

HACIA UN DESARROLLO URBANO INTEGRAL¹

Nota Técnica

RELEVANCIA DEL TEMA

Chile es uno de los países más urbanizados del mundo, con casi el 85% de la población viviendo en asentamientos de más de 2.000 habitantes y cerca del 40% en la Región Metropolitana de Santiago (RMS). Las ciudades grandes y medianas del país generan una alta proporción del producto. Tan solo la RMS genera el 47% del PIB y el 60% del PIB industrial. Se espera que las ciudades darán origen a la mayor parte del crecimiento de la economía, tanto por acoger los centros de comando y decisión de las empresas como por ser el lugar donde se generarán o transmitirán las innovaciones tecnológicas y de gestión que harán más competitiva la economía. Las ciudades también ofrecen la mejor oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la población y resolver los problemas de la pobreza. Por esta razón, la eficiencia con que funcionen las ciudades es crucial para el funcionamiento de la economía y para el desarrollo social.

PRINCIPALES DESAFÍOS

Chile ha tenido grandes avances en proveer infraestructura y servicios a las actividades económicas y la población urbanas. En este progreso ha jugado un papel preponderante el financiamiento privado, como queda de manifiesto en las exitosas experiencias de concesiones de servicios de utilidad pública, de infraestructura de transporte y comunicaciones, provisión de vivienda y servicios urbanos básicos de salud y educación. Estos logros son consistentes con aquellos en otras esferas del desarrollo como la previsión social, la ampliación de los mercados financieros y la diversificación de actividades económicas competitivas en los mercados locales e internacionales.

El rápido crecimiento de las ciudades intermedias (100.000 habitantes o más) y la alta concentración de población e inversiones productivas en la RMS plantean nuevos desafíos que representan problemas de política pública. Entre estos se destacan:

“Las ciudades ofrecen la mejor oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la población y resolver los problemas de la pobreza. La eficiencia con que funcionen es crucial para el funcionamiento de la economía y para el desarrollo social.”

¹ Documento elaborado por Eduardo Rojas (SDS/SOC).



- La gran demanda de infraestructura troncal y servicios urbanos para absorber el crecimiento esperado en las ciudades intermedias y de infraestructura de drenaje y servicios de transporte público en la RMS.
- El rápido aumento del precio de la tierra urbana que genera mayores costos para las empresas y las familias, al mismo tiempo que desplaza a los más pobres a vivir en las afueras de las ciudades (especialmente por el ineficiente manejo de los suelos urbanos ya poblados).
- La necesidad de promover el reciclaje de áreas urbanas centrales deterioradas y el desarrollo de amplios vacíos urbanos dejados por la obsolescencia de infraestructuras de transporte (estaciones de ferrocarril o aeropuertos) y plantas industriales obsoletas.

El andamiaje institucional de regulación y de financiamiento del desarrollo urbano no ha respondido plenamente a estos desafíos. A pesar de los avances logrados en el contexto del Programa reforma urbana promovido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los proyectos que se adelantan al amparo del sistema de financiamiento compartido de equipamientos urbanos, subsisten problemas estructurales que limitan la eficiencia del gasto público e impiden una mayor fluidez de la inversión privada en desarrollo urbano. La ambigua asignación de responsabilidades entre las entidades de los distintos niveles de gobierno, la debilidad institucional y de recurso de los municipios, y la gran dependencia de las inversiones urbanas de recursos gestionados por los ministerios sectoriales y por el gobierno regional, tienen múltiples impactos negativos, entre los que destacan:

- Generan altos costos de transacción al momento de asignar recursos
- Reducen la presencia de intereses locales en la asignación de recursos
- Dificultan la coordinación entre entidades de distintos niveles de gobiernos
- Permiten sólo formas débiles de coordinación entre los sectores público y privado
- Dificultan la coordinación inter-jurisdiccional

para abordar problemas metropolitanos o que requieren de la participación concertada de varias entidades territoriales (municipios o gobiernos regionales).

Estos problemas conducen a que las ciudades alcancen un equilibrio no óptimo entre demanda y oferta de servicios e infraestructuras urbanas, un desaprovechamiento en el uso de los suelos actualmente habitados y el abandono y deterioro del patrimonio urbano. Para lograr un nivel de mayor eficiencia se requiere de cambios y reformas en la gestión del desarrollo urbano.

SOLUCIONES

La gestión del desarrollo urbano en Chile se beneficiaría de un enfoque territorial integrado que permitiera la concurrencia en el tiempo y el espacio de volúmenes suficientes de recursos públicos y privados para abordar los problemas emergentes. Esta necesidad es particularmente aguda en ciudades intermedias y grandes (100.000 habitantes o más) y se expresa en las dificultades para enfrentar problemas urbanos complejos como el reciclaje de áreas urbanas subutilizadas o abandonadas, la provisión de infraestructura troncal para expandir la oferta de suelo urbanizado, y la entrega de servicios en las áreas metropolitanas y ciudades cuyos territorios urbanizados ya superan el ámbito jurisdiccional de un solo municipio.

En el corto plazo, se pueden abordar estos problemas con el uso pleno de las potestades que otorga la ley para firmar convenios de programación que involucren a los tres niveles de gobierno y aportes del sector privado, y financiando, en forma creativa, las actividades que pueden emprender las corporaciones regionales de desarrollo y las fundaciones regionales.

En el mediano plazo, la efectividad de la gestión de los recursos públicos destinados al desarrollo urbano mejoraría significativamente si se coordinara, o mejor aún, se unificara la gestión de todos los recur-

sos, sectoriales y regionales destinados a este propósito. Se podría constituir un Fondo nacional de desarrollo urbano que cofinanciara convenios para programas integrados de desarrollo urbano en las ciudades. El Fondo financiaría inversiones urbanas complementarias a las de interés regional financiadas por el FNDR, que tengan alta rentabilidad socioeconómica, que no atraen inversionistas privados en las formas actuales de asociación, o que beneficien a municipios con escasos recursos y altas necesidades. Los recursos para este Fondo podrían venir de una parte de aquellos actualmente gestionados por los ministerios centrales (Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transporte, Bienes Nacionales, Educación, Salud, Interior). La operatoria del Fondo podría tener diversas formas, una parecida al funcionamiento del FNDR, otra como los actuales fondos concursables. En esta segunda modalidad, los gobiernos municipales, en conjunto con los gobiernos regionales, postularían al financiamiento del Fondo con proyectos plasmados en convenios de programación que aseguran la confluencia de recursos de los gobiernos participantes y que las intervenciones propuestas sean territorialmente integrales, tengan la escala suficiente y se ejecuten en la secuencia óptima para alcanzar los objetivos. El Fondo también podría financiar programas de desarrollo económico y social urbanos propuestos por corporaciones regionales de desarrollo o proyectos promovidos en conjunto con el sector privado por las fundaciones regionales.

A más largo plazo y pendiente estudios más detallados, se hace necesario recomponer las relaciones intergubernamentales en cuanto al desarrollo urbano. Es conveniente eliminar las ambigüedades que hoy existen en la asignación de responsabilidades entre los distintos niveles territoriales de gobierno y la centralización de las decisiones de asignación de recursos. La constitución del Fondo de desarrollo urbano sería un primer paso en entregar mayores responsabilidades a los gobiernos locales. Sin embargo, algunas de ellas podrían ser mejor asumidas por el nivel regional de gobierno o por consorcios de municipios, en particular para ganar economías de escala en la prestación de los servicios.

Un segundo ámbito de trabajo concierne la gestión del suelo. Chile no tiene una ley que regule el suelo urbano y carece de instrumentos modernos para hacer una gestión concertada con el sector privado. La modernización del régimen del suelo es indispensable para abordar los complejos problemas de coordinación que presentan la emergente problemática urbana de un país en rápido crecimiento.

EXPERIENCIA DEL BANCO

En sus más de cuarenta años de trabajo con las ciudades, el Banco ha acumulado una amplia experiencia en el financiamiento de todas las infraestructuras y servicios urbanos. Con financiamientos provistos por su ventanilla pública, privada y de donaciones ha promovido y financiado enfoques innovadores de gestión de servicios e infraestructura, y ha apoyado a los países en la modernización de los sistemas de financiamiento del desarrollo urbano y de gestión de áreas metropolitanas. Los proyectos apoyados por el Banco cubren un amplio espectro de problemas y van desde garantías de su ventanilla privada otorgadas a bonos emitidos por empresas concesionarias de carreteras urbanas (Costanera Norte de Santiago) a financiar programas integrados de recuperación de áreas centrales (Procentro de Sao Paulo). El Banco ha financiado fondos de desarrollo urbano que son modelos internacionales de eficiencia (Paraná Cidade en Brasil) y entidades financieras especialmente dedicadas a programas urbanos (Financiera de Desarrollo Territorial de Colombia). El trabajo realizado en conjunto con las autoridades de Chile en el diseño del Programa de recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso ha permitido al Banco tener un conocimiento detallado de los problemas y oportunidades que existen en Chile para una gestión eficiente del desarrollo urbano.

OPORTUNIDADES DE ACCIÓN

El Banco puede apoyar al Gobierno de Chile en mejorar la eficiencia de la gestión del desarrollo

urbano con financiamiento y asistencia técnica. Cabe destacar las siguientes áreas.

1. Apoyo en el diseño y financiamiento de programas integrados de desarrollo urbano en ciudades y comunas. En particular ayudar a diseñar, evaluar y financiar proyectos que planteen complejos problemas de coordinación interinstitucional y con el sector privado para lograr ser suficientemente integrales, tener la escala necesaria para resolver el problema y ser ejecutados en la secuencia óptima. Estos proyectos pueden cubrir una amplia gama de problemas:
 - Recuperación de áreas centrales deterioradas (el primer anillo de crecimiento de Santiago, o las áreas centrales de ciudades en rápido crecimiento como Iquique, Antofagasta, Rancagua, Concepción, Temuco, Puerto Montt)
 - Desarrollo de vacíos urbanos y reciclaje de área subutilizadas
 - Revitalización de áreas deterioradas (antiguas áreas comerciales de los centros, o barrios residenciales en proceso de abandono y tugurización)
 - Recuperación y desarrollo de áreas urbanas

patrimoniales con participación del sector privado.

2. Diseño, evaluación y financiamiento de un Fondo de desarrollo urbano como el mencionado en la sección sobre soluciones, si ésa fuera la decisión del gobierno. La participación del Banco podría aportar financiamiento, como lo ha hecho en las últimas décadas con el FNDR, y además el conocimiento adquirido en la estructuración de este tipo de instrumentos en otros países y las lecciones de la experiencia internacional en la materia. Adicionalmente, el Banco aportaría una visión externa en el debate técnico-político que usualmente precede la implantación de un nuevo instrumento de financiamiento.
3. Apoyo técnico al análisis y desarrollo de soluciones de largo plazo a los problemas del desarrollo urbano. Dependiendo de las prioridades del gobierno, el Banco podría financiar programas de asistencia técnica para abordar los problemas de las relaciones intergubernamentales sobre desarrollo urbano, perfeccionamiento de la institucionalidad de gestión del suelo, y promoción de nuevas formas de asociación público-privado.

Principales problemas de transferencias condicionadas en el financiamiento de los gobiernos subnacionales y posibles soluciones: reflexiones a partir de la experiencia del FNDR

Problema	Solución
La ambigua asignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno genera superposición de responsabilidades o vacíos de cobertura en la prestación de servicios locales. Ministerios sectoriales retienen importantes funciones locales en tanto que los recursos sectoriales de asignación regional tienden a responder más a las prioridades sectoriales que a las locales	Clarificar las responsabilidades de cada nivel de gobierno transfiriendo mayores responsabilidades y recursos al nivel local y regional. Fortalecimiento institucional de éstos niveles para asumir las nuevas funciones y gestionar los recursos.
La formula de distribución de los recursos del FNDR está muy orientada hacia mitigar desequilibrios horizontales en la distribución de recursos con una marcada preferencia por compensar la gran concentración económica en la Región Metropolitana de Santiago.	La formula de asignación de recursos debería incluir criterios que buscaran compensar también los desequilibrios verticales entre niveles de gobierno proveyendo un flujo estable y programado de recursos a municipios y regiones más ajustados a las necesidades de cada nivel territorial en función de su población y volumen de actividad económica.
Las comunidades locales beneficiarias no reconocen los recursos transferidos del nivel superior de gobierno como propios por lo que no tienen grandes incentivos para fiscalizar su uso	Las transferencias no condicionadas y reguladas por formulas son más predecibles y estables para la comunidad local y por lo tanto más posibles de ser consideradas como recursos propios y su uso más fiscalizado localmente.

Problema	Solución
La condición de destinar las transferencias sólo a inversiones de capital induce a las comunidades a invertir en planta física sin la debida consideración del impacto presupuestario recurrente de mantenimiento y operación.	Las transferencias no condicionadas permiten a las comunidades locales asignar recursos a los dos tipos de gasto, inversión de capital y operación y mantenimiento.
El uso de provisiones especiales (restricciones en los sectores a los que los gobiernos regionales pueden destinar los recursos) puede llevar a sobreinvertir en algún sector	Al no condicionar las transferencias, existe mayor probabilidad que las comunidades locales las destinen a inversiones de prioridad local
El FNDR es prácticamente la única fuente de recursos de inversión de la mayoría de los municipios, por lo que el gobierno regional se ve en la obligación de asignar anualmente algún monto a todos ellos. Esto conduce al fraccionamiento de los recursos, muchas veces sin la debida consideración a los montos efectivos requeridos por los proyectos, forzando a las comunidades a dividir su ejecución entre varios períodos de presupuesto o, peor aún, a presentar solo proyectos pequeños que tengan probabilidades de ser aprobados.	Transferencias no condicionadas permitirían a las comunidades locales decidir más autónomamente el destino de los recursos pudiendo así financiar proyectos completos, si son prioritarios. El gobierno central podría inducir a las comunidades locales a invertir en sectores prioritarios mediante transferencias condicionadas (matching grants) destinadas a apalancar recursos locales o regionales para inversiones en sectores prioritarios.
La necesidad política de destinar recursos a todos los municipios deja poco espacio en el presupuesto anual para proyectos de impacto regional.	La separación de los fondos de transferencia entre los destinados a los municipios y los destinados a proyectos regionales abriría un espacio para financiar proyectos de interés regional, sin entrar en competencia directa con los municipios por los fondos aportados por el FNDR
El uso de varias fuentes de recursos para financiar un mismo tipo de inversiones (por ejemplo, en la expansión de la infraestructura de educación) genera complejos problemas de coordinación entre los niveles de gobierno y no siempre resulta en una asignación eficiente de los recursos.	Agrupar todos los recursos destinados por el gobierno central a financiamiento de gastos locales (inversión, operación y mantenimiento) y asignarlos a las comunidades locales a través de transferencias no condicionadas definidas por fórmulas que equilibren los desequilibrios verticales y horizontales
La asignación intraregional de algunos de los recursos sectoriales de asignación regional (SAR) se hace a través de concursos. Si bien este mecanismo permite seleccionar los proyectos más rentables también induce a las comunidades locales a formular proyectos que tengan las mejores probabilidades de ganar los concursos y no necesariamente los más urgentes. A fin de racionar los recursos, los concursos fijan montos máximos por proyecto que induce a las comunidades a fraccionar las inversiones para ajustarlas a las condiciones de los concursos sin mucha consideración por los tamaños de inversión necesarios o más eficientes.	Transferencias no condicionadas, estables y suficientes permiten a las comunidades locales asignar los recursos según prioridades locales.