

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL ENFOQUE CUALITATIVO

Fiscal decentralization in Chile. A qualitative approach

Manuel A. Vivar Águila. manuel.vivar@yahoo.es
Universidad de Alcalá de Henares, España.

Recibido: noviembre 2009. Aceptado: julio 2009.

RESUMEN

La descentralización en Chile sigue siendo una de las tareas pendientes dentro de los desafíos planteados en torno a la modernización del Estado. Uno de los factores que no ha contribuido a la ampliación del debate y a definir alternativas para avanzar en torno a la descentralización, es que los diversos estudios y análisis del proceso en Chile se han enfocado principalmente desde las perspectivas de la descentralización política y fiscal cuantitativa, llegando desde ambas a conclusiones que no han avanzado hacia la construcción de alternativas de desarrollo en el corto plazo, una especie de callejón sin salida.

PALABRAS CLAVES: Descentralización, Federalismo Fiscal, Políticas Públicas, Chile.

ABSTRACT

Decentralization in Chile remains a pending task within the challenges towards the modernization of the state. One of the factors that have not contributed to a broader debate and to define alternatives to reach progress on decentralization is that prior studies in Chile have mainly focused from perspectives of political decentralization and fiscal quantitative decentralization. In the short term, none of these perspectives have provided conclusions in order to find a proper solution, a kind of an impasse.

KEYWORDS: Decentralization, Fiscal Federalism, Public Policy, Chile.

I. INTRODUCCIÓN

La evolución política de Chile, desde la transición a la democracia hasta los primeros años del siglo XXI, ha sido motivo de admiración en el concierto internacional, dado el avance que ha alcanzado el país en su desarrollo socio-económico, resultados evidentes si se comparan además con el escaso progreso alcanzado por los países del entorno sudamericano. A pesar de lo anterior, esta ventaja contrasta con los escasos avances en el proceso descentralizador del país, donde los gobiernos locales y regionales son considerados solo como objetos de procesos discursivos, pues cuesta identificar avances sustanciales en el traspaso de mayor poder social y económico a la población y sus territorios (Benavente 2007: 352). Esta situación ha estado asociada principalmente a la conformación de Chile como un Estado unitario, y a la existencia de una cultura nacional demasiado centralista, poco diversa y muy uniforme a lo largo del país.

A lo anterior se suma que la descentralización es un proceso complejo en el que es posible identificar los siguientes elementos: existe una multiplicidad de actores participantes y una serie de ámbitos en los que se desarrolla; no es lineal en su implementación territorial, incorporando tanto elementos *top-down* como *bottom-up*¹; involucra transformaciones profundas en la relación entre Estado y sociedad, y particularmente en cómo se construyen estas relaciones en el territorio. A pesar de esta complejidad, los diversos análisis que se han realizado sobre la descentralización no terminan de dar cuenta de ella, lo que dificulta la generación de nuevos ámbitos de investigación y propuestas.

Uno de los factores relevantes que precisamente no han contribuido a la definición o redefinición de alternativas para avanzar en torno a la descentralización, es que los diversos análisis del proceso en Chile se han abordado principalmente desde las perspectivas de la descentralización política y fiscal cuantitativa, generando conclusiones que no han tenido solución en el corto plazo, es decir, han llegado a una especie de callejón sin salida que ha estancado el debate en torno a la descentralización.

Desde la perspectiva política se analiza la elección democrática de las autoridades regionales, planteando recurrentemente que se debe profundizar en el nombramiento popular de las autoridades de los gobiernos regionales, y por otro, se observan los escasos avances en la descentralización del gasto e ingreso subnacional, planteando su necesario incremento para lograr equilibrar los indicadores de los países desarrollados. Ambas líneas de estudio han planteado sugerencias concretas para seguir avanzado en el proceso de descentralización, con soluciones que vienen de la mano de cambios estructurales, pero que necesitan de consensos que generalmente se producen en el largo plazo.

¹ El enfoque *top-down*, el más tradicional, considera que las políticas son aplicadas tal y como fueron concebidas desde el nivel central. El modelo *bottom-up*, de desarrollo más reciente, plantea que la política se hace y modifica también desde los niveles subnacionales.

Entonces, ¿se acaba aquí la discusión sobre la descentralización en Chile? ¿Existen otros marcos analíticos que contribuyan a desarrollar la reflexión y propuestas en torno a la descentralización?

El objetivo del presente trabajo es precisamente relevar el enfoque cualitativo de la descentralización fiscal, incorporando algunos conceptos del federalismo fiscal, como una herramienta complementaria de análisis, que incorpora con mayor profundidad, aquellos elementos normativos y cualitativos de la descentralización que generalmente quedan al margen². El federalismo fiscal (a partir de su mismo nombre), ha sido preferentemente asociado a una línea de estudio que se da en países de conformación federal, sin atender a los planteamientos generales de la teoría que también pueden ser utilizados para analizar la descentralización en países unitarios, en particular, los elementos que aporta respecto de qué competencias y tipos de bienes deben ser entregados por cada nivel de gobierno, pueden entregar insumos relevantes para estudiar el proceso de descentralización en Chile.

La incorporación de elementos cualitativos puede contribuir además, a clarificar un proceso que se ha caracterizado también por su ambigüedad, ya que generalmente la discusión se ha centrado en cuánto se debe descentralizar, pero no se analiza qué ámbitos de políticas son los que efectivamente se han descentralizado y bajo qué condiciones. En definitiva, tan importante es la pregunta de cuánto se descentraliza (donde se ha focalizado el análisis actual), como en qué y cómo se descentraliza.

De esta manera, el trabajo se estructura en tres apartados: una primera sección donde se efectúa una breve descripción del marco conceptual en torno a la descentralización y federalismo fiscal; una segunda, donde se desarrolla un esquema de análisis de descentralización fiscal en Chile; y finalmente, un apartado donde se plantean conclusiones y se proyectan algunas líneas de estudio que permitan mejorar y complementar el análisis en torno a la descentralización fiscal.

II. DESCENTRALIZACIÓN: MARCO CONCEPTUAL

Según Rondinelli (citado en Finot 2001: 34) se ha observado que históricamente la provisión, financiamiento y mantenimiento de los servicios públicos representan una parte sustancial del gasto público, sin embargo, se ha puesto en duda que los gobiernos centrales de los países en desarrollo tengan la capacidad para proveer dichos servicios con eficiencia y equidad. Se ha planteado entonces, que los gobiernos subnacionales, las

² Aunque la descentralización fiscal se puede analizar desde un enfoque cuantitativo (gastos/ingresos en el nivel subnacional) y cualitativo (una visión normativa en cuanto a las competencias en los distintos niveles), generalmente se ha prestado mayor importancia al enfoque cuantitativo dada la mayor facilidad para construir indicadores y generar análisis comparados entre países.

empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales podrían jugar un papel más relevante en este proceso, situación que plantea el dilema de la descentralización.

En este trabajo, se entenderá la descentralización desde una perspectiva pública, como un sistema de transferencias tanto de recursos como de competencias desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales que se encuentran distribuidas en el territorio (CEPAL 1993: 8).

Aunque la descentralización es principalmente un proceso político que se refiere a la redistribución del poder (Raczynski y Serrano 2001: 32), el concepto no solo es aplicable al sistema de legitimación política, pudiéndose distinguir tres subsistemas de descentralización: político, administrativo o económico. El primero de ellos, se refiere al traspaso del poder de decisión a organizaciones legitimadas mediante procesos electorales; el segundo, implica un traspaso limitado desde el nivel superior, enfocado básicamente a transferir el control de la gestión, con competencias regulatorias reducidas; y el tercero, implica el traspaso de competencias a los niveles de gobierno para la gestión de sus ingresos y gastos, con los objetivos de optimizar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos³. Sin duda, la descentralización es un proceso sistémico, donde están interrelacionados los tres subsistemas mencionados anteriormente, de manera que la focalización del presente análisis en la perspectiva económica no debe perder de vista su relación con las otras esferas de la descentralización.

Particularizando ahora en la descentralización económica, se hace necesaria una precisión conceptual, sobre el tipo de transferencias relacionados con la provisión de servicios: por un lado, se encuentran las decisiones sobre provisión desde los procesos políticos-económicos nacionales hacia los subnacionales, y en la segunda, sobre la producción de servicios que van desde procesos públicos hacia los procesos de mercado, vinculados a los temas de privatización (Finot 2001: 39).

La descentralización fiscal (DF) se entenderá como parte de la descentralización económica, pero su perspectiva de análisis se focaliza en la transferencia de decisiones referidas a la provisión de bienes públicos desde el nivel nacional a los subnacionales, para lo cual se considera el traspaso de competencias para la gestión de sus ingresos y gastos. La DF a su vez, puede analizarse desde dos dimensiones, una cuantitativa y otra cualitativa (Letelier 2002: 1). La primera, se fundamenta en la magnitud de los recursos generados y gastados por los distintos niveles de gobierno, mientras que la segunda es una aproximación normativa, que estudia tanto el ámbito de autonomía de los niveles subnacionales en el diseño de su sistema de ingresos, como de las competencias efectivas

³ Existen autores que entienden a la descentralización económica desde un enfoque mucho más amplio, puesto que también puede involucrar procesos de privatización. Sin embargo, el presente trabajo se centrará en los procesos de transferencia al interior de la administración pública.

que existen en la esfera del gasto. Es precisamente la perspectiva cualitativa, la que permite incorporar con mayor claridad los elementos de la teoría del federalismo fiscal.

El objeto principal de estudio del federalismo fiscal es el funcionamiento del sector público en sus distintos niveles territoriales de gobierno (estructura vertical), estudiando sus competencias y la forma en que se relacionan (Oates 1999:1120). Desde una perspectiva normativa, propone criterios de distribución óptima de competencias o responsabilidades que se deben atribuir a cada uno de los niveles.

Considerando las diferencias existentes en distintos países y territorios, y para lograr obtener un conocimiento de las competencias de cada uno de los niveles, resulta fundamental profundizar en la identificación, contenido e importancia relativa de los ámbitos de decisión que puede tomar cada nivel. De esta forma, un acercamiento teórico que resulta clarificador, es el que entrega la teoría de la hacienda pública, donde se identifican como objetivos principales del Estado la distribución, estabilización y asignación, que se explican a continuación según las definiciones de Musgrave y Musgrave (1992: 7):

- La distribución está asociada al proceso de ajuste entre los niveles de renta preexistentes, para asegurar una reorientación según lo que la sociedad considera como justo o equitativo.
- El objetivo de la estabilización es entendido como un medio para controlar y regular ciertas actividades de manera de sostener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad en los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico.
- La asignación contempla la provisión de bienes y servicios, asociados principalmente a bienes públicos que no pueden proveerse adecuadamente a través del mercado.
- Los argumentos que se originan desde la teoría de la hacienda pública plantean que el gobierno central puede resolver mejor los problemas de estabilización y distribución, mientras que para la provisión, se recomienda la descentralización de parte importante de los bienes públicos (Oates 1972: 412). Esta última situación se justifica por la pérdida de bienestar, producto de la excesiva uniformidad de bienes públicos en una economía centralizada, lo que se contrapone con la diversidad de demandas sociales, originándose ineficiencias de asignación que pueden ser resueltas de mejor manera por una asignación descentralizada en distintos niveles de gobierno.

Las mayores complejidades se generan entonces en el ámbito de la provisión, donde el debate se centra en las eventuales mejores condiciones que existen en los niveles subnacionales para lograr un mejor ajuste entre oferta y demanda de bienes públicos. Esto ha sido formalizado por Oates en el referenciado teorema de la descentralización, el cual

plantea que en el caso de bienes públicos cuya demanda está geográficamente diferenciada y en ausencia de economías de escala y externalidades intergubernamentales, siempre será más eficiente la provisión descentralizada.

Una aproximación que resulta útil para analizar la diferenciación geográfica de la demanda de bienes públicos, es la distinción entre bienes territoriales y sociales (Finot 2007: 181). Los primeros serían aquellos cuya demanda está claramente diferenciada por factores geográficos y económicos; mientras que los segundos serían aquellos que están definidos por el derecho de todo ciudadano a un mismo nivel de provisión e igualdad de oportunidades frente a aspectos tales como educación y salud, independiente del lugar donde se localice.

Analizando la experiencia latinoamericana, Finot plantea que para los bienes territoriales, asociados principalmente a infraestructura básica, la demanda debería ser definida desde los espacios locales. En el caso de los bienes sociales, los niveles subnacionales solo deberían tener competencias en algunos aspectos cualitativos y de focalización, mientras que en lo relacionado a la definición de los criterios transversales de provisión, como la definición de estándares, estructura organizativa y financiera, sería conveniente aprovechar los beneficios del centralismo.

Cabe señalar, que dentro de los bienes descentralizables, junto a los bienes de infraestructura básica, también existen otro tipo de servicios que necesitan de una oferta territorial que se ajuste a las demandas locales, como los asociados al desarrollo económico local, que por ejemplo involucran servicios de capacitación a trabajadores o microempresas. Para el caso de la provisión de estos bienes, sería deseable profundizar en la descentralización hacia los niveles subnacionales, generar mecanismos de participación y aplicar el principio de subsidiariedad, de forma que los territorios pasen a formar parte sustancial del proceso de desarrollo de un país.

Por otro lado, desde la perspectiva de los ingresos, continuando con el análisis de los bienes sociales y territoriales efectuados por Finot, se sugiere que la provisión de los bienes territoriales deberían financiarse a través de un sistema de tributos locales y con parte de transferencias fiscales, mientras que para el caso de los bienes sociales, la mayor parte de los recursos y los criterios de su asignación deben corresponder al nivel nacional.

Desde un enfoque más general, el federalismo fiscal ha elaborado recomendaciones normativas para diseñar las bases de una distribución óptima de los ingresos tributarios. Entre los principios básicos del “federalismo tradicional” que fueron definidos por Musgrave, se identifican seis criterios principales (Giménez 2003: 31): a) los gobiernos regionales deberían gravar bases tributarias con reducida movilidad interterritorial; b) los impuestos personales progresivos deben ser utilizados por gobiernos con capacidad de implantar con mayor eficiencia un impuesto de base global; c) la imposición progresiva

debe ser manejada centralmente (asociada a objetivos redistributivos); d) los impuestos asociados a política estabilizadora deberían ser centrales, mientras que los impuestos de los niveles subnacionales deben ser estables frente a los ciclos; e) las bases impositivas distribuidas desigualmente deben ser utilizadas por el gobierno central; f) los tributos basados en el principio del beneficio, así como las tasas y precios públicos, son apropiados para cualquier nivel de gobierno.

Los criterios antes mencionados, asociados al federalismo tradicional, apuntan hacia una separación y centralización de fuentes tributarias, lo que no es acorde con la tendencia del federalismo moderno, donde al consolidarse el Estado de bienestar se han generado progresivamente un conjunto de competencias compartidas entre los distintos niveles, tanto en gastos como en ingresos.

Como respuesta a este escenario más complejo, surge el denominado federalismo corporativo, que defiende un marco tributario que combina la separación de fuentes tributarias con distintos mecanismos de concurrencia y cooperación. En este contexto aparecen nuevos principios, como los de asignación, delimitación y combinación óptima de competencias, de manera de potenciar la flexibilidad de las relaciones fiscales intergubernamentales (Giménez 2003: 34). Además, se deben tener en cuenta las características del contexto donde funciona un determinado sistema fiscal, considerando aspectos como la capacidad de la administración pública en los distintos niveles y los costos asociados a la evasión fiscal, lo que permite concluir que no existe un único modelo estático de distribución del poder tributario.

Por otra parte, en el federalismo fiscal, ocupa un lugar importante el análisis de las transferencias fiscales, dado el desequilibrio que existe entre ingresos y gastos para los distintos niveles de gobierno, pudiéndose transformar en una fuente importante de ingresos para determinados gobiernos regionales o locales. Asimismo, la estructura de las transferencias influye sobre la calidad del proceso descentralizador, tanto desde el punto de vista económico como político, existiendo transferencias de dos tipos: condicionadas e incondicionadas (Rosen 2007: 534). Las primeras se refieren a aquellas subvenciones cuya utilización viene especificada por el gobierno que las concede, mientras que las segundas hacen referencia a las subvenciones o ayudas que pueden utilizarse libremente por el gobierno que las recibe.

III. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE

1. El enfoque cualitativo

Al analizar las competencias de los distintos niveles de gobierno desde la perspectiva del gasto en el marco constitucional, se puede constatar, como se observa en el cuadro N°1, que la mayoría de ellas están asignadas al nivel central de gobierno, siendo este último el que presenta la mayor cantidad de competencias, lo que demuestra el carácter centralista de la administración chilena.

Cuadro n° 1
Competencias por nivel de gobierno

Función	Local	Regional	Nacional
Defensa			X
Política Macroeconómica			X
Orden Público y Seguridad			X
Vivienda			X
Salud	X		X
Educación	X		X
Desarrollo Económico	X	X	X
Planificación Territorial	X	X	X
Protección Social			X
Protección Medio Ambiente	X		X
Cultura y Actividades Recreativas	X	X	X

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de la normativa existente.

Dentro de este marco general de distribución de competencias, es importante analizar tres ámbitos en que se entregan servicios territorializados, con competencias compartidas y que consumen parte importante del presupuesto público total: educación, salud y desarrollo económico.

En el cuadro N°2 en tanto, se muestra la distribución de funciones por nivel y sector, además se detalla el año en que determinada atribución fue transferida desde el nivel central a los niveles subnacionales.

Cuadro n° 2
Análisis competencias educación, salud y fomento productivo

Nivel Local: Municipios	Nivel Regional: GORE	Nivel Central: Gobierno Central
Sector Educación, Ciencia y Tecnología		
<ul style="list-style-type: none"> –Administrar establecimientos de educación primaria y secundaria: provisión de servicio, contratación-despido docentes, financiamiento, supervisión pedagógica. –Administrar servicios sociales de deporte y recreación (1980). –Establecer Planes Anuales de Desarrollo de la educación Municipal (PADEM) (1996). –Elaborar y aprobar currículum sujeto a los objetivos fundamentales y contenidos mínimos establecidos por el nivel central (1996). 	<ul style="list-style-type: none"> –Promover la investigación y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región. –Participar en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos y lugares aislados. – Control de la normativa central y apoyo técnico en materias de regulación y evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> –Planificar y fomentar desarrollo de la educación en todos sus niveles. –Apoyar y estimular la investigación científica y tecnológica por parte de universidades e institutos privados. –Proponer y evaluar políticas y planes de desarrollo educacional y cultural. –Otorgar a educación primaria subsidio por alumno con correcciones por costo de provisión del servicio. –Establecer el Estatuto docente y negociación sueldos con los profesores. –Definir objetivos fundamentales y contenidos mínimos de la educación escolar.
Sector Salud		
<ul style="list-style-type: none"> –Administración de establecimientos de salud primaria (contrata personal, fija dotaciones, otorga incentivos salariales). –Proponer y ejecutar medidas, políticas, planes, programas, acciones y financiamiento en el ámbito de la salud primaria. –Administración de los servicios de atención primaria de Urgencia (SAPU). (1991). 	<ul style="list-style-type: none"> –Participar en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos y lugares aislados (marzo 1993). 	<ul style="list-style-type: none"> –Formular y fijar políticas, dictar normas técnicas administrativas y financieras en el ámbito de la salud en general. –Regular lo relativo a edificios destinados a hospitales de los servicios de salud. – Determina contenido de la actividad de los consultorios. Administra los servicios de atención primaria de urgencia. –Negocia salarios según la Ley. –Control de calidad de medicamentos. –Recaudar, administrar y distribuir recursos financieros de servicios de salud. Administrar modalidad de atención por libre elección.

Nivel Local: Municipios	Nivel Regional: GORE	Nivel Central: Gobierno Central
Fomento Productivo		
–Compartir funciones en el ámbito del territorio (dic. 1998).	–Contribuir a la formulación de las políticas nacionales, desarrollar políticas regionales y territoriales, definiendo prioridades sectoriales y articulando al sector público y privado en el territorio. –Asignar las inversiones en el ámbito de fomento productivo de la región.	–Formulación de políticas. –Fomento del cooperativismo. –Promover desarrollo de las actividades productivas del país a través de actividades de fomento, gestión de empresas, investigación. –Otorgar créditos para incrementar producción y productividad.

Fuente: construido a partir de documento de la SUBDERE (2002: 41).

Como se puede observar, en todos los ámbitos se aprecian funciones compartidas por dos o más niveles de la administración, la diferencia se encuentra fundamentalmente, en las mayores o menores atribuciones que tiene cada nivel. De esta forma, el central, además de establecer las leyes que regulan todos los ámbitos, establece normas de fiscalización y evaluación para todos los sectores y además, es el principal actor al momento del diseñar políticas públicas. El nivel local en tanto, por lo general solo tiene atribuciones ligadas a la ejecución y administración de determinadas acciones y programas diseñados centralmente.

Para los sectores de salud y educación, el traspaso de consultorios y establecimientos educacionales a las municipalidades, ha significado cierto grado de autonomía en la administración de los mismos, aunque las políticas de ambos sectores se definan en el nivel central. Sin embargo, no es posible señalar que el grado de descentralización de funciones sea alto, ya que los gobiernos locales no poseen suficiente autonomía programática ni flexibilidad en su gestión. En la práctica, el rol que juega el gobierno local es el de un intermediario financiero entre los ministerios y los prestadores últimos del servicio (SUBDERE 2002: 39).

Por otro lado, algunos de los aspectos normativos representados en el cuadro N°2 no han logrado ser llevados a la práctica, como ocurre con el desarrollo económico. En teoría, los gobiernos regionales deberían establecer políticas, planes, programas y todo lo referente al desarrollo económico de las regiones. Sin embargo, dada la inexistencia de departamentos y profesionales en estas reparticiones públicas vinculados al ámbito

del desarrollo económico⁴ y a que la mayoría de los programas relacionados se ejecutan a través de servicios públicos sectoriales desconcentrados, en la práctica, las decisiones territoriales respecto a este tema no tienen mayor trascendencia.

Por otra parte, desde la perspectiva de los ingresos, solo en el nivel central y local existen competencias tributarias e ingresos propios, mientras que el nivel regional funciona a través de las transferencias que recibe desde el nivel central de gobierno. En el caso del nivel local, las principales fuentes de ingreso tributario están conformadas por los impuestos sobre los bienes inmuebles, los vehículos (permiso de circulación) y sobre el funcionamiento comercial (patentes), las que sin embargo, no representan cifras significativas a nivel agregado, debido a que los impuestos más relevantes en términos cuantitativos a nivel nacional los conforman el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los impuestos sobre las rentas.

Cuadro n°3
Competencias tributarias por nivel

	Central	Municipal
Impuestos sobre ingresos (Personas y Empresas)	X	
Sobre las ventas (IVA)	X	
Sobre patrimonio y activos	X	
Sobre comercio exterior	X	
Sobre vehículos		X
Sobre bienes inmuebles		X
Sobre funcionamiento comercial (Patentes)		X

Fuente: elaboración propia en función de la normativa vigente.

En el nivel central, en los distintos impuestos que son de su competencia, existen amplias atribuciones, tanto en la capacidad para definir las bases y exenciones, como en la capacidad de administración y gestión. En el nivel municipal sin embargo, no ocurre lo mismo, existiendo algunas atribuciones que son exclusivas del nivel central. Como se observa en el cuadro N°4, esta situación es particularmente visible para los impuestos sobre los bienes inmuebles (que gravan propiedades territoriales), donde las atribuciones para la determinación de bases, exenciones e incluso de administración y gestión, están en el nivel central. De esta forma, si se siguiera la taxonomía tradicional, este tipo de impuestos incluso no se clasificaría como un ingreso municipal propio.

⁴ Solo en los últimos dos años se han creado nuevos departamentos de desarrollo en los Gobiernos Regionales que podrían asumir tareas relacionadas al desarrollo económico.

Cuadro n°4
Caracterización de los impuestos a nivel local

Impuesto	Determinación bases y exenciones	Administración y recaudación	Disposición
Sobre vehículos	Central	Municipal	Libre
Sobre bienes inmuebles	Central	Central	Libre
Sobre funcionamiento comercial (Patentes)	Central	Municipal	Libre

Fuente: elaboración propia en función de la normativa vigente.

Tanto para los impuestos sobre vehículos y el funcionamiento comercial, la administración y gestión de los mismos forma parte de las atribuciones del nivel local. Sin embargo, la determinación de bases y exenciones siguen estando en el nivel central y solo con la reciente Ley de Rentas II, se han ampliado las atribuciones al nivel local para la fijación de tasas. En lo que respecta a la disposición de los fondos, sí existe una autonomía importante y no existen mayores condicionamientos para el gasto.

En definitiva, el nivel local a pesar de ser el único que tiene competencias tributarias, solo cuenta con atribuciones para la fijación de tasas (pero no exenciones) relacionadas con los impuestos de patentes comerciales. De esta manera, sus atribuciones en materia tributaria siguen siendo aún muy limitadas, pues gran parte de ellas siguen estando bajo el control del nivel central de gobierno. Esta situación afecta sin duda el poder tributario de los niveles subnacionales, sin embargo, esto no ha sido materia de discusión, por lo que al parecer existiría cierta conformidad con la modalidad actual de distribución de competencias y atribuciones en materia de ingresos de los distintos niveles de gobierno.

El análisis cualitativo se puede extender también al sistema de transferencias, el cual presenta estructuras diferentes para los niveles regionales y locales. El sistema de transferencias al nivel local, está compuesto básicamente por tres instrumentos: a) el Fondo Común Municipal (FCM); b) las subvenciones al sistema de educación y salud; y c) transferencias para inversión e infraestructura asociadas principalmente al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) a través de la postulación de proyectos al Banco Integrado de Proyectos (BID). Sin embargo, en los informes financieros del nivel municipal solo se incluyen como parte de los ingresos locales los vinculados al FCM, siendo el resto de transferencias consideradas o informadas de manera complementaria.

En el cuadro N°5 se presenta un esquema general de cómo se pueden analizar las transferencias según la clasificación entregada por Giménez (2003: 98). Se observa entonces que el único instrumento de transferencia que no es condicionado es el FCM. En el caso de la subvenciones, los fondos son ocupados íntegramente en pago del personal y otros gastos administrativos en las áreas de educación y salud (el nivel local solo

actúa como intermediario), mientras que los fondos asociados al FNDR son utilizados exclusivamente en infraestructura y dependen del tipo de proyecto que es presentado al BID. Además, para el caso de los proyectos FNDR, este es un instrumento que en su cuantía y sistema de reparto es discrecional, por cuanto depende de la cantidad y calidad de proyectos presentados por cada municipio, los cuales después de una adecuada revisión técnica, son definitivamente asignados por el consejo regional, que incorpora criterios políticos en su distribución.

Cuadro n° 5
Clasificación de transferencias al nivel local

Transferencia	Disposición	Nivel de Transferencia	Sistema Reparto
FCM	Incondicionada	Entre el nivel local	Formulado
Proyectos inversión e infraestructura	Condicionada	Desde el nivel regional	Discrecional
Subvención Educación y Salud	Condicionada	Desde el nivel central	Formulado

Fuente: elaboración propia en función de la normativa vigente.

Analizando ahora el FCM, éste es un instrumento de transferencias que actúa como un mecanismo de redistribución de recursos entre las municipalidades, que tiene por objetivo disminuir la brecha fiscal, de manera que los municipios que presentan una mejor base tributaria aportan recursos a los municipios de menores ingresos. La conformación del FCM se puede apreciar en el cuadro N° 6, donde se observa la marcada diferencia en el aporte de las comunas de mayores ingresos del país (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura). La mayor proporción del FCM lo aportan el impuesto territorial, las patentes comerciales y los permisos de circulación de vehículos, con las diferencias respectivas para las cuatro comunas de mayores ingresos. Un alcance importante de efectuar es que el gobierno central considera un aporte al FCM, según la ley anual del presupuesto, aporte que sin embargo no representa más del 3 por ciento del fondo total, no alterando en esencia la nivelación de tipo horizontal entre municipios.

Cuadro n° 6
Conformación del fcm

Tipo Impuesto	Aporte General Comunas	Aporte Comunas Ricas
Sobre bienes inmuebles	60%	65%
Sobre vehículos	62,50%	65%
Sobre funcionamiento	0%	55% Santiago y 65% Providencia
Comercial		Las condes y Vitacura

Fuente: elaboración propia en función de la normativa vigente.

Analizando ahora las transferencias en el nivel regional, los instrumentos asociados están orientados a facilitar las competencias en el ámbito de la inversión. De acuerdo con la legislación vigente existen tres mecanismos de financiamiento de inversiones que operan a nivel regional: a) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), es el principal instrumento de inversión pública descentralizada que han tenido a su disposición las regiones, consistentes en transferencias directas desde el nivel central; b) Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), línea de inversión que opera a través de la asignación de recursos a las regiones por parte de un ministerio o servicio público para que el consejo regional lo distribuya entre los proyectos técnicamente elegibles; y c) Convenios de Programación, que son acuerdos de transferencia de recursos suscritos bilateralmente entre el gobierno regional y alguna repartición pública específica, en el que se compromete un programa plurianual de inversiones bajo la responsabilidad de la región en cuestión.

Al clasificar las transferencias según el esquema elaborado para el nivel local, se observa que el FNDR es el único instrumento que no es totalmente condicionado y que entrega mayor libertad de acción a los gobiernos regionales, mientras que tanto el ISAR como los convenios regionales son condicionados en su totalidad por los respectivos sectores públicos que efectúan las transferencias, los que además cuentan con un sistema de reparto discrecional, por lo que se restringen las opciones para actuar de forma planificada. En términos cuantitativos, el FNDR también es el fondo de mayor trascendencia en el gasto regional, por lo que resulta un adecuado objeto de estudio para analizar desde una perspectiva complementaria la descentralización del gasto.

Cuadro n° 7
Clasificación de transferencias al nivel regional

Transferencia	Disposición	Nivel de Transferencia	Sistema Reparto
FNDR	Parcialmente condicionado	Desde el nivel central	Formulado
ISAR	Condicionado	Desde el nivel central (a través de la administración sectorial)	Discrecional
Convenios de Programación	Condicionado	Desde el nivel central (a través de la administración sectorial)	Discrecional

Fuente: elaboración propia en función de la normativa vigente.

Según el informe elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) el año 2008, la inversión pública regionalizada ha experimentado una evolución creciente, lo que da cuenta de un avance positivo en el proceso de descentralización en el gasto a nivel regional. Este crecimiento ha tenido su origen principal en el aumento de los recursos asociados a las provisiones, establecidos en el presupuesto de la SUBDERE, pero que posteriormente son distribuidos hacia las regiones, condicionando su gasto a sectores

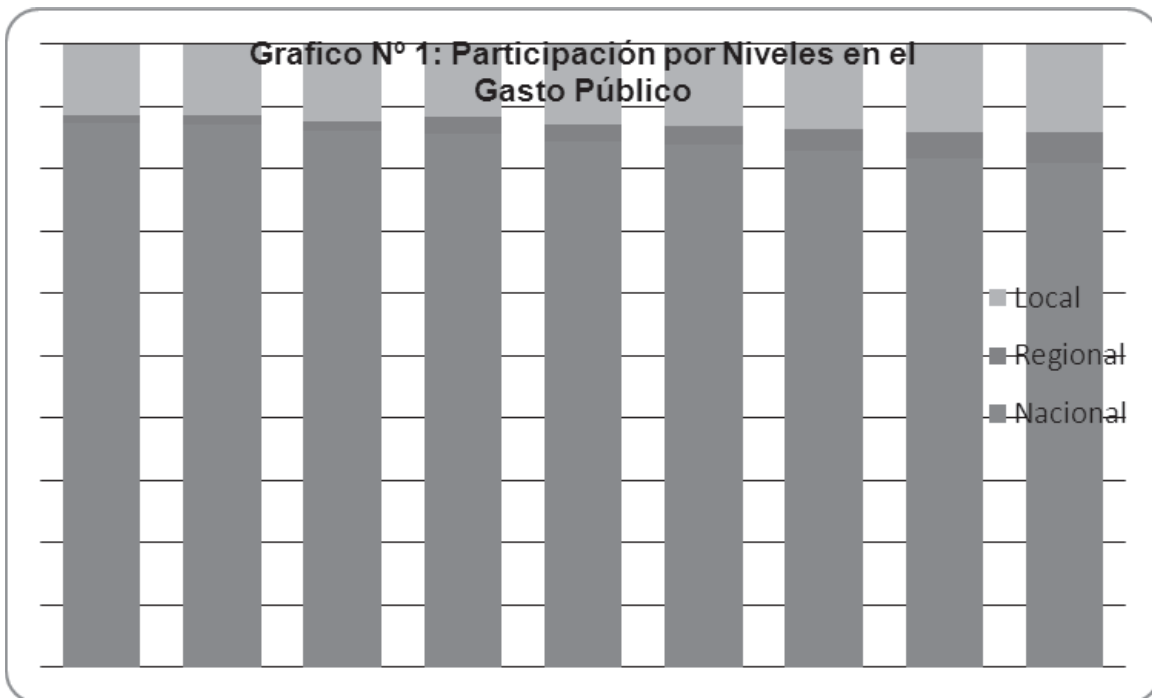
específicos, como la electrificación rural o el programa mejoramiento de barrios. De esta forma, si bien los recursos del FNDR han aumentando de forma sustancial, lo han hecho principalmente en su componente condicionado (SUBDERE 2008: 9).

Por otra parte, desde su creación el FNDR ha sido utilizado fundamentalmente como mecanismo de nivelación territorial para mejorar el acceso de localidades o áreas rurales a servicios básicos, sin embargo, con la última reforma constitucional en materias de regionalización y descentralización aprobada el año 2005, este fondo incorpora también un objetivo explícito de desarrollo en los ámbitos económico, social y cultural, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Un importante desafío será entonces comprobar, después de un periodo pertinente, si este cambio formal ha logrado traducirse en cambios reales en las iniciativas financiadas por el nivel regional.

2. El enfoque cuantitativo

Desde la perspectiva del gasto, un primer aspecto a resaltar, es que la fuente oficial que maneja la información a nivel agregado de las cuentas nacionales (Dirección de Presupuestos, DIPRES), imputa los gastos asociados a transferencias regionales en el nivel central y no donde se realizan los desembolsos en términos efectivos. De esta forma, como los gobiernos regionales prácticamente no tienen ingresos propios, y su presupuesto se conforma íntegramente a través de transferencias, no figuran en las estadísticas oficiales como ejecutoras de gasto.

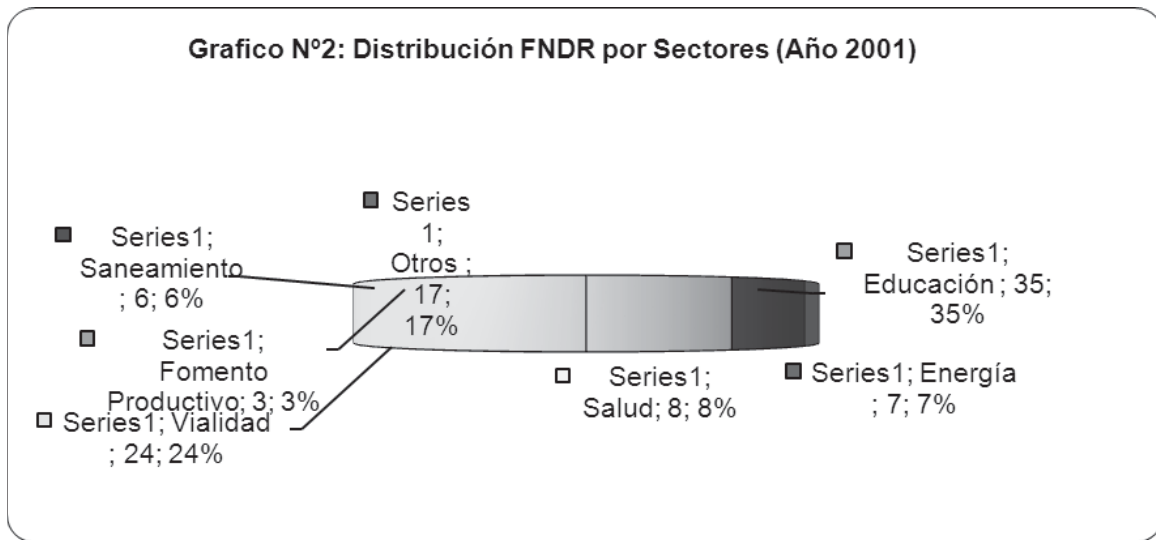
Para obtener información respecto a la distribución territorial que incluya el nivel regional, es necesario recoger información de estudios e informes elaborados por la SUBDERE, los cuales no se mantienen actualizados. En el gráfico N° 1 que se ilustra a continuación, se puede observar la evolución de la distribución del gasto entre los distintos niveles. En términos generales, el nivel central ha concentrado entre el 80 por ciento y 90 por ciento del gasto durante la década de los 90, aunque ha existido una tendencia levemente positiva hacia la descentralización del gasto a los niveles locales y regionales. Sin embargo, estos niveles son notablemente inferiores a los que presentan los países desarrollados y también el resto de países de Latinoamérica (Finot 2005: 38).



Década de 1990.

Fuente: construido a partir de documento de la SUBDERE (2001: 51).

Uno de los cambios más sustanciales en términos relativos ha estado en el nivel regional, donde el aumento del gasto ha superado el 250 por ciento en el periodo de análisis. Se debe considerar que las principales atribuciones de gasto en el nivel regional están asociadas a los temas de inversión en infraestructura pública, y en este sentido, ha existido una voluntad política expresa por descentralizar el gasto de inversión a los niveles regionales. Al analizar la distribución de la inversión pública en los distintos sectores para un año en particular (ver gráfico N° 2), se observa que gran parte de la inversión se encuentra en las áreas de educación y vialidad, orientadas a dar respuesta a necesidades básicas de mejoramiento de caminos rurales y establecimientos educacionales. Destaca también el escaso porcentaje de fondos destinados a la actividad del fomento productivo, aun cuando desde el mismo nombre del fondo, uno de sus objetivos fundamentales ha sido promover el desarrollo económico de las regiones.



Fuente: construido a partir de documento de la SUBDERE (2002: 58).

En el nivel local en tanto, el gasto también ha presentado un aumento leve pero continuo, el que puede estar originado por los efectos del aumento de las transferencias en educación y salud, y también por el efecto de la mayor recaudación interna producto de las modificaciones al FCM. En cuanto a la conformación del gasto del nivel local, resulta difícil obtener de las fuentes secundarias tradicionales, la distribución del gasto por funciones, situación en la que influye la gran cantidad de actuaciones compartidas entre niveles de gobierno y el elevado nivel de transferencias que se efectúan desde un nivel a otro.

Sin embargo, como una manera de identificar tendencias en dos áreas fundamentales como son educación y salud, se ha obtenido información de dos fuentes secundarias importantes. La primera de ellas corresponde al trabajo desarrollado por la SUBDERE el año 2001, donde se estima que al año 1999, el porcentaje del gasto local destinado a las áreas de educación y salud era del 38 por ciento y por ciento respectivamente. La segunda, forma parte de un estudio más reciente elaborado por el proyecto Eurososial⁵ y cuyos valores se muestran en el cuadro N°8, donde se observa que al año 2005, el área educación tiene una participación cercana al 48 por ciento de los gastos locales y muestra también la importante participación del nivel local en los gastos totales del sector educación.

⁵ El proyecto Eurososial, es una iniciativa de cooperación técnica de la Comisión Europea para promover la cohesión social en América Latina, a través del intercambio de experiencias en diversos ámbitos, entre los que se encuentra el área de fiscalidad. El estudio mencionado, ha sido recientemente presentando en el Instituto de Estudios Fiscales de España y se encuentra en proceso de publicación.

Cuadro n° 8
Distribución del gasto local en educación y salud

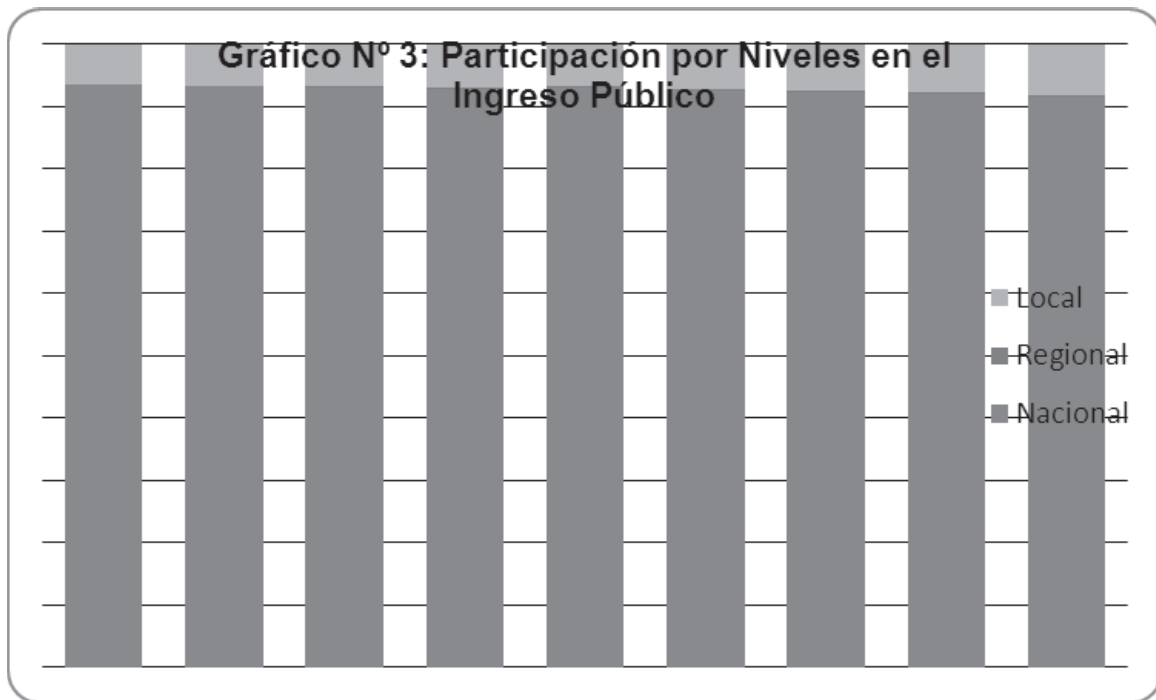
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto Educación Total como % PIB	4,00%	4,10%	3,90%	3,70%	3,40%
Gasto Salud Total como % PIB	3,10%	3,10%	3,10%	2,90%	2,80%
% Gasto Local en Educación	48%	48%	49%	49%	48%
% Gasto Local vs. Gasto Total en Educación	40%	40%	41%	42%	42%
% Gasto Local vs. Gasto Total en Salud	11%	12%	13%	13%	14%

Fuente: extraído del informe “La descentralización fiscal en América Latina” del proyecto Eurososial, elaborado en base a datos de la DIPRES.

Los datos de ambas fuentes muestran que gran parte del gasto local se concentra en las áreas de educación y salud, los que adicionalmente han crecido de forma continua. Sin embargo, como ya se ha mencionado, este mayor grado de autonomía municipal en la administración de los recursos, no ha ido acompañado de una autonomía programática ni de flexibilidad en la gestión.

Desde el punto de vista del ingreso, quedan de manifiesto también las limitaciones de los niveles subnacionales. En el gráfico N°3, se observa que al año 1998 la participación en el ingreso del nivel local alcanza al 8,2 por ciento, y considerando los ingresos marginales del nivel regional por concepto de donaciones, que ascienden al 0,2 por ciento, se obtiene que la participación total de los niveles subnacionales es de 8,4 por ciento. Esta cifra es muy inferior a la que presentan otros países de la región, como Argentina o México, donde los valores se sitúan cerca del 35 por ciento y 26 por ciento respectivamente (Finot 2005: 38).

Un elemento importante de señalar es que en este contexto de escasa participación de los niveles subnacionales, se puede observar un aumento relativo de la participación del nivel local, con las modificaciones a las leyes de renta municipal que se han efectuado en los últimos años, las cuales han posibilitado el aumento en los niveles de los recursos locales, mejorando también los mecanismos de distribución del Fondo Común Municipal. Los aumentos en términos de nivel se han debido fundamentalmente a que se impuso la obligación a todos los usuarios de la comuna de pagar el servicio de extracción de residuos domiciliarios y porque se han aumentado las bases tributarias de los impuestos territoriales que afectan directamente al nivel de ingresos locales.

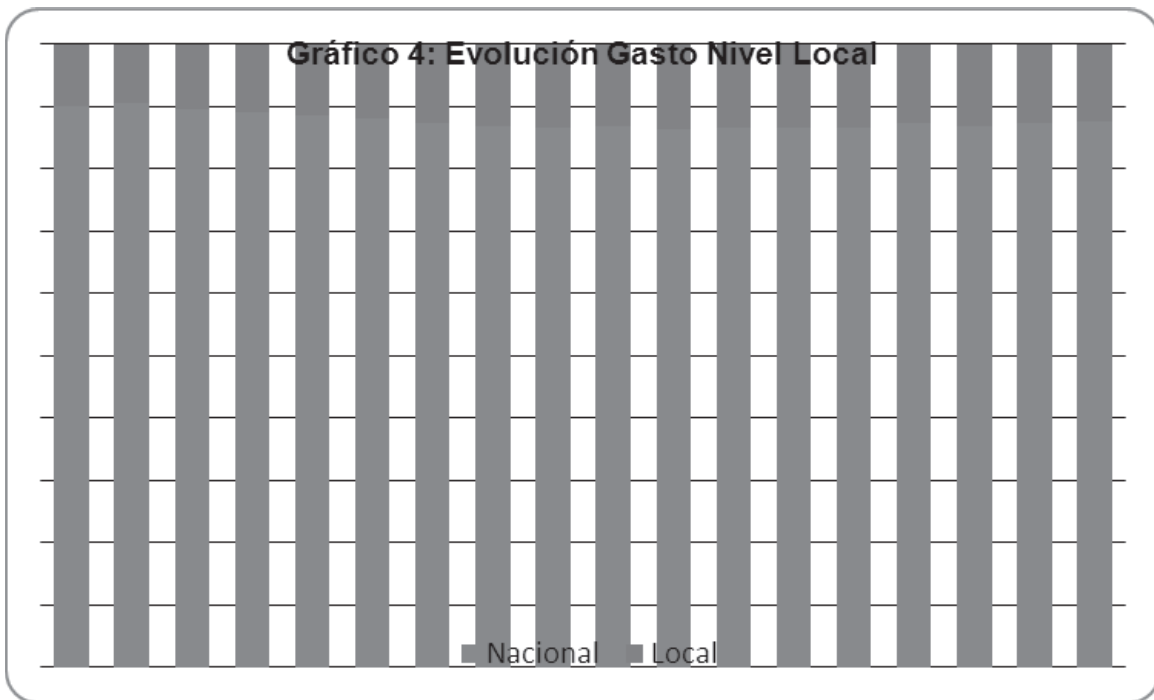


Década de 1990.

Fuente: Construido a partir de documento de la SUBDERE (2001: 51).

Aun cuando los datos presentados de la participación en ingresos y gastos son de la década anterior, al contrastar de manera general con los datos que actualmente muestra la DIPRES, se puede constatar que no han existido mayores cambios, e incluso que se ha estancado la evolución positiva que venía presentando la descentralización del gasto público en el nivel local, manteniéndose en el orden del 13 por ciento y 14 por ciento que presentaba a fines de la década del 90.

Donde al parecer sí se ha mantenido una tendencia levemente positiva del gasto, es en el nivel regional, como se puede observar en los informes sobre la evolución de la inversión regional (SUBDERE 2008: 8). Sin embargo, no existen cifras agregadas actualizadas que permitan hacer un seguimiento de la evolución del gasto total del nivel regional en el conjunto del gasto nacional, lo que permitiría construir índices actualizados respecto a la descentralización fiscal en todos los niveles de gobierno.



Década de 1990 y 2000.

Fuente: elaboración propia con datos de la DIPRES 2008.

IV. CONCLUSIONES

Aunque no se hace mención en el texto, una primera consideración necesaria al concluir el análisis, es constatar que en Chile las funciones de estabilización y distribución del sector público se encuentran centralizadas. Luego, la descentralización se ha focalizado principalmente en la función de asignación de bienes y servicios, tal como plantea la teoría del federalismo. Por otra parte, es clave situar este proceso en tres tipos de políticas públicas muy concretas: educación, salud e infraestructura pública, ámbitos donde efectivamente se han traspasado competencias y recursos, lo que permite ir contestando una de las preguntas que se planteaban originalmente en este análisis: en qué se descentraliza. Lo anterior es relevante también al constatar que la descentralización en Chile se ha enfocado principalmente desde la perspectiva del gasto, más que desde la perspectiva del ingreso.

Revisando en general el tipo de descentralización que se ha seguido en estos tres tipos de política, se puede plantear que existe cierta coherencia con lo que plantea Finot en cuanto a la distinción entre bienes sociales y territoriales, ya que si bien se ha descentralizado la administración de los establecimientos educacionales y centros de atención primaria, la definición de los criterios transversales de provisión, como los estándares metodológicos

y estructura organizativa se efectúan en forma centralizada. Incluso queda la duda de si el traspaso completo de la administración financiera de los centros educacionales ha sido prudente y si los municipios han sido capaces de entregar un servicio educacional que cumpla con ciertos mínimos, independiente del lugar donde se localice la población.

Por otro lado, las políticas de infraestructuras asociadas a los bienes territoriales, son las que han tenido un tipo de descentralización menos condicionada y en teoría han entregado mayor libertad a los niveles subnacionales para poder ajustarse a la demanda geográficamente diferenciada.

Sin embargo, surgen algunas interrogantes importantes que resultan complejas de responder con los antecedentes mostrados. Por ejemplo, entre las competencias traspasadas a los niveles subnacionales se encuentran las vinculadas al desarrollo económico, pero no queda claro si efectivamente existen recursos y capacidades para que desde los distintos niveles se pueda asumir esta competencia. Esta situación resultaría más crítica en el nivel local, donde la mayor parte de los recursos descentralizados están asociados a políticas específicas (salud y educación) y considerando además los gastos relacionados al personal municipal, queda escaso margen para trabajar en otros ámbitos como el desarrollo económico.

Resultaría interesante entonces investigar si efectivamente los gobiernos locales cuentan con cierta flexibilidad presupuestaria para abordar otro tipo de políticas que no sean salud y educación. ¿El 13% o 14% del gasto descentralizado al nivel local, entrega efectivamente oportunidades para trabajar en otro tipo de políticas sociales o económicas al municipio?

Esta situación tiene estrecha relación con las características de las transferencias, donde queda en evidencia la elevada condicionalidad de varios de los instrumentos descritos y la poca flexibilidad de acción con que cuentan los gobiernos subnacionales. Esto se asocia con la segunda pregunta planteada al inicio: ¿cómo se ha descentralizado? Las cifras globales que muestran los índices cuantitativos no reflejan el cómo se descentraliza, ya que no es irrelevante que cerca de la mitad del gasto que se ha descentralizado en el nivel local, esté condicionado en ámbitos preestablecidos. Conocer con claridad y poder modificar la estructura de algunas transferencias, puede permitir lograr mejoras sustanciales en la calidad del proceso de descentralización, sin tener necesariamente que variar considerablemente los aspectos cuantitativos.

Lo importante de incorporar la perspectiva cualitativa al proceso de descentralización fiscal, es poder plantearse preguntas complementarias para seguir avanzando en la descentralización. Cuando se plantea la necesidad de aumentar el gasto público en los niveles subnacionales ¿en qué ámbitos y políticas se deben concentrar esos recursos y bajo qué condiciones se entregarían? Puede que no existan mejoras importantes en el proceso

de descentralización si se transita desde un 14 por ciento a un 18 por ciento del gasto en el nivel local, si ese incremento no es más que un reflejo del aumento, por ejemplo, de los recursos condicionados a los servicios de educación. Sin embargo, si ese mismo aumento estuviera destinado a áreas donde efectivamente se potenciara el rol de un gobierno local para atender a demandas geográficamente diferenciadas, asociadas por ejemplo a las políticas de desarrollo económico, existiría un avance sustancial en el proceso de descentralización.

En definitiva, analizar los aspectos cualitativos de la descentralización, incorporando al análisis el qué y cómo se descentraliza, permitiría avanzar adecuadamente en uno de los principales objetivos de la descentralización: responder adecuadamente tanto a las necesidades como a las realidades que presentan los ciudadanos que habitan los distintos territorios, aspectos que usualmente han quedado relegados en los estudios del proceso descentralizador.

REFERENCIAS

Benavente Millán, Diego. 2007. *Descentralización, La Revolución Olvidada*. Temuco: Editorial UC Temuco.

CEPAL. 1993. *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Santiago: Serie Política Fiscal.

Finot, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Santiago: Serie Gestión Pública ILPES.

_____. 2005. "Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo Local". *Revista de la CEPAL* 86: 29-46.

_____. 2007. "Los procesos de descentralización en América Latina". *Revista de Investigaciones Regionales* (España) 10: 173-200.

Giménez Montero, Antonio. 2003. *Federalismo fiscal. Teoría y Práctica*. Valencia: Editorial Tirant le Blanch.

Letelier, Leonardo. 2004. "Alcances y desafíos de la descentralización fiscal en Chile". Consulta noviembre, 2008. (www.fes.cl/documentos/descent/alcancesydesafios.pdf).

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. 1992. *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*. Madrid: Editorial McGraw-Hill.

Qates, Wallace. 1972. "Un enfoque económico del federalismo". Pp. 403-417 en *Lecturas de Hacienda Pública*, editado por Juan Francisco Corona. Madrid: Minerva Ediciones.

_____. 1999. "An essay on fiscal federalism". *Journal of Economic Literature* 37 (3): 1120-49.

Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano, ed. 2001. *Descentralización. Nudos Críticos*. Santiago: CIEPLAN y Asesorías para el Desarrollo Editores.

Rosen, Harvey. 2008. *Hacienda Pública*. Madrid: Editorial McGraw-Hill.

SUBDERE. 2001. *El Chile Descentralizado que Queremos: Hacia un Nuevo Municipio*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional.

_____. 2002. *El Proceso de Descentralización en Chile*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional.

_____. 2008. *Evolución y análisis de la inversión de decisión regional (IDR), 1990-2007*". Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional.