistema municipal, derivadas del hecho que, con excepción de algunas funciones que llegan a todos, gran parte de la actividad municipal está enfocada hacia sectores de menores recursos, y los que pagan los impuestos son, mayoritariamente, los sectores medios y altos de la sociedad.

   Desde el punto de vista de cada ciudadano, sus intereses apuntan a

obtener la mayor cantidad y los mejores servicios y pagar el menor nivel de impuestos y tasas.

b) *Las municipalidades:* Cada una de las 334 municipalidades del país tiene un conjunto de funciones que realizar y para ello cuenta con un determinado volumen de recursos.

Estos recursos provienen, básicamente, de tres fuentes:

- La proporción que le corresponde directamente de las contribuciones a los bienes raíces cobrados en su comuna, de los permisos de circulación de vehículos y de las patentes de las actividades lucrativas que se llevan a cabo en la comuna.
- Las tasas cobradas por algunos de sus servicios (recolección de basura, permisos de construcción, etcétera).
- Las transferencias desde el Fondo Común Municipal.

Los intereses de cada municipalidad apuntan a obtener la mayor cantidad de recursos para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos.

Es importante hacer notar, en este contexto, que las municipalidades tienen intereses parcialmente comunes y otros parcialmente contradictorios. Es común el interés por obtener mayores recursos para el sistema municipal como conjunto. También lo es el que los órganos del gobierno central les transfieran funciones financieras. Es contradictorio a la hora de repartirse el Fondo Común Municipal y también al momento de entregar totalmente, y en forma oportuna, los recursos del Fondo Común Municipal recaudados por cada municipio. También puede ser contradictorio el interés por cobrar las patentes en aquellos municipios que deben transferir parte significativa de los valores recaudados por este concepto al Fondo Común Municipal.

c) *Los órganos centralizados del Estado:* La actividad municipal está inscrita dentro de la actividad estatal como conjunto. Los órganos centralizados reciben y entregan información a las municipalidades. También realizan acciones en conjunto, pero lo más frecuente es que las municipalidades implementen políticas que han sido decididas y financiadas centralmente.

Caso típico es la obtención de recursos a través de fondos asociados a programas de inversión o de otro tipo (ejemplo: FNDR,(Fondo Nacional de Desarrollo Regional) lotes con servicios, etcétera). Otra situación semejante se presenta en la realización de actividades de las municipalidades que son financiadas centralmente (ejemplo: red de subsidios, educación, salud primaria, etcétera).

Tanto a las municipalidades como a los órganos centralizados debe interesarles que los ciudadanos obtengan del Estado como conjunto el mejor nivel de prestaciones. Sus intereses se vuelven parcialmente contradictorios en relación al financiamiento: los municipios desean obtener el máximo de recursos para realizar holgadamente las funciones "delegadas"; los órganos centrales desean transferir el mínimo posible de recursos.

d) *El sistema municipal como conjunto:* El conjunto de las 334 municipalidades forma el sistema municipal chileno. Aunque no existe un organismo que represente al sistema como tal, sin duda éste tiene características e intereses propios que son distintos a los actores ya mencionados y que debieran ser considerados.

Al sistema municipal le interesa que el conjunto de las municipalidades pueda contar con los fondos suficientes para entregar los mejores servicios a los ciudadanos. Esto implica hacerlo presente a los ciudadanos, ante los órganos centralizados del Estado y frente a cada municipalidad como prioridad de la totalidad de las municipalidades.

II PROBLEMAS ACTUALES DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

SERVICIOS TRASPASADOS

Los servicios traspasados de educación y salud son, a juicio de la mayor parte de los especialistas relacionados con el tema municipal, los

principales causantes del problema financiero por el que atraviesa hoy el sistema municipal.

La información disponible indica que el sistema municipal, como conjunto, gasta más en educación y salud que lo que recibe como aporte de los ministerios de Educación y Salud (a través de los subsidios en educación y el FAPEM en salud).[1]

El fenómeno permite diversas interpretaciones. Para algunos ello se debe a la ineficiencia del sistema municipal, el que no es capaz de manejar en forma adecuada los recursos (como lo harían los privados). Para otros el aporte adicional de las municipalidades corresponde a un gasto voluntario para mejorar el nivel de educación y salud en su comuna. Para la mayor parte de las personas ligadas a las municipalidades la situación tiene su explicación en el monto inadecuado de subvenciones y FAPEM,(Facturación por Atención Prestada Municipal) el que estaría bajo los costos medios de prestación de esos servicios.

Aunque probablemente los tres factores mencionados explican el problema (con prioridades distintas), parece indudable que los órganos del gobierno central entregan un financiamiento que es más bajo que el valor medio de producir ese servicio en la sociedad chilena, con lo que obligan al sector municipal a gastar sumas voluminosas y significativas de sus recursos en la provisión de servicios que debieran ser financiados a través de fondos sectoriales del Estado. Generalmente esta situación deriva en una caída de la inversión municipal, ya que este rubro actúa como variable de ajuste frente a nuevas necesidades de fondos.

Control de los recursos del Fondo Común Municipal

El Fondo Común Municipal es un factor clave de las finanzas municipales. Es un mecanismo ideado para redistribuir fondos al interior del sistema

[1] Ver opiniones en el mismo sentido en "Documento de Trabajo" Nº 176 del CEP. págs 29 y 134

municipal, transfiriendo recursos desde los municipios más ricos a los con menores ingresos. Para un importante número de municipalidades, los recursos obtenidos a través de este Fondo constituyen una parte muy significativa de sus ingresos, por lo que la forma en que se reparten y administran afectan de manera gravitante su gestión.

Resumiendo, el Fondo está formado por el 60% de las contribuciones de bienes raíces (Impuesto Territorial) y el 50% de los permisos de circulación de todos los municipios del país, más el 65% de lo que recaudan las municipalidades de Providencia y Las Condes por concepto de patentes municipales y el 45% de lo que recauda la municipalidad de Santiago por el mismo concepto anterior.

El Fondo se reparte de dos formas: un 90% se distribuye de acuerdo a un "Coeficiente de Participación Trienal" y un 10% según un "Coeficiente de Participación por Menores Ingresos para Gastos de Operación Ajustados" de duración anual.

El 90% aludido se reparte de acuerdo a la siguiente fórmula (con la que se definiría el Coeficiente de participación trienal).

- 10% en proporción directa al número de comunas del país.
- 20% en proporción directa al número de habitantes por comuna.
- 30% en proporción directa al número de predios exentos de pagar el impuesto territorial de cada comuna.
- 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente por habitante de cada comuna.

El "Coeficiente de Participación por Menores Ingresos para Gastos de Operación Ajustados" es determinado anualmente considerando los déficit de operación de las municipalidades que presentan esta situación.

Lo que hasta aquí se ha descrito, y que pareciera no tener problemas para su aplicación, ha encontrado una serie de dificultades derivadas de la respuesta que se ha dado hasta hoy a cuatro preguntas básicas: ¿Quién recauda los fondos destinados al Fondo Común Municipal? ¿Quién los reparte? ¿Cómo se fijan los montos y factores que determinan la repartición? y ¿Cómo pueden las distintas municipalidades controlar estos procesos?

Actualmente el Impuesto Territorial (aproximadamente un 70% del Fondo) es recaudado por la Tesorería General de la República. Los permisos de circulación (aproximadamente un 25% del Fondo) son recaudados por las propias municipalidades. El 5% restante (patentes municipales de las comunas de Santiago, Providencia y Las Condes) es recaudado por estas mismas municipalidades.

Tal como se explicó antes, el 90% del Fondo se reparte de acuerdo a ciertos coeficientes determinados cada tres años por la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior. El destino del 10% restante es también determinado, anualmente, por esta misma secretaría.

Aunque existe una fórmula clara y objetiva para determinar los "Coeficientes de Participación Trienal", ni las municipalidades ni el público tienen acceso a los datos que sirven como base para dicha determinación. ¿Cuál es la población que se consideró para cada comuna? ¿Qué datos se tomaron en cuenta para determinar el menor ingreso propio permanente por habitante de las comunas? son algunas de las preguntas importantes que quedan sin respuesta.

La repartición de los fondos la realiza la Tesorería General de la República, a partir del Impuesto Territorial recaudado por ella misma y de los fondos correspondientes a los demás impuestos que le han sido transferidos por los municipios.

Para el sistema municipal como conjunto la situación descrita es problemática debido a las siguientes razones:

- Su mayor ingreso (impuesto territorial) es recaudado por la Tesorería General, lo que no le permite realizar una activa gestión de cobranza.
- La Tesorería no da un detalle acabado (predio a predio) de lo recaudado por Impuesto Territorial en cada comuna.
- No existe una información clara y acabada de la forma en que se determinan los coeficientes trienales que permita a cada municipalidad fiscalizar los datos usados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- Los organismos que fiscalizan que las municipalidades entreguen a tiempo lo que recaudan para el Fondo Común Municipal, son órganos

centrales del Estado, que no tienen el mismo interés que los municipios en el tema. Existen indicios de que la suma del total de lo recaudado por los municipios en algunos de los impuestos que forman el Fondo Común, no es equivalente a las cifras de los ingresos del Fondo relacionados con ellos.

- Si existe un excedente en el 10% destinado a gastos de operación ajustados, éste no vuelve al Fondo para ser repartido a través del coeficiente trienal (se entrega al sistema municipal en una forma relativamente discrecional).

III PROPOSICIONES

ASPECTOS GENERALES

Una proposición global frente al financiamiento municipal conlleva implícitamente una visión del Estado, de las relaciones entre los diversos órganos y dependencias que lo forman y de la relación con los ciudadanos.

Abordar un tema tan amplio excede los límites del presente artículo. A pesar de ello, en los siguientes párrafos se expondrán algunas proposiciones básicas para una futura estructuración del sistema municipal chileno y su subsistema de financiamiento.

En la actual legislación chilena, las municipalidades tienen un conjunto de funciones que les son privativas y otras que pueden desarrollar o no con el resto de los órganos del Estado. Toda actividad que no se inscriba en alguna de las funciones explícitamente enumeradas en la ley orgánica correspondiente no puede ser realizada por las municipalidades.

¿Por qué la legislación chilena considera en estos términos –sin duda restrictivos– las funciones del municipio? Probablemente es el producto de dos tendencias que se conjugaron en los constituyentes y legisladores que definieron las bases jurídicas del actual sistema municipal chileno: la tradición

centralista del Estado chileno y la desconfianza frente a la actividad estatal (incluyendo la municipal) por parte de la Junta de Gobierno y sus asesores. La estructura antes mencionada no es la única posible para abordar el sistema municipal de un país. De hecho, las naciones con una tradición descentralizada se han desarrollado a base de posiciones diferentes a las mencionadas. Un modelo alternativo, que es usado en otros países y que puede ser la base de un sistema municipal chileno que dé pasos más significativos en la línea de la descentralización, está basado en dos grandes principios: *la competencia del ámbito municipal en todo aquello que no le esté explícitamente vedado y la concentración frente al ciudadano de la atención y provisión de servicios del Estado en una sola institución.*

La competencia del ámbito municipal abarque todo aquello que no esté vedado explícitamente permite al municipio, como la expresión del Estado más próxima a los ciudadanos, adaptarse en una forma rápida frente a las nuevas necesidades y demandas que ellos planteen. Para que el municipio pueda actuar bastan la voluntad municipal y la ausencia de alguna ley o precepto constitucional que se lo prohíba.

La concentración, frente al ciudadano, de la atención y provisión de servicios del Estado en una sola institución significa que todo "servicio estatal" es entregado a los ciudadanos a través de las municipalidades, excepto que alguna ley haya dispuesto algo diferente. Lo anterior implica que los organismos sectoriales tienen una estructura a nivel regional y/o provincial, pero que no prestan servicios directamente al público y que a nivel comunal no tienen una estructura propia. La estructura regional y provincial de los organismos sectoriales tiene en este contexto funciones de planificación, dictación de normas, coordinación y fiscalización. La existencia de una organización comunal de ciertos servicios es sólo excepcional y justificada en la actividad sectorial propia (ejemplo: policía).

El modelo antes expuesto tiene las siguientes ventajas:

- Permite al sistema municipal (e indirectamente a todo el sistema estatal) adaptarse en forma permanente y más rápida a las necesidades de los ciudadanos.

- Permite el desarrollo diferenciado del Estado según las características propias de cada comuna.
- Mejora el servicio y ahorra tiempo al ciudadano, quien tiene un único proveedor de "servicio estatales".
- Ahorra recursos estatales al impedir, en principio, la proliferación de estructuras estatales sectoriales que tengan todos los niveles del Estado (nacional, regional, provincial, comunal).

El modelo expuesto permite, adicionalmente, proponer algunos elementos que mejoren el desempeño de los aspectos financieros del sistema municipal. Actualmente no existe, en términos generales, un modelo que regule los ingresos y egresos del sistema municipal. La existencia de los impuestos de beneficio municipal, las tasas, los ingresos del Fondo Común y los fondos asignados a programas en el lado de los ingresos y de los distintos ítemes de gastos (incluidos los programas) en los egresos no corresponden a un modelo global, sino al producto de un desarrollo que superpuso modelos parciales y medidas particulares.

Un modelo general de finanzas municipales debe considerar, al menos, las siguientes categorías de ingreso y egresos: ingresos propios directos, ingresos propios del Fondo Común, ingresos destinados a programas, gastos de operación, inversión y gastos asociados a programas.

Los ingresos propios directos corresponden a los impuestos que el municipio recibe directamente más las tasas y demás ingresos del municipio. Estos ingresos, sumados a los del Fondo Común, deben formar los ingresos propios, aquellos de los cuales el municipio dispone en forma libre para afrontar los gastos de operación e inversión y aquellas iniciativas que decida emprender.

Los ingresos destinados a programas y los gastos asociados a ellos corresponden a un importante conjunto de ingresos y gastos que se debe estudiar en forma especial. Actualmente se podrían clasificar en esta categoría los subsidios educacionales y de salud, los programas del FNDR, los beneficios de la red social, etcétera. Corresponden a fondos entregados por las administraciones sectoriales del Estado a los municipios para su administración.

Este tipo de ingresos y gastos debería guiarse por las siguientes normas:

- Los fondos entregados por las administraciones sectoriales a los municipios deberían ser suficientes para pagar todos los gastos asociados a las entregas de los servicios que esos fondos financian.
- Los municipios deberían dar cuenta de sus gastos a las administraciones sectoriales y permitirles la fiscalización, tanto desde el punto de vista de la corrección jurídica de sus actos (fondos usados para lo que estaban destinados) como desde el punto de vista de la eficiencia. La forma de la fiscalización es materia de un estudio más acabado, pero debe permitir una fiscalización real sin que signifique un entrabamiento de la actividad municipal o una excesiva injerencia de las burocracias sectoriales en ella.

En general, y en particular frente a los problemas financieros, no existe en la legislación chilena un órgano o asociación de derecho público que represente los intereses del sistema municipal como conjunto[2]. Sin duda, esto es una debilidad del sistema. Las trescientas treinta y cuatro municipalidades, con tamaños, problemáticas e intereses distintos, no pueden representar en una forma adecuada al sistema municipal como conjunto. La creación de una asociación de derecho público que represente al sistema municipal en la administración del Fondo Común y frente a los órganos del Estado responde a una necesidad y requiere sólo voluntad política para ser realizada (son necesarios sólo pequeños cambios institucionales).

Proposiciones específicas

a) Crear un sistema que permita dar información adecuada y oportuna a los municipios.

Gran parte de los problemas relacionados con la planificación y el control de las finanzas municipales están relacionados con la falta de información.

[2] Nota del Editor: En mayo de 1993 se constituyó la Asociación Chilena de Municipalidades, una de sus tareas principales es la de contribuir a perfeccionar y modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades , aspirando a lograr una solución al problema de las rentas municipales.

El sistema municipal chileno se caracteriza por la poca información disponible para que los municipios puedan controlar sus ingresos.

Un sistema de información para el sistema municipal requiere, al menos, abordar las siguientes esferas:

- La información que maneja la Subsecretaría para fijar los coeficientes.
- La información de recaudación de permisos de circulación de todas las municipalidades y las patentes de las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes.
- La información de recaudación de contribuciones de cada comuna (detallada a nivel de predio).
- La información catastral de cada comuna (sobre la que se cobran las contribuciones y algunas de las patentes municipales).

La transparencia del sistema municipal hace necesario que se conozcan, en todo momento, las variables que determinan los coeficientes a través de los cuales se reparte el Fondo Común.

Es importante, también, que cualquier municipio, o una institución que represente al conjunto del sistema municipal, pueda fiscalizar la correcta entrega de fondos de parte de cada municipalidad al Fondo Común.

Cada comuna debe tener la situación de sus contribuyentes al día (en una forma semejante a las empresas de utilidad pública). Esto le permitirá realizar una labor de cobranza más efectiva para poder entregar más prestaciones a la comunidad.

La información catastral permitiría a cada comuna fiscalizar el correcto cobro de impuestos y tasas en su comuna. Lo anterior, además de permitir elevar los ingresos municipales sin necesidad de una retasación generalizada, es una exigencia de equidad respecto de quienes pagan correctamente sus impuestos.

b) Obligar a los órganos centrales del Estado a financiar las actividades traspasadas.

Tal como se mencionó anteriormente, el sistema municipal está inscrito dentro del sistema estatal y está llamado a complementarse con los órganos centralizados del Estado.

Desde un punto de vista financiero, esto es posible sólo si los órganos centralizados le delegan actividades que estén financiadas. Este hecho, que es un precepto constitucional en países de cultura descentralizada, es una necesidad sistémica evidente para tener un sistema municipal que realice funciones autónomas y otras "delegadas" en nuestro país.

En el contexto actual esto significa abordar el problema de los déficit en educación y salud que los ministerios han traspasado a las municipalidades.

c) Crear un órgano intermunicipal que defienda los intereses del sistema:

El sistema municipal como conjunto tiene intereses y necesidades propios, que el actual sistema administrativo del país no contempla. El interés del sistema municipal es distinto y complementario al del Estado central, al de cada una de las municipalidades y al de los ciudadanos individuales.

Al sistema municipal le interesa que el conjunto de las municipalidades del país reciba los recursos necesarios que le permita brindar a sus habitantes los servicios que, por ley o por tradición, éstos esperan de ellas. Esto implica que una función central de quien represente al sistema como conjunto, sería recaudar del Estado central, de cada uno de los municipios y de los ciudadanos la totalidad de los fondos a los que el sistema municipal (en particular el Fondo Común Municipal) tenga derecho.

Un organismo, probablemente una asociación de derecho público, que fiscalice la entrega de estos fondos por parte de cada municipalidad y de los órganos del Estado y que fomente la cobranza de los impuestos morosos es una necesidad para el aumento de la eficiencia y la equidad del sistema municipal.

Las funciones más importantes de este organismo debieran ser:

- Mantener un sistema de información de las finanzas municipales (mencionado anteriormente).
- Fiscalizar la transferencia de fondos de la Tesorería a las municipalidades y al Fondo Común.

- Fiscalizar la entrega por parte de cada municipio de los recursos para el Fondo Común.
- Fiscalizar la determinación de coeficientes por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- Apoyar a los municipios en su labor de cobranza.
- Hacer valer los derechos de las municipalidades como conjunto (en relación a los recursos relacionados con el Fondo Común) frente a los municipios pasivos en la cobranza y/o en la fiscalización de predios subvaluados o con un uso distinto al declarado (por lo que pagan menos Impuesto Territorial y/o patentes municipales).

d) Dar facultades a las municipalidades para gestionar la cobranza de los impuestos adeudados:

Los recursos con que cuenta una municipalidad dependen de lo recaudado en su territorio y de lo que recibe a través del Fondo Común. Actualmente las contribuciones, que constituyen la mayor parte de los ingresos provenientes de su territorio, son recaudadas por la Tesorería General. Esto incluye tanto la cobranza normal como la cobranza morosa.

Para el sistema municipal sería de gran utilidad que las municipalidades pudieran, al menos, participar en la cobranza de los morosos de su comuna. Esto sería conveniente tanto para las municipalidades que lo hicieran como para el conjunto de todas las municipalidades. que se beneficiarían por el ingreso de la parte de estos recursos correspondiente al Fondo Común.

e) Permitir la licitación de las deudas de contribuciones a los bienes raíces.

El sistema municipal depende, tal como se ha dicho, en forma muy importante de los ingresos del Impuesto Territorial. El retraso o el no pago definitivo representa un daño para el sistema municipal.

La licitación de las deudas de contribuciones permitiría al sistema municipal obtener recursos líquidos, transfiriendo estas deudas al sector privado (probablemente al sistema financiero), el que se haría cargo de la cobranza.

La idea propuesta tiene las siguientes ventajas:

- Consigue recursos líquidos para el sistema municipal.
- Desburocratiza el sistema al pasar la cobranza morosa al sector privado (a especialistas).
- Flexibiliza la cobranza, ya que los privados pueden hacer rebajas u otras medidas al ser propietarios de la deuda.
- No afecta a los más pobres, ya que están exentos del impuesto territorial.
- Si el gobierno y el Parlamento desean condonar deudas por contribuciones, deberán recomprárselas al sector privado (según un mecanismo que puede quedar establecido en la ley) y no provocan un daño financiero al sistema municipal. Esta alternativa permitiría al gobierno internalizar el costo de sus medidas.

f) Fomentar la tasación adecuada para contribuciones y patentes comerciales:

A lo largo de Chile hay una gran cantidad de predios que tienen un valor significativamente distinto a sus tasaciones oficiales o se les da un uso diferente al que figura en los registros municipales. El valor diferente afecta al valor del impuesto territorial que el contribuyente paga; su uso en actividades distintas a las habitacionales implicaría el pago de patentes municipales.

Un esfuerzo sostenido de las municipalidades en el sentido de integrar los cambios realizados en los predios a los registros y catastros municipales, así como registrar los cambios de uso de ellos, puede allegar significativos recursos tanto a la municipalidad que realiza este esfuerzo como a todo el sistema municipal a través del Fondo Común. Algunas municipalidades están realizando con éxito esta labor.

g) Incluir variables de dispersión espacial en la distribución del Fondo Común Municipal:

El Fondo Común no considera entre los factores la dispersión espacial de la población dentro de las comunas. Esto perjudica fuertemente a las comunas rurales, donde es común que cada una de ellas esté

Indice de Autores

Braun, Juan: Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile, Ph.D. en Economía por la Universidad de Harvard. Profesor Instituto Economía U.C.

Daher, Antonio: Arquitecto, Master en Planificación Regional, Pontificia Universidad Católica de Chile, Profesor e investigador de la Facultad de Arquitectura e Instituto de Estudios Urbanos de la misma Universidad.

Fuentes, José María: Ingeniero Civil, Universidad Católica de Chile. Licenciado en Ciencias del Desarrollo por ILADES, y Magister en Administración Pública por la Universidad de Speyer (Alemania). Se ha desempeñado como investigador en el área de gobierno local en el C.E.D. e ILADES.

IRARRÁZAVAL, IGNACIO LL.: Ph. D. en Planificación Social, London School of Economics. Coordinador del Area Política Social y Descentralización e Investigador del C.E.P. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

JOANNON, PATRICIA V.: Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Se desempeñó hasta 1991 en el Departamento de Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

JORDÁN, PABLO: Arquitecto, Universidad Católica de Chile. Master en Planificación Urbana M.I.T., coordinador proyecto "Gestión Urbana en ciudades medianas seleccionadas en América Latina", CEPAL, División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.

LEVY, JOHN: Ph.D. (Urban Public Policy) New York University, Profesor Asociado, Virginia Polytechnic Institute & State University. Autor del libro: Economic development programs for cities, counties & Towns, Praeger, New York,1990.

MENESES, LUIS V.: Abogado, Universidad de Chile. Secretario de Planificación de la Municipalidad de La Cisterna.

MIRANDA, IRMA H.: Abogada, Universidad de Chile, Magister en Derecho Público, con mención en Derecho Administrativo por la misma Universidad. Asesora Jurídica en la Dirección de Control de la Municipalidad de Santiago.