



Finanzas municipales

[Documento Temático N°7, Habitat III]

Palabras clave

Gobiernos locales, centralismo, financiamiento del desarrollo, globalización.

Destacados

1. La municipalización de la gestión territorial chilena en la década de 1980 significó que funciones que eran cumplidas por el Estado a nivel central fueran desconcentradas. Así, el financiamiento de estas funciones se tornó desigual, limitando las capacidades de respuesta en comunas con menos recursos propios o con poco dinamismo económico.
2. En Chile, menos del 10% del presupuesto público es generado o recaudado a nivel local. La mayor parte del financiamiento municipal proviene de transferencias desde el Estado central, y no siempre cubre los recursos necesarios para su funcionamiento.
3. La fuerte dependencia del Estado central para el acceso a recursos, redundando en que estos sean inestables y que las decisiones sobre el modo de usarlos estén predeterminadas.
4. Las iniciativas subsidiarias promovidas a nivel municipal chocan con los esfuerzos por atraer inversión, en tanto apuntan a dos maneras distintas de enfrentar la redistribución de los beneficios del desarrollo que compiten entre sí.
5. La ausencia de estadísticas a nivel comunal dificulta la comparación entre ellas. La carencia de medios para levantarlas y los cambios en su tratamiento bajo distintos gobiernos dificulta, incluso, la comparación del desempeño del financiamiento dentro de una misma municipalidad. El riesgo es que se pierde la visión de fuentes alternativas de recursos o de anticipar crisis en curso.

Resumen

HABITAT III propone la asociación público-privada como una salida a los problemas de pertinencia territorial y coherencia con la escala nacional que afectan a las estructuras de financiamiento municipal. Sin embargo, la adopción de tal estrategia requiere una revisión crítica a la luz de la experiencia chilena. La desconcentración de funciones públicas en las comunas ha generado inequidades territoriales, y esto ha hecho de las transferencias directas un mecanismo recurrente para que las ciudades puedan funcionar; se genera, así, una fuerte dependencia que inhibe una gestión directa a nivel local. En la práctica, la escala local ejerce un rol más bien asistencialista, cuestión promovida por una cultura política que acentúa los riesgos de la labor municipal en un contexto de apertura y competitividad global. En el proceso, la carencia de datos financieros confiables a nivel local implica una oportunidad perdida para identificar nuevas fuentes de financiamiento y evaluar desempeños en el largo plazo.

Autor

Álvaro Román

FINANZAS MUNICIPALES

El Documento Temático 7 de la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible HABITAT III, toma nota de las estructuras de financiamiento de los gobiernos locales y establece algunas comparaciones entre ciudades grandes y pequeñas y entre ciudades en países desarrollados y en vías de desarrollo. El sentido de estas distinciones es destacar que el tamaño y el contexto en el que se encuentra un gobierno local determinan sus opciones reales y razonables de modificar su gestión financiera, pero también incide sobre las oportunidades que puede tomar. En términos generales, el documento señala que las administraciones con mayores restricciones debiesen apostar por esquemas financieros sumamente acotados y ordenados, mientras que aquellas que pueden planificar para el mediano y largo plazo debiesen apostar por alternativas novedosas y de riesgos controlados.

Los énfasis del análisis de las finanzas municipales están presentados en tres grandes lineamientos: dificultades administrativas, capacidades locales y nuevas formas de financiamiento.

El primero hace referencia a las dificultades generadas por esquemas de gestión de recursos que han sido mal diseñados desde el principio o han quedado obsoletos. Así, el solapamiento de roles de agencias públicas o una limitada injerencia del gobierno local sobre las áreas urbanas, comprometen la capacidad de promover su mejoramiento a un costo razonable o en un plazo acotado. La obsolescencia, por su parte, se relaciona con la permanencia de mecanismos de financiamiento que resolvieron problemas en el pasado, pero que se han vuelto un lastre en la actualidad.

El segundo lineamiento da cuenta de los enormes esfuerzos de las municipalidades por adquirir competencias basadas en sus recursos humanos. Sin embargo, señala el documento, pocas veces están alineadas con un programa institucional de aprovechamiento de dichas capacidades. Una opción en esa dirección es la orientación a la resolución de problemas específicos de una determinada ciudad.

El tercero ofrece una discusión sobre las alternativas reales de asociación público-privada, a nivel de gobiernos locales, y de la externalización y privatización de ciertos activos, teniendo como meta la incorporación de las áreas urbanas a los mercados mundiales a través de la inversión.

El documento finaliza con un llamado a pensar el financiamiento municipal como un problema de alcance nacional, por lo que es en esa escala donde debe ser abordada la reforma de sus estructuras.

El trabajo de CEDEUS en esta área se ha orientado principalmente a comprender la relación entre dinamismo económico y las presiones a nivel local, antes que específicamente sobre los mecanismos de financiamiento de los gobiernos locales. Rehner y Vergara (2014) advirtieron sobre los riesgos que genera la gran inversión en infraestructuras asociada a sectores de exportación que, al enfrentar crisis financieras en escalas nacionales o globales, pueden impactar a la escala local, particularmente en términos de empleo. Daher y otros (2017) explicaron las razones de mayor pobreza y aumento en el empleo precario ligado a las variaciones entre períodos de auge y decaimiento económico. Barton y otros (2013) señalaron que el crecimiento urbano no planificado ni coordinado genera demandas de infraestructura y servicios que no logran ser anticipados. En conjunto, estos últimos dos trabajos apuntan a la sobrecarga de los presupuestos comunales al momento de enfrentar dichas demandas. Irrázaval y Barton (2015) estudiaron la composición del presupuesto en comunas que concentraban actividades económicas de exportación, mostrando la desconexión entre la rentabilidad de las empresas y sus efectos directos en el financiamiento a nivel local. Lo relevante es que abordaron distintas fases de dinamismo, con momentos de mayor y menor demanda de mano de obra y variabilidad en los ingresos de las empresas localizadas en tales comunas. En todos los períodos analizados, la dependencia del Fondo Común Municipal fue parte importante de los ingresos de las municipalidades, lo que sugiere que las estrategias de recaudación fiscal a escala comunal no lograrían prepararlas para enfrentar estos desafíos.

En los párrafos siguientes, se revisa el caso chileno de financiamiento municipal a partir de la literatura existente, contrastándola con los lineamientos para HABITAT III.

Urbanización y municipalización de las ciudades chilenas

Durante la primera mitad del siglo XX, Chile experimentó una fuerte oleada migratoria desde el campo a la ciudad, protagonizada por habitantes rurales de la zona central del país. Esta fue propiciada, principalmente, por la modernización de las actividades agrícolas y por el cierre de oficinas salitreras (Geisse, 1983). Ambos factores se reflejaron en el Censo de 1940, donde por primera vez la población urbana sobrepasó a la rural con 52,5% (CELADE, 1969). Así, se inició un crecimiento urbano ascendente que en la actualidad llega a 90% de los habitantes del país. Esta transformación confronta la institucionalidad con nuevas presiones.

Si desde fines del siglo XIX se pensó en la política pública urbana como un mandato moral para mejorar las condiciones de los desfavorecidos por el proceso de industrialización a través del higienismo (Hidalgo, 2002), a mediados del siglo XX se observó un giro hacia la planificación de la ciudad como una tarea integral (Gross, 1991). De esta manera, estas áreas requirieron contar con la capacidad de satisfacer por sí mismas las necesidades de progreso económico y de calidad de vida de sus habitantes. Esta tendencia tuvo al Estado como promotor activo a través de la sustitución de importaciones. Fue en este período, además, en el cual se formalizó el ámbito de autoridad comunal, que hasta antes de la Constitución de 1925 solo atendía a las zonas urbanas (Vial, 2015). En la década de 1960 se promovió la incorporación de inversionistas privados en el proceso de planificación, de modo que el mercado pasó a ser un marco de referencia explícito en la formulación de propuestas de concentración y desconcentración urbana (Bedrak, 1986; Geisse, 1983).

Durante la dictadura de Pinochet (1973-1990), se elaboraron las primeras políticas de desarrollo urbano, las cuales tuvieron como foco el rol de los gobiernos locales para promover activos urbanos que dinamizaran la economía; aunque su autonomía estaba fuertemente limitada al supeditarse su gestión a la confianza presidencial (Soto, 1992). Con todo, la Constitución de 1980 delimitó sus funciones y atribuciones. Es en esta época, además, en que el financiamiento de sus actividades se tornó crítico, pues tareas antes desarrolladas por el Estado central fueron trasladadas a las municipalidades.

Avances y ajustes de la estructura municipal

La delegación de funciones ha implicado que las municipalidades sean caracterizadas como la puerta de entrada al Estado. Como afirmó Winchester (2006), estas instituciones tienen una participación creciente en la ejecución del gasto público, pero una débil incidencia en materia de decisiones políticas, lo que hace que los recursos asignados no sean estables. La mezcla de dependencia económica y de sobrecarga de funciones decanta en la dificultad de generar recursos propios a nivel local, cuestión agravada por las inequidades territoriales. Aunque hay instrumentos correctivos, como el Fondo Común Municipal y las transferencias del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, se mantiene una precaria situación financiera a nivel local (Henríquez & Fuenzalida, 2011).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha destacado el efecto de estos mecanismos como un desincentivo a la gestión de recursos propios a nivel municipal, reflejado en que menos de 10% de los ingresos públicos ha provenido de los gobiernos locales y que la mayor parte de su presupuesto provino de transferencias. Aun así, las comunas más pequeñas no han obtenido recursos suficientes (OCDE, 2009) ni cubierto los costos de atender las demandas generadas por actividades económicas que no tributaron en ellas (Irrazábal & Barton, 2015). Además, el gasto municipal tendió a concentrarse en las áreas urbanas más pobladas siguiendo criterios clientelistas, dado que cada peso invertido allí tuvo mayores efectos posibles en captar electores (Vial, 2015).

FINANZAS MUNICIPALES

Pese a todo lo anterior, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2016), en su Informe nacional HABITAT III, señaló avances realizados por los últimos gobiernos en el marco de los compromisos adquiridos en la conferencia anterior, para actualizar los sistemas de financiamiento municipal, en la línea de un Estado “orientador, regulador y fiscalizador de la construcción de los asentamientos urbanos, promoviendo la incorporación de actores privados, y el cofinanciamiento entre Estado, usuarios e instancias de administración pública comunal” (MINVU, 2016: 5). Entre las iniciativas desplegadas, destacaron las modificaciones hechas a la Ley Orgánica Constitucional 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, y la propuesta de política de descentralización elaborada por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). Ambas instancias apuntan a una delegación de atribuciones y a la toma de decisiones de carácter político de modo que incorporen especificidades locales.

Tanto el informe de Gobierno como el Documento Temático sobre finanzas municipales enfatizan la importancia de establecer un vínculo directo entre gobiernos locales e inversionistas privados, como una manera de generar recursos propios y reducir la dependencia de las transferencias desde el gobierno central. Este ejercicio forma parte de la descentralización de las estructuras financieras, de modo que a nivel local sea atractivo tomar un rol activo y creativo en la recaudación.

Pese a los buenos augurios que este tipo de estrategias puedan tener, valga considerar los cuestionamientos de Harvey (1989) a lo que llamó empresarismo urbano: aquí, el riesgo es asumido por el sector público y el beneficio es distribuido inequitativamente entre los inversionistas, bajo la premisa de que el gobierno local debe actuar como una plataforma que posibilite dinamismo económico para ser, posteriormente y de manera indirecta, distribuido entre los habitantes. Marginar a los municipios más vulnerables de esta estrategia puede acentuar las brechas respecto de los que sí pueden tomar este riesgo; pero permitirles acceder a ella puede dejarlos bajo una doble jerarquía, esto es, dependientes de decisiones del gobierno central y de grandes inversionistas (Fløysand et al., 2010).

Desafíos pendientes y problemas en marcha para el financiamiento municipal

Es cierto que hay avances en pos de la descentralización en Chile y que esta también abarca las finanzas de los gobiernos locales. Sin embargo, persisten problemas dentro de las municipalidades y en la estructura fiscal en general, que dificultan un salto cualitativo en la gestión de los recursos.

El Documento Temático recalca la importancia de mejorar la gestión en las municipalidades en materia de transparencia. Todavía hoy es posible encontrar importantes diferencias en el modo en que distintas comunas procesan su información financiera. Esto dificulta comparar desempeños entre ellas e, incluso, en diferentes períodos dentro de una misma municipalidad. Este déficit puede representar costos de oportunidad, en tanto no permite identificar fuentes alternativas de recursos ni dar una visión temprana de crisis, además de importar obstáculos a las labores de investigación. Por otro lado, las capacidades institucionales a nivel local pueden estar sobrepasadas debido a las deficiencias del Estado, en cuanto a proveer de información clara y actualizada. El ejemplo del fallido Censo de 2012 (INE, 2014) no solo genera incertidumbre sobre los patrones demográficos con los que las ciudades deben lidiar, sino que también entrapa el ajuste de la planta funcionaria, en tanto la información derivada no tuvo carácter oficial.

Pese a los avances en descentralización, la provisión de infraestructuras y la evaluación de proyectos siguen siendo fuertemente controladas por agencias del gobierno central. La elección de Consejeros Regionales es un mecanismo orientado a representar de mejor manera los intereses de las distintas comunas dentro de una región, lo que eventualmente puede beneficiar a las ciudades más pequeñas al momento de acceder a recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Pero esto no necesariamente corrige la dependencia de la transferencia de recursos ni la tendencia a la alineación de intereses en torno a partidos políticos. Rosales (2009) señaló que en el ejercicio político en las muni-

En las municipalidades latinoamericanas estaba muy presente el sesgo partidista en la inversión pública y que estas entidades eran renuentes a asociarse en función de problemas comunes. Es posible pensar en una suerte de fatalismo institucional, donde opera una lógica maniquea de oficialismo/oposición, la que toma como natural que el desempeño del financiamiento municipal esté condicionado por el centralismo del Estado, lo que podría repercutir en una menor disposición a generar ingresos propios. En este sentido, se requieren mayores esfuerzos de capacitación de los funcionarios municipales y de formas alternativas de financiamiento de grandes inversiones públicas.

Hay una lógica del trabajo municipal que lo plantea como una función esencialmente asistencial del desarrollo local, esto es, que su principal tarea es corregir inequidades a través del apoyo a grupos vulnerables. Otra lógica es la de convertir a los municipios en actores activos de la atracción de inversión para que, mediante la difusión de los excedentes, se de cobertura a las demandas de la población. Estas dos visiones pueden tensionar a las estructuras financieras de los gobiernos locales en la medida que se solapan esfuerzos. Ejemplos de esto son los subsidios destinados a la continuidad de prácticas productivas tradicionales que pudiesen no verse reflejadas en un crecimiento económico significativo para las familias que lo reciben, especialmente si en las mismas comunas hay actividades de alta inversión que atraen a la fuerza de trabajo (McPhee, 2015; Pavez, 2015).

Vale la pena una reflexión, tanto desde las municipalidades como desde la investigación, sobre el rol que debiesen tener estas entidades respecto de la economía globalizada. Lo anterior, considerando las demandas y requerimientos de identidad, diversificación de la base económica global y de inclusión de personas que pudiesen no verse beneficiadas por actividades predominantes. Ello es de especial relevancia para las ciudades de menor tamaño, cuya consideración podría verse opacada con relación al interés que suscitan las grandes ciudades y las conurbaciones. El sentido de esto es tener una mirada de carácter regional que considere los costos de satisfacción de las demandas urbanas sobre toda la población. En particular, la investigación debiese orientarse a la gobernanza urbana en términos de las dificultades existentes para un diálogo constante entre autoridades estatales, empresas y grandes inversionistas y grupos de interés ligados a las comunidades locales.

Las constricciones institucionales en materia tributaria pueden ser lentas de resolver, mientras que la comprensión de las desconfianzas y limitantes que inhiben una clara expresión de motivaciones e intereses sobre el uso del territorio puede aliviar la carga de los gobiernos locales, muchas veces empujados a resolver problemas urgentes, sin capacidades ni legitimidad para profundizar en su rol de conductores de desarrollo local.

FINANZAS MUNICIPALES

Referencias

- Barton, J. R., Pozo, R., Román, Á. & Salazar, A. (2013). Reestructuración urbana de un territorio glocalizado: una caracterización del crecimiento orgánico en las ciudades de Chiloé, 1979-2008. *Revista de Geografía Norte Grande*, 56, 121-142.
- Bedrak, M. (1986). El urbanismo en Chile: 1928-1973. *CA*, 46, 31-32.
- Centro Latinoamericano de Demografía [CELADE]. (1969). *Chile: XI censo de población (1940). Recopilación de cifras publicadas por la Dirección de Estadísticas y Censos*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Demografía.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de política de estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile: hacia un país desarrollado y justo*. Santiago de Chile: Presidencia, Gobierno de Chile.
- Daher, A., Moreno, D. & Aninat, M. (2017). Efectos socio-territoriales en Chile del súper ciclo de los commodities y de su término. *Cadernos Metròpole*, 19(38), 127-155.
- Fløysand, A., Barton, J. R. & Román, Á. (2010). La doble jerarquía del desarrollo económico y gobierno local en Chile: El caso de la salmonicultura y los municipios chilotes. *EURE*, 36(108), 123-148.
- Geisse, G. (1983). *Economía y política de la concentración urbana en Chile*. México, D.F.: PISPAL-El Colegio de México.
- Gross, P. (1991). *Santiago de Chile (1925-1990): planificación urbana y modelos políticos*. *EURE*, 17(52-53), 27-52.
- Henríquez, M. & Fuenzalida, J. (2011). Compensando la desigualdad de ingresos locales: el Fondo Común Municipal (FCM) en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 2(4), 73-104.
- Hidalgo, R. (2002). Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile: una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del siglo XX. *EURE*, 28(83), 83-106.
- Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (2014). *Auditoría técnica a la base de datos del levantamiento censal año 2012*. Santiago de Chile: INE.
- Irarrázaval, F. & Barton, J. R. (2015). ¿Cuánto aportan las empresas salmoneras a las municipalidades de Chiloé? Un análisis de los presupuestos municipales. En Román, Á., Barton, J. R., Salazar, A. & Bustos, B. (Eds.). *Revolución salmonera: paradojas y transformaciones territoriales en Chiloé*, 55-77. Santiago de Chile: RIL Editores; Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.
- McPhee, B. (2015). Irrupción de nuevas ruralidades en Chiloé Central. En Román, Á., Barton, J. R., Bustos, B. & Salazar, A. (Eds.). *Revolución salmonera: paradojas y transformaciones territoriales en Chiloé*, 125-149. Santiago de Chile: RIL Editores; Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU]. (2016). *Informe nacional HABITAT III*. Santiago de Chile: MINVU.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2009). *Estudios territoriales de la OCDE: Chile*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.
- Pavez, C. (2015). Salmonicultura y nuevos pescadores: relaciones de cooperación y conflicto. En Román, Á., Barton, J. R., Bustos, B. & Salazar, A. (Eds.). *Revolución salmonera: paradojas y transformaciones territoriales en Chiloé*, 181-206. Santiago de Chile: RIL Editores; Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.
- Rehner, J. & Vergara, F. (2014). Efectos recientes de la actividad exportadora sobre la reestructuración económica urbana en Chile. *Revista de geografía Norte Grande*, 59, 83-103.
- Rosales, M. (2009). Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina. *Polis*, 8(22), 159-174.

- Soto, A. (1992). La municipalidad. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Vial, C. (2015). Ciudades intermedias y municipalidades: la carencia de un gobierno. En Maturana, F. & Rojas, A. (Eds.). *Ciudades intermedias en Chile: territorios olvidados*, 75-103. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Winchester, L. (2006). Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y el Caribe. *EURE*, 32(96), 7-25.

