

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO EN AMERICA LATINA: ESTRATEGIAS POSIBLES FRENTE A LA CRISIS EXTERNA

EDUARDO ROJAS

ABSTRACT

The paper discusses the principal implications for urban development financing created by the external crisis that most latin american countries are facing. Concentrating the discussion in the problems of housing and urban infrastructure financing, the paper argues that part of the shortages in public resources created by the crisis can be compensated by increasing the government's capacity to charge users and beneficiaries the real costs of the urban services and infrastructure supplied by the public sector. The different reforms required to implement this proposal are reviewed and the argument is advanced that they will not only contribute to improve public finances, but also will force private actors to fully account for the costs of urban development decisions.

1. CRISIS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DEL DESARROLLO URBANO EN AMÉRICA LATINA

Como consecuencia de la crisis económica internacional y de la puesta en práctica de las políticas de ajuste macroeconómico diseñadas para contrarrestar sus efectos, la mayoría de los países de América Latina han enfrentado en la década de los 80 una aguda crisis de financiamiento público. Muchos gobiernos de la región han visto disminuidos sus recursos a raíz del impacto simultáneo del menor rendimiento tributario ocasionado por la caída de los niveles globales de actividad económica; su menor capacidad de endeudamiento externo (resultado del endurecimiento de las fuentes financieras internacionales), y la austeridad fiscal impuesta como parte de las medidas de ajuste para enfrentar la crisis. Este problema ha afectado no sólo a los gobiernos centrales, sino que también a los gobiernos locales o estatales, en la medida que financian sus operaciones mediante transferencias del gobierno central e impuestos cuyo rendimiento depende de los niveles de actividad económica local.

La crisis ha agudizado los problemas estructurales que tradicionalmente ha enfrentado el Estado para financiar una parte importante de las inversiones

Las opiniones contenidas en este artículo son de su autor y no representan la posición de la Organización de los Estados Americanos y su Secretaría General.

en desarrollo urbano que se realizan en la región. Como respuesta a los desafíos que presenta el rápido proceso de urbanización, el sector público asumió crecientes responsabilidades en el financiamiento de obras de urbanización y de viviendas económicas. El rápido crecimiento de la población de los centros urbanos, a tasas que muchas veces más que duplicaban las de la población total, sobrepasó muy temprano la capacidad de los mecanismos (fundamentalmente privados) de provisión de servicios e infraestructuras urbanas que existían en las principales ciudades latinoamericanas. Las empresas privadas, que hasta las primeras décadas del presente siglo, proveían no sólo suelo urbanizado, sino que también servicios de transporte, agua potable, alcantarillado y energía, no atendieron las necesidades de los migrantes rurales cuyos bajos niveles de ingreso no les permitían pagar tarifas comerciales por estos servicios.

Los problemas generados por los crecientes déficit de viviendas y servicios urbanos forzaron a muchos gobiernos a asumir un rol cada vez más protagonista en su provisión y financiamiento¹. En la actualidad el sector público financia, tanto a través del gobierno central como de los gobiernos locales o estatales, la mayor parte de las inversiones en infraestructura urbana, la casi totalidad de los programas de vivienda económica, provee una buena parte de los servicios de salud y educación, accesibles a los grupos urbanos de ingresos medios y bajos, y es propietario o socio mayoritario en empresas de servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad y gas.

Dada la magnitud de la participación estatal en el financiamiento del desarrollo urbano, la disminución de su capacidad de financiar estos bienes y servicios tiene efectos negativos sobre el bienestar de importantes grupos de la población. Diversos estudios han documentado los descensos en los estándares de vida observables en América Latina durante la década de los 80, resultado de la caída de los niveles de ingreso y de la creciente incapacidad del Estado para compensar los efectos sociales del deterioro de la economía. En general, estos estudios documentan la reducción del gasto público en servicios provistos, fundamentalmente, en las áreas urbanas (salud y educación) y disminuciones de los recursos destinados a infraestructura urbana y viviendas económicas².

La caída de los salarios reales y su consecuente impacto sobre la demanda, unida a las restricciones que ha impuesto la crisis a la tradicionalmente reducida disponibilidad de financiamiento de largo plazo para inversiones inmobiliarias privadas, orientadas a los grupos de ingresos medios y altos, explican el descenso de la inversión privada en bienes y servicios urbanos observable en los últimos años en la mayoría de los países de la Región.

Las condiciones restrictivas de financiamiento público del desarrollo urbano y la limitada participación del sector privado en el proceso, amenazan con

¹ Un análisis de la evolución de este proceso en el área metropolitana de São Paulo puede encontrarse en: BARAT, J. "El financiamiento del desarrollo urbano en Brasil: el caso del área metropolitana de São Paulo"; EURE 9.25, pp. 31-50, 1982.

² Ver, por ejemplo: World Bank, "Poverty in Latin America: the impact of the depression"; Washington, D.C., august 1986, Report N° 6.369. Organización de los Estados Americanos, "La economía de América Latina y el Caribe; análisis e interpretaciones a partir de la crisis financiera"; Washington, D.C., 1984. Inter-American Development Bank, "The social cost of crisis and adjustment in Latin America and the Caribbean", Washington, D.C., september 1986; y "Progreso económico y social en América Latina; deuda externa; crisis y ajuste-, Washington, D.C., 1985.

perpetuarse en la década de 1990 en prácticamente todos los países de América Latina. Esto es así, tanto porque no se vislumbran, a corto o mediano plazo, modificaciones sustantivas a los problemas del endeudamiento externo, como porque no es dable esperar un crecimiento económico significativo que incremente los recursos captados por el sector público al crecer la base tributaria. Más aún, los recursos financieros con que los países puedan disponer en el futuro estarán fuertemente comprometidos en la satisfacción de las necesidades de las actividades productivas de la economía, fundamentalmente aquellas orientadas a los mercados externos o a sustituir importaciones. Finalmente, los bajos niveles de ingreso no crearán condiciones atractivas para aumentar la participación de capitales privados en el financiamiento de inversiones inmobiliarias o en la provisión de servicios en las áreas urbanas.

A la situación antes descrita se contraponen el crecimiento de las necesidades, resultado del rápido aumento de la población urbana. Las áreas urbanas de América Latina, que en 1980 concentraban el 65% de la población regional, albergarán en el año 2000 prácticamente el 77% de los 550 millones de habitantes que se espera tendrá la Región. Este crecimiento representa un incremento neto de 184 millones de personas por sobre los 230 millones de habitantes que tenían los centros urbanos en 1980. En otras palabras, en este período será necesario financiar viviendas, infraestructuras y servicios urbanos equivalentes a dos tercios del patrimonio acumulado por el sistema urbano latinoamericano en toda su historia. Más de la mitad (55%) de la población que se incorporará a las áreas urbanas se concentrará en centros poblados de más de 500.000 habitantes cuyo número aumentará de 53 en 1980 a 107 en el año 2000, Con una población total que se espera crecerá de 112 a 236 millones ³.

A los ya significativos déficit de vivienda y servicios existentes en las ciudades latinoamericanas que, se estima, afectan en la actualidad a más del 35% de la población urbana (vale decir a más de 80 millones de personas), se unirán las demandas generadas por los nuevos habitantes urbanos. El desafío es sustantivo si se considera que, de mantenerse las condiciones de empleo e ingreso previsibles, más del 75% de la nueva población urbana no tendrá ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades mínimas de vivienda y servicios básicos. El problema es aun más agudo dado que más de la mitad de la población que se espera se incorporará a las áreas urbanas, se concentrará en ciudades de más de 500.000 habitantes en las cuales muchas veces resulta más costoso proveer estos bienes y servicios ⁴.

Los antecedentes anteriores documentan una creciente divergencia entre las necesidades por bienes y servicios urbanos en rápido aumento y recursos financieros decrecientes para satisfacerlos. Esta situación tiene repercusiones sobre la eficiencia y equidad del proceso de desarrollo urbano. Por una parte, la reducción del gasto público en vivienda y servicios urbanos y la reducción de las inversiones en infraestructura urbana, limitan la capacidad del gobierno para contrarrestar la incapacidad de las familias para pagar por estos bienes y servicios esenciales. Este proceso redundará en un creciente deterioro de las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos, ya fuertemente afectados por la caída en el empleo. Por otra parte, la limitación en las inversiones

³ United Nations Centre for Human Settlements, "Global Report on Human Settlements, 1986"; Oxford, 1987; Oxford University Press.

⁴ DE MATTOS, C., "Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias"; EURE 6.16, pp. 9-21, 1979.

en infraestructura económica, afecta la eficiencia del funcionamiento de los centros urbanos, especialmente las grandes áreas metropolitanas y ciudades mayores de la Región en las cuales se localizan las actividades más dinámicas de estas economías. La creciente congestión, el deterioro de la calidad y confiabilidad de los servicios de energía y agua potable, la escasez de suelo urbanizado, el deterioro de la infraestructura vial y otras manifestaciones de los bajos niveles de inversión pública, pueden llegar a inhibir el desarrollo de actividades industriales complejas.

Los efectos negativos de la caída de los niveles de inversión en desarrollo urbano, no claramente perceptibles durante los primeros años de la crisis, se harán cada vez más evidentes en los próximos años. Se hace entonces necesario introducir reformas en los mecanismos de financiamiento existentes, de modo de garantizar los niveles mínimos de inversión requeridos, para mantener la eficiencia del sistema de centros urbanos y niveles satisfactorios de equidad social. Las circunstancias son propicias para introducir reformas que mejoren el rendimiento de las fuentes de financiamiento tradicionales y la eficacia redistributiva del gasto público en desarrollo urbano. Interesa identificar tanto fuentes de recursos que no están siendo aprovechadas completamente en la actualidad, como nuevos mecanismos de allegar recursos al sector. Las secciones siguientes analizarán los problemas esbozados en los párrafos anteriores en relación a dos áreas específicas: la provisión de infraestructura de urbanización y la construcción de viviendas económicas, que constituyen las principales áreas de participación del Estado en el financiamiento del desarrollo urbano.

2. MECANISMOS DE CAPACITACION Y ASIGNACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO URBANO EN AMÉRICA LATINA. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

2.1. *Financiamiento de inversiones privadas*

Como fuera planteado anteriormente, el sector privado ha tenido una participación restringida en el financiamiento de viviendas e infraestructuras en América Latina. Esta se ha circunscrito a desarrollos inmobiliarios residenciales o comerciales para grupos de ingresos altos o medios financiada fundamentalmente con ahorros de las empresas y créditos comerciales de corto o mediano plazo. La adquisición de estos bienes se hace preferentemente con ahorros de las familias.

En algunos casos, que generalmente corresponden a países con mercados de capitales relativamente más desarrollados, parte de la demanda habitacional de los grupos de ingresos medios se financiará con créditos hipotecarios de mediano y largo plazo de la banca comercial o intermediarios financieros especializados (bancos de vivienda o crédito territorial, o asociaciones de ahorro y préstamos). Estos mecanismos de financiamiento sólo han sido capaces de servir a una proporción minoritaria de la demanda, contribuyendo en el pasado a financiar menos del 20% de las inversiones anuales en vivienda⁵. No es dable esperar cambios sustantivos en esta situación en el corto y mediano

⁵ RENAUD, B., "Housing and financial institutions in developing countries: and overview". World Bank, Staff Working Papers, 658, Washington, D.C., 1984.

plazo; más aún, es posible que la contribución del sector privado al financiamiento de inversiones inmobiliarias disminuya en el futuro cercano, de no mediar acciones destinadas tanto a atraer capital a inversiones hipotecarias de largo plazo como a aumentar la eficiencia de los mecanismos de asignación y acceso a estos recursos.

2.2. *Recursos del sector público: problemas de captación y asignación*

Las inversiones públicas en infraestructura y viviendas económicas, son financiadas fundamentalmente con recursos del presupuesto nacional y algunos recursos captados localmente por las autoridades locales o gobiernos estatales. Los recursos del presupuesto nacional destinados al financiamiento del desarrollo urbano son generalmente asignados mediante cuatro mecanismos principales:

- i) las transferencias del Gobierno Central a las autoridades descentralizadas (Estados, regiones, provincias o municipios) para financiar inversiones de capital y gastos corrientes relacionados con la provisión de infraestructuras;
- ii) las inversiones en las áreas urbanas de los organismos sectoriales centralizados, tales como ministerios de obras públicas y vivienda;
- iii) subsidios, créditos preferenciales y otros mecanismos de apoyo financiero a entidades semidescentralizadas de financiamiento de obras de desarrollo urbano y servicios urbanos, bancos de vivienda y crédito territorial, corporaciones de desarrollo regional o de mejoramiento urbano;
- iv) garantías del gobierno central a créditos internos o externos contraídos por autoridades locales para financiar gastos de capital.

La otra fuente de financiamiento público del desarrollo urbano son los recursos captados por las autoridades locales urbanas o gobiernos estatales a través de impuestos (territoriales o a la actividad económica local), tarifas y cobros de derechos, y que son destinados a financiar infraestructuras y viviendas.

La crisis económica no sólo ha afectado el rendimiento de los mecanismos de financiamiento reseñados en la sección precedente, sino que también ha agudizado los problemas estructurales del financiamiento público del desarrollo urbano en América Latina, fundamentalmente: los bajos niveles de recuperación de las inversiones y los desajustes entre la responsabilidad de financiar obras y servicios urbanos y la capacidad legal de las autoridades locales y estatales para obtener recursos.

2.2.1. *Recuperación de inversiones*

La incapacidad del gobierno central de incrementar las transferencias a las autoridades locales y organismos descentralizados, ha dejado en evidencia los problemas generados por los tradicionalmente bajos niveles de recuperación de las inversiones realizadas. Salvo contadas excepciones, el sector público ha sido incapaz de recuperar, incluso una proporción menor de los recursos que ha invertido en proveer infraestructuras urbanas y viviendas económicas.

En teoría, a los servicios públicos de urbanización que tienen beneficiarios individualizables, se les podría aplicar el principio de exclusión vía precios y por consiguiente recuperar toda o gran parte de las inversiones realizadas vía

tarifas o cobros de conexión. El hecho de que una parte de los beneficiarios no tenga niveles de ingreso que les permita pagar estas tarifas y cargos, y por consiguiente requieran de subsidios, no justifica que no se establezcan mecanismos eficientes de captación de la parte recuperable de estas inversiones. Este problema afecta la capacidad del sector público para establecer fondos rotatorios de inversión en viviendas económicas, y financiar servicios de agua potable, alcantarillado, recolección de basuras, transporte público y distribución de energía.

Algunos programas habitacionales han sido criticados por lo irreal de sus bases de financiamiento, al depender casi completamente de transferencias del gobierno central que, al no ser recuperadas a través de cobros, constituyen subsidios 'de facto' a los beneficiarios. Los programas públicos de vivienda para grupos de bajos ingresos han sido tradicionalmente poco eficientes en llegar a los grupos objetivo. Es común que los beneficios de estos programas (que como se anticipa contienen importantes subsidios) terminen favoreciendo a grupos de ingresos más altos, capaces de financiar una proporción mayor que lo que efectivamente pagan del costo de las viviendas. Esta situación genera no sólo problemas de equidad, sino que reduce la participación que potencialmente podría tener el ahorro de las familias en el financiamiento de viviendas, forzando al sector público a destinar más recursos de los que sería estrictamente necesario al financiamiento de viviendas económicas⁶.

La mayoritaria participación del sector público en el financiamiento de infraestructuras urbanas, unida a la baja recuperación de estas inversiones, no sólo repercuten en el financiamiento de nuevas obras, sino que también introducen distorsiones en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios. Los agentes privados, particularmente empresas y grupos de altos ingresos, al no participar en el financiamiento de las obras (a través de impuestos a la valorización, cargos directos, tarifas realistas de conexión u otros) tienden a no incorporar estos costos en sus transacciones inmobiliarias. Estas, en consecuencia, no reflejan plenamente el valor de escasez del suelo urbano, conduciendo a usos irracionales e ineficientes del escaso suelo urbanizado. El crecimiento discontinuo de las áreas residenciales periféricas, la baja densidad de zonas residenciales de altos ingresos, la persistencia de bolsones de deterioro urbano en el casco central de las ciudades, son sólo algunas de las manifestaciones de este problema. El uso ineficiente del suelo urbanizado fuerza al sector público a hacer inversiones en infraestructura que, en otras circunstancias, podrían evitarse o posponerse.

2.2.2. *Desajustes en la asignación de ingresos y gastos*

La congelación o reducción de las transferencias del gobierno central a las autoridades locales ha disminuido su capacidad de cubrir los déficit originados en desajustes entre la autoridad legal de captación de recursos y las generalmente mucho mayores responsabilidades de financiamiento de obras y servicios públicos que éstas han debido asumir frente al crecimiento explosivo de las ciudades. En la mayoría de los casos, las autoridades locales deben enfrentar los complejos problemas del crecimiento urbano explosivo y el aumento de los asentamientos informales, con los escasos recursos provistos

⁶ MAYO, S., GROSS, D., 'Sites-and-services-and subsidies: the economies of low-cost housing in developing countries', the World Bank Economic Review, 1.2.1987.

por los impuestos territoriales, a los vehículos motorizados y algunos limitados impuestos y licencias al comercio local. Las restricciones impuestas por la crisis internacional han dejado en evidencia la debilidad de las bases de financiamiento de las autoridades locales planteando, así, complejos problemas de relaciones fiscales intergubernamentales cuya solución involucra asignaciones del presupuesto del gobierno central.

La debilidad financiera de las autoridades locales tiene, además, raíces institucionales. El rendimiento efectivo de las fuentes de recursos locales es muchas veces menor al esperado debido a deficiencias en los instrumentos técnicos necesarios para su eficiente operación y fiscalización. Por ejemplo, la ausencia (o deficiencia) de los catastros fiscales de propiedad inmobiliaria y de mecanismos eficientes de revalorización de avalúos, limitan el rendimiento de los impuestos territoriales ⁷.

2.2.3. *Limitada capacidad de endeudamiento público*

Las severas restricciones impuestas por los programas de ajuste macroeconómico al endeudamiento público no sólo han limitado la capacidad del gobierno central de aumentar sus recursos por esta vía, sino que también ha limitado su capacidad de garantizar créditos solicitados por autoridades locales u organismos descentralizados. Esta limitación en el acceso al crédito, tanto interno como externo, afecta la capacidad del sector público para planificar e implementar inversiones de envergadura. Esta restricción no es superable a través de la cooperación financiera internacional, sea de organismos multilaterales o bilaterales, ya que ésta no ha constituido tradicionalmente una fuente muy importante de recursos para financiar el desarrollo urbano ⁸.

No existen antecedentes que permitan prever cambios de importancia en la restrictiva situación de acceso a recursos externos para financiar el desarrollo urbano. Por consiguiente, la mayor parte de los agentes públicos involucrados en el financiamiento del desarrollo urbano en América Latina, tanto del gobierno central como local, tendrán que contar, fundamentalmente, con los recursos que puedan movilizar internamente para financiar las infraestructuras y viviendas requeridas por el crecimiento de la población urbana.

3. ALTERNATIVAS PARA AUMENTAR LOS RECURSOS DISPONIBLES PARA FINANCIAR EL DESARROLLO URBANO EN AMÉRICA LATINA

En las actuales circunstancias, resulta difícil proponer que el sector público continúe absorbiendo una proporción mayoritaria de las crecientes necesidades de financiamiento de infraestructuras y viviendas urbanas. La restrictiva situación financiera de los gobiernos centrales les impide financiar todas las inversiones necesarias o ejercer efectivamente su rol subsidiario frente a

⁷ Ver, por ejemplo: DOEBELE, W., "Concepts of land tenure", in DUNKERLEY, H. (Ed.), "Urban land issues and opportunities", Word, Oxford University Press, 1983, pp. 63-107 y LENT, G., "Urban property tax in developing countries", Finanzarchiv 33.1.

⁸ Se estima que en América Latina los recursos proporcionados por estas fuentes no superan el 4% de la inversión total en desarrollo urbano. Otros antecedentes sobre el tema se encuentran en: HEWITT, E., "International aid flows for urban development"; World Bank Discussion Paper, Report N° UDD-100, august 1986

autoridades locales incapaces de satisfacer la demanda por bienes y servicios urbanos esenciales. Para superar esta situación es necesario no sólo identificar fuentes nuevas de recursos, sino que también mejorar la eficiencia de las actualmente disponibles. En el restrictivo marco de referencia impuesta por la crisis internacional surgen algunas opciones cuya contribución a aliviar los problemas enumerados en las secciones precedentes puede ser significativa.

La movilización de recursos privados, provenientes fundamentalmente del ahorro de las familias y empresas, expresados a través de su capacidad para pagar por todos o parte de los bienes y servicios urbanos que reciben, constituye una fuente de financiamiento parcialmente sustitutiva de los recursos no disponibles en el sector público. La puesta en práctica de esta opción implica introducir un conjunto de reformas a los mecanismos actuales de financiamiento del desarrollo urbano, de modo de permitir al Estado cargar a los usuarios los costos reales de la provisión de infraestructuras y servicios urbanos que los favorecen y dirigir los subsidios directos e indirectos a los grupos que efectivamente los necesitan.

La eficiente administración de las fuentes de financiamiento tradicionales del desarrollo urbano contribuye a mejorar su rendimiento y, por consiguiente, aumentar su contribución a satisfacer las crecientes necesidades de recursos. La puesta en práctica de esta opción involucra una revisión de las relaciones financieras intergubernamentales en materias de desarrollo urbano y el perfeccionamiento de instrumentos técnicos e institucionales, de modo de reducir las pérdidas de recursos y aumentar la eficiencia con que son utilizados.

El incremento de los recursos públicos para financiar el desarrollo urbano requiere, en las actuales circunstancias de América Latina, de la revitalización de la economía urbana. Solamente economías en crecimiento pueden aumentar la base tributable en cantidades conmensurables con el costo de las inversiones necesarias y generar los ingresos que permitirán a las familias pagar por los bienes y servicios urbanos que reciben.

La concreción de las proposiciones enunciadas requiere de cambios estructurales en la forma como el desarrollo urbano es financiado en la actualidad. Este proceso de cambios deberá ser liderado por el sector público, principal interesado en redistribuir las responsabilidades que ha debido asumir y que no podrá absorber eficientemente. Para estos efectos deberá introducir transformaciones en la estructura tributaria, en la operación de los mercados de suelos urbanos y en los mecanismos de financiamiento de infraestructuras y viviendas. El alcance de las metas de cambio que se impongan los gobiernos dependerá, además de las condiciones políticas imperantes, de la capacidad de los instrumentos técnicos disponibles para implementarlas. En las secciones siguientes se analizarán las características de estos instrumentos desde la perspectiva de sus potenciales y problemas para contribuir a modificar la distribución actual de las responsabilidades de financiamiento del desarrollo urbano y de mejorar la eficiencia de las fuentes tradicionales de recursos.

4. AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO; OPCIONES Y REALIDADES

4.1. *Autofinanciamiento de servicios públicos de urbanización*

El cobro de tarifas realistas por servicios urbanos públicos es, probable-

mente, la forma más simple de aumentar la participación del sector privado (empresas y familias) en el financiamiento de esta área del desarrollo urbano. Numerosos servicios urbanos pueden ser financiados con base a cobros directos a los usuarios, fundamentalmente cargos de conexión y tarifas de consumo. Todos los bienes y servicios urbanos con beneficiarios individualizables son susceptibles de ser incorporados a un sistema de tarifas y cobros de conexión, específicamente los servicios de agua potable, alcantarillado y recolección domiciliar de basuras. Estos servicios se pueden agregar a los de energía y teléfonos que, en la mayoría de los países, funcionan sobre bases de autofinanciamiento vía cobro de tarifas comerciales.

La necesidad de garantizar niveles mínimos de consumo para la población de bajos ingresos ha sido usada como argumento para no cobrar tarifas comerciales en algunos de estos servicios. Esta práctica ha conducido al desfinanciamiento crónico de las empresas públicas que los proveen y a subsidiar en forma indiscriminada a la población y las empresas urbanas. Desde la perspectiva de equidad, resulta más eficiente en estos casos otorgar un subsidio directo a los grupos que se desea favorecer para ayudarlos a pagar las tarifas comerciales cargadas por las empresas. De este modo se evitan los subsidios indiscriminados, y el mecanismo de precios contribuye a regular el consumo. Subsisten, sin embargo, los problemas, tanto teóricos como prácticos, de determinar precios comerciales para algunos de estos servicios, dadas las indivisibilidades de las inversiones y la dificultad de cargar estos costos a grupos específicos de la población (por ejemplo, las plantas de tratamiento de aguas servidas en los servicios de alcantarillado). La administración de este tipo de subsidios también presenta dificultades; resulta particularmente difícil asegurar que los subsidios sean usados por los beneficiarios para los fines que fueron diseñados, particularmente si éstos son entregados en dinero. Una forma comúnmente usada para subsidiar el consumo de servicios básicos a la población de bajos ingresos es la de establecer tarifas diferenciadas según niveles de consumo. Este procedimiento facilita llegar con los subsidios a los grupos beneficiarios, sin embargo, requiere de mecanismos de cobranza relativamente más sofisticados.

4.2. *Fondos rotatorios de financiamiento habitacional*

En los programas de viviendas económicas, la recuperación completa de costos permitiría establecer mecanismos rotatorios de financiamiento. En este caso, los recursos captados vía cobros a prestatarios podría cubrir las necesidades regulares del sistema, reduciendo la demanda por financiamiento adicional del sector público solamente a las necesidades de su expansión. Esta opción, si bien maximiza la participación del ahorro de las familias en el financiamiento de viviendas, y ajusta la demanda a sus reales capacidades de pago, supone que éstas tienen ingresos suficientes para cubrir los costos de las soluciones habitacionales. Los bajos niveles de ingreso de una proporción importante de la población urbana de América Latina, les impide cubrir completamente el costo de las viviendas. La complejidad operacional de poner en funcionamiento mecanismos de recuperación de costos representa, muchas veces, una barrera difícil de franquear. Los bajos ingresos de los demandantes plantea la necesidad de acciones subsidiarias por parte del Estado; los problemas operacionales, por su parte, obligan a una revisión de las instituciones que administran este tipo de programas.

Existe consenso en señalar que el sector público no podrá desligarse de su rol subsidiario de cooperar con las familias de menores ingresos en solu-

cionar sus problemas habitacionales. Este compromiso obligará al Estado a destinar cantidades crecientes de recursos al financiamiento de viviendas, a medida que la población urbana aumenta. En estas circunstancias, la eficiencia con que estos recursos son manejados deviene en fundamental. El establecimiento de subsidios directos a la demanda, ligados a las necesidades y capacidad de ahorro de las familias y decrecientes a medida que aumenta el costo final de las viviendas, es una opción que permite programar los desembolsos del Estado y minimizar la filtración de subsidios fuera de los grupos objetivo. El traspaso al sector privado de la responsabilidad de producción de viviendas ha contribuido a reducir costos en los países donde este modelo ha sido implementado; sin embargo, ha incentivado la provisión de soluciones habitacionales cerradas que, al admitir pocos desarrollos posteriores por parte de los usuarios, no satisfacen las necesidades de los grupos de más bajos ingresos que sólo pueden acceder a soluciones habitacionales progresivas.

La recuperación de inversiones requiere de cambios en la estructura y modalidades de operación de muchas de las instituciones de financiamiento de viviendas económicas existentes en América Latina. Diversos modelos institucionales han sido ensayados en la Región, incluyendo instituciones del gobierno central, corporaciones descentralizadas, bancos de vivienda o crédito territorial y asociaciones de ahorro y préstamos. En general, las instituciones que más se asimilan al modelo de los bancos de desarrollo y se alejan del modelo de organismo público centralizado, han tendido a ser más eficientes en recuperar inversiones. La descentralización de la administración de los programas tiene, generalmente, efectos positivos sobre el control de las inversiones y su recuperación; la mayor autonomía decisional de los organismos descentralizados (corporaciones locales, ramas locales de organismos nacionales) tiene, en general, efectos positivos sobre la eficiencia de implementación de programas de vivienda y la recuperación de las inversiones.

Otras opciones que incentivan la movilización del ahorro de las familias hacia el sector habitacional se vinculan a la facilitación de las soluciones habitacionales progresivas. Estudios recientes muestran que la seguridad en la tenencia del suelo es un factor catalizador de la inversión de las familias en vivienda, proceso que en el mediano plazo conduce a soluciones habitacionales de mejor estándar que las viviendas económicas terminadas producidas por el sector público⁹. La puesta en práctica de políticas de incentivo a viviendas progresivas de autoayuda reduce la demanda inicial por financiamiento público para conseguir, a mediano plazo, estándares habitacionales aceptables. En esta alternativa, los fondos públicos se concentran en la provisión de suelo urbanizado y de créditos para materiales de construcción. Parte de los créditos y de los fondos invertidos en urbanización pueden ser recuperados, dependiendo de los niveles de ingreso de la población, en tanto que el resto constituyen subsidios. La puesta en práctica de este tipo de soluciones requiere de transformaciones en los sistemas de financiamiento habitacional (introducción de créditos pequeños y sucesivos para la adquisición de materiales) y de cambios en la industria de la construcción para proveer partes y componentes de viviendas coordinados y compatibles, conjuntamente con los materiales comúnmente disponibles en Latinoamérica.

⁹ MC. DONALD, J. "La mediagua como solución habitacional progresiva", Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 1983 (mimeo).

4.3. *Recuperación de costos en inversiones en infraestructura urbana*

Muchas de las inversiones en infraestructura urbana financiadas por el gobierno benefician a grupos específicos de la población, cuyas características y localización son conocidas. Al ser financiadas exclusivamente con fondos del presupuesto fiscal, estas inversiones constituyen una forma de subsidio a los grupos beneficiarios. Además de los problemas de equidad originados cuando los subsidios benefician a grupos que pueden pagar por todos o parte de estas infraestructuras (por ejemplo, población de ingresos medios y altos o empresas comerciales), esta forma de financiamiento de las infraestructuras fomenta el uso ineficiente del suelo urbano (ver punto 2.2.1.). Existe una variedad de instrumentos, tanto tributarios como no tributarios, que pueden ser utilizados para recuperar de los beneficiarios parte o todos los costos incurridos por el sector público en infraestructuras urbanas.

El más conocido de los instrumentos tributarios es el impuesto a la ganancia de capital de propiedades inmobiliarias que grava los incrementos de precio experimentados por el suelo urbano no adjudicable a inversiones realizadas por los propietarios. Este tributo puede aplicarse de una vez, impuesto al "plus valor", cobrable al momento de realizarse la ganancia de capital o bajo la forma de revalorizaciones graduales de la base imponible, en los impuestos a los bienes raíces. Ambas opciones contribuyen al objetivo de aumentar la contribución del sector privado al financiamiento de obras de infraestructura. En ambos casos es necesario desarrollar mecanismos relativamente sofisticados de valorización de la propiedad inmobiliaria y de control de su cumplimiento, incluyendo: valorización separada del suelo urbano y las edificaciones (ya que el impuesto sólo es aplicable al primero); establecimiento de mecanismos de cálculo de la valorización y de actualización periódica de los avalúos fiscales; sistemas de control de las transacciones inmobiliarias; y mecanismos eficientes de transferencia de los recursos generados a las entidades que realizan las inversiones en infraestructura¹⁰.

Otra modalidad de captar recursos privados para el financiamiento del desarrollo urbano es la de establecer tarifas especiales para usuarios, que generen costos adicionales de desarrollo urbano. Entre éstas destacan: impuestos especiales por contaminación, cargados a empresas que generan emisiones particularmente nocivas; peajes camineros intraurbanos, y tarifas diferenciales de conexión a las redes de servicios públicos para urbanizaciones fuera de radios de servicio predeterminados.

El uso de estos instrumentos permite incorporar a la estructura de costos de las empresas y familias parte de las deseconomías que generan con sus decisiones locacionales. De este modo se desincentivan tanto usos ineficientes de la infraestructura como la excesiva concentración espacial de actividades que muchas veces aumentan los costos de provisión de infraestructuras y servicios.

Diversos problemas institucionales y técnicos dificultan la puesta en práctica de estos mecanismos de recuperación de inversiones. Entre los más difíciles de superar se cuentan: la ausencia de catastros de propiedad de la tierra

¹⁰ DOEBLE, W.; GRIMS, O. y LINN, J. "Participation of beneficiaries in financing urban services: valorization charges in Bogota, Colombia", *Land Economics*, 55, February 1979.

suficientemente detallados y precisos como para servir de base a catastros fiscales confiables; la falta de transparencia de los mercados de suelos urbanos, particularmente en los centros urbanos menores, lo que dificulta la fiscalización de las transacciones inmobiliarias y, por consiguiente, del "plus valor" ganado por el suelo urbano; los problemas teóricos y prácticos de los métodos de valorización de la propiedad inmobiliaria disponibles, que afectan la credibilidad de la base sobre la cual se calculan los impuestos. Si en el pasado estos problemas limitaron el uso de los instrumentos tributarios, la escasez de recursos impuesta por la crisis internacional debería actuar como incentivo para encontrarles soluciones viables. Las prioridades de reforma dependerán de cada situación particular; sin embargo, la actualización de los catastros de propiedad y el desarrollo de mecanismos confiables de cálculo de la valorización del suelo parecen ser puntos de partida lógicos para este tipo de reformas.

Otra forma de involucrar al sector privado en el financiamiento del desarrollo urbano es induciendo su participación en la urbanización de suelo y en las inversiones de mejoramiento del casco urbano deteriorado. Tradicionalmente, los propietarios de la tierra localizada en la periferia de las ciudades en expansión se han beneficiado de las inversiones públicas que incorporan estas tierras a usos urbanos (en especial de las inversiones en infraestructura vial y sanitaria), sin contribuir en forma proporcional a su financiamiento. Algo similar ocurre cuando el sector público amplía o renueva las dotaciones de infraestructura en sectores deteriorados del casco urbano. Las iniciativas mixtas ("land readjustment") han probado ser mecanismos viables para financiar este tipo de inversiones, distribuyendo equitativamente los costos entre los beneficiarios¹¹. En estas operaciones el sector público adopta la iniciativa en el proceso de desarrollo de suelo urbano, pero transfiere sus costos al sector privado, el que se beneficia de la valorización de la tierra por las inversiones realizadas. La puesta en práctica de este tipo de iniciativas enfrenta restricciones en los países que no cuentan con legislación que faculte al gobierno a concertar las actividades del sector privado. Las iniciativas mixtas son particularmente demandantes en lo institucional, requiriendo de agencias públicas o semipúblicas con amplia capacidad de acción¹².

5. MEJORAS EN LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS FUENTES TRADICIONALES DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO; LOS LÍMITES DE LO POSIBLE

5.1. *Ampliación de los tributos dedicados a financiar inversiones urbanas*

Como fuera planteado anteriormente, las autoridades locales generalmente enfrentan desajustes entre el monto de los recursos financieros que están

¹¹ En este tipo de iniciativas, el sector público se concierta con los propietarios del área a desarrollar, realiza las inversiones necesarias y retiene para su uso o comercialización una proporción de las tierras equivalente a las inversiones realizadas. El resto del suelo desarrollado es devuelto a los propietarios originales en proporción a su participación original.

¹² WHITEHEAD, C., "The rationale for government intervention", in DUNKERLEY, H. (Ed.) "Urban land policy: issues and opportunities", Oxford, Oxford University Press, 1983, pp. 63-107.

autorizadas a captar y la magnitud de los compromisos que han debido asumir en el financiamiento del desarrollo urbano. El otorgar a las autoridades locales mayores poderes decisionales en materias de tributación, les permitiría mayor autonomía en ajustar los recursos a las necesidades, modificando la estructura tributaria para financiar el desarrollo urbano.

Los impuestos que usualmente han sido de beneficio de las autoridades locales son los impuestos territoriales, los impuestos a los vehículos motorizados y algunos impuestos al comercio y los servicios locales. Existen casos de impuestos a las ganancias de capital inmobiliario que han intentado recuperar, por la vía tributaria, el "plus valor" generado a la propiedad privada por inversiones del sector público, canalizando estos recursos al financiamiento de nuevas inversiones. Sin embargo, el rango de impuestos de beneficio de las autoridades locales sigue siendo restringido y a veces inapropiado para financiar la gran variedad de inversiones que éstas deben realizar. En la medida que la economía local esté deprimida y la población tenga bajos ingresos, el rendimiento de los impuestos territoriales y a los vehículos será bajo, enfrentando a las autoridades locales a la necesidad de depender de transferencias del gobierno central o estadual para financiar sus déficit ¹³.

Las autoridades locales han tenido escasa participación en rendimiento de los impuestos a los ingresos y utilidades de las empresas, los impuestos al valor agregado y al comercio internacional. En general, los gobiernos centrales no se han mostrado proclives a expandir el rango de tributos que permiten recolectar a las autoridades locales o estaduales. Este es, en particular, el caso de algunos impuestos de alto rendimiento, como son los tributos a los ingresos y utilidades de las empresas las que, en teoría, podrían ser captados por autoridades locales. Consideraciones técnicas de eficiencia operacional como sobre el rol que estos impuestos juegan en el financiamiento del gobierno central explican el que este tipo de fuentes de financiamiento ha sido dejado usualmente fuera del control de las autoridades locales.

Los impuestos a la ganancia de capital inmobiliario y al "plus valor" constituyen tributos que pueden ser introducidos en forma descentralizada, por lo menos en los centros urbanos mayores de la Región. Estas autoridades locales tienen mayor capacidad de establecer los mecanismos institucionales y técnicos necesarios para su eficiente implementación. Una mayor participación de las autoridades locales en los impuestos al comercio y las empresas, a las cuales deben proveer servicios, contribuiría a ajustar los medios a las necesidades; sin embargo, es poco probable que los gobiernos centrales o estaduales descentralicen una parte significativa del control que actualmente ejercen sobre estas fuentes de recursos.

Del análisis anterior se desprende que existe un campo muy limitado de opciones de reforma para ampliar los impuestos directamente manejados por las autoridades locales urbanas y, por consiguiente, destinados a financiar fundamentalmente inversiones en desarrollo urbano. Este se circunscribe fundamentalmente a transferir al control local parte de los impuestos al comercio y

¹³ Distinto es el caso de las autoridades locales (fundamentalmente municipios en áreas metropolitanas) que concentran población de altos ingresos y que, por consiguiente, tienen un activo mercado inmobiliario, relativamente altas tasas de motorización y actividades económicas dinámicas. En estos casos el rendimiento de los tributos locales es suficiente para cubrir las obligaciones de la autoridad local y generar excedentes que pueden ser transferidos a otras áreas.

las empresas; los impuestos territoriales (en los casos que éstos aún están controlados por el gobierno central o estadual); a introducir impuestos al "plus valor" y las ganancias de capital inmobiliario y al establecimiento de mecanismos de compensación entre autoridades locales con distintas capacidades de captación de recursos.

En estas circunstancias, una parte importante de los recursos públicos para financiar el desarrollo urbano provendrá de fondos generales del gobierno central o estadual. En consecuencia, resulta interesante analizar alternativas de mejorar la eficiencia en el uso que las autoridades locales y demás organismos públicos hacen de estos recursos.

5.2. *Eficiencia fiscal y financiamiento del desarrollo urbano*

Se dan, en general, dos problemas principales de eficiencia en la administración de los recursos para el financiamiento del desarrollo urbano. Primero, la ineficacia de los mecanismos de recolección de impuestos y tarifas, que reduce el rendimiento efectivo de las fuentes de financiamiento y, segundo, la asignación ineficiente de recursos de distintas fuentes a los objetos de gasto.

Usualmente la ineficacia de los mecanismos de recolección de recursos tributarios tiene orígenes tanto técnicos como institucionales. Entre los problemas técnicos destaca la ausencia de información para determinar el monto de los impuestos. Este problema es particularmente agudo en relación a los impuestos territoriales. Las deficiencias (e incluso ausencia) de títulos y catastros de propiedad inmobiliaria impide muchas veces la determinación precisa de la base imponible. La ausencia de procedimientos eficientes de tasación y actualización del valor de la propiedad inmobiliaria impide a las autoridades locales aplicar los tributos legales sobre una base tributaria actualizada. Como ya fuera mencionado, estos mismos problemas impiden la aplicación de impuestos a la ganancia de capital y al "plus valor"¹⁴.

La reducida capacidad de control del cumplimiento de las leyes tributarias existentes es, posiblemente, el problema institucional más determinante de la capacidad de las autoridades locales para captar el máximo rendimiento de los impuestos locales. Este problema se ve aumentado por el rápido crecimiento de las actividades informales en las grandes ciudades de la Región.

Estos problemas técnicos e institucionales ameritan un estudio más detallado, por cuanto su solución permitiría al sector público mejorar su capacidad de obtención de recursos, sin introducir cambios en la estructura tributaria. Más aún, los costos de introducir las reformas institucionales y desarrollar los correspondientes instrumentos técnicos son fácilmente cubiertos por el mayor rendimiento de los impuestos.

El uso eficiente de las fuentes tradicionales de financiamiento local requiere, por su parte, de una asignación racional de los recursos de las distintas fuentes a los objetos de gasto. En teoría, para cada objeto de gasto existe una fuente más eficiente de financiamiento, tanto porque el origen de los recursos corresponde con los beneficiarios de las inversiones o porque las necesidades de financiamiento corresponden con los montos y plazos en que las fuentes correspondientes generan los recursos.

¹⁴ DOEBLE, W.; GRIMES, O.; LINN, J. "Participation of beneficiaries ...", *op. cit.*

En el caso de bienes y servicios provistos por el sector público, cuyos beneficios favorecen a individuos residiendo en el área de jurisdicción de la autoridad local y a los cuales se les puede aplicar el principio de exclusión vía precios, la fuente de financiamiento más eficiente son las tarifas. Las externalidades asociadas a la provisión de estos servicios pueden siempre ser compensadas mediante subsidios cruzados entre usuarios o de otras fuentes de financiamiento local.

En el caso de los servicios que benefician principalmente a la población local, pero donde el principio de exclusión vía precios no puede ser aplicado (como en el caso de los servicios administrativos municipales, alumbrado público, seguridad), la fuente más eficiente son los impuestos locales. En la medida que los niveles tributarios puedan ser definidos localmente esta forma de financiamiento permitirá enfrentar a la población local con los costos efectivos de proveer los servicios. Los casos donde el bajo rendimiento de los impuestos locales conduzca a niveles de servicio inferiores a los mínimos aceptables se requerirán subsidios del gobierno central o estadual.

El uso de endeudamiento, tanto interno como externo, se recomienda generalmente para financiar inversiones en infraestructura y para la expansión de servicios sujetos a tarifas.

Un análisis de las fuentes de financiamiento urbano en diversas ciudades de países en desarrollo indica que sólo en contados casos se produce una asignación de recursos en línea con las proposiciones anteriores. Esto es el resultado de diversos factores, entre los que se incluyen: precedentes históricos, traslapes en las esferas de competencia de los gobiernos central, estadual y local; arreglos institucionales que impiden ciertas formas de asignación, etc....¹⁵. Las opciones específicas de reforma estarán vinculadas a la contribución efectiva de los "desajustes" a los problemas experimentados por el sector público en el financiamiento del desarrollo urbano y a la voluntad política de transferir el control de fuentes de recursos a los gobiernos locales. Una asignación de fuentes de recursos a objetos de gasto más ajustada a la teoría fomenta la distribución más equitativa de los costos del desarrollo urbano entre los beneficiarios y facilita el establecimiento de mecanismos autosostenidos de financiamiento.

6. DINAMIZAR LA ECONOMÍA URBANA, CONDICIÓN NECESARIA PARA LA MOVILIZACIÓN EFECTIVA DE NUEVAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO

La concreción efectiva de un esquema racional de asignación de recursos como la reseñada en la sección anterior implica la reasignación de la responsabilidad de financiar el desarrollo urbano entre los distintos actores y beneficiarios del proceso. La propuesta de asignar al sector privado una mayor responsabilidad en el financiamiento de los costos del desarrollo urbano, unida al traspaso de mayores responsabilidades de administración de los recursos

¹⁵ BAHL, y LININ, F. "The assignment of local government revenues in developing countries", en BAHL, B. y LININ F. "Urban finances in developing countries", Washington D.C., The World Bank (Forthcoming).

a las autoridades locales, implica un proceso parcial de descentralización de responsabilidades y poderes de decisión. De hecho, involucra una reversión de la tendencia reciente de concentración en el sector público y particularmente en el gobierno central de la responsabilidad de financiar y administrar la mayor parte de las acciones de desarrollo urbano.

El financiamiento de los servicios urbanos esenciales, vía tarifas, involucra transferir al sector privado la responsabilidad de financiar su desarrollo y operación. La eliminación de los subsidios directos o indirectos que tradicionalmente han favorecido a los usuarios de estos servicios reducirá la carga que debe absorber el sector público (gobierno central o municipal), liberando recursos para financiar infraestructuras como la de vialidad, que en propiedad caen bajo su responsabilidad.

A pesar de que las áreas urbanas de América Latina contienen las actividades económicas más dinámicas de la economía y generan una alta proporción del Producto Interno, también concentran importantes contingentes de población de bajos ingresos y actividades económicas informales. Estos grupos, con una alta proporción de desempleados o subempleados, no están generalmente en condiciones de cubrir los costos de los bienes y servicios urbanos esenciales y, por consiguiente, dependen fuertemente de los subsidios provistos por el sector público.

La propuesta de incrementar la participación del sector privado en el financiamiento del desarrollo urbano desarrollada en las secciones precedentes no es factible si paralelamente no se enfrentan los problemas del desempleo y los bajos ingresos de grupos mayoritarios de la población urbana. En consecuencia, los esfuerzos de racionalización del financiamiento urbano propuestos sólo son posibles en el contexto de políticas de dinamización de la economía urbana y de redistribución de los beneficios del desarrollo económico.