

Hacia el financiamiento integral de los asentamientos humanos

por Sergio Galilea O.

El objetivo que ha orientado estas notas es el logro de una ciudad funcional al desarrollo, ecológicamente sustentable y que incorpore una creciente igualdad de oportunidades para el conjunto de sus ciudadanos. Una ciudad que rebaje sistemáticamente sus elevados costos de urbanización y operación. Una ciudad con más equidad, más democrática y participativa. Una ciudad donde el derecho individual estricto se supedita al bien común del conjunto social. En suma, una ciudad vivible.

El autor

Ingeniero, subsecretario de Vivienda y Urbanismo del gobierno de Chile, fue profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de ese país.

Políticas urbanas

Carácter y condiciones de una política para el financiamiento integral de los asentamientos humanos

El enfoque de financiamiento integral de los asentamientos humanos que se plantea a continuación busca complementar cuatro factores fundamentales para la resolución de los significativos déficit en materia de vivienda y hábitat, que son característicos de las ciudades de la región, a saber:

- a) una eficiente, focalizada y programada inversión pública;
- b) un rol activo y generalizado del sector privado;
- c) distintas formas de pago de los usuarios de los servicios urbanos, y
- d) una creciente y organizada participación de los sectores sociales carenciados, que incluya modalidades de financiamiento compartido.

Una estrategia que apunta en estas direcciones y que compromete en forma fundamental a los agentes institucionales involucrados parece fundamental para enfrentar con razonables márgenes de éxito una política de desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe.

Estas líneas de acción requieren a su vez de:

- a) una sólida y amplia concertación política que constituya este planteamiento en una política de Estado asumida por el conjunto de la sociedad;
- b) una voluntad sostenida y una creciente capacidad creativa e innovadora de las autoridades sectoriales, orientadas al sistemático perfeccionamiento de los mecanismos de financiamiento y a una mejor focalización de los recursos disponibles;
- c) un nuevo sello de responsabilidad privada frente a los costos que generan sus decisiones de localización y un creciente ahorro y co-pago de cada uno de los beneficiarios de bienes, servicios y programas sociales urbanos.

El diagnóstico y las líneas de acción

Los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe expresan un conjunto de dificultades severas; en muchos de ellos existen déficit y carencias fundamentales para sectores mayoritarios de población.

Podemos señalar que la gran mayoría de las ciudades latinoamericanas no reúnen las condiciones básicas para un sostenido desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales.

Especialmente, las ciudades metropolitanas presentan niveles de deterioro que abarcan no sólo el medio ambiente construido sino, crecientemente, el medio ambiente natural y social.

Esta situación se traduce principalmente en:

- a) disfuncionalidad de la estructura urbana;
- b) deficiencia en las condiciones sanitaria básicas;
- c) problemas severos de seguridad ciudadana;
- d) dificultades crecientes de accesibilidad;
- e) insuficiencia en los sistemas de abastecimiento;
- f) déficit de vivienda y equipamiento;

- g) pérdida del patrimonio, del paisaje construido y de la identidad de los barrios;
- h) ineficaz utilización de las capacidades instaladas en zonas centrales y pericentrales;
- i) un alto nivel de segregación socioespacial, y
- j) un incremento progresivo de los costos privados y sociales de vivir en las ciudades.

Y a las situaciones descritas se suman:

- k) importantes formas de contaminación atmosférica y de aguas;
- l) la invasión sostenida de suelos agrícolas de primera calidad y el aumento de áreas de riesgo geofísico, y
- m) una extremada extensión de las ciudades, con bajas densidades promedio,¹ y los consiguientes altos costos de urbanización.

Los problemas descritos, que se asociaban sólo con la condición metropolitana, han tendido, con el rápido proceso de urbanización que viven nuestros países, a extenderse hacia los centros urbanos de población intermedia. Muchas ciudades de rango medio presentan agudos problemas de carencias y pobreza, compromisos importantes con su ecosistema natural y muy elevados costos de gestión urbana.²

En lo que se refiere al poblamiento de zonas predominantemente rurales, se observan también problemas importantes. Los costos unitarios de las intervenciones para implementar los servicios básicos son elevados. La dispersión de la población, fundada en factores productivos y en una cultura de fuerte apego a la tierra, dificultan un agrupamiento poblacional en el propio espacio rural o alimenta migraciones incesantes a las localidades urbanas.

Distintas soluciones de reagrupamiento en villas, villorrios y pueblos rurales permitirán generar condiciones para una jerarquización adecuada y ajustada, con el fin de dar respuesta a los requerimientos de desarrollo, especialmente de los grandes contingentes de población en condición de pobreza que predomina en las zonas rurales de la región.

Se suman a este breve diagnóstico las claras insuficiencias de un planteamiento urbano concertado, realista y participativo.

La propia institucionalidad del Estado adolece, en sus diferentes niveles —central, regional y local— de una fuerte compartimentación sectorial, la cual atenta contra la posibilidad de un tratamiento integral y eficaz para la solución de los problemas urbanos. La institucionalidad local y regional (departamental) tiene vínculos y dependencias complejas con las políticas ministeriales centrales. La descentralización es así un desafío pendiente y un eje fundamental de la modernización de la gestión pública.

Varias circunstancias explican este diagnóstico y el consiguiente déficit

urbano acumulado en los asentamientos humanos de la región. Entre los relevantes podemos señalar:

- a) la insuficiente inversión del sector público en prácticamente todos los rubros de actividad urbana;
- b) la incorporación muy débil e incipiente de capitales privados en la provisión de infraestructura urbana;
- c) la ausencia de instrumentos eficaces destinados a asegurar que los usuarios de bienes y servicios urbanos paguen por ellos;
- d) las severas dificultades de coordinación entre los diferentes programas de inversión pública y de estos con las inversiones privadas;
- e) particularmente, la débil conciencia que muestran los usuarios acerca de los crecientes costos de urbanización de nuestras ciudades, y la baja responsabilidad ciudadana hacia los asentamientos humanos.

Frente a este diagnóstico el Estado debería centrar sus esfuerzos hacia una política de desarrollo urbano orientada a generar equidad en las oportunidades de acceso a bienes y servicios, calidad y eficiencia de la estructura físico-funcional y eficiencia económica de los centros urbanos y de los sistemas de asentamientos humanos integrados regionalmente.

Cada día es más urgente diseñar políticas urbanas "innovadoras", que asuman el enfrentamiento de la pobreza, los desafíos del desarrollo y de la modernización y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Elementos innovadores de una política urbana

Una política en la dirección señalada supone poner el acento en:

a) La generación, en el aparato público, de mayores *capacidades de gestión estratégica*. El Estado debería estar provisto de recursos y capacidades que le permitan responder con flexibilidad al dinámico proceso de desarrollo urbano, cuyas tasas de crecimiento no son predecibles ni regulables con precisión. Debería poseer, además, capacidad para identificar intervenciones habitacionales y urbanas que estimulen respuestas públicas y privadas mutuamente beneficiosas.³

b) Lograr una *alta coherencia de las inversiones públicas* en términos espaciales, de acuerdo con objetivos y metas precisas y claras, ejerciendo una eficiente utilización de los recursos de inversión pública.

c) Desarrollar una *inversión estatal focalizada hacia los más pobres*, otorgando subsidios a la demanda para las familias cuyos ingresos no les permiten acceder a los beneficios que ofrece el sistema, avanzando hacia la

superación de la compleja segregación social existente.

d) Junto a ello destaca el tema que nos convoca: *el financiamiento integral de los asentamientos humanos*, como uno de los más claves.

Nuestros países, en vías de desarrollo, cuentan con insuficientes recursos para resolver las grandes carencias en materia urbana. Por ello, *crear nuevas modalidades de financiamiento para el proceso de urbanización* cobra especial importancia. El tema es mucho más que una demanda académica y tiene una clara connotación política.

Por lo tanto, se considera que una política sistemática en materias urbanas y especialmente de financiamiento debería fundarse en planteamientos tales como:

a) *Incrementar significativamente los recursos* de inversión pública destinados a infraestructura, especialmente en los casos vinculados a la calidad de vida de los sectores más carenciados.

b) *Asegurar condiciones favorables y efectivas para la participación activa*, competitiva y oportuna de inversionistas privados en los proyectos urbanos.

c) *Desarrollar una capacidad real de cobro a los usuarios* capaces de pagar los bienes y servicios urbanos utilizados.

d) *Enfrentar sin dilación los temas relativos a los crecientes costos de urbanización*, que son el resultado de una expansión extrema de nuestras ciudades, dando señales densificadoras y reguladoras que comprometan simultáneamente a los agentes públicos y privados.

Todos estos planteamientos se sustentan sobre los principios que marcan toda política pública y por ende la política de desarrollo urbano:

a) La *equidad* y la *superación de la pobreza* deben ser preocupaciones permanentes.

b) La *participación* permite a la gente incorporarse en la toma de decisiones y resolución de los problemas que la afectan.

c) Para lograr lo anterior parece imprescindible la *cooperación* entre los agentes inversionistas públicos y privados, los agentes sociales y los especialistas en la materia.

d) *Actuar en armonía con el medio ambiente*, incorporando con ello los conceptos de desarrollo sustentable y el manejo eficiente de los recursos disponibles.

e) *Aumentar la racionalidad económica* del proceso de desarrollo urbano, permitiendo una gestión viable desde el punto de vista de los costos sociales y privados.

f) *Tender a una mayor descentralización de la gestión del desarrollo urbano* hacia los niveles regional y local, preservando a nivel central la responsabilidad en la generación de políticas, instrumentos y mecanismos de

aplicación nacional y regional, apoyados en programas de transferencia tecnológica, de planificación estratégica y de modernas formas de gestión. Se requiere avanzar en el desarrollo de una institucionalidad capaz de responder en forma eficiente y ágil a la dinámica del desarrollo urbano, con un fuerte acento en la colaboración interinstitucional.

Son estos los principios que orientan nuestra propuesta en materia de financiamiento integral de los asentamientos humanos. En este contexto podemos destacar los importantes avances logrados por Chile sobre el tema y el camino que nos hemos propuesto recorrer para avanzar hacia un desarrollo urbano efectivamente más armónico.

Reconocemos también muchas insuficiencias y estamos lejos de proponer un modelo lleno de certezas. Nuestra disposición es compartir experiencias, principios, replicabilidad y propuestas de solución. Nuestro debate —abierto, franco y práctico— está en la línea de la cooperación horizontal que es esencial en nuestros países para enfrentar con éxito problemas tan severos como los señalados.

Mecanismos para el financiamiento integral de los asentamientos humanos en la región

La presente propuesta incorpora diferentes modalidades de financiamiento, buscando mecanismos e instrumentos del ámbito público, privado, social e internacional, con el fin de obtener un incremento de los recursos capaz de enfrentar los agudos déficit infraestructurales y habitacionales que presentan los centros urbanos de la región. Se reconoce con ello la necesidad de abrir el debate sobre las nuevas formas de financiamiento y sobre el perfeccionamiento de los actuales mecanismos.

La enumeración no es exhaustiva ni excluyente; busca motivar un debate sobre las complejidades de estas vías y, al mismo tiempo, fundar criterios de financiamientos complementarios que comprometan al conjunto de los actores institucionales y sociales del desarrollo urbano.

Financiamiento para la vivienda social

Una práctica habitacional legitimada y eficaz

Es positiva la experiencia que ha desarrollado Chile con relación al financiamiento para la adquisición de viviendas.

La magnitud del déficit habitacional y el impacto que este tiene en la calidad de vida de la población, junto a los escasos recursos del Estado, ha inducido a que su solución se constituya como un problema de *responsabilidad compartida de toda la sociedad*.⁴

El esquema de accesibilidad habitacional chileno se ha fundado en la incorporación progresiva del sector privado. El financiamiento habitacional se obtiene de forma compartida entre el Estado y el sector privado a través de:

- a) un esfuerzo inicial de las personas a través del ahorro metódico;
- b) un aporte directo del Estado a través de un subsidio;
- c) un crédito hipotecario otorgado por el Estado en el caso de las viviendas sociales para sectores de bajos ingresos, y un crédito para viviendas, a través de las instituciones financieras, de un monto superior a los US\$ 11.000.

Cabe destacar, por su importancia y carácter innovador, que el sistema de selección y prelación en las postulaciones está fundado en una valoración acuciosa de la condición socioeconómica, en los niveles de ahorro de las personas, en la antigüedad de la postulación y en el reconocimiento y valoración adicional para la postulación grupal.

Sobre esta base ha sido posible ir consolidando un sistema de financiamiento efectivo y práctico, que implica ir aumentando los recursos para avanzar en la solución de este complejo problema.

Este sistema de asignación de recursos se destaca por su transparencia, avalada por un alto reconocimiento nacional y validación social. Ello se refleja en el alto número de postulantes inscritos en los distintos programas habitacionales y en el volumen de ahorro acumulado y comprometido en más de un millón de libretas de ahorro para la vivienda.

Una política habitacional ligada al desarrollo urbano

Decisiones de localización de viviendas sociales que generan expansión de las ciudades, incrementan los costos de urbanización para el conjunto de los agentes y especialmente para los sectores más pobres, beneficiarios de estas soluciones habitacionales.

Las dificultades de acceso a infraestructura social básica, el aumento de los costos, especialmente de transporte y de servicios, hace que el nivel de vida de estos habitantes urbanos se deteriore en forma significativa.

Por eso, un aspecto de gran importancia en relación con los costos sociales que debe asumir el Estado en los programas habitacionales, es la localización de los conjuntos de viviendas sociales y las consiguientes políticas de terrenos.

Mecanismos impositivos progresivos sobre los sitios eriazos y el fomento

a operaciones inmobiliarias privadas con pleno uso de los terrenos disponibles deben complementar una política activa de densificación.

La política habitacional deberá priorizar la densificación a través de la edificación en altura mediana y diseños que incorporen el necesario equipamiento. La localización *en el casco urbano consolidado* de una cantidad significativa de soluciones implicará el aprovechamiento eficiente de las actuales capacidades de infraestructura.

Deberán precisarse normas claras sobre los límites y la regulación a la expansión de nuestras ciudades, especialmente a través de los planos reguladores comunales, intercomunales. Adicionalmente, el ajuste a la normativa de la Ley general de urbanismo y construcciones y su respectiva ordenanza deberá contribuir significativamente en la dirección señalada.

La creciente conciencia que se ha ido produciendo en Chile puede hacer que "mapas de ordenamiento urbano" sean suscritos por la autoridad pública, los agentes privados y las organizaciones sociales, generándose acuerdos urbanísticos y ecológicos muy eficaces en la lucha por la reducción de los costos sociales de urbanización.

Orientaciones y ajustes indispensables

Si analizamos la experiencia habitacional chilena con todos sus significativos avances, se concluye que aún es necesario desarrollar importantes iniciativas para la demanda por vivienda y servicios habitacionales en un marco restrictivo de recursos públicos que nos imponen los equilibrios macroeconómicos generales del país.

En este sentido se priorizan los mecanismos que permitan focalizar aún más la acción del Estado hacia los sectores sociales más vulnerables, evitando las filtraciones regresivas existentes en los distintos programas habitacionales.

Parte sustancial de este decidido y creciente esfuerzo habitacional radica en la incorporación efectiva del sector privado, principalmente los agentes inmobiliarios y el sector financiero, en el mercado de la vivienda social. Para enfrentar este desafío, el gobierno de Chile se encuentra abocado a la creación de un mercado secundario para la vivienda popular —lo que permite su enajenación cuando ésta no satisface ya las necesidades y aspiraciones de sus moradores— y la creación de mecanismos adicionales de acceso a la vivienda, tal como el denominado *leasing* habitacional, próximo a entrar en vigencia en el país.

Un aspecto clave para el financiamiento de programas habitacionales sociales dice relación con la creación de las administraciones de fondos para la vivienda (AFV). Estas entidades especializadas permitirán incrementar la

rentabilidad de las libretas de ahorro para la vivienda.

Los fondos de inversión pública

Otro instrumento importante en materia de financiamiento lo constituye la creación de fondos de inversión, dirigidos al financiamiento de infraestructura urbana y regional.

Son habitualmente programas de inversión pública, contemplados en el presupuesto nacional, o bien se constituyen financieramente mediante la recaudación de tributos y/o derechos locales. La práctica chilena muestra que varios de estos fondos son destinados casi enteramente al financiamiento de infraestructura social y económica en los asentamientos humanos.

Es el caso principal del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR),⁵ establecido como instrumento de compensación territorial, que ha llegado a una cifra aproximada de 88 millones de dólares en el presupuesto nacional de 1995. Estos recursos de naturaleza descentralizada se distribuyen mediante indicadores señalados en la Ley de gobierno y administración regional.⁶ Dicha ley considera fondos especiales ministeriales, denominados Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), destinados a programas de inversión de asignación y postulación regional.⁷

De gran importancia es también el Fondo Común Municipal (FCM), consistente en un mecanismo de redistribución de recursos dentro del sistema de las administraciones locales, que distribuye recursos —de acuerdo a la población y la estructura socioeconómica del municipio— desde las municipalidades más ricas hacia las más pobres.⁸

También debe considerarse la constitución de fondos que recaudan recursos directamente de los urbanizadores para la provisión de determinados bienes y servicios urbanos necesarios para el funcionamiento de operaciones habitacionales.

Este tipo de mecanismo permite una eficiente focalización de la inversión pública, concentrando los esfuerzos en proyectos que están adecuadamente dimensionados y que son realmente requeridos.

En Chile se estudia la creación de un fondo para equipamiento comunitario, de áreas verdes y recreación, a nivel de barrios residenciales, como un mecanismo que intenta compensar las externalidades que genera el crecimiento urbano, tanto por extensión como por densificación. Este mecanismo establecería un fondo financiero regional de uso exclusivo para la adquisición de terrenos y construcción de equipamiento de nivel comunal, de barrio y vecinal.

En definitiva, se consideran de especial relevancia los instrumentos tipo

fondo concursable de inversión, como mecanismos complementarios a la inversión infraestructural pública que el Estado establece y ejecuta desde el nivel central.

Cofinanciamiento y participación en los programas para la superación de la pobreza

Una fórmula de financiamiento que necesariamente debe ser reconocida y profundizada es la que cuenta con el cofinanciamiento de los sectores beneficiados y/o el aporte de la administración local. Se trata de responder a las necesidades de mayor urgencia e importancia social, haciéndolo sobre la base de proyectos específicos, valorando la gravedad de la carencia, el aporte financiero de la población objetivo y las aportaciones complementarias.

Tras este planteamiento existe una *modalidad de trabajo compartido* para la resolución de problemas urbanos. Un marcado protagonismo y responsabilidad de parte de los beneficiados directos, la intermediación municipal y la capacidad profesional, técnica y financiera ministerial, es el marco que permitirá solucionar, con la participación de todos, los problemas urbanos del siglo XXI.

El Programa de pavimentos participativos, recientemente incorporado al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, constituye una importante experiencia en este sentido. A través de él, los vecinos se organizan en comités de pavimentación y hacen un aporte concreto al financiamiento de su pasaje o calle. A este aporte se suma uno equivalente de la respectiva administración local, así como de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización.

Cabe destacar que este esfuerzo sería estéril si no existiese una cultura de responsabilidad pública de parte de la población, expresada en un alto nivel de disposición al esfuerzo, a veces muy significativo, que, complementado por la acción del Estado, logra materializar sus anhelos.

Expresión concreta de ello es el volumen de ahorro incorporado en el Sistema de postulación habitacional (en sus distintos programas específicos), que ha crecido en términos porcentuales y netos en los últimos años. Un importante volumen de recuperación de los créditos contemplados en soluciones habitacionales sociales completa un cuadro auspicioso para el cofinanciamiento como alternativa complementaria a las que se trabajan en estas notas.

Es posible extender este tipo de iniciativas al ámbito del equipamiento comunitario, al mantenimiento de parques y áreas recreacionales y al mejoramiento de barrios y entornos urbanos.

Una política de sostenido crecimiento, con aumentos salariales y bajas tasas de cesantía, constituye un marco indispensable para que esta alternativa sea real.

Régimen concesional al sector privado en infraestructura

Al aumentar los volúmenes de recursos requeridos para proyectos de gran envergadura, ha surgido con mayor fuerza la idea de la incorporación de inversionistas privados en el financiamiento, construcción y administración de obras de infraestructura de uso público, tradicionalmente provistas por el Estado.

A través de la Ley de concesiones, el gobierno de Chile ha iniciado experiencias muy prometedoras en esta materia.⁹

El régimen de concesiones privadas consiste en la licitación de proyectos de infraestructura de uso público. El inversionista construye con sus recursos y luego los recupera cobrando una tarifa por un plazo determinado de años, tiempo tras el cual la obra pasa al dominio público.

Esta modalidad ha exigido perfeccionamientos en materia legal y ha requerido de un importante margen de estabilidad sociopolítica y de un crecimiento económico sostenido que permiten a los inversionistas privados tomar decisiones que involucren horizontes de mediano y largo plazo.

Las concesiones privadas permiten al país emprender obras que de otro modo no se llevarían a cabo, y al Estado concentrar sus recursos en la provisión de infraestructura en aquellos sectores en los que el sector privado no tiene interés, por tratarse de proyectos de alta rentabilidad social con baja rentabilidad privada.

Este instrumento es aplicable, por ejemplo, para concesionar al sector privado el mantenimiento de parte de la red vial urbana, orientado a mejorar los niveles de servicio de transporte. El concesionario estaría facultado para cobrar una cierta tarifa a los usuarios por el uso de la red. Esta modalidad permite que los actuales fondos que el Estado invierte en vialidad urbana se destinen a financiar, por ejemplo, programas que incentiven el transporte colectivo, favoreciendo de esta forma a la gran mayoría de la población.

El régimen concesional puede extenderse al ámbito de la infraestructura y administración portuaria y aeroportuaria, obras de tratamiento de aguas servidas e incluso a inversiones y administración de las empresas sanitarias.

Cobro a usuarios por servicios urbanos y modalidades de tarificación

Para enfrentar las fuertes demandas infraestructurales en los asentamientos humanos es necesario aumentar los recursos. Un mecanismo

alternativo para ello es el pago directo de parte de los usuarios por los servicios urbanos que utilizan.

El principio en esta materia es que todo aquel que puede, pague a precio de mercado por el uso de la ciudad, la infraestructura y los servicios. Ello facilita al Estado la focalización de su inversión hacia los subsidios, permitiendo una distribución equitativa de estos ingresos adicionales.

A medida que vaya creciendo la conciencia de los usuarios de la ciudad sobre el valor efectivo de los servicios que esta presta y se perfeccionen los mecanismos legales y de gestión, se debería producir a través de esta modalidad un incremento considerable de los recursos.

El pago directo de los usuarios se realiza a través del cobro de un derecho asociado a una tarifa, la que se expresa en vialidad urbana, a través de peajes o sellos de "libre tránsito" para determinadas zonas.

Sin embargo, se considera que la tarifa no debería estar destinada exclusivamente a producir un efecto recaudatorio (cargo fijo), porque podría producir efectos contrarios a las políticas de transporte (en lugar de incentivar un uso racional del automóvil, podría promover su sobreutilización) a raíz del incremento de la oferta vial resultante de los proyectos de inversión realizables con esos fondos).¹⁰

En la medida en que se aplique adecuadamente —es decir, sobre la red vial con mayor congestión y diferenciada por períodos horarios—, la tarifa permitirá optimizar, además, el uso de la infraestructura existente, generando beneficios económicos y sociales que la justifican también como herramienta de gestión.

Si esta proposición es eficientemente llevada a la práctica en materia de vialidad, la misma modalidad puede extenderse a otros servicios urbanos.

Incorporación en los costos inversionales privados de los efectos de sus intervenciones en la ciudad

Muy vinculado con lo anterior está la plena asunción de los costos asociados a las externalidades que resultan de determinadas acciones inmobiliarias en la ciudad.

La puesta en marcha de mecanismos de internalización de externalidades permitirá mejorar la eficiencia, aumentando el bienestar social, y aportar adicionalmente al financiamiento del desarrollo urbano. Así por ejemplo, los constructores de nuevos proyectos aportarán recursos, como requisito de aprobación del proyecto inmobiliario. Estos recursos permitirán cubrir los costos

de infraestructura complementaria que el proyecto demanda. En este sentido, los costos de la infraestructura serán internalizados por los beneficiarios directos.

Este mecanismo también puede aplicarse en el caso de inversionistas o agentes inmobiliarios que lotean suelo rural aledaño a las ciudades con la expectativa de que el Estado asuma los costos de urbanización.¹¹ Esta herramienta entrega el beneficio de frenar la expansión indiscriminada de las ciudades, inhibiendo de paso importantes tendencias especulativas que se expresan en el complejo mercado del suelo.

La incorporación de, por ejemplo, un "test de tráfico" o un "certificado de factibilidad vial" para proyectos inmobiliarios obliga a que las autorizaciones para proyectos urbanos estén estrechamente asociadas a la existencia de un análisis de las externalidades que estas generan.

Asociado a la internalización de costos debe estudiarse el perfeccionamiento de los tributos territoriales y urbanos. Una estructura tributaria simple y transparente permitiría resolver un volumen no despreciable de problemas, asegurando un adecuado financiamiento de las administraciones locales.

Un aspecto importante a considerar en la revisión de los actuales mecanismos tributarios es la exención parcial o total del pago de contribuciones. Esta exención de tributos territoriales, si bien reporta un beneficio a aquellos que hacen uso de ella, obliga a disminuir la producción de bienes públicos locales, afectando negativamente a las mismas personas que se pretende beneficiar. Un aporte adicional en este sentido es la duplicación del monto de tributo predial para sitios eriazos, recientemente aprobada en Chile.

Acceso a créditos multilaterales y la cooperación internacional

La política de financiamiento habitacional y de otras materias, como la provisión y conservación de la vialidad urbana, puede estar apoyada también por créditos externos de organismos multilaterales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) u otros.

Estos créditos ofrecen a nuestros países beneficios que van más allá de sus favorables condiciones financieras. Los préstamos consideran interesantes rasgos de fortalecimiento institucional (profesional, informático y de asistencia técnica), permitiendo a nuestros países avanzar en la modernización y gestión institucional.

Otro aspecto positivo que se destaca de la experiencia chilena en materia de financiamiento a través de créditos externos es la posibilidad de planificar obras de envergadura en infraestructura vial en plazos que van más allá del sistema presupuestario anual, dando señales claras a los agentes privados.

Dado que estos créditos condicionan su otorgamiento al establecimiento de un sistema de responsabilidad compartida en materia de financiamiento urbano —como es el caso de la política habitacional de Chile—, contribuyen a superar prácticas paternalistas hacia los sectores de menores ingresos.

Es importante avanzar en la facilitación de los procedimientos de estos créditos, en coordinarlos finamente con la hacienda pública y en flexibilizar cualitativamente los ámbitos de aplicación de los recursos involucrados. De lo contrario, se corren severos riesgos de burocratización y hasta en ocasiones se constata la paralización de estas iniciativas. Por cierto que las circunstancias específicas de cada realidad nacional harán más o menos aconsejables acciones concretas en esta materia.

Deben destacarse también los distintos mecanismos de cooperación internacional, en especial de los países desarrollados, que para el caso de Chile han implicado importantes recursos adicionales para programas de inversión innovadores y para acciones de asistencia técnica.

Finalmente, se estima que poner el acento en formas prácticas y específicas de cooperación profesional y técnica entre los gobiernos de la región constituye una modalidad que debería seguir reforzándose.

Mejoramiento de la gestión del sistema nacional de inversiones

Una política de financiamiento integral de los asentamiento humanos no puede desconocer la importancia que reviste el uso racional y eficaz de los siempre insuficientes recursos disponibles.

De acuerdo con la experiencia chilena, una herramienta fundamental para una adecuada asignación de los recursos públicos es la existencia de un Sistema Nacional de Inversiones.¹²

Este Sistema ha sido concebido sobre la base de un “banco de proyectos” que racionaliza las necesidades de inversión pública a través de criterios de evaluación de impacto económico y social.

Un tema que cobra especial relevancia en este sentido es la coordinación de las inversiones públicas en el territorio, lo que permite optimizar los recursos a través de proyectos que se potencian por actuar conjuntamente en una unidad

territorial determinada. Para ello, el gobierno de Chile —y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en particular—, ha promovido una forma de trabajo intersectorial, privilegiando una gestión concertada a nivel regional.

Un uso eficiente de los recursos tiene relación con la incorporación de los avances tecnológicos en materia de servicios urbanos, como es el caso de la recolección de basuras y el tratamiento de desechos. A medida que se hacen posibles fórmulas tecnológicamente adecuadas y de escala económica ajustada, es posible también que ciertas actividades o servicios urbanos como el señalado reduzcan muy significativamente los costos de su operación actual.

Por último, un aspecto a considerar respecto del financiamiento integral de los asentamientos humanos es el uso efectivo y completo de las capacidades instaladas en materia de infraestructura, redes, equipamientos y barrios.

La economía de recursos que puede irse generando en ciudades "compactas" es de enorme importancia para abaratar los costos de urbanización, sean estos asumidos por agentes públicos y/o por agentes privados. Esta visión conlleva un enfoque ecológico y de largo plazo sobre los costos de hacer ciudad, perspectiva política de primer orden para enfrentar con éxito las demandas de la calidad de vida de nuestras ciudades de cara al siglo XXI.

Resumen

Las capitales latinoamericanas y del Caribe suelen presentar graves problemas de vivienda y hábitat que afectan a la mayoría de sus habitantes, y esta situación se extiende actualmente hacia las ciudades de población intermedia. En este artículo se formulan los objetivos, estrategias y líneas de acción de una política de desarrollo urbano tendiente a la superación de los problemas planteados, sustentada en los principios de equidad social, sustentabilidad, eficiencia, concertación y descentralización. En ese marco, el autor describe una propuesta —en curso en Chile— para el financiamiento integral de los asentamientos humanos.

Notas

- ¹ Santiago de Chile presenta una densidad promedio que oscila entre los noventa y cien habitantes por hectárea.
- ² Ver Sergio Galilea O.: "Modelo de gestión urbana para ciudades intermedias en América Latina", proyecto "Gestión urbana en ciudades medias seleccionadas en América Latina", CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1993.
- ³ Un ejemplo de ello lo constituye la "Agenda para el desarrollo urbano de Santiago", MINVU, noviembre de 1994.
- ⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo: "Memoria anual 1993", MINVU, Santiago de Chile, 1994.

- ⁵ Ley 19.175 orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, publicada en el *Diario Oficial*, 20 de marzo de 1993.
- ⁶ Ver "Programa de Inversión Regional 1990-1993", Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago de Chile, marzo de 1994.
- ⁷ Ver, por ejemplo, José Espinoza y Mario Marcel: "Descentralización fiscal: el caso de Chile", Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile, abril de 1994.
- ⁸ "Fondo común municipal", Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Serie Descentralización, Santiago de Chile, setiembre de 1993.
- ⁹ Decreto con fuerza de ley 164, publicado en el *Diario Oficial* en abril de 1992 ("Normas relativas a la ejecución, reparación, conservación y explotación de obras públicas fiscales por el sistema de concesión").
- ¹⁰ Actualmente se encuentra en el Parlamento un proyecto de ley que establece el pago de un derecho por el uso de las vías urbanas afectadas a congestión vehicular (*Boletín* n° 433-15, Santiago de Chile, setiembre de 1994).
- ¹¹ Ver proyecto de ley que modifica el decreto ley 3.516 que regula la subdivisión de los predios rústicos, MINVU, 1994.
- ¹² Ver "Inversión pública, eficiencia y equidad", Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago de Chile, diciembre de 1992.