
Fuentes de Financiamiento para Gobiernos Subnacionales y Descentralización Fiscal*

Bettina Horst

Introducción	107
Marco teórico	108
Experiencia internacional	112
Propuestas	135
Restricciones de economía política	142

* *Extracto del Capítulo “Descentralización” del documento titulado Un Mejor estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma, 2009, elaborado por el Consorcio para la Reforma del Estado, iniciativa que busca aportar en el proceso de reforma del Estado en Chile, a través de un Consorcio político-técnico pluralista que aspira ser un referente técnico dotado de legitimidad política. Tomado para la presente edición de la siguiente dirección electrónica en donde puede ser consultado en su versión íntegra: <http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20100114140300.pdf>*

INTRODUCCIÓN

Las ventajas de la descentralización del Estado se pueden resumir en que éste alcanza un mayor grado de eficiencia al delegar determinadas funciones en gobiernos subnacionales. Pero las ventajas que finalmente se tienen a partir de la descentralización dependerán de cómo ésta se haga y de la institucionalidad que se adopte. Si no es la adecuada se puede terminar con un Estado aunque descentralizado, menos eficiente.

La descentralización puede abarcar distintas dimensiones: fiscal, administrativa y política. La fiscal aborda los temas relativos a la participación que tienen los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos del sector público. La administrativa abarca los temas relativos a la autonomía con que cuentan los gobiernos subnacionales para tomar decisiones respecto del nivel de gobierno central. Por último, la descentralización política tiene relación con los mecanismos de generación de las autoridades de los gobiernos subnacionales.

Este trabajo aborda los aspectos relativos a la descentralización fiscal en nuestro país, considerando para ello tanto a los municipios como a los gobiernos regionales. El capítulo se estructura en cinco partes. La primera expone un marco teórico; luego se realiza un breve resumen de la situación en otros países. En la tercera parte se analiza el estado actual de la descentralización fiscal en Chile, para luego entregar una serie de propuestas en la materia. Finalmente se hace un breve análisis de las restricciones de economía política que eventualmente pudieran generar las propuestas planteadas.

MARCO TEÓRICO

Funciones a descentralizar

La descentralización fiscal se refiere a la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos del gobierno general. Las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales deben guardar relación con las atribuciones, funciones y responsabilidades con las que cuentan. Por ello, previo a definir un marco teórico para las fuentes de financiamiento, se presenta un marco teórico respecto de las funciones que deben ejercer los gobiernos subnacionales en un contexto general de las funciones del Estado.¹

Tradicionalmente al Estado se le han asignado las siguientes tres funciones: función de redistribución, función de estabilización y función de asignación.

La función de redistribución implica entregar mayores recursos a aquellas personas de la sociedad con menor capacidad de generarlos. Los recursos a redistribuir provienen de las personas que poseen un mayor nivel de ingresos.

Si la redistribución se lleva a cabo a nivel de los gobiernos subnacionales, se tendría como beneficio directo su determinación de acuerdo a los propios deseos de los miembros de ese territorio. Esto tiene la ventaja de que los beneficiados por los programas redistributivos sean más cercanos a los que financia el programa, lo que eventualmente pudiera generar un mayor apoyo a las medidas redistributivas. Pero de ser así, habrían distintos planes redistributivos en los diversos territorios al interior de un país. Estas diferencias generarían una migración de personas pobres hacia localidades con mejores planes redistributivos, lo que llevaría a que los gobiernos subnacionales con programas redistributivos más generosos terminen importando un mayor número de pobres, lo que generaría dificultades financieras para ese gobierno. Debido a estos mayores costos, el respectivo gobierno subnacional tendría que aumentar los impuestos que cobra en su territorio para hacer frente a esta mayor

¹ Solo se presenta en forma muy resumida ya que el capítulo "Institucionalidad: División y Coordinación respecto de las Competencias entre los niveles del Estado" aborda estos conceptos en mayor profundidad.

carga social, motivo por el cual pudieran terminar por irse a otros territorios las bases impositivas en busca de menores tributos. Esto llevaría a que la localidad que decidió ser más generosa con sus programas redistributivos multiplicó sus problemas, ya que terminó importando un mayor número de pobres y exportando su base tributaria. Por otra parte, las localidades que ofrecen menores programas redistributivos alcanzarían una mejor posición financiera.

Lo anterior ha llevado a que la función de redistribución se realice desde el gobierno central, lo que implica que los programas redistributivos sean financiados por el gobierno central, pero en muchos casos canalizados a través de los gobiernos locales, ya que así se busca lograr una mejor focalización en la población más necesitada.

La función de estabilización comprende todas aquellas acciones que buscan mantener los equilibrios macroeconómicos del país, es decir, velar por el crecimiento del producto del país, por la estabilidad de precios, etc. Para mantener estos equilibrios es de vital importancia tener las cuentas fiscales en equilibrio.

En este aspecto se debe ser cauteloso en cuanto al sistema de financiamiento y endeudamiento de los gobiernos subnacionales, ya que si bien es deseable que los gobiernos subnacionales sean autónomos en materia de financiamiento, esta autonomía no debe atentar contra el manejo de la política fiscal.

La función de asignación en una economía de mercado solo debe ser ejercida por parte del Estado cuando el mercado falla para alcanzar una asignación de recursos socialmente óptima. Es lo que ocurre cuando el sistema de precios no refleja las verdaderas preferencias de los consumidores y/o los verdaderos costos de producción en los que incurre la sociedad en su conjunto. En este caso, el Estado debe corregir estas distorsiones para lograr un nivel de producción y de consumo acorde a las costos y beneficios de toda la sociedad.

Tradicionalmente, en el caso de los bienes públicos, el mercado ha fallado en lograr una eficiente asignación de recursos. Los bienes públicos son todos aquellos bienes y servicios que dos o más personas pueden consumir al mismo tiempo y de los cuales no se puede impedir que

terceros se beneficien de su consumo sin su consentimiento. Un clásico ejemplo de bienes públicos son los faros de navegación en las costas: dos o más barcos se pueden beneficiar al mismo tiempo de la luz del faro y a su vez no se puede impedir que lo hagan.

El mercado por sí solo no provee estos bienes públicos ya que nadie está dispuesto a financiarlos. Los agentes privados esperarán a que otro lo haga y así beneficiarse gratuitamente. En consecuencia se sub-invierte en este tipo de bienes, lo que obliga al Estado a velar por su provisión.

Los bienes públicos se pueden dividir en dos grandes grupos de acuerdo a su región de beneficio. Serán bienes públicos locales aquellos cuya región de beneficio se puede acotar a una localidad o bien a un territorio determinado; serán en tanto bienes públicos nacionales aquellos cuyos beneficios tienen un ámbito nacional, es decir, benefician al país en su conjunto. Un ejemplo típico de este caso es la defensa nacional. La cantidad total de defensa es consumida por todos los habitantes en igual magnitud sin importar en qué parte del país vivan. En el caso de los bienes públicos cuya región de beneficio es la totalidad del país, debe ser el gobierno central el que lo financie.

Los bienes públicos locales solo generan beneficios a los habitantes de una determinada localidad o territorio. Un ejemplo típico de ello es el alumbrado público y las plazas. Si en las diversas comunidades los gustos o preferencias respecto de bienes públicos son distintas, debe ser el gobierno local el que entregue estos servicios, ya que solo él conoce las preferencias de los miembros de su localidad. En el caso de ser el gobierno central quien entrega en todo el país y en forma uniforme estos bienes y servicios locales sin considerar las diferencias entre las comunidades, no se logrará una eficiente asignación de recursos ya que no se ajustará a las necesidades y demandas de los distintos territorios. En consecuencia, y tal como lo plantea Oates (1972) en su teorema de la descentralización, la provisión de bienes públicos será más eficiente cuanto más se adecue a la demanda territorialmente diferenciada de dichos bienes. Es decir, por medio de la descentralización es posible alcanzar una mayor eficiencia asignativa.

Así, las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales deben tener como objetivo el financiamiento de la provisión de bienes y servicios públicos locales, dado que ése es el rol que les cabe.

Principios a aplicar en la determinación del financiamiento de bienes públicos locales

El principal problema que surge en torno a los bienes y servicios públicos es la discusión respecto de quién debe financiar su provisión. Al definir las fuentes de financiamiento se pueden aplicar dos principios: el principio del beneficio o el principio de la capacidad de pago.

El principio del beneficio establece que se debe cobrar a aquellas personas que se benefician del uso de un bien público. Esto conduce a una eficiente asignación de recursos pero ignora completamente aspectos redistributivos del pago, ya que aquellas personas que no cuentan con los recursos económicos necesarios para pagar por ese bien simplemente no pueden acceder a él.

El principio de la capacidad de pago implica dos conceptos distintos. Por un lado, que pague más el que puede pagar más (equidad vertical), y por otro, que paguen igual los que tienen igual capacidad de pago (equidad horizontal). Si se cobra de acuerdo a la capacidad de pago se tiene en mente la idea de redistribuir ingresos, y por lo tanto esta forma de financiamiento se asocia al rol de redistribución.

Los gobiernos locales tienen como finalidad la provisión de bienes públicos locales y por tanto debieran financiarse a través de mecanismos basados en el principio de beneficio. En consecuencia, los gobiernos subnacionales debieran financiarse mediante el cobro de derechos y/o tarifas por servicios y bienes provistos a la comunidad, es decir, que sean los propios beneficiados por los bienes públicos locales quienes concurren a su financiamiento.

Pero ello no debe llevarnos a que aquellas localidades de menores ingresos no reciban bienes públicos locales por no poder pagar por ellos. En este caso debe ser el gobierno central el que allegue recursos a los gobiernos subnacionales para la provisión de bienes públicos locales que no puedan ser financiados por los contribuyentes de esa localidad, en el marco del rol que le compete en la redistribución de ingresos.

Para ello el gobierno central puede realizar dos tipos de transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales, a saber: condicionadas y

no condicionadas. Las transferencias no condicionadas corresponden al traspaso de recursos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales sin que se especifique en qué se deben gastar esos recursos. Estas transferencias se utilizan por razones de equidad cuando los gobiernos subnacionales de territorios donde se ubica población con menor capacidad de pago no logra financiar la provisión de un nivel mínimo de bienes y servicios locales.

Las transferencias condicionadas corresponden a la entrega de recursos por parte del gobierno central a los gobiernos subnacionales, pero fijando en qué deben ser gastados. Este tipo de transferencias generalmente se entregan con la finalidad de ser empleadas en actividades que no solo generan un beneficio a los miembros de una comunidad específica, sino también a los que viven en otras localidades vecinas; es decir, cuando existen externalidades positivas más allá de los límites del territorio administrado por un determinado gobierno subnacional. Las transferencias condicionadas también se utilizan cuando el gobierno central focaliza programas de redistribución de ingreso a través de los gobiernos subnacionales, en otras palabras, cuando ejecuta programas sociales a través de los gobiernos subnacionales.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Si bien son interesantes de tener presentes, no se puede olvidar que los distintos grados de descentralización fiscal y mecanismos de financiamiento de los gobiernos subnacionales dependen en gran medida de la institucionalidad que ha adoptado cada país para efectos de su administración interna. También dependen del tamaño total que tiene el Estado y las funciones que éste ejerce, ya sea en forma directa o indirecta. Por ejemplo, países con un número importante de servicios básicos provistos por el sector público a través de empresas dependientes de gobiernos subnacionales, presentan indicadores de mayor descentralización fiscal que países en los cuales los mismos servicios son provistos por el sector privado.

En el cuadro 1 se observa que, en promedio, en los países federales los gobiernos subnacionales gastan casi el 40 por ciento del total gastado por el gobierno general, mientras que sus ingresos son de 31,1 por ciento. La diferencia entre ingresos y gastos corresponde a transferencias entre

niveles de gobierno, algo más del 4 por ciento del PIB. En los países unitarios, los gobiernos subnacionales gastan casi el 30 por ciento del total del gasto del gobierno general, mientras que sus ingresos representan el 16,2 por ciento. En este caso se observan importantes diferencias entre países. Dinamarca aparece como el país más descentralizado desde el punto de vista fiscal –los gobiernos subnacionales son responsables de casi el 60 por ciento del gasto– y Grecia como el país más centralizado. Las importantes diferencias entre países reflejan que la historia constitucional de los países –ya sean federales o unitarios– no son determinantes en materia de descentralización fiscal. Los gobiernos locales en algunos países unitarios gastan un mayor porcentaje del gasto total del sector público que la suma de lo que gasta el nivel local y regional en países federales.

CUADRO 1
Ingresos y gastos gobiernos subnacionales
(porcentaje de los ingresos y gastos del gobierno general y PIB)

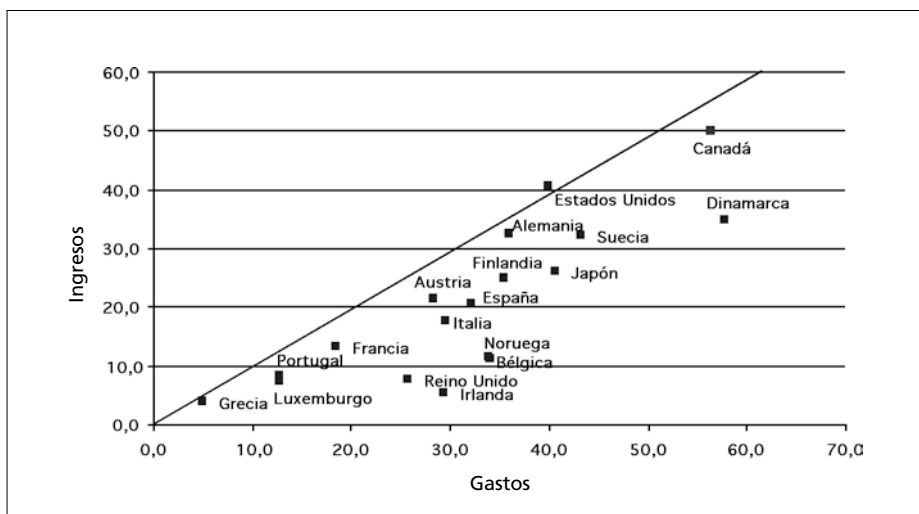
	Gasto		Ingreso		diferencia como % del PIB
	% Gobierno general	% PIB	% Gobierno general	% PIB	
Países Federales (1)	39,0	17,1	31,1	12,9	-4,2
Austria	28,5	14,5	21,4	10,8	-3,7
Bélgica	34,0	16,6	11,3	5,6	-11,0
Canadá	56,5	23,3	49,9	21,0	-2,3
Alemania	36,1	17,0	32,4	14,3	-2,7
Estados Unidos	40,0	14,2	40,4	13,0	-1,2
Países Regionales (1)	31,0	13,6	19,0	8,1	-5,5
Italia	29,7	14,2	17,6	8,0	-6,2
España	32,2	13,0	20,3	8,2	-4,8
Países Unitarios (1)	29,6	14,1	16,2	8,3	-5,8
Dinamarca	57,8	31,8	34,6	20,0	-11,8
Finlandia	35,5	17,0	24,7	13,2	-3,8
Francia	18,6	9,9	13,1	6,8	-3,1
Grecia	5,0	2,4	3,7	1,8	-0,6
Irlanda	29,5	8,2	5,3	1,5	-6,7
Japón	40,7	15,2	26,0	7,8	-7,4
Luxemburgo	12,8	4,9	7,4	3,2	-1,7
Holanda	34,2	15,9	11,1	5,2	-10,7
Noruega	38,8	22,7	20,3	13,5	-9,2
Portugal	12,8	5,7	8,3	3,5	-2,2
Suecia	43,4	24,8	32,0	19,7	-5,1
Reino Unido	25,9	10,9	7,6	3,6	-7,3

(1) Corresponden a promedios simples.

Fuente: OECD; OECD, Taxing Powers of State and Local government, 1999; OECD National accounts database; Statistics Norway

En cuanto a las transferencias entre niveles de gobierno, cabe destacar que en países como Irlanda, Reino Unido y Holanda los gobiernos subnacionales gastan varias veces más de los recursos que generan. En el caso de Irlanda, los gobiernos subnacionales de cada cinco pesos que gastan solo uno es generado por ellos mismos. En el caso de Reino Unido y Holanda esta relación baja a uno de cada tres. En general se observa que en países más descentralizados la brecha entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales es mayor, lo que significa que los gobiernos subnacionales dependen en mayor magnitud de transferencias intergubernamentales. En consecuencia, que un país presente una mayor descentralización fiscal se debe en gran medida a mayores transferencias de recursos desde el gobierno central, y por tanto cobra especial importancia la institucionalidad que rige las relaciones presupuestarias entre los distintos niveles de gobierno.

GRÁFICO 1
Ingresos y gastos gobiernos subnacionales
 (como porcentaje del total de ingresos y gastos del gobierno)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la OECD

En el cuadro 2 se presentan las fuentes de financiamiento clasificadas en impuestos autónomos, impuestos compartidos, otros y transferencias². Los impuestos autónomos, a su vez, se califican en aquellos respecto de los cuales

² No considera endeudamiento ni cobro de derechos.

los gobiernos subnacionales pueden fijar la tasa y/o exenciones a su pago. Los impuestos compartidos se califican dependiendo de quién determina —el gobierno central o el subnacional— la tasa de coparticipación. Las transferencias, en tanto, se califican en condicionadas y no condicionadas.

CUADRO 2
Fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales, países de la OECD
(como porcentaje del total de ingresos de los gobiernos subnacionales)

	Impuestos autónomos			Impuestos compartidos				Otros Imp.	Transferencias	
	Abstrucciones para fijar tasa y exenciones	Abstrucciones para fijar Tasa	Abstrucciones para fijar Exenciones	Part. fijada por nivel subnacional	Part. fijada con consentimiento del nivel subnacional	Part. fijada por el gobierno central en forma multi-anual	Part. fijada por el gobierno central en forma anual		No Condicionadas	Condicionadas
Australia										
Estados	41,1				34,6				2,7	21,9
Local	80,8								16,2	3,1
Austria										
Estados	3,7				43,5			5,5	1,0	37,4
Local	2,3	4,5			55,4			21,2	2,3	14,3
Bélgica										
Estados	57,1				32,4				0,8	9,7
Local	7,5	6,5						2,7	0,9	23,8
Canadá										
Provincias	7,6				5,5				15,5	3,1
Local ¹	0,9		47,7					1,3	2,2	48,1
Alemania										
Landes			1,9		69,2			6,9	2,1	
Local	8,7		16,7		23,7			0,6	50,3	
México										
Estados ²	5								40,8	54,4
Local										
Italia										
Regiones			26,4		11,4		8,5		36,9	14,8
Local	12,1		22,6				5,9	4,2	13,5	41,7
España										
Regiones	32,8		8,1		23,3				37,1	3,1
Local	16,1		30,4		12,7				27,8	13,1
República Checa										
Estados	3,2		2,4				51,8		0,9	41,7
Dinamarca										
Estados			67,9				2,2		4,8	12,6
Finlandia										
Estados			65,4						0,1	26,4
Francia										
Estados	39,3		4,6	5					5,6	36,8
Grecia										
Estados			11,6		6,3					62,1
Corea										
Estados			24,9						12,8	44,3
Holanda										
Estados			11,8						0,1	26,5
Noruega										
Estados	1,6		45,3							2,9
Polonia										
Estados			11,7				38,8		0,2	31,8
Portugal										
Estados			21,3				8,9		18,1	4,6
Suecia³										
Estados			7,4							18,5
Promedio Simple										
Estados	30,2	3,4			25,0		0,9		7,2	15,9
Local	9,2	28,6	2,8		0,3		4,8	5,6	18,2	26,3

1. Incluye autonomía local de Quebec.

2. Incluye transferencias a los gobiernos locales.

3. Datos de 2004.

Fuente: National Sources and OECD Revenue Statistics 1965-2004, edición 2005

En general, se observa que los ingresos provenientes de impuestos corresponden al 60 por ciento del total de ingresos y las transferencias representan el porcentaje restante. Los impuestos autónomos corresponden a la principal fuente de ingresos, mientras que las transferencias condicionadas, la segunda. Se observa también que países con menor importancia de los impuestos compartidos presentan mayores transferencias, lo que pudiera indicar que ambas formas de financiamiento se utilizan como sustitutos. Con todo, se observa que existe una importante gama de mecanismos de financiamiento entre los distintos países.

Radiografía a la descentralización en Chile

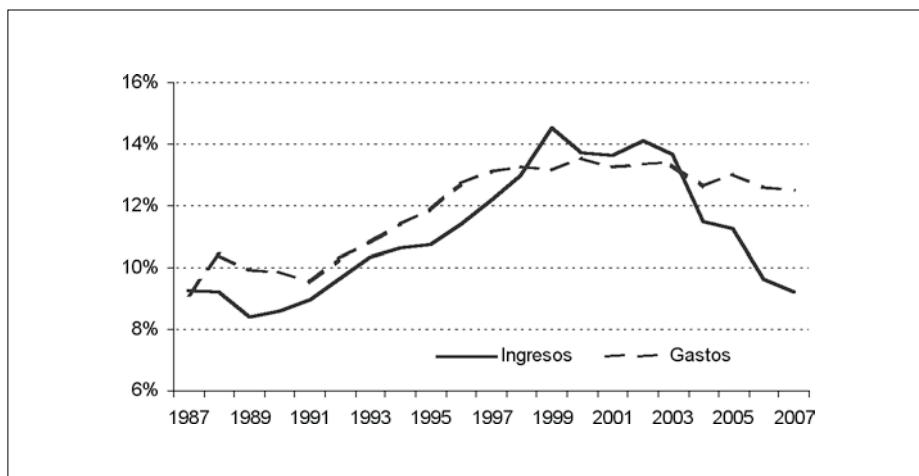
Chile cuenta con dos niveles de gobierno: gobierno central y municipalidades. El nivel regional forma parte del gobierno central y los recursos que administran se enmarcan en el financiamiento de proyectos de inversión³. Las estadísticas de descentralización fiscal en Chile presentan solo a los municipios como unidades distintas al gobierno central, mientras que los gobiernos regionales se han medido en relación a su importancia en el gasto total de la inversión pública efectiva.

Financiamiento municipal

Los municipios en nuestro país representan aproximadamente el 12,5 por ciento del gasto del gobierno general (ver gráfico 2). Si se comparan estas cifras con las presentadas en el cuadro 1 respecto de la participación de los gobiernos subnacionales en los países de la OECD, se observa que Chile es un país altamente centralizado. La mayor diferencia entre Chile y los países de la OECD viene dada por el lado de la descentralización de los gastos del sector público. En promedio, los gobiernos subnacionales en los países unitarios registran tasas del orden del 30 por ciento del gasto del gobierno.

³ *De acuerdo a la Ley de Presupuestos para el año 2008, el presupuesto de los gobiernos regionales fue del orden del 3 por ciento el total del presupuesto del gobierno central.*

GRÁFICO 2

Ingresos y gastos municipales como porcentaje del gobierno general

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

La principal fuente de financiamiento corresponde a los ingresos tributarios, contribuciones y derechos, representando en conjunto el 72,1 por ciento de los ingresos del sector. Los más importantes son el impuesto territorial, los permisos de circulación y las patentes municipales.

En el anexo 1 se describen en mayor detalle diversas fuentes de financiamiento municipal.

Las transferencias, que representan el 8 por ciento del total de ingresos, en su gran mayoría corresponden a recursos que son transferidos desde el gobierno central a los municipios. Adicionalmente a ellos, los municipios ejecutan programas sociales y de inversión con cargo a otros recursos del gobierno central pero que no quedan registrados en sus balances de ejecución presupuestaria. Ello implica que no se tiene registro de ellos y en consecuencia no pueden ser parte de este análisis.

CUADRO 3
Principales fuentes de ingresos municipales 2007
(en miles de pesos de 2007)

Ingresos de Operación	61.096.538	4,0%
- Venta de Bienes y Servicios	21.646.446	
- Renta de Inversiones	37.749.954	
- Ingreso Cementerios	1.700.138	
Ingresos Tributarios, Contribuciones y Derechos	1.112.104.965	72,1%
- Impuesto Territorial	524.174.593	
- Contribuciones Municipales	425.097.621	
Permiso Circulación	158.445.445	
Patentes Municipales	265.924.785	
Otros	727.391	
- Derechos Municipales	162.832.751	
Derechos de Aseo	50.694.767	
Derechos Varios ⁵	112.137.984	
Transferencias	123.150.994	8,0%
Otros	234.287.904	15,2%
Venta de Activos	10.933.051	0,7%
Total	1.541.573.452	

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema Nacional de Indicadores Municipales

Si se compara la estructura de financiamiento municipal en nuestro país con la de los gobiernos subnacionales de los países de la OECD presentados en el cuadro 2, se observa que en Chile la principal fuente de financiamiento corresponde a la coparticipación de impuestos del nivel local, respecto del cual no tiene ninguna ingerencia la autoridad local (ver cuadro 4). Ello corresponde básicamente al impuesto territorial —la participación de los municipios es del 100 por ciento— y las patentes mineras y acuícolas. Por el lado de las transferencias, éstas son en su totalidad condicionadas, es decir, deben ser gastadas en lo determinado por la autoridad que las transfiere.

⁵ Incluye derechos cobrados por licencias de conducir, permisos de obras, permisos provisorios, transferencias de vehículos, ventas de bases, etc.

CUADRO 4
Fuentes de ingresos municipales, 2007¹
 (en miles de pesos del 2007)

Impuestos Autónomos		
Atribuciones para fijar tasa y exenciones		
Atribuciones para fijar tasa	353.041.380	29%
Atribuciones para fijar exenciones		
Impuestos Compartidos		
Part. fijada por nivel subnacional		
Part. fijada con consentimiento del nivel subnacional		
Part. fijada por gobierno central en forma multianual	533.471.355	43%
Part. fijada por el gobierno central en forma anual		
Otros Impuestos	225.592.230	18%
Transferencias		
No Condicionadas		
Condicionadas	120.518.024	10%
Total	1.232.622.989	

(1) Solo considera ingresos tributarios, derechos, permisos y transferencias.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema Nacional de Indicadores Municipales

Los municipios, en términos generales, cuentan con escasa autonomía en la determinación de sus ingresos. La mayor parte de estos provienen de impuestos fijados por ley para todo el territorio nacional y por iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como lo es el impuesto territorial. En el caso de los derechos y permisos que cobran los municipios, estos tampoco tienen mayor injerencia en su determinación. A ello se suma que los ingresos municipales tributarios provienen mayoritariamente de impuestos que gravan el valor patrimonial de los bienes y no tienen relación con los servicios que reciben los ciudadanos de parte del municipio. Esto ha llevado a que los municipios cuenten con un cierto nivel de recursos y que en función de ello decidan en qué y cómo serán gastados, de acuerdo a las preferencias de sus electores. Lo anterior implica que el tamaño de cada municipio no dependa de las prioridades de sus habitantes, sino que de los recursos recaudados a través de leyes nacionales.

Se debe recordar que los gobiernos locales son los encargados de proveer bienes y servicios públicos locales, y en consecuencia deben financiarse mediante el cobro por el uso de estos bienes y servicios que otorga el respectivo municipio, y no mediante impuestos patrimoniales.

Todo lo anterior lleva a que Chile no solo sea altamente centralizado cuando se analiza desde un punto de vista de la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno en su totalidad, sino que también en relación a la capacidad de determinar sus propias fuentes de financiamiento. De ahí que es comprensible que en los programas de gobierno local no se plantee a la ciudadanía el tema relativo a su financiamiento, ya que éste viene dado. Las aportes que deben hacer los diversos contribuyentes a las arcas municipales están en gran medida determinadas por el gobierno central, por lo cual el nivel de gobierno que debe gastar estos recursos —los municipios— no incurre en el costo político de obtenerlos. Cuando las decisiones de gasto y de generación de ingresos se encuentran en distintos niveles de gobierno, en el margen se tiende a diluir la responsabilidad fiscal ante el electorado y la población en general, con el consiguiente efecto en el nivel de eficiencia del gasto de esos recursos.

Concentración de ingresos y Fondo Común Municipal

El hecho de que el sector municipal en su mayoría se financia a través de impuestos, derechos y permisos que gravan el valor patrimonial de los bienes, sumado al hecho de que en nuestro país existe una marcada concentración patrimonial en algunos territorios, lleva a que algunos municipios recauden importantes recursos mientras que una gran mayoría recauda pocos.

A 2007 las 36 comunas que más ingresos recaudaban a partir del impuesto territorial, las patentes municipales y permisos de circulación, concentraban 70 por ciento del total de estos ingresos, correspondiente al 10 por ciento de los municipios, mientras que más de la mitad de los municipios recaudaron en su conjunto solo el 5 por ciento de esos recursos.

El Fondo Común Municipal (FCM) busca redistribuir los recursos municipales de forma tal de reducir las diferencias que se generan a partir de la estructura de financiamiento que tienen los municipios. Se debe tener presente que si esta estructura de financiamiento de los gobiernos locales se basara en el cobro por bienes y servicios municipales, y si todas las localidades tuviesen la capacidad económica de poder pagarlos —ya sea con recursos propios o mediante el otorgamiento de subsidios del

gobierno central en el marco de su rol distributivo—, no sería necesaria una redistribución de recursos a través del FCM.

Para evaluar el grado de dependencia de los municipios respecto del FCM, las fuentes de financiamiento municipal se agruparon en tres grandes grupos: los ingresos propios, los ingresos que reciben desde el FCM y los ingresos en forma de transferencias que reciben desde distintas reparticiones del sector público. Como ingresos propios se consideraron todas aquellas partidas de ingresos que son generadas a partir de fuentes de la propia comuna y que quedan en ella. Por ejemplo, como ingreso propio no se consideran los recursos que recaudan los municipios y que luego deben ser entregados al Fondo Común Municipal por patentes municipales y permisos de circulación⁶.

En el cuadro 5 se observa que para el sector municipal los ingresos propios corresponden a un 46 por ciento del total, mientras que el FCM corresponde a un 33 por ciento y los ingresos por transferencias un 8 por ciento. Ello implica que en promedio un 40 por ciento del total de los recursos que son administrados por cada una de las comunas no son generadas por ellas mismas.

El FCM funciona de forma tal que todos los municipios aportan recursos y a su vez todos reciben recursos desde él.

CUADRO 5
Ingresos municipales, 2007
(en miles de pesos de 2007)

Ingresos Totales	1.541.573.452	
Ingresos Propios (1)	704.187.620	46%
Fondo Común Municipal	501.253.116	33%
Ingreso por transferencias desde Sector Público	120.518.024	8%
Otros	215.614.692	14%

(1) Considera: Venta de bienes y servicios, renta de inversión, lo que queda en la comuna del impuesto territorial, permisos de circulación y patentes municipales, derechos municipales, venta de activos, etc.
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema Nacional de Indicadores Municipales

⁶ Se debe tener presente que la definición de ingreso propio considerada no coincide necesariamente con la utilizada por la Contraloría General de la República.

Los recursos que deben ser aportados al fondo son los siguientes:

1. 60 por ciento del impuesto territorial que se recauda en la comuna, excepto las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, que deben aportar el 65 por ciento.
2. 62,5 por ciento de lo recaudado por permiso de circulación en la comuna.
3. 55 por ciento de lo que recauda la comuna de Santiago y un 65 por ciento de lo que recaudan las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura por patentes municipales.
4. 50 por ciento del impuesto de transferencia de vehículos motorizados.
5. Aporte anual del gobierno central de 218.000 unidades tributarias mensuales.
6. 100 por ciento de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por medio de equipos de registro de infracciones. En el caso de las multas cursadas en vías con cobro electrónico, solo el 70 por ciento de ellas pasan a integrar el Fondo Común Municipal, quedando el porcentaje restante a beneficio de la municipalidad en que se ha aplicado la multa respectiva.

En el caso de los aportes que los municipios deben hacer por concepto de permisos de circulación y patentes municipales, los municipios deben recaudar los recursos y luego entregarlos al fondo. Ello genera un flujo de recursos de ida y vuelta desde y hacia los municipios, lo que genera un costo de administración del sistema tanto para los municipios como para el gobierno central. Para el año 2007, de los 500 mil millones de pesos que se redistribuyen a través del FCM, 200 mil millones de pesos volvieron a las mismas comunas que los aportaron. Es decir, en el neto solo se redistribuyeron 300 mil millones de pesos.

La distribución del FCM se realiza sobre la base de los siguientes parámetros:⁷

1. Un 25 por ciento por partes iguales entre las comunas del país.
2. Un 10 por ciento en relación al número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país.
3. Un 30 por ciento en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de ésta.
4. Un 35 por ciento en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo, lo cual se determina en base al me-nor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante⁸. Para determinar dicho menor ingreso, se considera, asimismo, la población flotante en aquellas comunas que hayan sido calificadas como balneario.

Desde el año 2008 se ha simplificado la operatoria del FCM y se han reducido espacios de discrecionalidad en la asignación de recursos. Pero aún se mantiene en el caso de las comunas que son compensadas por recibir población flotante durante determinados periodos del año. En la práctica, se observa que no existe ningún criterio para clasificar como

⁷ Esta forma de distribución del FCM rige desde enero de 2008. Con anterioridad a ello, la distribución se basaba en 17 indicadores, lo que hacía complejo su seguimiento.

⁸ Para estos efectos se consideran como ingresos propios permanentes de cada municipalidad, los siguientes: las rentas de la propiedad municipal; el excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez descontado el aporte al Fondo Común Municipal que a ésta corresponde efectuar; el 37,5 por ciento de lo recaudado por permisos de circulación; los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo; los ingresos por patentes mineras y acuícolas correspondientes a la municipalidad; los ingresos por derechos de aseo; los ingresos por licencias de conducir y similares; los ingresos por derechos varios; los ingresos por concesiones; los ingresos correspondientes a la municipalidad por el impuesto a las sociedades operadoras de casinos de juegos, establecido en la Ley 19.995, y los ingresos provenientes de las multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias que las municipalidades apliquen.

tal a una u otra comuna, y por tanto es la autoridad central la que lo determina en forma arbitraria. Por ejemplo, para el año 2009 las comunas de Cartagena, El Tabo y El Quisco son compensadas, mientras que la de Algarrobo no. La comuna de San Antonio sí será compensada, pero no así la de Viña del Mar.

En términos generales, el FCM allega mayores recursos a un municipio en la medida que éste genere menos, basándose en lo que efectivamente recauda la comuna y no en relación a su potencial de recaudación. Ello induce a que los municipios tiendan a adoptar una actitud más bien pasiva en la búsqueda de nuevas y mayores fuentes de ingreso, ya que los costos administrativos y políticos que eventualmente pudiera traer consigo una medida de esta naturaleza, sumado a los menores recursos que recibirían del FCM, lleva a que en definitiva resulte más “cómodo” para la administración comunal esperar pasivamente los recursos desde el FCM.

CUADRO 6

Dependencia financiera

Ingresos propios como porcentaje del total de ingresos, 2007

100%-80%	19
80%-60%	31
60%-40%	74
40%-20%	141
20%-0%	80
Total	345

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SINIM

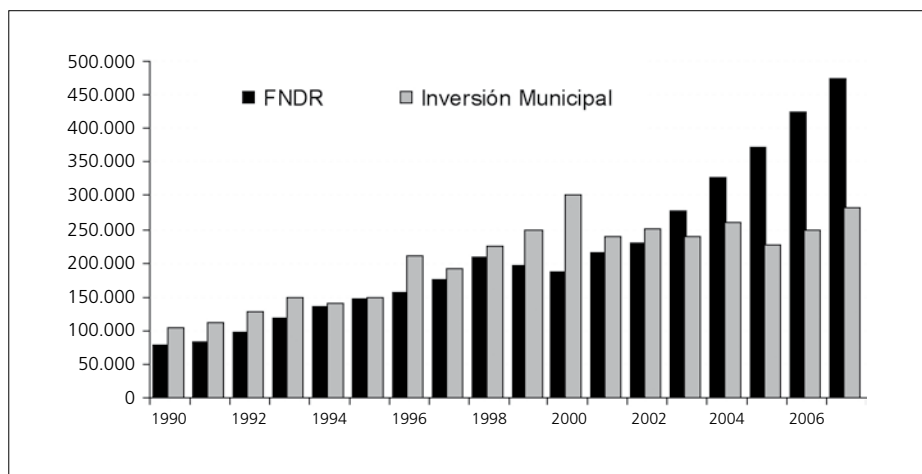
Para muchas municipalidades el FCM es la principal fuente de financiamiento. Para 221 comunas, lo que representa un 65 por ciento del total de municipios del país, los ingresos propios representan menos del 40 por ciento del total de sus ingresos. Los restantes recursos son transferidos en gran medida a través del FCM, lo que implica un importante grado de dependencia financiera respecto de éste. Solo para 19 municipios los ingresos propios representan más del 80 por ciento del total de sus ingresos (ver cuadro 6).

Inversión municipal a través de fondos concursables del gobierno central y gobiernos regionales

El gobierno central, a través de diversos ministerios y gobiernos regionales, realiza inversiones en obras cuya área de impacto se enmarca en el territorio de una comuna. Adicionalmente, hay diversos fondos concursables del gobierno central al cual los municipios postulan proyectos de inversión, siendo el más importante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) administrado por los gobiernos regionales.

Ello lleva a que este fondo se constituya en la principal fuente de financiamiento de proyectos locales y en consecuencia financia en gran medida proyectos de inversión de impacto comunal. En el gráfico 3 se observa cómo entre los años 1990 y 2007 la inversión municipal ha crecido en forma más lenta que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, tornándose ésta la principal fuente de recursos para inversión de los municipios. Esta forma de financiar proyectos municipales, con recursos del gobierno central a través de los gobiernos regionales, presenta diversos inconvenientes que serán analizados en el marco del FNDR en la sección siguiente.

GRÁFICO 3
Inversión municipal y fondo Nacional de Desarrollo Regional
(en millones de pesos año 2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base información de MIDEPLAN

En el caso de las inversiones sectoriales en proyectos de menor envergadura y con un claro y definido impacto local, estos no son de decisión de las autoridades locales y obedecen más bien a directrices del gobierno central, las cuales no necesariamente coinciden con las prioridades de una determinada localidad. En este caso se enfrentan las políticas sectoriales nacionales con los requerimientos locales, los cuales no necesariamente son coincidentes.

A ello se suma que una parte mayoritaria de los recursos de inversión asignados a los municipios a través de fondos concursables del gobierno central, no ingresa al presupuesto de estos y por tanto se constituyen como un “ventanilla paralela” a los recursos que administran. Ello debilita la responsabilidad de las autoridades locales frente a su electorado, ya que la ciudadanía no conoce los recursos con los que efectivamente cuenta el municipio. En la actualidad, al amparo de la imagen de ser un municipio pobre que no cuenta con recursos, se pudieran esconder ineficiencias, ya que en la práctica ese municipio “pobre” podría estar recibiendo cuantiosos recursos para inversión desde el nivel central.

Financiamiento de programas sociales por el gobierno central y ejecutados a nivel local

Si bien este tema es abordado en mayor detalle en el trabajo “Agenciamiento local de las política nacionales ¿Colaboración o Imposición?”, resulta necesario a lo menos dejar planteado este tema.

Durante la última década se han creado en el gobierno central un número importante de programas sociales que son ejecutados a través de los municipios. El rol que asumen los municipios en esta materia se asemeja más bien al de agente desconcentrado del gobierno central y no al de gobierno local autónomo e independiente del nivel central. No se cuenta con información sistematizada sobre la totalidad de los programas sociales ejecutados a nivel de cada uno de los municipios, por lo que no se conocen los recursos que son administrados por ellos. Asimismo, no se cuenta con información de la real ejecución de estos programas a nivel de cada uno de los municipios, así como tampoco respecto del cumplimiento de metas y objetivos. No existe una evaluación de impacto a nivel local de esta múltiple oferta de programas sociales, desconociéndose, además, los gastos en que

incurren los municipios en honorarios y otros ítemes para la ejecución de tales programas.

Financiamiento de los gobiernos regionales

Los gobiernos regionales, tanto en sus gastos de funcionamiento como los recursos para inversión regional, son financiados prácticamente en su totalidad por transferencias condicionadas realizadas desde el gobierno central. Estas transferencias son fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos. Una parte muy menor de sus ingresos los reciben en virtud de leyes que implican la coparticipación de impuestos -patentes mineras y acuícolas- y de la venta de terrenos fiscales.

Esta forma de financiamiento cobra sentido en nuestro ordenamiento institucional en cuanto a que los gobiernos regionales forman parte del gobierno central. En Chile los gobiernos regionales no son un nivel de gobierno distinto al del nivel central sino más bien han operado desde su creación el año 1993 como agencias del gobierno central desconcentradas territorialmente⁹. Se debe resaltar que en términos de los recursos que administran, los gobiernos regionales solo ejecutan proyectos en el área de la inversión pública y no otro tipo de programas.

Para el año 2007, del total de recursos que recibieron los gobiernos regionales consignados en la ley de presupuesto, el 3,8 por ciento correspondió a la participación que por ley tienen en algunos impuestos y derechos fijados por el gobierno central. Estos son:

- El 65 por ciento de la venta de propiedades fiscales realizada por el Ministerio de Bienes Nacionales.
- El 50 por ciento de lo recaudado por patentes mineras y acuícolas.
- En el caso de la Región de Magallanes, los ingresos por concepto de derecho de explotación de hidrocarburos, gas o petróleo, por la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP).

⁹ *Ello ha sido así a pesar de que la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional les otorga personalidad jurídica y patrimonio propio.*

El 96,2 por ciento restante correspondió a recursos transferidos a través de la Ley de Presupuestos, cuyo monto es determinado en forma libre cada año por la autoridad central. Del total de recursos que recibieron los gobiernos regionales el año 2007, un 4,7 por ciento es para gastos de funcionamiento y el 95,3 por ciento restante para Inversión (ver cuadro 7).

CUADRO 7

Recursos asignados a los gobiernos regionales vía Ley de Presupuestos 2007

(en millones de pesos del 2007)

Para Gastos de Funcionamiento	21.464	4,7%
Para Inversión	435.432	95,3%
Total	456.896	100%

Fuente: Ley de Presupuestos 2007

Los recursos transferidos para inversión a los gobiernos regionales conforman el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que fue creado el año 1979. Con estos recursos se financian proyectos priorizados por las autoridades regionales. Pero este fondo adolece de diversos problemas como son, entre otros, la falta de transparencia en su asignación, una fuerte burocracia para la postulación y posterior ejecución de los proyectos, y contradictorios incentivos para el uso eficiente de los recursos públicos.

CUADRO 8

Variables consideradas para la distribución regional del componente tradicional del FNDR

Indicador	Ponderación
Variable Pob. en Condición de Pobreza e Indigencia	55%
Población Pobre e Indigente	30%
Tasa de Pobreza en la Región	10%
Población Rural Pobre	10%
Hogares Pobres con Jefatura Femenina	5%
Variable Características Territoriales de cada Región	45%
Raíz de la Superficie Regional	30%
Índice de Costo de Pavimentación	5%
Índice de Costo de Construcción de Viviendas	5%
Tasa de Ruralidad de la Región	5%

Fuente: Reglamento de distribución FNDR, 16 de abril de 2007, Diario Oficial

Este fondo está conformado por dos componentes: el libre o tradicional y las provisiones. El FNDR tradicional a su vez se descompone en dos: el 90 por ciento de los recursos son asignados a regiones en la propia Ley de Presupuestos de acuerdo a criterios fijados por ley (cuadro 8). El 10 por ciento restante se distribuye a regiones, un 5 por ciento para hacer frente a situaciones de emergencia y un 5 por ciento para estímulo a la eficiencia. Los coeficientes que fijan la distribución de los recursos del 90 por ciento del FNDR tradicional se actualizan cada tres años, mientras que los coeficientes de asignación del 10 por ciento restante se modifican todos los años.

El 5 por ciento del FNDR tradicional para situaciones de emergencia en estricto rigor no cumple su fin. Se debe tener presente que como consecuencia de la burocracia que se debe seguir para financiar un proyecto con fondos del FNDR, difícilmente se puede hacer frente a situaciones de emergencia. En la práctica se observa que estos recursos mayoritariamente se destinan a proyectos que no corresponden a situaciones de emergencia.

En cuanto al componente eficiencia, éste se mide en relación al porcentaje de ejecución de los recursos del FNDR. Ello implica que mientras más se ha gastado más se ha ejecutado y por tanto mayores serían los niveles de eficiencia. Pero ello lleva a que para mejorar los niveles de ejecución, y así los de eficiencia, de manera de obtener mayores recursos a través del componente de eficiencia del FNDR, los gobiernos regionales durante ciertas épocas del año -en fechas cercanas a la medición de la ejecución presupuestaria- colocan mayor énfasis en proyectos de ejecución rápida. Estos pudieran ser, por ejemplo, la adquisición de mobiliario, ambulancias, camiones aljibes, etc., eventualmente menos prioritarios para la región que otros proyectos de inversión de ejecución más lenta, como por ejemplo la construcción de una determinada obra civil, como pudiera ser un colector de aguas lluvia o un consultorio o un colegio. La forma como se mide eficiencia podría ir en desmedro de los proyectos que finalmente son financiados con los recursos del fondo y por tanto el gasto resulta ser menos eficiente desde un punto de vista de la rentabilidad social de los proyectos que se ejecutan.

A partir del año 1992 se han ido agregando provisiones al componente tradicional del FNDR, a través de las cuales se ha buscado transferir

mayores recursos de inversión a los gobiernos regionales, pero en sectores previamente definidos. Los recursos canalizados a los gobiernos regionales a través de las provisiones del FNDR deben ser asignados a proyectos sectorialmente definidos por el gobierno central. Las principales provisiones corresponden a los sectores de educación, vivienda e infraestructura rural. Las provisiones se distribuyen entre regiones de acuerdo a los criterios establecidos en las respectivas glosas presupuestarias, las cuales admiten importantes grados de discrecionalidad y escasa transparencia.

El FNDR opera como un fondo concursable al cual postulan proyectos de inversión mayoritariamente municipios y en un porcentaje menor ministerios. Los gobiernos regionales generalmente no son los ejecutores de los proyectos que se financian con el FNDR, pero si tienen injerencia en la decisión de la elección de los proyectos a financiar.

Todos los proyectos de inversión en infraestructura financiados con recursos del gobierno central, ya sea con fondos sectoriales o concursables, deben ser ingresados al Sistema Nacional de Inversiones SNI. Una vez ingresados, para obtener financiamiento o bien postular a él, deben ser evaluados desde una perspectiva social por el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN. Una vez que se cuenta con dicha evaluación el proyecto puede ser financiado.

Los proyectos que los municipios postulan al Fondo Nacional de Desarrollo Regional para ser seleccionados en el SNI y evaluados por MIDEPLAN, deben ser priorizados, además de por el municipio, por el gobernador de la respectiva provincia y por el intendente. Para finalmente poder contar con financiamiento, una vez que hayan sido evaluados por MIDEPLAN, deben ser aprobados por el Consejo Regional.

En términos generales, los proyectos financiados son de menor tamaño y envergadura. De acuerdo a una evaluación ex-post realizada a una selección aleatoria de proyectos durante los años 2005 y 2006, el 60,2 por ciento de los proyectos son de un monto inferior a los 100 millones de pesos, en tanto el tamaño promedio de los proyectos fue de 234 millones de pesos (ver cuadro 9).

CUADRO 9
Distribución de proyectos según montos de inversión
 (selección de proyectos años 2005 y 2006)

Rango (en miles de \$)	Nº de proyectos	(%)	Monto Promedio (en miles de \$)
0 - 100.000	177	60,2	38.814
100.000 - 200.000	34	11,6	139.276
200.000 - 300.000	23	7,8	240.798
300.000 - 400.000	11	3,7	362.235
400.000 - 500.000	14	4,8	436.614
500.000 - 600.000	8	2,7	534.027
600.000 - 700.000	6	2,0	665.406
700.000 - 800.000	4	1,4	726.483
800.000 - 900.000	2	0,7	823.143
900.000 - 1.000.000	2	0,7	969.940
1.000.000 -	13	4,4	2.065.519
Total	294	100	234.182

Fuente: Informe final de resultados evaluación ex post a proyectos, programas y estudios básicos financiados con cargo al FNDR, MIDEPLAN

Al determinar cuales proyectos municipales se financiarán, además de los municipios, tienen injerencia intendentes, gobernadores y el consejo regional. Las múltiples instancias que influyen en la determinación de la cartera de proyectos que finalmente contarán con financiamiento, no garantiza que los proyectos ejecutados correspondan necesariamente a los que realmente son prioritarios para la comunidad local. Ello también lleva a que se diluyan las responsabilidades de los diversos actores involucrados en el proceso.

Este proceso burocrático tiene asociados importantes costos y tiempos de espera. Entre que se inicia la postulación de un proyecto y que se pueda comenzar con las obras, siguiendo los caminos establecidos y sin tener inconvenientes, de-mora a lo menos dos años. No es la excepción que, por ejemplo, pasen más de cuatro años para concretar un proyecto de iluminación de una cancha deportiva. A los tiempos que demoran los procesos, se debe sumar la incertidumbre respecto de si un determinado proyecto será o no financiado y sobre todo, cuándo. Ello sin duda que dificulta la planificación y ejecución de un plan de inversiones de mediano plazo por parte de los municipios.

Asimismo, la evaluación de proyectos por parte de MIDEPLAN, entre otros aspectos, vela por que los proyectos cumplan con los requisitos del gobierno central. Por ejemplo, un proyecto de infraestructura deportiva debe contar con el certificado de pertinencia de Chiledeporte, el cual establece si el proyecto se enmarca en las definiciones sectoriales del gobierno central.

Adicionalmente al FNDR existen otros fondos de inversión que son de decisión regional pero que no se distribuyen a regiones a través de la Ley de Presupuestos. Este es el caso de la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y la Inversión Regional de Asignación Local.

La Inversión Sectorial de Asignación Regional fue creada el año 1992 y corresponde a un programa de inversión en el cual los gobiernos regionales cuentan con la facultad de priorizar los proyectos a ejecutar a partir de un listado de proyectos que presenta el ministerio. Este programa de inversión contó con recursos hasta el año 2004 y desde entonces prácticamente ha desaparecido.

La Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) fue creada el año 1996 y corresponde a recursos que financian proyectos postulados por los municipios. Los programas de inversión que se ejecutan bajo esta modalidad corresponden en su gran mayoría al Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) dependiente de la SUBDERE y a algunos programas del FOSIS, dependiente de MIDEPLAN. En el caso del PMU, este programa permite la ejecución rápida de proyectos de inversión por parte de los gobiernos regionales. Con la finalidad de evitar la burocracia y tiempos de demora en la ejecución de proyectos a través del FNDR, los gobiernos regionales realizan transferencias de recursos desde el FNDR a este programa. Con ello, no se requiere que los proyectos sean evaluados por MIDEPLAN, siempre que se trate de proyectos que no superen los 50 millones de pesos. Así, no es raro observar que proyectos de más de 50 millones de pesos se transforman en etapa I, II, etc., evitándose ingresar al sistema de evaluación social. Si bien no se conocen cifras en cuanto a la cantidad de recursos que del FNDR se transfieren anualmente al PMU, en la práctica se ha observado que se ha hecho cada vez más habitual.

GRÁFICO 4
Inversión pública de decisión regional como porcentaje del total de la inversión pública efectiva¹⁰



Fuente: Serie de estadísticas regionales, MIDEPLAN

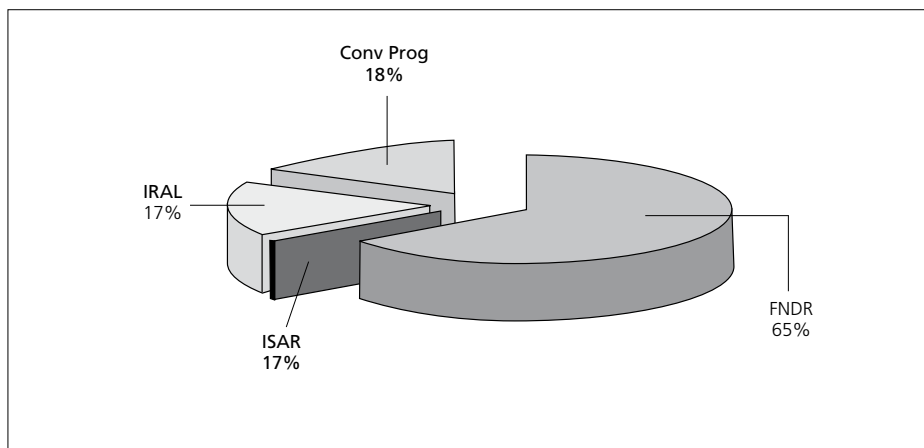
Los Convenios de Programación operan desde el año 1996 y representan un acuerdo formal entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios con el fin de realizar proyectos de inversión en forma conjunta y coordinada, pudiendo concretarse en un plazo superior a un año. Si bien estos convenios de programación no son en estricto rigor una fuente de financiamiento de los gobiernos regionales, sí permiten a estos apalancar recursos de inversión para determinados proyectos de interés regional. Los ministerios que mayoritariamente han firmado este tipo de convenios con regiones son Obras Públicas, Salud y Vivienda. La principal debilidad de los convenios de programación es la débil institucionalidad en cuanto a poder hacer exigible su cumplimiento por parte de los sectores involucrados.

De acuerdo a la cifras de MIDEPLAN los fondos de inversión respecto de los cuales algún tipo de decisión le cabe a los gobiernos regionales representaron el año 2006 el 25 por ciento total de la inversión pública efectiva (gráfico 4).

10. No considera la inversión municipal.

Del total de estos recursos, el 65 por ciento correspondía al FNDR, un 18 por ciento a convenios de programación y un 17 por ciento a IRAL (gráfico 5).

GRÁFICO 5
Inversión de decisión regional por tipo de programa, 2006



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de MIDEPLAN

En otro aspecto, la distribución regional de los recursos para inversión de decisión regional es realizada a través de la Ley de Presupuestos de cada año solo en lo que respecta al FNDR tradicional y con una metodología altamente discrecional. La distribución regional de los restantes recursos es realizada a lo largo de la ejecución presupuestaria y con una metodología no siempre conocida. Dado que el FNDR tradicional ha perdido importancia con relación a los restantes recursos para los gobiernos regionales, cada vez un porcentaje mayor de recursos a regiones se ha entregado al margen de una distribución de recursos hecha a través de la Ley de Presupuestos.

Los recursos de decisión regional transferidos a los gobiernos regionales en el marco del FNDR, en su componente tradicional, corresponden a transferencias no condicionadas. Las provisiones del FNDR, ISAR, IRAL y los recursos allegados a partir de los convenios de programación corresponde a transferencias de recursos condicionados ya que no son de libre disposición de los gobiernos y deben ajustarse a las políticas de inversión establecidas por cada uno de los sectores.

Solo el componente del FNDR tradicional se distribuye entre regiones con criterios establecidos en el respectivo reglamento. Ello implica que menos del 30 por ciento de los recursos transferidos a los gobiernos regionales son asignados a cada región en función de parámetros de alguna forma definidos legalmente. Pero incluso en el caso de la fórmula de distribución de los recursos del FNDR tradicional existen importantes espacios de discrecionalidad por parte de la autoridad central. Estos ya fueron planteados en un documento publicado por la SUBDERE el año 2000, "Variables de Distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional: Investigación y Diagnóstico".

PROPUESTAS

En términos generales, se debe avanzar en un esquema de mayor autonomía respecto del gobierno central y sus autoridades de turno en la determinación de las fuentes de financiamiento. Ello debe llevar a una mayor autonomía en la determinación de los ingresos tributarios así como también a una mayor transparencia y menor discrecionalidad en las transferencias de recursos desde el gobierno central.

Adicionalmente, se debe obligar a que toda reforma legal cuente con un informe financiero respecto del impacto que ella tendrá en las arcas municipales y regionales. Lo que hoy en día es obligatorio en el caso de reformas legales que afectan las arcas del gobierno central, deberá extenderse también a los demás niveles de gobierno.

Propuestas en materia de financiamiento local

Mayor autonomía en determinación de ingresos

Se debe entregar mayor autonomía a los municipios en la determinación de sus ingresos y así radicar en la misma unidad de gobierno las decisiones de ingreso y de gasto. Para ello se debe avanzar no solo en cuanto a que los municipios dispongan de mayores recursos, sino que también cuenten con mayor autonomía en la generación de estos. Ello permite fortalecer la responsabilidad fiscal y tender a que las autoridades locales asuman una mayor responsabilidad política y económica frente a sus electores y ciudadanía en general.

Para ello se propone que los municipios puedan determinar el valor de la tasa del impuesto territorial al interior de la comuna, así como definir las exenciones a su pago. En ambos casos la ley debe establecer para el caso de la tasa del impuesto un rango, y en el caso de las exenciones definir criterios y mecanismos sobre la base de los cuales los municipios pueden fijar sus políticas. Cabe hacer presente que en la actualidad los municipios, para el caso de las patentes municipales, pueden fijar la tasa al interior de un rango fijado por ley.

En el caso que el gobierno central mantenga o bien cree nuevas exenciones al pago del impuesto territorial, debe compensarlas a los municipios directamente. Ello a través de la transferencia de recursos desde el gobierno central a las comunas donde se ubican las propiedad exentas a este pago.

Asimismo, el gobierno central debe financiar todas las exenciones que él determine respecto del pago de impuestos o derechos locales. Ello debe realizarse, por ejemplo, en el caso de los derechos de aseo o las exenciones al pago de las patentes municipales, ambos derechos municipales respecto de los cuales el gobierno central ha fijado exenciones.

En otro aspecto, se debe entregar una mayor y efectiva autonomía en relación a las patentes comerciales, junto con dotarlos de mayor autonomía en la determinación de las exenciones de los derechos de aseo, licencias de conducir, etc. Ello debe hacerse en base a un marco legal que determine los mecanismos y criterios generales por medio de los cuales se establezcan a nivel local estas exenciones.

En todo caso, la determinación de la tasa de un derecho o impuesto local y la política de exenciones al pago de ellas es de iniciativa exclusiva del alcalde, debiendo ser aprobada por el concejo municipal. Cabe recordar que los concejales son solidariamente responsables de la parte deficitaria que arroje la ejecución presupuestaria, pudiendo ejercerse acción pública para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad.

La mayor autonomía en la generación de ingresos locales debe ejecutarse sobre la base de plebiscitos comunales, mediante los cuales la ciudadanía será finalmente la que decida sobre la carga tributaria local. Esto solo es

posible en la medida en que los plebiscitos pasen a ser una herramienta de aplicación simple. De no ser así, y mantenerse el actual marco legal que fija el procedimiento para efectuar un plebiscito, se debe desarrollar un mecanismo de consulta ciudadana vinculante y que dé garantías en cuanto a la confiabilidad del proceso.

Una reforma de esta naturaleza debe realizarse necesariamente en forma conjunta con una modificación del FCM, por los efectos que ello pudiera traer consigo en su operación. Por ejemplo, si fuesen los propios municipios los que determinan la tasa del impuesto territorial, aquellos municipios con una mayor holgura presupuestaria podrían reducir la tasa del impuesto, lo que reduciría fuertemente los recursos del FCM. Cabe recordar que los ingresos provenientes del impuesto territorial representan una de las principales fuentes de financiamiento del FCM, por lo que cualquier modificación a este tributo repercute en su financiamiento.

Por ello se debe desarrollar un esquema en el cual se dote de mayor autonomía financiera a los municipios, modificando la actual estructura del impuesto territorial, manteniendo por un lado su carácter de impuesto fijado por ley, pero creando adicionalmente el cobro de un permiso municipal por el uso de bienes públicos locales, cuya tasa sea determinada por cada municipio al interior de un rango establecido en la ley de rentas municipales.

Los recursos recaudados a través del impuesto territorial serían íntegramente destinados al FCM, y la tasa del impuesto se fijaría en función del total de los recursos que se quiere redistribuir a través de este fondo. De acuerdo a lo que hoy en día se redistribuye en forma neta por el FCM, el año 2007 ascendió a 300 mil millones de pesos, un 60 por ciento del total del fondo.

Esta propuesta lleva a que el FCM solo estaría constituido por recursos provenientes del impuesto territorial y no con recursos provenientes de patentes comerciales, impuesto de transferencia de los vehículos motorizados, permisos de circulación, multas, etc. Con esto, se terminaría con el actual mecanismo en el cual los municipios recaudan determinados ingresos, que luego deben aportar al FCM en un cierto porcentaje y que finalmente vuelven a las comunas una vez distribuido el fondo. Solo

Tesorería recaudaría el impuesto territorial y lo enteraría al FCM, para su posterior distribución.

Fondo Común Municipal

En la medida que se continúe con fuentes de financiamiento municipal que dependen fuertemente de impuestos y cobros en base al valor patrimonial de los activos en la comuna, se deberá seguir utilizando un mecanismo de redistribución de recursos como el Fondo Común Municipal.

En ese contexto, un rediseño del FCM debe buscar los siguientes objetivos: simplificar al máximo la operación y administración del FCM; terminar con los espacios de discrecionalidad con los que cuenta la autoridad central; crear los incentivos para que los municipios generen y fortalezcan sus fuentes de financiamiento propias. Para ello se debe avanzar en cuanto a que el FCM se distribuya en función de lo potencialmente generado por la comuna y no lo efectivamente recaudado. Es decir, el FCM debe apuntar a compensar diferencias en las bases tributarias de los municipios y no en la recaudación efectiva.

Con la finalidad de simplificar la operación del FCM y reducir sus costos de administración -dependiendo de la cantidad de recursos aportados y recibidos-, deben haber comunas aportantes, receptoras o neutras. Se debe terminar con el actual flujo circular de recursos, reemplazándolo por uno que implique aporte y recepción de recursos sobre la base de flujos netos. Ello sería así como resultado directo de implementarse lo propuesto relativo al impuesto territorial, pero en caso que ello no se efectúe se hace necesario evitar el flujo de ida y de retorno de los recursos municipales a través del FCM.

Una reforma integral, como la propuesta con anterioridad, llevaría a que el FCM se conforme solo con los aportes que se hagan a partir del impuesto territorial. Estos recursos se deben distribuir a los municipios en función de indicadores que midan la base tributaria de cada comuna. Para ello se propone que para medir la base tributaria se utilice como información el catastro de sociedades afectas al pago de patentes municipales y el avalúo fiscal de todas las propiedades de la comuna. Ambos catastros son hoy en día elaborados por el Servicio de Impuestos Internos.

Inversión municipal

Con la finalidad de dotar de mayor autonomía a los municipios en la decisión de inversión en obras de infraestructura en la comuna, deben transferirse directamente a ellos, por medio de una transferencia en bloque, los recursos que en la actualidad son administrados por el gobierno central, ya sea a través de fondos concursables o sectoriales, y que financian obras de inversión local. Estos recursos hoy se encuentran en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y en los presupuestos de inversión de diversos ministerios, principalmente en el Ministerio de Obras Públicas y en el de Vivienda.

Estos recursos deben ingresar al presupuesto municipal y en consecuencia formar parte de su balance de ejecución presupuestaria. De esta forma se avanzaría en cuanto a que los municipios serían los responsables de las inversiones de impacto comunal llevadas a cabo en sus territorios. Esto permitiría que los municipios desarrollen programas de inversiones de mediano y largo plazo en conocimiento de los recursos con los que efectivamente contarán para invertir, sin depender de las decisiones tomadas por el gobierno central respecto de los proyectos financiados a través de fondos concursables.

Ello también permitiría reducir la burocracia en torno a la ejecución de programas de inversión pública, tanto en términos de recursos humanos como en tiempos de espera.

La transferencia de estos recursos a los municipios debe realizarse sobre la base de indicadores objetivos y verificables que den cuenta de las carencias locales en materia de infraestructura.

Propuestas en materia de financiamiento regional

Para su distribución entre las regiones del país, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional debe contar con criterios conocidos, transparentes y verificables. Para simplificar la operatoria del fondo y eliminar mecanismos de asignación que pudieran perjudicar la eficiencia del gasto, se debe eliminar el componente de emergencia y eficiencia del fondo, es decir, la totalidad debe ser distribuido en la Ley de Presupuestos.

Cabe recordar que dentro de las propuestas de financiamiento de los municipios se planteó que una parte de los recursos del FNDR se entregue

directamente a las comunas. Como recursos frescos deben ingresar al FNDR aquella parte de la inversión sectorial que hoy financia proyectos de impacto regional.

Dado que a los municipios se les transferirán los recursos que hoy financian proyectos de impacto local, estos ya no debieran poder postular proyectos a este fondo, sino solo hacerlo los ministerios. Los recursos administrados por el FNDR deben pasar a ser la principal fuente de financiamiento de inversiones públicas en el país, pero de obras de impacto regional.

Se debe avanzar en cuanto a que la totalidad de los recursos de inversión de los gobiernos regionales sean de libre decisión regional. Para ello se propone excluir del FNDR aquellas líneas de financiamiento que deben ser asignados a proyectos específicos, ya sea por imposición del gobierno central o bien por parte de los organismos internacionales que son los que aportan una parte de estos recursos. Por ejemplo, los recursos del FNDR para Turismo Chiloé y Palena solo pueden financiar una tipología específica de proyectos determinada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Ello implica que si bien los gobiernos regionales seguirán velando por la ejecución de estos proyectos de inversión, ya no se contabilizarían como parte de la inversión de decisión regional.

Los recursos sectoriales, es decir, la inversión materializada por decisión de los Ministerios, solo deben poder ser ejecutados a través de convenios de programación firmados con los gobiernos regionales en los cuales físicamente se ubicarán los proyectos. Con recursos ministeriales solo se deben financiar proyectos que son de impacto nacional o bien interregional. Para ello se requiere generar una institucionalidad que lleva a que el cumplimiento de los convenios de programación sea exigible por cualquiera de las dos partes, debiendo la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda velar por que se asignen los recursos correspondientes.

Para conocer el desempeño de los gobiernos regionales se debe conocer la rentabilidad social de los proyectos financiados y elegibles de ser financiados, así como la rentabilidad promedio de la cartera ejecutada.

En caso que la actual institucionalidad de los gobiernos regionales cambie, y por ejemplo se tengan autoridades regionales elegidas -esta reforma se

estima poco probable y de prosperar solo sería respecto de la elección de los consejeros regionales-el monto total de recursos transferidos a los gobiernos regionales no debe depender únicamente de la autoridad del gobierno central de turno, sino que se debe fijar por medio de fórmulas previamente establecidas.

No se comparte la idea de contar con una ley de rentas regionales, ya que ello complica nuestra actual estructura tributaria al establecer la posibilidad de fijar impuestos regionales o bien fijar sobre tasas regionales impuestos fijados por el nivel central. Adicionalmente a ello, dadas las diferencias en las capacidades de generación de ingresos tributarios de las distintas regiones en nuestro país, siempre será necesario un fondo que compense y reduzca estas diferencias, por lo cual se sugiere que continúe siendo el nivel central el que fije las tasas de los impuestos pero que por medio de transferencias en bloque para inversión se transfieran los recursos a los gobiernos regionales.

Impacto fiscal

En el caso de las propuestas planteadas, algunas implican un aumento de recursos fiscales y otras solo una transferencia de un sector a otro.

En materia de impuesto territorial, las compensaciones del gobierno central a los municipios por las exenciones fijadas por ley implican que al año 2008 los municipios dejaron de recaudar del orden de los 530 mil millones de pesos. Dado que este es un monto más bien significativo, se propone que los recursos se vayan transfiriendo a los municipios en forma paulatina por parte del gobierno central en un plazo de 11 años. El primer aporte sería de 50 mil millones de pesos el año 2010 y con una tasa de crecimiento anual del 10 por ciento real, de modo que al año 2020 se habría enterado la totalidad de los recursos que hoy dejan de percibir los municipios a causa de las exenciones al pago del impuesto territorial.

La propuesta en materia de FCM implica que la tasa del impuesto territorial se reduce desde el 1,1 por ciento efectivo actual a un 0,68 por ciento¹¹.

¹¹ *Las tasas del impuesto territorial son de 1,0 y 1,2 por ciento dependiendo del valor del bien raíz. La tasa efectiva es la que se obtiene al dividir la recaudación total por el avalúo afecto.*

Con esta tasa se recaudan los 315 mil millones de pesos necesarios para mantener la actual distribución neta de recursos que se hace a través del FCM. Por sobre esta tasa los municipios pueden fijar el cobro de un derecho municipal. El techo del valor de este derecho sería de 0,44 por ciento de forma tal que la tasa final no sería superior a la que es cobrada en la actualidad.

En cuanto a los recursos para inversión pública, el 60 por ciento del FNDR debiera traspasarse directamente a los municipios para proyectos de inversión. De acuerdo a los recursos con los que contaban el FNDR al año 2008, ello implica un traspaso de recursos que actualmente administra el gobierno central a los municipios del orden de los 363 mil millones de pesos.

Con todo, los municipios serían responsables de 900 mil millones de pesos adicionales, un aumento de casi un 60 por ciento del total de recursos que administraba el año 2007. Con ello la participación de los municipios en el total del gasto del gobierno general pasaría del actual 12,5 a un 17,6 por ciento.

RESTRICCIONES DE ECONOMÍA POLÍTICA

Una de las principales restricciones de economía política a lo propuesto en este trabajo es la desconfianza hacia los gobiernos subnacionales en cuanto al manejo de mayores recursos y mayor grado de autonomía fiscal. Esta desconfianza se percibe tanto desde el gobierno central como desde el Parlamento. Es por ello que cualquier propuesta en esta materia debe ir acompañada de mayores niveles de transparencia e indicadores de gestión.

En este contexto, se deben desarrollar mecanismos de control y evaluación para que los mayores recursos para inversión que se propone entregar directamente a los municipios no se destinen a gasto corriente. Asimismo, serán necesarios instrumentos de evaluación de impacto de los proyectos ejecutados.

Los gobiernos regionales, por su parte, también requieren fortalecer su capacidad de gestión, proporcionar mayor información y asegurar transparencia para que sean considerados un estamento confiable al

cual se pueda entregar mayor autonomía en la decisión del destino de sus recursos.

Desde las regiones y comunas la principal restricción política es el temor a recibir menores recursos de los que hoy cada uno administra. En el caso de las regiones ello es relativo a los recursos que hoy reciben desde el FNDR y en el caso de los municipios desde el FCM. Por ello cualquier reforma al marco de financiamiento debe garantizar a lo menos mantener los actuales niveles de recursos.

Respecto del pago a los municipios de las compensaciones por las exenciones fijadas por el gobierno central, se requiere voluntad por parte de éste para realmente hacerlo. La gradualidad propuesta para el pago de ellas busca atenuar el efecto en las arcas del gobierno central y a partir de ello hacer más viable la propuesta.

Conclusiones

Chile es un país fuertemente centralizado en materia fiscal. Ello no solo en cuanto al total de recursos que administran los municipios en relación al gobierno central, sino que también en cuanto a las atribuciones y autonomía que tienen para fijar sus propias fuentes de ingresos. Los municipios mayoritariamente no pueden fijar las tasas de los impuestos que reciben y es el gobierno central el que establece el no pago de determinados derechos e impuestos locales, pero sin compensar a los municipios por los ingresos que dejan de recibir.

En materia de gobiernos regionales, que si bien forman parte del gobierno central y han actuado como agente desconcentrado territorialmente de la inversión pública, se tienen importantes espacios de discrecionalidad en la asignación de fondos a regiones y un débil mecanismo de evaluación del buen gasto de estos recursos. Los fondos que administran en gran medida solo van a financiar proyectos de escala local.

En términos generales, se debe avanzar en dirección a que el gobierno central se centre en las acciones que le son propias, descentralizando los recursos que hoy en día destina a proyectos que tienen un claro y definido impacto local y en consecuencia debieran ser ejecutados por los gobiernos locales.

Con la finalidad de fortalecer las ventajas de la descentralización fiscal se hace necesario no solo que los gobiernos locales cuenten con mayores recursos, sino que tener mayores atribuciones en cuanto a fijar su nivel de recaudación. Los gobiernos locales deben levantar su propio financiamiento desde de la propia comunidad, dado que se debilita el control ciudadano.

Anexo 1

Principales fuentes de financiamiento municipal en Chile Impuesto territorial

El impuesto territorial, que fija el pago de contribuciones de bienes raíces, representa el principal componente de los ingresos tributarios, representando al año 2007 el 34 por ciento del total de los ingresos del sector. Para este impuesto, tanto la tasa como la base tributaria y las exenciones a su pago se encuentran fijadas por ley y los municipios en la práctica solo son los beneficiarios de los recursos que se recaudan, sin tener prácticamente ninguna ingerencia en su determinación. La base del impuesto territorial es el avalúo fiscal de la propiedad y la tasa del impuesto esta fijada por ley. Ello lleva a que se trate de un impuesto patrimonial que no tiene relación con el pago por bienes y servicios locales que el municipio entrega al entorno donde se encuentra emplazado el bien raíz.

La Ley del Impuesto Territorial fija también diversas exenciones a su pago, lo que se traduce en que el 80 por ciento de las viviendas se encuentran exentas. En términos de recaudación municipal, las exenciones al pago de este tributo implica que se debiera recaudar adicionales a los aproximadamente 530 mil millones de pesos que se recaudaron el año 2007, otros 530 mil millones de pesos.

Adicionalmente a ello, de lo que se recauda por el impuesto territorial, el 60 o 65 por ciento debe ser aportado al Fondo Común Municipal (FCM), en tanto que el 40 o 35 por ciento restante va en beneficio directo del municipio de la comuna donde se encuentra ubicada la propiedad¹².

12 *En el caso de las comunas de Providencia, Santiago, Las Condes y Vitacura se deben aportar el 65 por ciento, las restantes comunas del país deben aportar el 60 por ciento.*

Ello implica que lo que los contribuyentes pagan por concepto de contribuciones no se traduce en inversiones en sus propias comunas, sino que van a financiar el funcionamiento de otras. De esta forma a través del pago de este tributo no se financian necesariamente los servicios otorgados por el municipio de la comuna donde se encuentra ubicada la propiedad, sino que se financia el funcionamiento de otras administraciones municipales. Por lo tanto se debilita la relación entre el financiamiento por parte de la ciudadanía y los bienes y servicios que le entrega el municipio, relación esencial para la mayor eficiencia del sistema y el total aprovechamiento de los beneficios de la descentralización.

Por otra parte, los que se encuentran exentos del pago de contribuciones -la amplia mayoría de las propiedades- dependen de terceros para el financiamiento de su municipio. Ello lleva a suponer que no se tiene derecho a exigir el cumplimiento de servicios mínimos que el Estado les debiera entregar a través de los municipios, ya que no sienten que lo están financiando. A ello se suma que los municipios, aunque una propiedad esté exenta del pago de contribuciones, de igual forma le debe entregar servicios y absorber ese costo, lo que implica que el costo del subsidio entregado por el gobierno central, al declarar exenta una propiedad del pago de contribuciones, es asumido por el municipio.

Patentes municipales

La Ley de Rentas Municipales establece que el municipio puede fijar el valor de la patente al interior de un rango, siendo la base para su cobro el capital propio de la empresa. En este caso también se está más bien ante un impuesto patrimonial que ante un pago por bienes y servicios provistos por el municipio.

La Ley de Rentas Municipales establece que el valor de la patente es de un monto equivalente entre el 0,25 y el 0,5 por ciento del capital propio, no pudiendo ser inferior a 1 UTM ni superior a 8.000 UTM. De entre las tres principales fuentes de financiamiento de los municipios (impuesto territorial, permiso de circulación y patentes municipales), solo en el caso de las patentes la ley establece un rango al interior del cual el municipio puede determinar la tasa.

No obstante, aquellos municipios que deben aportar por este concepto recursos al FCM, deben hacerlo en función del cobro de la tasa máxima, lo que no les permite reducir la tasa de la patente. Este es el caso de las municipalidades de Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago, que en conjunto recaudan del orden del 40 por ciento del total recaudado por patentes municipales en el país.

Permisos de circulación

El valor del permiso de circulación se determina en la mayoría de los casos sobre la base de la tasación que realiza el Servicio de Impuestos Internos de los vehículos motorizados. Sobre esta tasación, la Ley de Rentas Municipales fija las diferentes tasas. En la práctica este permiso corresponde más bien a un impuesto patrimonial y nada tiene que ver con el pago por la provisión de la infraestructura vial u otro tipo de servicio que el municipio entrega a los usuarios de la red vial.

En el caso de los permisos de circulación, que deben ser renovados cada año, se permite una cierta movilidad por parte del contribuyente para elegir en qué municipio renovar este permiso y en consecuencia entregar los recursos correspondientes. En el pasado los municipios para captar mayores recursos por esta vía realizaban diversas campañas publicitarias basadas en resaltar su gestión, destacando, entre otros, los planes de inversión. De esta forma competían por captar contribuyentes y estos a su vez, mediante el pago del permiso de circulación, podían favorecer a una u otra gestión.

Pero a partir del año 2007 el Ministerio del Interior prohibió a los municipios realizar todo tipo de publicidad para captar a potenciales contribuyentes, autorizando solo avisos informativos en los que se indiquen locales, horarios y fechas de atención. Reforzando lo anterior, la Contraloría dictaminó que las municipalidades no están autorizadas para captar tributos mediante la utilización de fórmulas competitivas.

Lo anterior es contrario a la naturaleza propia de los gobiernos locales y destruye uno de los principales y potenciales beneficios que el país puede obtener a partir de la descentralización: la competencia entre jurisdicciones locales por atraer recursos a través de mostrar gestiones eficientes y que responden a las demandas de la ciudadanía.

Derechos de aseo

El año 2007 los municipios destinaron a recolección de basura del orden de los 117 mil millones de pesos. Por ese concepto, los municipios recaudaron unos 51 mil millones de pesos. Ello implica que los municipios gastan más del doble de lo que recaudan por el cobro de derechos de aseo en su comuna.

Esta diferencia se debe en gran parte a que un porcentaje importante de las viviendas se encuentran exentas del pago de derechos de aseo, exención fijada por ley por el gobierno central. Esta exención implica que los municipios no pueden cobrar derechos de aseo aproximadamente al 70 por ciento de las viviendas del país, no obstante lo cual los municipios deben en cualquier caso prestar este servicio a la comunidad.

Referencias bibliográficas

Costa, R.; B. Horst (2002). "Impuesto territorial: Análisis al proyecto de Ley de Rentas Municipales II y propuesta alternativa". Libertad y Desarrollo, Serie *Informe Económico*, 130. Julio.

Larroulet, C.; B. Horst (2003). "Descentralización: Aún queda mucho por hacer". Libertad y Desarrollo. Serie *Informe Económico*, 143, Septiembre.

Horst, B. (2003). "Financiamiento municipal: propuestas para una mayor autonomía". Libertad y Desarrollo. Serie *Informe Económico*, 145. Noviembre.

Horst, B. (2004). "Inversión pública en Chile. Análisis y propuestas de descentralización y desconcentración". Libertad y Desarrollo. Serie *Informe Económico*, 149. Junio.

Horst, B. (2006). "Fondo Nacional de Desarrollo Regional: discrecionalidad y burocracia", *Tema Público* 795. Noviembre.

Horst, B. (2007). "Modernización del Estado: descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos Locales". Libertad y Desarrollo. Serie *Informe Económico*, 177. Marzo.

Valenzuela, J.P. “Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile”. Serie *Política Fiscal*, 101, CEPAL.

OECD (2003). “V. Fiscal Relations Across Levels of Government”. Diciembre. *Economic Outlook*, 74

Blöchliger, H.; D. King (2006). *Working paper 2: Fiscal Autonomy of Sub-central Governments*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Governments.

Ter-Minassian, T. (ed.) (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Fondo Monetario Internacional, Washington.

OECD (1997). *Managing across levels of government*. OECD, Paris, 1997.