

**DESCENTRALIZACION FISCAL:
EL CASO DE CHILE**

José Espinoza y Mario Marcel



NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1993

Este documento fue preparado por el Sr. José Espinoza, Ingeniero Comercial, Jefe del Sector Educación-Interior de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Sr. Mario Marcel, Economista M. Phil y Candidato a Doctor en Economía, Universidad de Cambridge, Gran Bretaña quien se desempeña como subdirector de Racionalización y Función Pública en la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; para el Proyecto Regional (CEPAL/GTZ) Descentralización Fiscal en América Latina.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores.

INDICE

	Pág.
PREFACIO	5
RESUMEN EJECUTIVO	7
I. INTRODUCCION	17
II. MARCO SOCIOECONOMICO E INSTITUCIONAL	19
1. Contexto Económico y Social.....	19
2. Contexto Político-Institucional.....	23
III. ANTECEDENTES SOBRE LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN CHILE.....	27
1. El Sector Público en la Economía.....	27
2. El Proceso de Descentralización	29
3. Asignación de Responsabilidades, Competencias y Recursos	35
4. Dimensiones Financieras de la Descentralización Fiscal	40
5. Equidad Vertical	43
6. Equidad Horizontal	44
IV. EVALUACION DEL PROCESO	45
1. Descentralización y Eficiencia Económica: Una Revisión de la Literatura.....	45
2. Aspectos de la Descentralización Fiscal en Chile.....	50
NOTAS	62
BIBLIOGRAFIA.....	71

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. En él se realiza un análisis de la experiencia de Chile en cuanto al proceso de descentralización fiscal. Se presentan los antecedentes y principales hechos que han marcado dicho proceso. Este, es de particular importancia dado que se ha convertido en una suerte de ejemplo para otros países latinoamericanos que están iniciando la descentralización de sus finanzas públicas. Sin embargo, esta experiencia aún se encuentra en una primera fase y se están proponiendo y discutiendo medidas que lleven por una parte a un sistema de financiamiento local más sólido y flexible a las mayores competencias que vienen teniendo las comunas y, por otra, a la efectiva puesta en marcha de los gobiernos regionales recientemente creados que aseguren una gestión adecuada y compatible con las responsabilidades traspasadas desde el gobierno central . Este documento junto con el trabajo dedicado a estudiar la experiencia de la descentralización fiscal desde una perspectiva local -el de la comuna de Concepción- intentarán mostrar un panorama amplio de la experiencia descentralizadora en Chile.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

RESUMEN

1. La descentralización es un área emergente en las políticas públicas en América Latina. Esta provee una base imprescindible para la construcción de democracias más estables, con capacidad de resolución de sus conflictos y de provisión de bienes y servicios públicos de acuerdo a las necesidades de la comunidad local.
2. La descentralización fiscal es un ingrediente imprescindible de todo proceso de descentralización institucional. Los aspectos fiscales a menudo subyacen a las mayores tensiones y conflictos que se experimentan durante dicho proceso y justifican la actitud habitualmente cautelosa de las autoridades económicas al respecto.
3. La experiencia chilena en materia de descentralización es citada con frecuencia como un paradigma digno de imitar por otros países. En las últimas dos décadas el país experimentó una reorganización en su estructura político-administrativa, un audaz proceso de traspaso de recursos y responsabilidades a los municipios, y una reforma política orientada a la creación de Gobiernos Regionales y la democratización de los municipios. La descentralización no sólo ha avanzado con rapidez, sino que ha acompañado al desarrollo económico y político del país en la última década. En este proceso, los aspectos fiscales han tenido un papel central.

Contexto institucional

4. A lo largo de prácticamente toda su historia independiente el Estado chileno ha tenido carácter unitario. La actual Constitución señala, sin embargo, una clara opción por la descentralización. Esta contempla dos niveles subnacionales de Gobierno: el regional y el comunal o local.
5. Los municipios cuentan con competencias concentradas en la administración de la infraestructura comunal y la prestación de servicios sociales, con una autonomía garantizada por la propia Constitución, fuentes propias de financiamiento y una clara concentración de responsabilidades en el Alcalde.
6. Los Gobiernos Regionales, por su parte, creados sólo tras una reforma constitucional aprobada en 1991, tienen como función principal promover el desarrollo económico y social de la Región, dentro del marco normativo propio de un servicio público descentralizado, incorporado al sistema administrativo y financiero del Gobierno Central.
7. El actual modelo de descentralización en Chile es el resultado de un conjunto de reformas

implementadas a lo largo de las últimas dos décadas. Estas reformas se expresaron en los procesos de regionalización y municipalización impulsados desde mediados de los 70 por el régimen autoritario y por las reformas constitucionales de 1991.

8. En 1974 importantes cambios en la división político-administrativa de Chile dio origen a lo que se ha denominado como proceso de regionalización. Esta reforma dividió al territorio en 13 regiones y 51 provincias. Las regiones quedaron a cargo de un intendente y las provincias de un gobernador, ambos de la confianza exclusiva del Presidente de la República. Esta estructura se consolidó en la Constitución Política de 1980.

9. La estructura político-administrativa creada en 1974 se expresó en una nueva red jerárquica al interior del Estado desde el Ministerio del Interior hacia los intendentes y gobernadores. Asimismo, se estableció una estructura institucional y administrativa de respaldo a la administración regional para apoyar una gestión territorial más descentralizada. Para este efecto se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES), las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) y las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI).

10. Un objetivo importante de la regionalización fue generar procesos más descentralizados de asignación y administración de los recursos públicos. Para ello se creó en 1975 el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Dicho Fondo financia inversiones en infraestructura productiva y social de interés local, mediante un proceso estructurado de identificación y selección descentralizada de proyectos. Los recursos del FNDR son distribuidos anualmente a las regiones, sobre la base de una fórmula preestablecida y, hasta 1991, fueron asignados a proyectos específicos por los COREDE. Durante la mayor parte del período 1975-91, el FNDR movilizó recursos cercanos a un 2% del PIB.

11. El proceso de regionalización desarrollado entre 1975 y 1989 respondió al menos a tres objetivos distintos: (a) un objetivo geopolítico, orientado a un control y ocupación armónicos de los espacios territoriales, promoviendo especialmente a las regiones extremas; (b) un objetivo político, orientado a generar un sistema en el cual la población se organiza bajo un esquema territorial-corporativo como alternativa a las organizaciones sociales y políticas tradicionales, y (c) un objetivo económico, orientado a hacer operar el principio de subsidiariedad al interior del Estado y facilitar el proceso de privatización de lagunas funciones públicas tradicionales.

12. Con el retorno de la democracia las dimensiones geopolíticas y corporativistas del proceso de regionalización se debilitaron, surgiendo en su lugar, una fuerte demanda por mayor participación de las regiones en las decisiones públicas. La Reforma Regional de 1991 ha buscado responder a estas demandas; para ello, junto con crear los Gobiernos Regionales, se han creado nuevos instrumentos, como las inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR), que trasladan al nivel regional la decisión sobre la asignación de recursos a proyectos específicos de inversión dentro de programas administrados tradicionalmente por el nivel central.

13. Hasta mediados de los 70 los municipios tuvieron escasa relevancia dentro del aparato público chileno. Esta situación se alteró radicalmente a partir de fines de los 70. Desde entonces y durante gran parte de la década siguiente, se llevaron a cabo profundas reformas que multiplicaron las responsabilidades y recursos de los municipios.

14. Las reformas implementadas entre 1979 y 1989 estuvieron orientadas a ampliar el rango de competencias de los municipios. Mientras en el ámbito territorial dichas reformas institucionalizaron algunas funciones convencionales ligadas a la administración y desarrollo del espacio urbano, en el terreno social ellas involucraron una significativa expansión de funciones, pasando los municipios a compartir responsabilidades con el gobierno central en la provisión de servicios de educación, salud, cultura, recreación, deporte, promoción del empleo, vivienda y asistencia social.

15. Este traspaso de responsabilidades al nivel local tuvo como contrapartida un conjunto de cambios en el marco financiero y administrativo de operación de los municipios, orientados a dotar a éstos de la autonomía y el instrumental necesarios para asumir dichas responsabilidades. Así, se estableció un sistema de ingresos tributarios de exclusivo beneficio local, acompañados de un mecanismo de redistribución de estos recursos -el Fondo Común Municipal- destinado a compensar a los municipios de comunas con una menor base tributaria. Se estableció, además, un sistema de cobro para algunos servicios municipales.

16. En el ámbito social se traspasó a los municipios la administración de establecimientos educacionales públicos y los consultorios de salud primaria, proceso que se extendió durante toda la década de los 80. Dicho traspaso fue acompañado por un sistema de financiamiento de estos servicios consistente en transferencias desde el gobierno central basadas en las prestaciones otorgadas por estos establecimientos y por la liberalización del régimen laboral del personal correspondiente.

17. La implementación de las reformas municipales se extendió a lo largo de toda la década del 80, requiriendo de sustanciales esfuerzos para su implementación y consolidación. Durante esta etapa, las reformas no sólo enfrentaron importantes obstáculos económicos, administrativos y políticos sino que se pusieron en evidencia los sesgos del proceso de descentralización bajo el régimen autoritario. Entre éstos destaca el peso de los factores políticos en el funcionamiento del sistema. Por esta razón es que el principal esfuerzo tras el término del régimen autoritario ha estado orientado a democratizar los municipios.

Descentralización de responsabilidades y financiamiento

18. El proceso de descentralización desarrollado en Chile a lo largo de las últimas dos décadas ha involucrado el traspaso y delegación de importantes funciones desde el nivel nacional al regional y local. Tales traspasos han ido acompañados de adecuaciones en la estructura institucional, administrativa y financiera de los gobiernos subnacionales, facilitando el ejercicio por parte de éstos de sus nuevas responsabilidades. Esta relativa armonía en el traspaso de responsabilidades, competencias y recursos es uno de los aspectos

más salientes del proceso de descentralización chileno.

19. El papel de los gobiernos regionales se ha orientado hacia la promoción del desarrollo. El principal instrumento con que se ha dotado a los gobiernos regionales para cumplir esta función es la identificación y selección de proyectos de inversión de beneficio local. Dicha función no involucra siempre responsabilidad sobre la ejecución de los proyectos, la que puede ser asignada o convenida con otros organismos públicos. Asimismo, los gobiernos regionales deben enmarcarse dentro de los presupuestos asignados a este fin por el gobierno central, no contando con ingresos propios para ello. En otras palabras, los gobiernos regionales asignan recursos de inversión del gobierno central a proyectos de inversión que, en una buena proporción serán operados por otros niveles de gobierno, especialmente el municipal.

20. En el ámbito municipal existe una relación bastante estrecha entre responsabilidades y fuentes específicas de financiamiento. Así, los ingresos operacionales y tributarios financian la operación regular de los municipios y la provisión de bienes públicos, en tanto que parte importante de las inversiones operan sobre la base de transferencias. Igual cosa ocurre con la operación de los establecimientos de educación y salud municipalizados, los cuales se financian con transferencias corrientes desde los ministerios respectivos, calculados en función de los servicios prestados.

21. Pese a la amplitud de las responsabilidades de los municipios y a la magnitud de los recursos movilizados por éstos, la estructura de funciones, competencias y recursos a este nivel de gobierno enfrenta importantes rigideces. Entre dichas rigideces destaca la existencia de compartimientos presupuestarios aislados, la escasa flexibilidad en el sistema de ingresos propios y la fuerte incidencia de las trasferencias con destinos preasignados por el gobierno central, las que han crecido en términos relativos en los últimos años.

22. Bajo el esquema de descentralización vigente en Chile, la totalidad de los gastos en el nivel regional se financian con trasferencias del Gobierno Central. Como se ha señalado más arriba, estos recursos se destinaron, hasta 1992, íntegramente al financiamiento de proyectos de inversión del FNDR. Sólo a partir de 1993, con la plena vigencia de la Reforma Constitucional de 1991, los gobiernos regionales contarán con patrimonio y presupuesto propio –dentro del marco del presupuesto general de la nación– incluyéndose en éste último algunas fuentes adicionales de financiamiento, aún de escasa magnitud, y los gastos necesarios para su funcionamiento.

23. Los recursos financieros movilizados por los municipios, por su parte, han experimentado una considerable expansión en los últimos 15 años. Entre 1979 y 1981 los ingresos generados por la Ley de Rentas Municipales permitieron duplicar los ingresos propios de los municipios. Por su parte, las transferencias para el financiamiento de servicios traspasados permitieron una expansión adicional de los ingresos municipales, representando hacia fines de la década del 80 un 40% del total de ingresos municipales corrientes. No obstante, estas transferencias estuvieron asociadas a un volumen aproximadamente equivalente de mayores gastos. El crecimiento de las transferencias, unido

a la generación de ingresos operacionales por parte de los municipios, llevó a expandir sustancialmente la participación de los ingresos no tributarios en el total de ingresos municipales, la que pasó de un tercio del total en 1980 a más de un 60% en 1991.

24. De este modo, desde representar menos de un 1% del PIB a mediados de los 70, los recursos administrados a nivel subnacional, luego de duplicarse a fines de la década, se triplicaron entre 1980 y 1991. En 1991 el total de estos recursos equivalía a un 3.4% del PIB y a un 15% del gasto del gobierno central.

25. El gasto corriente municipal se multiplicó por 6 entre 1980 y 1991, pasando de un 0,6% del PIB en 1980 a un 2,7% en 1991, aumentando, incluso, su participación en el gasto municipal total. Este crecimiento se explica por la notable expansión de los gastos en servicios traspasados de educación y salud, los que llegaron a representar, al final del período, alrededor de un 1,8% del PIB y casi un 60% del gasto municipal total.

26. Los niveles regional y local han llegado a representar aproximadamente un 9% de la inversión pública cada uno, pero con tendencias opuestas. Así, mientras la inversión del nivel regional ha crecido a lo largo de los últimos 6 años, la inversión municipal ha experimentado en el mismo período una sostenida declinación. Dicha caída se explica por la presión que sobre las finanzas municipales han ejercido los gastos de operación de los servicios traspasados los que, debido a la caída en el valor real de las transferencias desde el nivel central, han demandado crecientes aportes de recursos municipales propios.

27. Una de las características salientes del modelo chileno de descentralización es el alto peso que representan las transferencias desde el nivel central en el financiamiento de los gobiernos subnacionales. En la última década éstas han fluctuado, entre un 1,5% y un 2% del PIB. De estas transferencias, la mayor parte corresponde a los aportes para el financiamiento de los establecimientos de educación y salud municipal, los que representaban, hacia el final del período alrededor de un 70% del total de transferencias a los gobiernos subnacionales.

Equidad vertical y horizontal

28. En el caso de los gobiernos regionales en Chile, la evaluación del grado de equilibrio vertical es relativamente simple; aunque dichos gobiernos gozan de un alto grado de autonomía en la asignación de sus gastos --extendida incluso a programas de inversión del Gobierno Central--, enfrentan una alta dependencia en materia de ingresos, estando éstos constituidos, hasta 1991, exclusivamente por transferencias del Gobierno Central.

29. En el caso de los municipios, es posible apreciar un equilibrio relativamente estable entre los recursos de administración autónoma y aquellos condicionados por el Gobierno Central, representando cada uno de estos componentes aproximadamente la mitad de las finanzas municipales. No obstante, a lo largo del período 1980-91 se ha registrado un sostenido déficit en el componente no autónomo de las finanzas municipales. Estos desequilibrios, vinculados a la administración de los servicios traspasados de educación y

salud, ha sido causa de conflictos entre el Gobierno Central y los municipios.

30. El proceso de descentralización fiscal en Chile ha involucrado también una fuerte desconcentración de la inversión pública. Ello se expresa en el hecho de que la Región Metropolitana de Santiago, pese a contener a cerca de un 40% de la población del país así como una importante fracción de la generación de valor agregado e ingresos tributarios, absorbió sólo un 28% de la inversión pública regionalizable. De este modo, se ha producido una sobrecompensación de las regiones extremas del país en detrimento de la Región Metropolitana, la que registra niveles de inversión por habitante notoriamente inferiores a los del resto del país.

Evaluación del proceso

31. Desde un punto de vista económico, la descentralización se justifica en la diversidad. Al existir bienes y servicios públicos que son consumidos en un patrón espacial diferenciado, por comunidades con preferencias diversas, los gobiernos subnacionales pueden incrementar el bienestar general ajustando la recaudación y asignación de recursos públicos a las prioridades y capacidades de sus comunidades. Por estas razones, un sistema de descentralización es eficiente cuando los gobiernos subnacionales cumplen funciones que permiten aprovechar las ventajas de la asignación local de recursos y cuentan con autoridad fiscal para ello.

32. La derivación de los efectos de la descentralización sobre la eficiencia económica depende, sin embargo, de dos supuestos fundamentales:

- a. La existencia de flexibilidad fiscal a nivel local, expresada en la autonomía de las autoridades subnacionales para ajustar sus ingresos y gastos a las preferencias de la comunidad.
- b. La existencia de mecanismos de decisión individual y colectiva por parte del público, expresada ya sea en movilidad geográfica de los habitantes o en mecanismos democráticos de decisión y control del gobierno respectivo.

Mientras esta última condición determina la posibilidad de revelar las preferencias de la comunidad, la primera determina la vialidad de materializar dichas preferencias.

33. Las condiciones anteriores no se cumplen con facilidad. La flexibilidad fiscal rara vez es suficientemente amplia y a menudo está limitada por las autoridades fiscales o por elementos institucionales intrínsecos a la administración pública nacional. La movilidad geográfica, por otra parte, es un supuesto de relevancia incierta en los países en desarrollo, por lo que la expresión de decisiones locales debe descansar en mecanismos institucionales, como la designación democrática de las autoridades municipales o regionales, mecanismos electorales o paraelectorales a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar sus preferencias, y sistemas de seguimiento, fiscalización y control sobre las autoridades. Estos mecanismos, sin embargo, se encuentran escasamente presentes en la realidad política e

institucional del mundo en desarrollo.

34. El análisis de la experiencia chilena de descentralización se ha concentrado tradicionalmente en los aspectos formales y operativos de las reformas implementadas durante los 80. Muchos estudios han obviado, sin embargo, las peculiares condiciones políticas en que este proceso se desarrolló, dadas por la designación centralizada de los alcaldes, la administración autoritaria de las intendencias, gobernaciones y municipios y la fuerte dependencia de la gestión local y regional de las políticas del gobierno central. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, puede argumentarse que buena parte de las ventajas de la descentralización desde el punto de vista de la eficiencia están determinadas por las posibilidades de elección colectiva a nivel local. Si tales posibilidades son ahogadas por una excesiva cuota de control autoritario y si, además, la autoridad fiscal de los gobiernos subnacionales está muy restringida, entonces es limitado el impacto que la descentralización puede tener sobre la eficiencia en la gestión del Estado.

35. Bajo el enfoque de las relaciones intergubernamentales que imperó durante el régimen autoritario, los municipios fueron vistos más bien como agentes del gobierno central, que como entidades autónomas con capacidad de decisión y asignación de recursos. Igualmente evidente es la experiencia del esquema de regionalización desarrollado por el régimen autoritario, dada la fuerte dependencia de intendentes y gobernadores del Ministerio del Interior y la integración corporativa de los Consejos Regionales de Desarrollo.

36. En estas circunstancias, la democratización de los municipios puede ser vista como una condición necesaria para un funcionamiento más eficiente del modelo chileno de descentralización. No obstante, la democracia local es mucho más que la elección de alcaldes y concejales por el voto popular. La profundización de la democracia local y el aporte de ésta al logro de una mayor consistencia entre las preferencias de la comunidad y los servicios prestados por los municipios requieren que se cumplan dos condiciones: (a) ampliar los espacios de elección a nivel local, como está propuesto ya respecto de la fijación de la tasa de impuesto territorial, por ejemplo, y (b) reforzar la gobernabilidad a nivel local, permitiendo que la comunidad pueda manifestar sus preferencias durante el proceso de toma de decisiones y evaluar sus resultados. Instrumentos como los planes anuales, audiencias públicas e informes de gestión son fundamentales a este respecto.

37. Los criterios anteriores son igualmente aplicables a la reforma regional. Dicha reforma, pese a crear un marco normativo apropiado para el traspaso de decisiones desde el nivel central al regional, ha apoyado dicho marco en una estructura político-institucional más frágil. Así, la combinación de un Intendente Regional que actúa en el doble carácter de representante del Presidente de la República y máximo ejecutivo del Gobierno Regional, y un Consejo Regional elegido de manera indirecta, se presta para el surgimiento de problemas de gobernabilidad difíciles de resolver. El éxito de este esquema dependerá, por lo tanto, de la capacidad para desarrollar procedimientos e instrumentos que fortalezcan la responsabilidad de las decisiones de los gobiernos regionales ante la comunidad respectiva.

38. Para que un proceso de descentralización basado en el traspaso de decisiones a la

comunidad local sea exitoso, desde el punto de vista económico, es esencial la base socioeconómica sobre la que se aplica. En general, se supone a este respecto la existencia de jurisdicción sobre unidades relativamente pequeñas, homogéneas y con alguna base tributaria.

39. La realidad chilena difiere significativamente de estos supuestos. La actual división político-administrativa del país consagra una enorme diversidad en el tamaño, riqueza y necesidades de las regiones y comunas. En el caso de estas últimas ha llegado a caracterizarse la situación vigente como de clara segregación social.

40. La consecuencia de esta situación es que una gran proporción de los municipios chilenos dependen casi exclusivamente de los aportes recibidos del Fondo Común Municipal, contando con nulas posibilidades de generar mayores ingresos propios. Por otra parte, los objetivos de compensación territorial en el FNDR generan grandes desequilibrios en la asignación de recursos a las regiones, obligando al gobierno a buscar formas alternativas de financiar proyectos prioritarios en los grandes conglomerados urbanos. Si en Chile se quiere asegurar una gestión subnacional más autónoma, es fundamental corregir estas situaciones, compatibilizando la división comunal y regional con la base económico-social necesaria para la operación eficaz de los gobiernos subnacionales.

41. Igualmente necesario para el éxito del proceso de descentralización es que el sistema de financiamiento a los gobiernos subnacionales aporte los incentivos necesarios para la asignación y uso eficiente de los recursos. En la actualidad, esta condición no se encuentra plenamente garantizada en Chile.

42. En primer lugar, es posible apreciar que a nivel municipal se ha generado en Chile una importante brecha entre las fuentes propias de financiamiento y los gastos necesarios para la operación regular de los municipios. Esto se debe, por un lado, a la desactualización de la base tributaria de beneficio local y, por otro a las inflexibilidades de las fuentes de financiamiento.

43. En segundo lugar, se aprecia una notoria rigidez en el sistema tributario local, el que opera sobre la base de tasas impositivas uniformes fijadas centralmente. Con ello se impide, por lo tanto que los habitantes de la comuna conozcan el costo de sus preferencias y tomen decisiones de acuerdo a ello. Esta situación debe ser revisada, buscando los mecanismos de flexibilidad de las tasas tributarias que aseguren un razonable equilibrio entre equidad y eficiencia.

44. En tercer lugar, es necesario revisar el sistema de transferencias intragubernamentales. En materia de inversión, los programas actuales de transferencias sin cofinanciamiento generan claros incentivos sobre las autoridades subnacionales a maximizar el número de proyectos de inversión aprobados y financiados, sin considerar la rentabilidad efectiva de éstos y los recursos que se requerirán posteriormente para su operación. La introducción de mecanismos que involucren un compromiso financiero más directo de los gobiernos subnacionales con el financiamiento inicial o la operación de las inversiones respectivas

ayudaría a mejorar significativamente la eficiencia en la asignación de estos recursos.

45. En lo que se refiere a los servicios de educación y salud primaria traspasados a las municipalidades, el problema central de los esquemas en operación en Chile radica en la posibilidad de compatibilizar de manera sostenible las obligaciones de gastos que demanda la operación de estos servicios con los aportes del Gobierno Central para su financiamiento cuando la mayor parte de estos recursos se destina al pago de remuneraciones. En estas condiciones, la definición de un "costo estándar" de servicio se confunde con la determinación de "remuneraciones adecuadas". Esta relación tan directa y evidente para los involucrados, compromete la viabilidad de una descentralización efectiva de estas funciones, por cuanto las presiones de los docentes y el personal de salud --eventualmente con el apoyo de las propias autoridades municipales-- se trasladan directamente al gobierno central. A su vez, la respuesta gubernamental a estas presiones puede limitar la autonomía municipal que justifica en primer lugar el traspaso de estas funciones.

46. Una última área que requiere de definiciones para el desarrollo del proceso de descentralización en Chile corresponde a la de gestión. Los municipios chilenos manifiestan evidentes limitaciones en las áreas de gestión financiera, programación de inversiones y planificación social. A su vez, los Gobiernos Regionales se encuentran en pleno proceso de formación. Además del desarrollo de incentivos apropiados a una mejor gestión subnacional, en Chile se requiere de un esfuerzo programado y sistemático para asegurar una claridad de gestión en estos niveles compatible con la magnitud de las responsabilidades traspasadas desde el Gobierno Central.

I. INTRODUCCION

La descentralización constituye un área emergente de las políticas públicas en América Latina. En países caracterizados por grandes desequilibrios económicos, sociales e incluso étnicos, la descentralización está llamada a proveer una base imprescindible para la construcción de democracias más estables, con capacidad de resolución de sus conflictos y de provisión de bienes y servicios públicos de acuerdo a las necesidades de la comunidad local.

No obstante, son los aspectos financieros los que con frecuencia dominan el debate sobre el proceso de descentralización. En América Latina, los países se ubican en dos grandes tendencias a este respecto. Por un lado, se encuentran países de estructura federal, como Argentina y Brasil, que, tras enfrentar grandes desequilibrios financieros en sus gobiernos Provinciales o Estaduales, buscan recomponer su modelo de descentralización de modo de reconciliar la autonomía a nivel subnacional con la disciplina fiscal. De otro lado, se encuentran países con estructura tradicionalmente unitaria, como Colombia, Ecuador y Chile, que, presionados por el descontento acumulado frente al centralismo, han iniciado un proceso de traspaso de recursos, competencias y responsabilidades a los niveles subnacionales de Gobierno, sean éstos locales o intermedios. La descentralización fiscal constituye, de este modo, un ingrediente imprescindible de todo proceso de descentralización institucional.

El proceso de descentralización no está exento de frustraciones, tensiones y conflictos. A los intereses regionales y locales se enfrentan autoridades económicas que abordan este proceso con notorio conservadurismo. Especialmente difícil es el caso de los países con estructura unitaria, donde para el gobierno central, descentralizar significa generalmente traspasar recursos y responsabilidades a organismos cuya experiencia y competencias son altamente cuestionables, a cambio de resultados inciertos, perdiendo, de paso, control sobre una parte importante de las finanzas públicas. En tales circunstancias, no sorprende la actitud oficial cautelosa frente a las propuestas más audaces de reforma.

La experiencia chilena en materia de descentralización es citada con frecuencia como un paradigma digno de imitar por otros países. En las últimas dos décadas el país experimentó una reorganización en su estructura político-administrativa, un audaz proceso de traspaso de recursos y responsabilidades a los municipios, y una reforma política orientada a la creación de Gobiernos Regionales y la democratización de los municipios. Este proceso ha tenido lugar en un marco de crecimiento económico y democratización. La descentralización, por lo tanto, no sólo ha avanzado con rapidez, sino que ha acompañado al

desarrollo económico y político de Chile en la última década.

Los aspectos fiscales han tenido un papel predominante en el proceso de descentralización en Chile. En la última década el Gobierno Central no sólo ha traspasado cuantiosos recursos financieros a los niveles regional y local, sino que ello ha ocurrido sin modificar la estructura unitaria del Estado y las normas de administración financiera para el conjunto del sector público. Al mismo tiempo, la posición financiera del sector público se ha fortalecido, constituyendo una base fundamental de la estabilidad económica en este período.

El presente trabajo examina el estado actual del proceso de descentralización fiscal en Chile, su historia reciente y sus perspectivas futuras. En la sección II se entregan algunos antecedentes fundamentales sobre el marco económico e institucional en que este proceso ha tenido lugar. En la sección III se revisa la evolución del proceso de descentralización en los últimos años y la estructura fiscal resultante. En la sección IV se lleva a cabo una evaluación de los resultados obtenidos, poniendo especial énfasis en la experiencia en el área municipal, por ser éste el nivel de mayor desarrollo en los últimos años.

II.- MARCO SOCIOECONOMICO E INSTITUCIONAL

El proceso de descentralización en Chile ha tenido un rápido desarrollo en las últimas dos décadas. Este período se ha caracterizado también por importantes cambios en la estructura económica, política e institucional del país. Como veremos, tales cambios han condicionado en gran medida las orientaciones del proceso descentralizador.

1.- Contexto Económico y Social

La evolución de la economía chilena en las últimas décadas se caracteriza por la superposición de dos fenómenos. Por un lado, un ciclo macroeconómico acentuado, en que períodos de expansión fueron seguidos de profundas recesiones y drásticos ajustes en los 70 y 80, para ceder paso finalmente a una fase de mayor estabilidad que se ha extendido a lo largo de los últimos 7 años. Por otro lado, este período se encuentra también marcado por importantes cambios en la estructura económica y social del país, caracterizados por la apertura comercial y financiera al exterior, la liberalización de mercados y la privatización.

Condiciones macroeconómicas

El cuadro 1 incluye algunos indicadores sobre la evolución de la economía chilena en el período 1980-91. Como puede apreciarse en este cuadro, en el desempeño económico del país pueden distinguirse dos fases muy marcadas. La primera corresponde al entorno de la crisis de 1982-83 en que, tras una efímera euforia financiera a fines de los 70, la economía se sumió en una profunda recesión que llevó a una caída de la actividad cercana al 15%. Pese a la vitalidad de la recuperación económica que siguió a la crisis, sólo en 1987 se recuperarían los niveles de actividad de inicios de la década. Como puede apreciarse, este período se caracterizó por bajas tasas de inversión, por lo que la recuperación económica estuvo fuertemente determinada por el dinamismo de las exportaciones, las que en el período 1983-87 crecieron a una tasa del 8,1% anual. Esto contribuyó a aliviar la restricción externa, pasándose de un déficit en cuenta corriente de un 11% del PIB en 1984 a apenas un 0,8% del PIB en 1988.

La crisis de 1982-83 y el ajuste macroeconómico que le siguió tuvieron un alto costo social. Como puede apreciarse en el cuadro 2, entre 1980 y 1987 la tasa de desocupación efectiva en el país promedió el 20%, alcanzando en los peores momentos niveles del 30%. A su vez, las remuneraciones reales, tras caer en cerca de 15% durante la recesión, en 1987 aún se encontraban por debajo de su nivel en 1980. Peor era, sin

embargo, la situación de los trabajadores de menores ingresos, pues en 1987 el ingreso mínimo real era un 42% inferior al de comienzos de la década. Como resultado, la distribución del ingreso empeoró durante este período. Es así como la participación en el ingreso del 40% más pobre de la población descendió desde niveles cercanos al 10% a fines de los 70 hasta un 7,5% en 1987. Como contraparte, la participación en el ingreso del 20% más rico de la población se elevó desde poco más de un 60% a casi un 70% en el mismo período¹. Pese a ello, durante este período se produjo un continuo mejoramiento de algunos indicadores sociales, como la tasa de alfabetización, la esperanza de vida al nacer y la mortalidad infantil, como resultado de políticas específicas de educación, salud y nutrición desarrolladas sistemáticamente a lo largo de varias décadas y mantenidas durante el gobierno autoritario.

Sustancialmente distinto al anterior es el panorama que muestra la economía chilena en el quinquenio 1987-92. Como puede apreciarse en el cuadro 1, este ha sido un período de sostenido crecimiento, que ha superado en promedio el 7% anual. A diferencia del "boom" previo a la crisis económica de 1982-83, en esta etapa el crecimiento económico ha ido acompañado de un fortalecimiento de la posición externa del país, un aumento de la inversión y una significativa reducción de la inflación, todo lo cual le da un carácter más permanente a los avances económicos logrados en este período.

No obstante, la característica predominante de la evolución económica chilena en el último quinquenio es que el crecimiento económico ha ido acompañado de un progreso sostenido de los principales indicadores sociales. Como puede apreciarse en el cuadro 2, entre 1987 y 1991, el desempleo se ha reducido significativamente, lográndose tasas de desocupación inferiores al 5% en 1992, en tanto que las remuneraciones reales han crecido acumulativamente en más de un 20% real. Este crecimiento ha sido particularmente marcado en el caso de las remuneraciones mínimas, las que en 1991 superaban en más de 40% sus niveles reales de 1987. Asimismo, desde 1990 se aprecia un importante aumento del gasto social, el que ha sido especialmente marcado en los sectores que experimentaron mayores retrocesos durante los 80, esto es, salud, educación y vivienda. La combinación de estas fuerzas ha permitido una recuperación de la participación de los sectores de ingresos bajos y medios en el ingreso nacional y una sustantiva reducción de la población en condiciones de pobreza.

Cambios estructurales

La descentralización fiscal, lejos de constituir un fenómeno aislado, ha formado parte integral de un proceso de profundos cambios estructurales que se han extendido a lo largo de los últimos 20 años en Chile. Estos cambios han involucrado, por sobre todo, una profunda redefinición del rol del Estado en la economía nacional.

Dicha redefinición ha alcanzado, en primer lugar, a las funciones desempeñadas por el Estado en la economía. La apertura externa y la liberalización de los mercados han llevado al Estado a abandonar en las últimas dos décadas las funciones de fomento productivo y planificación que marcaran en buena medida su participación en la estrategia

de desarrollo seguida por el país durante gran parte de este siglo. En su lugar ha adquirido creciente importancia la estabilización económica como una función primordial del Estado.

La redefinición del rol del Estado en la economía chilena ha tenido también consecuencias profundas sobre los instrumentos de política pública. La preeminencia de los mecanismos de mercado y de la iniciativa privada han conducido a un progresivo abandono del rol empresarial del Estado, llevándose a cabo un programa de privatizaciones que se encuentra entre los más vastos y audaces del mundo occidental en los últimos años. Dado que las privatizaciones se han extendido a servicios públicos básicos como la energía y las telecomunicaciones, se ha debido desarrollar paralelamente capacidades de regulación en mercados poco competitivos o con características de monopolio natural. El abandono de funciones productivas por parte del Estado no se ha limitado exclusivamente a la privatización de empresas públicas, sino que ha conducido también a la desconcentración, delegación y subcontratación en la provisión de servicios sociales y la ejecución de obras públicas.

Las políticas sociales no han estado ajena al proceso de cambios estructurales experimentados por la economía chilena en las últimas dos décadas. A lo largo de este período las políticas sociales han estado marcadas por una tendencia a: (1) la incorporación del sector privado a la provisión de servicios sociales; (2) el financiamiento de servicios sociales mediante subsidios a la demanda; (3) la focalización de los recursos públicos en los sectores de menores ingresos, y (4) la descentralización de la prestación de servicios sociales básicos.

Durante gran parte del período autoritario, el proceso de cambios estructurales en materia social tuvo lugar en el marco de restricciones al gasto público y de un discurso gubernamental profundamente antiestatista. En tal contexto resulta difícil distinguir hasta dónde las reformas implementadas durante este período tuvieron por objeto mejorar la eficiencia de la política social o adecuarse a una nueva escala de prioridades en la que la superación de la pobreza y la búsqueda de la equidad asumían un papel secundario.

Las prioridades gubernamentales experimentaron un nítido vuelco con el retorno a la democracia a inicios de los 90. Bajo la nueva Administración toma forma una estrategia de desarrollo definida como de crecimiento con equidad, en la cual las políticas sociales asumen un papel prioritario. Es así como durante este período se experimenta una considerable expansión del gasto social, la que, tras un esfuerzo inicial de recuperación del valor de pensiones y subsidios sociales se orienta progresivamente a programas de inversión social. No obstante, lejos de revertir las reformas estructurales implementadas durante los 80, la política social de los últimos años ha contribuido a legitimar y viabilizar dichas reformas, adecuándolas a las exigencias del sistema democrático y a la satisfacción de las demandas sociales acumuladas.

Las finanzas públicas

El período que se extiende desde la segunda mitad de los 80 hasta la actualidad es el

primer período de relativa normalidad fiscal que se ha experimentado en Chile en muchos años. Las periódicas crisis fiscales que afectaron prácticamente a todos los gobiernos durante el presente siglo debieron responder, a veces simultáneamente a: (1) los problemas causados por desequilibrios anteriores; (2) shocks exógenos provenientes especialmente del sector externo, y (3) cambios estructurales destinados a redefinir el papel del Estado en la economía. No existe prácticamente ningún componente de las finanzas públicas que no se haya visto fuertemente afectado por estos factores en los últimos 20 años.

El efecto sobre las finanzas públicas de factores exógenos, coyunturales y estructurales fue particularmente marcado durante gran parte de los 80. En este período no sólo la economía chilena sufrió la peor crisis en 50 años, sino que el sector público debió hacerse cargo de una cuenta creciente de intereses de la deuda externa y absorber gran parte de los costos derivados de la crisis financiera interna. En medio de estos graves problemas, el gobierno de la época impulsó además parte importante de su programa de reformas estructurales, incluyendo la municipalización de la educación y la salud, la reforma del sistema tributario y una reforma previsional. Sólo esta última generó un desequilibrio fiscal equivalente a 5% del PIB.

En estas circunstancias, no puede sino impresionar la magnitud del ajuste fiscal que se produjo a lo largo de los 80. Durante este período se absorbieron enteramente déficits de alrededor de 10% del PIB, todo ello en menos de una década². Dado el impacto deficitario de la reforma previsional, la relativa estabilidad de la carga tributaria y la rigidez del gasto militar, el peso de este ajuste recayó en las remuneraciones del sector público, el gasto social y la inversión pública en infraestructura.

Las cifras del cuadro 3, referidas al Gobierno Central, indican que en este período los ingresos fiscales cayeron entre 1980/81 y 1983/84, para recuperarse parcialmente en 1986/87. Mientras la caída inicial se explica fundamentalmente por una reducción de los ingresos por cotizaciones previsionales en el equivalente a 2.3% del PIB, la recuperación posterior se encuentra más distribuida entre las principales partidas de ingresos. Por el lado de los gastos se observa que el incremento de más de 4% del PIB experimentado por el gasto global entre 1980/81 y 1983/84 se explica por el aumento en los gastos previsionales³ y los intereses de la deuda externa, compensados por disminuciones en los gastos en personal y la inversión. Entre 1983/84 y 1986/87 la reducción del gasto público en 5 puntos del PIB se explica por fuertes disminuciones en los gastos en remuneraciones y prestaciones previsionales. La inversión se recuperó a sus niveles previos al ajuste, pero cambió su composición, reduciéndose la inversión en infraestructura.

Promediando la segunda mitad de los 80, la situación fiscal se encontraba relativamente normalizada, la economía había retomado una senda de crecimiento y las restricciones externas tendían a desaparecer.

Entre 1986/87 y 1988/89 los ingresos públicos totales (excluidos los transferidos al Fondo de Compensación del Cobre) se redujeron en el equivalente a un 2,3% del PIB. Dicha reducción se origina en una caída de los ingresos de operación --fruto de la

privatización de empresas públicas excedentarias-- y una caída de la recaudación tributaria de casi 3% del PIB. Esta última fue el resultado de un conjunto de rebajas de impuestos adoptadas entre fines de 1987 y mediados de 1988. Durante este trienio, el gasto público se redujo en una proporción similar a la de los ingresos, recayendo la totalidad de este ajuste en los gastos corrientes. Entre los sectores afectados por estas reducciones destacan los de educación y salud y los trabajadores del sector público.

Al asumir el nuevo gobierno, a comienzos de 1990, las finanzas públicas se encontraban tensionadas entre las restricciones derivadas de las últimas medidas del régimen militar y la acumulación de demandas insatisfechas. Esto llevó al nuevo gobierno a aplicar una reforma tributaria, anunciada ya durante la campaña electoral, para compatibilizar el cumplimiento del programa de gobierno con la mantención de los equilibrios macroeconómicos. A los ingresos adicionales provenientes de la Reforma Tributaria se sumó, a partir de 1991 el efecto fiscal de un mayor crecimiento económico, una reducción en la evasión tributaria y menores gastos por concepto de intereses. Esto permitió un importante aumento del gasto social a un ritmo del 10% real anual, la recuperación de las remuneraciones del sector público a niveles más competitivos con el sector privado y un fuerte aumento de la inversión pública en infraestructura.

2. Contexto Político-Institucional

Estructura institucional

A lo largo de prácticamente toda su vida independiente el Estado chileno ha tenido carácter unitario. Tal definición se encuentra incorporada en el Artículo 3º de la Constitución Política vigente, el que no ha sido objeto de cuestionamiento alguno en los últimos años. Esta tradición unitaria se vincula a los orígenes de la República, a la peculiar configuración geográfica del país y a la relativa homogeneidad de su población.

La Constitución chilena ha incorporado, sin embargo, una clara opción por la descentralización, estableciendo que la administración del Estado "será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley"⁴.

En su capítulo XIII, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, la Constitución chilena establece que "**para el gobierno y la administración del Estado**, el territorio de la República se divide en regiones, y éstas en provincias", en tanto que "**para los efectos de la administración local**, las provincias se dividirán en comunas"⁵. Estas mismas disposiciones constitucionales establecen la forma en que se ejerce el gobierno y la administración en cada uno de estos niveles. En el caso de las Regiones, se distingue entre el gobierno y la administración de éstas, residiendo el primero en un Intendente, designado por el Presidente de la República y la segunda en el Gobierno Regional constituido por el Intendente y un Consejo Regional elegido a través de un mecanismo indirecto. Este peculiar arreglo institucional busca conciliar el traspaso de competencias y responsabilidades a las regiones con la mantención de un Estado unitario de estructura marcadamente

presidencialista. Por su parte, la administración comunal se encuentra asignada a la municipalidad, constituida por el Alcalde, como máxima autoridad, y por un Concejo Comunal, elegido directamente por la ciudadanía⁶.

De esta manera, la institucionalidad chilena contempla en la práctica dos niveles subnacionales de Gobierno: el regional y el comunal o local⁷. No obstante, las funciones, responsabilidades y competencias de ambos difieren significativamente. Así, mientras las municipalidades cuentan con competencias bien definidas, concentradas en la administración de la infraestructura comunal y la prestación de servicios sociales, con una autonomía garantizada por la propia Constitución, fuentes propias de financiamiento y una clara concentración de responsabilidades en el Alcalde, los Gobiernos Regionales responden a una figura institucional más ambigua, propia de la contraposición entre las aspiraciones regionales y la mantención de un Estado unitario y presidencialista. Dentro de este esquema, a los Gobiernos Regionales se les asignan competencias que abarcan el campo económico y social, pero dentro del marco normativo propio de un servicio público descentralizado, incorporado al sistema administrativo y financiero del Gobierno Central.

Heterogeneidad regional y comunal

La actual estructura político-administrativa de Chile divide al país en 13 regiones y 334 comunas. Cada una de estas unidades territoriales muestra diversas características económico-sociales, que proporcionan el marco dentro del cual se desarrolla el proceso de descentralización en el país.

El cuadro 4 contiene algunos indicadores del perfil económico y social de las trece regiones del país. Como puede apreciarse en este cuadro, las regiones chilenas difieren significativamente en superficie y población. Por un lado se encuentra la Región Metropolitana de Santiago, que con un 2% del territorio nacional alberga al 40% de su población; por el otro, destacan las regiones extremas del país (I a III, XI y XII), que, cubriendo a cerca de dos tercios del territorio, albergan conjuntamente a menos del 10% de la población. Estas últimas regiones, por consecuencia, muestran una densidad poblacional notablemente inferior a la del resto del país; no obstante, dado que las regiones extremas constituyen áreas con adversas condiciones climáticas o geográficas, gran parte de su población se agrupa en centros urbanos, mostrando un bajo grado de ruralidad. Las regiones intermedias del país (IV a X) se pueden clasificar en dos grupos: las regiones predominantemente rurales (IV y VI a X) y las que contienen polos económicos o comerciales (V y VIII), con una menor tasa de ruralidad, mayor densidad poblacional y alta participación en el PIB y la inversión.

Como puede apreciarse en el cuadro 4, pese a la notable concentración de población en la región que alberga a la capital del país --alta incluso para los estándares latinoamericanos-- no es posible percibir una tendencia equivalente hacia la concentración en la asignación de recursos públicos y privados. Así, mientras la Región Metropolitana de Santiago alberga a un 40% de la población total, a un 35% de los pobres y generaba un 44% del valor agregado a mediados de los 80, absorbe sólo un 22% de la inversión pública

y menos de un 15% de los proyectos de inversión privada. Todo ello indica que el problema del centralismo en Chile se relaciona fundamentalmente con la concentración de capacidad de decisión, pública y privada, en la capital, antes que con una distribución desigual de los recursos.

El cuadro 5 entrega algunos antecedentes sobre el perfil económico y social de las comunas chilenas en 1990⁸. Como puede apreciarse, una primera característica de la división comunal del país es el alto número de comunas pequeñas. En efecto, de las 325 comunas existentes en 1990, cerca de dos tercios de ellas contaba con menos de 20.000 habitantes, representando en su conjunto cerca de un 15% de la población total del país. En el otro extremo se cuentan 40 comunas de más de 100.000 habitantes, las que albergaban en 1990 casi a un 60% de la población. Estos dos grupos corresponden a comunas fundamentalmente rurales, por un lado, y a las grandes comunas urbanas de la Región Metropolitana, V y VIII, por otro.

Dadas las importantes responsabilidades municipales en materia social, es interesante también examinar la composición de las comunas en relación al nivel de pobreza de su población. Como puede apreciarse en el cuadro 5, la mayor concentración de pobreza se encuentra en dos grupos. Por un lado se cuentan las grandes comunas urbanas, que absorben prácticamente la mitad de los pobres del país. Entre éstas destacan diez comunas de la Región Metropolitana que, con una población total de 2 millones de habitantes, más del 45% de ésta se ubica bajo la línea de pobreza⁹. Por otro, se destacan comunas de tamaño medio (entre 20.000 y 100.000 habitantes) que, con un 28% de la población, albergan a un 40% de los pobres del país. Entre éstas comunas destacan las correspondientes a las zonas carboníferas de la VIII Región y las comunas rurales de los alrededores de Santiago.

La heterogeneidad regional y comunal existente en Chile, expresada en las cifras recién citadas, configura un marco de especial complejidad para el proceso de descentralización. Como se argumentará más abajo, dicho proceso depende crucialmente de la correlación entre el traspaso de competencias a los niveles subnacionales de gobierno y el desarrollo por éstos de capacidades económicas, técnicas y políticas. La heterogeneidad económica y social dificulta esta correlación, haciendo a las regiones y comunas menos desarrolladas excesivamente dependientes de los apoyos que preste el Gobierno Central, frenando el logro de mayores niveles de autonomía por parte de las regiones y comunas con mayores capacidades.

III.- ANTECEDENTES SOBRE LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN CHILE

1.- El Sector Público en la Economía

Un tema recurrente del debate político de las últimas décadas en Chile ha sido el del tamaño del Estado. Gran parte de las reformas estructurales impulsadas por gobiernos de distinto signo han estado orientadas a ampliar o restringir la participación del Estado en diversas áreas de la producción o la prestación de servicios.

La participación del Estado en la economía tiene manifestaciones cuantitativas y cualitativas. Entre las primeras se cuentan la carga tributaria, el tamaño relativo del empleo y el gasto público y la participación cuantitativa del Estado en procesos macroeconómicos fundamentales, como la inversión, el crédito y la generación de divisas. Las manifestaciones cualitativas de la participación del Estado en la economía se concentran fundamentalmente en la intervención de éste en las decisiones de los demás agentes económicos, ya sea a través de regulaciones, fijaciones de precios o restricciones legales.

Durante muchos años, el Estado chileno tuvo un peso relativo importante en ambas dimensiones. Hasta mediados de los 70 el sector público no sólo movilizaba una parte importante de los recursos del país, sino que tenía una presencia activa en la mayoría de los sectores productivos y de servicios. Aún antes de las intervenciones y nacionalizaciones de empresas bajo el Gobierno de Allende, las empresas públicas tenían una presencia prácticamente monopólica en la prestación de servicios de utilidad pública y la energía, así como una activa participación en la industria pesada, química, forestal, el sector financiero, el turismo y el transporte. Asimismo, muchos mercados se encontraban expuestos a fuertes regulaciones e intervenciones, las que afectaban especialmente al sector financiero y al comercio exterior, en tanto que los precios un número importante de productos de primera necesidad eran fijados por el Gobierno.

Estas manifestaciones no cuantitativas de la participación del Estado en la economía chilena tenían como contraparte un peso importante del gasto y del empleo público, el que había resultado de la acumulación de responsabilidades a lo largo de varias décadas. La expansión económica del Estado en el presente siglo había sido financiada con los ingresos fiscales provenientes de impuestos a las actividades mineras de enclave, orientadas a la exportación, como el salitre y el cobre. Una de las manifestaciones más evidentes de la expansión de responsabilidades del Estado era el significativo desarrollo de la educación pública y la seguridad social que, hacia fines de los 60 configuraban claramente un Estado de Bienestar más desarrollado que en el resto de América Latina.

Esta tendencia hacia un Estado grande, integrado en todos los aspectos de la vida económica, experimentó una brusca reversión con los cambios estructurales introducidos por el régimen autoritario. La desregulación de mercados, la privatización de empresas públicas y la liberalización económica condujeron al retiro del Estado de numerosas actividades productivas y financieras y a concentrar la atención de éste en un número más reducido de responsabilidades.

Lo anterior, sin embargo, no involucró una reducción equivalente en el peso cuantitativo del Estado en la economía. Al retener como funciones públicas la prestación de servicios sociales básicos, se mantuvieron, a lo largo de las últimas dos décadas importantes presiones sobre los recursos públicos derivadas del crecimiento demográfico, el desarrollo urbano y el envejecimiento de la población. Los intentos por contener los gastos sociales y reducir la inversión pública durante los períodos de ajuste fiscal no sólo produjeron descontento entre la población, sino que afectaron el potencial de crecimiento de la economía. Es así como a inicios de los 90, la expansión del gasto social y de la inversión en infraestructura han sido vistas por todos los sectores --incluyendo al empresariado privado-- como imprescindibles para enfrentar los graves déficits que limitan el desarrollo del país.

De este modo, la participación del Estado en la economía chilena se ha expresado crecientemente en la movilización de recursos para el cumplimiento de sus funciones prioritarias en el campo social y de infraestructura, sin apreciarse una caída significativa en la relación entre el gasto público y el PIB.

El cuadro 6, referido al sector público no financiero, provee algunos indicadores sobre la situación vigente a este respecto en 1991. Como puede apreciarse, el gasto del sector público chileno representaba en dicho año casi un 30% del PIB. La mayor parte de este gasto correspondía al Gobierno Central, absorbiendo éste alrededor de tres cuartas partes del total.

En materia de inversión, el sector público chileno también mantenía en 1991 una participación importante, equivalente a un 27% de la formación bruta de capital en la economía. Una parte significativa de esta inversión correspondía a las empresas públicas (39%), en tanto que una alta proporción de la inversión del Gobierno Central era efectuada de modo indirecto, a través de la entrega de subsidios para la vivienda¹⁰.

De este modo, el proceso de cambios estructurales que han afectado al Estado chileno no ha alterado un rasgo característico de la economía chilena, cual es la importancia de los recursos movilizados por éste en la prestación de servicios sociales así como su incidencia en la formación de capital. Tales cambios, en la medida que han permitido focalizar la acción del Estado en tareas prioritarias, han dirigido la atención de la ciudadanía a la capacidad del aparato gubernamental para dar una respuesta efectiva a sus demandas. Es en este contexto que se inscribe el proceso de descentralización en Chile.

2. El Proceso de Descentralización

La Regionalización

De acuerdo a la Constitución Política de 1925, el territorio de la República se dividía en provincias y departamentos. Dicha división territorial, que rigió durante varias décadas, se modificó en 1974¹¹, con la creación de 13 regiones a partir de la agrupación de una o más de las antiguas 25 provincias. La provincia se mantuvo como unidad subregional pasando éstas de 25 a 51 y desaparecieron los antiguos departamentos. Estos cambios marcaron el punto de partida de un importante proceso de transformaciones que se ha extendido ya por casi 20 años y que ha culminado con la creación, en 1991, de los Gobiernos Regionales. Como veremos, en este proceso es importante distinguir dos etapas: una primera etapa, correspondiente al período 1974-89, abarca las iniciativas y reformas impulsadas desarrolladas bajo el régimen autoritario bajo el alero de la regionalización, en tanto que una segunda etapa, iniciada con la Reforma Constitucional de 1991, se encuentra marcada por la creación y puesta en marcha de los Gobiernos Regionales.

La estructura regional de la administración del gobierno interior creada en 1974 se consolidó en forma definitiva en la Constitución Política de 1980, la que además estableció que la fijación de los límites de las regiones y provincias, así como su modificación posterior quedaba entregada a la ley¹². Las regiones quedaron a cargo de un intendente y las provincias de un gobernador, ambos de la confianza exclusiva del Presidente de la República. Esta estructura político-administrativa se expresó en una nueva red jerárquica al interior del Estado desde el Ministerio del Interior hacia los intendentes y gobernadores. La ley establecía las funciones y atribuciones de estas autoridades regionales y provinciales, pero ellas dependían de las instrucciones y recursos asignados para ellas por el Ministerio del Interior, para llevar a cabo sus actividades.

Junto con la creación de las regiones, se estableció una estructura institucional de respaldo a la administración regional, con el objeto apoyar una gestión territorial más descentralizada. Para este efecto se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES), las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) y las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI).

Los COREDE tenían como función más importante formular observaciones y proposiciones al intendente respecto a los planes y políticas de desarrollo de la región y recomendar prioridades respecto a programas y proyectos específicos. La integración de los COREDE era de carácter esencialmente corporativo, con representantes de las Fuerzas Armadas y miembros designados por los principales organismos públicos y privados de la región.

Los SERPLAC, por su parte, fueron creados como secretarías técnicas permanente del intendente de cada Región. Rápidamente se constituyó en el organismo del sector público con mayor influencia en las decisiones de todo orden en la región. Especial importancia le ha correspondido a los SERPLAC en la evaluación y recomendación técnica

de todos los proyectos de inversión que se ejecutan con recursos regionales y, por algún tiempo, municipales¹³.

Finalmente, con la creación de las SEREMI, se buscó desconcentrar territorialmente a todos los Ministerios, actuando los Secretarios Regionales Ministeriales como colaboradores directos de los intendentes. No obstante quedar los intendentes investidos de facultades fiscalizadoras y coordinadoras sobre los SEREMI, sin embargo, estos últimos siguieron dependiendo administrativa y técnicamente de las autoridades nacionales de los ministerios respectivos.

Uno de los principales efectos del proceso de regionalización desarrollado entre 1975 y 1989 se encuentra en el campo económico, siendo su principal expresión la creación, en 1975, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Este Fondo tiene por objeto financiar inversiones en infraestructura productiva y social de interés local, mediante un proceso de identificación y selección descentralizada de proyectos. Los recursos del FNDR son distribuidos anualmente a las regiones, sobre la base de un criterio de compensación territorial y, hasta 1991, eran asignados a proyectos específicos por los COREDE¹⁴.

El gráfico 1 ilustra la evolución de los recursos canalizados a través del FNDR entre 1975 y 1991. Como puede apreciarse, tras su creación en 1975 éste tuvo un rápido crecimiento hasta 1979, representando a lo largo de este período alrededor de un 2% del gasto fiscal¹⁵. Esta tendencia ascendente se revirtió a partir de 1980, llegando casi a desaparecer durante la crisis de 1982-83. En este período el FNDR se redujo no sólo por efecto de la reducción del gasto público que acompañó el ajuste, sino que también cayó su importancia relativa en el gasto y la inversión pública¹⁶. Este proceso volvió a experimentar una nueva reversión a partir de 1985, con la suscripción de un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo. Dicho crédito no sólo llevó a triplicar el gasto del FNDR en un año, sino que también permitió perfeccionar sus mecanismos operativos estableciendo condiciones de elegibilidad más estrictas para sus proyectos y privilegiando aquellos de interés social. Posteriormente, el FNDR ha continuado creciendo, acumulando una expansión real de más de 80% entre 1986 y 1991.

Durante la década del 80 las responsabilidades económicas delegadas en el nivel regional tuvieron también una importante expansión ligada al proceso de municipalización de funciones sociales. Es así como en algunas áreas se estableció para las regiones una función de intermediación entre el gobierno central y los municipios en la distribución de recursos ligados a programas sociales. Tal es el caso, por ejemplo, del subsidio único familiar (SUF), el sistema de financiamiento de la salud municipalizada (FAPEM), el subsidio al consumo de agua potable y algunos subsidios educacionales.

El proceso de regionalización desarrollado entre 1975 y 1989 no sólo buscó modernizar la estructura del aparato gubernamental creando espacios de decisión descentralizada con su debido apoyo técnico; este constituyó, al mismo tiempo, una compleja iniciativa destinada a compatibilizar objetivos de carácter político con los requerimientos del régimen autoritario y las reformas económicas impulsadas por éste. Así,

este proceso respondió al menos a tres criterios:

- a. La necesidad de establecer un control y ocupación armónicos de los espacios territoriales y, a la vez, promover un desarrollo más equilibrado de las diferentes regiones del país, en especial aquellas cuya importancia desde el punto de vista geopolítico y de seguridad nacional era mayor. Esta forma de concebir la regionalización supone plantear que el desarrollo económico debe perseguir, en la medida de lo posible, cierta igualdad entre los diferentes territorios.
- b. La necesidad de establecer una forma de participación ciudadana funcional al régimen autoritario, en la cual la población se organiza bajo un esquema territorial-corporativo como alternativa a las organizaciones sociales tradicionales.
- c. La necesidad de disminuir la importancia del Estado en la vida económica del país y en las decisiones económicas que deben adoptar las autoridades del nivel central del gobierno, permitiendo aplicar el principio de subsidiariedad del Estado.

No obstante el peso indiscutible que los factores políticos tuvieron en las primeras etapas del proceso de regionalización¹⁷, su éxito se encontraba en buena medida ligado al destino del régimen autoritario. Por ello, no resulta sorprendente que con el retorno de la democracia las dimensiones geopolíticas y corporativistas del proceso de regionalización se haya debilitado, surgiendo en su lugar, una fuerte demanda por mayor participación de las regiones en las decisiones públicas. El resultado ha sido un nuevo proceso de reformas en este campo.

Es así como en 1991 se materializó una reforma constitucional que, entre otras materias, creó los Gobiernos Regionales. Dicha reforma dio origen al esquema institucional descrito en la sección anterior, en que el Intendente, designado por el Presidente de la República, y un Consejo Regional, electo a través de un procedimiento indirecto, constituyen las máximas autoridades del Gobierno Regional. Dicho Gobierno es investido de competencias en el ámbito económico y, especialmente, en la asignación de recursos de inversión pública, valiéndose para ello de la estructura institucional propia de un servicio público.

La filosofía de la Reforma Constitucional de 1991 se apoyó en la convicción de que los mayores problemas del centralismo en Chile se reflejaban en la enorme concentración de capacidad de decisión en el nivel central del Gobierno. Por esta razón, la Reforma priorizó la introducción de mecanismos que permitieran traspasar decisiones hacia el nivel regional, siguiendo la positiva experiencia del FNDR.

Con este objetivo se creó una nueva fórmula de asignación de recursos a proyectos de inversión, denominada Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR). Esta corresponde a porciones de los presupuestos de inversión de los ministerios sectoriales que, siendo de responsabilidad de los mismos, son asignadas a proyectos específicos en cada Región por el Gobierno Regional respectivo, correspondiéndole al nivel sectorial su

ejecución. Este mecanismo, que se inició con cuatro programas (caminos secundarios, pavimentación urbana, mejoramiento urbano y mejoramiento de barrios), para el año 1994 habrá aumentado considerablemente tanto el número de programas acogidos como el volumen global de sus recursos, los que se proyecta que habrán crecido en casi un 60% en términos reales en sólo tres años.

De este modo, la Reforma Regional de 1991 ha buscado responder a las demandas por traspasar mayor poder de decisión a las regiones en materias ligadas directamente su desarrollo, dentro del marco de un Estado unitario y democrático. El éxito en la consecución de este objetivo es, sin embargo, aún una incógnita, pues el proceso de puesta en marcha de los Gobiernos Regionales se encuentra aún en pleno desarrollo.

Las reformas municipales

Hasta mediados de los 70 los municipios tuvieron escasa relevancia dentro del aparato público chileno. Con la excepción de breves episodios federalistas --como la etapa de la llamada "comuna autónoma" a fines del siglo pasado-- los municipios se caracterizaron por desempeñar funciones limitadas al ámbito de la regulación urbana y al aseo y ornato de la comuna. Para cumplir estas funciones, los municipios contaban con escasa autonomía administrativa y financiera; sus ingresos dependían fuertemente de aportes del gobierno central y sus presupuestos se encontraban incorporados al presupuesto nacional. El personal municipal era de escasa calificación, mayoritariamente compuesto por funcionarios administrativos¹⁸. La fuerte dependencia de los municipios respecto del gobierno central se acentuó durante los primeros años del gobierno militar, al establecerse numerosos mecanismos de intervención, incluido el nombramiento directo de los alcaldes por el Presidente¹⁹.

Esta situación se alteró radicalmente a partir de fines de los 70. Desde entonces y durante gran parte de la década siguiente, se llevaron a cabo profundas reformas que multiplicaron las responsabilidades y recursos de los municipios. Este proceso puede dividirse en dos etapas: las reformas impulsadas por el régimen militar entre 1976 y 1989, y las reformas municipales y regionales iniciadas con una reforma constitucional en 1991 y que se extienden hasta la actualidad.

Las reformas impulsadas por el régimen militar estuvieron orientadas fundamentalmente a ampliar el rango de competencias de los municipios. Mientras en el ámbito territorial dichas reformas institucionalizaron algunas funciones convencionales ligadas a la administración y desarrollo del espacio urbano, en el terreno social ellas involucraron una significativa expansión de funciones, pasando los municipios a compartir responsabilidades con el gobierno central en la provisión de servicios de educación, salud, cultura, recreación, deporte, promoción del empleo, vivienda y asistencia social²⁰.

Este proceso de traspaso de responsabilidades al nivel local tuvo como contraparte un conjunto de cambios en el marco financiero y administrativo de operación de los municipios, orientados a dotar a éstos de la autonomía y el instrumental necesarios para

asumir dichas responsabilidades. Así, la reforma municipal, a través de la Ley de Rentas Municipales, estableció un sistema de financiamiento especial, consistente en un conjunto de ingresos tributarios de exclusivo beneficio local, compuesto por el impuesto a las propiedades (impuesto territorial), a los vehículos (permisos de circulación) y a las actividades productivas y comerciales (patentes). A esto se agregó un sistema de redistribución de estos recursos -el Fondo Común Municipal- destinado a compensar a los municipios de comunas con una menor base tributaria. Se estableció, además, un sistema de cobro para algunos servicios municipales (aseo domiciliario)²¹. De manera complementaria a estas fuentes de financiamiento, destinadas fundamentalmente a financiar los gastos corrientes de los municipios, durante este período se fue desarrollando un variado sistema de financiamiento de inversiones y proyectos de interés local desde el gobierno central, dentro del cual destaca el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), analizado anteriormente.

En el ámbito administrativo, las reformas de fines de los 70 ampliaron sustancialmente la autonomía administrativa y financiera de los municipios, expresada fundamentalmente en un manejo autónomo de sus presupuestos, dentro un marco común de normas sobre administración financiera del sector público²². Asimismo, se reestructuró la organización interna de los municipios, incluyendo la creación de unidades técnicas de planificación y departamentos sociales; se reestructuraron sus plantas de personal para permitir la incorporación de profesionales y técnicos²³; se permitió la subcontratación en el sector privado de algunos servicios, y se aplicaron normas de racionalización financiera, como el pago por parte de los municipios del servicio de alumbrado público.

No obstante, las reformas más radicales de este período se encuentran ligadas al traspaso a los municipios de la administración de establecimientos educacionales públicos y los consultorios de salud primaria, proceso que se extendió durante toda la década de los 80. Dicho traspaso fue acompañado por un sistema de financiamiento de estos servicios consistente en transferencias desde el gobierno central basadas en las prestaciones otorgadas por estos establecimientos²⁴ y por la liberalización del régimen laboral del personal correspondiente.

La ampliación de competencias municipales en el ámbito social se extendió también a la asistencia a familias en extrema pobreza, área que requirió especial prioridad durante la grave crisis económica de 1982-83. Es así como durante este período los municipios asumieron la responsabilidad por la asignación de subsidios monetarios a familias de extrema pobreza y la administración de programas de empleo de emergencia. Para apoyar esta función se desarrollaron instrumentos específicos, como la ficha de Caracterización Socioeconómica (ficha CAS), destinada a identificar a los beneficiarios de dichos programas²⁵.

La puesta en práctica de estas reformas se extendió a lo largo de toda la década de los 80, requiriendo de sustanciales esfuerzos para su implementación y consolidación. Durante esta etapa, las reformas no sólo enfrentaron importantes obstáculos económicos, administrativos y políticos sino que se pusieron en evidencia los sesgos del proceso de

descentralización bajo el régimen militar.

Es así como la ampliación de responsabilidades y recursos municipales se enfrentó a una administración local de capacidad limitada. Pese a la incorporación de profesionales a los municipios, se hizo evidente que en la mayoría de los casos la capacidad técnica y administrativa de éstos era inferior a la de los organismos de la administración central de donde provenían. Esta situación se agudizó con la imposición inconsulta de nuevas responsabilidades desde el nivel central, como en el caso de la erradicación de familias en extrema pobreza o la puesta en marcha de programas de empleo de emergencia, problema que se hizo especialmente grave en el caso de comunas de menor tamaño y recursos.

No obstante estas dificultades, durante este período continuaron creciendo los programas de transferencias desde el gobierno central. A la ampliación del FNDR en 1985 se agregaron programas de construcción de casetas sanitarias y de inversiones locales intensivas en empleo, llegando la suma de estos programas a equiparar el componente municipal del FNDR²⁶. De este modo, la fuentes de financiamiento externo para inversiones municipales fueron creciendo progresivamente, hasta superar la disponibilidad de recursos propios para inversión²⁷.

Las orientaciones del gobierno central también fueron imprimiendo su huella en la acción social de los municipios. La ampliación de los programas de subsidios monetarios a familias en extrema pobreza, las grandes emergencias surgidas durante la crisis de 1982-83 y el desarrollo de instrumentos especiales de focalización impusieron sobre las municipalidades un sesgo esencialmente asistencialista. Hasta finales de los 80 este sesgo se manifestó no sólo en la ejecución de programas de responsabilidad compartida con el gobierno central, sino también en los proyectos sociales surgidos de los propios municipios²⁸.

En lo que respecta a las responsabilidades municipales sobre la educación y la salud primaria, el proceso de traspasos se volvió particularmente complejo durante la primera mitad de los 80, debiendo reducir su velocidad respecto de lo originalmente estimado. Los principales problemas en este campo tuvieron un origen económico. El sistema de financiamiento estaba concebido inicialmente para cubrir los gastos de operación de los establecimientos traspasados a los municipios sobre la base de costos estándares por alumno asistente (educación) o por prestación (salud); no obstante, durante la crisis de 1982-83 el gobierno eliminó los mecanismos de indexación de estas subvenciones, las que cayeron en términos reales a lo largo de casi toda la década. Los municipios respondieron a esta situación reduciendo las remuneraciones del personal traspasado. En el caso de educación, el problema económico se agravó con el traslado de alumnos al naciente sector de educación particular subvencionada y se produjeron numerosos despidos de profesores. Hacia el final del período estos factores, unidos a la sensación de deterioro de la calidad de los servicios traspasados en la comunidad habían conducido a un profundo cuestionamiento del sistema de municipalización, y sus futuro era incierto²⁹.

Finalmente, durante el proceso de implementación de las reformas municipales a lo

largo de los 80 se hizo especialmente evidente el peso de los factores políticos en el funcionamiento del sistema. Los alcaldes fueron investidos de amplios poderes, siendo durante gran parte del período de la exclusiva confianza del Presidente. Aunque esto permitió imponer un alto grado de disciplina financiera, la operación de los municipios pasó a depender casi exclusivamente de las preferencias e intereses del Alcalde y de las políticas del gobierno central, dejando escaso espacio para la iniciativa local. En la administración interna de los municipios y los servicios traspasados cundió la arbitrariedad, especialmente en materias de personal. Pese a que las reformas fueron justificadas en parte en el rechazo a la politización previa de los municipios, hacia el final del gobierno militar éstos asumían directamente labores de control y propaganda. De este modo, el proyecto inicial de una administración local tecnificada y de un sistema de participación sin democracia, en que las decisiones municipales surgían con el respaldo de órganos de representación corporativa, era absorbido por el puro y simple autoritarismo.

El nuevo gobierno que asumió en marzo de 1990 se encontró así con importantes desafíos. Mientras la descentralización se impuso rápidamente como una prioridad política, era necesario modificar el modelo municipal heredado del régimen autoritario. Esto motivó un nuevo proceso de reformas que se inició en 1991 y se extiende hasta la actualidad.

Las principales reformas de este período se inscriben en el campo institucional. Mediante la Reforma Constitucional de 1991 se democratizó la administración municipal, estableciéndose la elección popular de alcaldes y concejales. Estos últimos componen un Consejo Comunal, encargado de aprobar los planes y proyectos comunales, nombrar al Alcalde y fiscalizar sus actos³⁰. La misma Reforma consagró la autonomía municipal quedando ésta incorporada a la Constitución.

Por otra parte, en los últimos años se han debido desarrollar iniciativas destinadas a consolidar operacionalmente el proceso de descentralización, especialmente en aquellas áreas en las cuales éste había estado marcado durante los 80 por el peso de las restricciones fiscales.

Así, en el ámbito laboral durante este período se busca mejorar la administración de personal, aumentando las remuneraciones de los funcionarios municipales, mejorando sus expectativas de carrera funcional, estimulando el retiro del personal de mayor edad y permitiendo y flexibilizando las dotaciones de personal de los municipios con el objeto de adecuarlas a las efectivas necesidades de operación de éstos. Por su parte, en el ámbito de la educación y salud se realiza un esfuerzo por corregir las mayores distorsiones en los sistemas de subvenciones estatales y resolver los problemas laborales y remuneracionales que constituyan la principal fuente de resistencia a su administración por parte de los municipios³¹.

3. Asignación de Responsabilidades, Competencias y Recursos

El proceso de descentralización desarrollado en Chile a lo largo de las últimas dos décadas ha involucrado, como hemos visto, el traspaso y delegación de importantes

funciones desde el nivel nacional al regional y local. Tales traspasos han ido acompañados de adecuaciones en la estructura institucional, administrativa y financiera de los gobiernos subnacionales, facilitando el ejercicio por parte de éstos de sus nuevas responsabilidades. Esta relativa armonía en el traspaso de responsabilidades, competencias y recursos es uno de los aspectos más salientes del proceso de descentralización chileno.

Orientaciones institucionales

El traspaso de responsabilidades desde el nivel nacional en Chile muestra tres características fundamentales. En primer lugar, destaca el hecho de que las responsabilidades asumidas por los gobiernos subnacionales han sido definidas de modo exhaustivo, señalando las leyes orgánicas de modo preciso las áreas de responsabilidad de los gobiernos regionales y los municipios. Este principio contrasta con la tradición europea continental, en que la institucionalidad tiende más bien a precisar las áreas en que no le corresponde actuar a los gobiernos subnacionales, otorgándoles a éstos amplia libertad de acción en todo lo que no les esté vedado.

En segundo lugar, destaca el relativo grado de diferenciación entre las funciones y competencias de los gobiernos regionales y locales. Así, mientras los municipios se han orientado a funciones de carácter social, gozando para ello de un alto grado de autonomía política, administrativa y financiera, las responsabilidades de los gobiernos regionales se han concentrado en materias de carácter económico --particularmente la inversión-- dentro de un marco de autonomía considerablemente más limitado.

Un tercer rasgo característico del proceso de descentralización en Chile es la alta proporción de responsabilidades que son compartidas entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central. Esto se expresa no sólo en una relativa ambigüedad respecto del alcance efectivo de la delegación de responsabilidades desde el nivel central, sino en una fuerte vinculación entre funciones municipales y regionales y mecanismos específicos de financiamiento para éstas.

Gobiernos regionales

El cuadro 7 muestra esquemáticamente la estructura de responsabilidades de los gobiernos subnacionales. Como puede apreciarse en este cuadro, los gobiernos regionales y los municipios tienen como responsabilidad directa, asignada por la ley, la regulación del espacio territorial. En el caso de los gobiernos regionales, dicha responsabilidad se refiere fundamentalmente a la regulación del transporte interurbano, la preservación del medio ambiente y el desarrollo territorial armónico de la región. Para los municipios, dicha responsabilidad se vincula a la regulación del transporte urbano, las edificaciones, el alumbrado, el aseo y ornato de la comuna y el desarrollo de la infraestructura comunitaria.

Asimismo, la institucionalidad chilena asigna como función específica a los gobiernos regionales el desarrollo de la infraestructura pública cuyos beneficios se concentran primordialmente en la región. Para el cumplimiento de esta responsabilidad, la ley entrega dos instrumentos fundamentales: el FNDR y los ISAR. Mientras los primeros corresponden a recursos de inversión cuya aplicación son de competencia exclusiva del gobierno regional³², en el caso de los segundos las facultades regionales se limitan a la selección de los proyectos a realizar, correspondiendo su ejecución a los ministerios sectoriales.

El cuadro 8 muestra los diversos programas de inversión de responsabilidad parcial o total de los gobiernos regionales, según el presupuesto vigente para 1993. Como puede apreciarse, el volumen global de dichas inversiones representa una proporción importante de la inversión financiada por el Gobierno Central, equivalente a un 21% del total. De esta cifra, casi un 60% corresponde al FNDR y algo más de un 40% a los programas ISAR.

Las cifras del cuadro 8 indican que cerca de dos tercios de los recursos de inversión de responsabilidad regional se dirigen a proyectos en sectores sociales, destacando a este respecto la particular orientación social del FNDR, donde buena parte de los recursos se orientan hacia los sectores de educación y salud. Por su parte, cerca de un tercio de las ISAR se dedica al sector de infraestructura. La mayor parte de estos recursos se concentran en inversiones en vialidad, los que sumados a los destinados a igual propósito en el FNDR totalizan cerca de 20.000 millones de pesos de 1991, cifra equivalente a un 22% de la inversión en vialidad programada por el Ministerio de Obras Públicas para 1993. Esta cifra es especialmente significativa si se considera que los proyectos de inversiones elegibles para su financiamiento por el FNDR o ISAR son aquellos de particular incidencia local o regional o de beneficio social. En otras palabras, el proceso de descentralización en marcha ha significado traspasar a los gobiernos regionales gran parte de la responsabilidad por las inversiones en vialidad distintas de los grandes proyectos de carreteras nacionales.

El papel de los gobiernos regionales en materia de inversión pública en Chile se concentra en la identificación y selección de proyectos de inversión. Menos relevante es, sin embargo, su papel en materia de elaboración y ejecución de dichos proyectos, así como en la posterior operación de las inversiones. Asimismo, los gobiernos regionales deben enmarcarse dentro de los presupuestos asignados a este fin por el gobierno central, no contando, por lo tanto, con ingresos propios. En otras palabras, los gobiernos regionales asignan recursos de inversión del gobierno central a proyectos de inversión que, en una buena proporción serán operados por otros niveles de gobierno, especialmente el municipal.

A este respecto, cabe hacer presente que parte importante de las inversiones que se ejecutan con recursos del FNDR tienen como destinatario a los municipios. Estas últimas elaboran los proyectos de inversión para ser postulados a dicho Fondo en obras tales como construcción y reparación de establecimientos educacionales y de salud, así como obras de infraestructura básica de la comuna³³. Por esta razón, aunque los recursos del FNDR son administrados por los Gobiernos Regionales también pueden considerarse --como se hace más adelante-- como parte de las operaciones extrapresupuestarias de los municipios.

Las particularidades del papel de los Gobiernos Regionales en la asignación de recursos a proyectos de inversión no encierran necesariamente una limitación del modelo chileno de descentralización, especialmente si se considera la nula experiencia previa en niveles intermedios de gobierno. No obstante ello sí implica que el buen éxito de los gobiernos regionales y el avance del proceso de descentralización en este nivel dependerán de la capacidad para conformar un marco adecuado de incentivos sobre las autoridades regionales para una eficiente asignación de recursos a proyectos de inversión, contrarrestando las distorsiones generadas por la dispersión de los costos y beneficios entre

los distintos niveles de gobierno.

Municipios

Los cuadros 7 y 9 grafican la actual extensión de las responsabilidades de los municipios en Chile. Como puede apreciarse, el ámbito de competencias municipales es de extraordinaria amplitud. Especialmente importantes a este respecto son los servicios sociales, donde los municipios tienen ingerencia en prácticamente todas las áreas de la política social, con la excepción de la seguridad social. Es así como los municipios tienen competencias en materia de deportes y recreación, siendo responsables de la administración de parte importante de la infraestructura deportiva de uso popular; en materia de asistencia social los municipios pueden impulsar sus propios programas de apoyo a sectores de menores ingresos y cumplen también, desde inicios de los 80, un importante papel en la asignación de subsidios monetarios a familias en extrema pobreza; en el área de vivienda, los municipios cumplen funciones ejecutivas en el programa de lotes con servicios, del Ministerio del Interior; finalmente, las reformas de los 80 crearon responsabilidades compartidas entre el gobierno central y los municipios en los sectores de Educación y Salud, entregando a éstos últimos la administración directa de establecimientos escolares y de consultorios de salud primaria con financiamiento provisto desde el nivel central.

Como puede apreciarse en los cuadros 9 y 10, sin embargo, las responsabilidades municipales se encuentran considerablemente más diversificadas que sus fuentes de financiamiento. Estas últimas se concentran casi exclusivamente en fuentes tributarias y en transferencias del gobierno central.

En materia tributaria, el sistema vigente en Chile asigna a los municipios la totalidad de la recaudación del impuesto a los bienes inmuebles (impuesto territorial)³⁴, el impuesto a los vehículos (permisos de circulación) y los derechos (patentes) por instalación de actividades comerciales, industriales y profesionales (cuadro 10). Más recientemente se ha agregado a los ingresos municipales una parte de la recaudación por patentes mineras, distribuyéndose la fracción restante a los gobiernos regionales. El sistema de financiamiento municipal chileno, en cambio, no considera coparticipación en impuestos de carácter nacional, como los que afectan a los ingresos y a las transacciones, correspondiendo el producto de su recaudación íntegramente al gobierno central.

Cabe hacer notar la contradicción existente entre la realidad del sistema de financiamiento municipal vigente en Chile y las disposiciones constitucionales permanentes al respecto. Así, mientras la Constitución eleva al nivel de principio la no afectación de impuestos³⁵, admite como excepción que "los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados (...) por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo"³⁶. No correspondiendo el impuesto territorial y el impuesto a los vehículos a esta categoría, han mantenido su destino municipal en virtud de una disposición transitoria de la misma Constitución. Asimismo, desde 1980 prácticamente no han surgido casos de impuestos que, respondiendo a la definición constitucional permanente puedan ser declarados de beneficio municipal o regional³⁷. De esta manera, las principales fuentes de ingresos propios para los municipios chilenos en la actualidad no se adecuan a las normas constitucionales

permanentes, sino que se apoyan en disposiciones de carácter transitorio, en tanto que las fuentes específicas de financiamiento contempladas en la Constitución prácticamente no han sido utilizadas.

En relación al cobro a los usuarios, aunque importante en el aumento de financiamiento municipal en los 80, se limita al cobro por recolección de basuras -donde la recuperación de costos es parcial. El endeudamiento es prácticamente nulo³⁸.

El cuadro 9 indica que existe en Chile una relación bastante estrecha entre responsabilidades y fuentes específicas de financiamiento. Así, los ingresos operacionales y tributarios financian la operación regular de los municipios y la provisión de bienes públicos, en tanto que parte importante de las inversiones operan sobre la base de transferencias. Igual cosa ocurre con la operación de los establecimientos de educación y salud municipalizados, los cuales se financian con transferencias corrientes desde los ministerios respectivos, calculados en función de los servicios prestados.

La relación entre responsabilidades y financiamiento de los municipios en Chile merece, además, dos comentarios adicionales. El primero se refiere al escaso grado de flexibilidad de las fuentes propias de financiamiento municipal. Como puede apreciarse en el cuadro 10, prácticamente la totalidad de la normativa aplicable a los tributos de beneficio local son definidos --y, en los casos más importantes, administrados-- nacionalmente, existiendo, por lo tanto espacios limitados de decisión local en la materia. Estas rigideces se extienden en la actualidad incluso al cobro por algunos servicios, como la recolección de basuras, donde la ley de rentas municipales define con precisión la forma en que se debe determinar los cargos correspondientes al usuario.

En segundo lugar, debe destacarse que una parte importante de los recursos movilizados por los municipios en el ejercicio de sus responsabilidades tienen un carácter extrapresupuestario. Es así como menos de la mitad de estos recursos ingresa directamente a los presupuestos municipales, quedando a disposición de las autoridades locales (cuadro 11). Los fondos restantes corresponden, en un 50%, a los subsidios para el financiamiento de servicios traspasados (que se administran en base a una contabilidad separada), un 30% a transferencias condicionadas (desde el presupuesto del Gobierno Central) o al financiamiento y ejecución directa de inversiones de beneficio local, y un 20% a subsidios sociales que sólo son asignados por el municipio. El cuadro 11 muestra que las cifras anteriores resultan de una leve reducción en el peso relativo de los recursos que pasan por los presupuestos municipales respecto de 1987 y un importante aumento de los fondos de terceros en el mismo período.

El cuadro 11 incorpora también un análisis del destino de estos recursos. Como puede apreciarse, en 1991 la gestión municipal y la operación de los servicios traspasados representaban, cada uno, alrededor de un 40% de los usos totales, dedicándose el 18% restante a programas delegados por el gobierno central. No obstante, entre 1987 y 1991 puede apreciarse una clara disminución de la importancia relativa de los dos primeros, destacando la reducción a la mitad en el peso relativo de la inversión financiada con

recursos propios de los municipios. Como contrapartida, destaca el gran aumento experimentado por la participación de los recursos destinados al financiamiento de programas dirigidos desde el Gobierno Central.

En síntesis, es posible apreciar que pese a la amplitud de las responsabilidades de los municipios y a la enorme magnitud de los recursos movilizados por éstos, la estructura de funciones, competencias y recursos a este nivel de gobierno enfrenta importantes rigideces. Entre dichas rigideces destaca la existencia de compartimientos presupuestarios aislados, una escasa flexibilidad en el sistema de ingresos propios y una fuerte incidencia de transferencias con destinos preasignados por el gobierno central, los que han crecido en términos relativos en los últimos años. Como veremos más adelante, la necesidad de consolidar institucionalmente el sistema de tributos de beneficio municipal puede ser una buena oportunidad de enfrentar estos problemas.

4. Dimensiones Financieras de la Descentralización Fiscal

Ingresos

La evolución de las finanzas municipales en los últimos años en Chile ha estado dominada por tres factores: (i) la dictación de la Ley de Rentas Municipales; (ii) la creación de sistemas de subvenciones para el financiamiento de la educación y salud traspasadas, y (iii) el incremento de las demás transferencias desde el gobierno central.

El incremento de los ingresos municipales propios ha sido el más significativo y duradero de estos fenómenos. Entre 1979 y 1981 los ingresos adicionales generados por la Ley de Rentas Municipales permitieron duplicar los ingresos propios de los municipios, pese a eliminarse simultáneamente los aportes fiscales directos³⁹. Dado que esta reforma, más que aumentar la carga impositiva significó reorientar ingresos tributarios hacia los municipios, el aumento de los ingresos municipales tuvo como contrapartida una reducción parcial en los ingresos tributarios de destino fiscal.

No obstante, tras un fuerte crecimiento inicial, los ingresos tributarios de beneficio municipal se estancaron durante buena parte de los 80 como resultado de la crisis económica de inicios de la década. En efecto, durante la recesión de 1982-83 estos ingresos cayeron en cerca de un 10% en términos reales, para recuperarse levemente en los años siguientes. Como puede apreciarse en el cuadro 12c, estos ingresos han evolucionado, a lo largo de todo el período 1980-91 a un ritmo similar al de expansión de la actividad económica, manteniéndose su participación en el PIB, lo que se ha traducido en un crecimiento acumulado real de 83% entre 1980 y 1991. No puede decirse lo mismo de los ingresos tributarios del Gobierno Central, los que experimentaron una sistemática declinación a lo largo de la segunda mitad de los 80, para recuperar su participación en el PIB sólo tras la reforma tributaria de 1990. Como resultado, la participación del sector municipal en la recaudación tributaria global pasó de un 4,4% en 1980 a un 5,9% en 1991 (cuadro 13). Evidentemente, el contraste sería aún mayor si la comparación se efectuara respecto de la situación vigente antes de la entrada en vigencia de la Ley de Rentas Municipales, en 1979.

Por su parte, las transferencias para el financiamiento de servicios traspasados permitieron una expansión adicional de los ingresos municipales, representando hacia fines de la década del 80 un 40% del total de ingresos municipales corrientes. No obstante, estas transferencias estuvieron asociadas a un volumen aproximadamente equivalente de mayores gastos, debiendo incluso ser contabilizados y administrados independientemente de los demás fondos municipales. Este crecimiento de las transferencias, unido a la generación de ingresos operacionales por parte de los municipios, llevó a expandir sustancialmente la participación de los ingresos no tributarios en el total de ingresos municipales, la que pasó de un tercio del total en 1980 a más de un 60% en 1991.

La importancia relativa de los ingresos no tributarios en el nivel municipal contrasta con el menor peso que éstos tienen en el financiamiento del gobierno central, donde se han mantenido, con algunas fluctuaciones, en torno al 30%, experimentando un notorio descenso a lo largo del período (cuadro 13).

Las demás transferencias del gobierno central a las municipalidades también experimentaron un fuerte crecimiento, el que se concentró especialmente en la segunda mitad de los 80. Importantes programas como los de mejoramiento de barrios y mejoramiento urbano entraron en operación durante este período, generando nuevos aportes de recursos. De manera similar a las subvenciones para educación y salud, estos fondos estuvieron ligados directamente a nuevos compromisos de gasto. No obstante, tratándose de fondos esencialmente para inversión, ellos permitieron compensar la caída que experimentó la inversión con recursos propios hacia el final del período. Este efecto se vio reforzado por la expansión del FNDR a partir de 1986, puesto que las obras financiadas por este Fondo benefician en su mayor parte a los municipios, siendo equivalentes a una transferencia en especie.

De este modo, desde representar menos de un 1% del PIB a mediados de los 70, los recursos administrados a nivel subnacional, luego de duplicarse a fines de la década, se triplicaron entre 1980 y 1991. En 1991 el total de estos recursos equivalía a un 3.4% del PIB y a un 15% del gasto del gobierno central, lo que se asemeja al peso económico de uno de los grandes ministerios centrales del área social o de infraestructura⁴⁰.

Gastos

Los cuadros 14a a 14c muestran la evolución de los gastos por niveles de gobierno en el período 1980-91. La evolución de los gastos globales por cada nivel es similar a la de los ingresos, especialmente en los niveles regional y municipal, donde el sistema de financiamiento vigente no admite la posibilidad de desequilibrios presupuestarios.

El gasto corriente en los niveles nacional y municipal muestran una dispar evolución a lo largo del período. Mientras el gasto corriente del gobierno nacional se ha mantenido relativamente estable a lo largo del período, creciendo sólo un 16% real entre 1980 y 1991, su equivalente en el nivel municipal se multiplicó por seis en el mismo lapso, pasando de un

0,6% del PIB en 1980 a un 2,7% en 1991, aumentando, incluso, su participación en el gasto municipal total (cuadro 15).

Buena parte de estos resultados se explican por la dinámica del propio proceso de descentralización. En efecto, como puede apreciarse en el cuadro 14b, entre 1980 y 1983 se produjo una importante reducción de los gastos en personal en el nivel nacional, proceso que se vio acompañado por un incremento de 40% en otros gastos corrientes. Dicho trasvase de recursos se encuentra ligado al proceso de traspaso de establecimientos educacionales a los municipios, reemplazándose el gasto directo en remuneraciones al personal respectivo en el Gobierno Central por transferencias hacia los municipios y los establecimientos educacionales particulares subvencionados. La disminución de los gastos en remuneraciones en el nivel nacional, sin embargo, se mantuvo a lo largo de buena parte de la década de los 80, reflejando, por un lado, la continuación del traspaso de responsabilidades al nivel municipal (salud primaria) y, por otro, la caída en las remuneraciones reales del personal de la administración pública.

La contrapartida de la evolución de los gastos en el nivel nacional se encuentra en los municipios. En el cuadro 14b es posible apreciar que el crecimiento de los gastos corrientes en este sector se explican fundamentalmente por la notable expansión de los gastos en servicios traspasados de educación y salud, incluidos en la categoría de "otros" gastos corrientes. Estos últimos, desde constituir una porción prácticamente irrelevante del gasto municipal pasaron a representar, al final del período, alrededor de un 1,8% del PIB y casi un 60% del gasto municipal total. En lo que se refiere a los gastos en remuneraciones del personal municipal tradicional, éstos se han mantenido relativamente estables en el período, con la consabida declinación durante la segunda mitad de los 80, cuando los funcionarios municipales debieron compartir el costo de la reducción en las remuneraciones reales en toda la administración pública. Con todo, el cuadro 15 indica que es posible apreciar un notorio cambio en la composición de los gastos en personal del sector público, pues los municipios han pasado desde representar una porción prácticamente irrelevante de dichos gastos, a explicar más de una cuarta parte del total.

En lo que respecta a los gastos de capital, el cuadro 14b muestra que estos experimentaron, a nivel consolidado, un crecimiento significativo en 1991 y una fuerte caída durante la recesión de 1982-83, manteniéndose en niveles próximos al 4% del PIB durante la segunda mitad del período analizado. Dentro de esta evolución, sin embargo, los gastos de capital del nivel nacional han reducido su importancia desde un 88% del total en 1980 a un 82% a fines de los 80. Los niveles regional y local, por su parte han llegado a representar aproximadamente un 9% de la inversión pública cada uno, pero con tendencias opuestas. Así, mientras la inversión del nivel regional ha crecido a lo largo de los últimos 6 años, beneficiada por el financiamiento externo para el FNDR, la inversión municipal ha experimentado en el mismo período una sostenida declinación. Dicha caída se explica por la presión que sobre las finanzas municipales han ejercido los gastos de operación de los servicios traspasados los que, debido a la caída en el valor real de las transferencias desde el nivel central han demandado crecientes aportes de recursos municipales propios.

Transferencias intragubernamentales

Una de las características salientes del modelo chileno de descentralización es el alto peso que representan las transferencias desde el nivel central en el financiamiento de los gobiernos subnacionales. Como puede apreciarse en el cuadro 16, éstas han fluctuado, a lo largo de la mayor parte del período analizado, entre un 1,5% y un 2% del PIB. De estas transferencias, la mayor parte corresponde a los aportes para el financiamiento de los establecimientos de educación y salud municipal, los que representaban, hacia el final del período alrededor de un 70% del total de transferencias a los gobiernos subnacionales.

El financiamiento de los servicios traspasados a los municipios ha sido, sin embargo, fuente de roces entre el nivel central y el municipal. Al poco tiempo de ponerse en marcha el nuevo sistema, las subvenciones gubernamentales comenzaron a deteriorarse significativamente en términos reales, requiriendo de aportes adicionales de recursos provenientes de fondos municipales.

El origen de las dificultades generadas en torno a las transferencias desde el nivel central a los niveles subnacionales puede visualizarse claramente en las cifras del cuadro 16. Desde 1983, dichas transferencias han representado más de un 5% del gasto total del Gobierno Nacional, constituyendo, por lo tanto, presa fácil de los programas de ajuste fiscal.

Contrapartida de lo anterior es la fuerte dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias desde el nivel central. Mientras la inversión regional canalizada a través del FNDR se financió durante el período íntegramente con dichas transferencias, los municipios han cubierto con ellas desbalances financieros del orden del 1,5% del PIB a lo largo de todo el período. En este sentido, lejos de un indicador de autonomía financiera, la evolución de los ingresos municipales por concepto de transferencias ilustra la velocidad del crecimiento de los recursos movilizados por las municipalidades durante este período y su grado de dependencia del nivel central.

5. Equidad Vertical

Sobre la base de las cifras anteriores es posible evaluar el grado de equilibrio vertical en el sistema chileno de descentralización, entendiendo por este la relación existente entre los ingresos propios y los gastos libremente determinados en cada nivel subnacional de gobierno.

En el caso de los gobiernos regionales, la evaluación del grado de equilibrio vertical es relativamente simple; aunque dichos gobiernos gozan de un alto grado de autonomía en la asignación de sus gastos --extendida incluso a programas de inversión del Gobierno Central--, enfrentan una alta dependencia en materia de ingresos, estando éstos constituidos, hasta 1991, exclusivamente por transferencias del Gobierno Central. Sólo tras la Reforma Constitucional de 1991, los gobiernos regionales podrán comenzar a contar con algunos ingresos propios. No obstante, el proceso de expansión de esta fuente de financiamiento se

vislumbra como extraordinariamente gradual.

El cuadro 18 muestra la situación de los municipios entre 1980 y 1991. En este cuadro se distingue entre los componentes de manejo más autónomo en las finanzas municipales y aquellos que se encuentran fuertemente condicionados por el nivel central. Como puede apreciarse, durante una primera etapa del período analizado, se produjo un fuerte aumento de las transferencias, ligadas fundamentalmente al traspaso de los servicios de educación y salud primaria. Pese a que en esta etapa también se produce un importante crecimiento de los ingresos propios (22% entre 1980 y 1984), a partir de 1985 se estabiliza la participación de las transferencias en torno a un 45% de los ingresos municipales totales. Este proceso se vio acompañado por una evolución similar en la composición de los gastos: entre 1980 y 1984 se dio un fuerte crecimiento de los gastos no autónomos, hasta alcanzar un nivel cercano al 55%, el que se mantuvo a lo largo del resto del período.

De este modo, las cifras del cuadro 18 permiten verificar que a lo largo de todo el período 1980-91 se mantuvo un superávit en el componente autónomo de las finanzas municipales. Así, la diferencia entre ingresos propios y gastos autónomos pasó de alrededor de un 33% entre 1980 y 1982 a cifras cercanas al 20% de 1985 en adelante. Este superávit tiene como contrapartida un sostenido y creciente déficit en el componente no autónomo de las finanzas municipales, vinculado a la administración de los servicios traspasados de educación y salud, siendo causa de conflictos entre el Gobierno Central y los municipios, que se culpan mutuamente de su origen.

Pese a todo, las cifras indican que el sistema de financiamiento municipal garantiza, en el caso de Chile, un aceptable grado de equilibrio vertical en las finanzas públicas.

6. Equidad Horizontal

Un aspecto central del proceso de descentralización lo constituye su aporte a la equidad en la distribución de los recursos públicos y privados en el país. El cuadro 19 contiene una primera aproximación cuantitativa al tema, a partir de la distribución de los recursos de inversión pública en 1991.

Las cifras del cuadro 19 muestran que tanto el proceso de descentralización como las decisiones del gobierno nacional han involucrado una fuerte desconcentración de la inversión pública. Ello se expresa en el hecho de que la Región Metropolitana de Santiago, pese a contener a cerca de un 40% de la población del país así como una importante fracción de la generación de valor agregado e ingresos tributarios, absorbió sólo un 28% de la inversión pública regionalizable. Parte importante de este efecto surge de la finalidad compensatoria del FNDR, el que determinó que sólo un 5,5% de la inversión regional se orientara al área metropolitana. Las regiones extremas del país, especialmente las del extremo austral, absorben, en cambio, una parte importante de la inversión regional. La inversión municipal, por su parte, se dirige en un 29% a la Región Metropolitana y a las regiones V y VIII, concentrándose en las regiones más pobladas del país.

Con todo, el carácter desconcentrados de la distribución de la inversión pública entre las regiones se traduce en fuertes desigualdades en la inversión por habitante, resultando la Región Metropolitana como la más afectada, con niveles notoriamente inferiores a los del resto del país. Parte importante de este efecto se debe al impacto del FNDR, produciéndose un notorio contraste entre una inversión de \$ 369 por habitante en la Región Metropolitana y de más de \$ 20.000 en las regiones XI y XII.

IV.- EVALUACION DEL PROCESO

En la presente sección se efectúa una evaluación de lo que se estima los puntos más salientes del proceso de descentralización en Chile. Dicha evaluación se realiza desde una perspectiva esencialmente económica, centrando su atención en la contribución de dicho proceso a la eficiencia en la gestión pública. Para este efecto, la sección se inicia con una breve revisión de la literatura económica sobre la materia, cuyas principales conclusiones y recomendaciones se contrastan a continuación con la experiencia chilena reciente.

Tanto el análisis teórico como el empírico sobre la relación entre descentralización y eficiencia contenidos en esta sección se encuentran marcadamente concentrados en el caso de los gobiernos locales. Ello obedece al hecho de que es en el nivel local donde se encuentra la experiencia más amplia y desarrollada a este respecto.

1. Descentralización y Eficiencia Económica: Una Revisión de la Literatura⁴¹

La mayor parte del análisis económico sobre la descentralización se encuentra contenido en la literatura sobre federalismo fiscal. En general, los estudios han utilizado instrumentos de análisis microeconómico para relacionar la asignación de recursos a nivel subnacional con el bienestar de la comunidad y con los objetivos de la acción del Estado. Los enfoques más conocidos a este respecto son los de "local public choice" y los de agente-principal. En los primeros se ha buscado establecer las condiciones bajo las cuales la descentralización maximiza la eficiencia económica, en tanto que en los segundos se trata de determinar los incentivos óptimos para que los gobiernos subnacionales cumplan con los objetivos delegados del gobierno central⁴². El punto de referencia de estos enfoques ha estado generalmente centrado en los países desarrollados, los cuales, además, han atraído la mayor parte del trabajo empírico al respecto.

Fundamentos económicos de la descentralización

Un resultado directo del análisis económico de la descentralización ha sido derivar un conjunto de fundamentos económicos para ésta. Estos pueden resumirse en cuatro postulados⁴³:

- a. La provisión de bienes y servicios por parte de los gobiernos subnacionales permite ajustar dicha provisión a las necesidades y preferencias de la comunidad, cuando éstas tienden a diferir entre distintos sectores.

b. Cuando, además, las acciones de los gobiernos subnacionales son financiados mediante impuestos y derechos locales, se maximiza la racionalidad de las decisiones colectivas, pues la comunidad se enfrenta al costo económico de dichas decisiones.

c. El ejercicio de funciones públicas a nivel subnacional permite introducir elementos de competencia y mercado en la gestión pública, estimulando la eficiencia en la asignación de recursos⁴⁴.

d. La operación de organismos subnacionales con autoridad fiscal permite aumentar la movilización de recursos públicos al mejorar la capacidad para gravar las actividades de mayor desarrollo, incentivar el cumplimiento tributario e implementar sistema de cobro por el uso de servicios públicos⁴⁵.

De este modo, desde un punto de vista económico, la descentralización se justifica en la diversidad. Al existir bienes y servicios públicos que son consumidos en un patrón espacial diferenciado, por comunidades con preferencias diversas, los gobiernos subnacionales pueden incrementar el bienestar general ajustando la recaudación y asignación de recursos públicos a las prioridades y capacidades de sus comunidades. Por las mismas razones, un sistema de descentralización es eficiente cuando los gobiernos subnacionales cumplen funciones que permiten aprovechar las ventajas de la asignación local de recursos y cuentan con autoridad fiscal para ello.

Funciones

Musgrave⁴⁶ y otros autores han sostenido que existen sólidos fundamentos económicos para mantener en el nivel central responsabilidades sobre las funciones gubernamentales de redistribución y estabilización macroeconómica. Igualmente es posible argumentar que corresponde a los niveles superiores de gobierno proveer bienes públicos de carácter nacional (justicia, defensa, orden interno, relaciones exteriores), ejercer funciones reguladoras sobre actividades privadas de similar alcance (regulación del mercado financiero y monopolios naturales) y proveer de infraestructura necesaria para el desarrollo productivo nacional (carreteras, puertos, obras de regadío)⁴⁷.

Las ventajas comparativas de los gobiernos subnacionales, por su parte, residen en la provisión de bienes y servicios cuyos beneficios se perciben a nivel local y que son susceptibles de entregarse de modo diferenciado de acuerdo a las preferencias de la comunidad. Así, de acuerdo al "teorema de descentralización" de Oates, "cada servicio público debería ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima área geográfica en que se internalicen los beneficios y costos de dicha provisión"⁴⁸. Algunos autores también sostienen que existirían casos en que razones de eficiencia productiva justificarían la provisión local de bienes y servicios, al existir economías de escala o capacidades administrativas mayores en los niveles inferiores del Estado⁴⁹.

Así, por ejemplo, entre las funciones económicamente más adecuadas para los

municipios se identifican las siguientes: la regulación del uso y el desarrollo de la infraestructura comunal, incluyendo especialmente el transporte y el uso del suelo urbano; la provisión de servicios públicos como la recolección de basuras, la limpieza de calles y el alumbrado público; el resguardo de la seguridad ciudadana, y la provisión y mantención de infraestructura comunitaria (parques, centros comunitarios y deportivos).

Junto con lo anterior, la existencia de ventajas en el nivel subnacional para la asignación de recursos y la producción de bienes y servicios permiten considerar también otras responsabilidades en las cuales la gestión centralizada presenta inherentes deseconomías de escala, inflexibilidades e ineficiencias administrativas. Tal es el caso, por ejemplo, de la prestación de servicios sociales que requieren un alto grado de focalización y especificidad (asistencia social) o de aquellos que demandan la administración de una multiplicidad de pequeñas unidades, como escuelas y consultorios de salud. Cuando en casos como éstos la existencia de grandes externalidades requiere la garantía de estándares mínimos de cantidad y calidad de servicios, es posible estructurar modalidades de responsabilidad compartida entre el nivel central y el subnacional, en particular, el municipal⁵⁰.

Financiamiento

En materia de financiamiento, los gobiernos subnacionales cuentan con cuatro fuentes potenciales de ingresos: los impuestos, el cobro por servicios, el endeudamiento y las transferencias.

En lo que respecta a los impuestos, el gobierno central tiene claras ventajas desde el punto de vista de la equidad y la eficiencia para la aplicación de impuestos progresivos sobre los ingresos (impuestos a la renta de las empresas y personas), los que se prestan para la estabilización macroeconómica (impuestos indirectos a las transacciones internas y al comercio exterior) y los que se aplican sobre bases desigualmente distribuidas o sobre factores móviles de producción (impuestos al trabajo).

Por su parte, los gobiernos subnacionales pueden aplicar más eficientemente los impuestos que gravan factores de menor movilidad y que, por esta misma razón, admiten la imposición de tasas diferenciales geográficamente. También resulta apropiada la administración local de impuestos relacionados con el uso de la infraestructura y el desarrollo de actividades con externalidades localizadas. El más característico entre el primer grupo de impuestos es el impuesto a las propiedades y de los segundos, el impuesto a los automóviles⁵¹.

La aplicación de sistemas de cobro por servicios no sólo es administrativamente conveniente para aquellos servicios prestados a nivel local, sino que es especialmente aconsejable por motivos de eficiencia, al permitir una elección del consumidor más directa y viable⁵². Por otra parte, no parecen existir inconvenientes teóricos para que los gobiernos subnacionales puedan recurrir al endeudamiento en condiciones similares al gobierno central para financiar sus actividades, pero las objeciones prácticas en este caso son especialmente

fuertes para las autoridades encargadas de mantener la disciplina fiscal⁵³.

Finalmente, el fundamento económico más poderoso para la existencia de transferencias desde el nivel central al subnacional se da respecto del financiamiento de funciones en las que existen importantes externalidades que no son completamente capturadas en el este último nivel. En estos casos, la existencia de transferencias equivalentes a los beneficios no apropiados localmente incentivaría a los gobiernos subnacionales a proveer los bienes y servicios correspondientes en una escala adecuada a la maximización del bienestar social, sin alterar la asignación de sus recursos más allá de lo determinado por las preferencias locales.

Alternativamente, la existencia de transferencias puede justificarse también como un mecanismo para asegurar la equidad fiscal entre distintos municipios cuando la base tributaria y las demandas sobre éstas se encuentran desigualmente distribuidas⁵⁴. En este caso, el mecanismo más satisfactorio consistiría en transferir a los gobiernos locales un monto equivalente a las diferencias de recaudación y gastos de cada entidad respecto del promedio o respecto de patrones mínimos⁵⁵.

Estructura presupuestaria óptima

La eficiencia económica en la gestión subnacional requiere una relación particular entre las fuentes de financiamiento de los municipios o gobiernos regionales y los gastos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. El Banco Mundial ha resumido estas relaciones en cuatro criterios principales, aplicables a los gobiernos locales:

- "El costo de proveer servicios locales debería ser recuperado, en la medida posible, mediante cobro a los beneficiarios. Tales cobros deberían relacionarse al consumo individual o, cuando ello no es posible, a una medida del beneficio individual recibido.
- Los servicios cuyos costos no pueden ser recuperados mediante cobros pueden financiarse mediante impuestos generales -impuestos a las propiedades, impuestos a las empresas e impuestos al consumo, aplicados dentro de las jurisdicciones relevantes.
- Si los beneficios de los servicios locales se extienden a otras jurisdicciones o producen beneficios nacional, las transferencias desde niveles superiores de gobierno deberían financiar dichos servicios en proporción a sus beneficios externos.
- El endeudamiento es una vía apropiada para financiar al menos alguna inversión local, en la medida que no afecte el balance fiscal macroeconómico⁵⁶".

A partir de estas consideraciones, puede definirse una "estructura presupuestaria óptima" a nivel municipal, incluyendo las funciones y fuentes de financiamiento más

apropiadas y la relación más eficiente entre ambas. Esta estructura se presenta en el cuadro 20.

Siguiendo la clasificación del cuadro 20, los gastos generales de la administración municipal, de regulación y provisión de bienes públicos, cuya incidencia entre los habitantes de la comuna no puede medirse directamente ni imputarse indirectamente, deberían financiarse sobre la base de impuestos locales, siendo los más apropiados para este efecto el impuesto territorial, el impuesto a los vehículos y otros impuestos y derechos que gravan las actividades locales. En la medida que las municipalidades cuenten con autoridad fiscal para asignar sus gastos y ajustar sus ingresos, la comunidad local podrá escoger a través del proceso político la combinación deseada de servicios, pagando por ellos su costo económico.

Por su parte, el cobro a los usuarios es el mecanismo más eficiente de financiamiento para la prestación de servicios públicos a nivel local, los cuales pueden ser complementados con transferencias desde el nivel central cuando dichos servicios generen externalidades fuera del ámbito comunal⁵⁷. En el caso extremo en que estas externalidades son significativas y que el fundamento para la administración municipal se encuentra más bien en consideraciones de eficiencia productiva, estas transferencias pueden expandirse hasta cubrir la totalidad del costo de la prestación de dichos servicios.

En condiciones óptimas, el endeudamiento sería un mecanismo adecuado para el financiamiento de la inversión, pues en dichas circunstancias, las municipalidades contaría con incentivos para maximizar la rentabilidad social de sus proyectos pudiendo, además, adecuarse los flujos de pago al flujo de beneficios derivado de una inversión. En el caso particular en que los beneficios de dichas inversiones se encuentran circunscritos a sectores específicos de la población, la aplicación de impuestos por mejoras no sólo aseguraría la capacidad para servir la deuda, sino que ampliaría los espacios de elección a nivel local, y por lo tanto aumentaría la eficiencia. En el caso contrario, en que los beneficios de las inversiones se extienden más allá del ámbito comunal, se requiere un sistema de transferencias de capital para ajustar por externalidades. No obstante, en aquellos casos en que el endeudamiento se encuentra limitado por consideraciones de índole fiscal, estas transferencias deberían ampliarse hasta abarcar la proporción de la inversión municipal que se encuentra externamente restringida.

Eficiencia y descentralización

La derivación de los efectos de la descentralización sobre la eficiencia económica dependen de dos supuestos fundamentales:

- a. La existencia de flexibilidad fiscal a nivel local, expresada en la autonomía de las autoridades subnacionales para ajustar sus ingresos y gastos a las preferencias de la comunidad.
- b. La existencia de mecanismos de decisión individual y colectiva por parte del

público, expresada ya sea en movilidad geográfica de los habitantes o en mecanismos democráticos de decisión y control del gobierno respectivo.

Mientras esta última condición determina la posibilidad de revelar las preferencias de la comunidad, la primera determina la vialidad de materializar dichas preferencias.

Las condiciones anteriores no se cumplen con facilidad. La flexibilidad fiscal rara vez es suficientemente amplia y a menudo está limitada por las autoridades fiscales o por elementos institucionales intrínsecos a la administración pública nacional⁵⁸. En estos casos, la búsqueda de mayor eficiencia a menudo se limita a garantizar ciertos "rangos" mínimos de autonomía financiera subnacional.

La movilidad geográfica, por otra parte, es un supuesto de relevancia incierta en los países en desarrollo, por lo que la expresión de decisiones locales debe descansar en otros mecanismos, de carácter institucional. Entre éstos destacan tres: (i) la designación democrática de las autoridades municipales o regionales, debidamente mandatadas para materializar las preferencias de la ciudadanía; (ii) mecanismos electorales o paraelectorales a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar sus preferencias, y (iii) sistemas de seguimiento, fiscalización y control sobre las autoridades.

De más está señalar que los mecanismos anteriores son de vigencia dudosa en el mundo en desarrollo. En muchos países las autoridades locales son designadas por el gobierno central, en tanto que en otros, las autoridades elegidas tienen un mandato demasiado corto como para poder identificar, ejecutar e informar del cumplimiento de las prioridades de la comunidad. En general, puede afirmarse que los mecanismos de gobernabilidad local frecuentemente están menos desarrollados que los de gobernabilidad nacional⁵⁹.

De este modo, el aporte de la descentralización a la eficiencia en la gestión pública aparece cuestionado por factores propios de la realidad en que éstos se desenvuelven en el mundo en desarrollo. Frente a ello, se abren dos opciones. La primera es buscar soluciones de segundo mejor para el traspaso de funciones y recursos a los gobiernos subnacionales que retengan algunos elementos de eficiencia. Entre éstas se cuentan un control más estricto de la administración y financiamiento local, la instauración de fondos acotados de transferencias, la evaluación obligatoria de proyectos de inversión, la sustitución de créditos externos por créditos desde el gobierno central, el establecimiento de concursos para asignar transferencias y aportes desde el gobierno central, etc. Una segunda opción involucra reducir el grado de autonomía de las decisiones a nivel local, transformando a los gobiernos subnacionales en agentes del gobierno central, encargados de cumplir con objetivos delegados por éste⁶⁰. Prácticamente todas las experiencias concretas de descentralización combinan elementos de descentralización y delegación correspondiente a estos modelos.

2. Aspectos de la Descentralización Fiscal en Chile

Todas las experiencias reales de descentralización tienen tres elementos en común: (i) son procesos esencialmente políticos, pues tiene que ver con la distribución del poder dentro del Estado; (ii) demandan cambios en la gestión y en la cultura organizacional de las instituciones estatales, y (iii) tienen que ver con recursos, ya sea por compartirse la autoridad tributaria del gobierno central o porque los desbalances entre las funciones municipales y su financiamiento propio obliga a establecer transferencias intragubernamentales de recursos⁶¹.

Todos los procesos de descentralización involucran un cierto grado de conflicto. Parte importante de estos conflictos surge de contradicciones entre los propios objetivos e instrumentos de la descentralización. Un traspaso acelerado de funciones desde el gobierno central puede encontrar pronto limitaciones en la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales; un control directo por el gobierno central del financiamiento municipal y regional puede debilitar los incentivos a una gestión eficiente; un traspaso de recursos sin responsabilidades afecta las finanzas públicas, etc. En buena medida puede decirse, por lo tanto, que el éxito del proceso de descentralización depende de la habilidad para resolver los conflictos que se presentan durante su implementación.

En lo que sigue de esta sección se analizan los principales temas que surgen de la experiencia chilena a este respecto.

Aspectos institucionales

Amplitud de las funciones municipales. Las funciones de los municipios en Chile son numerosas, concentrándose especialmente en la administración y mejoramiento del espacio urbano y en el área social⁶². Estas funciones, sin embargo, no se derivan de poderes ampliamente definidos, sino de una detallada lista contenida en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Algunos autores han comentado que esta aproximación es una expresión de la tradición centralista chilena y de la desconfianza frente al Estado de parte del régimen autoritario que instauró estas normas. Como alternativa se propone que las competencias municipales se extiendan a todo aquello que no les esté expresamente vedado por la ley⁶³, siguiendo de este modo la tradición europea continental en la materia.

Pasar de un enfoque inclusivo a una definición por exclusión de competencias municipales inevitablemente conduce a una ampliación del espacio de acción de los municipios en Chile, aumentando las posibilidades de elección local y la flexibilidad del sistema. No obstante, existen importantes inconvenientes para adoptar este enfoque. Por un lado, no parece prudente diversificar el espacio de acción municipal en una etapa en que las funciones actuales no son cumplidas aún satisfactoriamente. Por otro, es altamente probable que en dichas circunstancias se dupliquen funciones al interior del sector público. Finalmente, no es claro que la acción municipal se vuelva más eficiente mientras mayor sea el rango de materias sobre las que la comunidad pueden escoger, pues el proceso puede volverse tan complejo que sea imposible de comprender por los electores.

Si se trata de ampliar los espacios de decisión de los municipios, debieran priorizarse aquellas áreas ya incorporadas a la gestión local en que la autonomía se

encuentra excesivamente limitada. En este marco, un enfoque inclusivo de definición de las funciones municipales puede ser positivo para ordenar el proceso de descentralización, obligando a definir con mayor claridad la división de responsabilidades entre los distintos niveles del Estado.

Funciones de los gobiernos regionales. Un problema similar de definición de competencias ha surgido con la creación de los gobiernos regionales. A nivel general, la reforma constitucional de 1991 determinó que éstos cumplirían funciones en el área de la inversión, el fomento productivo y el desarrollo social. En el caso de las dos últimas, sin embargo, se han establecido ciertas limitaciones de atribuciones y competencias, contra las presiones de los grupos regionalistas, que demandaban un mandato más amplio de acción.

La priorización de las funciones de los gobiernos regionales en Chile es un tema esencial para el futuro de la descentralización. El propio proceso de discusión de estas reformas ha revelado en enorme peso de la reivindicación de la autonomía regional y la presión por destinar más recursos a las regiones. En tal caso, el rol de los gobiernos regionales se debate entre la posibilidad de ejercer su autonomía tomando decisiones sobre un conjunto definido de materias, o de transformarse en instrumentos de presión de las regiones sobre el gobierno nacional.

En las circunstancias actuales parece clara la conveniencia del primer camino. La ininterrumpida tradición unitaria del país se traduce en que no exista en Chile la base económica, cultural y política para un proceso de autonomización regional. La ruptura de las barreras geográficas por el avance de la tecnología, el desarrollo de capacidades profesionales locales y la fuerte inversión privada en regiones hace deseable, a la vez, una adecuada coordinación de las decisiones públicas en el nivel regional. La inversión pública constituye un área privilegiada para producir tal coordinación, dada la existencia de categorías de inversión distintas respecto de las cuales los criterios de selección de proyectos y las ventajas comparativas de la toma de decisiones varían. En particular, el traspaso de capacidad de decisión y coordinación desde el nivel nacional al regional respecto de inversiones cuyos beneficios se concentran en este último nivel puede constituir una importante contribución a la eficiencia en la asignación de recursos públicos. La posibilidad de extender las competencias de los gobiernos regionales hacia otras áreas, en particular a la social, donde ya se encuentra bien asentada una responsabilidad municipal, en cambio, debe ser evaluada con prudencia ante el riesgo de multiplicar los conflictos de competencia y la burocracia estatal.

Funciones sociales de los municipios. El campo social se ha transformado en un área privilegiada de la acción municipal en Chile. Con distinto grado, los municipios se han hecho cargo de un conjunto de responsabilidades y tareas, con resultados difíciles de prever hace sólo algunos años. En parte este éxito se debe a la complejidad y especificidad creciente que demandan los programas gubernamentales en esta área.

Tras el desarrollo extensivo de la cobertura de los principales programas sociales hasta comienzos de los 70, en que la prioridad era ampliar la cobertura de prestaciones

estandarizadas a sectores excluidos, en los últimos años se ha ido generando el espacio y la necesidad de una política social más intensiva. Dentro de esta estrategia cabe una especial preocupación por mejorar la calidad de los servicios sociales tradicionales y por reemplazar el asistencialismo por programas de generación de oportunidades para sectores marginales o de riesgo⁶⁴.

Este tipo de programas requiere de un grado de flexibilidad y especificidad difícil de lograr en los organismos de la administración central. La propia evolución de la política social ha abierto así un importante espacio para la acción descentralizada en dos modalidades de la acción social: (i) la administración de pequeñas unidades prestadoras de servicios sociales estandarizados, y (ii) el desarrollo de proyectos de interés social focalizados en grupos de riesgo.

La experiencia chilena, concentrada inicialmente en el primer tipo de prestaciones, ha ido poco a poco extendiéndose hacia el segundo. Es así como los municipios han entrado a competir con organismos no gubernamentales y otras instituciones públicas en concursos para el financiamiento de proyectos sociales a través de varios programas en los cuales la administración central juega un papel esencialmente financiero. A diferencia de los esquemas convencionales de transferencias hacia los municipios, sin embargo, estos procesos incorporan un mayor grado de competencia en la asignación de recursos entre agentes diversificados y reducen los lazos políticos entre los municipios y el gobierno central. De esta manera, se abre en este esquema un espacio para la operación de transferencias sin cofinanciamiento que evitan las ineficiencias que son frecuentes en estos esquemas.

Democracia, gobernabilidad y eficiencia. El análisis de la experiencia chilena de descentralización se ha concentrado tradicionalmente en los aspectos formales y operativos de las reformas implementadas durante los 80. Muchos estudios han obviado, sin embargo, las peculiares condiciones políticas en que este proceso se desarrolló⁶⁵. La designación centralizada de los alcaldes, la administración autoritaria de las intendencias, gobernaciones y municipios y la fuerte dependencia de la gestión local y regional de las políticas del gobierno central no son aspectos menores o accesorios de esta experiencia. En efecto, como hemos visto anteriormente, puede argumentarse que buena parte de las ventajas de la descentralización desde el punto de vista de la eficiencia están determinadas por las posibilidades de elección colectiva a nivel local. Si tales posibilidades son ahogadas por una excesiva cuota de control autoritario y si, además, la autoridad fiscal de los gobiernos subnacionales está muy restringida, entonces no puede sostenerse que la descentralización contribuya a la eficiencia económica.

Existe clara evidencia de que el foco de las iniciativas del régimen autoritario en materia de descentralización no fue exclusivamente el logro de una mayor eficiencia. Bajo el enfoque de las relaciones intergubernamentales que se impuso durante esta etapa del proceso de reformas en Chile, los municipios fueron vistos más bien como agentes del gobierno central, que como entidades autónomas con capacidad de decisión y asignación de recursos. Igualmente evidente es la experiencia del esquema de regionalización desarrollado por el

régimen autoritario, dada la fuerte dependencia de intendentes y gobernadores del Ministerio del Interior y la integración corporativa de los Consejos Regionales de Desarrollo.

En estas circunstancias, la democratización de los municipios bajo la actual administración puede ser considerado como un aporte a la eficiencia económica del proceso de descentralización en Chile. No obstante, la democracia local es mucho más que la elección de alcaldes y concejales por el voto popular. La profundización de la democracia local y el aporte de ésta al logro de una mayor consistencia entre las preferencias de la comunidad y los servicios prestados por los municipios requieren que se cumplan dos condiciones: primero, que se amplíen los espacios de elección a nivel local, como está propuesto ya respecto de la fijación de la tasa de impuesto territorial, por ejemplo. Un segundo requisito para conseguir una mayor eficiencia en el proceso de descentralización es reforzar la gobernabilidad a nivel local. Es necesario que la comunidad pueda manifestar sus preferencias durante el proceso de toma de decisiones y pueda evaluar sus resultados. Instrumentos como los planes anuales, audiencias públicas e informes de gestión son fundamentales a este respecto.

Los criterios anteriores son igualmente aplicables a la reforma regional. Dicha reforma, pese a crear un marco normativo apropiado para el traspaso de decisiones desde el nivel central al regional, ha apoyado dicho marco en una estructura político-institucional más frágil. Así, la combinación de un Intendente Regional que actúa en el doble carácter de representante del Presidente de la República y máximo ejecutivo del Gobierno Regional, y un Consejo Regional elegido de manera indirecta, se presta para el surgimiento de problemas de gobernabilidad difíciles de resolver. El éxito de este esquema dependerá, por lo tanto, de la capacidad para desarrollar procedimientos e instrumentos que fortalezcan la responsabilidad de las decisiones de los gobiernos regionales ante la comunidad respectiva.

Estructura económica y social y descentralización. Los procesos concretos de descentralización operan sobre una realidad en la cual los criterios de división político-administrativa son un dato de enorme relevancia. En general, el análisis económico de la descentralización supone la existencia de jurisdicción sobre unidades relativamente pequeñas, homogéneas y con alguna base tributaria.

En Chile existen en la actualidad 334 comunas. De éstas, 16 han sido creadas en la última década, la mayoría de ellas en la Región Metropolitana de Santiago. 8 comunas más se encuentran en proceso de creación. De la actual estructura de las comunas y, especialmente de las subdivisiones recientes, parece claro que el criterio dominante ha sido evitar la existencia de comunas excesivamente grandes y asegurar un cierto grado de homogeneidad socioeconómica al interior de la comuna⁶⁶. El resultado de esta política es una enorme heterogeneidad económico-social entre comunas.

En la actualidad 200 comunas cuentan con menos de 20.000 habitantes, con el 15% de la población total del país, mientras que, en el otro extremo, 40 municipalidades de más de 100.000 habitantes cada una absorben a un 57% de la población⁶⁷. Estas últimas, por otra

parte, contienen a más de la mitad de los pobres del país. Asimismo, la base tributaria se encuentra fuertemente concentrada, especialmente por efecto de las exenciones del impuesto territorial.

Aparentemente, el fundamento de la política de subdivisiones seguida por el gobierno autoritario residía en la convicción de que una mayor uniformidad socioeconómica en las comunas permitiría mejorar el efecto redistributivo del Fondo Común Municipal y los programas gubernamentales de transferencias. El efecto práctico, sin embargo, fue determinar que los ingresos de una gran proporción de los municipios dependiera casi exclusivamente de los aportes recibidos del Fondo Común Municipal, contando con nulas posibilidades de generar mayores ingresos propios. En tales circunstancias las oportunidades de elección local desaparecen completamente y es dudosa la dirección en que operan los incentivos sobre las autoridades municipales.

Si en Chile se quiere crear la posibilidad de una gestión municipal más autónoma, es esencial buscar una división comunal más consistente con dicho objetivo. Aunque éste es un proceso políticamente complejo, existen experiencias de países que han llevado a cabo procesos de reagrupamiento de este tipo⁶⁸.

En el nivel regional la situación tiene una complejidad similar. Como se ha comentado anteriormente, el cambio en la división político-administrativa del país que dio origen al proceso de regionalización se apoyó fuertemente en consideraciones geopolíticas. De esta manera, la creación de regiones a partir de las antiguas provincias significó en muchos casos debilitar la unidad cultural e histórica que caracterizaba a estas últimas. Prueba de ello es que tras casi 20 años de esta reforma, las regiones siguen identificándose por un número, en tanto que han surgido importantes rivalidades locales al interior de las regiones que surgieron como fusión de dos o más de las antiguas provincias. El reciente surgimiento de renovadas presiones para subdividir regiones reclama la necesidad de una política del Gobierno a este respecto.

Aspectos financieros

Nivel de ingresos municipales. en la sección anterior se analizó la evolución de los ingresos municipales a lo largo de la década del 80. Allí se concluyó que después del impulso dado por la entrada en vigencia de la ley de rentas municipales, éstos se vieron afectados, primero, por la recesión de 1982-83 y, posteriormente, por la postergación de la entrada en vigencia de nuevos avalúos de propiedades para la aplicación del impuesto territorial. En el mismo período, sin embargo, los gastos municipales no siguieron la misma trayectoria. A la mayor actividad derivada del aumento de la población, la expansión de la actividad económica y la creciente urbanización se sumó la necesidad de cubrir los déficit de recursos de los servicios traspasados de educación y salud. Como puede apreciarse en el gráfico 2, esto significó que la porción disponible de ingresos propios permanentes⁶⁹ (deducidos de los aportes para educación y salud) dejó de ser suficiente para financiar los gastos operacionales regulares de los municipios, llenándose la brecha con reducción de las inversiones municipales, mayores ingresos no permanentes como la venta de activos, y aportes del

gobierno central a través del Fondo Común Municipal⁷⁰.

Esta situación difícilmente podrá sostenerse a futuro. Para mantener una administración financiera sana es necesario elevar de modo permanente los ingresos propios de los municipios. Para este efecto existen dos alternativas: (i) actualizar los avalúos de propiedades, aumentando los ingresos por concepto de impuesto territorial, y (ii) aumentar la carga tributaria local.

El componente más destacado del sistema tributario local es el impuesto territorial. Este impuesto no sólo es el más importante en términos de recaudación, representando alrededor de un tercio de los ingresos municipales propios, sino que tiene una incidencia tributaria moderada. En efecto, la recaudación del impuesto territorial representa en la actualidad alrededor de un 0,5% del PIB, parte de la cual es de beneficio fiscal, siendo, además, deducible del impuesto a la renta para las empresas. La significación del impuesto territorial está fuertemente condicionada por la amplitud de las exenciones del impuesto territorial. En efecto, en Chile el 60% del valor de las propiedades está exento, ya sea por encontrarse por debajo de un mínimo imponible en el caso de las propiedades urbanas o en virtud de disposiciones especiales, acumuladas a través de los años⁷¹. La revisión de estas exenciones, por lo tanto, no sólo permitiría elevar las recaudación de beneficio municipal, sino que también mejoraría la racionalidad del impuesto⁷²⁷³.

Flexibilidad tributaria municipal. Una de las grandes limitaciones del modelo municipal desarrollado por el gobierno militar fue la rigidez del sistema tributario local. Al operar éste sobre la base de tasas impositivas uniformes fijadas centralmente se eliminó una de las fuentes más importantes de elección local. Con ello se impide, por lo tanto que los habitantes de la comuna conozcan el costo de sus preferencias y tomen decisiones de acuerdo a ello.

Un esquema de completa flexibilidad en los impuesto locales tampoco es deseable. La inamovilidad de factores productivos, que provee la justificación para la aplicación de impuestos sobre la propiedad nivel local pueden modificarse ante un sistema de tasas impositivas altas y fuertemente diferenciadas. Desde el punto de vista económico, el efecto de estas diferencias sobre las decisiones de los ciudadanos introduce un elemento de inefficiencia en la asignación de recursos.

En casos como el de Chile existe un argumento adicional en contra de una extrema flexibilidad en lo que se refiere al impuesto territorial. Al existir un valor mínimo exento relativamente alto de las propiedades y encontrándose distribuida de manera muy desigual la base tributaria, no puede suponerse que las decisiones colectivas sobre la tasa del impuesto incidan de la misma manera sobre los habitantes de la comuna. Lo más probable parece ser más bien que mayorías de ciudadanos locales aprueben impuestos que incidan sobre minorías de contribuyentes.

En estas circunstancias parece ser apropiado optar por un esquema que combine: (a) la autonomía en la fijación de la tasa del impuesto dentro de una "banda" en torno a la tasa

general⁷⁴, y (b) una reducción de las exenciones, ampliando la base del impuesto y la población contribuyente.

Fondo Común Municipal. El carácter redistributivo del Fondo Común Municipal en Chile es considerado uno de los grandes componentes de la reforma municipal⁷⁵. Pese a ello, sin embargo, no es claro cual ha sido el criterio orientador de dicha redistribución. De acuerdo a lo expresado en la sección II anterior, un objetivo deseable sería asegurar una mínima equidad fiscal dentro del sistema de financiamiento municipal. Este criterio se satisface de manera óptima cuando los recursos se distribuyen de modo de compensar a cada municipalidad por (i) insuficiencias en la base tributaria, y (ii) necesidades de gasto superiores al promedio. Como en el caso chileno, este esquema es especialmente eficaz cuando se redistribuyen recursos municipales que cuando se ocupa para distribuir transferencias del gobierno central.

¿Cómo se compara la fórmula del Fondo Común Municipal con este esquema óptimo? La insuficiencia tributaria parece estar adecuadamente recogida por éste al considerar un indicador de menores ingresos propios permanentes. No obstante, existen aún dos salvedades importantes: en primer lugar, la fórmula chilena opera sobre la base de recaudación efectiva, incluyendo, por lo tanto la incidencia de la evasión tributaria; segundo, el efecto de las exenciones del impuesto territorial es exacerbado bajo esta fórmula puesto que éste no es sólo un determinante de los ingresos propios permanentes sino que es incluido como un indicador adicional para la distribución de los recursos, con una alta ponderación (30%). Esto encierra el problema de que no sólo se cuenta el mismo indicador dos veces, sino que se pondera especialmente una variable respecto de la cual las municipalidades tienen algún control, dando origen a problemas de riesgo moral⁷⁶.

En lo que se refiere a los gastos, los indicadores utilizados en la fórmula del Fondo Común Municipal en Chile son especialmente pobres, limitándose a los de población y propiedades exentas (si éste se toma como un proxy de pobreza). Es posible pensar en formas de mejorar esta fórmula. Para ello sería necesario analizar con cierto detalle los principales determinantes exógenos de los gastos operacionales de las municipalidades e incorporar dichos determinantes a la fórmula.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional. La Constitución Política y la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional definen al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) como un programa de inversiones públicas para el financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. La ley establece las variables que se deben considerar para la distribución del FNDR entre las regiones del país, reflejándose en ellas un claro objetivo de compensación territorial. Es así como entre dichas variables asume especial relevancia la distancia respecto de la Región Metropolitana, incidiendo con mayor fuerza sobre la distribución del Fondo que variables que reflejan la condición socioeconómica de las regiones o, incluso la distribución de la población, completamente ausente de la fórmula de cálculo respectiva.

Lo anterior ha significado que en las regiones de mayor tamaño poblacional, en especial la Región Metropolitana, que concentra el 40% de la población del país, haya debido recurrirse a otras vías de financiamiento para proyectos que en el resto del país puede ser financiado con la porción que les corresponde en el FNDR, en especial a través de programas sectoriales que ejecutan los ministerios sectoriales o bien los programas especiales del Ministerio del Interior. Todo ello hace que el tema de la distribución del FNDR entre las regiones haya sido ampliamente debatido, por sus implicancias respecto a la relación entre la demanda por la satisfacción de necesidades regionales de infraestructura y la oferta de financiamiento que un instrumento como dicho Fondo podría aportar, por lo que se puede afirmar que continuará siendo un tema de discusión.

Transferencias del gobierno central. Las transferencias del gobierno central han constituido uno de los componentes más dinámicos del financiamiento municipal en los últimos años en Chile⁷⁷. Entre 1987 y 1992 dichas transferencias, excluyendo las subvenciones para educación y salud crecieron un 73,4% en términos reales, llevándose como proporción de los ingresos propios permanentes desde un 61% a un 70%.

Las transferencias a los municipios han adoptado sólo dos modalidades en Chile: transferencias condicionadas acotadas y no acotadas, sin cofinanciamiento. No existen en cambio casos relevantes de transferencias cofinanciadas ni tampoco de esquemas de coparticipación en impuestos⁷⁸, como es frecuente encontrar en otros países latinoamericanos.

La importancia creciente de las transferencias y la preferencia por modalidades que requieren un bajo grado de compromiso financiero municipal introducen importantes distorsiones en la toma de decisiones a nivel local. Como ha sido expresado por el Banco Mundial, en este caso:

"las autoridades locales son incentivadas a maximizar sus demandas por financiamiento de capital a costa de las finanzas del gobierno central. Ningún racionamiento de proyectos se fundamenta en factores de costo"⁷⁹.

Una distorsión adicional se produce a través de la subestimación de los gastos recurrentes al analizar proyectos locales de inversión.

La solución a estas distorsiones es introducir un mayor grado de compromiso local en las inversiones. Se trata en todos estos casos de proyectos en que gran parte de los beneficios son internalizados por la comunidad local, por lo que tal cambio contribuiría, además, a aumentar la eficiencia en la asignación de recursos. Dado el punto de partida, sin embargo, para que sea viable y equitativo aumentar el cofinanciamiento de proyectos es necesario que, paralelamente, los municipios desarrollen mecanismos de recuperación de los costos de capital o mantención ligados a dichos proyectos.

Endeudamiento. Una fuente alternativa de financiamiento para la inversiones municipales y regionales es, potencialmente, el endeudamiento. Este mecanismo comparte con los sistema

de cofinanciamiento la ventaja de comprometer recursos propios, incentivando la racionalidad en la programación de inversiones y la asignación de recursos.

En Chile los municipios no pueden, en la práctica, endeudarse, en tanto que los gobiernos regionales se rigen por las normas aplicables a los servicios de la administración central⁸⁰. Estas limitaciones, que entregan al Gobierno Central el control total sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales tienen un fundamento esencialmente fiscal: el riesgo de perder el control sobre las finanzas públicas cuando un sector puede endeudarse sin obedecer a las orientaciones de la autoridad financiera.

En tanto los gobiernos regionales sigan rigiéndose por la normativa financiera aplicable a los servicios públicos integrando, por lo tanto, el presupuesto nacional, no es posible rebatir este argumento, pues el objeto principal de dicha normativa es permitir un manejo unificado de las finanzas públicas. Más discutible es, en cambio, el caso de los municipios, por gozar éstos de una autonomía administrativa garantizada constitucionalmente y una autonomía financiera apoyada en las fuentes propias de recursos asignadas en la Ley de Rentas Municipales.

La limitación al endeudamiento es, evidentemente, un problema que afecta la gestión municipal al impedir un manejo eficiente de las finanzas locales y acortar los horizontes de programación, introducir incertidumbre y alimentar un exceso de demanda por transferencias. Estos problemas son tan apremiantes que los municipios chilenos han recurrido, a fuentes indirectas de endeudamiento, como el leasing para la compra de equipos, la mora en el pago de cotizaciones previsionales y las compras a plazos.

Cabe preguntarse si existen alternativas que permitan un uso prudente del endeudamiento por parte de los municipios sin erosionar la disciplina fiscal. Una estrategia sensible a este respecto debiera incluir al menos tres elementos: (i) establecer una responsabilidad más directa de las autoridades locales en su decisiones sobre endeudamiento⁸¹; (ii) ampliar los mecanismos de recuperación de costos, y (iii) establecer un sistema que permita evaluar la solidez financiera de los municipios, tanto para autorizar a éstos a endeudarse como para guiar las decisiones de los organismos de crédito. En relación a este último aspecto, un avance de gran importancia para incentivar la disciplina financiera a nivel local sería establecer un sistema de "rating" financiero de los municipios, similar al que opera en países con un mayor grado de autonomía municipal⁸².

Financiamiento de servicios traspasados a los municipios. La literatura económica sobre descentralización es concluyente en cuanto a que un sistema de transferencias abiertas sin cofinanciamiento --como el vigente en Chile-- es la solución óptima para el financiamiento de servicios con grandes externalidades y estándares fijos de calidad, cuando la gestión de éstos últimos es entregada a los municipios en virtud de sus ventajas administrativas. Dichas transferencias deberían determinarse sobre la base de un costo unitario estándar por prestación.

Menos claro es, sin embargo, como se puede determinar dicho costo estándar en el

caso de servicios como los de educación y salud, en que más del 80% de los gastos de operación corresponde a remuneraciones. En este caso, cualquier evaluación sobre el monto de dichas transferencias se convierte necesariamente en un análisis del nivel de remuneraciones del personal, y viceversa. Esta relación tan directa y evidente para los involucrados, compromete la viabilidad de una descentralización efectiva de estas funciones, por cuanto las presiones de los docentes y el personal de salud --eventualmente con el apoyo de las propias autoridades municipales-- se trasladan directamente al gobierno central. A su vez, la respuesta gubernamental a estas presiones puede limitar la autonomía municipal que justifica en primer lugar el traspaso de estas funciones.

De aquí se derivan dos conclusiones. En primer lugar, para mantener un sistema de administración delegada de servicios sociales intensivos en gastos en personal es crucial evitar la inflexibilización de las decisiones sobre contratación, pues en tal caso el nivel de remuneraciones pasa a ser la única variable de ajuste de todo el sistema. En segundo lugar, deberían revisarse los mecanismos de traspasos de las subvenciones de modo de evitar una relación tan directa con las remuneraciones. Una alternativa a este respecto es fusionar las transferencias específicas para educación y salud en una transferencia general --por ejemplo, al Fondo Común Municipal-- que incluya los mismos indicadores utilizados para la distribución de los primeros para asegurar la equidad y los niveles globales de financiamiento respectivos. Bajo este esquema los recursos quedarían incorporados a un fondo de recursos con mayor flexibilidad en su utilización sin deteriorar el volumen global de cada municipio.

Aspectos administrativos

Administración de personal. Un determinante fundamental de la gestión de organismos públicos es la administración de su personal. Cualquier proceso de reformas que pretenda asegurar que el traspaso de responsabilidades a los municipios y los gobiernos regionales vaya acompañado de un avance paralelo de la capacidad de gestión debe preocuparse especialmente de este aspecto. Elementos básicos de una estrategia en esta área son la tecnificación y profesionalización de los gobiernos subnacionales y la creación de incentivos a un desempeño eficiente del personal.

Algunos autores han sugerido que uno de las bases del avance del proceso de descentralización en Chile se encontraría en los esfuerzos desplegados por el gobierno militar en esta área. A este respecto, Campbell ha señalado que:

" (...) los esfuerzos chilenos de fortalecimiento, iniciados a comienzos de los 70 --consistentes en modificaciones del servicio civil, esquemas de carrera funcional y reformas salariales para los trabajadores municipales-- hacen que los más típicos componentes de fortalecimiento institucional de proyectos del Banco [Mundial] se vean anémicos en comparación" ⁸³.

A su vez, Castañeda (1990) ha presentado evidencia de importantes cambios en la composición del personal municipal en virtud de los cuales el personal profesional y técnico habría pasado de representar un 7.9% del personal municipal en 1975 a casi un tercio en

1988⁸⁴.

Existen, sin embargo, numerosos antecedentes que permiten calificar estas apreciaciones. En primer lugar, las cifras sobre composición del personal municipal se encuentran distorsionadas por factores que no tienen un efecto directo sobre su desempeño: (i) la reducción del personal no profesional por subcontratación en el sector privado de servicios como la recolección de basuras, acompañado de los consiguientes despidos; (ii) el traspaso de profesionales y técnicos desde el nivel central para hacerse cargo de la administración de los impuestos y derechos que pasaron a ser de beneficio municipal, y (iii) la transformación de cargos administrativos en cargos técnicos por reconocimiento de calificaciones anteriores del personal. Si se toman en cuenta estos factores, puede concluirse que, lejos de producirse, una multiplicación extraordinaria de las competencias del personal municipal, este sector sólo siguió el mismo proceso de profesionalización gradual que experimentó el gobierno central⁸⁵. No obstante, en 1991 los municipios aún mostraban una estructura de personal considerablemente menos profesionalizada que el gobierno central. Como puede apreciarse en el cuadro 21, los profesionales y técnicos alcanzaban a cerca de la cuarta parte del personal municipal, proporción que se eleva a un 50% en la administración central. Otras características salientes del sector municipal es contar con una mayor proporción de hombres y trabajadores jóvenes.

En segundo lugar, el aparente mejoramiento de remuneraciones para profesionales y técnicos municipales, referido en los estudios citados, tuvo sólo un efecto transitorio, rápidamente absorbido por el serio deterioro de las remuneraciones reales que experimentó la administración pública durante la década del 80. Tal deterioro generó una significativa brecha respecto de las remuneraciones en el sector privado, lo que, en condiciones de bajo desempleo como las actuales, ha afectado seriamente la gestión pública.

En tercer lugar, el gobierno autoritario adoptó una serie de medidas que dificultaron, en lugar de favorecer, la administración de personal en el sector municipal. Entre estas medidas se cuentan: (i) el favoritismo en el nombramiento y ascenso de funcionarios y la arbitrariedad en los despidos; (ii) el vuelco en las postimerías de la anterior administración hacia un esquema de completa inamovilidad funcional; (iii) la introducción de graves rigideces, como la prohibición del uso de contratos transitorios, y (iv) la destrucción de cualquier posibilidad de carrera funcional⁸⁶.

De este modo, es posible que, como señalan los autores citados, el sector municipal chileno sea actualmente uno de los más profesionalizados del continente y que en ello recaiga buena parte del mérito por el éxito del proceso de reformas, pero los antecedentes anteriores nos llevan a concluir que dicho éxito se ha logrado a pesar de la administración de personal bajo el gobierno anterior más que gracias a ésta. Esta conclusión a la vez sugiere que el proceso de mejoramiento y modernización de la administración de personal en los municipios, actualmente en desarrollo, puede ayudar significativamente al proceso de descentralización.

Mejoramiento de la gestión municipal. El análisis económico de la descentralización

supone implícitamente competencias locales comparables, al menos, con las de la administración central. En general, esto no es así en Chile. Los municipios son vistos con frecuencia como un nivel inferior del servicio civil y como un lugar de paso en la carrera política de sus autoridades. En tales circunstancias, no es sorprendente que el desarrollo de técnicas modernas de gestión pública se encuentre aquí aún más atrasado que en el gobierno central.

Más allá de los problemas de la administración de personal comentados en la sección anterior, los municipios manifiestan serias limitaciones en las áreas de gestión financiera, programación de inversiones y planificación social. Además del desarrollo de incentivos apropiados a una mejor gestión local, ampliamente comentados más arriba, en Chile se requiere de un esfuerzo programado y sistemático para elevar la calidad de la gestión en cada una de estas áreas. Dicho esfuerzo debería contemplar la adaptación de herramientas financieras y administrativas modernas, como la confección de presupuestos multianuales, la implementación de sistemas de información para la gestión, la contabilidad por centros de costos, la programación de inversiones, etc.⁸⁷. Un programa con estas características requiere mucho más en contenido y coherencia que los habituales programas de fortalecimiento institucional apoyados por organismos multilaterales, y debería tener como propósito estratégico la modificación de la cultura organizacional en los municipios.

Puesta en marcha de los gobiernos regionales. Durante la tramitación de la ley de gobiernos regionales en el Congreso Nacional, el Gobierno manifestó que no era su intención que la creación de los gobiernos regionales significara incrementar los gastos operacionales del sector público. La razón de tal propósito recaía en el argumento de que si la descentralización tenía por objeto incrementar la eficiencia en la gestión pública, traspasando responsabilidades hacia los niveles subnacionales de gobierno, dichas responsabilidades debían ir acompañadas de los recursos financieros y humanos respectivos, los que debían ser traspasados desde los organismos del Gobierno Nacional en las regiones. Este criterio ha sido duramente disputado desde distintos sectores. Mientras para los ministerios sectoriales que deben ceder recursos a los gobiernos regionales ello representa en alguna medida una pérdida de poder, para las autoridades regionales aparece más atractiva la posibilidad de disponer libremente el proceso de instalación de los gobiernos regionales.

La definición de los recursos materiales y, en especial, los humanos con que contarán en definitiva los gobiernos regionales es un aspecto de crucial importancia para el éxito de esta iniciativa. Dado el importante volumen de inversiones que crecientemente está requiriendo de decisión en el nivel regional, es esencial para la eficiencia en el proceso de asignación de recursos que las decisiones respecto de proyectos específicos cuenten con un adecuado respaldo técnico.

Notas

1. Cifras para el Gran Santiago, estimadas por la Universidad de Chile. Para un análisis de estas cifras y su relación con la evolución macroeconómica del período, véase Marcel y Solimano (1993).
2. Para un análisis comparativo de la política fiscal seguida en Chile en este período, véase Easterly y Schmidt-Hebbel (1992). La política fiscal de este período aparece también analizada en detalle en Arellano y Marfán (1987) y Larrañaga (1990).
3. Este aumento se explica fundamentalmente por dos factores: (i) un aumento en el número de pensionados, y (ii) la creación de los programas de pensiones asistenciales.
4. Constitución Política de la República de Chile, artículo 3º. Este capítulo fue modificado para hacer más explícita la opción por la descentralización en la Reforma Constitucional de 1991. Para una descripción del contenido de esta Reforma y de los debates parlamentarios que la rodearon, véase Diario Oficial de la República de Chile (1991).
5. Constitución Política de la República de Chile, artículo 99º.
6. Como se comenta más adelante, la Reforma Constitucional de 1991 permitió la generación democrática de autoridades comunales, en reemplazo del mecanismo corporativo legado por el régimen autoritario. Tras largas negociaciones entre Gobierno y Oposición se acordó, a este respecto, un mecanismo que contempla la elección directa de concejales y la designación indirecta de alcaldes al interior de los respectivos concejos. Pese a haberse aplicado sólo a partir de 1992, este sistema ha sido fuertemente cuestionado, surgiendo nuevas propuestas para la elección directa de alcaldes.
7. El nivel provincial de Gobierno tiene sólo una importancia menor, correspondiendo, en la práctica a una fórmula de delegación de las funciones de Gobierno Interior del Intendente Regional.
8. Nótese que al corresponder a antecedentes de 1990 el cuadro se refiere a un universo de 325 comunas. Las 9 comunas restantes, creadas a fines de los 80, sólo lograron consolidarse a partir de 1992.
9. No obstante, es importante notar que una alta proporción de la población en condiciones de pobreza se ubica en grandes comunas urbanas con un perfil socioeconómico medio o alto. Entre éstas se encuentran la mayoría de las comunas urbanas correspondientes a capitales regionales. Al respecto, véase Banco Mundial (1992), p.12.
10. Cabe destacar, además, que desde mediados de los 70 el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales han abandonado casi completamente la ejecución directa de proyectos de inversión.

11. D.L. Nº 575, de 1974.
12. La modificación de la división político-administrativa del país quedó incluida, en la Constitución de 1980, entre las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En este esquema el Parlamento queda limitado a aceptar o rechazar los proyectos de ley que al efecto formule el Ejecutivo.
13. Tras la transformación, en 1990 de la antigua Oficina de Planificación Nacional en Ministerio, las SERPLAC pasaron a transformarse en las secretarías regionales ministeriales de este último.
14. Una idea fundamental tras la creación del FNDR fue el garantizar que una fracción significativa de la inversión pública se asignara anualmente bajo este mecanismo. En la práctica, sin embargo, tal disposición nunca llegó a materializarse debido al rechazo de las autoridades económicas a la introducción de elementos de rigidez en las finanzas públicas.
15. Calculado como porcentaje del gasto fiscal en moneda nacional, excluido el servicio de la deuda pública.
16. Se ha argumentado que durante sus primeros años el FNDR no aportó significativamente al aumento de la inversión en las regiones, pues éste se habría limitado a canalizar recursos anteriormente asignados sectorialmente. A este respecto, véase Racszinski (1986).
17. Al respecto, véanse los numerosos antecedentes proporcionados por Tomic y González (1992), pp.18-41.
18. Antecedentes sobre la situación de los municipios chilenos antes de las reformas pueden encontrarse en Tomic y González (1983) y Bravo (1992).
19. Esta situación se mantuvo hasta 1988, cuando entró a regir la fórmula de designación prevista por la Constitución de 1980. Bajo este mecanismo, los Alcaldes pasarían a ser designados sobre la base de ternas elaboradas por organismos corporativos locales, los Consejos Comunales de Desarrollo (CODECO).
20. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, de 1985. Sus disposiciones se encuentran resumidas y comentadas en Ministerio del Interior (1992).
21. Ley de Rentas Municipales, de 1979. Esta norma legal también estableció el sistema de traspasos de funciones a las municipalidades.
22. Un análisis de la evolución de los procedimientos presupuestarios en los municipios se encuentra en Castañeda (1990), pp. 293-294.

23. La nueva estructura organizativa se encuentra contenida en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. La administración del personal municipal se rige actualmente por el Estatuto de los Funcionarios Municipales, de 1989, el que es prácticamente idéntico al Estatuto Administrativo, que norma el régimen laboral y remuneracional en la administración central.

24. El sistema de subvenciones educacionales se rige por normas legales propias, vigentes desde 1980. El financiamiento de la salud municipal, en cambio opera la base de convenios entre los municipios y el Ministerio de Salud.

25. Para una descripción de la ficha CAS y un análisis de su utilización en la selección de beneficiarios de programas sociales por los municipios, véase Raczymski (1991).

26. No todas las inversiones del FNDR pueden considerarse de beneficio local. Mientras las inversiones en infraestructura de educación, salud, servicios comunitarios y alumbrado público tienen clara relación con las funciones municipales, la construcción y mejoramiento de caminos tiene un alcance más amplio.

27. De acuerdo a cifras recopiladas en un estudio del Banco Mundial, hacia fines de los 80 sólo la mitad de la inversión presupuestaria se financiaba con el superávit operacional de los municipios. Además, debe considerarse las inversiones realizadas bajo el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que no son registradas en las cuentas municipales.

28. Al respecto, véase Raczymski y Serrano (1988).

29. No deben desestimarse tampoco los problemas administrativos surgidos de la municipalización de estos sectores. A la ya mencionada limitación en la capacidad técnica de los municipios se sumaron importantes problemas de regulación, que obligaron a sucesivas modificaciones de los sistemas de subvenciones. La más reciente de estas modificaciones tuvo lugar en 1992.

30. Para un recuento de las atribuciones del Alcalde y el Consejo Comunal, véase Ministerio del Interior (1992).

31. Las reformas del sistema laboral y de financiamiento de la salud primaria se encuentran contenidas en el proyecto de Estatuto de la Atención Primaria de Salud Municipal, actualmente en discusión en el Congreso.

32. Dentro de los límites establecidos por las condiciones de elegibilidad de los proyectos, fijadas ya sea por el organismo nacional de planificación (Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN) o por los contratos de crédito que permitan su financiamiento, suscritos por el gobierno central.

33. Tradicionalmente los bienes construidos o adquiridos con recursos del FNDR

pertenecían al patrimonio fiscal, aún cuando estuvieren siendo utilizados por los municipios o por entidades privadas. La Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales, aprobada en noviembre de 1992 estableció el traspaso obligatorio de dichos bienes a las entidades encargadas de su administración, que en la mayoría de los casos corresponde a los municipios.

34. Con la excepción de una sobretasa de 30% a las propiedades de mayor valor, establecida de modo transitorio a mediados de los 80, de beneficio nacional. Desde 1992 esta sobretasa ha sido traspasada por el Gobierno Central a los municipios como aporte fiscal extraordinario al Fondo Común Municipal.

35. Esto es, que las recaudaciones correspondientes deben ingresar a rentas generales de la Nación y no estar asignados a financiar un gasto determinado.

36. Artículo 19, N°20 de la Constitución Política de la República.

37. También existe una larga disputa jurídica en cuanto a si las patentes comerciales y profesionales constituirían impuestos, en cuyo caso su afectación local sería inconstitucional.

38. La única fuente registrada de endeudamiento corresponde al Programa de Mejoramiento de Barrios, donde además los municipios se supone deben recuperar de los beneficiarios parte de los costos de construcción de soluciones habitacionales. En la práctica, sin embargo, esta recuperación ha sido muy baja y se ha debido recurrir a sistemas simplificados y muy parciales de pago.

39. Este incremento, por haberse producido entre 1979 y 1980 no alcanza a reflejarse en las cifras de los cuadros 12a-c. Para un análisis del impacto financiero inicial de la Ley de Rentas Municipales, véase Bravo y Pino (1992).

40. Cabe hacer notar que las cifras citadas corresponden al total de recursos administrados por los municipios. Dado que sólo la mitad de estos gastos se financian con recursos propios de los municipios, el grado de descentralización fiscal medido por el lado de los ingresos es menor que si éste se mide por el lado de los gastos. Esta distinción es importante al momento de efectuar comparaciones internacionales.

41. Esta sección se encuentra basada en Marcel (1883).

42. Para una revisión de estos enfoques, véase Campbell (1991)

43. Véase al respecto Bird (1990), Shah (1991), y Bahl y Linn (1992).

44. Dicha competencia puede darse en cuatro planos alternativos: (i) competencia política a través del proceso electoral; (ii) competencia por la captación de usuarios de servicios sociales, cuando existe libre movimiento de estos; (iii) competencia territorial,

cuento existe movilidad geográfica de los habitantes, y (iv) competencia por recursos públicos.

45. Bahl y Linn (1992), p. 386.

46. Musgrave (1959).

47. Hablamos en este caso de "niveles superiores de gobierno" por cuanto algunas de estas funciones pueden ser cumplidas por el gobierno nacional o los gobiernos estadales, dependiendo del carácter unitario o federal de los países.

48. Oates (1972).

49. Para algunos ejemplos de economías de escala a nivel local, véase Bahl y Linn (1992), pp. 414-415.

50. Para casos de eficiencia productiva y simplificación administrativa en los municipios, véase Campbell (1991), pp. 22-25.

51. Una completa revisión teórica y empírica de la tributación local y sus efectos económicos se encuentra en Bahl y Linn (1992), parte II.

52. Bahl y Linn (1992), parte III; Banco Mundial (1988).

53. Bahl y Linn (1992), parte III; Banco Mundial (1988).

54. Existen múltiples sistemas de transferencias desde el gobierno central a las municipalidades. Estos pueden definirse en base a tres características: la existencia de límites al volumen de transferencias, la existencia de condicionalidad, y el requerimiento de cofinanciamiento de parte de las municipalidades. En general, puede afirmarse que la condicionalidad y la imposición de límites al volumen de transferencias representan soluciones de segundo mejor en los casos en que existen problemas de incentivos y control desde el gobierno central a las municipalidades. Para un completo análisis de sistemas alternativos de transferencias, véase Shah (1991), pp. 22-29 y Bahl y Linn (1992), capítulo 13.

55. Para este efecto, Shah (1991) ha postulado un sistema de transferencias compensatorias que aseguraría la equidad fiscal sin debilitar los incentivos al control tributario a nivel local. Bajo este sistema, dichas transferencias corresponderían a la suma de: (i) la diferencia entre la recaudación que generaría un sistema tributario representativo en la municipalidad respectiva respecto del promedio, y (ii) la diferencia entre el gasto estandarizado por habitante de dicha municipalidad y el promedio nacional de gastos municipales estandarizados por habitante (Shah, 1991, pp. 41-46).

56. Banco Mundial (1988), p. 159.

57. Un mecanismo particular, que combina elementos de impuesto territorial y cobro por servicios es el llamado "impuesto por mejoras", que se aplica sobre el mayor valor de las propiedades que se ven beneficiadas por obras de inversión pública local. Este puede asumir la forma de un impuesto especial o aplicarse como parte del sistema de reavalúos del impuesto a las propiedades.

58. En palabras de Bird (1991), "Los gobiernos locales a menudo son activamente disuadidos de intentar explotar adecuadamente los recursos fiscales locales mediante una amplia variedad de autorizaciones centrales, controles y obstáculos sobre cualquier cosa, desde endeudamiento de corto plazo para estabilizar flujos de caja hasta la aplicación de tarifas sobre servicios públicos y tasas tributarias locales". (p. 283)

59. Campbell (1991), pp. 16-17. A estos problemas deben agregarse las dificultades propias de los sistemas de elección social y generación de conjuntos coherentes de preferencias a través del proceso electoral, expresadas en el llamado "Teorema de Imposibilidad de Arrow" (Arrow, 1950)

60. En este último caso, el tipo de problemas que emerge corresponde a lo que en la literatura se define como relaciones entre agente y principal. Aquí, la eficiencia de sistema depende de su capacidad para desarrollar incentivos suficientes para asegurar que el agente (municipio) cumpla con los objetivos del principal a un mínimo costo. Campbell (1991) argumenta que estos enfoques son los más efectivos para el diseño avanzado de política para la pobreza y medio ambiente (p.8).

61. Bird (1991), p. 278.

62. Para un completo análisis de las funciones de los municipios en Chile, véase banco Mundial (1992), capítulo 2.

63. Fuentes (1992), p. 194.

64. Al respecto véase Marcel y Solimano (1993).

65. Una importante excepción a este respecto es el trabajo de Campbell (1991).

66. Este criterio se ha reforzado en la ciudad de Santiago con la marcada tendencia a la segregación social manifestada durante el gobierno militar. Este proceso se vincula fundamentalmente a la política de erradicaciones, en virtud se trasladó a poblaciones marginales desde distintos sectores de la ciudad a sectores de la zona sur y poniente.

67. Banco Mundial (1992), p. 11

68. Véanse al respecto, las experiencias citadas en Tomic y González (1983), pp. 54-55.

69. Los ingresos propios permanentes incluyen las rentas de inversiones, el impuesto territorial, la recaudación por permisos de circulación (impuesto a los automóviles), las patentes municipales, los cobros por recolección de basuras y otros derechos, multas e intereses.

70. Este aporte corresponde a la recaudación por concepto de la aplicación de una sobretasa al impuesto sobre las propiedades urbanas de mayor valor, introducida en 1985 con beneficio fiscal.

71. Estas exenciones son tan numerosas que se ha requerido un anexo completo de la ley de impuesto territorial para registrarlas.

72. Cabe hacer presente que la capacidad de un esquema de exenciones de este tipo de impuestos para fomentar la construcción habitacional es discutible, existiendo evidencia empírica conducentes a conclusiones divergentes. Al respecto, véase Bahl y Linn (1992), capítulos 5 y 6.

73. En caso de temerse la resistencia de los contribuyentes actualmente exentos, cabe hacer presente que en lo que se refiere a la exención general sobre propiedades habitacionales, dado que el impuesto se aplica sobre la porción no exenta de éstas y con una tasa fija, su efecto sobre los contribuyentes sería idéntico para todos los que se ubiquen por sobre el nuevo mínimo exento.

74. Otros temas relacionados con la flexibilización del impuesto territorial se refieren a la definición de los aportes provenientes de esta fuente al fondo Común Municipal y la posibilidad de flexibilizar la determinación de exenciones. Al respecto, véase Banco Mundial (1992), capítulo 3.

75. El Fondo Común Municipal es un fondo redistributivo de recursos municipales que se compone de una fracción de la recaudación tributaria municipal, determinada en proporción a la recaudación efectiva, y se distribuye de acuerdo a un conjunto de indicadores. Los aportes al Fondo corresponden a (i) un 60% del impuesto territorial; (ii) un 50% de los permisos de circulación de vehículos, y (iii) una fracción de la patentes municipales recaudadas por las tres comunas de mayores recursos. A su vez los recursos se distribuyen de acuerdo a la siguiente fórmula: (i) un 10% como un monto absoluto parejo; (ii) un 20% en proporción a la población comunal; (iii) un 30% en proporción a las propiedades exentas en la comuna respecto del total de propiedades exentas del país, y (iv) un 40% en proporción al menor ingreso propio permanente municipal respecto del promedio nacional. Para un análisis detallado de la operación del Fondo Común Municipal, véase Ministerio del Interior (1992), pp. 56-58; Bravo y Pino (1992), pp. 103-108, y Banco Mundial (1992), capítulo 3.

76. Esto se debe a que las municipalidades no sólo pueden abogar frente al gobierno central por exenciones especiales dentro de su jurisdicción, sino que pueden alterar las exenciones habitacionales mediante redefiniciones de sus límites urbanos. El problema señalado en el texto es, por lo tanto, una razón especial para evitar el otorgamiento de autonomía a las municipalidades en materia de exenciones.

77. Irarrázabal y Joannon (1992).

78. Una excepción a este respecto se ha creado con los recientes cambios al régimen de Patentes Mineras, las que han pasado de constituir un derecho de beneficio fiscal a compartirse entre los gobiernos regionales y los municipios.

79. Banco Mundial (1992), p. xii.

80. El endeudamiento no está estrictamente prohibido, pero requiere que una ley especial autorice cada préstamo. Con estas restricciones no es sorprendente que en los últimos 15 años sólo se hayan registrado dos operaciones de este tipo, ambas con negativos resultados.

81. Tal compromiso ya está parcialmente introducido en el sistema chileno al establecerse recientemente la responsabilidad solidaria de los concejales en la aprobación de presupuestos debidamente balanceados. Al respecto, véase Ministerio del Interior (1992), pp. 51-52.

82. Un mercado de bonos municipales, por ejemplo, puede incentivar una mejor gestión financiera. Las municipalidades con mejor calificación de riesgo podrían obtener más recursos a un costo menor que aquellas consideradas del alto riesgo y las mejores en el desempeño podrían generar un beneficio más directo y mensurable que cuando ello ocurre a través del gobierno central. No obstante, el desarrollo de un mercado de estas características en Chile requeriría importantes cambios en la estructura del mercado de capitales y en las relaciones financieras y políticas intragubernamentales.

83. Campbel (1991), p.52. La traducción y los énfasis son propios.

84. Castañeda (1988), p. 300.

85. De hecho la composición del personal municipal reportada por Castañeda coincide aproximadamente con la composición del personal de la administración central en la actualidad.

86. Un indicador de la existencia de dicha carrera durante el régimen anterior es el hecho de que a comienzos de los 90 una gran proporción de los funcionarios municipales no había experimentado ningún ascenso desde 1981.

87. Banco Mundial (1992), capítulo 5.