

Sección 3: INFORMES DE INVESTIGACION

EL FINANCIAMIENTO DE LOS COSTOS DE URBANIZACION

**J. ANTHONY S. TERNET, PH. D.
Especialista Principal**

Programa de Desarrollo Urbano

**Departamento de Desarrollo Social e
Institucional**

Organización de los Estados Americanos.

PLAN DEL ARTICULO

I. RAZONES PARA ESTUDIAR LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS URBANOS

II. COSTOS URBANOS Y SU FINANCIAMIENTO

Anexo 1: PROYECTO DE CLASIFICACION DE INGRESOS Y DE EGRESOS MUNICIPALES EN LATINOAMERICA.

1. - Razones para estudiar las fuentes de financiamiento de los gastos urbanos.

Cabe inicialmente aclarar las principales razones que motivan el estudio de las fuentes de financiación de los gastos urbanos en América Latina.

1.1 - En primer lugar son muchas y dispersas dichas fuentes. Existe, por lo tanto, la posibilidad de que las personas encargadas de la planificación de las áreas urbanas, que indiscutiblemente sufren una crisis monetaria en la actualidad no solo en América Latina sino otros países también, olviden en su afán por conseguir financiación de fuentes superiores de gobierno que existen múltiples oportunidades de elevar los ingresos a nivel local. La finalidad principal del presente documento es el de ofrecer una lista de los principales ingresos corrientes y de capital de los gobiernos mu-

nicipales con el propósito de facilitar la discusión de este tema de tanta importancia en la buena marcha de la administración municipal.

1.2 - Existe una creciente falta de satisfacción con el concepto de las "normas mínimas" cuando éstas se emplean para determinar el nivel de gasto en una comunidad. Como se verá posteriormente, hay por lo menos dos maneras de abordar el tema de los gastos, y sus consiguientes necesidades de financiación, que no siempre llevan a conclusiones parecidas aun cuando debe quedar claro desde un principio que dichos enfoques son más bien complementarios que sustitutivos entre sí.

1.3 - La insuficiencia de fondos existente puede más bien ser aparente que real. Que existe capacidad de ahorro y

que éste se puede canalizar hacia fines deseados lo comprueban los sistemas de financiación de vivienda tanto en Brasil como Colombia (en el caso del primero han sido captados unos US \$ 5,000 millones durante los primeros seis años de funcionamiento del sistema mientras que en el segundo se han invertido más de Col\$ 8,000 millones ó US \$ 500 millones en los primeros dos años de existencia del nuevo sistema, ó sea más que la totalidad de ahorro captado por el sistema tradicional de financiamiento de vivienda en sus 40 años de funcionamiento). Aún considerando la elevada rentabilidad de los papeles emitidos por los sistemas de financiación, así como su invulnerabilidad frente a la inflación debido a la utilización de la corrección monetaria ó reajuste por poder adquisitivo, debe tenerse presente que dichos sistemas aparentemente han logrado una canalización del ahorro existente puesto que el ahorro nacional por sí mismo no parece haberse elevado a causa de la operación de los nuevos mecanismos financieros. Debe igualmente preguntarse cuáles han sido los grupos beneficiados y cuáles los perjudicados por los nuevos sistemas puesto que tanto los costos como los beneficios se perciben a través de tres canales diferentes en el caso de la vivienda: el mercado de capitales para los inversionistas; el de trabajo para las personas empleadas en las nuevas construcciones; y el de vivienda para las personas que reciben nuevas soluciones habitacionales. El balance de cada una de estas corrientes a través del tiempo determinará en casos particulares la bondad de los nuevos sistemas de financiamiento.

1.4 - La cuarta razón para estar interesado en el estudio de la financiación del gasto público urbano es la creciente necesidad de emplear la inversión pública y, en la medida de lo posible los gastos corrientes de todos los niveles

de gobierno, para promover un patrón más deseable de asentamiento. La razón del interés en un nuevo patrón de asentamiento radica principalmente en un creciente convencimiento de que, dentro de los contextos en que se encuentran localizadas, las grandes ciudades de los países latinoamericanos son de alguna manera excesivamente grandes (aún cuando sus dimensiones a escala mundial pueden ser hasta modestas). El razonamiento implícito aquí es que si bien los beneficios que percibe una unidad familiar o empresa de localizarse en la gran ciudad disminuye después de que se llegue a algún tamaño crítico, los costos de asentamiento son crecientes, por lo tanto y desde el punto de vista de la ciudad grande, así como de las intermedias, la estrategia a seguir es la de concentrar el crecimiento urbano previsible en estas ciudades. Una de las herramientas de política urbana para lograr este resultado es la inversión pública en centros escogidos. No puede ser una simple coincidencia que las provincias de Pichincha (Quito) y Guayas (Guayaquil) tuvieron las tasas más elevadas de inmigración en el Ecuador entre 1950 y 1962 mientras que recibieron en promedio más del cincuenta por ciento de la inversión pública entre 1955 y 1964 (véase Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, *El Esfuerzo Interno y las Necesidades de Financiamiento Externo para el Desarrollo del Ecuador*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C. CIAP/481, 4 marzo 1971, pp. 76-87). Si bien la suburbanización, ó sea el crecimiento de una ciudad hacia municipios vecinos, es importante en este contexto, posiblemente de mayor importancia aún es la descentralización del patrón de asentamiento mismo, es decir el impulso al crecimiento de las ciudades menores. En el primer caso, o sea el de la formación de áreas metropolitanas caracte-

rizadas por una mancha urbana formada por más de un municipio, es posible que la ciudad central tenga que ayudar a las municipalidades vecinas en bien de ambos grupos de población. Si bien esto se encuentra dentro de lo factible, aún cuando la realización de este propósito es bastante difícil en la práctica puesto que el municipio central tiene grandes déficits de toda índole, cuando se trata de la capital de un país hacia municipalidades remotas, las dificultades son aún superiores. El argumento naturalmente es que medido mediante cualquier índice de bienestar la ciudad mayor se encuentra en mejores condiciones que la menor; por lo tanto desde el punto de vista de equidad, el rendimiento social de una inversión en la ciudad menor es superior al de la misma inversión en la ciudad mayor. Sin embargo, lo anterior se basa en proporciones, o sea magnitudes relativas. Si bien es cierto que proporcionalmente las ciudades mayores están en mejores condiciones, en términos absolutos y debido a la primacía que caracteriza a la mayor parte de los países latinoamericanos, el número de personas no adecuadamente atendidas por los servicios públicos y vivienda en la ciudad mayor puede ser varias veces mayor que la población total de la ciudad intermedia o menor. Puesto que los problemas de las ciudades mayores se deben con frecuencia a fuerzas y actividades nacionales, se dice que el Gobierno Nacional debería intervenir para aliviar la situación.

1.5 - El contra argumento a lo anterior es que se ignora el hecho de que las ciudades mayores en el pasado ya han recibido grandes proporciones de los recursos de que disponen los gobiernos nacionales; de que dentro de ellas se encuentran proporciones masivas del ingreso y producto nacional; y que a menudo las áreas más ricas y más urbanizadas demuestran un esfuerzo impo-

sitivo relativamente bajo. Además el argumento a favor de la intervención nacional en las grandes ciudades se basa con frecuencia en algunas experiencias de los países actualmente más desarrollados económicamente donde la estructura impositiva a nivel nacional es elástica frente a cambios en el ingreso nacional, es decir, responde más que proporcionalmente a cambios en el ingreso, mientras que la estructura impositiva local no lo es. Se puede afrontar una crisis financiera a nivel local movilizand o la mayor potencialidad en cuanto a la consecución de ingresos que caracteriza al nivel superior de gobierno. Pero lo anterior no es cierto en cuanto al nivel superior de gobierno en los países del Tercer Mundo como lo demuestra ampliamente la necesidad continua de elevar las tasas de los impuestos existentes así como implantar nuevos para hacerle frente a la crisis financiera crónica del gobierno central. Existen entonces dos caminos a seguir: el primero implica una disminución de la ayuda nacional a las grandes ciudades, creando así un déficit local que tendrá que ser cubierto con impuestos locales logrando una redistribución de ingresos dentro de la ciudad mediante el mecanismo impositivo municipal combinado con la redistribución de ingresos a nivel regional a través del sistema fiscal nacional; y el segundo camino implica la redistribución regional de ingresos empleando directamente los recursos de la ciudad mayor en las ciudades menores, posiblemente en combinación con recursos de otros niveles de gobierno (como ocurre en el caso de México). Cualquiera que sea la combinación de fuentes financieras escogidas interesa conocerlas a fondo así como su funcionamiento.

1.6 - Una última razón que puede parecer de menor importancia, aunque en la realidad no lo es, lo constituye la disponibilidad de datos a nivel municipal.

Por un lado el nivel de gasto sobre un servicio determinado, o en conjunto para el gobierno municipal, permite por lo menos en primera instancia medir el esfuerzo de la municipalidad en determinados campos o en total (frente a, por ejemplo, otras municipalidades) mientras que, por otro, dichos datos permiten llegar a juicios sobre una parte de la ecuación costo-beneficio de la urbanización que, a su vez, permitiría en combinación con medidas aceptables de los beneficios tener pautas que permitan mejorar la asignación de recursos a nivel nacional en beneficio de la comunidad como un todo. Por lo tanto, interesa la financiación porque se necesita para la provisión de los diferentes servicios urbanos y públicos en las ciudades, y dichos costos de urbanización junto con sus beneficios permite llegar a una estrategia nacional de urbanización que tome en cuenta no solo los diferentes servicios en una ciudad, sino que también la eficiencia en el uso de dichos recursos financieros entre ciudades para maximizar el beneficio de la urbanización tanto en términos del crecimiento del ingreso como de su distribución. Los problemas básicos en el financiamiento del desarrollo urbano, por lo tanto, parecen ser los siguientes:

- a) La cantidad así como la calidad en la provisión de servicios de toda índole;
- b) La asignación de los diferentes servicios a los distintos niveles de gobierno con base en la eficiencia con que se pueden proveer;
- c) La financiación de dichos servicios por niveles del gobierno y los medios por los cuales serán financiados (impuestos, cargos directos, etc.); y
- d) La relación que debiera existir entre las fuentes públicas y privadas.

No sobra insistir en que todos, dichos problemas se tienen que enmarcar dentro de una política nacional de desarrollo urbano puesto que, de otra manera tenderá a primar la decisión privada de localización sobre las consideraciones de costo-beneficio social..

2. Costos Urbanos y su Financiamiento

2.1 - En general existen dos formas de abordar el estudio de los costos de urbanización, o sea el enfoque de las "normas" y el de la deducción de la demanda para servicios específicos de otras magnitudes (tales como precios, ingresos y otras variables relativas). Dichas opciones no son alternativas sino más bien complementarias en el sentido que las que se mencionan en segundo término se pueden usar para bienes y servicios urbanos que, aunque solo sea teóricamente, se pueden proveer a través de los mecanismos del mercado, mientras que las que se mencionan en primer término son especialmente aplicables a bienes de "mérito", o sea aquellos bienes y servicios cuyo consumo en cantidades superiores a lo que determinaría el mercado resulta de beneficio para toda la comunidad. La razón para apelar al enfoque de ingeniería en este caso es que no existe ningún mercado que permita siquiera simular el valor que la comunidad otorga a dicho bien o servicio. Sin embargo, donde ahora se debe hacer notar que la pertinencia de estas normas de ingeniería es de crucial importancia al usar este enfoque y que su uso indiscriminado pueda causar muchas dificultades por que niega la premisa del planificador de que existe un límite a la cantidad de cualquier bien o servicio ofrecido impuesto por la cantidad de otro que se sacrifica y que podría ofrecerse por el mismo precio. Por lo tanto la aseveración de que "el agua potable es buena pues inhibe la propagación de enfermedades

contagiosas", no justifica un abastecimiento ilimitado de agua potable a menos de que ésto pueda lograrse sin costo alguno. (1) Esta aseveración no solo no proporciona ningún lineamiento acerca del punto de los recursos que han de emplearse en el abastecimiento de agua potable, sino que tampoco considera la multiplicidad de las necesidades humanas.

2.2 - El énfasis que se da a los costos de urbanización debe estar atenuado por la aceptación del hecho de que un enfoque que maximice los beneficios es equivalente al de minimizar los costos solo bajo el supuesto extremo de que los beneficios de la urbanización son constantes en cuanto a tamaño y tipo de ciudad. Cuando tanto los costos como los beneficios varían en función por ejemplo del tamaño de una ciudad, realmente se puede decir bien poco acerca del punto que marca la maximización de la diferencia entre las dos variables hasta que no se especifique la forma exacta de las curvas que, claro está, variará de país a país. También considerando otras alternativas, aún si las curvas tuvieran básicamente la misma forma, un país en diferentes momentos históricos, o varios países en un solo momento, se encontrarán en diferentes puntos de la curva como función del grado de primacía, desarrollo, Instituciones sociopolíticas, etc. Si bien los costos de capital o utilización de capacidad han sido bien documentados, (2), su uso como cri-

terio de inversión no podrá responder más que en una primera aproximación a la pregunta de dónde ubicar alguna instalación pública, pues este énfasis sobre desembolsos de capital puede llevar a conclusiones erróneas. El análisis empírico de una situación ya existente puede dar una idea del estado actual y la calidad de los servicios públicos observados en cada una de las ciudades donde se dispone de información estadística. Las diferencias en costos, por lo tanto, pueden ser el resultado de desviaciones de las normas, ya sea en la provisión de un servicio o en su calidad. Más aún se ignoran posibles diferencias en la "mezcla" de insumos a la industria de la construcción. La presencia de grandes diferencias en los salarios que existen entre una ciudad y otra, sugieren que este es un procedimiento peligroso. Como respuesta a los argumentos citados, se ha dicho que estos se pueden obviar al recurrir a especificaciones de Ingeniería aún cuando economías de escala pueden estar incluidas en dichas normas (eliminando de facto lo que se busca) o argumentando que la relación entre los factores citados y la situación que se analiza es de poca importancia. (3).

2.3 - Sin embargo, lo más importante de todo es que el criterio de minimizar el gasto de capital, en conjunto con una norma fija de servicio por cabeza, es igual a la relación capital/producto que ha sido considerada como irrelevante en la determinación de prioridades de inver-

(1) *International Urbanization Survey. Infrastructure Problems in the Cities of Developing Countries.* New York, Ford Foundation. 1971. pp. 44 ff.

(2) Ver por ejemplo, James Anthony S. Ternent, "Algunas Consideraciones Económicas sobre una Política para Colombia", en *Centro de Investigaciones para el Desarrollo*, Documento de Trabajo N° 2, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1970, and Alberto

Urdaneta, Costo del Desarrollo Urbano. Paper presented to the IX Interamerican Planning Congress, Bogotá, Colombia 17-22 September 1972. p. 28.

(3) Werner Z. Hirsch. "The Supply of Urban Public Services", in Harvey S. Perloff and Lowdon Wingo, Jr. (eds.). *Issues in Urban Economics*, Baltimore Johns Hopkins for Resources for the Future, 1968, p. 506.

sión o es válida solamente bajo condiciones muy restrictivas. (4) Pero debe notarse que al considerar los flujos de costo y beneficios la situación empírica adquiere cierta complejidad, aunque parecería que el costo de servicios públicos urbanos tiende a descender hacia ciudades de tamaño mediano, se ha postulado que su comportamiento posterior puede volver a ascender ligeramente (5) o permanece constante a través de un rango considerable, (6) aún cuando de haberse considerado la totalidad de los costos sociales de la vivienda y del congestionamiento, se podría ver una desventaja en cuanto a costos para la ciudad más grande.

2.4 - El principio básico seguido en el presente ensayo es que la provisión de servicios públicos urbanos, así como otras instalaciones, es un problema de doble naturaleza, pues el costo de las instalaciones tiene que tener una relación directa con su financiamiento; no solo interesa saber quiénes son los beneficiarios de estos servicios públicos, sino también quiénes pagan por dichos servicios. Por lo tanto, el enfoque que se recomienda es el integrado que combina los gastos por bienes y servicios urbanos de todos los niveles gubernamentales con un mecanismo financiero

que permita ese nivel de gastos. El problema del financiamiento puede afrontarse de muchas maneras; en primer lugar existe un inversionista o financiero aparente, financiamiento primario, que se forma de la combinación de recursos que se originan a diferentes niveles gubernamentales (y a veces aún del sector privado, dependiendo de la amplitud con que se interprete la frase "costo urbanización") menos fondos transferidos a otros niveles del gobierno. (7) Finalmente, y dependiendo del origen de los fondos del financiamiento real, es posible determinar cuál es la incidencia final (es decir el que sobrelleva la carga de estos gastos realmente) de la provisión de bienes y servicios públicos urbanos para los cuales existen informaciones. Y si los fondos provienen de tasas de servicios que se cobran a los usuarios o impuestos directos, se puede considerar que el consumidor es el que sobrelleva la carga de los gastos.

Por otra parte y en vista del interés que existe en los niveles superiores de gobierno no solo en proporcionar bienes y servicios, sino también en la equidad (pues aquello no solo modifica la asignación de recursos en el mercado para poder producir una gama "más deseable" de bienes y servicios, sino también permite una redistribución del ingreso de los segmentos más ricos de la población, hacia los más necesitados), una redistribución general de los ingresos a través de, por ejemplo el impuesto progresivo a la renta, puede ser complementaria con una redistribución a nivel regional, considerando la posibilidad de que una región pobre contribuya al ingreso público con una cantidad menor que la que recibe en gastos públicos.

(4) Ver Benjamin Higgins, *Economic Development*, New York, W. W. Norton Rev. ed., 1968, p. 391 and Hollis B. Chenery, "Comparative Advantage and Development Policy", *American Economic Review*, March 1961, p. 22.

(5) P. A. Stone, "The Economics of the Form and Organization of Cities". *Urban Studies*, vol. 9, No 3, October 1972, p. 325.

(6) *Stanford Research Institute, New Delhi School of Planning and Hyderabad Training Institute, Costs of Urban Infrastructure for Industry as related to City Size: India Case Study*. Stanford, California 1968, pp. 324, 8.

(7) Remy Prud'homme, "Costs and Financing, of Urban Development in France" *Urban Studies*, vol. 10, No 2, June 1973, pp. 194-195.

Una de las premisas aceptadas de la política urbana y regional, es precisamente que los altos niveles de gobierno prevean financiamiento para bienes y servicios públicos en las ciudades de las regiones menos desarrolladas con el producto de los ingresos provenientes de ciudades y regiones más ricas. Los impuestos naturalmente se tienen que restar a las transferencias para llegar al monto del gravamen real de una ciudad o región. En la medida que no exista intento de redistribución, el financiamiento primario y secundario serán iguales, aunque ésto no es más que una suposición empírica que tendría que investigarse en cada particular. Claro que si la diferencia entre el financiamiento primario y secundario es pequeña, la cuestión de conocer la incidencia final del financiamiento de bienes y servicios urbanos será una cosa relativamente sencilla.

2.5 - La decisión de aumentar la capacidad de provisión de servicios públicos dependerá, por lo tanto, de la demanda prevista, la capacidad instalada y su utilización, así como de los costos de construcción relacionados con la calidad del servicio requerido. Un análisis de las relaciones físicas involucradas (es decir: la función de producción) en la provisión de servicios públicos específicos teóricamente permitiría determinar la demanda de inversión en función de los factores que determinan el monto deseado del capital. Es de importancia considerar que se elimina solo una parte de la discrepancia entre el capital deseado y el existente en cualquier período de tiempo, la proporción eliminada es una función del costo de acelerar la construcción. También es necesario establecer una diferencia entre los costos a corto y a largo plazo en el análisis del gasto público, tanto en cuenta corriente como de capital, pues solo a largo plazo se podrá establecer una re-

lación entre dicho gasto y variables como el nivel de ingresos del área urbana, la urbanización misma, cambios en el área de la ciudad y la densidad de población, etc. (8) Algunos de los factores que probablemente afectarían los costos de urbanización y por ende, los requerimientos de financiamiento, incluirían al clima, la topografía, el grado en que los servicios públicos dependen del estado, niveles de servicio y normas de eficacia, tamaño demográfico y el crecimiento de cada ciudad, así como los siguientes:

a. Relaciones entre ciudades y fragmentación política.

b. Indivisibilidad y economía de escala.

c. Propiedad y tenencia de la tierra, nuevos proyectos de planeación pública, así como el uso del suelo y transportes.

d. Reglamentos públicos, ej.: códigos de construcción y zonificación.

e. Administración y funcionamiento de servicios públicos y empresas gubernamentales.

f. Vivienda y otros programas (viviendas semi-construidas y lotes urbanizados, sitios y servicios).

g. Migración y punto de transferencia.

h. Instituciones gubernamentales y financieras en funcionamiento.

i. Condición en las industrias de materiales de construcción y de la construcción.

j. Inflación, y

k. La cuestión general del control central o decisiones a nivel local.

(8) *Werner Z. Hirsch, Urban Economic Analysis. New York, McGraw Hill 1973, p. 192.*

Así pues, una larga lista de factores que afectan el desarrollo urbano físico, así como los requerimientos financieros asociados, ha sido utilizada en el análisis empírico del tipo citado anteriormente. Es de interés subrayar que en dos casos latinoamericanos, en Colombia y Brasil, los coeficientes de correlación del sector en el que se clasificaron las compañías a cargo de proporcionar bienes y servicios públicos resultaron casi tan buenos como los que fueron encontrados para otros sectores. (9). Tal hallazgo resulta muy alentador considerando las circunstancias actuales, y también refuerza la proposición de que una mayor profundidad en este tipo de análisis resultaría de utilidad.

En lo que respecta al enfoque empírico del estudio que se proyecta, debe notarse que existen dos tendencias entre las cuales es menester diferenciar cuidadosamente: por una parte existe un modelo generalizado de la firma, de acuerdo con el cual la provisión de un servicio se determina en función de un número de variables que básicamente definen las condiciones bajo las cuales se proporciona el servicio, mientras que las demandas del mismo van en función de otra serie de variables que fundamentalmente intentan determinar la evaluación que el grupo de usuarios concede al servicio en comparación con otros, así como otras variables objetivas, como ingresos, niveles relativos de precios, etc. De acuerdo con una de las tendencias analíticas el meollo del asunto consiste en determinar una contrapartida empírica para la cantidad del servicio que se proporciona junto con cifras que representen las distintas variables independientes que explican el nivel de producción.

(9) *James Anthony S. Ternent, Inflation and Private Investment in Latin America. (Unpublished Ph. D. dissertation, Eugene, Oregon, 1967. pp. 59-96. 142-145.*

Básicamente este es un enfoque que no debe utilizarse en forma anual, es decir cuando se refiere a un nivel observado de producción anual en por ejemplo, servicios educacionales, basándose en los insumos al proceso educativo durante ese año y la demanda para estos servicios. La demanda se puede calcular con bastante precisión si existen precios establecidos para los diferentes servicios v.g: cuando se le cobran tasas de servicio al usuario. Alternativamente se puede confiar en el sistema que evalúa el comportamiento a través de la votación. Si ninguna de estas dos alternativas funciona, entonces se puede utilizar el procedimiento de costo/beneficio aunque es posible que dicho método indique cual debiera ser la demanda, dado el caso de que los votantes son racionales. (10).

Esta última condición resulta tal vez del hecho de que "no existe ningún modo de asegurarse que el gobierno urbano escogerá la combinación de menor costo... y la curva de oferta de un servicio proporcionado por un gobierno urbano no se puede derivar fácilmente de su función de costo marginal... (debido a) las características de monopolio que presentan los mercados en los que se ofrecen servicios urbanos gubernamentales... (pues) el costo marginal no es una curva de oferta para un monopolista porque no representa las cantidades alternativas ofrecidas a los respectivos precios alternativos". (11) Además, la aplicación de los conceptos normales de la teoría de la producción no se pueden transferir fácilmente a los servicios urbanos gubernamentales debido a que en aquella el costo promedio varía de acuerdo con la producción, mientras que en el caso del gobierno,

(10) Hirsch, op. cit. p. 305.

(11) *Ibid.* p. 320.

en gran medida la producción varía de acuerdo con el número de consumidores (p.298) aunque los dos se pueden hacer compatibles a través de la utilización de un costo fijo standard por cabeza. Por lo tanto, el capital necesario para proporcionar un nivel dado de servicio a una población consumidora puede, como decíamos antes, expresarse en términos de un número de unidades de servicio por período de tiempo por peso de desembolso, o el inverso de la relación capital/producto.

2.6 - El método a utilizarse aunque conceptualmente no es completamente satisfactorio, es el tipo de estudio ejemplificado en el informe Prud'homme ya mencionado, y los intentos que se han llevado a cabo por llegar a conclusiones valiosas con respecto a la política de urbanización, aunque básicamente lográndolo a través de "atajos". El enfoque en este caso es tomar los datos sobre el gasto, suponer que son representativos de la producción, y darles una explicación estadística basándose en variable de especial interés. Específicamente serán usados los datos de población de la ciudad durante un año particular, junto con el ingreso per cápita y la tasa de crecimiento demográfico. Además y considerando el creciente interés en la reorientación de los flujos migratorios, siempre que sea posible el crecimiento de la población se desglosará en sus dos componentes básicos: el crecimiento natural y la inmigración. Las variables dependientes tomadas son los gastos presupuestados en principio a todos los niveles gubernamentales, aunque nuevamente como primer paso podrá ser necesario utilizar datos para los municipios y empresas municipales sin pasar de lleno a los gastos nacionales y departamentales que afectan a la ciudad. Como otra primera aproximación se supondrá que los gastos departamentales son asignados en razón a la población

de cada una de las municipalidades constituyentes. Por lo tanto se supone que los gastos departamentales afectan directamente a la capital departamental en la misma proporción en que aglomeran la población total del departamento. Oviamente esto no puede ser sino aproximadamente correcto cuando se trata de grandes clasificaciones presupuestarias, tales como gastos corrientes o de capital, o desembolsos totales. Más tarde se tendría que realizar un esquema de distribución más sofisticado. La importancia de los gastos del gobierno nacional es doble pues no solo hay gastos, que realizan específicamente las agencias a nivel nacional para afectar al desarrollo urbano, sino que también hay otros que por el simple hecho de ser realizados en ciudades específicas, afectan sus niveles de ingreso y empleo. Se hizo un cálculo reciente que muestra que en Bogotá, la capital del país, en donde no hay nivel intermedio de gobierno, las agencias a nivel nacional (tanto centralizadas como autónomas) gastaron alrededor del 31% de las inversiones del sector público en la ciudad, comparado con un 29% para la municipalidad de Bogotá y un 39% para las agencias locales descentralizadas. La importancia que revisten los niveles de gasto de las diversas agencias no solo resalta de la consideración de los datos anteriores sino de la consideración de que su importancia puede ser mucho mayor en aquellas ciudades que no tienen instituciones locales de importancia. Debe subrayarse que la mayor parte de los gastos a nivel nacional han corrido por cuenta de las agencias autónomas (datos tomados del estudio II fase Bogotá, Estudios Fiscales). De paso puede notarse que estos estudios permiten identificar los gastos de los niveles superiores de gobierno en ciudades específicas.

2.7 - Conceptualmente es muy importante no perder de vista el hecho de que

los estudios previamente lineados no son más que un primer paso y no buscan explicar la provisión de servicio público urbano. La razón de más peso para hacer esta afirmación es que aún el análisis sofisticado del gasto enfoca el insumo gubernamental a un proceso de producción, v.g. los gastos del sector público en educación le dan al gobierno los medios necesarios para concurrir al mercado y adquirir lo que al fin y al cabo son una serie de insumos para el proceso educacional, cuyo resultado son los servicios educativos que a su vez son los que resultan en el producto final que es el que realmente interesa a la sociedad, específicamente una población que obtenga cierto número de años de educación primaria y secundaria. Por consiguiente, si bien resulta necesario conocer el costo de servicios públicos en una ciudad para compararlos con los costos en otras (o su tipo), se tendría que elaborar una serie de estudios posteriores que definirían los beneficios o utilidades que provienen de tales investigaciones de diferentes ciudades. Esto nos daría la oportunidad de llegar a conclusiones más definitivas que podrían incluir no solo el costo de los insumos de cada servicio público, sino también el rendimiento o beneficio de emplear tales insumos en dicho servicio, bajo distintas condiciones (v.g. tales como tipo o tamaño de ciudad). Por lo tanto el punto en discusión se relaciona no solo con los resultados inmediatos del proceso productivo de un servicio urbano público, sino también con el efecto que posiblemente tendrá tal proceso sobre la sociedad. Si bien los gastos de educación se pueden desglosar en salarios de maestros, materiales adquiridos, gastos de capital, mantenimiento, etc., el resultado de este proceso educativo se mide en términos de calificación por lectura, tasas de continuidad, niveles de logros y los cambios que se experimentan, etc. La definición del producto real en otras

áreas de servicios públicos urbanos que no están tan plagadas de problemas tales como el multidimensionalismo, es solo más sencillo en apariencia (v.g. abastecimiento de agua, o recolección de basura). En estos casos se vuelve a encontrar que el sector público aporta una serie de insumos que resultan en una serie de medidas de cargas de trabajo, v.g. número de litros consumidos por medidor, o número de recipientes desocupados por período de tiempo. Aquí como resulta evidente surgen importantes diferencias cualitativas en los servicios relacionados que se tienen que tener presentes, por ejemplo, con la calidad del agua y la frecuencia y sitio de recolección de basura. Pero igualmente los resultados finales no encuentran un reflejo directo en esas cifras, porque en muchos casos la meta es evitar que suceda algo y no exactamente la provisión de un servicio más o menos tangible. (12) El ejemplo más claro de este tipo se encuentra en los países en desarrollo cuyo abastecimiento de agua potable se perfila más hacia evitar la difusión de enfermedades contagiosas y por lo tanto los resultados finales para calificar una red de distribución de agua potable será una reducción del número de días hospital y vidas perdidas a causa de malas condiciones de salud. Sin embargo, los problemas que propone esta serie de estudios debe hacerse a un lado hasta que se hayan resuelto con éxito los de la primera etapa, así como la ayuda que éstos pueden prestar en la determinación de la eficacia de una estrategia específica de urbanización.

2.8 - Debe aclararse que las funciones de gasto solo pueden ser una primera aproximación al análisis de la oferta y demanda de servicios públicos urbanos en Latinoamérica, puesto que cualquier

(12) *Hirsch, op. cit., p. 317.*

nivel observado de gasto es el resultado de la interacción entre la oferta y la demanda. En estos casos se presentan dificultades entre las que podemos citar la necesidad de utilizar modelos de ecuaciones simultáneas para dar una solución al sistema, en contraposición con las ecuaciones de regresión lineal simple empleadas en el análisis de función de gastos; el establecimiento de una causalidad a priori; la forma adecuada para las ecuaciones; la particularidad de los determinantes de diferentes niveles de gastos en cada sector específico del gasto público; lo adecuado de las variables dependientes e independientes, etc. (13).

La identificación del producto de los servicios públicos es, en algunos casos, el problema más difícil. La posibilidad de especificar las funciones de producción y de demanda de inversión para los servicios públicos urbanos y la infraestructura depende en su mayor parte de la naturaleza del servicio que se proporciona, esto es, si hasta en principio el servicio puede proveerse a través de los canales comunes del mercado como se estableció anteriormente. Además de las limitaciones inherentes a los diferentes procedimientos contables y en general a la falta de precisión de los diferentes informes financieros así como las variaciones subnacionales en las responsabilidades, una correlación positiva entre la población ciudadana y los gastos per cápita puede aún encontrarse gracias al hecho de que, "(a) los gastos municipales varían en proporción directa con la población debido a las desventajas de tamaño, (b) las economías de escala existen pero también otros factores asociados a una mayor po-

blación resultan en un costo unitario más elevado en la provisión de la misma calidad de servicio; o (c) la mayor calidad de los servicios públicos es mejor en las ciudades mayores que en las menores, resultando difícil aislarla de los efectos producidos únicamente por el tamaño de la población". (14). Como primer paso se tendrán que utilizar medidas ya sea de gastos o de carga de trabajo, aunque debe notarse que esta última no es más que medida indirecta de la producción. "Las cifras del tonelaje de desperdicios sólidos que se recogen por hora-hombre no le indican al gobierno nada acerca del estado de limpieza de la ciudad" (15). En vista de las limitaciones metodológicas, en general se hace poco con diferenciales de calidad o el desarrollo de medidas más directas de producción.

2.9 - Un resumen de los Ingresos y gastos públicos a nivel local en el momento actual se puede examinar en el anexo 1, que muestra el origen de los mismos Ingresos a nivel local y también los gastos clasificados por servicio público provistos por los distintos niveles de gobierno en la ciudad en que se llevaron a cabo. De esta enumeración surgen dos incógnitas que son específicamente el grado en que se deben incluir los recursos provenientes de fondos privados y que tan profunda puede ser una investigación a nivel gubernamental de las actividades que afectan el desarrollo de ciudades específicas. Esta última es tal vez más fácil de contestar,

(13) *Bernard S. Booms and Tei-Wei Hu, "Towards a Positive Theory of State and Local Public Expenditure: an Empirical Example", Public Finance. 1971. N° 3 pp. 419-422.*

(14) *Roy W. Bahl, Metropolitan City Expenditures; a Comparative Analysis. Lexington, Ky. Kentucky University Press, 1969, p. 39.*

(15) *Harry P. Hatry and Donald M. Fisk, Improving Productivity and Productivity Measures in Local Governments. Washington, D. C. Urban Institute. 1971. p. 18.*

y puede darse por sentado que cualquier gasto público que tenga un impacto inmediato sobre el desarrollo de ciudades específicas debe incluirse, especialmente cuando existe un sistema de contabilidad centralizada que reúne adecuadamente todos los gastos. Evidentemente, ésto no es la totalidad de la influencia del sector público sobre el desarrollo urbano, pues hay numerosas actividades que no reciben apoyo financiero directo, sean de un tipo o de otro (como lo serían los sueldos de los funcionarios gubernamentales que trabajan en la ciudad capital supervisando los incentivos a la descentralización industrial hacia ciudades secundarias). Pero tales actividades no distribuidas especialmente deben considerarse en su proyección cualitativa al analizar el financiamiento del desarrollo urbano. Igualmente existe toda una gama de actividades del sector público que tienen por objeto re canalizar los flujos de capital hacia sectores favorecidos. El caso típico puede ser el de la vivienda, caso en el que se ha implantado toda una serie de estímulos públicos para aumentar la tasa de construcción privada.

Es claro que en la mayoría de los países la parte más importante de la industria de la construcción está casi en su totalidad en manos del sector privado, y que proporciones aún mayores del ahorro nacional se están captando para financiar la industria de la construcción a través de una serie de medidas oficiales. Resulta entonces imposible establecer un límite muy claro en cuanto a la participación pública y la privada cuando se trata del financiamiento de un desarrollo urbano. Sin embargo, hay una serie de puntos vitales que no debemos omitir de nuestra consideración, tales como la eficiencia de préstamos con corrección monetaria, seguros de hipotecas, etc, aunque el impacto de los mismos no es de orden

primordial sino exclusivamente privado. En algunos casos es útil no olvidarse que el ahorro nacional es relativamente inelástico, puede haber competencia para la obtención de fondos disponibles y que algunas de las interrelaciones que presentan mayor interés pueden ser entre los programas públicos y privados cuando se establecen cierto tipo de incentivos. Un ejemplo sería el incremento en el costo por concepto de intereses sobre los préstamos del gobierno después de aumentar las tasas de interés para canalizar mayores ahorros hacia las instituciones de vivienda.

2.10 - Más aún, se puede sostener que no se ha diferenciado lo suficiente entre los gastos corrientes y de capital que se mencionan en el anexo 1. Mientras que la respuesta más inmediata a esta crítica es que una doble clasificación puede ser fácilmente adoptada para cualquiera de los sectores allí representados, una posición más satisfactoria es que aún cuando las fuentes básicas de financiación de los gastos de capital son préstamos complementados por ahorros y otros ingresos, los costos a más largo plazo sobre dichos préstamos así como gastos de operación y mantenimiento de programas públicos tiene que financiarse de las entradas corrientes arriba clasificadas. Por lo tanto, hay una estrecha relación y utilización de las entradas corrientes dependiendo del monto de gastos recurrentes implícitos en el programa de inversión.

Un punto clave a recordar es la distinción entre los fondos que son necesarios para la adquisición de materiales, contratación de mano de obra, interés sobre los fondos y otros componentes del costo de adjuntar terrenos y erigir los edificios (v.g. la inversión original de capital) por una parte y los gastos recurrentes o a largo plazo por la otra (es decir el financiamiento). Es posible

que también haya que distinguir entre una serie de magnitudes de tipo económico o de cuentas nacionales donde solo se incluye la producción actual; es decir, todo pago de transferencia entre niveles gubernamentales, así como también entre estos y el sector privado como dentro de este último (ej. en el caso de venta de bienes raíces) frente al enfoque de la liquidez en que cada gasto tendrá que ser comprobado en el flujo de fondos. Cada uno de estos enfoques resulta igualmente válido dependiendo del uso que de ellos se haga. Si resultara que la contabilidad de un gasto en inversiones públicas fuera de gran interés per se, Prakash proporciona la siguiente clasificación que pudiera ser muy útil: (16).

a) Desarrollo de lotes, terrenos y mejoramiento de locales

1. Adquisición de terrenos
2. Investigación y preparación
3. Preparación del lugar
4. Abastecimiento de agua
5. Alcantarillado
6. Drenajes para precipitación pluvial
7. Distribución de energía y alumbrado público
8. Carreteras y puentes
9. Desarrollo de los recursos naturales, p. ej. parques, espacios abiertos, etc.

b) Construcción de estructuras y edificios

1. Edificios residenciales

(16) Prakash, op. cit.

2. Estructuras no residenciales y edificios institucionales:

- a. Institutos educativos de todos tipos incluyendo el equipo
- b. Instalaciones médicas equipadas
- c. Edificios y oficinas de gobierno, incluyendo estación de bomberos, edificios municipales, cortes, cárceles, etc.

2.11 - Finalmente, debe aclararse que cada asiento en el anexo 1, cubre una serie de puntos, por ejemplo, bajo cargos al usuario (A-2). Es interesante analizar qué sectores deberían ser autofinanciados en los países de Latinoamérica en comparación a lo que sucede al mismo respecto en países más desarrollados. Aún más, y dentro del mismo marco de referencia de cargos al usuario, existe una estructura en las tasas que establece distinciones entre los diferentes beneficiarios del servicio en cuestión, de acuerdo con criterios sociales preestablecidos. Así aún cuando el ingreso total puede ser suficiente para financiar la provisión del servicio, es también posible que no ocurra lo mismo con toda categoría de consumidor. Para propósitos ilustrativos el anexo muestra una serie de áreas de problemas potenciales que podría ser de alguna utilidad en la consideración de la provisión de los servicios públicos urbanos y su financiación.

ANEXO 1

Proyecto de clasificación de Ingresos y Egresos Municipales en Latino América

Rentas

A. Fuentes de Ingresos Fiscales

1. Impuestos

- a. Impuestos prediales (bienes

raíces y propiedades personales), plusvalías

- b. Impuestos municipales (locales) por Ingresos o nóminas
 - c. Impuestos locales sobre ventas
 - d. Impuestos por concepto de entradas a espectáculos y diversiones
 - e. Impuestos rodados
 - f. Otros Impuestos
- 2. Recibos por concepto de servicios públicos y otras actividades de propiedad estatal.**
- a. Abastecimiento de agua
 - b. Servicios de alcantarillado
 - c. Tiendas estatales
 - d. Rentas sobre bienes raíces o propiedades del estado (Incluyendo estacionamientos, etc.)
 - e. Otros
- 3. Cuotas y multas a algún reglamento infringido o licencias para actividades privadas**
- a. Cuotas de licencias y permisos
 - b. Honorarios de juzgados y otros
 - c. Multas y embargos
 - d. Otros

Gastos

- 1. Servicios de Seguridad**
- a. Sistemas de justicia incluyendo estación de policía, juzgado, oficina del procurador, oficinas de la suprema corte, instituciones penales, cortes juveniles, etc.

b. Protección contra el fuego.

- 2. Servicios de desarrollo de recursos humanos**
- a. Educación
 - b. Recreación
 - c. Actividades Culturales
 - d. Salud
 - e. Bienestar
- 3. Servicios Sanitarios**
- a. Eliminación de aguas negras
 - b. Recolección de basura
 - c. Agua.
- 4. Servicios Viales**
- a. Construcción
 - b. Mantenimiento
 - c. Alumbrado
 - d. Limpieza
 - e. Sistema de transportes (si son de prioridad pública).
- 5. Rentas Intergubernamentales**
- a. Impuestos compartidos, v.g. ventas vehículos motorizados, impuestos por Ingresos sobre la renta, etc. y otros cobrados y administrados por gobiernos centrales y/o estatales que son compartidos con los gobiernos municipales.
 - b. Concesiones en especies y subvenciones.
 - c. Recibos por servicios públicos y otras compañías de propiedad pública, pero administradas localmente.

6. Diversas Fuentes

- a. Recursos no monetarios que incluyen todos los programas de auto-ayuda, así como las contribuciones en especies.
- b. Pagos en especie asociados al envío de artículos de primera necesidad provenientes de ultramar.
- c. Préstamos locales incluyendo la emisión de bonos oficiales distribuidos a través de la banca comercial o intermediarios no bancarios.
- d. Fondos rotatorios, v.g. líneas de crédito abiertas para financiamiento de gastos municipales apoyados por fondos locales y extranjeros.
- e. Préstamos extranjeros.
- f. Rifas o loterías.

B. Ingresos por concepto de Capital

1. Venta de Activos
2. Otros Ingresos por Capital
3. Servicios generales del Gobierno
 - a. Rama ejecutiva
 - b. Rama legislativa
4. Servicios Públicos
 - a. Vivienda
 - b. Energía eléctrica
 - c. Teléfono
 - d. Otros
5. Control ambiental y protección contra la contaminación

6. Mantenimiento de Ingresos y otras transferencias no recompensadas

7. Gastos de infraestructura a niveles superiores de gobierno.
 - a. Puertos y aeropuertos
 - b. Carreteras
 - c. Hospitales
 - d. Explotación de recursos naturales, así como su conservación
 - e. Otros

1. FUENTE

Algunas de estas fuentes se asemejan mucho a fuentes privadas de fondos, y de hecho existe una serie de actividades mixtas a las que se hace alusión en el texto.

La fuente principal del capítulo es Ved Prakash, *Review of Sources and Methods of Financing Housing and Urban Development in the Public Sector*. Ensayo presentado al United Nations Interregional Seminar on Financing of Housing and Urban Development, Copenhague, Dinamarca, 25 de Mayo, -10 de Junio de 1970. Igualmente fueron empleados Werner Z. Hirsch, *Urban Economic Analysis*, Nueva York, McGraw-Hill, 1973. p. 302. Dick Netzer, "Federal, State and local Finances in a Metropolitan Context", en Harvey S. Perloff y Lowdon Winge Jr. (eds.) "Issues in Urban Economics". Baltimore: Johns Hopkins for Resources for the Future, 1968, ps. 448, 463, y Walter D. Harris y James Gillies, "Capital Formation or Housing in Rapidly Expanding Economies: Some Major Issues". Walter D. Harris and James Gillies (eds.) *Capital Formation for Housing in Latin America*. Washington D. C.: Pan American Union, 1963. p. 101.