



Agosto
2013 | 135

Serie Informe SOCIEDAD Y POLÍTICA

**Seminario
“Descentralización:
Instrumento Clave para
el Desarrollo”**

ISSN 0718-4093

La presente Serie Informe Sociedad y Política contiene las exposiciones del seminario “Descentralización: Instrumento Clave para el Desarrollo”, realizado en Concepción el 9 de mayo de 2013, y que fue organizado por Libertad y Desarrollo y la Sociedad de Fomento Fabril.

Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. Palabras de Apertura Juan Andrés Fontaine T.	7
2. Descentralización Fiscal: Algunas “Lecciones” de la Experiencia Internacional Daniel Artana	10
2.1 Aspectos Conceptuales	10
2.2 Evidencia Empírica: Descentralización Financiera y Eficiencia del Gasto	15
2.3 Descentralización Financiera: Crecimiento y Distribución del Ingreso	16
2.4 Descentralización Financiera, Tamaño del Estado y Desempeño Fiscal	16
2.5. Algunos Comentarios sobre Chile	17
2.6 Conclusiones	18
3. La Agenda del Gobierno en Materia de Descentralización Camilo Vial C.	19
3.1 Aspectos Generales de la Descentralización en Chile	19
3.2 Descentralización Fiscal: Aumento de la Participación de las Regiones y de los Municipios en Ingresos y Gastos Públicos	21
3.3 Descentralización Administrativa: Mayores Competencias, Mayores Capacidades Institucionales y Fortalecimiento de los Instrumentos de Fiscalización y Transparencia	26
3.4 Descentralización Política	28
4. Referencias Bibliográficas	29

Resumen Ejecutivo

La descentralización, factor clave para el desarrollo, es el tema del seminario que organizaron Libertad y Desarrollo y la Sociedad de Fomento Fabril el 9 de mayo pasado, contando como expositores a Daniel Artana, experto economista argentino, y Camilo Vial, jefe de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

La exposición de Daniel Artana estuvo enfocada en la descentralización fiscal, a partir de las lecciones de la experiencia internacional, donde queda en evidencia que no es un objetivo en sí misma, sino un instrumento para mejorar la calidad de vida, considerando que muchas veces es una alternativa a las privatizaciones de determinados servicios públicos.

El economista argentino explicó que las condiciones para una descentralización fiscal óptima nunca están presentes, ya que necesita condiciones políticas, económicas y administrativas que se basan en un alto nivel de rendición de cuentas y responsabilidad frente a los votantes, restricciones presupuestarias duras, que no existan externalidades con otras jurisdicciones y que hayan mecanismos eficientes de resolución de disputas.

Ahora bien, aclaró que no debemos esperar que la descentralización financiera resuelva mágicamente las debilidades institucionales. Pero, a la vez, señala que tampoco existiría evidencia de que los países más descentralizados tengan un desempeño peor que el que tienen los menos descentralizados.

Daniel Artana finalmente se enfocó en exponer sobre la eficiencia empírica, mostrando información acerca de la descentralización financiera y eficiencia del gasto, del impacto en crecimiento y distribución del ingreso, tamaño del Estado y desempeño fiscal, para luego incluir algunos comentarios sobre Chile y ciertas conclusiones generales.

A su vez, Camilo Vial hace un análisis de la situación desde la perspectiva del Ejecutivo, enfocándose en los aspectos generales de la descentralización en Chile, estableciendo datos para tener una línea base y luego entrar en el detalle del aumento de la participación de las regiones y los municipios en ingresos y gastos públicos: explica además el autor los avances en descentralización administrativa, refiriéndose a mayores competencias, capacidades institucionales y fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización y transparencia y finalmente exponer sobre descentralización política, con fuerte énfasis en la elección directa de los consejeros regionales.



Descentralización: Instrumento Clave para el Desarrollo

1. Palabras de Apertura

**Juan Andrés Fontaine T.
Consejero de Libertad y Desarrollo**

Es para mí un honor abrir, en representación de Libertad y Desarrollo, este importante evento dedicado al tema clave de descentralización y desarrollo.

Tendremos en esta mañana la oportunidad de oír de uno de los máximos expertos latinoamericanos en la materia, el doctor Daniel Artana, su ponderada visión de los méritos y deméritos de una descentralización fiscal, la cual todos sabemos es la base para una descentralización de verdad. Oiremos también su recuento de las experiencias mundiales y latinoamericanas en la materia (incluyendo el siempre instructivo caso argentino) para aprender qué hay que hacer y qué no en descentralización, para que resulte en un mayor bienestar para todos.

Luego, Camilo Vial, jefe de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior (más conocida como SUBDERE), nos informará del estado de avance de las políticas de descentralización que impulsa el actual gobierno.

El tema que nos convoca es, creo, de la mayor importancia, y su discusión hoy – cuando iniciamos una campaña electoral– no puede ser más oportuna. Pienso que en descentralización tenemos una tarea pendiente. Todos los gobiernos han hablado de ella, pero el avance es escaso. El gobierno que escojamos a fines de año deberá, en mi opinión, abocarse a avanzar inteligente y cuidadosamente por el camino de la descentralización. Ello es conveniente, tanto para el desarrollo económico, como para la profundización de la democracia.

Pero hay que subrayar que el avance ha de ser cuidadoso. Chile tiene un patrimonio de disciplina fiscal y racionalidad en las decisiones de inversión pública que no puede ser sacrificado en aras de la descentralización.

Cuando hablamos de descentralización regional, no hablamos de la mera elección de las autoridades por votación popular como proponen algunos. Lo que realmente define la descentralización es el traspaso de poder de decisión en lo fiscal y

regulatorio, desde las autoridades centrales a los gobiernos locales, sean estos regionales o comunales. De eso es lo que vamos a estar discutiendo.

Como ustedes saben, desde el punto de vista fiscal, Chile es extraordinariamente centralizado. Probablemente uno de los más centralizados del mundo en cuanto a concentración de las decisiones de gasto y de tributación en el gobierno central. Ello ha tenido ventajas de simplicidad, homogeneidad y disciplina. Pero es hora de buscar un nuevo equilibrio entre las potestades de la capital y las regiones.

Daniel Artana nos dará a conocer más datos, pero solo un botón de muestra: mientras en Chile el gasto de decisión local representa cerca de 12% del gasto público total, en el promedio de la OCDE ese guarismo es de casi 50%.

La “municipalización” de muchos servicios sociales ha sido un instrumento para la descentralización. Pero su financiamiento y regulación están determinados exclusivamente por el gobierno central. A nivel regional, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) parece un buen instrumento, pero su alcance es muy limitado: representa menos del 3% del gasto fiscal.

Para mí, una política de descentralización para el desarrollo debe hacer sentir verdaderamente socios del progreso de Chile a los gobiernos locales y las comunidades que representan. En eso nos queda mucho por avanzar.

Un instrumento para ello es la iniciativa de hacer que las inversiones de gran escala aporten a proyectos de adelanto económico y social de las comunas o regiones en los que se localizan. No se trata de compensarles por los impactos negativos que pueden provocar –tales como polución u otros–, porque para eso existe el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que determina las compensaciones o mitigaciones a ser exigidas a los desarrolladores de esos proyectos. De lo que se trata es de hacer a los gobiernos locales participar de una parte de los ingresos tributarios que las nuevas inversiones le reditarán al gobierno central. Es por tanto una vía de descentralización tributaria.

Esa iniciativa fue planteada en la Agenda Impulso Competitivo que me tocó echar a andar desde el gobierno. Desgraciadamente, según ha trascendido, después de ser paralizada por dudas que creo injustificadas sobre su impacto fiscal, habría sido cancelada. Se propuso que las grandes inversiones fuesen requeridas de destinar un porcentaje de su inversión (por ejemplo 1%) hacia aportes a proyectos previamente aprobados por las autoridades locales y, de este modo, descontar dichos aportes de sus impuestos a la renta. Alternativamente, puede plantearse que una fracción de los impuestos generados por las grandes inversiones se destine proyectos de adelanto comunitario en las regiones.



El financiamiento municipal es otro terreno fértil para innovar. Hoy proviene de las contribuciones de bienes raíces y patentes comerciales. Pero el sistema debe ser perfeccionado: los bienes raíces exentos (la vivienda social) es una carga para las municipalidades, lo que se resolvería si el gobierno central se hiciera cargo de su pago. La fórmula utilizada para distribuir los pagos de patentes comerciales entre las varias comunas en que operan las grandes empresas es defectuosa. Hay otras patentes, tales como las mineras y las acuícolas, que podrían también ser de beneficio local. Y las respectivas tasas podrían ser flexibilizadas para estimular una suerte de competencia entre comunas por atraer inversiones.

No quiero extenderme más, pero otro campo para la descentralización es el de las potestades regulatorias y la administración de los bienes fiscales. Cuando me desempeñé como ministro, por ejemplo, pude constatar la importancia que, para el desarrollo de las regiones, puede revestir la administración de parques nacionales, borde costero, propiedades fiscales. Pues bien, el grueso de las decisiones en esas materias se adopta en Santiago. ¿Hace sentido? Pienso que no.

En Libertad y Desarrollo queremos contribuir a un debate serio sobre descentralización y estamos trabajando en ideas como las reseñadas. En lo personal, como ustedes saben, colaboro en una campaña presidencial que ha hecho suyas estas propuestas para avanzar hacia una descentralización verdadera.

De las interesantes recomendaciones que fluyen de los estudios del doctor Artana y de la experiencia aplicada de Camilo Vial estoy convencido que ayudarán a situar este debate, tan importante para Chile, en la perspectiva adecuada.

Junto con agradecer el aporte de nuestros expositores y la presencia de todos ustedes, declaro entonces inaugurado este seminario y cedo la palabra a nuestros invitados.

2. Descentralización Fiscal: Algunas “Lecciones” de la Experiencia Internacional

Daniel Artana (PhD)
Economista Jefe de FIEL

2.1 Aspectos conceptuales

Un punto fundamental para entender el fenómeno de la descentralización, y en este caso, la descentralización fiscal, es que no es un objetivo en sí misma, sino un instrumento para mejorar el bienestar. Muchas veces es una alternativa a las privatizaciones de determinados servicios públicos.

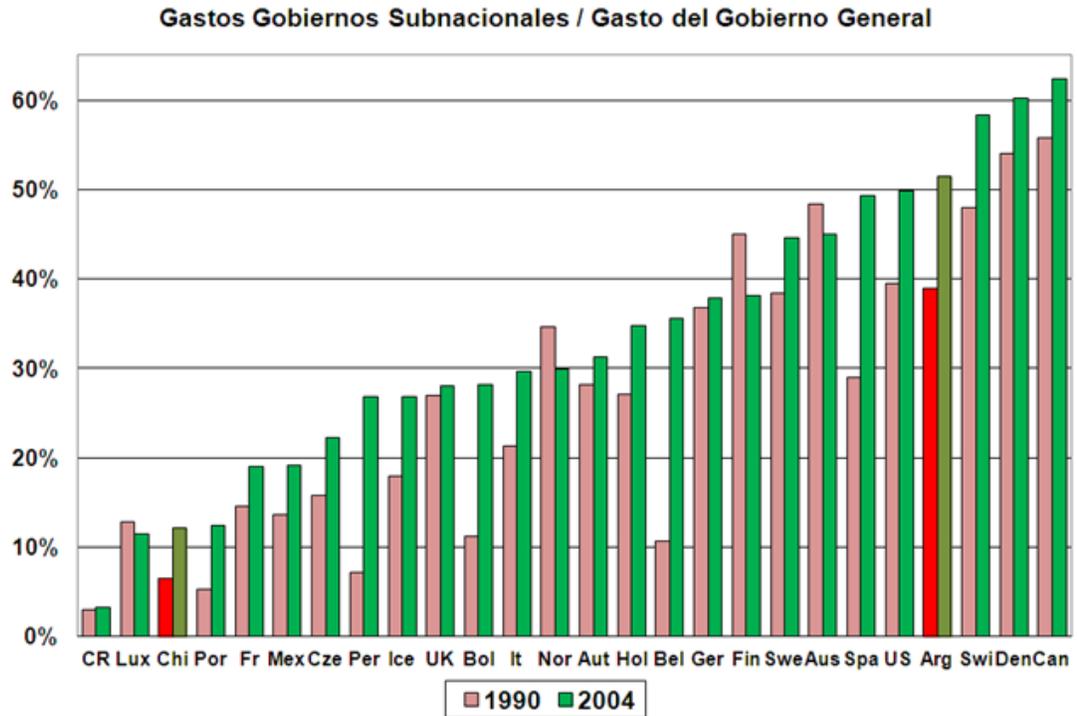
Ahora bien, se debe considerar que hay fallas de mercado y fallas del Estado¹, lo que significa que existen problemas de agencia dentro del Estado y entre el Estado y los prestadores privados.

Por otra parte, la descentralización fiscal observada depende de múltiples factores: las características de cada país, la historia, los *shocks* externos y la capacidad para absorberlos, las dotaciones de capital y trabajo, restricciones de los gobiernos subnacionales para obtener ingresos propios, etc.

En el gráfico N° 1 se compara el *ratio* de gasto de los gobiernos subnacionales sobre el gasto de su gobierno general respectivo, en los años 1990 y 2004, para una gama de países, destacándose en particular los casos de Chile y Argentina. Para el primer país, este *ratio* se duplicó entre 1990 y 2004, llegando a cifras mayores del 10%, pero aún muy lejanas al caso argentino, donde las cifras superan el 50%.

¹ Tanzi, 2000.

Gráfico N° 1
Gastos gobiernos subnacionales/ gasto gobierno general



Fuente: Artana 2007.

Ahora bien, las condiciones para una descentralización fiscal óptima **nunca** están presentes². Estas condiciones son de tres tipos: las primeras son las condiciones políticas, es decir, que existan líderes *accountable*, con rendiciones de cuentas y responsabilidad frente a sus votantes y que enfrentan restricciones presupuestarias duras; la segundas son las condiciones económicas, donde se espera que no hayan externalidades importantes a los residentes de otras jurisdicciones, considerando que el *accountability* o rendición de cuentas es para con los votantes locales. Finalmente, las últimas condiciones son administrativas, donde se espera que los presupuestos sean adecuados en todos los niveles de gobierno, con transparencia de la información y mecanismos eficientes de resolución de disputas.

² Bird, 2002.

Algo que constantemente está en el debate público y genera mitos, es que no debemos esperar que la descentralización financiera resuelva mágicamente las debilidades institucionales. Pero, a la vez, tampoco existiría evidencia de que los países más descentralizados tengan un desempeño peor que el que tienen los menos descentralizados.

Otro elemento a considerar en el debate de la descentralización es que, en general, se observa, e incluso puede resultar deseable, la existencia de impuestos más centralizados que gastos, lo que tiene justificativos desde distintos ángulos. El primero, analizando desde el lado tributario, los factores móviles, como el capital, son difíciles de gravar a nivel local y tienden a migrar evitando la tributación; la progresividad, que puede ser deseable en un impuesto, se debe calcular sobre todos los bienes (o ingresos) de la familia y no solo sobre los que tiene en una provincia o municipio; y porque existen economías de escala en la recaudación, que naturalmente se perderían en un esquema descentralizado. El segundo, desde el lado del gasto, al acercar la decisión de gasto a la gente mejora el *accountability* y permite diversidad, además de facilitar la competencia por comparación entre municipios o provincias y sus respectivas autoridades.

Por lo tanto, hay lógica tras la existencia de transferencias verticales; es decir, desde el gobierno central al gobierno local, considerando que estos naturalmente deben ser consistentes con la política macroeconómica.

Adicionalmente, desde el punto de vista de los incentivos, el sistema de transferencias verticales no debería generar problemas serios como desalentar el cobro de impuestos locales e inducir a gastos ineficientes. Este sistema de transferencias verticales debe considerar también que la redistribución de ingresos es lógica a nivel personal, no a nivel regional.

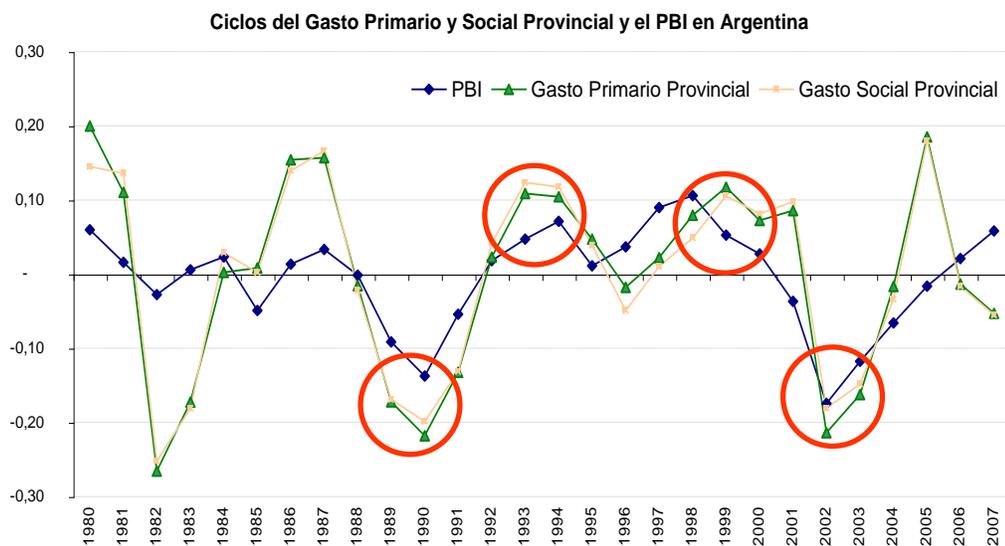
Ahora, si se desea redistribución regional de todas maneras, ¿qué criterios se pueden aplicar? Es una pregunta compleja, y la realidad argentina constituye un buen ejemplo de cómo se puede terminar con un sistema de transferencias que no parece consistente con criterios de reducción de la pobreza y que genera distribuciones bastante dudosas del gasto público.

A modo de referencia, en el gráfico N° 2 primero se presentan los ciclos del gasto primario³ provincial, social provincial y el PIB en Argentina, en desvíos porcentuales respecto de la tendencia de largo plazo, los que muestran un alto comportamiento pro cíclico, esto es un movimiento a la par con el producto, lo que en general es una

³ Agregado que resulta de descontar los intereses, comisiones y gastos de la deuda, al gasto neto devengado. Este concepto de gasto refleja el nivel de las erogaciones sobre las que el sector público tiene un verdadero control, ya que los intereses se encuentran directamente vinculados con saldos históricos acumulados.

característica indeseable versus una política fiscal contra cíclica que permita suavizar los ciclos económicos y mitigar el impacto en el bienestar de los ciudadanos.

Gráfico N° 2
Ciclos del gasto primario y social provincial y el PIB en Argentina

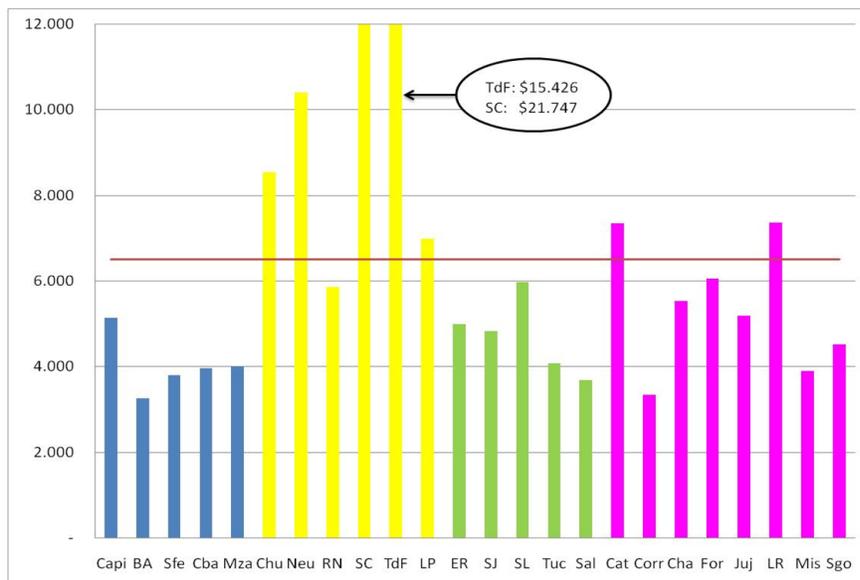


Fuente: Artana 2007.

El gráfico N° 3 a continuación ilustra la gran dispersión que existe en el gasto primario provincial por habitante para las diferentes provincias argentinas, siendo Tierra del Fuego (TdF) y Santa Cruz (SC) las que por lejos más gasto público por habitante reciben, mientras otras recibirían menos de la quinta parte por habitante.

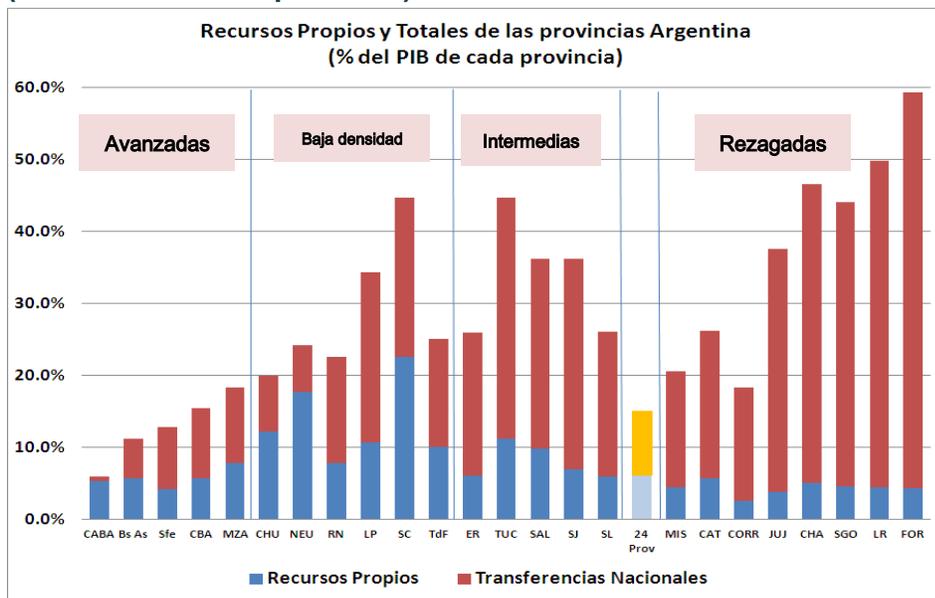
Gráfico N° 3 Gasto provincial primario por habitante

Argentina: Gasto provincial primario por habitante (2009)
(Pesos Corrientes por habitante)



Fuente: Artana 2007.

Gráfico N° 4 Recursos propios y totales de las provincias argentinas (% del PIB de cada provincia)



Fuente: Artana 2007.

Por último, el gráfico N° 4 ilustra la composición de los recursos totales de las provincias argentinas como % del producto de cada una, separando por aquellos recursos propios y las transferencias nacionales recibidas. De nuevo, la dispersión es tremenda y no se aprecia con claridad que se responda a algún criterio de superación de la pobreza o incluso redistribución.

2.2 Evidencia empírica: descentralización financiera y eficiencia del gasto

Si bien se planteó que resulta razonable pensar que un mayor nivel de descentralización financiera impactaría positivamente en la eficiencia del gasto, debido a los factores presentados en la sección anterior, resulta indispensable revisar la evidencia empírica que existe respecto a este punto.

Analizando los sindicatos nacionales y los municipios pequeños⁴, el escaso poder de negociación de un municipio pequeño versus poderosos sindicatos nacionales, a la hora de, por ejemplo, contratar servicios de salud u otros, es un factor que afecta negativamente la eficiencia del gasto a nivel local y que debe considerarse en toda agenda de descentralización financiera.

Desde el punto de vista de la descentralización de la educación⁵, su realización en la Argentina mejoró el desempeño de los estudiantes y también esta medida obtuvo mejores resultados en los cantones en Suiza.

Ahora bien, considerando la descentralización financiera sin recursos⁶, el no tenerlos para una descentralización financiera puede impactar negativamente en la inversión pública local.

Finalmente, analizando la descentralización financiera con recursos y sin asignación de gastos⁷, si no se tiene la asignación, se pueden impulsar gastos ineficientes, por ejemplo, para el caso de Bolivia donde ocurrió este factor.

En general, para que la relación entre descentralización financiera y eficiencia del gasto se dé, se requieren votantes informados y una mayor credibilidad de los dirigentes locales. En provincias o municipios grandes no es obvio que esto ocurra. Lo anterior es aún más difícil en áreas como educación y salud donde existen problemas para medir la calidad, aunque eso tampoco se corrige con una provisión centralizada de estos servicios.

⁴ Stein et al, 2006.

⁵ Galiani & Schargodsky, 2002; Barankay & Lockwood, 2006.

⁶ Leipziger, 2006.

⁷ Ahmad et al, 2006.

2.3 Descentralización financiera: crecimiento y distribución del ingreso

Otro punto interesante que a priori parece razonable es que, por ejemplo, dada la mayor eficiencia posiblemente asociada a la descentralización financiera, se podría observar una relación entre descentralización financiera y crecimiento económico. Sin embargo, los estudios que relacionan la descentralización financiera con crecimiento tienen varios problemas.

El primer problema es el de la medición de descentralización financiera,⁸ ya que al corregirlos (en ingresos) desaparecería el efecto positivo de descentralización financiera sobre crecimiento.

Un segundo problema va en la línea del efecto sobre la inversión y la productividad total de factores (PTF), determinantes del crecimiento, que no es fácil de medir.

Un tercer problema es el de las buenas regulaciones e impuestos locales y calidad de la educación, ya que son los canales más visibles, por lo que se requiere evaluación social de los proyectos locales, lo que en general no está disponible.

En cuanto a la distribución personal del ingreso, los estudios sugieren que la descentralización financiera estaría asociada a una mayor inequidad de ingresos, al igual que una mayor heterogeneidad entre regiones.⁹ Esto significa que los intentos de redistribuir a través de impuestos deben ser responsabilidad del gobierno central.

Si bien programas de educación, salud, nutrición infantil y reentrenamiento laboral pueden ser eficientemente administrados por los gobiernos subnacionales, la clave es que sean incentivo-compatibles.

2.4 Descentralización financiera, tamaño del Estado y desempeño fiscal

Respecto a si existiría una relación entre la descentralización financiera y el tamaño del Estado y la descentralización financiera y el desempeño fiscal, se deben considerar otros factores que median esta relación y que condicionan el resultado. A priori estas relaciones son ambiguas, mientras la competencia tributaria podría reducirlo, el alto desbalance vertical alienta a los gobiernos subnacionales a endeudarse y esperar el *bailout*¹⁰ y ¹¹. Si el desbalance vertical es bajo, la

⁸ Thorton, 2007.

⁹ Sacchi, Salotti et al, 2011.

¹⁰ Se refiere a prestar o dar capital a una entidad que se encuentra en peligro de bancarrota, para salvarlo de la insolvencia.

descentralización financiera mejora el desempeño fiscal¹². No se debe olvidar que la descentralización financiera es posible que aumente el tamaño del Estado¹³, pero si el poder político municipal no está concentrado, el gasto per cápita es menor. A su vez, cuando el intendente es del mismo partido político que el gobernador, el gasto tiende a ser mayor¹⁴.

Finalmente, se debe considerar que mayores transferencias verticales automáticas a las provincias argentinas aumentan el gasto corriente, mientras que mayores transferencias discrecionales se gastan en inversión o financian rebajas de impuestos locales, que pueden revertirse más fácilmente¹⁵.

2.5 Algunos comentarios sobre Chile

Sobre los recursos propios de cada gobierno local, se debe considerar que existe gran heterogeneidad entre los 345 municipios del país, lo que explica las transferencias distributivas a través del Fondo Común Municipal (FCM). Esto significa que repartir un alto porcentaje de la recaudación de cada municipio al resto genera un desincentivo al cobro.

Analizando los datos, la distribución del FCM entrega un 25% en partes iguales, lo que alienta a subdividir los municipios, y un 35% sobre la base del inverso del ingreso cobrado respecto del promedio, desalentando a cobrar.

Ahora bien, la transferencia horizontal de municipios "ricos" a "pobres" es preferible a una transferencia vertical, pero se deben cuidar los incentivos y recursos entregados, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que, en la práctica, es una suerte de ventanilla paralela para la inversión pública.

Sobre la distribución secundaria de los fondos municipales, esta se basa en indicadores ya definidos, donde el municipio tiene poca libertad de acción, ya que el 90% de los montos se distribuye entre fondos sociales para disminuir la pobreza, con aproximadamente un 55% del total, y un 45% para fondos asociados a las características de la región, como el costo del pavimento y vivienda. Solo el 10% se utiliza para otros problemas mayores¹⁶, de emergencia, donde en la práctica se usa

¹¹ Eichengreen & Von Hagen, 1996.

¹² Escolano et al, 2012.

¹³ BID, 1997.

¹⁴ Sanguinetti et al, 2001.

¹⁵ Artana et al, 2012.

¹⁶ Horst, 2010.

para eventualidades no urgentes o asociado a realizar proyectos de ejecución rápida.

Sobre los recursos propios que levanta cada gobierno local, estos están asociados a los impuestos territoriales, permisos de circulación y patentes municipales (impuesto calculado sobre el capital de las empresas), y es razonable que el gobierno central pague el costo de las exenciones que decide; pero sería conveniente que cada municipio pueda tener mayor discrecionalidad en la tasa que cobra, cuidando la captura por parte de *lobbies* locales. A su vez, es deseable mejorar la relación de los impuestos al capital de las empresas con los servicios públicos locales. Sobre los recursos naturales, existen argumentos para centralizar los ingresos del Estado¹⁷, por lo que la descentralización fiscal no sería eficiente.

2.6 Conclusiones

La descentralización financiera es uno de tantos instrumentos para mejorar la calidad de los servicios públicos; sin embargo, las condiciones para que esta sea “óptima” nunca están presente, lo mismo que ocurre con otras alternativas de política económica.

Naturalmente, los esquemas que se adopten deben ser incentivo-compatibles, por lo que la transparencia en la información es sumamente importante y, por supuesto, no debe abandonarse la prudencia fiscal en aras de una mayor descentralización financiera.

Habitualmente, la centralización en el Ministerio de Hacienda ayuda a la disciplina fiscal. De hecho si se permite endeudamiento de gobiernos subnacionales, este debe responder a una “*golden rule*”¹⁸, y considerar el riesgo moral de contraer una deuda excesiva, pues se considera “demasiado grande para quebrar”. Otro elemento clave es coordinar la política fiscal contracíclica, entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, para que estas se muevan de manera coherente. En este contexto, surge la pregunta acerca de la posibilidad de instaurar reglas fiscales subnacionales; sin embargo, la evidencia no es clara en esta materia. Por último, si hay elecciones locales, es clave introducir restricciones a aumentar el empleo público en años de elecciones, en aras de la estabilidad.

¹⁷ McLure, 2013.

¹⁸ Se refiere a reglas para mantener la solvencia y estabilidad. En general, que el gobierno (subnacional en este caso) solo se endeudara para financiar inversión y no para cubrir sus gastos corrientes.

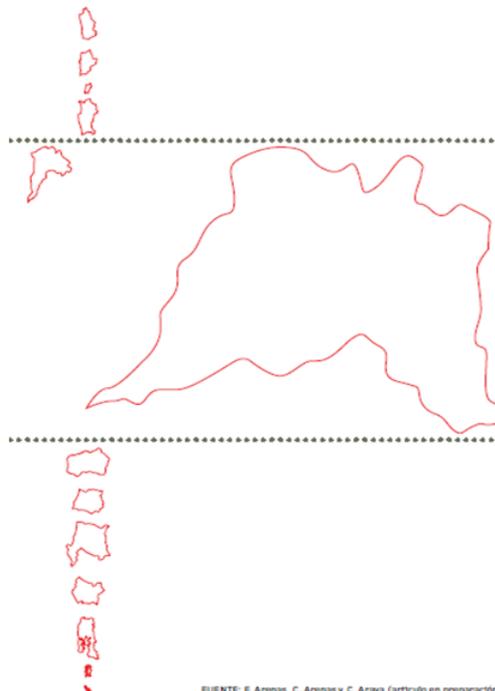
3. La Agenda del Gobierno en Materia de Descentralización

Camilo Vial C.
Jefe División Políticas y Estudios, SUBDERE.

3.1 Aspectos generales de la descentralización en Chile

Chile ha evidenciado un importante aumento demográfico en los últimos años, pero este aumento no ha sido igual para todas las regiones. Observando el gráfico N° 5 podemos ver la participación en el crecimiento demográfico de cada región entre 1992 y 2003, con el fuerte énfasis en la Región Metropolitana.

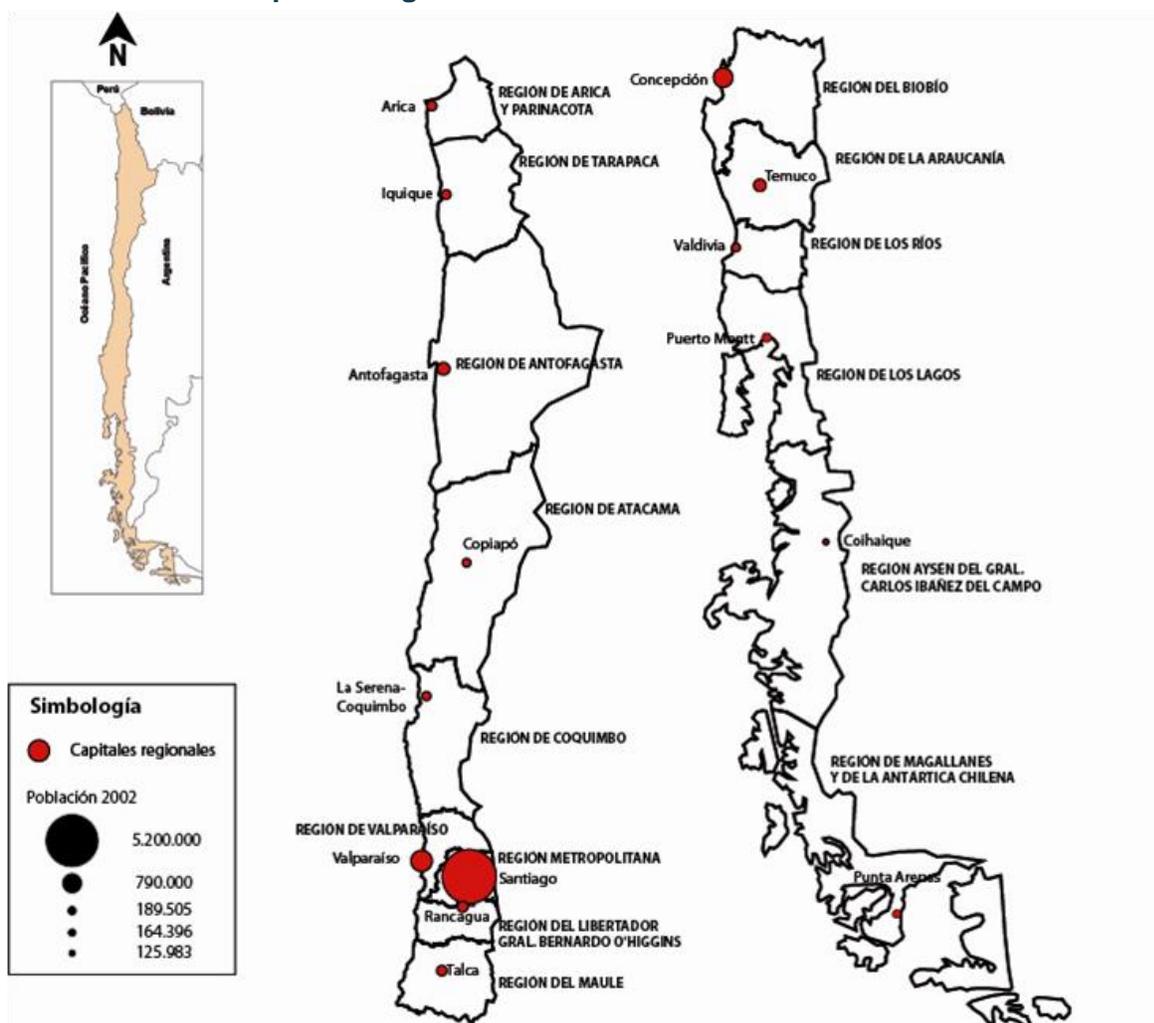
Gráfico N° 5
Participación de cada región en el crecimiento demográfico nacional entre 1992 y 2003



Fuente: Arenas, Federico (2007). Sueños para 2050. Dossier "Descentralización", Revista Universitaria N°96. P. 54

Pero no solo la concentración es demográfica, sino que además se expresa en muchas otras dimensiones. Por ejemplo, la capital también concentra el 45% del Producto Interno Bruto, el 80% de las captaciones y colocaciones bancarias, el 76% de los mejores 50 colegios, el 26 de las 49 universidades nacionales y las únicas 4 clínicas chilenas en el Top 40 de Latinoamérica, lo que no va de la mano con la población real representada.

Gráfico N° 6
Población de las capitales regionales



Fuente: Camilo Vial, SUBDERE (2013).

Ahora bien, la pregunta clave que se debe plantear es por qué es importante descentralizar. Razones hay muchas, algunas de las que se esgrimen más frecuentemente suelen ser: porque es relevante territorializar el desarrollo, reducir las brechas intercomunales e interregionales, que las regiones y comunas sean protagonistas de su propio desarrollo y tomen sus propias decisiones, e incluso para mejorar la calidad de nuestra democracia. Pero, además, hoy vemos que están surgiendo nuevas evidencias en el sentido de que la concentración en Santiago además estaría afectando al crecimiento económico de Chile.

Según Miguel Atienza y Patricio Aroca, revisando la evidencia internacional, la concentración y el crecimiento tienen una relación negativa una vez superado el umbral de los US\$ 10.048 per cápita. La aplicación a Chile se alinea con la hipótesis, que superó dicho umbral en 2006.

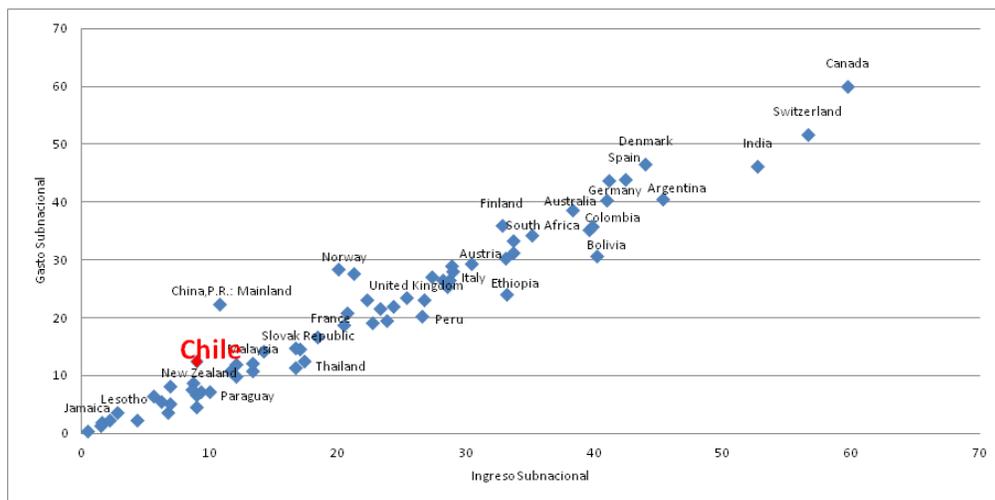
A su vez, el Colegio de Ingenieros, a través de sus estimaciones de Proyecto País indican que se debe hacer un esfuerzo adicional en el rubro exportador para seguir creciendo al 6%. Hoy representa el 4% del crecimiento y de seguir igual al año 2025, llegaría al 2,7%, por lo que para revertir la situación se requieren políticas sectoriales en regiones específicas que requieren miradas territoriales descentralizadas.

3.2 Descentralización fiscal: aumento de la participación de las regiones y los municipios en ingresos y gastos públicos

Tomando como medida de descentralización fiscal, la mirada internacional sobre el gasto subnacional versus el ingreso subnacional, vemos en el gráfico N° 7 que la posición de Chile en el tema es bastante baja, comparando con sus pares.

Gráfico N° 7

Comparación mundial (67 países): participación de gobiernos subnacionales en ingresos y gastos con respecto a gobiernos generales (2009)

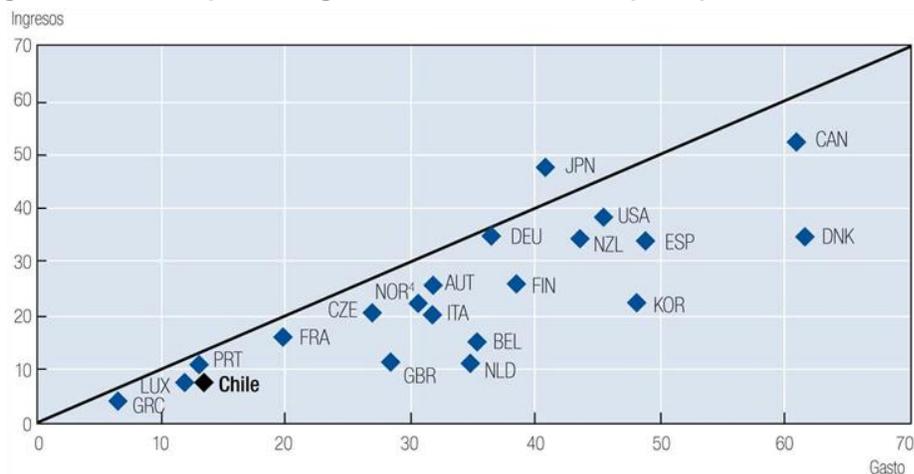


Fuente: Camilo Vial a partir de la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

A su vez, comparando con los países de la OCDE en el gráfico N° 8, vemos la misma tendencia mencionada anteriormente, de bajo gasto e ingresos subnacionales. Esto es otra muestra de los niveles de centralización que tiene Chile.

Gráfico N° 8

Comparación OCDE: participación de gobiernos subnacionales en ingresos y gastos con respecto a gobiernos nacionales (2009)

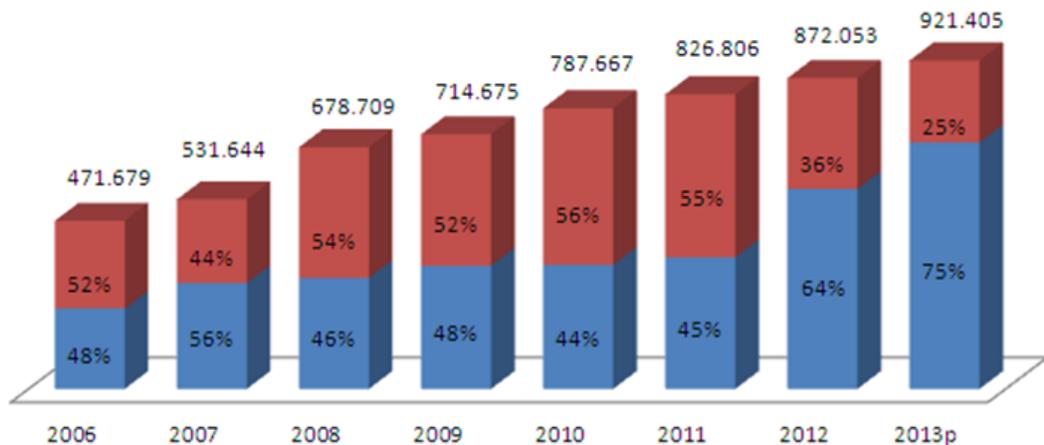


Fuente: OCDE (2009). Territorial Review: Chile.

Vale la pena recordar que esta situación no es reciente, sino histórica, parte del ADN político del país incluso desde antes del nacimiento de nuestra República. Por lo mismo, todos los pasos hacia adelante que se dan en materia de descentralización, como algunos de los que se exponen en adelante, son muy significativos. Si bien todavía no son suficientes, ya que el proceso de descentralización ha costado mucho que despegue, sí tienen el mérito de ser avances de gran notoriedad e importancia, considerando el contexto histórico de escaso avance en esta materia. Ejemplo de ellos es la histórica aprobación de la elección democrática de los consejeros regionales, el hecho en descentralización más importante desde la creación de los gobiernos regionales en 1992. También hay importantes hitos en materia de descentralización administrativa y fiscal. Veamos.

Desde un punto de vista fiscal y con respecto a las regiones, se observa un importante crecimiento de los recursos regionales, como se aprecia en el gráfico N° 9. Pero más importante que eso es el crecimiento de los recursos distribuidos (parte inferior de la barra), que son de libre disposición, es decir, los gobiernos regionales tienen amplia discrecionalidad para decidir qué hacer con A su vez los recursos provenientes de provisiones (parte superior de la barra), que corresponden a aquellos que vienen con ciertos grados de condicionamiento desde el gobierno central, han tendido a la baja. Históricamente representaban más del 50% de los presupuestos regionales, mientras que en 2010 corresponden al 25%, de acuerdo al presupuesto. En resumen, los gobiernos regionales no solo tienen presupuestos mayores, sino que además tienen mayor autonomía para decidir sobre ellos.

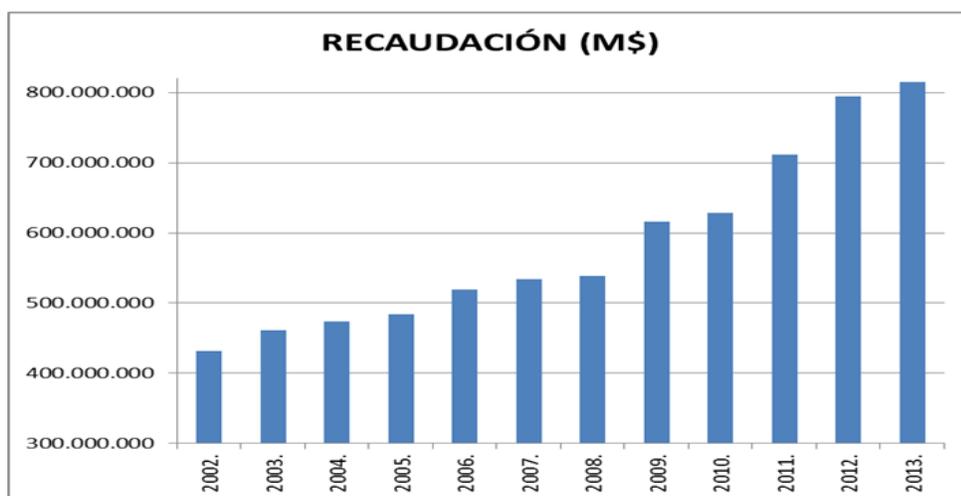
Gráfico N° 9
Recursos regionales, según fuentes de ingreso (en millones de \$ 2013 y %)



Fuente: SUBDERE.

Con respecto a los municipios, también se aprecian mayores recursos, como el incremento en casi \$ 200 mil millones respecto a 2009 en el Fondo Común Municipal, observable en el gráfico N° 10.

Gráfico N° 10
Recaudación Fondo Común Municipal M\$

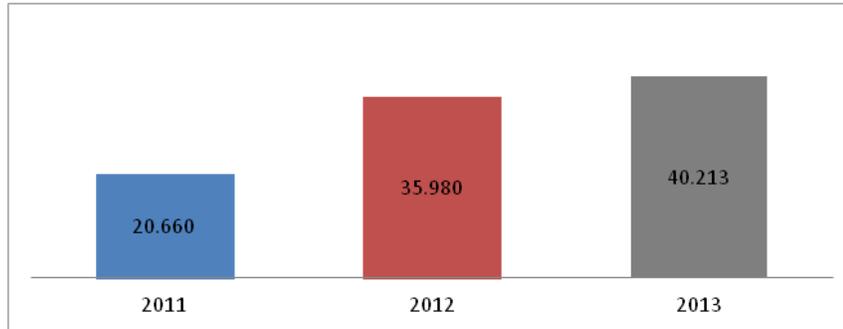


Fuente: SUBDERE.

Además se han generado dos nuevos instrumentos que inyectan nuevos recursos a los municipios: la compensación por predios exentos de tributación y un sistema de créditos para municipalidades que aprueben ciertos niveles de calificación del riesgo.

Analizando las compensaciones municipales por menores ingresos, el Ejecutivo ha planteado una línea de financiamiento inédita, con compensación por la proporción de predios exentos de impuesto territorial y compensación por viviendas sociales construidas en la respectiva comuna (4 UF por cada vivienda social recepcionada durante el año anterior), cuyo impacto se puede observar en el gráfico N° 11.

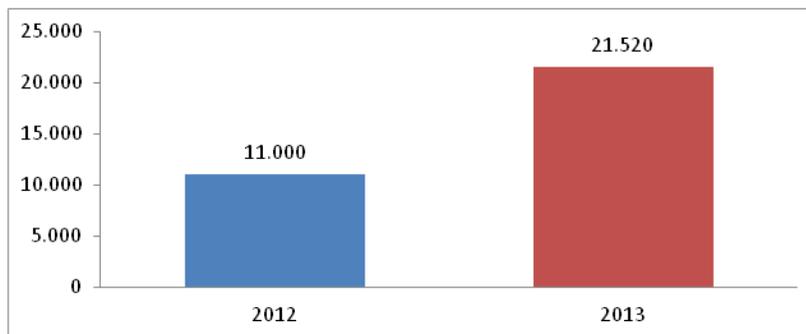
Gráfico N° 11
Compensaciones municipales por menores ingresos (M\$)



Fuente: SUBDERE.

Con respecto al programa de Inversión para el Desarrollo de las Ciudades, que se observa en el gráfico N° 12, también se ha ejecutado una línea de financiamiento inédita, dado que nuestro país era uno de los pocos de la OCDE que no contaba con un mecanismo regulado de endeudamiento municipal. Es por ello que esta línea de financiamiento está destinado a municipalidades con adecuada calificación de riesgo, con una recuperación de fondos en 5 años (uno de gracia), con cargo a impuestos territoriales.

Gráfico N° 12
Programa de Inversión para el Desarrollo de las Ciudades (M\$)



Fuente: SUBDERE.

3.3 Descentralización administrativa: mayores competencias, mayores capacidades institucionales y fortalecimiento de los instrumentos de fiscalización y transparencia

Dentro de la agenda del Ejecutivo, uno de los temas relevantes para el avance de la descentralización administrativa es la transferencia de competencias a los gobiernos regionales. El proyecto de ley es el boletín 7.963-03, llamado “Profundizando la regionalización del país”. Entre sus principales características destaca:

- a. Traspaso de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales, previa solicitud de los últimos, principalmente en desarrollo social y fomento productivo. Esto genera un verdadero cambio de paradigma, ya que por primera vez las regiones tendrán espaldas jurídicas para exigir al poder central mayores niveles de descentralización. Además, permite que cada región vaya solicitando nuevas competencias de acuerdo a sus características, necesidades y capacidades institucionales. Esto permite que el proceso de descentralización reconozca la heterogeneidad regional y avance con gradualidad, según cuán robusta estén la institucionalidad y capacidades técnicas de una región. Por supuesto, las competencias transferidas irán de la mano con los recursos asociados (cuando ello así lo requiera).
- b. Nuevas funciones y atribuciones a los gobiernos regionales, especialmente en materias de planificación, ordenamiento territorial y turismo.
- c. Regula cumplimiento obligatorio de los convenios de programación.
- d. Crea la figura de administrador regional.
- e. Selecciona cargos directivos mediante Alta Dirección Pública.

A su vez, el Ejecutivo también ha desarrollado una nueva institucionalidad para áreas urbanas y una mejora de las capacidades profesionales de los municipios, a través de un proyecto de ley que se encuentra en el Parlamento, que entre otros temas:

- Crea nuevos cargos directivos (entre ellos el de control y director de obras).
- Flexibiliza restricción del gasto máximo para personal a contrata.
- Cargos directivos seleccionados mediante Alta Dirección Pública Municipal.
- Crea fondo concursable de Formación de Funcionarios Municipales.

Con respecto a los plebiscitos y consultas ciudadanas, el proyecto que simplifica y facilita su realización se encuentra en la fase final de tramitación. Sobre el asociativismo municipal, se realizó una modificación en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que permitió a estas asociarse y prestar servicios comunes. A la fecha ya se han constituido formalmente 13 asociaciones (hay 6 más en estudio). Por último, analizando la iniciativa de la Academia de Formación y Capacitación Municipal y Regional, se han impulsado 3 modalidades: presencial, semi-presencial, *e-learning*, que ya han capacitado a más de 15.000 funcionarios municipales y regionales.

Por otro lado, la Subsecretaría de Desarrollo Regional ha tomado el desafío de abordar un área que representa una deuda histórica: el de la planificación territorial. De ahí que ha tenido un rol gravitante en el planteamiento de las políticas nacionales de desarrollo del territorio: regional, rural y urbana. Estas se han trabajado en conjunto con diversos ministerios y pretenden transformarse en las líneas base de cualquier planificación que los organismos del Estado realicen en el territorio.

Figura N° 1
Organigrama de insumos de las políticas del territorio



Fuente: Camilo Vial (2013) SUBDERE.

Otra de las herramientas de planificación es el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, un acuerdo institucional entre los actores públicos y privados respecto del uso del espacio, que se clasifica como borde costero, riesgos, urbano, rural y cuencas, buscando la “Espacialización” de la ERD a través de un proceso político, participativo y técnico.

3.4 Descentralización política

En descentralización política se realizó un hito histórico: la elección directa de consejeros regionales. Esta elección que tuvo una favorable discusión en el Senado, ocupa un sistema de representación proporcional, al igual que la elección de concejales con un criterio de representación territorial de provincias, excepto en las de más de 500.000 habitantes. El propósito es crear nuevas fuentes de liderazgos regionales y generar impactos positivos en legitimidad, transparencia y participación, entre otros.

Es el principal avance en materias de descentralización regional desde la creación de los gobiernos regionales en 1992. Nuevamente se trata de un tremendo paso hacia adelante en materias de descentralización. No suficiente, por supuesto, ya que aún queda camino por recorrer respecto a profundizar todavía más en descentralización política, en aumentar los niveles de autonomía presupuestaria y en entregar mayores competencias y atribuciones efectivas a los gobiernos regionales. Pero como se dijo en un principio, dado el ADN centralizado de nuestra historia política, este es un importantísimo avance, ya que por primera vez en Chile podremos escoger autoridades de rango regional. Esto no solucionará para nada todos los problemas, pero a partir de ahora consideramos que se generará un punto de inflexión, en el que cada vez más habrá mayor presión para seguir descentralizando.

4. Referencias Bibliográficas

- Ahmad, Ehtisham & Brosio, Giorgio. (2006). *"Handbook of Fiscal Federalism"*. Edward Elgar Publishing.
- Artana, Daniel; Auguste, Sebastián; Cristini, Marcela; Moskovitz, Cynthia & Templado, Ivana. (2012). *"Sub-national Revenue Mobilization in Latin American and Caribbean Countries: The Case of Argentina"*. Working Paper del Research Department Publications 4764, BID.
- Barankay, Iwan & Lockwood, Ben. (2006). *"Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons"*. IZA Discussion Paper N° 2477.
- BID. (1997). "América Latina tras una década de reformas: ¿cuáles son los próximos pasos?". Informe de Progreso Económico y Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Bird, Richard M. & Smart, Michael. (2002). *"Intergovernmental Fiscal Transfers: Lessons from International Experience"*. World Development 30(6), pp. 899-912.
- Eichengreen, Barry & Von Hagen, Jurgen. (1996). *"Fiscal Policy and Monetary Union: Is there a tradeoff between Federalism and Budgetary Restrictions?"* National Bureau of Economic Research, Inc. NBER Working Papers N° 5517.
- Escolano, Julio; Eyraud, Luc; Moreno Badia, Maríaluz; Sarnes, Juliane & Tuladhar, Anita. (2012). *"Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries"*. International Monetary Fund (FMI) Working Paper WP/12/45.
- Galiani, Sebastián & Schargodsky, Ernesto. (2002). *"Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality"*. Journal of LACEA Economic, Latin American and Caribbean Economic Association.
- Horst, Bettina. (2010). "Fuentes de Financiamiento de Gobiernos Subnacionales y Descentralización Fiscal". Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económica N° 202, enero 2010.
- Leipziger, Danny. (2006). "Transparencia Fiscal: Presupuesto por Resultados y Calidad del Gasto Público". Publicación de seminario con el BID, BM, FMI, DNP y Ministerio de Hacienda Colombia, pp. 28-40.

- McLure, Charles. (2003). *"The Assignment of Oil Tax Revenue"*. Fiscal Policy Formulations and Implementation in Oil Producing Countries, FMI.
- Sacchi, Agnese & Salotti, Simone. (2011). *"Income Inequality, Regional Disparities, and Fiscal Decentralization in Industrialized Countries"*. Workshop on Regional and Urban Economics: Inequality and Regional Growth and Cohesion, Faculty of Economics and Management, University of Barcelona.
- Sanguinetti, Pablo; Sanguinetti, Juan & Tommasi, Mariano. (2001). "La Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales en Argentina: Los Determinantes Económicos, Institucionales y Políticos". Departamento de Economía, Universidad Nacional de la Plata.
- Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo & Payne, Mark. (2006). "La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina". Informe BID 2006, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Tanzi, Vito. (2000). "El Papel del Estado y la Calidad del Sector Público". Revista CEPAL N° 71, pp. 7-22.
- Thornton, John. (2007). *"Fiscal Decentralization and Economic growth Reconsidered"*. Journal of Urban Economics, Volume 61, Issue 1, January 2007, pp. 64–70.



SERIE INFORME SOCIEDAD Y POLÍTICA

Últimas publicaciones

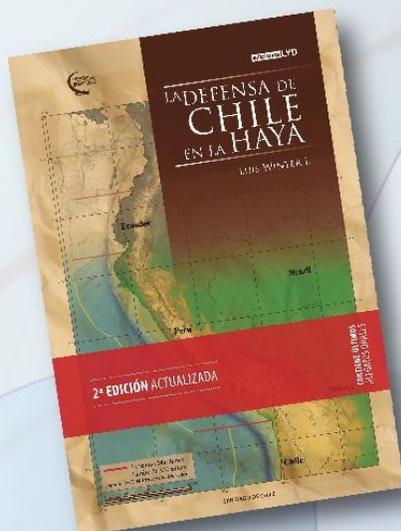
- N° 134** **Encuesta de Corrupción 2013.
Disminución Leve para Alcanzar
el Mínimo Histórico**
Álvaro Belloio A.
Junio 2013
- N° 133** **Transparencia y Control en el Uso
de los Recursos Públicos para
el Financiamiento de la Cultura Chilena**
Cristián Antoine F., Dana Brablec S. y
Daniel Montalva A.
Abril 2013
- N° 132** **Municipales 2012. Indagando
en la Abstención y Otros Aspectos**
Jorge Ramírez R.
Febrero 2013



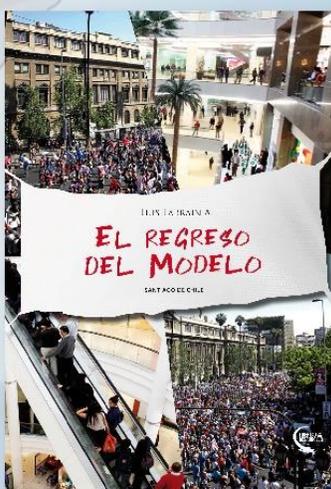
ÚLTIMAS PUBLICACIONES

VENTA ONLINE EN WWW.LYD.ORG

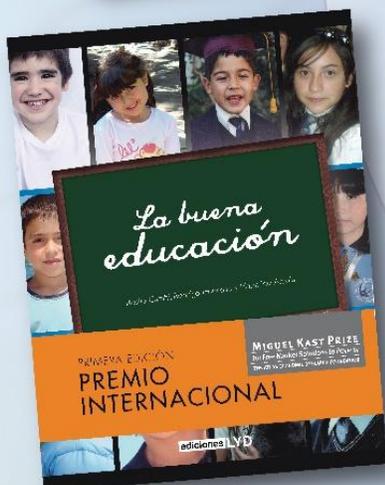
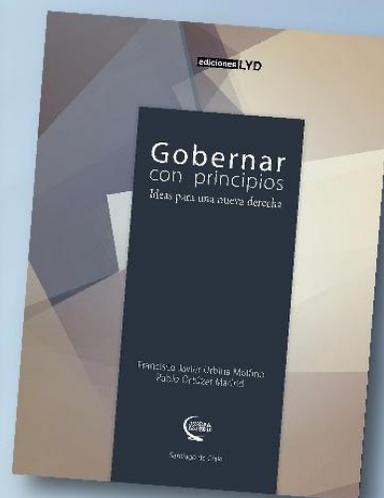
La defensa de Chile en La Haya (2012)
Luis Winter Igualt



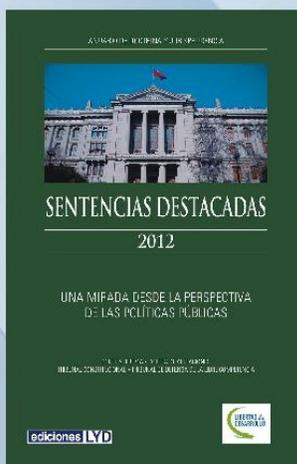
El regreso del modelo (2012)
Luis Larrain



Gobernar con principios. Ideas para una nueva derecha (2012)
Pablo Ortúzar Madrid y Francisco Javier Urbina Molfino



La buena educación (2011)
Rosita Camhi, Rodrigo Troncoso y María Paz Arzola



Sentencias Destacadas 2012 (2013)
Varios autores

LYD ES REPRESENTANTE EXCLUSIVO EN CHILE DE LIBROS UNIÓN EDITORIAL DE ESPAÑA. CONTAMOS CON MÁS DE 190 TÍTULOS DE AUTORES, TALES COMO FRIEDRICH A. VON HAYEK, LUDWIG VON MISES, FERNANDO PRIETO, PASCAL SALIN, ENTRE OTROS.

LIBROS DISPONIBLES EN LIBRERÍAS Y LIBERTAD Y DESARROLLO

Pedro de Villagra 2265, Vitacura, Santiago, Chile / 56 - 2 - 2377 4800

compralibros@lyd.org