



La Descentralización Fiscal de los Gobiernos Locales Chilenos (Segunda Parte)

Juan Pablo Valenzuela Barros

Datos curriculares:

Juan Pablo Valenzuela Barros es investigador del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile, PhD en economía de la Universidad de Michigan.

En esta segunda parte se expone la descentralización fiscal del gasto público en Chile, así como la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos locales, además de una comparación internacional de la descentralización fiscal en Chile asimismo las perspectivas futuras de mayores ingresos municipales.



El artículo presente forma parte del documento “**Análisis descriptivo de la Situación Financiera de los Municipios en Chile 2008**” que fue realizado en el marco de una colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del gobierno de Chile.

En la primera parte de este artículo publicado en la revista Hacienda Municipal No. 108 Marzo de 2010, se abordaron los temas referentes a los puntos del 1 al 3, por lo que continuará desde el punto 4 esta edición, para seguir con el orden secuencial del documento.

4. CONSIDERACIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DEL GASTO PÚBLICO INCLUYENDO RECURSOS DE GOBIERNOS REGIONALES E INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL

Adicionalmente, los municipios reciben recursos desde diferentes transferencias altamente condicionadas de proyectos de inversión de los

Gobiernos Regionales (GORE) –sólo se consideran los programas de inversiones PMB y PMU-, así como de programas de servicios públicos centrales no están consideradas dentro de los instrumentos de recolección de información financiera que realiza el gobierno central sobre las municipalidades¹.

Con el fin de corregir parcialmente estas omisiones –al menos las relativas a las inversiones con recursos de los Gobiernos Regionales- a continuación se realizará una breve descripción de los Gobiernos Regionales y de su relevancia, directa e indirecta, en el gasto público, especialmente a través de su participación en diversos fondos y programas de inversiones, muchos de los cuales son transferidos a proyectos propuestos por las municipalidades.

4.1 Marco General de los Gobiernos Regionales

En 1993 fueron creados los Gobiernos Regionales, los cuales corresponden a una institucionalidad intermedia (Ley 19.175) a cargo de la administración superior de cada región del país (Gobiernos Regionales). A pesar de corresponder a una instancia descentralizada, su autoridad superior es designada por la Presidente de la República, quien también tiene a cargo la representación del gobierno central en la región (Intendente Regional), operando, de esta forma, más como una autoridad desconcentrada

¹ Por ejemplo, para el año 2006 los antecedentes financieros de la I. Municipalidad de Quilpué mencionaba la recepción de recursos de diversos programas públicos, entre los cuales se encontraban: i) actualización y aplicación de la Ficha de Protección Social (MIDEPLAN); ii) Programa Puente (FOSIS); iii) Programa FONADIS; iv) Programa de Seguridad y Participación Ciudadana (Ministerio del Interior-Comuna Segura); v) Oficina Comunal Indígena (CONADI); vi) Programa PREVIENE (CONACE); vii) Plan Cuadrante (Carabineros y Ministerio del Interior); viii) Programa de Salud del Estudiante (Ministerio de Salud); ix) Programa de Desarrollo Local (INDAP) y la Oficina de Protección de Derechos de Niños y Jóvenes (SENAME).

“Las competencias de los Gobiernos Regionales (GORE) se remiten principalmente a aprobar proyectos de inversión específicos vinculados a la inversión de decisión regional, particularmente aquellos vinculados con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional”

que descentralizada, pues no responde a la ciudadanía que habita cada una de las regiones del país.

En la actualidad las competencias con las cuales cuentan los GORE son escasas y se remiten principalmente a aprobar proyectos de inversión específicos vinculados a la inversión de decisión regional (IDR), particularmente aquellos vinculados con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), sin embargo, existe una propuesta legislativa, en discusión en el Congreso Nacional, que modifica sustancialmente las posibilidades de contar con crecientes funciones relevantes para el desarrollo regional. Adicionalmente, a pesar que en Chile no existe un diseño institucional de zonas metropolitanas, algunos GORE han estado desarrollando diversas iniciativas que dan cuenta de lo indispensable de gestionar el territorio desde una mirada de ciudades

Por otra parte, los recursos de los GORE se definen anualmente en la Ley de Presupuestos del gobierno central, prácticamente no cuenta con recursos propios, y no existe una Ley de Rentas

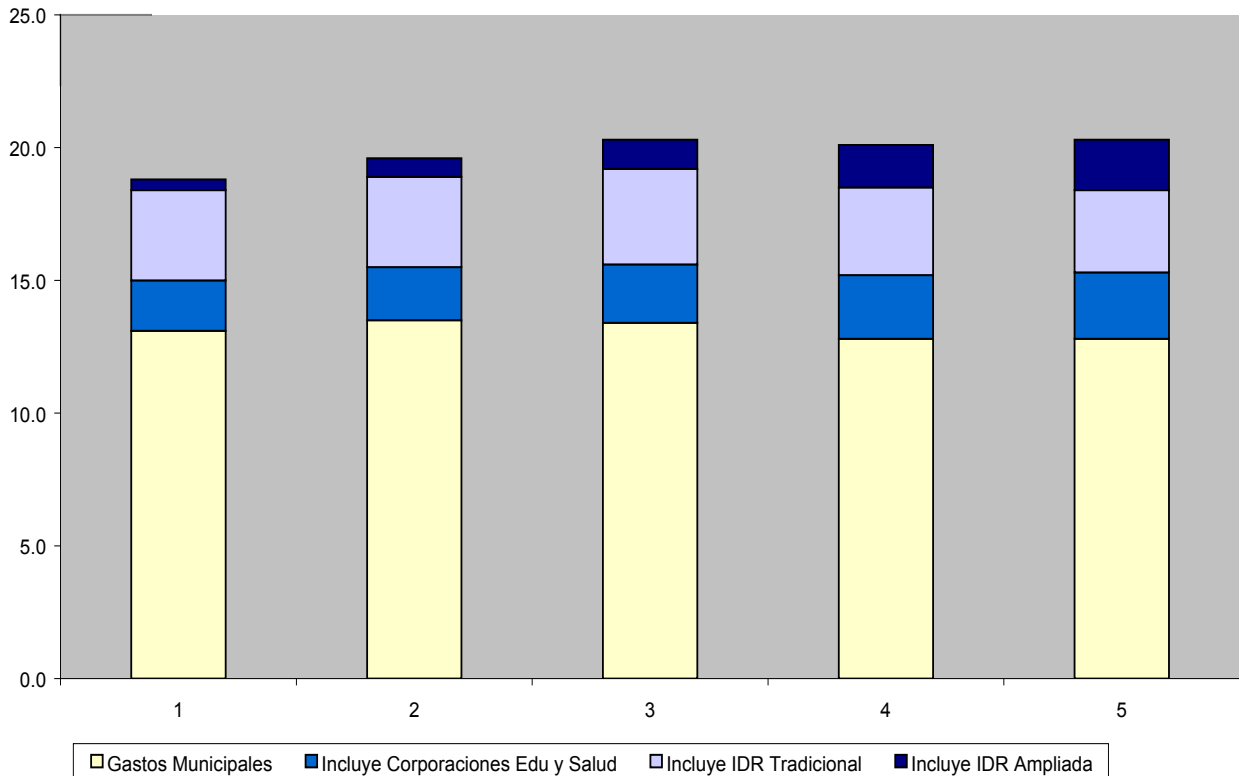
Regionales, lo cual explica la escasa autonomía y predictibilidad de los recursos financieros con los cuales contarán estos niveles de gobierno.

4.2 Inversión de Decisión Regional

La inversión de decisión regional (IDR) contempla programas incluidos en el presupuesto de los GORE y otros sectoriales, donde los GORE participan en diversos grados en la selección y asignación de los recursos. La mayor parte de los componentes de la IDR son transferencias condicionadas sin contraparte, destinadas a metas de infraestructura social básica del gobierno central, donde los recursos destinados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) son el componente más flexible de la IDR, puesto que los Gobiernos Regionales pueden asignar los recursos a diversos sectores de inversión, dependiendo de las preferencias de cada región² (ver Tabla 6).

² *El FNDR representa el 40% de la IDR su magnitud y peso relativo, dentro del total del gasto del gobierno general, ha crecido sistemáticamente durante la presente década (Ver Tabla 6).*

Cuadro 13
Participación en Gastos Públicos de Municipios y Gobiernos Regionales 2001-2005



Con el fin de dimensionar una ampliación del concepto de gasto descentralizado (aunque no sólo ejecutado por los municipios), es posible incluir al gasto municipal previamente estimado, los recursos de inversión de decisión regional. Para ello estimamos dos definiciones para el período 2001-2005, la primera contempla la IDR tradicional, la cual incluye los recursos de FNDR, Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL) como los recursos asignados a Convenios de Programación; la segunda definición incluye la una definición ampliada de IDR, en la cual la Subsecretaría

de Desarrollo Regional y Administrativo incluye –además de los ítemes anteriores- los recursos de los programas: Pavimentos Participativos; Inversión en Chile Barrio; Chile Deportes; Viabilidad y algunos otros. La inclusión de la IDR implica entre 4% a 5% adicional del gasto público descentralizado para el período 2001-2005 –sistemáticamente creciente a través del período, de los cuales 3,5% corresponden a la IDR tradicional y 1,5% a la ampliada; esta incorporación de los recursos regionales implica incrementar hasta un 20% el gasto “descentralizado” respecto del gasto del gobierno general (ver Cuadro 13).

Tabla 6
Evolución de la Inversión de Decisión Regional (MM\$ 2005) - SUBDERE

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05(e)
INVERSION PUBLICA NACIONAL	1.028.997	1.157.563	1.292.205	1.376.985	1.078.027	973.136	1.037.102	1.135.102	1.188.091	1.267.534	1.319.887
Inversión Real	901.022	1.006.588	1.128.795	1.180.505	905.467	800.088	838.315	942.526	931.328	957.334	952.500
Inv.Sectorial de Asign. Regional	97.804	93.693	96.714	110.221	87.805	82.936	85.928	80.765	45.960	24.458	19.039
Ajuste Provisión y Transf. Cap. GORES	30.171	33.796	40.110	62.472	60.905	57.559	80.338	86.620	124.201	161.020	198.275
Ajuste Tranf.Capital e IRAL	0	23.486	26.586	23.788	23.850	32.553	32.521	25.190	86.602	124.722	150.073
INVERSION REGIONALIZADA	219.853	257.305	343.256	459.738	397.434	432.445	479.847	537.469	596.896	635.451	691.857
GOBIERNOS REGIONALES (FNDR)	122.049	130.102	144.404	172.502	161.863	154.568	178.941	190.426	228.396	270.577	302.974
Distribuido	91.878	96.307	104.294	110.030	100.957	97.009	98.603	103.806	104.196	109.557	114.199
Provisión	30.171	33.796	40.110	62.472	60.905	57.559	80.338	86.620	124.201	161.020	188.775
ISAR	97.804	93.693	96.714	110.221	87.805	82.936	85.928	80.765	45.960	24.458	19.039
P.Mejor.Barrios	33.427	38.437	38.208	39.440	31.185	30.988	34.077	37.705	28.192	11.007	4.400
P. Mej.Urbano	9.784	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Caminos Secundarios Pavim.Urbana, Conserv.y Aguas Lluvias	22.354	23.141	24.857	24.610	17.831	18.208	23.806	8.462	0	0	0
Agua Potable Rural	8.420	12.479	15.845	24.599	23.774	23.898	20.065	14.025	10.186	11.192	12.400
DIGEDER- Instituto Nacional de Deporte	1.851	1.918	1.831	2.189	2.282	2.213	1.921	2.946	3.183	2.259	2.239
FOSIS	11.174	3.584	0	2.523	8.487	3.447	0	0	0	0	0
Minist. de Salud	899	4.292	6.190	6.154	2.377	2.362	701	0	0	0	0
IRAL	0	23.486	26.586	23.788	23.850	32.553	32.521	25.190	20.332	17.665	17.538
P. Mej.Urbano	0	15.157	15.067	13.674	13.741	17.086	12.994	13.071	9.646	8.710	8.632
FOSIS	0	8.329	11.519	10.113	10.109	15.466	19.527	12.120	10.686	8.955	8.906
								0			
Convenios de Programación	0	10.024	55.711	117.097	87.065	114.456	119.924	117.631	141.220	91.417	78.089
Pavimentos Participativos	0	0	19.841	24.118	20.993	17.070	19.646	32.769	34.884	35.109	34.104
Otros (Prog.Chile Barrio, Subs. PET y Estándar Mínimo)	0	0	0	12.013	15.859	30.862	42.888	65.096	95.534	146.525	171.332
Otros (Vialidad Urbana y Complejos Fronterizos y Fondo Nacional del Dep.)	0	0	0	0	0	0	0	25.591	30.570	49.700	68.781
% Decisión Regional	21,40%	22,2	26,60%	33,40%	36,90%	44,40%	46,30%	47,30%	50,20%	50,10%	52,40%
% Decisión Presup. GORE	11,86%	11,24%	11,18%	12,53%	15,01%	15,88%	17,25%	16,78%	19,22%	21,35%	22,95%

(e)Gasto estimado.

Fuente:Valenzuela (2005).

5. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Tal como vimos más arriba, el sector privado es un importante proveedor de bienes y servicios locales. Para analizar los alcances que tiene esta política en el grado de descentralización fiscal se ha considerado el sector educacional. La función de provisión de educación preescolar, primario y secundario es compartido entre municipios y entidades privadas (con o sin fines de lucro), los cuales reciben aportes del Estado relativamente similares por estudiante que asiste sistemáticamente al respectivo colegio. Para el año 2006, sobre el 50% de la matrícula subvencionada (que representa el 93% del total de la matrícula escolar) asistía a establecimientos subvencionados particulares, **por cuyos servicios el gobierno central transfería aproximadamente un 5,0% del gasto público general**, especialmente por concepto de subvenciones.

De continuar la tendencia de los últimos años –el sistemático traspaso de estudiantes desde el sistema municipal al particular subvencionado-, la participación municipal en el gasto público general tenderá a reducirse. Esta situación es aún más probable en el contexto financiero de la educación subvencionada, puesto que en el corto plazo (durante el año 2008), se contempla un importante incremento en los recursos transferidos al sistema escolar subvencionado (más abajo se describe el detalle) por un monto cercano a 2,5% adicional del gasto público anual. Este incremento sustantivo de recursos generará incentivos adicionales para incrementar la cobertura de la educación subvencionada particular, incluso en la hipótesis extrema que toda la provisión de la educación subvencionada fuese provista por el sector privado, la participación de los gobiernos locales alcanzaría un 10,5% del total del gobierno central, los proveedores subvencionados privados un 12,5%

–es decir, paradójicamente la participación de las transferencias al sector privado para entregar servicios públicos locales sería mayor que la participación de los gobiernos intermedios-, mientras que los recursos de inversión de decisión regional, en un contexto conservador, mantendrían una participación de 4,5% .

6. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE

A. América Latina

Al comparar el grado de descentralización fiscal, en función del gasto público de los gobiernos subnacionales dentro del gasto total del gobierno general, los países latinoamericanos presentan gran heterogeneidad, Chile se encuentra en un rango intermedio, junto a Uruguay y Guatemala (Cetrángolo, 2006), aunque en un rango inferior al promedio de la región, cuyo promedio –considerando conjuntamente los gobiernos locales como los niveles intermedios- alcanzaba a 22% en el año 2004 (Daughters y Harper, 2006). Sin embargo, al analizar sólo aquellos países con sistemas políticos unitarios, de alto desarrollo humano y relativamente pequeños, se detecta que estos presentan niveles más bajos de descentralización fiscal que sus pares federales y de mayor tamaño (por ejemplo, Costa Rica y Panamá).

Por otra parte, en un reciente análisis de la evolución de la descentralización fiscal para el período 1996-2004 (Daughters y Harper, 2006), indica que Chile se encuentra entre los países de bajo grado de descentralización y con nulo o negativo crecimiento en el período de la participación de los gobiernos locales y regionales en el gasto público total, a diferencia del importante incremento de Ecuador y Perú, los cuales teniendo una importante tradición centralista y sistemas políticos unitarios, incrementan en el período 10 puntos porcentuales en la participación subnacional en el gasto público.

“Chile se encuentra entre los países de bajo grado de descentralización y con nula o negativa crecimiento en el periodo de la participación de los gobiernos locales y regionales en el gasto público total, a diferencia de Ecuador y Perú.....”

Waughters y Harper 2006

Tabla 7
Avances en los Procesos de Descentralización por Grupo de Países en América Latina

Grupo de Países	Nivel de Descentralización (Gasto público subnacional como % del total)		
	Mayor al 20%	10%-20%	Menos de 10%
Alto IDH e ingreso y pobreza <30%	Argentina (49,5%)	Uruguay (14,5%) CHILE	Costa Rica (3,3%)
Alto o intermedio IDH e ingreso, pobreza 30%-40%	Brasil (45,0%) México (31,8%)		Panamá (3,2%)
IDH e ingresos medios y pobreza alrededor del 50%	Colombia (39,0%) Perú (26,8%) Venezuela (19,6%)		Ecuador (7,5%) El Salvador (4,6%) Rep. Dominicana (2,9%)
Bajo producto y pobreza más del 60%	Bolivia (29,7%)	Guatemala (12,4%)	Paraguay (6,2%) Honduras (8,0%) Nicaragua (5,2%)

Fuente: Cetrángolo 2006 (CEPAL).

A esta misma conclusión se refiere Artana (2007), al indicar que en todo el mundo ha existido un sistemático esfuerzo por mayores grados de descentralización fiscal, ejemplificando que mientras en América Latina el promedio no pesado de descentralización de los gobiernos subnacionales había pasado desde 16% en 1995 a 20% en el 2004, mientras que entre los países de la OECD este promedio pasó desde 28,2% a 35,8% en el mismo período. Sin embargo, para el mismo período Chile fue una de las excepciones, puesto que no presenta creci-

miento alguno en el grado de descentralización fiscal.

B. Países de la OECD

Al comparar Chile con países unitarios de la OECD el grado de descentralización fiscal promedio (Tabla 8) indica que:

- a) Chile presenta un alto centralismo tributario:** Los ingresos tributarios locales alcanzan, en promedio, a 13,5% de los ingresos



tributarios totales, casi duplica el 8,0% alcanzado en promedio por Chile entre 2001-2005. Chile podría compararse con países unitarios, pero con bajo grado de descentralización fiscal tributaria, como Holanda, Reino Unido o Nueva Zelanda.

- b) También al comparar la situación de Chile respecto a los países unitarios de OECD, los ingresos totales de los gobiernos subnacionales que no provienen de transferencias también más que duplican la situación chilena, indicando la **mayor relevancia de la autonomía y del principio del beneficio entre los países de la OECD que en Chile**, aunque una parte de esta diferencia debe ser explicada por la mayor concentración de las bases tributarias en el caso de Chile –por ejemplo el 50% de todo el avalúo de predios agrícolas y no agrícolas se concentra en sólo 20 comunas-, lo cual hace poco equitativo concentrar las principales estrategias de financiamiento subnacional en función del principio del beneficio.
- c) **Chile da cuenta de una alta dependencia de transferencias condicionadas:** Es así como mientras en Chile cerca del 20% del gasto público podría ser considerado como de decisión de los gobiernos subnacionales –si se incluye la inversión de decisión regional como parte de este componente- (similar a Francia), el promedio en los países de la OECD es cercano al 30%, pero donde sólo un tercio del gasto está asociado a transferencias intergubernamentales, mientras que en Chile este porcentaje es cercano a los dos tercios.
- d) **Importancia de provisión privada de la educación:** Si al gasto descentralizado se le agregan las subvenciones del gobierno central a la educación particular subvencionada, las cuales representan cerca del 5%-6% del gasto público, Chile tendría una situación similar a la del Reino Unido, y bastante más cercana al promedio de países unitarios con los cuales se realiza la comparación.

Tabla 8
Indicadores de Descentralización Fiscal

	INGRESOS			GASTOS
	% de Impuestos cobrados por los gobiernos locales (2004)	% de Impuestos cobrados por gobiernos subnacionales (2004)	% de Ingresos propios de los gobiernos subnacionales en total de ingresos públicos (2001)	% de gastos de los gobiernos subnacionales en total de gastos públicos(2001)
Países Federales				
Australia	2,9	30,5		
Austria	9,4	18,0	21,4	28,5
Bélgica	5,0	28,3	11,3	34,0
Canadá	8,6	46,5	49,9	56,5
Alemania	7,4	29,1	32,4	36,1
México	1,1	3,1		
Suiza	16,0	40,9		
Estados Unidos	14,7	35,3	40,4	40,0
Promedio Simple	8,1	28,9	31,1	39,0
Países Unitarios				
República Checa	13,0			
Dinamarca	34,5		34,6	57,8
Finlandia	20,8		24,7	35,5
Francia	11,1		13,1	18,6
Grecia	0,9		3,7	5,0
Hungría	6,1			
Islandia	22,5			
Irlanda	2,0		34,6	29,5
Italia	16,6		17,6	29,7
Japón	25,6		26,0	40,7
Corea	17,8			
Luxemburgo	4,9		7,4	12,8
Holanda	4,0		11,1	34,2
Nueva Zelanda	5,5			
Noruega	13,7		20,3	38,8
Polonia	11,6			
Portugal	6,6		8,3	12,8
República Eslovaca	5,1			
España	30,4		20,3	32,2
Suecia	32,4		32,0	43,4
Turquía	7,0			
Reino Unido	4,8		7,6	25,9
Promedio Simple	13,5		18,7	29,8

Fuente: Para 2001 OECD Economic Studies No 36 (2003)

Para 2004 Revenue Statistics 1965-2005, OECD (2006).

Promedios simples obtenidos con muestra de países con datos para la variable respectiva

7. PERSPECTIVAS FUTURAS DE MAYORES INGRESOS MUNICIPALES

Tomando en consideración el año 2007, se visualizan cuatro principales fuentes de nuevos ingresos al sector municipal para fines del 2007 y 2008, siendo la más sustantiva un incremento permanente de transferencias del gobierno central a los municipios focalizado en el sector educacional, tanto a través de una modificación del valor de la subvención escolar (lo cual afecta también a los sostenedores privados), como por la creación de un Fondo de Gestión para los sostenedores municipales. Por otra parte, las expectativas futuras de mayores ingresos por la vía de mayores ingresos tributarios son acotadas, puesto que sólo se anticipa un incremento gradual de los ingresos provenientes del impuesto específico a los nuevos casinos de juegos, aunque en este caso, los municipios sólo participan como beneficiarios de los recursos pero tienen un rol pasivo en la gestión de esta política, la cual es completamente centralizada.

A continuación se describen las principales fuentes de los mayores recursos financieros municipales:

1. Incremento permanente de nuevos ingresos al sector educacional:
 - a. Para el presupuesto del año 2008 están comprometidos alrededor de MMUS\$ 900 en recursos adicionales a la educación subvencionada. Por una parte se incluye un 15% de reajuste general al valor de la subvención (US\$450 millones), más un 10% adicional para la educación rural –recursos que afectan positivamente, tanto al sector municipal, como a los sostenedores particulares de la educación subvencionada- adicionalmente se crea un Fondo de Gestión de Educación Municipal por US\$100 millones anuales –aunque no existe claridad sobre la permanencia en el tiempo de este Fondo-, los cuales están completa-

mente destinados a la educación municipal.

- b. La implementación desde el 2008 de la Subvención Escolar Preferencial, la cual implica un incremento cercano al 60% adicional en el valor de la subvención escolar del tercio más vulnerable de los estudiantes de Pre-Kinder a 4º básico, lo cual implica un aporte permanente por US\$250 millones anuales, monto que se incrementará anualmente cuando los estudiantes de 5to a 8vo básico reciban este beneficio-aunque con un incremento en el valor de la subvención inferior al de los estudiantes de Pre-K-4º básico-. Estimaciones globales indican que hasta el 70% de estos recursos podrían ser destinados a la educación municipal, puesto que éste es el porcentaje de estudiantes prioritarios que están matriculados en el sector.
 - c. A pesar del importante impacto financiero que tendrán estas medidas en las finanzas municipales, también se puede anticipar un incremento en el interés de proveedores privados por participar con mayor intensidad en la provisión de servicios educacionales a los estudiantes de menores ingresos, lo cual podría generar en el mediano plazo una aceleración en la pérdida de la participación de mercado del sector municipal en educación, así como una creciente tensión en las finanzas globales de un alto porcentaje de municipalidades.
2. **Incremento permanente en los ingresos provenientes por la apertura de nuevos casinos de juego en el país:** La ley 19.995 del 2005 permitió la creación de nuevos casinos en el país, indicando que también se creaba un impuesto específico del 20% sobre los ingresos brutos que obtengan los responsables de la operación de estos casi-

“Las expectativas (2007-2008) de mayores ingresos por la vía de mayores ingresos tributarios son acotados puesto que sólo se anticipa un incremento gradual de los ingresos del impuesto específico a los nuevos casinos de juegos, aunque en este caso, los municipios sólo participan como beneficiarios de los recursos”

- nos, un 10% es de beneficio del municipio donde se localice el casino y un 10% para el Gobierno Regional respectivo. Aunque esta medida es una nueva fuente de recursos propios para los gobiernos subnacionales, para algunos municipios el efecto de largo plazo será inferior al preexistente en la nueva legislación, en particular, el casino del municipio de Viña del Mar genera en la actualidad un aporte promedio del 30% de sus ingresos brutos al municipio, situación que se alineará con la legislación general de la Ley 19.995 en el año 2015, cuando venza su actual concesión.
3. **Aportes transitorios asociados a compensaciones territoriales por subsidio al transporte urbano de Santiago (Transantiago):** Acaba de ser aprobado en junio del 2007, junto a la ley que crea un Fondo de Estabilización del Transporte Urbano de la Región Metropolitana, un aporte adicional al FCM por MM\$13.000, así como MM\$ 52.000 para inversión a los GORE (no reembolsable) y otros MM\$98.800 reembolsables.
 4. **Aportes transitorios para el financiamiento de diversas políticas de apoyo a la gestión de recursos humanos del sector municipal:** i) acaba de ser aprobada en junio del 2007 un reajuste adicional para los funcionarios municipales, el cual permitirá reducir la brecha de las remuneraciones con los empleados fiscales (ej. Para un grado 8° este diferencial se reducirá a un 20% en el 2008). Los mayores gastos implicados en esta ley serán absorbidos por el gobierno central en el año 2007 y en el 2008 (sólo MM\$8.000 y MM\$8.700, respectivamente para los componentes de incrementos en los sueldos base), pero a partir del 2009 deberán ser financiados completamente por los recursos corrientes de los municipios y ii) la Ley 20.135 permitió que los funcionarios municipales en edad de jubilar pudiesen pactar un incentivo de 6-11 meses de su última remuneración, el cual será financiable con recursos municipales y a través de un anticipo del FCM, que se viabiliza con la reciente ley aprobada en junio del 2007.