

Determinación de la relación que debe existir entre el monto del empréstito de pavimentación asignado a una comuna afecta a la Ley 5757 y el total de las entradas de que la Comuna dispone para los efectos de la ley y que son llamadas recursos de pavimentación.

En todos los cálculos que siguen se considera el empréstito asignado a una Comuna, es decir la suma de los diversos empréstitos que en un momento dado hayan sido o estén siendo invertidos en la Comuna, sin considerar para nada las disminuciones que hayan tenido esos empréstitos por efectos de amortizaciones extraordinarias, puesto que éstas se hacen normalmente en la parte del empréstito que va cargada al servicio de los propietarios y nunca a la parte de ellos que va cargada a la Comuna. Es claro que si alguna vez hubiera ocurrido esto habría que descontar de esa suma de empréstito asignado, esa amortización especial.

Los Recursos de Pavimentación del Art. 29 de la Ley 5757 son fundamentalmente los siguientes:

R^1 = Contribución de uno por mil sobre los bienes raíces de toda la comuna, o aquellas que la reemplacen.

R^2 = Contribución del medio por mil sobre el avalúo de la propiedad raíz de la parte urbana de la comuna.

R^3 = Producido de las patentes de vehículos.

De ordinario los valores de R^1 y R^2 vienen confundidos en todos los cálculos, incluso en las liquidaciones de Tesorerías.

Los demás valores indicados en los incisos d) al i) del Art. 29 de la Ley, son prácticamente despreciables porque son valores muy pequeños unos o porque de hecho no existen o no han existido jamás otros.

De modo que los Recursos con que se puede contar para pavimentación en una

Comuna en forma estable e importante, los llamaremos R , y englobaremos en un término R^4 todas esas pequeñas cantidades.

Entonces:

$$1) R = R^1 + R^2 + R^3 + R^4$$

Llamaremos C al capital nominal de empréstito que puede emplearse en una comuna dada y supongamos, como una primera aproximación, que este capital se invierte todo en ejecutar calzadas (1), sin considerar las aceras a fin de facilitar el cálculo.

De esta cantidad C la ley establece (inciso a, del Art. 17) que a lo menos los dos tercios son de cargo de los propietarios adyacentes, y es ésta la proporción de cargo del propietario que se ha empleado en todas partes. Por el momento no consideramos nada sobre las salvedades que presenta la ley respecto a que esa cuota de los dos tercios de cargo al vecindario tiene una limitación, y que esta limitación consiste en considerar calzadas de sólo 8 metros de ancho (2) y cuando haya un mayor ancho el exceso es todo de cargo de la comuna.

Tampoco consideramos la salvedad del inciso b) del Art. 17 de la Ley que se refiere a las dobles calzadas, en cuyo caso el aporte vecinal disminuye (3).

Por lo tanto queda a lo menos de cargo de la comuna una parte del empréstito invertido en calzadas, que llamaremos K :

$$2) K = 1/3 C = 0,33 C$$

El servicio anual de interés y amortización de K es del 8%, 7% de interés y 1% de amortización acumulativa anual, luego este servicio resulta:

$$S = 0,08 K; \text{ y reemplazando de (2) el valor de } K \text{ tendremos:}$$

$$3) S = 0,08 \times 0,33 C = 0,0264 C$$

Este será el servicio teórico del empréstito que es de cargo de los fondos de la comuna.

Pero para llegar a la solución práctica del problema hay que considerar una serie de otras circunstancias que cambian su faz completamente.

A primera vista pudiera creerse que el total de los Recursos de Pavimentación de una comuna pueden destinarse al servicio de interés y amortización del empréstito invertido en esa comuna, o sea que

$$S = R;$$

pero esto no puede suceder. En efecto, antes de destinar el total de la renta R de una comuna al Servicio del empréstito, hay que hacer de dicha renta una serie de deducciones inevitables, a saber:

a) Las deducciones a que se refieren los incisos a) y b) del Art. 4.º de la Ley 6266 que en su primera parte no representan otra cosa que el resumen de disposiciones de la Ley 5757 para gastos generales, planos, etc. y que alcanza al 5% de R .

Luego la segunda parte es la constitución del capital de la Dirección, y representa otro 5%.

b) Además hay que deducir de R , antes de destinar al servicio de interés y amortización de la posible deuda, algunos gastos de inspección propia de la comuna, que no pueden estimarse matemáticamente porque varían con muchos factores. Por ejemplo, una comuna de \$ 24,000 de renta gastará en un inspector de \$ 500 mensuales solamente el 25% de su renta, y en cambio otra de \$ 100,000 de renta el mismo gasto sólo le representa el 16%. Con todo, se podrá establecer que es necesario dejar algo como el 15% de R para pago del personal residente.

c) Hay en toda comuna gastos de conservación de obras antiguas, de los cuales la Dirección no puede desentenderse, y que no pueden cubrirse sino con parte de las rentas R .

¿Cuál porcentaje de R será necesario destinar a este objeto? Cantidad muy variable según la importancia de la comuna, la importancia relativa de su parte urbana, la cantidad de obra que tenga hecha, la exigencia del vecindario, la potencia del presupuesto municipal, etc., etc.

La experiencia parece indicar que es prudente dejar por lo menos un 10% de la renta, para estas obras.

Con estas observaciones, la relación entre S , dinero disponible para el servicio de la deuda, y R , suma de los recursos ordinarios, sería:

$$S = R - (0,10 R + 0,15 R + 0,10 R)$$

$$4) S = R - 0,35 R = 0,65 R$$

En la ecuación (2) se estableció: $K = 0,33 C$, es decir que es de cargo de la comuna una tercera parte de lo gastado. Esta fórmula no siempre es ajustada a la realidad, por tres razones fundamentales, de que se ha hecho mención con llamados en el texto de la explicación:

1. La parte del empréstito que se emplee en construir aceras va mejorando la situación de la comuna, por cuanto estas obras son totalmente de cargo del vecindario y por lo tanto su servicio no afecta permanentemente a las rentas de la comuna.

2. El sentido contrario del factor anterior y desmejorando de la situación de los fondos comunales, obra el mayor ancho sobre 8 metros que se puede dar a una o varias calzadas de la comuna, puesto que todo ese mayor ancho de 8 metros no es de cargo del vecindario y va todo a la comuna.

3. Obra también en contra de las condiciones de la comuna el hecho de ejecutarse dobles calzadas, y este factor es muy importante puesto que el vecindario no paga sino la mitad de cada calzada y entonces en esas calles el 50% va de cargo de la comuna. Igual cosa ocurre en plazas y paseos públicos, y como hasta aquí la contribución o pago de las Municipalidades ha sido un mito, salvo la honrosa excepción de las comunas de Valdivia y Temuco, que han hecho aportes, estas obras desmejoran mucho las rentas.

Es imposible establecer en cuánto deberá aumentarse el factor 0,33 de la ecuación

$$2) K = 0,33 C$$

por las observaciones que acabamos de estampar. Depende de tantas circunstancias y varía tanto de una comuna a otra, que una estimación general es difícil; pero parece en todo caso prudencial elevarlo por lo menos en un 20%, con lo cual tendríamos que en la práctica la ecuación (2) se convierte en esta otra

$$2') K = 0,4 C$$

y por lo tanto la ecuación (3) pasa a ser

$$3') S = 0,08 \times 0,4 = 0,032 C$$

Reemplazando entonces en la fórmula 3' el valor de S sacado de 4), tenemos

$$0,65 R = 0,032 C$$

de donde

$$5) C = \frac{0,65 R}{0,032} = 20,31 R \quad (20 R \text{ prácticamente})$$

Lo que quiere decir que por regla general y sin entrar a estudiar casos especiales de las Comunas, el máximo de empréstito posible de asignar a una comuna en conformidad a las disposiciones de la Ley 5757, equivale a 20 veces la renta de pavimentación que la comuna percibe.

Esta deducción analítica está tan de acuerdo con la práctica que un ejemplo lo va a demostrar ampliamente; la comuna de San Antonio tuvo durante el año 1937 una renta de \$ 134,000 en número redondos. Según la fórmula (5) el empréstito máximo maximorum que puede emplearse en esa comuna, sin considerar circunstancias de orden práctico que luego veremos, sería de \$ 2.680,000. La comuna tiene asignado \$ 2.164,000, es decir una cantidad que difiere del máximo teórico sólo en el 19%. Pues bien, la comuna ha pasado el año 1938 en una situación de déficit tal, que no ha permitido distraer suma alguna de que se pudiera disponer para destinarla al servicio de nuevo empréstito para ejecutar algunas obras indispensables.

Para terminar el análisis de la fórmula (5) hay que considerar dos situaciones bien distintas y bien importantes:

1.º Las variaciones que esta fórmula puede experimentar por las naturales contingencias derivadas de la aplicación de la Ley, como por ejemplo la demora en el pago por el vecindario, que obliga a distraer aunque sea momentáneamente fondos de la Comuna en el servicio del empréstito que teóricamente es de cargo del vecindario, y

2.º La aplicación de la fórmula (5) en el primer momento en que se trabaja en una comuna, es decir cuando aún no se han formulado las cuentas al vecindario.

Con respecto a la primera de las observaciones consignadas, el monto de los Recursos de Pavimentación de la Comuna que debe destinarse para el pago del servicio de la deuda que corresponde a los particulares y que éstos demoran en hacer o no hacen y que en cambio la Dirección tiene que ingresar a la Caja de Amortización con toda oportunidad, alcanza a cifras que son sumamente variables. Del balance del

año 1938 extraigo algunas cifras que dan una idea sobre el particular. Las comunas que aparecen pagando menos del 50% de las cuotas que se han formulado por pagos a plazo, son las siguientes:

Melipilla	53%
Linares	54%
Chanco	73%
Renca	69%

Y con rezago de recibos, entre el 40% y el 50% aparecen:

San Miguel	46%
Avd. Macul.....	43%
Cartagena	47%
Talca	44%
Valdivia.....	45%
Los Andes	41%
Los Angeles	48%
Tomé	48%
San Fernando.....	41%

Estas cifras no se pueden tomar en su valor absoluto, puesto que el monto de los recibos por pagar puede depender en mucho de la fecha en que estos recibos hayan sido formulados, de tal manera que no ha alcanzado a funcionar antes del balance el mecanismo del Servicio Judicial de cobranza que tiene establecido la Dirección ni el servicio de apremio prejudicial también establecido.

Las comunas que aparecen con el máximun de pago son las siguientes, indicando en la lista que sigue el porcentaje de los recibos no pagados:

Puerto Varas	3,8%
Victoria	7%
Las Condes.....	15%
Quillota	15%
Concepción	15,6%
La Unión.....	15%

Debe advertirse que en Puerto Varas al notificarse a los deudores pagaron inmediatamente y la comuna dió el curioso ejemplo de quedar sin deudores

En todo caso ésta es una cifra esencialmente variable, que la Dirección no puede calcular de antemano y que la obliga a mantener en los fondos de cada comuna un saldo apreciable disponible. El Art. 6 de la Ley 6266 ha permitido dar elasticidad a estos fondos, por cuanto pueden tomarse momentáneamente fondos de una comuna para suplir los pagos de otra.

La Dirección tiene que proceder con suma prudencia al ejecutar obras de empréstito en estas comunas malas pagadoras y debe estudiar en cada caso la situación especial que se produce y la causa de esta deficiencia y según eso detener la ejecución

de las obras según proceda, disminuirla en intensidad o llegar hasta resolver los contratos.

En cuanto a la segunda situación, la cuestión es muy sencilla de resolver y va directamente a limitar el monto del empréstito del primer trabajo de pavimentación en una comuna, puesto que debe calcularse el servicio total con fondos de la comuna, ya que la formulación de cuentas es naturalmente posterior a la ejecución de los trabajos y el sinnúmero de trámites, las publicaciones y demás formalidades que la ley exige demoran prácticamente un año, de modo que puede establecerse que el primer empréstito que se emplea en una comuna debe ser de una cuantía tal que su servicio quede asegurado considerando:

1.º Que debe cargarse íntegramente durante un año a las solas rentas de pavimentación de la comuna; y

2.º Que estas rentas no pueden destinarse íntegramente a servicio de deudas, puesto que además de las deducciones generales que se indicaron en la fórmula (4) y que llegaban a un 35% al principio hay gastos especiales como el de instalación de oficina, confecciones de los planos de todas las calles incluidas en los siempre extensos planes municipales, etc.

Es así como la disponibilidad de las rentas de pavimentación para servir en el primer momento no llega más allá del 55% de los Recursos y por ésto el capital nominal del primer empréstito no debe ser superior a

$$6) C = \frac{0,55 R}{0,08}$$

siendo C ese capital nominal, R la suma de los recursos de la fórmula (1) y 0,08 el servicio de interés y amortización de la deuda.

Para una comuna de renta de pavimentación de \$ 100,000 ese capital inicial no deberá subir prudencialmente de

$$C = \frac{0,55 \times 100,000}{0,08} = \$ 687,500$$

Las reglas o deducciones anteriores han sido tomadas de la disposición misma de la Ley y de la experiencia de seis años de funcionamiento, puesto que el DFL. 197, promulgado en 1931 y puesto en trabajo en 1933, no diferenció en nada del mecanismo financiero que la Ley 5757 de 1935 consagró.