

N° 175
Diciembre 1994



Documento de Trabajo

ISSN (edición impresa) **0716-7334**

ISSN (edición electrónica) **0717-7593**

Mercado, Estado y Descentralización: Un Escenario para el Análisis de la Regulación Urbana.

Gert Wagner

ISSN:0716-7334

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**Oficina de Publicaciones
Casilla 274 - V, Correo 21, Santiago**

**MERCADO, ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN:
UN ESCENARIO PARA EL ANÁLISIS DE
LA REGULACIÓN URBANA***

Gert Wagner**

Documento de Trabajo N° 175

Diciembre, 1994

* Este trabajo forma parte de la línea de trabajos sobre la Economía Urbana y Regional del Programa de Investigación en Economía y medio Ambiente del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Esta línea cuenta con una donación de Forestal Valparaíso S.A.

** Profesor Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Se agradecen los comentarios de Gonzalo Edwards y Carlos Williamson. Como siempre, la responsabilidad es finalmente del autor

INDICE

	Página
1. INTRODUCCION	1
2. PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y RECAUDACION FISCAL	5
3. EL USO ANTIINFLACIONARIO DE LAS TARIFAS PUBLICAS	11
4. RECAUDACION FISCAL Y TIPO DE CAMBIO REAL: ASPECTOS CONCEPTUALES	20
5. UN MODELO PARA ANALIZAR LOS EFECTOS DEL TIPO DE CAMBIO SOBRE LOS INGRESOS FISCALES	25
6. ¿CONVIENE FLEXIBILIZAR LOS IMPUESTOS?	35
7. CONCLUSIONES	39
BIBLIOGRAFIA	42
ANEXO 1 PARAMETROS USADOS EN SIMULACIONES	46

I. INTRODUCCION

La ciudad, y en general la organización espacial, son temas que han atraído al análisis económico desde sus orígenes. Han renovado este interés recientes evoluciones en el ámbito de la teoría general; además de la interrelación entre geografía económica e intercambio internacional, desarrollada por Krugman y otros, se agrega el estudio de la ciudad como instancia de internalización de externalidades a la luz de la "nueva teoría del crecimiento", Glaeser et al. (1992).

Una línea de pensamiento cercana, aunque un tanto distinta, se inspira en Coase (1937; 1988), en donde la ciudad¹, similar al mercado y a la empresa, es una institución que existe en orden a reducir el costo de desarrollar transacciones de intercambio. Asimismo, la institución amplía las posibilidades de experimentación en cuanto a uso de recursos, incrementando así la información y, por ende, la cantidad y o el beneficio a obtener del intercambio.

El intercambio urbano se manifiesta en frentes diversos, de los cuales los que aquí más interesan son mercado y política, en que la última se entiende como el proceso de intercambio que se traduce en decisiones públicas. Y, tal como el mercado de la ciudad es parte de un mercado más amplio, también la política que se genera en la ciudad se integra, peor o mejor, a un sistema más amplio, la política central o nacional. En este aspecto Chile constituye un caso especial, ya que el carácter de república unitaria condiciona severamente los grados de libertad para las decisiones públicas locales.

El estado, o sea el aparato que toma las decisiones públicas, las pone en práctica y las valida, actúa cobrando impuestos, realizando gastos y estableciendo regulaciones

¹ Este concepto no coincide necesariamente con el espacio o área geográfica que corresponde a una jurisdicción o a una aglomeración urbana. Más aún, una ciudad geográfica podría contener más de una ciudad y viceversa.

con las que intenta configurar el comportamiento de los habitantes. El objeto del presente ensayo son las regulaciones urbanas y, en especial, es el de configurar un escenario de análisis que permita evaluar, tanto el fin como las alternativas de la regulación urbana en un contexto como el chileno.

1. CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LAS DECISIONES PUBLICAS: TENDENCIA HISTORICA

La literatura más reciente de economía pública latinoamericana se ha centrado, principalmente, sobre el comportamiento del estado nacional, recibiendo menor atención la dimensión centralización - descentralización de éste, o sea, la división del trabajo entre el sistema de decisiones públicas centrales y nacionales y, por otra parte, el estado local. En retrospectiva ello resulta comprensible por cuanto parecían más agudos los problemas generales y nacionales originados en formas de comportamiento no óptimas del estado nacional, como lo son, entre otros la inflación, el grado de integración al mercado mundial, la provisión deficitaria de bienes públicos nacionales y las regulaciones generales que ahogan la iniciativa ciudadana. Además, en el caso particular de Chile, un país desde siempre altamente centralizado en materia de decisiones públicas, los gobiernos locales son débiles y tienen pocas atribuciones. De modo que resulta muy obvio el énfasis puesto en el análisis del estado central; es lógico fijar la atención en aquel punto de la jerarquía en donde reside el poder para innovar. Esta, ciertamente, es una apreciación de los hechos y no una proposición normativa.

Lo anterior no implica que la política espacial haya sido óptima o que no hayan existido problemas; al contrario, son importantes las deficiencias en este campo. Pero hay razones adicionales que sugieren la conveniencia de prestar más atención a la dimensión espacial. Así, por ejemplo, Krugman(1991) y, además, Livas Elizondo y Krugman (1992) hipotetizan sobre la existencia de una relación directa entre la política

comercial proteccionista o de "desarrollo hacia adentro" y el crecimiento de la megametrópolis en los países del tercer mundo. Influyen en este resultado tanto la limitación al tamaño del mercado que se deriva del proteccionismo como la tecnología de retornos crecientes a escala en la manufactura.

Extender este razonamiento al caso chileno llevaría a pensar que la tradicional jerarquía centralista de la estructura del gobierno del país se habría visto fortalecida por la política comercial aislacionista, que se configuró a partir de los años treinta del presente siglo.

Aunque la apertura comercial en los setenta no garantiza por sí misma ningún cambio en esta materia, esta línea de pensamiento al menos pone un signo de interrogación frente a las fuerzas que podrían sustentar la expansión relativa de regiones y ciudades². La reintegración de Chile al mercado mundial, a partir de mediados de la década del setenta, con el consecuente abandono del aislacionismo internacional que fuera característico de los casi 50 años centrales de este siglo, podría estar generando un nuevo conjunto de precios y de distribución de la riqueza los cuales, a la larga, podrían alterar el desarrollo de presiones locales en favor de una reasignación de las decisiones públicas entre niveles jerárquicos de gobierno. Una primera señal del cambio espacial en la acumulación de recursos la proporciona Daher (1993), insinuando el comienzo de una nueva geografía económica chilena a partir de la década del ochenta³.

²Ades y Glaeser(1993), afirman que Santiago es la quinta ciudad del mundo si la población de ésta se expresa como cociente de la población total del país. Es interesante que sólo la exceden en tamaño Buenos Aires y Montevideo, además de los estados ciudad, Singapur y Hong Kong. Se trata, en el caso de los tres países del cono sur, de economías relativamente pequeñas que practicaron con fervor la política de sustitución de importaciones.

³Sin embargo y a juzgar por la evidencia que proporciona la evolución del producto geográfico regional, la presencia de este fenómeno es aún poco visible. CIEPLAN, Min. Int. (1994).

Otro aspecto que pudiera alterar la tendencia histórica al centralismo tiene relación con la modernización del estado. Esta se podría entender como una reforma tecnológica en el ámbito de la organización cuyo fin último sería incrementar la productividad social de la acción estatal, tanto por peso de gasto presupuestario como por unidad de regulación. Para ello se requiere identificar, no sólo el tipo de funciones y actividades que han de ser desarrolladas por el estado y las que debiera delegarse en el sector privado, sino también determinar el nivel en la jerarquía estatal en dónde ubicar cada decisión y cada acción pública. Es decir, no sólo corresponderá evaluar qué es lo que se descentraliza al mercado, sino también las decisiones públicas y funciones estatales que cabría descentralizar a nivel regional y local; o sea, y volviendo a la terminología ya empleada, la división del trabajo óptima deberá considerar la doble dimensión: estado, mercado y centralización-descentralización espacial del estado.

La modernización del estado en Chile, en lo que se refiere a descentralización, recibió un primer impulso, aunque tenue, con la regionalización administrativa, fundamentalmente durante los años ochenta. La creación de los Fondos Regionales de Desarrollo, la municipalización limitada de la educación y de la salud y, más recientemente, la generación de autoridades por la población local, constituyen los principales ejemplos. Sin embargo, no es evidente *a priori*, que a través de estas delegaciones resulte posible cosechar los beneficios de la descentralización. La delegación parcial de decisiones, por ejemplo en educación, ha dado lugar a una organización de tipo intermedio entre el centralismo puro y una descentralización tímida, en donde es posible que se hayan perdido las ventajas de la primera sin aún lograr la mejor adaptación a las condiciones locales, característica de la segunda. El asunto no ha sido investigado⁴, pero se trata de un tema de importancia creciente.

⁴Pero, véanse Larrañaga (1994) y Aedo (1994), para algunos aspectos del problema.

Como se decía la tradición chilena, y más que en otros países latinoamericanos, muestra una clarísima estructura centralizada en materia de decisiones públicas. Determinar los beneficios y las limitaciones que este desarrollo centralizado pudiera haber significado es una tarea de envergadura aún no emprendida, de modo que la receta de recomendar una distribución federalista de las decisiones públicas puede contener consecuencias aún insospechadas. Sin embargo, la dificultad implícita en este tema es que la opción que consiste en simplemente ignorar el asunto y continuar por la senda tradicional, más cercana a la planificación central que a una acción pública permeada por las preferencias locales, parece más lejana en la actualidad que, por ejemplo, en los años sesenta. El desafío de incorporar de manera más explícita la dimensión espacial al comportamiento del estado es ahora más evidente.

La forma como el país podría responder al desafío es también objeto de elección. Está por verse si ello ocurre a través de una mayor percepción y ponderación de los detalles y características locales por parte de los encargados de las decisiones públicas nacionales, congreso y ministerios, o sea, a través de una centralización más completa, o si el desafío se traduce en una descentralización de las decisiones públicas pertinentes. Incluso la tercera vía, la de no innovar en estas materias, no está vedada, pero el punto que aquí se busca subrayar es que esta última opción no es eficiente.

La discusión en torno a la regulación urbana se inserta en este escenario. Con un enfoque normativo basado en el criterio de eficiencia, se examina el carácter de las decisiones públicas en un contexto en que tanto éstas como las decisiones privadas obedecen, finalmente, a una misma inquietud, difiriendo ellas sólo en cuanto al instrumento social que las facilita. A continuación se discuten aspectos de la división del trabajo entre sistemas de decisión pública, cuestión que se revisa en el escenario establecido previamente, completando así la doble dimensión en que presentan los temas referentes a centralización y descentralización, esto es, estado -mercado por una parte y estado central- estado local, por otra. Se finaliza recurriendo a un ejemplo de regulación

urbana del plano regulador municipal. El objeto del ejemplo es ilustrar el escenario general en el cual sería útil examinar la temática de la descentralización si el objetivo último fuera el de compatibilizar la eficiencia con la tradición unitaria de la república.

2. BIENES, INTERCAMBIO Y LOCALIZACION

Dejando de lado el aspecto histórico de su origen, se propone visualizar la ciudad como organización social para mejorar el acceso a la oferta diversificada de bienes, es decir, una organización conducente a abaratar el intercambio y, por tanto, a la especialización.

La búsqueda de los mecanismos de coordinación más adecuados para lograr el pleno aprovechamiento del potencial de riqueza implícito en el fenómeno urbano tiene lugar en el escenario amplio, que se extiende desde el intercambio libre que se organiza espontáneamente a través del mercado, esto es, sin mediar una decisión colectiva para emprenderlo, hasta aquél que finalmente desemboca en una intervención del estado. Esta última presupone la existencia de algún sistema de decisiones públicas capaz de generar las resoluciones colectivas pertinentes.

Cada una de estas formas de intercambio está sujeta a un eventual éxito o fracaso, al considerar no sólo la calidad del intercambio sino también su misma existencia o materialización. Ambas instituciones, mercado y estado, se caracterizan por requerir de recursos para su operación -los costos de transacción- y por otra parte, los beneficios potenciales implícitos en el intercambio que facilitan pueden ser más o menos limitados. Así, por ejemplo, es sabido y muy subrayado por la literatura que las organizaciones monopólicas desprovistas de la posibilidad de discriminación tienen limitaciones para lograr un total aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el intercambio. Asimismo, las limitaciones implícitas en el sistema de decisiones públicas seguramente

son tanto o más importantes que las limitaciones que en este sentido ofrece el mercado. Por de pronto, casi todos los sistemas de decisiones públicas de tipo estatal se apartan de la exigencia de consenso que subyace a todas las transacciones de mercado.

Las decisiones públicas concebidas como intercambio paretiano, tal como las visualizaron Wicksell y Lindahl (ver Johansen, 1963), no se observan en la práctica, siendo substituidas por los sistemas de decisión de mayoría o democráticos, en que la aprobación de una fracción inferior a uno, por ejemplo el cincuenta por ciento más uno de los votantes, determina el intercambio a realizar⁵. Si además se considera que rara vez las proposiciones para votar involucran tanto el bien a proveer como el respectivo precio-impuesto y ello en forma simultánea⁶, parece necesario concluir que los sistemas de decisión pública existentes también ofrecen limitaciones.

Una forma de iniciar la comparación entre el mercado y los sistemas de decisiones públicas es preguntando por qué el intercambio adopta formas tan diversas en uno y otro caso. Al respecto es ilustrativo citar a Niehans (1988), quien señala: "el intercambio simple es una transacción bilateral. Más complejas son las transacciones triangulares y los contratos entre un gran número de partes, dando origen a costos de transacción mayores, es decir, los costos asociados a la transferencia de propiedad privada. Es por ello que incluso las transacciones triangulares son raras y para transacciones más complejas los costos pueden rápidamente tornarse prohibitivos. Es ésta la razón básica para la presencia de economías de mercado conformadas por redes de intercambios bilaterales. La política, por otra parte, puede ser interpretada como la arena

⁵El intercambio a nivel de decisión pública siempre se entiende en la etapa del acuerdo. En la etapa siguiente, la puesta en práctica de la decisión, los aportes deberán ser obligatorios a consecuencia del problema de comportamiento polizón implícito en estos acuerdos.

⁶La excepción la constituyen los programas públicos de impuesto-gasto, que simultáneamente establecen ambos conceptos. Ejemplo de ello es la previsión social obligatoria; en una sola ley figuran las cotizaciones obligatorias y la forma general en que la recaudación será gastada (pensiones, etc.).

en que típicamente se desarrollan transacciones multilaterales" ("Transaction Costs" en *The New Palgrave, Dictionary of Economics*).

La cita enfatiza las dificultades que pueden presentarse para desarrollar una transacción, distinguiendo dos ámbitos en que éstas se llevan a cabo, el mercado propiamente tal y la arena política. Es preciso tener presente que, si bien se trata de ámbitos claramente identificados, sus respectivas fronteras en cada momento del tiempo suelen ser difíciles de distinguir dando lugar a una zona gris en que los beneficios y fracasos de cada una de estas formas de intercambio no son evidentes *a priori*. Ello sobre todo, en el ámbito político en donde la identificación del intercambio básico se ve muchas veces dificultado por una espesa y tupida red de regulaciones que acotan la visibilidad; es lo que Krueger (1993) denomina la complejidad de las intervenciones públicas.

Con el fin de aprovechar oportunidades de intercambio potenciales, a lo largo de la historia han ido surgiendo innovaciones tecnológicas contractuales cuyo fin último debe entenderse como el de permitir la transformación de transacciones multilaterales y por tal motivo tal vez inexistentes, en operaciones bilaterales con costos de transacción no prohibitivos, posibilitando así su materialización a través del mercado. A modo de ilustración se hace mención a las vías de circulación de vehículos; hasta hace poco tiempo el intercambio en relación al uso de los servicios de estos bienes se consideraba, ya sea prohibitivo o simplemente inconveniente, mientras que hoy en día hay países en los cuales las transacciones de este tipo son frecuentes. En el ejemplo es posible distinguir aspectos tecnológicos que han facilitado esta innovación. Primero, al pasarse del camino tradicional al concepto de carretera con accesos y salidas limitadas, ha cambiado el costo de exclusión. Segundo, se puede distinguir ahora, con cierta claridad, entre dos aspectos implícitos en las decisiones públicas: la diferencia entre la provisión y la producción de los bienes cuya oferta pública se acuerde. Estos aspectos y en combinación con la técnica de tarificación, han ayudado a clarificar el objetivo normativo

más preciso de un aparato estatal y que no es más que ayudar en el logro de una provisión óptima de bienes para la sociedad.

El cobro de un peaje en un camino, río, o en puerto, es una institución antiquísima. El avance tecnológico crítico para traspasar la producción eficiente del bien, por ejemplo, la administración de los servicios de un camino, desde el ámbito político al del mercado exige: (i) la capacidad de identificar el respectivo costo de uso incluyendo en éste lo que corresponda a congestión, (ii) reconocer el carácter optimizante del precio paretiano y (iii) poder escribir y posteriormente validar el contrato entre el proveedor del bien, el estado, y el productor del mismo, la empresa privada. Un arreglo de este tipo permite evitar la carga excesiva impositiva asociada al financiamiento basado en tributación general distinta a un impuesto de capitación (*lump sum*) y, además, remunerar de acuerdo a costo los recursos requeridos para la oferta del bien, o al menos, acotar el problema de agencia al nivel de la producción.

Ahora bien, la dicotomía que plantea Niehans entre intercambio bilateral y multilateral y que lleva a considerar los méritos relativos del mercado y del sistema de decisiones públicas como instituciones que cooperan en la asignación de recursos, debe entonces ser ampliada en el sentido de incorporar también la posibilidad de decisiones públicas a diferentes niveles jerárquicos, distinguiendo entre el estado nacional y el estado local. El punto que se busca enfatizar es que las decisiones públicas pueden ubicarse a distintos niveles espaciales, en principio en un continuo que va desde un nivel microlocal hasta uno nacional o incluso supranacional, en que cada una de estas decisiones colectivas genera beneficios pero también implica costo. La tesis es, precisamente, que el beneficio neto de la decisión pública puede ser dependiente de la ubicación espacial de ésta.

Tal como existen limitaciones y potencialidades del mercado y del estado en cuanto a la optimización del intercambio, cabe también preguntarse por las ventajas y debilidades de las decisiones públicas a diferentes niveles espaciales, es decir, por las

virtudes y costos de un sistema de decisiones públicas de tipo nacional en relación a las decisiones locales. Aunque estas últimas obviamente no son de tipo bilateral, en el extenso campo que se extiende entre mercado y estado nacional las decisiones locales están de alguna manera entremedio, ofreciendo posibilidades de captación de las preferencias de los interesados últimos que son mayores a las accesibles a nivel central. Las decisiones públicas locales, por definición, siguen siendo decisiones multilaterales y políticas, pero su grado de multilateralidad, si se permite esta palabra, es inferior al de una decisión a nivel nacional.

Tal como la privatización de la producción de los servicios del camino permite evitar la carga excesiva tributaria asociada al financiamiento proveniente de impuestos generales distorsionadores, la provisión local de determinados bienes públicos basada en su financiamiento también local facilitaría algo similar, aunque no idéntico, ya que la identificación de las respectivas tributaciones de acuerdo a beneficio marginal individual -precios Lindahl- también son difíciles de obtener aquí, sin perjuicio del aporte que en materia de revelación de preferencias ofrece la competencia entre localidades, o sea, el mecanismo de Tiebout (véase punto 3). En un contexto de bienes públicos heterogéneos y de calidad variable, en el cual las preferencias y/o las riquezas difieran entre localidades, la decisión local y por sobre la nacional, ofrece los beneficios que se derivan de una mejor adaptación a las preferencias. Utilizando el mismo concepto podría decirse también que así logra frenarse la carga excesiva que se deriva de una calidad no óptima del bien público que se acuerde proveer.

Este enfoque que enfatiza las transacciones públicas y privadas es paralelo a la perspectiva más tradicional en economía pública y que distingue entre bienes atendiendo a sus características técnicas, de consumo rival frente a oferta conjunta y, además, a la posibilidad de excluir -no excluir- a terceros de su consumo. Son bienes públicos justamente aquellos bienes caracterizados por oferta conjunta y costos de exclusión prohibitivos, los cuales para su provisión óptima debieran llegar a ofrecerse en cantidad

tal que satisfaga la respectiva condición de Samuelson. En qué medida un determinado sistema de decisiones públicas se encuentra equipado con la capacidad para lograr tal nivel de provisión es, finalmente, una cuestión empírica, pero al mismo tiempo constituye ésta también una escala para evaluar el grado de eficiencia del sistema real.

Al levantar un puente entre ambos enfoques, el de costo de transacción y el de las características técnicas del consumo de los bienes, parece natural decir que las transacciones correspondientes a los bienes públicos, incluyéndose aquí las externalidades, probablemente deban desarrollarse en la arena política, en donde, al existir un sistema de decisiones públicas ya establecido, los costos de alcanzar un acuerdo podrían ser no prohibitivos. Por otra parte, tanto los bienes privados como los bienes club, esto es, oferta conjunta con exclusión no prohibitiva, podrían lograr su oferta óptima a través de transacciones de mercado. En el enfoque de transacciones son los costos y beneficios de éstas los elementos que determinan si el bien termina en el mercado o es parte de las decisiones públicas, mientras que en el segundo enfoque son las características tecnológicas y contractuales asociadas al consumo de los bienes los factores responsables de su ubicación en el espectro de las posibilidades de intercambio.

Ambos son enfoques orientados a identificar los bienes que han de ser provistos por una decisión pública y cuáles por decisión privada y adicionalmente, cuáles debieran corresponder a decisiones públicas nacionales y cuáles a decisiones colectivas locales. Sin embargo y desde un punto de vista operacional, ellos se diferencian en forma importante. Mientras una vez se parte de la premisa existe oferta conjunta y exclusión prohibitiva en el enfoque de transacciones el desafío es, precisamente, el de identificar los beneficios netos de las formas alternativas de intercambio, o sea, en vez de suponer condiciones exógenas, éstas se identifican en función del problema específico. El ejemplo más célebre que subraya esta diferencia entre ambos enfoques es el caso del faro. Coase (1988) señala al respecto que el economista de escritorio supone que se trata de un bien público y que su provisión ha de ser estatal, lo

que contrasta marcadamente con sus propias averiguaciones referentes a la organización industrial real de esta industria. Aunque estas diferencias prácticas entre ambos enfoques se ignoran en lo que resta, se trata de un aspecto crítico que hay que considerar en toda esta discusión.

Para finalizar, una breve referencia a las interacciones y externalidades a nivel urbano. Se ha sostenido -Jacobs (1969); Bairoch (1988)-, que la mayoría de las innovaciones se han realizado en las ciudades. Esta visión de historiadores en que la cercanía de personas, ocupaciones e industrias de alguna manera provee un contexto en que las ideas fluyen entre personas, las que en este proceso se potencian y complementan, constituiría la base del desarrollo de la ciudad como organización social exitosa. Este punto de vista se inserta convenientemente en la perspectiva más reciente de crecimiento económico (Romer, 1986; Lucas, 1988), en que las externalidades, en especial aquellas relacionadas con los rebases de conocimiento, constituyen la base última de todo el proceso. Véase al respecto el análisis de Glaeser et. al. (1992)⁷.

No es simple de establecer en qué medida estas interacciones llegan a constituir genuinas externalidades con decisiones de producción o de consumo no óptimas; en ocasiones aparentes externalidades constituyen, en realidad, instancias de intercambio más complejas y que trascienden al típico proceso bilateral de cosas ciertas. Alguien podrá sentirse atraído a una ciudad o a una empresa determinada en ésta para así apropiarse de nuevo conocimiento. Pero, en qué grado el migrante puede enriquecer a los ya establecidos o éstos vender indirectamente las ideas críticas a través de un ajuste implícito de remuneraciones, constituye un asunto de equilibrio general, de por sí complejo. Sin embargo, hay también numerosas interacciones de la vida urbana que

⁷Brezis y Krugman(1993), ofrecen, en esta misma línea de pensamiento, un modelo que estructura el ciclo de vida de ciudades -áreas urbanas-, y en especial, cómo una ciudad puede llegar a ser desplazada por otras a consecuencia de innovaciones tecnológicas que se presentan en combinación con efectos externos derivados de la aglomeración.

corresponden a externalidades propiamente tales. De modo, entonces, y adoptando un punto de vista normativo de tipo eficientista, cabría evaluar la regulación urbana de acuerdo al grado en que ella logre internalizar efectivamente los efectos externos. Esta evaluación es adicional y complementaria a la pregunta referente a la distribución de las tareas de coordinación entre mercado y estado a nivel local.

Son, entonces, las externalidades y los bienes públicos dos situaciones, por lo demás idénticas en la base debido a la oferta conjunta y a la exclusión prohibitiva, las que constituirían la razón de ser de los sistemas de decisiones públicas, si éstos se concibieran en forma benevolente y eficientista. En este sentido y en el ámbito urbano-local, la literatura pertinente se centra sobre la discusión en torno a la óptima división del trabajo entre el sistema de decisión pública nacional o centralizado y el sistema de decisión pública local. Las situaciones extremas que en este sentido pueden imaginarse corresponderían, por un lado, a la ausencia total de un sistema local con una concentración de las decisiones en el centro; localmente a lo más habría oficinas administrativas cuya función sería la de aplicar y validar las decisiones centrales, pero sin disponer de discrecionalidad alguna. En el otro extremo figurará una situación en que no existe un sistema de decisión pública centralizado, en el cual todo se decide a nivel local, sin perjuicio de que eventualmente dos o más instancias locales lleguen a asociarse con el fin de emprender acciones que benefician a sus socios.

3. LA DIVISION DEL TRABAJO ENTRE SISTEMAS DE DECISION PUBLICA

El Gobierno local y el sector público nacional ofrecen muchos aspectos de economía pública que son comunes, tanto en cuanto a las justificaciones normativas para la existencia y acción de un gobierno, como en lo referente a los problemas que aquejan a los sistemas de decisiones públicas. Difieren, sin embargo, en cuanto a la importancia relativa de los diversos instrumentos fiscales a su disposición, configurándose así una economía pública local.

Los elementos que suelen ser tomados en cuenta al discutir la distribución espacial óptima de la división del trabajo entre estado central y local, se sintetizan en los puntos que figuran a continuación. (Véase, por ejemplo, Boadway and Wildasin, 1984). Cabe señalar desde ya que los elementos que luego se mencionan deberán ser considerados en forma conjunta para extraer algún corolario útil respecto de la división del trabajo en el ámbito espacial.

- (a) El ámbito de la oferta conjunta, tanto de los bienes públicos como de las externalidades. La extensión geográfica de los beneficios constituye una de las dimensiones del tamaño óptimo de la jurisdicción y en tanto estos bienes se caractericen por servicios que puedan ser consumidos en áreas de extensión diversa, esta dimensión considerada por sí sola daría lugar a una gama de jurisdicciones superpuestas⁸.
- (b) El costo de agregar y transferir la información sobre preferencias, costos, etc., correspondiente a la ciudadanía local. La agregación de esta información a nivel nacional puede resultar prohibitiva, con lo cual la capacidad para

⁸Es evidente que la evaluación de este asunto requiere tomar en cuenta las características de la función de producción que describe la generación del bien público. En este sentido la presencia de retornos crecientes de escala no sería ajena a la solución.

reconocer y tomar en cuenta diferencias entre localidades en el diseño de política podría no existir en el centro. En una división del trabajo espacial entre sistemas de decisiones públicas, en que exista una primacía del centro sobre el gobierno local, lo más probable será una política nacional uniforme que no distinga mayormente entre localidades.

Las antiguas discusiones sobre sistemas económicos, entre socialismo centralizado y capitalismo, (Hayek, 1944), enfatizan este costo de agregación de información como factor crucial en la conformación de las dificultades que tendría que enfrentar la organización centralizada; la idea es recogida y está vigente en el contexto de la distribución espacial del poder en materia de decisiones y acción pública.

Para que un sistema local de decisiones públicas pueda ser más exitoso que el nacional en cuanto a la captación de preferencias y características regionales, deberá tener mayor capacidad para alcanzar esta información. El argumento que lleva a pensar en esta mayor capacidad considera que el mundo es heterogéneo en preferencias y otras características, que la heterogeneidad es menor a nivel local y, además, que el costo de llegar a un acuerdo en materia de provisión óptima de bienes públicos varía en forma exponencial con la diversidad.

- (c) Movilidad espacial de recursos. La sensibilidad en materia de localización o movilidad espacial de los recursos, como sugirió Tiebout (1956), se traduce en la posibilidad de una respuesta por parte de los respectivos dueños ante ofertas locales alternativas. Estas ofertas están conformadas por canastas, una por localidad, configuradas por los bienes que provee el respectivo gobierno además de los correspondientes impuestos, elementos que se pueden sintetizar en un valor de residuo fiscal. Aunque sólo en forma intuitiva, se muestra así la posibilidad de un mecanismo de revelación de preferencias por bienes públicos, proporcionando un importante argumento en favor de la descentralización del

estado. Analistas posteriores se encargaron de mostrar que el asunto ofrece diversas complicaciones, debilitando así el argumento, pero la intuición básica de Tiebout sigue en pie ofreciendo un puente entre descentralización, competencia entre estados y eficiencia.

- (d) Los costos asociados a los sistemas de decisión pública y de la acción estatal propiamente tal. La existencia del costo de transacción implícito en las decisiones públicas y el eventual carácter indivisible de estos sistemas, de por sí plantean un límite al número de gobiernos. Por otra parte, el costo de llegar a un acuerdo a nivel nacional será mayor o menor, precisamente en la medida en que la constitución permita que se hagan presentes las heterogeneidades locales.
- (e) Centralización-descentralización y redistribución del ingreso. Si la redistribución tuviera el carácter de bien público local, su provisión local parece apropiada al juzgar el asunto desde la perspectiva de la eficiencia. De no ser así, habría en esta materia una tarea para el gobierno central.

La uniformidad local de la política redistributiva no es suficiente para evitar migraciones ineficientes de recursos. Este punto fue señalado por Buchanan (1950), estableciendo que el residuo fiscal depende también de la riqueza local y de su distribución.

No se conoce regla general simple que resuelva todos las disyuntivas en materia de la distribución espacial del poder entre sistemas de decisiones públicas. La cuestión resulta aún más compleja si a las anteriores consideraciones se agrega la participación en las decisiones como un bien propiamente tal y no sólo como un posible instrumento para recoger la información pertinente a decisiones pública. (Ver anexo para un ejemplo que relaciona estos elementos).

Pero, los argumentos anteriores pueden sintetizarse en un esquema de referencia, útil para iniciar un estudio práctico. En él la provisión de bienes públicos de carácter local reflejaría una decisión también local, incluyéndose aquí el financiamiento correspondiente. Por otra parte, los bienes con carácter nacional, tendrían una decisión pública nacional.

Tema especial lo constituyen los rebalses o externalidades en que la oferta conjunta se extiende más allá de una localidad o, también, si se trata de la provisión pública de bienes privados con economías de escala en su elaboración y con un nivel de producción de costo mínimo que trascienda a una localidad. En estos casos habría que pensar en un acuerdo entre localidades, en una provisión nacional o, eventualmente en una jurisdicción especial.

Sin embargo, y para transformar este esquema de referencia en un instrumento de análisis pertinente, resulta necesario precisar el grado de representación que se le otorga a la preferencia local. Para ponerlo en la terminología de la función de bienestar social, se trata de precisar la manera en que ésta descansa en las utilidades locales. Sólo incorporando esta dimensión adicional resulta posible encontrar el escenario analítico que permita examinar una determinada situación, tenga ésta un carácter "federalista" o uno "unitario".

4. TAXONOMIA DE LA OFERTA PUBLICA A NIVEL LOCAL

Las anteriores consideraciones de tipo normativo poco aporten, tal vez, al entendimiento de la efectiva distribución espacial del poder. Esta se rige, sobretodo, por procesos históricos complejos que, aun cuando suelen ser de naturaleza evolutiva y como tales no totalmente divorciados de consideraciones eficientistas, de ningún modo garantizan que la organización resultante sea, en cada momento del tiempo, compatible con los criterios de eficiencia ya señalados.

Para lograr una descripción general del papel del estado a nivel local, se presenta a continuación una taxonomía de programas y acciones con repercusión local. Ella considera dos criterios generales, por una parte, el origen espacial de la decisión pública respectiva y, por otra, el instrumento de intervención (impuestos, regulaciones etc.)

En cuanto al nivel jerárquico en que se ubica la decisión pública en que se sustenta un programa, se distingue entre los siguientes: (a) decisión y administración centralizada, no local, pero con repercusiones locales en materia tributaria, de beneficios de programas de gasto o de regulaciones; (b) decisión pública centralizada con delegación a nivel local de la administración y o implementación de la política; (c) decisión pública mixta, correspondiendo, por ejemplo, al caso de un impuesto que se establezca a nivel nacional, tal vez un tributo al bien raíz, en combinación con decisiones locales en cuanto al gasto del respectivo ingreso; (d) programas que son de índole local en forma íntegra, en que tanto la decisión pública como la implementación del programa de gasto o de la regulación son de responsabilidad del respectivo gobierno local.

Por otra parte, cada una de estas categorías a su vez se clasifica de acuerdo al instrumento que prescriba la respectiva decisión pública en, (i) programas fiscales caracterizados por el cobro de impuestos y, o, por gasto público; (ii) acciones estatales que se traducen en regulaciones y que por lo general prescriben la forma cómo determinadas actividades han de ser realizadas por el ciudadano, incluyéndose entre ellas

la prohibición directa de éstas o la utilización de algún insumo en la producción respectiva. En el primer subgrupo, en que hay tanto programas de impuesto como de gasto, puede distinguirse dos subgrupos: los programas de tipo general basados en impuestos que proveen financiamiento para todo tipo de gasto, es decir, en donde tributación y gasto corresponden a decisiones distintas y, por otra parte, los programas que combinan impuesto y gasto, en los cuales la respectiva decisión pública prescribe tanto el origen preciso de los fondos como también el destino particular del respectivo gasto. Ejemplo típico de esta última variedad a nivel local es la pavimentación obligatoria de la calzada de la propiedad urbana. El límite entre, por una parte, los programas que conjugan impuesto y gasto y, por otra el ámbito que corresponde a regulaciones, puede en ocasiones resultar borroso, denotando así una cierta continuidad en estas materias.

Aunque la primera línea está fuera del ámbito del gobierno local propiamente tal, se trata de un rubro que en la práctica resulta ser de gran importancia, ya que cuantitativamente son muchos los programas y los recursos públicos que tienen este carácter general. Además, al concebir el ámbito de la acción local en el contexto más amplio de toda la organización estatal, cabe entonces la posibilidad de un esfuerzo local en materia de cabildeo ante el estado central con el fin de lograr decisiones especialmente interesantes para la localidad, tal vez un camino o un puente⁹.

⁹La respuesta no sólo dependerá de la sensibilidad del estado central frente a tales demandas, sino también de la competencia entre gobiernos locales por tales favores. En este último sentido incluso sería posible imaginar un equilibrio de "rent seeking" en donde estos beneficios locales se terminan por evaporar.

CUADRO I
TAXONOMIA DE PROGRAMAS CON REPERCUSION LOCAL

Origen de la decisión pública	TIPO DE PROGRAMA PUBLICO		
	General	Beneficios Mandatados	Regulaciones
Decisión y administración central; repercusiones locales	Fondo común municipal	Normas emisión vehículos motorizados	Pago de interés en depósitos financieros municipales
Decisión pública central y administración local	Educación municipalizada	Aseo comunal	Disposiciones plano Regulator Intercomunal
Decisión pública mixta: central y local; administración local	Habilitación de una plaza con financiamiento del Fondo Común Municipal		Ley tránsito; faculta a municipio para restringir circulación vehicular
Decisión pública local con y sin consulta al centro	Elección del diseño del pavimento de veredas.	Jardines frente al bien raíz	Plano Regulator Comunal

Nota: La taxonomía pretende ser general; por otra parte, los ejemplos que figuran en los doce casilleros ubicados al sudeste, son eso, ejemplos.

También se podría argumentar que la segunda línea no constituye tema para un análisis de la actividad pública local, ya que sólo corresponde a una subcontratación para la ejecución de una determinada acción. En nuestro caso la línea tiene importancia práctica debido a la estructura de poder altamente centralizada que caracteriza al país. Así, por ejemplo, las intendencias y gobernaciones caen de lleno en esta línea; aunque en menor grado, también los municipios propiamente tales tendrían representación aquí. Como señala Bruna (1993), las municipalidades son "órganos de la administración que prestan servicios a la población, y no órganos de gobierno que dirigen y mandan." Pero, agrega, "...en la prestación de los servicios son autónomas, lo que significa "potestad para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de

gobierno propios". En realidad, de acuerdo a esta interpretación los municipios figurarían más bien en la tercera línea. Finalmente, en la última línea tanto la decisión como la acción tienen carácter local. Pero y, tal como lo sugiere la cita anterior, no debiera contener muchos programas "grandes", cabiendo sí un sinúmero de cuestiones de importancia local.

Pasando ahora a los ingresos municipales, una impresión global la proporcionan Miranda y Meneses (1993), antecedente que se reproduce en el Cuadro 2. Sin entrar en el análisis particular de cada una de estas categorías puede decirse que la mayor parte de los ingresos municipales corresponde a las tres primeras filas del cuadro taxonómico. Por otra parte, multas e intereses y rentas e inversiones son seguramente los rubros que más se acercan a una decisión local propiamente tal. Los tres rubros iniciales, esto es, fondo común municipal, impuesto territorial y permisos de circulación corresponden claramente a decisiones centralizadas, aun cuando y en la práctica, existe alguna competencia entre gobiernos locales en las recaudaciones por concepto de permisos de circulación. Patentes y derechos municipales, por otra parte, son categorías de ingreso en que cabe alguna decisión local; al menos en algunos casos la decisión central sólo fija el máximo y el municipio puede elegir magnitudes menores.

CUADRO 2
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES 1992

	(%)
Fondo Común Municipal	37.45
Permisos de Circulación	10.39
Impuesto Territorial	17.64
Patentes Municipales	13.65
Derechos Municipales	13.20
Multas e Intereses	4.62
Rentas e Inversión	13.04
	100.00

Fuente. Meneses y Miranda (1993)

Por otra parte, en materia de regulaciones que involucren una decisión pública local, puede mencionarse aquellas referentes a tránsito y uso de calles, como también el conjunto de las regulaciones que se sintetizan en el así denominado plano regulador municipal, incluyendo éste las regulaciones sobre uso del terreno urbano privado, uso del espacio en general, altura de construcciones, distancia de la línea de construcción del límite del sitio, etc.¹⁰

Dentro de la clasificación del Cuadro 1 las normas incluidas en el Plan Regulador involucran en alguna medida una decisión pública local, por cuanto son propuestas por el municipio y los vecinos interesados incluso han tenido la posibilidad de manifestar sus observaciones antes de su aprobación por el gobierno local. Por otra parte, estas regulaciones deben atenerse a las disposiciones de las leyes generales y del plano regulador intercomunal. Con posterioridad se inicia una etapa de aprobaciones a nivel central, desde el Ministerio de la Vivienda hasta la Contraloría General de la República, antes de su entrada en vigencia definitiva. Aun cuando todo este proceso no es de naturaleza puramente local, tampoco se podría decir que el plan municipal es fruto de una

¹⁰Para evaluar cualquier solución propuesta para enfrentar una externalidad, en primer lugar correspondería identificar con claridad el fenómeno en cuestión, esto es su real presencia; enseguida, determinar que no se trata de un caso inframarginal, ya que éste puede ser ignorado si lo que interesa fuera sólo la eficiencia (Tisdell, 1993). Suponiendo que esta tarea de diagnóstico ha sido completada con éxito, es preciso ubicar el instrumento pertinente, en un cuadro de doble entrada más amplio que el Cuadro 1, que también incluya opciones de descentralización que signifiquen mayor delegación de decisiones a los ciudadanos. Se trata de comparar los diversos instrumentos, buscando aquél que capte en mayor grado la riqueza potencial implícita en la internalización de la externalidad.

Las normas agrupadas en el plano regulador, como también otras regulaciones, podrían obedecer a objetivos y tener capacidades para corregir efectos externos y así colaborar en la obtención de la eficiencia. Entre las normas que pretenden corregir externalidades suele mencionarse entre otras, los cobros directos o permisos; multas; cuotas, como en el caso de botillerías, puestos de diarios y tiendas ubicadas en vías públicas (comerciantes "ambulantes"). Asimismo, regulaciones tales como las restricciones en la construcción de casas y edificios: el coeficiente de constructibilidad, la densidad por hectárea, rasantes, altura máxima, etc. Véase Edwards (1994) para una interpretación.

decisión central. Además, los municipios conservan cierto grado de discrecionalidad en materia de aplicación de estas disposiciones.

Siguiendo la tradición de Musgrave en economía pública en cuanto a distinguir entre programas eficientistas y programas distributivos, las regulaciones que conforman el plano regulador podrían corresponder tanto al objetivo de asignación como al de redistribución, aunque resulte difícil imaginar aquí un caso en que esta última tenga el carácter de bien público¹¹. En el ejemplo que sigue, sin embargo, se supondrá que el objetivo de la regulación es de tipo eficientista y sólo se examinan características de arreglos normativos alternativos.

5. LAS NORMAS DEL PLANO REGULADOR Y LA DESCENTRALIZACION

En esta sección se insiste en el escenario amplio de centralización-descentralización de secciones previas. Como se veía, se trata no sólo de la división del trabajo entre gobierno central y local, sino del escenario más amplio en que el elemento fundamental es el intercambio libre y en donde la cuestión, crítica es la de identificar el arreglo institucional más apropiado para obtener el máximo de beneficio social de este intercambio. En este contexto se examinan las normas del plano regulador, aunque ello sólo a través de un ejemplo.

¹¹Un ejemplo plausible de objetivos distributivos podría corresponder a una regulación de uso de suelo que autorice determinadas actividades en una localización dada, sin que ello se haga extensivo a otras. La ordenanza en cuestión podría alterar el precio del suelo y así generar una redistribución, totalmente independiente del hecho que así se obtenga, o no se obtenga, un mejoramiento de tipo paretiano. Es decir, si la respectiva decisión pública refleja plenamente el interés ciudadano o si sólo es el resultado de un sistema imperfecto de decisiones colectivas, es un asunto de índole distinta

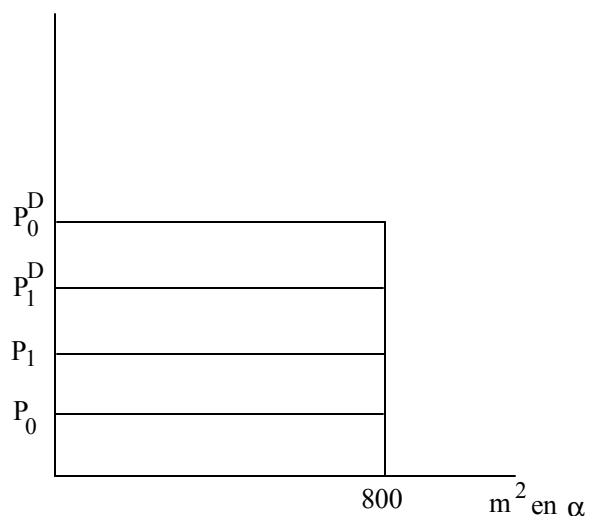
Para visualizar la interacción de consideraciones tanto distributivas como de eficiencia en materia urbana, parece práctico referirse a un caso específico: el acceso que se tendría a los rayos solares directos a partir de un suelo determinado. Este acceso parece básicamente asegurado a todos los propietarios, aun cuando ello es también una cuestión de grado en un contexto de viviendas de un piso, incluso de dos pisos, siempre que el tamaño del suelo no sea demasiado pequeño.

Supóngase un equilibrio inicial con construcciones de "baja"¹²; éste se ve alterado por cambios tecnológicos que abaratan la construcción en altura o por desplazamientos de la demanda por localización en este barrio. Para que este shock pueda manifestarse lícitamente es preciso suponer que el sector en cuestión goza de regulación de "alta" o de "media", que ello siempre fue así o simplemente que también la regulación cambió (regulación endógena). Supóngase, entonces, que el shock de demanda da lugar a venta de casas con el fin de construir edificios. Como consecuencia de ello supóngase también que las propiedades restantes pierdan el acceso a la luz solar directa, experimentando sus dueños una pérdida de bienestar en relación a la situación previa. Asimismo, el shock de demanda ha expandido el precio de intercambio de las propiedades, aspecto que, por lo demás, indujo a la venta de casas.

Con el fin de ilustrar la situación se recurre al gráfico 1 en que figura el precio de demanda del individuo (i) por una propiedad en la localización α , "su" casa. Para simplificar, el suelo es indivisible y consta de 800m².

¹²Como se sabe, las regulaciones giran en torno a combinaciones de restricciones que mezclan altura, distancia de límites, rasantes y o coeficientes de constructibilidad (m² construidos/m² suelo). La regulación consta de diversos paquetes de restricciones, los que reciben la denominación de construcción: "baja" "media" y "alta". Adicionalmente la normativa determina sectores comunales sujetas a estos paquetes de regulaciones.

GRAFICO 1



El precio de demanda de (i) por su casa propia en α y previo al shock de demanda es P_0^D , situación en que el precio de intercambio de mercado es P_0 , común a todo el sector. El shock eleva el precio de mercado a P_1 ; la demolición de la casa del vecino norte y el consecuente edificio bajan el precio de demanda de (i) por su propia casa a P_1^D . En consecuencia (i) experimenta una pérdida de bienestar igual a $[(P_0^D - P_1^D) \cdot 800]$. Simultáneamente se altera también la composición del valor de su casa, disminuyendo el componente excedente y aumentando el componente costo, es decir, el valor que (i) asigna a los bienes que no posee debido a la mantención de esta casa. Es decir, junto con caer su bienestar se incrementa su riqueza calculada al precio de mercado. En el caso que (i) hubiera sido propietario marginal, sólo habría experimentado aumento en riqueza.

Suponiendo vecinos heterogéneos en cuanto a riqueza y/o preferencias, o sea con diversos precios de demanda en el equilibrio inicial, el ejemplo permite mostrar que la

disposición a vender frente a un shock de demanda que signifique expandir el precio de mercado de P_0 a P_1 , será variable, vendiendo primero aquel vecino para el cual su $P^D;0$ haya estado más cerca de P_0 , de modo que para éste, en la nueva situación, el precio de mercado es mayor a su precio de demanda, razón que lo indujo a dejar de poseer el suelo.

De modo que el shock de demanda significará pérdida de bienestar para al menos algunos vecinos ; en consecuencia y juzgado el asunto desde una perspectiva estrictamente paretiana, la venta de la primera casa y el consecuente incremento de beneficio del vendedor (y del comprador) no debiera haberse permitido, aunque cabe discutir la posibilidad de una compensación a la Kaldor. Sin embargo, la regulación vigente -plano regulador- no se sostiene sobre bases paretianas y permite dedicar el suelo a edificios, sin tener que compensar a terceros. Como el sector es de media o de alta, cualquier propietario de suelo puede levantar un edificio sin tener que consultar a sus vecinos.

Espontáneamente surge así la pregunta, ¿podría un shock de demanda elevar el valor de intercambio, tener por efecto la construcción de un edificio y que todo el fenómeno no cumpla con el criterio de Kaldor de mejoramiento de bienestar? Para ello sería necesario que la ganancia del vendedor no alcanzare para compensar a los perdedores. No se avanza mayormente en una respuesta a esta interrogante, pero no parece difícil construir un ejemplo en que ello resulta posible.

Configurado este escenario de análisis, cabe preguntarse por el desarrollo de los acontecimientos en el evento de una legislación alternativa. La regulación vigente puede ser caracterizada, de facto, como un régimen de propiedad común sobre los rayos directos del sol en estos suelos, pero con una opción de privatización implícita-

especialmente para los suelos ubicados más al norte- para quien primero se decida por construir un edificio¹³.

Con esta caracterización de la regulación vigente, un experimento interesante consiste en emplear como normativa alternativa una que especifique otra regla de prioridad de uso del recurso, "acceso directo al sol." Supóngase para ello que la regulación alternativa, al igual que la existente, establece que cualquier suelo del sector puede ser dedicado a edificio, pero que ello requiera previamente el acuerdo de los vecinos. Si el asunto se examina ahora al interior del sector, esto es, con precio dado o exógeno, es evidente de inmediato que el edificio sólo podrá levantarse si el mayor precio de intercambio que recibiría el vendedor potencial fuera suficiente para compensar a los afectados y, además, capaz de inducir al dueño marginal a la venta de su propiedad.

Considérese ahora que, con la regulación vigente, el paso de casa a edificio en el suelo de nuestro ejemplo se manifieste en montos tales que el intercambio en cuestión permita cumplir con el criterio de mejoramiento de bienestar a la Kaldor. La diferencia entre ambas normativas puede, entonces, centrarse en las compensaciones, exigiendo la segunda el pago de ésta. La innovación regulatoria, al alterar el esquema de derecho de propiedad implícito - al cambiar el poder de negociación y la información de las partes como preferirán decir algunos analistas-, no garantiza que ambos esquemas normativos produzcan idénticas utilidades del suelo. Para caracterizarlo de alguna forma, la regulación alternativa podría ser calificada como más conservadora, menos incentivadora del cambio urbano, dependiendo el grado de ello también de los costos de transacción asociados a los acuerdos entre vecinos¹⁴.

¹³Esto último no es totalmente preciso, por cuanto el resultado dependerá también de la ubicación del suelo y de cómo un segundo edificio pueda arrebatarle la luz al primero. Estas complicaciones, sin embargo, aquí se pasan por alto para simplificar el análisis.

¹⁴El ejemplo no se pronuncia sobre el ámbito o extensión espacial en el cual ha de llegarse a un acuerdo. ¿Una manzana? ¿Dos? Incluso se podría pensar que el plano regulador actual es un acuerdo a nivel comunal. En este sentido, sin embargo, cabe señalar que el aspecto central del

Las generalizaciones a partir de un ejemplo están sujetas a las consideraciones típicas en torno a representatividad de la muestra, pero y sólo a modo de ejercicio -tal vez como una reflexión orientada a describir un tema que merece un examen futuro-, se especula a continuación brevemente sobre las impresiones que se obtienen del presente caso.

Se decía que el recurso, el acceso a la luz directa del astro, se encuentra bajo el régimen institucional convenido como propiedad común de libre acceso, al menos en la situación inicial. Es sabido que esta institucionalidad suele estimular el consumo del bien por encima del nivel eficiente si la demanda es lo suficientemente intensa, lo que aquí equivaldría a estimular la construcción en altura y en ese sentido la concentración urbana. Sin embargo, hay al menos dos fuerzas que se podrían contraponer a esta tendencia. Por una parte, el plano regulador delimita las zonas urbanas de media y alta, de modo que una regulación restrictiva en este aspecto constituiría un freno al estímulo que provee la institucionalidad de libre acceso. Enseguida, la presentación del mismo ejemplo sugiere que en el proceso hay posibles pérdidas de bienestar, lo que llevaría a pensar en un eventual deterioro de la calidad urbana y así en una disminución en la demanda por localización en esta área.

Pero estas limitaciones tal vez no sean poderosas. Primero, hay cierta evidencia respecto del carácter endógeno de las regulaciones de zona (véase Aguilar 1993, para una síntesis), lo que podría interpretarse como que, tarde o temprano, la regulación se ajusta a la demanda por localización.

El segundo aspecto es más complejo de analizar ya que en el se mezclan, por un lado, las pérdidas esperadas por el concepto señalado y por otro, el aumento mismo de la

ejemplo se desenvuelve sobre el eje centralización-descentralización y que para problemas como estos convendría evaluar soluciones menos multilaterales y más descentralizadas que las actualmente existentes.

demanda por localización. Tal vez las pérdidas mencionadas se concentren sobre unos pocos dejando sin afectar mayormente a la mayoría entrante, con lo cual el efecto sobre la tasa de concentración urbana podría ser débil o nulo.

EPILOGO

"Las municipalidades no tenemos facultades legales para controlar las fuentes de emisión fija. Estas atribuciones siguen centralizadas en instancias ministeriales alejadas de la comunidad. El país requiere que se les otorguen efectivamente más facultades a los municipios para controlar las actividades contaminantes" Esta opinión corresponde al último considerando en una carta respuesta a una denuncia formulada en el mismo diario a través de otra carta- lector (El Mercurio 28-7-94) y está firmado por el señor Ravinet, alcalde de Santiago.

Lo notable del caso es que se trata del municipio en que tiene su sede el gobierno central; obviamente, no cabe aquí el argumento de la distancia para explicar la inadecuación que corresponde a la denuncia y su respuesta. Más probable es que el problema de fondo refleje la existencia de una política pública única para todo el país, la cual no cuenta con capacidad para adaptarse a las condiciones y preferencias locales o, alternativamente, tal vez se está aplicando una función de bienestar social en la cual estas diferenciales no cuentan. Se trata de un ejemplo muy menor, pero constituye un botón de muestra del desafío que enfrenta y enfrentará en forma creciente el país: encontrar respuestas económicamente eficientes a estas inquietudes y ello, dentro de un marco organizacional evolutivo.

Parece conveniente recordar aquí el planteamiento inicial en que tanto las decisiones públicas locales, las centralizadas como aquellas que se relacionan con el mercado, no son más que distintas ubicaciones o puntos en un continuo, en que la cuestión fundamental es siempre la misma: cómo aprovechar mejor las ventajas potenciales del intercambio libre. El ejemplo que recoge la discusión final que compara un acápite del actual plano regulador de un municipio hipotético con una regulación alternativa basada en la institución del derecho de propiedad privada, tiene por único

objeto ilustrar la conveniencia de plantear la descentralización en una escala completa, que recoja todas las opciones. Pensamos que al visualizar el asunto de esta manera amplia, resultará menos difícil encarar en forma eficiente la cuestión de cómo compatibilizar las ventajas de la organización pública tradicional chilena con las exigencias crecientes que se plantean a nivel regional y local.

REFERENCIAS

- Ades, A.F.; Glaeser E.L. (1993) Trade and Circuses: explaining Urban Giants" HIU Harvard University, Working Paper
- Aedo, C. (1994), Educación y Déficit Municipal, ILADES/Georgetown.
- Boadway, R.W.; Wildasin, D.E. (1984) Public Sector Economics 2nd. ed. Little Brown, Co.
- Brezis, E. S.; Krugman, P. (1993) "Technology and the Life Cycle of Cities "NBER W. Paper 4561, diciembre.
- Bruna Contreras, G. (1993) "Autonomía Municipal" Diario El Mercurio 7 de octubre de 1993
- Buchanan, J. (1950), "Federalism and Fiscal Equity". American Economic Review, 40, pp. 583-599.
- Coase, R. (1957), "The Nature of the Firm". Economica 4.
- Coase, R. (1988). "The Lighthouse in Economics" en The Firm, the Market and the Law. The University of Chicago Press.
- Daher, A. (1993) "Infraestructuras: Regiones Privadas y Estatales en Chile" en Desafíos de la Descentralización, Irrazaval, I ed. Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Edwards, G. (1994), "Externalidades e Instrumentos de Regulación Urbana". Documento de Trabajo 172, IEUC.
- Glaeser, E. L.; Kahlal, H.D.; Scheinkman, J.A.; Shleifer, A. (1992) "Growth in Cities" Journal of Political Economy 100-6; pp.1126-1152.
- Hayek, F.A. (1944), "The Role of Knowledge in Society", American Economic Review.
- Johansen, L. (1963). "Some Notes on the Lindahl theory of Determination of Public Expenditures". International Economic Review 4-3, septiembre, pp. 346-358.
- Krueger, A. (1993). "La Economía Política de la Protección del Azúcar". Conferencia dictada en el Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.

-
- Krugman, P. (1991) "Increasing Returns and Economic Geography" Journal of Political Economy, junio.
- Kurer, O. (1993) "Clientelism, Corruption and the Allocation of Resources" Public Choice 77, pp.259-273
- Larrañaga, O. (1994), "¿Cómo Financiar los Servicios Sociales Descentralizados? ILADES/Georgetown.
- Letelier, L. (1993) "La Teoría del Federalismo Fiscal y su Relevancia en el Caso Municipal Chileno" Cuadernos de Economía N°90 agosto, 199-229
- Livas Elizondo, R.; Krugman, P. (1992) "Trade Policy and the Third World Metropolis" Working Paper 4238 National Bureau of Economic Research (NBER) (diciembre).
- Ministerio Interior; CIEPLAN (1994), "Evolución del Producto por Regiones". 1960-1992.
- Miranda, I. y Meneses, L. (1993), "Marco Jurídico del Sistema de Financiamiento Municipal Chileno: Análisis Crítico" en Desafíos de la Descentralización. Irrázaval, I. (ed.). Centro de Estudios Públicos.
- Tiebout, C.M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures" Journal of Political Economy 64; 416-424
- Tisdell, C. (1993). Environmental Economics. Edward Elgar.
- Wildasin, D.E. (1986) Urban Public Finance Harwood Academic Publishers.
- Yañez, J. (1992) "Principios a Considerar en la Descentralización de las Finanzas Públicas Locales" Estudios Públicos 45 Verano CEP.

ANEXO

CENTRALIZACION - DESCENTRALIZACION: UN CASO HIPOTETICO

Supóngase dos localidades: A, B, con distinto nivel de riqueza per cápita (R), siendo R_A superior a R_B . Para simplificar, existe un solo consumidor representativo idéntico en ambas localidades y las preferencias son homotéticas. Entonces, con una función de utilidad en dos argumentos, bien privado (Y) bien público (Q), es evidente que la provisión eficiente requiere que $Q_A > Q_B$. Gobiernos locales en A y B, podrán decidir las respectivas cantidades óptimas y, por cierto, los correspondientes impuestos, alcanzando la solución eficiente.

Alternativamente, un gobierno nacional y en ausencia de gobiernos locales, podría generar la misma provisión, suponiendo que tenga la capacidad de recoger la información pertinente a un costo razonable. (En este caso sólo habría que identificar las diferenciales de riqueza; si además hubiera diferencias de preferencias o, y, éstas difieren entre personas en las localidades, la obtención de la información será seguramente, más costosa).

En este contexto y suponiendo que los bienes públicos son estrictamente locales en cuanto al ámbito de su oferta conjunta, la división del trabajo eficiente dependerá del costo de funcionamiento, incluyendo el costo de agregación de la información, de los respectivos gobiernos (CT). La relación $CT_A + CT_B > < CT_{central}$ determinaría la división eficiente.

Sin embargo, en un análisis que reconozca preferencias distintas ("economías de muchas personas"), el analista normativo deberá recurrir a algún tipo de función de bienestar social para la determinación de un cambio de bienestar. Por cierto que ello es

así sólo al nivel del análisis, puesto que en la práctica la decisión será generada por el respectivo sistema de decisión pública.

El criterio de compensación kaldoriano que subyace a mucho análisis práctico, tiene la limitación de que no cuenta con los respectivos precios Lindahl para Q_j (localidad i , individuo j) teniendo que conformarse con el costo del bien público para sus cálculos y, seguramente con una distribución pareja per cápita de la base tributaria respectiva (u otra base impositiva); específicamente no puede recurrir, por falta de información, a la valoración marginal individual.

Al introducir una función de bienestar social el resultado analítico dependerá obviamente de la función seleccionada. Crítico para la discusión presente es si esta función contiene o no contiene las utilidades locales. Al no contenerla podría decirse que la centralización es óptima porque no hay voluntad de descentralizar.