

CHILE

NOTA TÉCNICA

DESCENTRALIZACION EN CHILE

IFD/FMM

Este documento fue preparado por un equipo compuesto por: Emilio Pineda (FMM/CUR), jefe de equipo; Francisco Lois (FMP/CCH); Ehtisham Ahmad (consultor); Gerardo Uña (consultor).

Índice

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE	3
III.	RETOS EN LA GENERACIÓN DE CRECIMIENTO INCLUSIVO	8
IV.	EL PLAN DE GOBIERNO	12
V.	OPCIONES PARA ESTABLECER UN NIVEL REGIONAL FUNCIONAL EN CHILE	13
	A. Las asignaciones de responsabilidades de gasto	14
	B. Rendición de cuentas e ingresos propios-fuente	17
	C. Diseño de las Transferencias Intra-gubernamentales	18
	D. Arreglos Institucionales	19
	Acceso al crédito y las reglas fiscales	19
	Gestión de riesgos — la Gestión Fiscal	20
VI.	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL. DESAFÍOS Y COORDINACIÓN CON LAS REFORMAS A NIVEL MUNICIPAL	21
	A. Fortalecimiento de los Ingresos Municipales	21
	B. Fortalecimiento de la gestión del gasto	27
	C. Coordinación entre los niveles regional y municipal	32
VII.	ESTRATEGIAS PARA APOYO DEL BANCO	33
VIII.	RIESGOS E INSUMOS PARA LA ESTRATEGIA PAÍS	36
	ANEXO I. INGRESOS LOCALES Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL	37
IX.	BIBLIOGRAFÍA	41

I. Introducción

El Estado chileno ha experimentado una gradual desconcentración del gobierno central desde el retorno de la Democracia. El gobierno nacional ha mantenido tradicionalmente un fuerte control de la administración pública territorial por vía de los ministerios y demás dependencias del gobierno central. Reducir este alto grado de centralización ha figurado como una de las principales prioridades declaradas por todos los sectores políticos desde el retorno a la democracia en Chile. Este impulso descentralizador, se ha reflejado principalmente en una desconcentración del aparato central expresado en varias reformas legales y en un volumen creciente de recursos administrados a nivel sub-nacional.

El cúmulo de reformas alcanzadas sugiere que Chile se encuentra en un punto de inflexión en la definición del rol que jugarán los Gobiernos Regionales en el futuro. El creciente monto de recursos administrados por los Gobiernos Regionales junto con el activismo político de los Consejos Regionales que se anticipa como producto de su elección directa, sugieren que en los próximos años el proceso descentralizador en Chile, que hasta ahora ha sido cauto, podría acelerarse. Esta expectativa se refuerza por el compromiso de profundizar la descentralización expresado por el gobierno de la Presidenta Bachelet.

En los próximos años Chile tendrá que definir las principales características institucionales de los gobiernos regionales para lograr una descentralización efectiva. Como se argumenta en los próximos párrafos, una efectiva descentralización en Chile requiere fortalecer a los gobiernos regionales para que se conviertan en el eje entorno al cual se defina una política de desarrollo territorial. En este contexto, es necesario definir sus responsabilidades con claridad, para evitar ambigüedades en los roles a ser desempeñados por los distintos niveles de gobierno que reduzcan la efectividad de la descentralización. Adicionalmente, es necesario asegurar que las mayores responsabilidades asignadas a los gobiernos regionales sean acompañadas de los recursos y las competencias para desempeñar sus funciones de manera eficiente.

Este documento se centra en el papel que podría jugar un nivel de gobierno regional en el cumplimiento de los objetivos del plan de gobierno de la Presidenta Bachelet, al mismo tiempo que se mantenga la admirable estabilidad macroeconómica y eficiencia gubernamental que se han logrado en Chile. Nos basamos en los avances en la teoría y la experiencia internacional, en el examen de las instituciones, políticas e incentivos que sean consistentes con la prestación de servicios mejores, más inclusivos y sostenibles.

II. Evolución Reciente de la descentralización en Chile

El Estado de Chile es unitario y su territorio se divide en regiones y éstas en provincias. Las provincias se dividen en comunas, cuya administración está a cargo de las municipalidades.

El gobierno interior de cada una de las trece regiones reside en un Intendente, designado por el Presidente de la República. La administración de cada región radica en un Gobierno Regional (GORE), el cual está constituido por el Intendente designado por el Presidente y el Consejo Regional (CORE) que a partir de noviembre de 2013 son electos por la ciudadanía. Los GORE tienen como funciones principales: (i) la elaboración y aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la región; (ii) resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); (iii) decidir los proyectos específicos financiables con los recursos procedentes de los programas de inversión sectorial de asignación regional; (iv) asesorar a las municipalidades; (v) construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas; y (vi) diversas funciones de ordenamiento territorial.

El nivel regional de gobierno en Chile se ha estructurado en forma gradual obedeciendo a la lógica de un Estado unitario centralizado. Es en la década de los 90s, las regiones pasan oficialmente a tener Gobiernos Regionales (GORE) como instancia de administración del estado dotada de funciones y atribuciones explícitas como articulador del desarrollo en el territorio. El GORE de cada una de las trece regiones está conformado por un Intendente, designado por el Presidente de la República, y el Consejo Regional (CORE) que a partir de noviembre de 2013 serán electos de manera directa en cada una de sus regiones.

La principal atribución de los GORE es la administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), cuya gestión supone una evaluación técnica y decisión política de ejecutar la cartera de proyectos. Adicionalmente los GORE tiene como funciones: (i) la elaboración y aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la región; (ii) decidir los proyectos específicos financiables con los recursos procedentes de los programas de inversión sectorial de asignación regional; (iv) asesorar a las municipalidades; (v) construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas; y (vi) diversas funciones de ordenamiento territorial.

El Intendente preside el Consejo Regional y coordina, supervisa y fiscaliza los servicios públicos. El Consejo Regional, aprueba los planes de desarrollo regionales, el proyecto de presupuesto del gobierno regional y resuelve la inversión de los recursos vinculados al FNDR. En cada provincia existe una Gobernación, que es un órgano desconcentrado del Intendente. Existen 345 comunas. La administración local de cada comuna o agrupación de comunas reside en una municipalidad. Estas son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Están constituidas por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. Tanto el alcalde como los concejales son electos directamente. Las municipalidades tienen funciones privativas y funciones relacionadas –o compartidas– con otros órganos de la Administración. Las funciones privativas están asociadas con la planificación y regulación

de la comuna, la aplicación en el ámbito local de la normativa legal, el aseo de la comuna y la promoción del desarrollo y participación comunitarios. Las funciones relacionadas están asociadas principalmente con la prestación de servicios locales a la comunidad, con la provisión de infraestructura y la protección del medioambiente.

En cuanto a la administración desconcentrada del Gobierno Central, a excepción de algunos Ministerios (Interior, Secretaría General de la Presidencia, Defensa Nacional y Relaciones Exteriores), el resto se organiza territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI). Cada secretario regional ministerial, sin perjuicio de su condición de representante del o de los ministerios respectivos en la región, es colaborador directo del intendente en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos y proyectos de desarrollo.

En cuanto a la administración del gobierno central, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) tiene como función principal impulsar y generar las condiciones necesarias para el desarrollo a nivel local, a través de la gestión municipal. Es por ello que dentro de su estructura organizativa cuenta con una División de Municipalidades, la cual fomenta y apoya el fortalecimiento de la institucionalidad municipal. En este mismo sentido, la SUBDERE está mandatada para administrar el Fondo Común Municipal (FCM), colaborar con la gestión territorial mediante el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) y Mejoramiento de Barrio (PMB), incentivar y capacitar a las municipalidades a través del programa de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, y apoyar la cobertura de los planes de empleo municipal. Asimismo, en materia de sistemas de información, esta institución administra el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), el Sistema de Información Financiera Municipal (SIFIM) e impulsa iniciativas como la ventanilla de trámites municipales. Finalmente, en materia de gestión territorial, la SUBDERE coordina y apoya la actualización de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO).

A continuación se describe brevemente cada uno de los programas que la División de Municipalidades de la SUBDERE coordina y gestiona¹:

- **Programa Mejoramiento de Barrios (PMB):** Es un programa social, administrado por SUBDERE y los Gobiernos Regionales, que opera bajo la modalidad de transferencias de capital (a otras entidades públicas) a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Éste otorga solución sanitaria a la población de escasos recursos del país que habita en condiciones de marginalidad sanitaria. Adicionalmente, su objetivo específico es reducir el déficit en cobertura de abastecimiento de agua y disposición segura de aguas servidas en las áreas rurales, a través de soluciones eficientes y sostenibles.

¹ Los sistemas SINIM y SIFIM, serán abordados en un próximo apartado.

- **Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU):** Es una fuente de financiamiento del Ministerio del Interior, administrado por la SUBDERE, para proyectos de inversión menor en infraestructura urbana y equipamiento comunal, con el fin de colaborar en la generación de empleo y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre del país.
- **Fondo Común Municipal (FCM):** Constituye la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos, tal como lo define la propia Constitución Política en su Artículo 122: "Mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país".
- **Programa Gestión de Calidad de los Servicios Municipales:** Este programa está orientado a la evaluación externa de la gestión municipal, la cual otorga reconocimiento a los municipios por su compromiso con la mejora del servicio que ofrecen a su ciudadanía y el logro de unos niveles determinados de gestión de dichos servicios. Esta acreditación verifica la existencia de una política de implantación de los procesos y procedimientos, para asegurar estándares de excelencia en las Municipalidades. Este programa está liderado por la SUBDERE y Chilecalidad, con la participación de la Asociación Chilena de Municipalidades que diseñó el Modelo Gestión de Calidad de los Servicios Municipales.
- **Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales:** Su objetivo es fortalecer las asociaciones municipales, de modo que estas se transformen en interlocutores válidos ante el sector público y privado; tanto para obtener recursos, como para gestionar las iniciativas de desarrollo con un enfoque territorial.
- **Actualización de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO):** Esta iniciativa tiene por objetivo apoyar a los municipios que no han actualizado sus Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO²), instrumento de planificación consagrado en la Ley de Municipalidades, y que no disponen de los recursos humanos y/o financieros para cumplir con esta obligación.
- **Programa de Inversión Desarrollo de las Ciudades:** Este programa tiene la misión de impulsar, a través de aportes reembolsables, el diseño y aplicación de proyectos municipales de inversión en infraestructura comunal, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Se rige por el Decreto N° 196/2011.
- **Fondo de Recuperación de Ciudades:** Es una fuente de financiamiento del Ministerio del Interior, administrado por la SUBDERE, para proyectos destinados

² PLADECOS, instrumento de gestión local definido por la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

a la recuperación de ciudades afectadas por el terremoto y maremoto del mes de febrero de 2010. Fue creado con el objeto de colaborar con la reconstrucción de las ciudades afectadas por estos desastres naturales.

- **Trámite Municipal:** Proyecto que consiste en poner a disposición de los ciudadanos y de los municipios, una herramienta Web capaz de entregar información y de efectuar trámites en línea en las municipalidades participantes. Originalmente se denominaba "Ventanilla de Trámites Municipales (VTM)", y se enmarcó dentro de la Agenda Digital del Gobierno de Chile.

Asimismo, la SUBDERE, dentro de la División de Municipalidades cuenta con un Departamento de Finanzas Municipales, el cual ha definido dentro de sus líneas de acción apoyar y colaborar con los municipios para que mejoren su gestión financiera. Con este objetivo, este departamento entrega recursos, asesoría técnica, financiera y legal; además de poner a disposición de las municipalidades sistemas de información que permitan la toma de decisiones estratégicas. Dentro de las principales funciones del Departamento de Finanzas Municipales se destacan:

- Calcular el Fondo Común Municipal.
- Capturar, sistematizar, procesar y difundir información presupuestaria y financiera municipal a través de la plataforma Sistema de Información Municipal (SINIM).
- Promover la incorporación de tecnologías que redunden en una mejor gestión financiera municipal.
- Colaborar en la elaboración de iniciativas legales y administrativas relativas al financiamiento de las municipalidades.
- Asesorar y otorgar asistencia técnica a las Municipalidades y Asociaciones Municipales en materias propias de las finanzas municipales

Para apoyar esta labor, actualmente el Departamento de Finanzas Municipales cuenta con una Unidad de Análisis Financiero cuyo objetivo está orientado a prestar asesoría técnica especializada en materias de finanzas municipales, con el fin de colaborar en la formulación de políticas públicas para el sector municipal que entregarán mayor autonomía y eficiencia en la gestión financiera de las municipalidades del país. Dentro de sus principales funciones se destacan: i) Entregar asistencia técnico - financiera a los municipios; ii) aplicar normativas de impacto local (compensación viviendas sociales, compensación predios exentos, entre otras); iii) Efectuar análisis de las finanzas locales; iv) Efectuar informes de endeudamiento; v) Efectuar análisis de la gestión local de los servicios de educación, salud y cementerios y; vi) Evaluar impactos de iniciativas legales como creación de nuevas comunas, Ley de Rentas y otras normativas sectoriales vinculadas a la gestión municipal.

A pesar de los esfuerzos descritos, el estado chileno continúa funcionando dentro de una tradición centralista, manteniendo un fuerte control de la administración pública territorial por vía de los ministerios y demás dependencias del gobierno central. Aún en los últimos

veinte años, cuando la mayoría de los países latinoamericanos se comprometieron con grandes procesos de descentralización del Estado, en Chile los cambios fueron mucho más cautelosos, orientados más hacia la desconcentración del aparato central a través de SEREMI regionales. Entre los principales avances del proceso de descentralización se encuentran: se democratizó la elección de autoridades locales, se crearon los GORE, se estableció la elección directa de los consejeros regionales y se duplicaron los recursos de inversiones para los gobiernos sub-nacionales.

El ritmo cauteloso de la descentralización chilena ha estado influenciado por la heterogeneidad en la capacidad de gestión de los municipios chilenos y por la preocupación de que una mayor descentralización fiscal podría vulnerar la disciplina fiscal y redundar en impuestos distorsionantes. (OECD, 2009; BM, 2011; OECD, 2013). El resultado es que el estado actual de la descentralización en Chile se caracteriza por debilidades administrativas y financieras que limitan los beneficios de la descentralización y exacerban sus costos (OECD 2009, OECD 2013, VonBaer 2013). Entre las principales limitantes destacan:

- Falta de autonomía financiera. Los gobiernos regionales no pueden cobrar impuestos y dependen exclusivamente de las transferencias realizadas por el gobierno central. Los gobiernos municipales por su parte no cuentan con autonomía para modificar las bases de o tasas de los impuestos territoriales, están muy limitados en su habilidad para contratar deuda, mientras que el Fondo Común Municipal (FCM) dista de ser un fondo propiamente equalizador. La inhabilidad de los municipios para financiar su gasto en el margen con recursos propios vulnera los incentivos que tienen los gobiernos municipales a conducirse de forma eficiente y con responsabilidad fiscal.
- Falta de autonomía administrativa. En Chile la poca flexibilidad con la que cuentan los gobiernos locales para adaptar sus estructuras organizacionales, a las características y demandas de sus localidades han reducido su capacidad de gestión (OECD 2009). Entre las restricciones que enfrentan los municipios en su gestión de recursos humanos se destacan límites establecidos por regulaciones del gobierno central, en el monto de recursos destinados a recursos humanos.

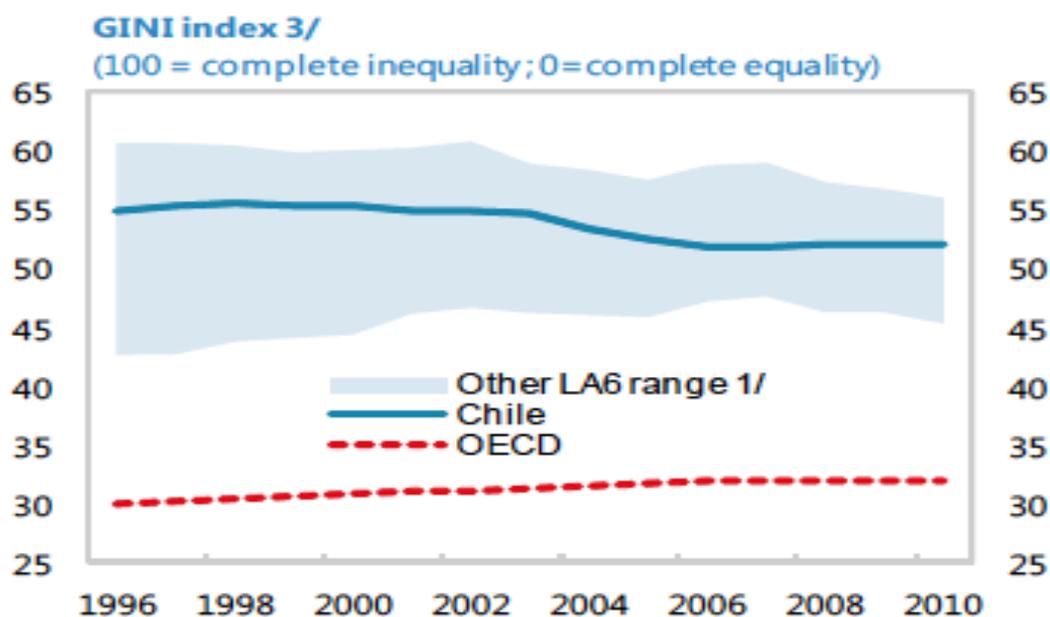
III. Retos en la generación de crecimiento inclusivo

El modelo chileno de desarrollo ha sido muy exitoso en lograr una notable estabilidad macroeconómica, un robusto crecimiento económico, así como en la reducción de la pobreza (FMI, 2013). Sin embargo, subsisten importantes retos especialmente en la prestación de los servicios públicos, generación de oportunidades de empleo y generación

de un crecimiento equilibrado y ecológicamente sustentable. El Plan de Gobierno de la Presidenta electa Bachelet pretende abordar estas deficiencias, construyendo sobre los elementos de éxito del modelo chileno. En este capítulo se discuten algunos de los retos que enfrenta Chile y las políticas establecidas en el plan de la Presidenta Bachelet que buscan atenderlos. Nos centramos en particular, sobre cuestiones relacionadas con las estructuras de incentivos en los diferentes niveles del gobierno para proporcionar servicios públicos eficaces y generar un crecimiento sostenible.

En las últimas dos décadas, la economía Chilena ha sido de las de mejor desempeño en América Latina, incluso durante los últimos cinco años que incluyen la Gran Recesión de 2009 (FMI 2013). Sin embargo, el crecimiento económico no ha estado acompañado de una mejora en la distribución del ingreso y de una reducción en las disparidades regionales reflejadas en relativamente altos niveles de pobreza en muchas zonas del país (ver Gráficos III.1 y III.2). Al mismo tiempo, hubo una creciente incidencia de la pobreza en 20 de las 26 áreas urbanas funcionales, otra vez con un clara dimensión regional (ver Gráfico III.3).³

Gráfico III.I. Distribución del Ingreso en Chile



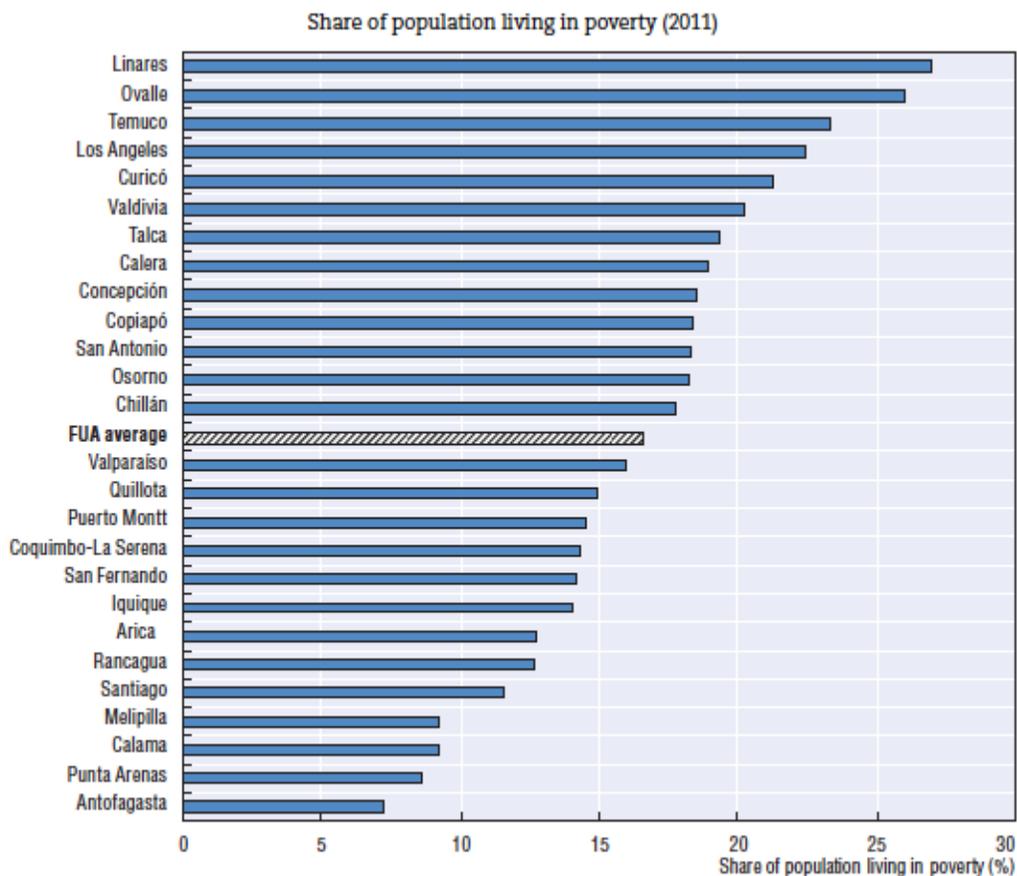
Fuente: OECD

Los retos en la distribución del ingreso y combate a la pobreza están asociados con una concentración regional de las actividades y servicios públicos de alta calidad en la capital y las grandes ciudades. En la actualidad existe en Chile una marcada disparidad en la productividad de las distintas regiones altamente correlacionada con los niveles de pobreza en las regiones y los niveles de educación terciaria (OECD, 2009). Un reto adicional asociado con la concentración regional de las actividades y servicios públicos es

³ Ver OECD 2013.

la degradación del ambiente. Alrededor del 40% de la población total de Chile se concentra en la zona metropolitana de Santiago con claras consecuencias en la calidad del aire. Estos retos tienen una clara interacción con los incentivos de los diferentes niveles de gobierno.

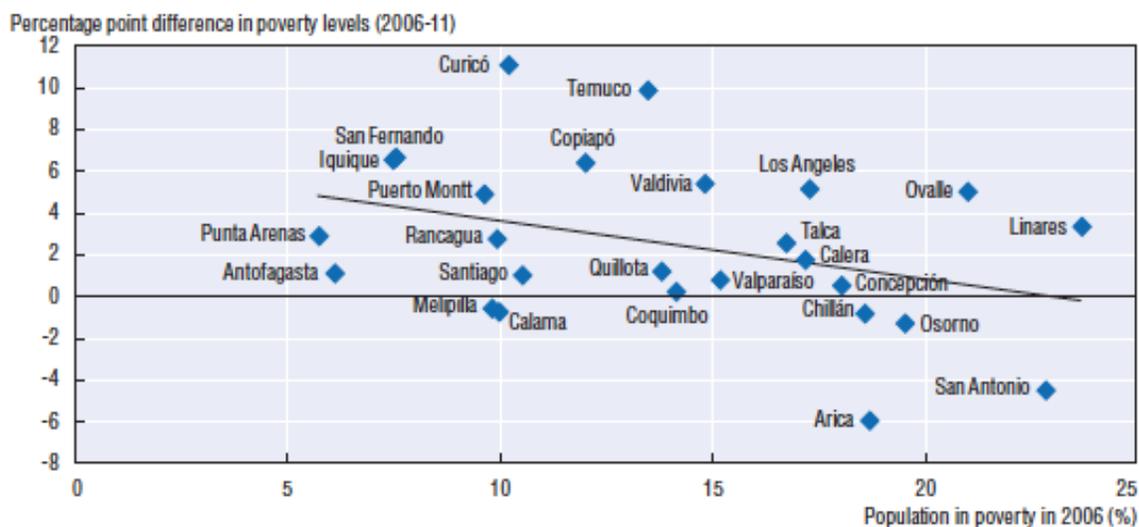
Gráfico III.2. Incidencia de la Pobreza en Chile



Source: OECD, based on SUBDERE (2012), Sistema Nacional de Información Municipal, www.sinim.cl, accessed September 2012.

Una de los principales factores que inciden en estas disparidades espaciales es la habilidad de los municipios para proveer servicios. Dada la escasez de ingresos de fuente propia, los municipios dependen en gran medida de las transferencias del Gobierno Central, y dado que estos fondos son insuficientes para la mayoría de los municipios, la calidad o cobertura de los servicios que proveen sufren (OECD, 2009; OECD, 2013). El problema es más agudo en los municipios más pobres, dada la ausencia de un sistema de transferencias propiamente equalizador (OECD 2013, OECD 2009). Así, las desigualdades de ingresos interactúan con los servicios (i.e. sistema educativo) contribuyendo significativamente a las desigualdades espaciales que resultan en las disparidades regionales en Chile.

Gráfico III.3. Cambios en los niveles de pobreza en la Zonas Metropolitanas de Chile



Source: OECD, based on SUBDERE (2012), Sistema Nacional de Información Municipal, www.sinim.cl, accessed September 2012.

La debilidad en los ingresos de fuente propia está asociada a una baja recaudación a nivel municipal. Los impuestos municipales generan aproximadamente el 1% del PIB en Chile, de los cuales el impuesto a la propiedad es aproximadamente 0,5% del PIB. Esto podría compararse con recaudaciones superiores al 4% del PIB en el Reino Unido y Francia, o 3,2% en los Estados Unidos (o 2,18% en Colombia). Nuevamente, el pobre desempeño es en parte debido al diseño (excepciones y disposiciones especiales) y los magros incentivos de los funcionarios locales para recaudar producto de responsabilidades mal definidas y superpuestas. Esto es porque al haber una superposición funcional donde la responsabilidad es compartida entre el gobierno central, los municipios y el sector privado, los incentivos para los gobernantes locales para actuar con eficiencia se reducen debido a que ante los ciudadanos locales su responsabilidad por servicios de mala calidad no es clara. Aquí, la ausencia de un nivel intermedio de gobierno, que podría ayudar con las valoraciones y catastro es una limitación, mientras que para la administración tributaria central probablemente no es una prioridad lidiar con estas cuestiones.

Los problemas ambientales que enfrentan las zonas metropolitanas chilenas también tienen una clara interacción con el actual arreglo de descentralización. Por un lado la ausencia de un nivel regional de gobierno, dificulta la coordinación entre los distintos municipios de una misma zona metropolitana, lo que ocasiona que en la actualidad la mayoría de los municipios sean administrados de forma independiente sin tomar en cuenta las externalidades que son muy importantes en estas zonas. Una consecuencia adicional de

la ausencia de un nivel regional es la dificultad para implementar impuestos a las externalidades negativas como el carbono. Los impuestos sobre productos derivados del petróleo, especialmente de diesel son relativamente bajos para estándares de la OECD y hay potencial para un "impuesto sobre el carbono" de niveles múltiples (véase Ahmad y Stern, 2011). Los impuestos sobre los vehículos y la venta de petróleo son difíciles de implementar en el nivel municipal — e ilustran claramente la posibilidad de una "carrera hacia el fondo" dada la posibilidad de las transacciones transfronterizas entre los municipios adyacentes. Una asignación regional es más fácil de implementar, aunque no se elimina la necesidad de cooperación y regulaciones centrales.

IV. El Plan de Gobierno

El Plan de Gobierno de la Presidenta Bachelet: "Chile de todos — Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018" presenta un amplio conjunto de propuestas para lograr un crecimiento incluyente y sostenible. El foco está en abordar las desigualdades, eliminar los obstáculos a la igualdad de oportunidades, junto con un papel más eficaz de las políticas públicas en diferentes niveles de gobierno.

El plan de gobierno establece el compromiso de dotar al gobierno regional de autonomía política y administrativa especialmente en las materias relacionadas con el desarrollo y competitividad del territorio. En los primeros 100 días de Gobierno se creará una Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional que propondrá un cronograma de traspaso de atribuciones y competencias y los contenidos específicos de las actividades a ser traspasadas, las materias de financiamiento, la gradualidad de la implementación y la identificación precisa de los cambios normativos que se requerirán a partir de las medidas descritas. La Comisión estará compuesta por un grupo de expertos en materia de descentralización y desarrollo territorial, representativos de distintas sensibilidades políticas, que reciba en audiencia a todas las entidades de la sociedad civil, académicas, gremiales, internacionales y los expertos, que deseen entregar propuestas sobre estas materias.

El plan de gobierno también establece que, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) contará con mandato especial. Se establecerá en la SUBDERE una unidad especializada de descentralización, la que impulsará, coordinará y evaluará el proceso de descentralización y transferencia de facultades y competencias a regiones, así como el traspaso de Servicios Públicos, proceso que será paulatino y por grupos de regiones. Ello se desarrollará mediante el fortalecimiento y entrega de atribuciones a la actual SUBDERE. Al mismo tiempo, se establecerá un organismo destinado a coordinar y apoyar la planificación y decisiones de los gobiernos regionales, que incluya el monitoreo de planes regionales plurianuales de desarrollo económico, social y productivo generados en acuerdo con los ministerios sectoriales involucrados.

En materia de gestión fiscal de los municipios el plan de gobierno establece la necesidad de incrementar los recursos de los municipios, al mismo tiempo que busca

flexibilizar las capacidades de los municipios para manejar sus recursos humanos. En particular el programa de gobierno establece los siguientes objetivos:

- Aumentar los recursos del Fondo Común Municipal (FCM), estudiando el fortalecimiento del aporte público y avanzando sustantivamente en la descentralización de decisiones de inversión;
- Estudiar compensaciones, con cargo al presupuesto nacional, por las exenciones de diversos tributos de beneficio municipal, por ejemplo, por exención del pago de los derechos de aseo, del pago de contribuciones, o por la construcción de viviendas sociales, materias que gravan en mayor medida a los municipios más pobres del país;
- Asegurar normativamente que cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo;
- Sobre la dotación y el estatuto jurídico de los funcionarios municipales se propone retomar el debate sobre el Art. 121 de la constitución que permite a los alcaldes descentralizar la gestión de personal de acuerdo a las particularidades de cada municipio, impulsando la norma legal que otorgue la facultad de revisar la estructura de plantas.

V. Opciones para establecer un nivel regional funcional en Chile

En muchos países, incluidos estados centrales unitarios, ha resultado difícil para los gobiernos centrales proporcionar con eficacia los servicios públicos directamente. (Ahmad y Brosio, 2006). Depender de proveedores privados también tiene problemas, como el riesgo de exclusión de los pobres. Asegurar que un gobierno regional o municipal tenga los incentivos para cumplir eficazmente una responsabilidad de gasto depende no sólo de la claridad de las funciones asignadas, sino también de si el gobierno en cuestión tiene ingresos propios adecuados y una restricción presupuestaria dura que obligue a los gobiernos sub-nacionales a utilizar eficazmente sus instrumentos. En gran parte esto también depende del diseño de las transferencias intergubernamentales.

El punto de partida para el entrante gobierno de Bachelet es el de un estado unitario con una estructura desconcentrada. La mayor parte de los gastos son a nivel central (94% del total de gastos del gobierno para el año 2010, GFS2012). El gasto del gobierno local es alrededor de 10% del total, y aproximadamente 40% de este proviene del gobierno central. De hecho, gran parte de los gastos locales son en áreas de competencia compartida, incluida la educación primaria y secundaria (ver Anexo cuadro 2). La participación del gobierno local de manera limitada es compensada por una fuerte dependencia del sector privado en la mayoría de las áreas, incluida la educación primaria y secundaria.

Chile, sin embargo, tiene una ventaja en comparación con muchos otros estados que se embarcaron en procesos de descentralización, dado que se beneficia de la prudencia macroeconómica, así como ventajas institucionales como una eficiente administración

tributaria y la experiencia con presupuesto basado en resultados, que pueden formar la base para la adaptación relativamente eficaz a un marco más descentralizado. Dadas las características de las distintas regiones de Chile (por ejemplo, el sur agrícola con las poblaciones indígenas; los municipios metropolitanos pero distintos en Santiago, o el industrial y las regiones mineras del norte), una representación regional del gobierno puede:

- reflejar mejor las demandas de los habitantes,
- mejorar la prestación de una amplia gama de servicios, incluyendo educación terciaria e infraestructuras básicas,
- mejorar la eficacia en la asignaciones de ingresos; así como sistemas de transferencias equalizadores para facilitar una mayor rendición de cuentas; y
- mejor el monitoreo y evaluación del gasto a nivel sub-nacional.

En este capítulo, examinamos los principios que pueden orientar la reasignación de responsabilidades, especialmente en el nivel regional. Examinamos las asignaciones de gasto con los mecanismos de financiación necesarios para asegurar que haya incentivos para la entrega eficiente, así como para mantener controles sobre los potenciales pasivos regionales.

A. *Las asignaciones de responsabilidades de gasto*

Uno de los principios fundamentales que deben seguirse en la asignación de responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno, es una razonable claridad sobre las responsabilidades respectivas de cada nivel. La superposición de responsabilidades de gasto hace difícil que los votantes sepan qué nivel de gobierno es responsable de la provisión de los bienes y servicios públicos, para que así puedan penalizar o premiar el desempeño de los funcionarios regionales en la provisión de estos servicios. Adicionalmente, es deseable evitar los mandatos sin un adecuado financiamiento o autonomía de gestión. Los mandatos de gastos sin financiamiento y autonomía de gestión tienden a reducir los incentivos de los gobiernos sub-nacionales para la buena gestión del gasto público, dado que los funcionarios regionales pueden culpar a las transferencias inadecuadas del Gobierno Central o la falta de autonomía de gestión por el hecho de no cumplir con sus responsabilidades de gasto.

Con estos criterios en mente es útil pensar en las asignaciones de gasto como un problema multidimensional. Hay muchas maneras diferentes para asignar responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno para cumplir con los objetivos de equidad, así como las normas mínimas de prestación y acceso a los servicios públicos, pero la principal restricción es una de economía política. Una efectiva asignación de responsabilidades de gasto a un nivel regional, involucra interacciones entre varios aspectos de la matriz de decisión de políticas económicas, incluyendo opciones de financiamiento y especialmente el acceso a los ingresos de fuentes propias en el margen; acceso al crédito; y la

disponibilidad de los flujos de información oportuna y precisa sobre el gasto y la acumulación de pasivos. Esto último es necesario para evitar que los gobiernos locales utilicen la opacidad en las cuentas públicas en su beneficio. La información es fundamental para una gestión macroeconómica sólida y especialmente para la aplicación de reglas fiscales. Las interacciones entre los diferentes componentes son importantes en la presentación de una perspectiva de economía política plena de los incentivos de los diversos niveles de gobierno y los eventuales resultados de las opciones de política.

Tabla V.1 Elementos de Posibles Asignaciones y Monitoreo

Económico GFS2001 /Función/C OFOG	Compen sación	Uso de Bienes y Servicios	Capital Fijo	Adquisición de activos no financieros	Admin/ Reglam entación	Reglamentaci ón de proyectos	Reglamentac ión de Sub- Progamas	Productos	Resultados
Educación									
a. Primaria y Secundaria	M	M	C/R	M/C/R	X	X	X	A	A
b. Terciaria	R/C	R/C	C/R	R/C	X	X	X	A	A
Salud									
a. Básica Preventiva	M	C	C/R	M/R/C	X	X	X	A	A
b. Hospital	R	R	C/R	R/C	X	X	X	A	A
Agua	M	M	R/M	R/C/M	X	X	X	A	A
Saneamiento	M	M	R/M	R/C/M	X	X	X	A	A

Nota: “C” representa responsabilidad del gobierno central, “R” regional y “M” municipal.

X representaría reglamentación que refleje los arreglos institucionales y A son los actuales para productos y resultados.

La Tabla V.1 ilustra la complejidad de las opciones asociadas con reasignaciones de responsabilidades funcionales, por ejemplo, para la educación. Desentrañar las responsabilidades funcionales, como en 2009 de la OCDE, es un punto de partida. Pero entonces uno tiene que preguntar sobre las responsabilidades económicas y autonomía de gestión. Si no existe flexibilidad para contratar y despedir a los trabajadores del rubro, o en la compra de activos no financieros (inversiones), la responsabilidad funcional sólo puede ser parcial. De hecho bajo este escenario, es difícil esperar que la asignación de responsabilidades de gasto a nivel regional sea conducente a una mejora en los servicios. Este ejercicio deberá realizarse para cada una de las funciones principales del gobierno, a fin de eliminar la superposición de responsabilidades en la medida de lo posible y asegurar que aquellas asignadas al nivel regional de gobierno cuenten con la autonomía necesaria.

No hay ninguna presunción de que los principios de subsidiariedad se aplicarán en todos los casos — es decir, delegar responsabilidades en el nivel más bajo posible. Por ejemplo, dado el énfasis de la administración entrante en el cierre de las disparidades en la educación, una posibilidad es pensar en un régimen transitorio donde el gasto en la educación (especialmente para el sector primario y secundario, una función típicamente local, dado el principio de subsidiariedad) sean financiados por el gobierno central en el corto y mediano plazo.

En consecuencia, la tarea que enfrenta el nuevo gobierno de Bachelet no sólo es diferenciar las responsabilidades "funcionales" en cada una de las tareas de gobierno, pero también determinar el grado efectivo de la autonomía en cada una de las zonas "económicas" (salarios, operaciones y mantenimiento, capital gasto). Adicionalmente, monitorear el uso de los fondos, así como la potencial acumulación de pasivos será crucial para el mantenimiento de la disciplina fiscal. Por lo tanto, algo como la Tabla V.1, que es la forma reducida de un simple plan de cuentas para las entidades sub-nacionales, se necesita incorporar a los Sistemas Integrales de Administración Financiera (SIAFs) de los gobiernos regionales. Es deseable que los planes de cuentas y SIAFs regionales estén alienados con el Manual de Estadísticas del Sector Público del Fondo Monetario Internacional, para lograr una mejor integración de las cuentas fiscales y las cuentas nacionales, gestionar los riesgos eficientemente y garantizar plena transparencia de las operaciones en todos los niveles del gobierno.

B. Rendición de cuentas e ingresos propios-fuente

Los ingresos propios son esenciales para una efectiva rendición de cuentas a nivel sub-nacional (Ambrosiano y Bordignon, 2006), en la medida en que permiten que el costo del gasto adicional se imponga en los posibles beneficiarios del gasto público o de las inversiones. Si la expectativa es que el gobierno central cubrirá las necesidades de gastos adicionales, los incentivos que enfrentan los gobiernos sub-nacionales no alentarán la rendición de cuentas. En consecuencia, los ingresos compartidos o transferencias sobre los

cuales los gobiernos sub-nacionales no tienen control no se deben considerar como ingresos propios.

En términos del nexo de administración-política descrito anteriormente, la administración de los ingresos de fuente propia a nivel regional o nivel local no es esencial para asegurar la rendición de cuentas. Es más importante que existan atribuciones para el establecimiento de tarifas o tasas impositivas en el margen para los gobiernos sub-nacionales. Es decir, es deseable que los gobiernos sub-nacionales incidan en el nivel de las tasas impositivas, aun cuando la administración se puede mantener a nivel central. Esto es debido a las externalidades asociadas con la administración tributaria. Los argumentos se aplican igualmente con respecto a los impuestos al consumo, especialmente el IVA pero también los impuestos sobre la renta, así como a los impuestos de propiedad. La ausencia de administración no afecta la autonomía local si hay alguna garantía de que la administración tributaria central o agencias independientes no discriminarán contra los niveles locales. En el contexto chileno, tendría poco sentido delegar la administración de los principales impuestos, especialmente el IVA y los impuestos sobre la renta.

Una buena opción de ingresos propios para los gobiernos regionales es un sobre-tasa (piggy-back) al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas nacional. Algunas consideraciones que valdría la pena tomar en cuenta en el potencial diseño de este impuesto son:

- Sería factible legislar una banda, que sería utilizada por los gobiernos regionales. La banda inferior evitaría una "carrera hacia el fondo" y obligaría a todos los gobiernos a utilizar el instrumento.
- La administración continuaría a nivel central.
- El piggy-back podría brindar a los gobiernos regionales y metropolitanos incentivos a compartir información con la administración tributaria central.

Los gobiernos regionales también pueden desempeñar un rol muy importante en la administración del Catastro y el sistema de valuación de la propiedad, para reducir la posibilidad de exenciones explícitas o débil aplicación del impuesto a la propiedad a nivel municipal. En este contexto, lo gobierno municipales deberían de tener suficiente responsabilidades derivadas del establecimiento nivel local de las tasas de impuesto de propiedad municipal dentro de una banda.

C. Diseño de las Transferencias Intra-gubernamentales

Dado el énfasis en la igualdad de oportunidades entre las distintas regiones del Plan de Gobierno, conviene pensar en diseñar un sistema de transferencias equalizador. El objetivo de esquemas de equalización modernos es proporcionar una oportunidad para que todos los ciudadanos disfruten de un nivel similar de los servicios públicos dado un nivel similar de

esfuerzo fiscal. Este es el objetivo explícito para sistemas tan diversos como Canadá, que se basa únicamente en la igualación de las capacidades de los ingresos, Australia, España y los países escandinavos, que utilizan las capacidades de ingresos así como necesidades de gastos.

Los problemas surgen si los criterios de distribución de transferencias se basan en el gasto real o recaudación de ingresos porque entonces la transferencia se convierte perversamente endógena, y los gobiernos locales pueden conseguir más transferencias por gastar más o recaudar menos. Para evitar incentivos adversos, la mayoría de los países utiliza factores estandarizados, por ejemplo, en relación con el promedio nacional, para que las fórmulas reflejen capacidades relativas, que no pueden ser afectadas por la acción de los gobiernos sub-nacionales actuando de manera independiente. Así, las transferencias ecualizadoras se convierten efectivamente en una transferencia "*lump sum*", por lo tanto neutral con respecto a los incentivos (ver Ahmad y Searle, 2006).

Los canadienses ecualizan sólo las capacidades de ingresos de las provincias no productoras de petróleo. Esto es en razón de que existen diferencias significativas en el acceso a los servicios públicos a través de Canadá, pero hay diferencias muy grandes en capacidades de recaudación de ingresos. Los sistemas ecualizadores de Australia, el Reino Unido y los países Escandinavos, estandarizan necesidades de gasto así como capacidades de ingreso. Esto es debido a que existen diferencias significativas en el acceso y costo de la prestación de servicios, así como las bases de los ingresos. En 1994, China decidió adoptar una versión simplificada del modelo australiano, basado en relativamente pocos factores, que fue puesto en funcionamiento gradualmente.

En la actualidad no existe ningún país en América Latina que cuente con un sistema de transferencias propiamente ecualizadores. Algunos países utilizan factores como la pobreza o los índices de las necesidades básicas insatisfechas. Como se señaló anteriormente, tales formulaciones son propensas a producir incentivos adversos, como pereza fiscal en los gobiernos regionales o locales que quieren mantener bajos ingresos para atraer recursos, y consecuentemente el objetivo de mejorar los servicios se ve debilitado.

D. Arreglos Institucionales

Acceso al crédito y las reglas fiscales

Chile ha manejado sus pasivos con prudencia bajo el presente régimen desconcentrado. Mientras que un mayor grado de descentralización a nivel municipal y un nuevo nivel regional plantean algunos desafíos, estos no son insuperables y se pueden manejar especialmente con el fortalecimiento de los niveles regionales.

Los incentivos relacionados a un manejo prudente de los pasivos a nivel sub-nacional pueden ser abordados a través de la clarificación de responsabilidades, así como el fortalecimiento de los ingresos propios. Estos son críticos para que los gobiernos sub-nacionales enfrenten una restricción presupuestal dura y tendrían que ser acompañados por mecanismos y reglas que establezcan límites de endeudamiento. El establecimiento de un Consejo Fiscal independiente, propuesto en el Plan de Gobierno, podría ser un elemento importante en el diseño e implementación de reglas fiscales coordinadas. Esto facilitaría el manejo coordinado de pasivos.

Un elemento clave en la aplicación efectiva de las reglas fiscales es el reconocimiento de los pasivos corrientes y contingentes, junto con el aprovisionamiento adecuado, incluyendo para los PPPs. Esto es requerido bajo las nuevas reglas de las IPSAS, endurecidas durante la reciente crisis económica, particularmente en Europa. En cuanto al monitoreo del presupuesto, esto implica el uso de estándares, tales como GFSM2001 del FMI, que integra el sistema de clasificación con el sistema de cuentas nacionales. Esto es para el mejor reconocimiento de pasivos y el funcionamiento más eficaz de reglas fiscales, así como la descentralización a regiones y municipios.

Gestión de riesgos — la Gestión Fiscal

Chile está entre los países más avanzados en América Latina en términos de la gestión y seguimiento del gasto. No obstante existen todavía necesidades de fortalecimiento de los Sistemas de Administración Financiera locales y tendrían que desarrollarse nuevos sistemas para los gobiernos regionales. Para los Sistemas a nivel regional existen a grandes rasgos dos opciones. La primera, con los avances tecnológicos en los últimos años, ahora es perfectamente factible operar un sistema descentralizado con un repositorio central de datos basados en web y cuenta única del tesoro (CUT). Esto tendría que ser conectado al sistema de pagos. En principio, esto podría incluso manejarse a nivel central a través de la CUT común, con cero balance de cuentas para los municipios (sobre una base de la Agencia). Una opción alternativa es que haya SIFIs regionales (con la clasificación de GFSM2001 completa como parte del plan de cuentas, que permite el seguimiento completo con poco margen para la "interpretación"). Esto podría extenderse para ofrecer también seguimiento de los flujos financieros y las salidas y los resultados para los municipios. Efectivo global y administración de activos y responsabilidad para las operaciones de las normas fiscales se mantendría con el Gobierno Central, con regiones operando dentro de los límites convenidos conforme a las normas fiscales sub-nacionales.

VI. Fortalecimiento de la Gestión Municipal. Desafíos y coordinación con las reformas a nivel municipal

A. Fortalecimiento de los Ingresos Municipales

Los ingresos totales de los municipios Chilenos se han mantenido prácticamente constantes alrededor del 2 por ciento del PIB en los últimos años, siendo los ingresos propios su principal componente con un promedio de 1.5 por ciento del PIB. Dentro de los ingresos propios las principales fuentes son: i) el Fondo Común Municipal (FCM); ii) patentes y permisos de circulación; e iii) impuesto territorial.

Ingresos Municipales (% del PIB)					
	2009	2010	2011	2012	Prom 09-12
Ingresos Propios Permanentes (IPP)	0.88	0.80	0.85	0.87	0.85
Patentes y Permisos de Circulación	0.33	0.31	0.31	0.32	0.32
Impuesto Territorial	0.24	0.21	0.22	0.22	0.22
Derechos (aseo y otros)	0.15	0.13	0.15	0.15	0.15
Otros	0.16	0.16	0.18	0.18	0.17
Participación en FCM	0.66	0.58	0.59	0.60	0.61
Transferencias	0.21	0.22	0.19	0.26	0.22
Otros Ingresos	0.38	0.40	0.42	0.46	0.41
Ingresos Propios (IPP+FCM)	1.54	1.38	1.44	1.47	1.46
Ingresos Municipales Totales	2.12	2.00	2.06	2.19	2.09

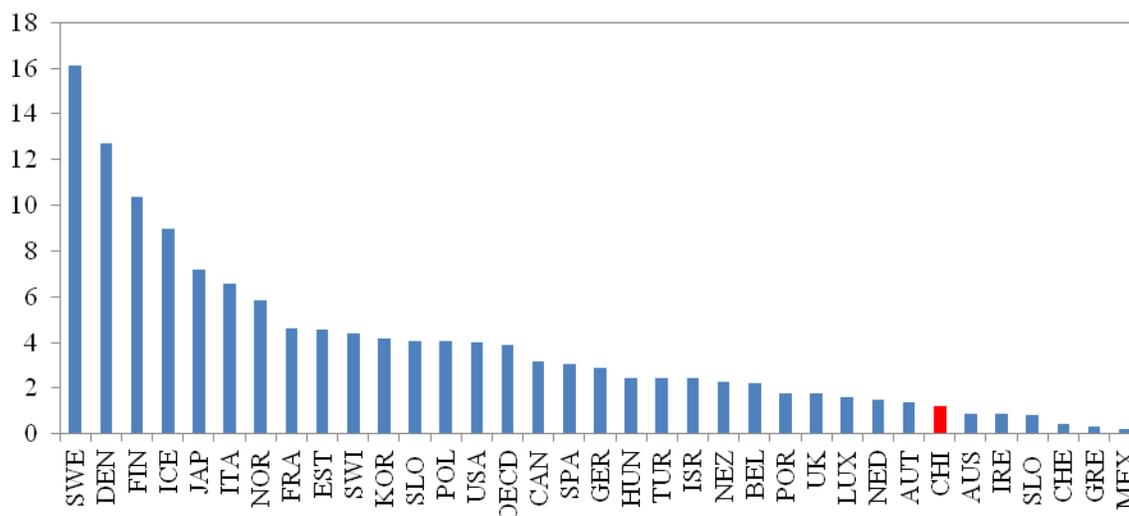
Fuente: Elaboración propia con datos del SINIM y el Banco Central

Los ingresos propios de los municipios en Chile se encuentran significativamente por debajo del promedio de la OECD en términos del PIB y como porcentaje de los ingresos totales del sector público. Mientras que los ingresos locales en Chile son equivalentes a 1.5 por ciento del PIB el promedio de dichos ingresos para los gobiernos locales de la OECD es 3.9. Cuando se compara los ingresos propios locales como porcentaje de los ingresos totales del sector público en Chile se encuentra que éstos representan alrededor de la mitad del promedio de la OECD.

Dentro de los principales factores que explican los menores ingresos locales en Chile comparados con otros países de la OECD, se encuentra el Impuesto Territorial. Este impuesto recauda en Chile 0.7 por ciento del PIB mientras que el promedio de la OECD es de 1.8 por ciento. Si se comparan los impuestos a la propiedad recaudados por municipios Chilenos, los ingresos por dicho concepto representan alrededor de la mitad del promedio de los gobiernos locales de la OECD. Los relativamente bajos ingresos propios de los municipios chilenos, son en general un reflejo de la baja autonomía con la que estos cuentan la explotación de sus principales bases gravables. Como se discute en los

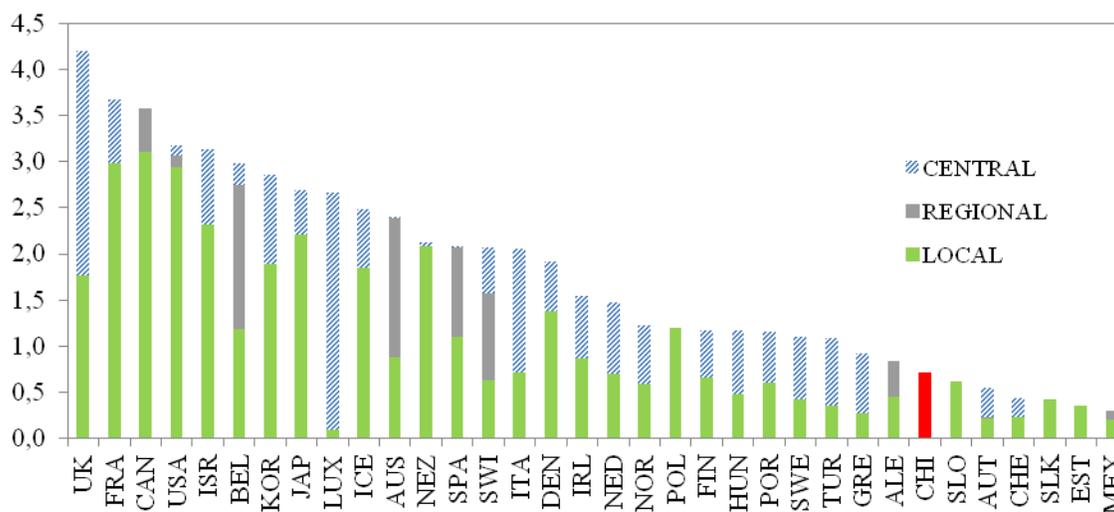
próximos párrafos, para las principales fuentes de ingresos propios (Impuesto Territorial, Patentes, Permisos de Circulación, y Derechos) las bases y las tasas están típicamente establecidas por una ley nacional sobre la que los municipios no tienen mayor injerencia.

Gráfico I. Ingresos de los Gobiernos Locales, 2010
(% PIB)



Fuente: OECD

Gráfico II. Impuestos a la Propiedad por Nivel de Gobierno, 2010
(% PIB)



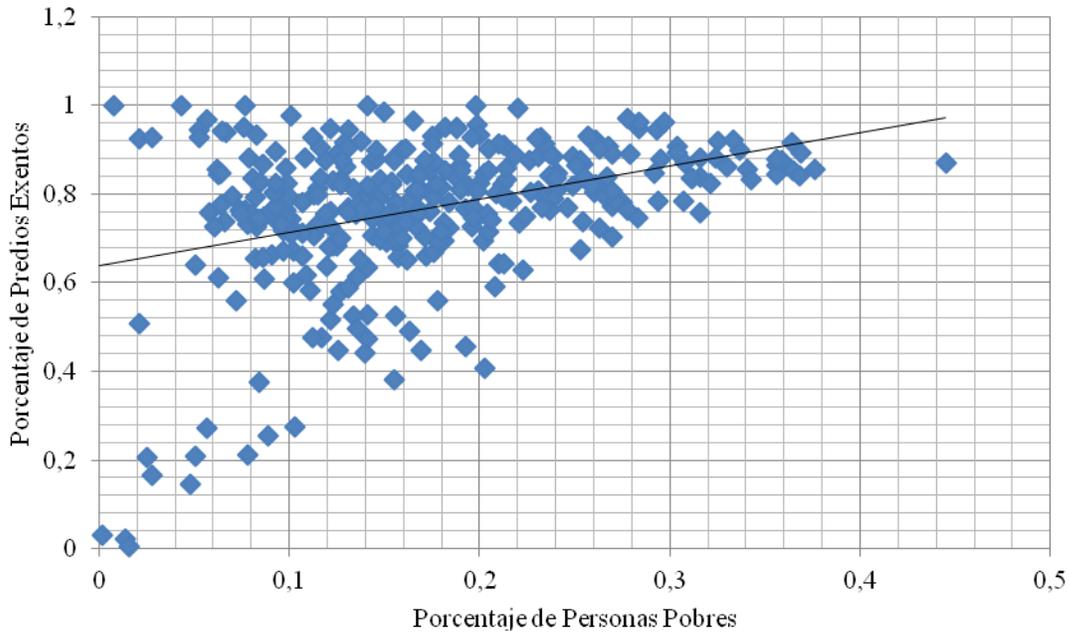
Fuente: OECD

a) *Impuesto Territorial*

El caso más claro de los costos de la falta de autonomía de los municipios en el manejo de las bases tributarias propias, es el Impuesto Territorial. La Ley No. 17.235 del Impuesto

Territorial establece las tasas, bases y una amplia gama de exenciones entre las que se destacan: i) las viviendas de interés social que se encuentran exentas en un 100 por ciento de este impuesto; y ii) las viviendas de menos de 140 m² con una exención del 50 por ciento. Como resultado de estas exenciones 76 por ciento de las propiedades chilenas se encuentran exentas de este impuesto, con una pérdida en la recaudación potencial del orden del 50 por ciento.⁴ El porcentaje de predios exentos se encuentra fuertemente correlacionado con el nivel de pobreza de cada comuna, siendo las comunas de menores ingresos las que tienen la mayor proporción de predios exentos (ver gráfico). Lo anterior resulta en que la pérdida de ingresos se encuentra concentrada mayoritariamente en los municipios de menores ingresos y aun cuando el gobierno central realiza transferencias compensatorias a estos municipios, éstas tan sólo resarcan alrededor del 10 por ciento del ingreso perdido (OECD, 2013). El impacto financiero de estas exenciones se ve acentuado por la exención de derechos de aseo. La Ley sobre Rentas Municipales establece una serie de exenciones que resultan en que alrededor del 70 por ciento de las viviendas –típicamente las mismas exentas del Impuesto Territorial– no paguen estos derechos profundizando el impacto financiero en las comunas de menores ingresos (Horst, 2009).

Gráfico III. Predios Exentos y Nivel de Pobreza Municipal



Fuente: Cálculos propios con datos de la SUBDERE

⁴ Los datos de exenciones provienen de la Base Técnica del FCM realizada por la SUBDERE. Según esta ficha técnica al 2011 el valor de los predios exentos era 39.4 billones de pesos y asumiendo una tasa de 1.2% se obtiene que la pérdida de ingresos producto de las exenciones es de 472 mil millones de pesos.

Como resultado de esta política de exenciones del impuesto territorial y derechos de aseo, se profundiza la disparidad en la capacidad de ofrecer servicios de calidad entre municipios de altos y bajos ingresos. En Chile cinco de las más de 300 municipalidades concentran la mitad de los ingresos por Impuesto Territorial y gozan de ingresos per cápita de hasta seis veces superiores que las otras municipalidades (OECD, 2013). Estas disparidades son un factor importante que refuerza las inequidades económico y sociales entre las distintas regiones de Chile (OECD, 2009).

Adicionalmente, la falta de autonomía de los municipios para manejar las tasas y bases gravables, vulnera el incentivo de los gobiernos municipales para ser responsables fiscalmente y conducirse con eficiencia. La experiencia internacional muestra que el establecimiento de un vínculo fiscal entre los gastos que se realizan en un municipio o región, y los ingresos que los financian es clave para incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes hacia sus electorados. Un elemento crucial para lograr este vínculo es que en el margen los municipios cuentan con la habilidad de financiar su gasto con ingresos propios.⁵

En este contexto, uno de los principales retos en los próximos años es reformar la administración y diseño del Impuesto Territorial. Idealmente, se podría otorgar una mayor autonomía a los municipios en la determinación de las tasas del impuesto territorial. Esta opción no sólo tendría la ventaja de elevar potencialmente los ingresos de los municipios, sino que también reforzaría el vínculo entre los gobernantes y sus electorados y por ende la rendición de cuentas. La transición hacia una mayor autonomía de los municipios en el manejo de sus bases se puede hacer de una forma gradual (i.e. comenzar con la comunas de mayor capacidad) y/o parcial (i.e. transferir en un inicio sólo la capacidad de establecer tasas dentro de un rango preestablecido a nivel nacional). En el caso de que esta opción de reforma resultara inviable y el gobierno central mantenga la administración de este impuesto, es deseable que el gobierno central compense todas las exenciones que éste determine respecto al pago de impuestos y derechos locales.

Aun en el caso que se eliminen las distorsiones del impuesto territorial y otras contribuciones locales, las diferencias estructurales entre las bases tributarias de las distintas comunas de Chile resultarán en una importante disparidad en los ingresos municipales. Buscar mecanismos que permitan que las distintas comunas estén en la capacidad de proveer servicios públicos de calidad similares a pesar de sus condiciones dispares, debe de ser un objetivo prioritario. Como se discute en los párrafos siguientes el Fondo Común Municipal (FCM) cumple parcialmente este rol pero existen oportunidades para su fortalecimiento.

⁵ Para una revisión ver Bird (2011)

b) Fondo Común Municipal (FCM)

El FCM es un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país, donde todos los municipios aportan un porcentaje de sus ingresos propios y a su vez todos reciben de él. Los recursos que deben ser aportados al FCM son los siguientes⁶:

- 60 por ciento del impuesto territorial que se recauda en la comuna, con la excepción de las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, que deben aportar el 65 por ciento.
- 62.5 por ciento de lo recaudado por permiso de circulación.
- 55 por ciento de lo que recauda la comuna de Santiago y un 65 por ciento de la que recaudan las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura por patentes municipales.
- 50 por ciento del impuesto de transferencia de vehículos motorizados.
- Aporte anual del gobierno central por un monto de 218.000 unidades tributarias.

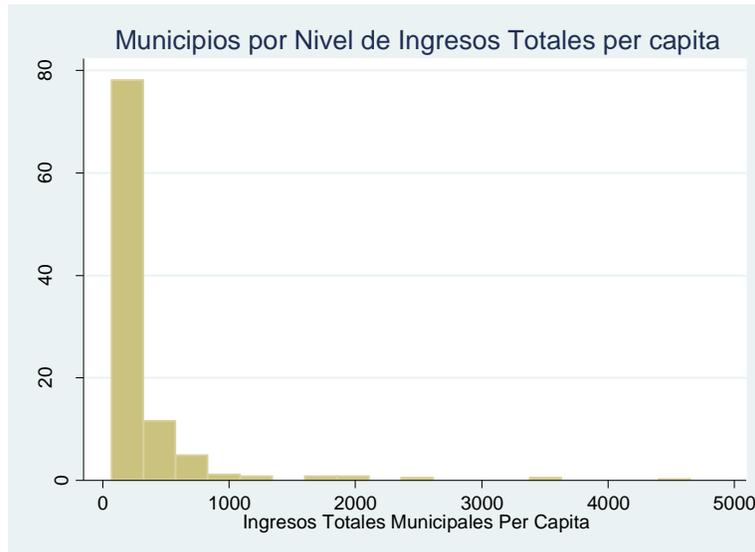
Los recursos del Fondo se distribuyen conforme a los siguientes criterios: i) 25 por ciento en partes iguales; ii) 10 por ciento conforme al nivel de pobreza; iii) 30 por ciento conforme al número de predios exentos del impuesto territorial; y iv) 35 por ciento conforme a los ingresos propios permanentes.

En términos generales el impacto del FCM es redistributivo y reduce la disparidad en los ingresos per cápita entre las distintas comunas (Henríquez, Fuenzalida y Del Fierro, 2011). No obstante, y como se muestra en el Gráfico VI.3 se mantiene una gran heterogeneidad en los ingresos per cápita municipales aun después de las transferencias del FCM, donde municipios de mayores recursos como Santiago o Vitacura tiene ingresos per cápita 4 veces superiores al ingreso per cápita mediano. Adicionalmente, los criterios de cálculo del FCM favorecen a los municipios de pocos habitantes que llegan a tener ingresos per cápita superiores incluso a los de la Zona Metropolitana de Santiago.⁷

⁶ Fuente: presentación de la SUBDERE localizada en www.subdere.cl/documentacion/caracter%C3%ADsticas-del-fondo-com%C3%BAAn-municipal-fcm

⁷ El promedio de ingresos per cápita de los municipios menores a 1000 habitantes es de 14 veces el ingreso per cápita mediano, y para aquellos municipios con menos de 5000 habitantes el promedio es de 5.9 veces el ingreso per cápita mediano.

Gráfico VI.3.



Fuente: Cálculos propios con datos de SUBDERE

Esta disparidad contraviene una de las principales lecciones de la experiencia internacional en descentralización que es un sistema de transferencias inter-gubernamentales, capaz de compensar las disparidades propias de la recaudación local, como una precondition para lograr una descentralización efectiva (Ahmad y Brosio, 2006; Bahl y Bird, 2008; Martínez Vázquez y Sepúlveda, 2012). Sin estas transferencias ecualizadoras, los gobiernos locales no cuentan con oportunidades y capacidades para proveer servicios públicos de calidad similar, producto de sus diferencias de origen.

Adicionalmente, el actual diseño del FCM corre el riesgo de desincentivar el esfuerzo fiscal, debido a que basa su cálculo en los recursos efectivamente recaudados y no en el potencial fiscal de cada comuna. Esto induce a que los municipios, particularmente los más dependientes del FCM, reduzcan su esfuerzo fiscal porque un mayor esfuerzo podría verse reflejado en menores ingresos de dicho Fondo. Adicionalmente, al ser la pobreza uno de los criterios de distribución, el FCM puede desincentivar los esfuerzos municipales para reducir la pobreza porque una reducción en la pobreza reduciría sus ingresos.

Por esta razón, se ha vuelto práctica común en los esquemas de transferencias ecualizadoras de los países desarrollados, la estimación de las mismas con base en la recaudación potencial y no en la actual, para así evitar desincentivos a la recaudación local (Martínez Vázquez y Sepúlveda, 2012). En suma, a pesar de reducir las disparidades de ingreso el FCM dista de cumplir con una función ecualizadora al mismo tiempo que podría estar desincentivando el esfuerzo fiscal de los municipios y generando incentivos perversos para el combate a la pobreza.

En este contexto es deseable rediseñar el FCM para acercar su funcionamiento más al de un fondo equalizador. Para ello será necesario estimar una norma de necesidades de gasto por habitante, que pueden ser ajustadas en función de las disparidades en los costos de las distintas comunas. Adicionalmente, será necesario estimar la capacidad fiscal de cada municipio para así poder calcular la brecha entre sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal. El FCM así rediseñado buscaría entonces reducir esta brecha lo que probablemente requeriría incrementar la dotación del Fondo con recursos de renta general.

El potencial rediseño del FCM junto con la mayor autonomía en la gestión de los impuestos territoriales, dotaría de mayores recursos a los municipios que sería un pilar fundamental para reducir las disparidades regionales. No obstante, el aumento de recursos administrados a nivel local tendría que ser necesariamente acompañado de un fortalecimiento en la gestión de los recursos municipales que conduzca a mayor eficiencia y transparencia. En la próxima sección se analizan opciones para lograr este objetivo.

B. Fortalecimiento de la gestión del gasto

En el contexto de la política de fortalecimiento la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) realizó en 2010, el Primer Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal, con el objetivo de construir una línea de base para la orientación de la política pública de fortalecimiento de la gestión municipal. Dicho diagnóstico evalúa las capacidades municipales en áreas tales como estrategia, capacitación, ingresos municipales, presupuesto o procesos para la prestación de servicios. El resultado de este diagnóstico refuerza la percepción generalizada de que existe un alto grado de heterogeneidad en la capacidad de gestión de los municipios chilenos y que en promedio esta capacidad es relativamente baja. En el caso particular de la gestión del gasto que mide cómo la municipalidad planifica y gestiona el presupuesto municipal, la calificación promedio es de 41 por ciento respecto a la meta del 100 por ciento en 2010.

De este diagnóstico se desprenden por lo menos tres áreas en las que es deseable fortalecer la capacidad institucional de los municipios para mejorar su gestión del gasto público: i) fortalecimiento de la calidad y disponibilidad de la información financiera municipal; ii) fortalecimiento de los procesos de pre-inversión; y iii) fortalecimiento de la función de contraloría. En los próximos párrafos se exploran estos temas.

a) Información Financiera Municipal

La experiencia internacional muestra que la implantación de Sistemas Integrales de Administración Financiera SIIF presenta tres ventajas centrales: i) el mejoramiento en el registro y el procesamiento de las transacciones financieras del gobierno; ii) el

fortalecimiento de los controles financieros a partir de la conformación de una base de información precisa y actualizada que permite dar cuenta de la situación financiera en un momento determinado; y iii) la provisión de información que contribuye al mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la gestión financiera del gobierno. De este modo, contar con información financiera comprehensiva opera como insumo básico que contribuye al fortalecimiento de la planificación, seguimiento y evaluación de la gestión del gasto público. Disponer de información financiera municipal en forma oportuna es un tema fundamental en la gestión financiera pública de Chile para asegurar una mejor gestión de los recursos públicos.⁸

Desde el Gobierno Central existen instituciones facultadas para requerir información municipal, entre las que se encuentran la Contraloría General de la República (CGR), el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) como institución a cargo de coordinar, gestionar y vincular el nivel central con el municipal. Por su parte, la SUBDERE está facultada para recoger, procesar y difundir información relacionada con el quehacer de las municipalidades, especialmente en lo relativo a su gestión financiera y presupuestaria. En particular la SUBDERE tiene como objetivo capturar, centralizar, administrar y publicar la información - presupuestaria, financiera e información de gestión, el directorio municipal y la ficha comunal-relativa a los 345 municipios del país con el fin de alimentar la plataforma del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).⁹ De esta forma, es posible observar que la SUBDERE cuenta con una sólida institucionalidad destinada al fortalecimiento de la gestión financiera municipal, la cual es apoyada por un conjunto de sistemas de información, los cuales si bien presentan avances, como es el caso del SINIM, en otros casos aún necesitan ser fortalecidos, como es el caso de los sistemas de administración financiera.

El Sistema de Información Financiero Municipal (SIFIM), tiene como objetivo central, contribuir a la gestión financiera eficiente y transparente de los Municipios. Actualmente, este sistema apunta a obtener y evaluar información financiera contable de los municipios, incluyendo las áreas de salud y educación para un universo de 120 municipios y 10 corporaciones municipales las cuales, por sus precarias condiciones tecnológicas, deben incorporar a su gestión sistemas de información que permitan eliminar su brecha tecnológica. En particular, la implementación del SIFIM permitirá contar con información oportuna y de calidad para mejorar la gestión del gasto entre las que destacan:

⁸ Para una discusión detallada de los beneficios de los SIIFs ver: Khan y Pessoa (2010); Pimenta y Farias (2011); Dener, Watkins y Dorotinsky (2012); Diamond y Khemani (2005); Makon M. (2000) y Schik (1998).

⁹ Actualmente tiene 12 años de funcionamiento, conteniendo información anual de las 345 municipalidades del país. Cuenta con más de 170 indicadores, 180 variables, y 421 cuentas del clasificador presupuestario municipal para una serie de doce años (2001 - 2012) para todas las áreas de gestión. Adicionalmente, el sistema permite generar indicadores propios, series de datos, realizar gráficos, y permite la opción de diversos criterios de búsqueda de acuerdo a la información requerida, y la posibilidad de exportar los datos a planillas de cálculo en formato Excel.

- Reportes estándar de presupuesto inicial y actualizado durante el período presupuestario en curso para cada una de las municipalidades del país, esto incluye la ejecución del devengado, la ejecución del percibido o pagado, y la diferencia por percibir o pagar.
- Reporte de ejecución presupuestaria mensual por municipio, con apertura según clasificador presupuestario y a nivel de sub-asignación, con información agregada a nivel de asignación.
- Reporte de ejecución presupuestaria mensual por municipio desagregada según áreas (gestión interna, salud, educación y cementerios) y consolidada.
- Reporte de ejecución presupuestaria mensual de las Corporaciones Municipales a nivel de sub-asignación.
- Información de deuda flotante por municipio desagregada a nivel de sub-asignación.
- Información de la Situación Patrimonial del municipio a nivel de cuentas indicando el saldo inicial y el saldo final.
- Información de deuda vencida y deuda vigente municipal, salud y educación por separado y desagregada en: deuda previsional, deuda proveedores, y otras deudas (periodicidad trimestral).

La implantación del SIFIM ha tenido importantes avances y se encuentra operando en 120 municipios y en 10 corporaciones municipales. Sin embargo, a pesar de esta iniciativa aún el 27,5% de los municipios (95 de 345 municipios) presenta retrasos en el envío obligatorio de la información a la CGR. De estas 95 municipalidades que presentan retrasos, 58 municipalidades presentan retrasos, mientras que 37 entregaron su información en forma parcial. Pero los casos más críticos corresponden a 3 municipalidades que tienen pendiente todo al año 2013 y años anteriores, las cuales se ubican en la Región Metropolitana, de Valparaíso y en Magallanes.

Otro problema que enfrenta la iniciativa SIFIM se refiere a su sostenibilidad en el tiempo. La estrategia de la SUBDERE fue adquirir un sistema de información de mercado, el cual sería implementado por la firma desarrolladora. A su vez esta firma también brindaría los servicios de mantenimiento y soporte en los dos primeros años de funcionamiento en las municipalidades. Por lo tanto, en la actualidad es preciso definir cuál será la estrategia de sostenibilidad de este sistema en el mediano plazo, considerando dos grandes opciones: i) la SUBDERE continuara financiando el servicio de mantenimiento y soporte las municipalidades que operan el SIFIM en forma centralizada o ii) los gastos de mantenimiento y soporte quedarán a cargo de cada municipalidad.

Frente a este escenario, es posible identificar un conjunto de desafíos pendientes en materia de fortalecimiento de la gestión financiera municipal, tanto a nivel del sistema utilizado por las municipalidades como en relación al sistema de información financiera municipal agregado, así como desafíos en torno a las capacidades institucionales de la

División de Municipalidades de la SUBDERE para administrar este tipo de sistema de información.

- Definir e implementar una estrategia para fortalecer la utilización regular del sistema SIFIM en las 120 municipalidades y 10 corporaciones que actualmente operan con este sistema.
- Analizar la factibilidad de ampliar la cobertura del SIFIM, o de otro tipo de sistema de información financiera contable, en aquellos municipios que aún presentan debilidades en su gestión financiera. Para ello será necesario actualizar el diagnóstico realizado en el año 2009 sobre el estado de situación de los sistemas de información financiera en las municipalidades.
- Analizar y definir una estrategia de sostenibilidad para los servicios de mantenimiento y soporte del SIFIM en las 120 municipalidades y 10 corporaciones que actualmente se encuentran operando el sistema.
- Desarrollar un agregador de datos municipales que consolide la información municipal de manera oportuna y confiable.

b) Inversión municipal

La efectividad en el gasto local depende también en gran medida de la capacidad de los municipios para desarrollar y seleccionar inversiones con alta rentabilidad social. No obstante, una gran parte de los municipios chilenos tienen debilidades en sus procesos de inversiones que redundan en un condiciones sub-óptimas de los espacios públicos municipales (Contreras, 2009; Loyola, 2012; OECD, 2013). Una de los principales problemas es que los municipios en promedio tienen pocas capacidades para generar proyectos de inversión con evaluaciones ex ante robustas. Esto resulta en que en promedio los municipios demoran 174 días para lograr una recomendación favorable a sus iniciativas de inversión por parte del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), y algunos de ellos demoran en promedio hasta 596 días (Loyola, 2012).

La heterogeneidad en las capacidades de pre-inversión resulta en que mientras la mayoría de los municipios no tienen proyectos aprobados, unos cuantos municipios concentran la mayor parte de los recursos de inversión. Por ejemplo en 2011 sólo 111 de los 346 municipios lograron la aprobación de algún proyecto de inversión por parte del SNI, siendo las comunas de las regiones de mayores ingresos las más favorecidas (Loyola, 2012). Este factor está contribuyendo a una creciente inequidad en la calidad de los servicios públicos entre las distintas localidades (OECD, 2013).

El principal origen de estas disparidades es la heterogeneidad en los recursos humanos de las unidades municipales formuladoras de proyectos (SUBDERE, 2008; Contreras, 2009; Loyola, 2012). Diversos estudios sugieren que la baja remuneración de algunas de estas unidades resulta en una alta rotación del personal con una consecuente baja

especialización. Por otro lado, la heterogeneidad de condiciones en las cuales deben gestionar los Municipios es alta: mientras hay municipios que cuentan sólo con un profesional trabajando en sus unidades formuladoras de proyecto, en otros casos hay un equipo multidisciplinario con más de 30 profesionales.

Lo anterior sugiere que fortalecer las capacidades de pre-inversión de los municipios es una condición necesaria para fortalecer el impacto del gasto municipal, y así fortalecer la efectividad de la gestión municipal. Unidades de Inversión fortalecidas particularmente en los municipios de menores ingresos, también ayudará a atenuar las disparidades en los servicios locales y equipamientos urbanos que hoy son reforzadas por la habilidad limitada para obtener proyectos aprobados por el SNI. No obstante, para lograr este fortalecimiento será necesario abordar la limitada autonomía de gestión de su gasto con la que cuentan los municipios. Este asunto, es abordado con más detalle en la siguiente sección.

c) Mayor autonomía de gestión con mejor rendición de cuentas

En Chile la poca flexibilidad con la que cuentan los gobiernos locales para adaptar sus estructuras organizacionales, a las características y demandas de sus localidades ha reducido su capacidad de gestión (OECD 2009). Entre las restricciones que enfrentan los municipios en su gestión de recursos humanos se destacan límites establecidos por regulaciones del gobierno central, en el monto de recursos destinados a recursos humanos. Como se mencionó en los párrafos anteriores, las dificultades de los municipios para fortalecer sus recursos humanos tienen importantes consecuencias en áreas cruciales de la gestión municipal como la pre-inversión, y profundizan las diferencias entre las distintas regiones. En este contexto, es deseable que se flexibilice la capacidad de los municipios para fortalecer sus estructuras organizacionales y sus recursos humanos, que hoy en gran medida están determinadas desde el gobierno central. Para ello será necesario considerar reformas legales que otorguen a los municipios la facultad de revisar la estructura de plantas.

Esta mayor autonomía municipal en la gestión de sus recursos humanos deberá ser acompañada de un fortalecimiento de las funciones de auditoría y control, para asegurar un mejor desempeño en el gasto. La Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, contempla la existencia de una Unidad dedicada especialmente a las tareas de control interno, conocidas como Dirección de Control Municipal, cuyas funciones principales contempladas en su Art N° 29, son: a) Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación; b) Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal; c) Representar al Alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al Concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible; d) Colaborar directamente con el Concejo para el

ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, y e) Asesorar al Concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa que aquél puede requerir en virtud de esta ley. El Art N° 81 de la referida ley, le impone la obligación de representar al Concejo, mediante un informe trimestral, los déficit que advierta en el presupuesto municipal, los pasivos contingentes derivados, entre otras causas, de demandas judiciales y las deudas con proveedores, empresas de servicio y entidades públicas, que puedan no ser servidas en el marco del presupuesto anual. Además la Ley 19.653, de Probidad Administrativa y la ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, entre otros, conducen a que estas Unidades efectúen sus labores de control de legalidad y de ejecución presupuestaria y financiera a través de los instrumentos que el estatuto normativo prescribe. Las características específicas de las funciones asignadas por ley a las UCIS - como la de velar por la legalidad de los actos municipales - colocan a estas entidades con un mayor grado de “especialidad” en las labores de control y examen.

A pesar del aumento de las labores encomendadas a las Municipalidades, cada día más variadas y complejas, sólo 81 Municipalidades de las 345 a nivel país cuentan con Direcciones de Control instituidas con profesional a cargo, y en un porcentaje importante de municipios sólo existe el Director de Control y una secretaria. Falta personal adecuado o recurso materiales para llevar a cabo la función, hay insuficiencia de capacitación y actualización de la normativa y jurisprudencia municipal.

Por las funciones previstas en la actuales leyes que guardan relación con la gobernanza de los municipios, las UCIS están llamadas a tener un rol fundamental en la gestión de los municipios y la transparencia de la misma y considerando las observaciones que se han tenido a la vista, realizadas al proyecto de Ley que “Perfecciona el rol fiscalizador del Consejo; fortalece la transparencia y probidad en las municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre personal y finanzas municipales” y crea el Sistema de Alta Dirección Municipal, incluyendo en su aplicación a los Directores de Control Municipal, se considera en lo que respecta a la función de las UCIS, contemplar actividades de apoyo y fortalecimiento de las UCIS, así como de diagnóstico que contribuya al desarrollo de políticas acorde con los objetivos previsto en su función.

C. Coordinación entre los niveles regional y municipal

El establecimiento de un nivel regional apoyará el funcionamiento de un nivel municipal descentralizado de gobierno. En este breve capítulo, describiremos algunas de las principales ventajas de las interacciones entre los dos niveles. Un nivel regional asistirá con coordinación intermunicipal. En muchos aspectos las esperanzas depositadas en colaboración voluntaria entre los municipios no se han materializado. Y, como se ha señalado anteriormente, en los casos donde hay desiguales dotaciones y recursos muy restringidos en relación con las necesidades, hay pocos incentivos para compartir estos

recursos. Fortalecer la coordinación es particularmente importante en las áreas metropolitanas, como Santiago, donde la coordinación es insuficiente.

Una de las principales áreas donde se necesita coordinación Intermunicipal es en impuestos, especialmente con fines medioambientales. Una amplia gama de impuestos regionales en las áreas metropolitanas se vuelve factible — especialmente frente al uso del automóvil y las emisiones, donde un municipio actuando aisladamente no puede hacer mucha diferencia. La experiencia del *Greater London Council* es de relevancia, así como las áreas metropolitanas chinas que también tienen el estatus de provincias.

Un nivel regional también podría ayudar a la administración de un impuesto a la propiedad. En muchos países, incluido Chile, surge un problema importante con las exenciones que se hacen a la base. Es muy difícil ajustar estos a nivel municipal, dado los grupos de interés. Por lo tanto, si el Catastro (base efectiva) y valoración se maneja a nivel regional (preferiblemente con una agencia independiente inmune a la influencia política), la asignación clave a nivel local sería únicamente el ajuste de las tasas. Esto sería maximizar los ingresos para el municipio y protegerlo contra demandas de poderosos intereses, reduciendo también el potencial de búsqueda de rentas. El impuesto sobre la propiedad es a menudo muy visible y por lo tanto impopular. Como sostuvo en un artículo reciente de Ahmad, Brosio y Jiménez (2013), la clara vinculación del impuesto con la prestación de servicios locales probablemente fortalecería los incentivos para pagar y también para gestionar eficientemente los servicios locales.

Un nivel regional también podría ayudar a la igualación de nivel municipal y la reducción en las brechas de infraestructura, un objetivo clave del Programa de Gobierno. Esto es para poder utilizar mejor la información local con una perspectiva de abajo hacia arriba, así como las necesidades de infraestructuras, y la asignación de fondos a través del nivel regional puede ser un mecanismo más eficaz para conseguir los recursos para las zonas desfavorecidas. Bajo el actual régimen, los municipios más débiles no han sido capaces de competir por recursos para la prestación de servicios con los municipios más avanzados en las regiones metropolitanas — uno de los principales factores en las crecientes desigualdades en todo el país.

VII. Estrategias para apoyo del Banco

El Banco puede apoyar al Gobierno de Chile en el desarrollo de una descentralización efectiva a través del desarrollo de un nivel intermedio de gobierno. La contraparte natural del potencial apoyo del Banco serán la SUBDERE y la Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional dadas sus responsabilidades. Cabe destacar las siguientes áreas que coinciden con los objetivos del Plan de Gobierno:

1. Responsabilidades de Gasto e Ingresos al nivel regional. Apoyo técnico al análisis y al diseño de un esquema que transfiera y asigne responsabilidades de gasto e ingresos al nivel intermedio de gobierno.
2. Diseñar transferencias ecualizadoras. Apoyo técnico al análisis y diseño de un sistema de transferencias ecualizadoras. Con el objetivo de que todos los gobiernos regionales y los municipios estén en condiciones de proveer servicios de calidad similares, sin socavar su esfuerzo fiscal, el Banco puede apoyar al gobierno de Chile y en particular a la SUBDERE, en acercar el diseño del FCM al de un fondo propiamente ecualizador. Para ello será necesario estimar una norma de necesidades de gasto por habitante, que pueden ser ajustadas en función de las disparidades en los costos de las distintas comunas. Adicionalmente, será necesario estimar la capacidad fiscal de cada municipio para así poder calcular la brecha entre sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal. El FCM así rediseñado buscaría entonces reducir esta brecha lo que probablemente requeriría incrementar la dotación del Fondo con recursos de renta general. La operación del FCM rediseñado se mantendría bajo el mismo arreglo institucional actual donde la SUBDERE es la encargada de su cálculo y distribución.
3. Fortalecer los Sistemas de Administración Financiera Regional y Municipal. Apoyo técnico en el diseño y el financiamiento de un programa de fortalecimiento de los SIFIMs. Con el objetivo de contar con información financiera comprehensiva y oportuna que contribuya al fortalecimiento de la planificación, seguimiento y evaluación de la gestión del gasto público, el Banco puede apoyar a diseñar y financiar un programa que fortalezca a los SIFIMs en definir e implementar una estrategia para fortalecer la utilización regular del sistema SIFIM en las regiones. A nivel municipal el Banco puede apoyar a diseñar y financiar un programa que fortalezca a los SIFIMs en las siguientes áreas: i) definir e implementar una estrategia para fortalecer la utilización regular del sistema SIFIM en las 120 municipalidades y 10 corporaciones que actualmente operan con este sistema; ii) financiar la ampliación de la cobertura del SIFIM, o de otro tipo de sistema de información financiera contable, en aquellos municipios que aún presentan debilidades en su gestión financiera; iii) definir y financiar una estrategia de sostenibilidad para los servicios de mantenimiento y soporte del SIFIM en las 120 municipalidades y 10 corporaciones que actualmente se encuentran operando el sistema; y iv) financiar el desarrollo de un agregador de datos municipales que consolide la información municipal de manera oportuna y confiable.
4. Reforma al Impuesto Territorial y otros ingresos locales. Apoyo técnico al análisis y rediseño del impuesto territorial y estudio de compensaciones por exenciones de

pago. Con el objetivo de reforzar los incentivos para una política fiscal responsable a nivel local, reducir las disparidades entre localidades y minimizar las distorsiones económicas, el Banco puede apoyar al gobierno de Chile en el diseño de un impuesto territorial que fortalezca los ingresos municipales. Idealmente la reforma podría otorgar mayor autonomía a los municipios en la gestión de tasas y exenciones, o en su defecto compensar a los municipios las deducciones establecidas al nivel central. La mayor autonomía de gestión se puede otorgar de manera asimétrica dependiendo de las capacidades de las distintas comunas.

Adicionalmente, el banco puede brindar apoyo técnico para diseñar las compensaciones establecidas en el Plan de Gobierno, por las exenciones de diversos tributos de beneficio municipal, por ejemplo, por exención del pago de los derechos de aseo, del pago de contribuciones.

5. Fortalecimiento de las Unidades de Inversión Pública. Apoyo técnico en el diseño y financiamiento del fortalecimiento de las unidades de inversión. Fortalecer las capacidades de inversión de los municipios es una condición necesaria para fortalecer el impacto del gasto municipal, y así fortalecer la efectividad de la gestión municipal. Por lo tanto, el Banco puede diseñar y financiar un programa que busque Unidades de Inversión fortalecidas particularmente en los municipios de menores ingresos, que los apoye en el establecimiento de una metodología de evaluación ex ante consistentes con el SIN, sistemas de seguimiento de inversiones y capacitación de personal. Este fortalecimiento ayudará a atenuar las disparidades en los servicios locales y equipamientos urbanos.
6. Fortalecimiento de las Unidades de Control. Apoyo técnico en el diseño y financiamiento del fortalecimiento de las Unidades de Control. Como se mencionó anteriormente, a pesar de su relevancia en la actualidad sólo 81 de las 345 municipalidades cuentan con Unidades de Control propiamente constituidas, por lo tanto el Banco puede apoyar al gobierno de Chile con un programa que financie el desarrollo de las metodologías, sistemas informáticos y capacitación que permita a los municipios realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación; y controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal.

VIII. Riesgos e Insumos para la Estrategia País

Los procesos de descentralización son procesos de una economía política compleja que requieren de acuerdos entre múltiples sectores de la sociedad. En el caso particular de Chile, existe una tradición centralista y una preocupación entre varios sectores de que una mayor descentralización podría resultar en un debilitamiento de la disciplina fiscal y estabilidad macroeconómica. Como resultado de estos factores, la descentralización en Chile en los últimos años ha sido muy cauta, y existe el riesgo de que a pesar del impulso y compromiso de la nueva administración el ritmo cauto se mantenga. Como medida de mitigación se planea apoyar a la SUBDERE y a la Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional con una Cooperación Técnica, para fortalecer los argumentos técnicos en favor de una descentralización efectiva en el debate.

Matriz para la Estrategia de País

Prioridad del gobierno	Sector	Objetivo Estratégico	Resultado Esperado	Indicador	Línea de Base
Reducir las inequidades regionales	Descentralización	Fortalecer al nivel regional de gobierno	Gasto ejercido por el nivel regional de gobierno	% del gasto total del sector público ejercido por el nivel regional de gobierno	0% (2012)
Reducir las inequidades regionales	Descentralización	Fortalecer al nivel regional de gobierno	Gasto ejercido por el nivel regional de gobierno	% del gasto total del sector público ejercido por el nivel municipal de gobierno	X% (2012)

Anexo I. Ingresos Locales y la Responsabilidad Fiscal

La literatura del Federalismo Fiscal establece que los distintos niveles de gobierno tienden a ser más efectivos cuando los impuestos y los beneficios del gasto público están tan estrechamente vinculados entre sí. Por lo tanto, idealmente los habitantes de cada región deben pagar impuestos a cada nivel de gobierno conforme a los beneficios que reciben de ellos, esto es el llamado "principio de equivalencia fiscal". Sin embargo, este ideal de "equivalencia fiscal" está limitado por consideraciones de eficiencia y viabilidad, debido a que los impuestos regionales o locales pueden ser fuente de distorsiones en la asignación de recursos. Por ejemplo, los altos impuestos al consumo en una jurisdicción pueden inducir al consumidor a viajar a otras jurisdicciones con impuestos más bajos resultando entre otros en: costos de transporte improductivos; exportación de las cargas fiscales; y efectos externos de congestión. La principal conclusión de este análisis de eficiencia es que las mejores bases tributarias locales serán aquellas que sean menos movibles.

Adicionalmente a estas consideraciones de eficiencia económica, existen otras consideraciones de índoles administrativas y de economía política que limitan la recaudación de impuestos locales entre los que destacan:

- Las administraciones tributarias centrales típicamente tienen mejores capacidades que los sub-nacionales para recaudar de forma eficiente.
- Los costos de cumplimiento para los contribuyentes que operan en varias jurisdicciones se pueden incrementar por los distintos requerimientos en el nivel sub-nacional.
- Los gobiernos locales a menudo prefieren confiar en transferencias del gobierno central para evitar el costo político de aumentar los ingresos propios.

Como resultado de estos factores el financiamiento del gasto local siempre dependerá en alguna medida de las transferencias del gobierno central. No obstante, la literatura del federalismo fiscal también señala que aun cuando los gobiernos locales financien un porcentaje de su gasto con transferencias, es deseable que dependan en la mayor medida posible de ingresos propios para financiar su gasto.¹⁰ Dentro de los principales beneficios mencionados en la literatura de un alto grado de autonomía de los gobiernos locales para decidir el nivel y la composición de sus ingresos se encuentran:

- Promover la responsabilidad fiscal al reducir la expectativa de los gobiernos locales de rescates del Gobierno Central ante problemas para cumplir con sus obligaciones de gasto o deuda (la denominada restricción presupuestaria blanda).
- El potencial para aumentar los ingresos en ciertos impuestos – a la propiedad y derechos de uso– que pueden ser administrados con menos interés y/o eficacia a nivel central.

- Mayor certeza a los gobiernos locales sobre la disponibilidad de recursos, lo que facilita la preparación de los presupuestos más realistas y la reducción de la volatilidad en la ejecución del gasto.
- Hacer más visible a los electores el costo de gasto local lo que facilita la rendición de cuentas y fortalece los incentivos políticos de los funcionarios locales para gastar de manera eficiente, y
- Facilitar la adecuación del diseño y la estructura tributaria a las preferencias locales.

Existe una vasta literatura que discute los criterios que deben guiar la asignación de facultades tributarias a gobiernos locales, que tienen como objetivo fortalecer los ingresos propios de los gobiernos locales. Conforme a lo establecido en la literatura dentro de las principales características deseables de estos impuestos se destacan¹¹: i) baja movilidad de la base imponible; ii) prevención de las distorsiones y los riesgos de efectos secundarios adversos en otras jurisdicciones (por ejemplo, la exportación de impuestos, o de la competencia fiscal predatorio); iii) una distribución relativamente uniforme de la base imponible en el territorio nacional y iv) facilidad en su administración.

De la utilización de estos criterios, la literatura típicamente deduce que las bases impositivas más adecuadas para los gobiernos locales son: los ingresos a la propiedad de bienes inmuebles, los derechos de uso, e impuestos a algunos bienes muebles.

- Impuestos a la propiedad. Siguiendo estos criterios la fuente ideal de los ingresos propios de los gobiernos locales son los impuestos a la propiedad de los bienes inmuebles. Esto es debido a que los bienes inmuebles son la base inmóvil por excelencia y por lo tanto la que tiene las menores distorsiones potenciales. Adicionalmente los impuestos a la propiedad ofrecen un claro vínculo entre el costo y el beneficio del impuesto, ya que éstos normalmente financian la prestación de servicios locales utilizados por los propietarios (o sus inquilinos). A pesar de ser la base tributaria ideal para los gobiernos locales, la utilización de los impuestos a la propiedad en América Latina es relativamente baja. Dentro de los principales factores que influyen en los bajos niveles de recaudación de este impuesto se encuentran su alta visibilidad política, y la dificultad en su administración.
- Derechos de uso. Los derechos de uso son una base gravable local por excelencia que además de poder proveer ingresos significativos, incentivan el uso eficiente de los servicios públicos locales. Dentro de los principales derechos de uso se encuentran: agua y alcantarillado, electricidad, estacionamiento, recolección de basura, el transporte público urbano) y para contribuir a la financiación de otros servicios sociales (como educación y salud). Cargos a los usuarios también pueden ayudar a aumentar la responsabilidad de los funcionarios locales a su electorado para la prestación de servicios públicos de calidad aceptable y reducir al mínimo los residuos.

¹⁰ Tanto las teorías normativas que enfatizan consideraciones de eficiencia económica, como las positivas que enfatizan consideraciones de índoles de economía política coinciden en este beneficio.

¹¹ Para una revisión ver Bird (2011) y Ter-Minassian (2013).

- Impuestos automotores. Los impuestos a los automóviles pueden ser una fuente de ingresos significativa para los gobiernos locales fácil de administrar. Adicionalmente este tipo de impuestos pueden ayudar a corregir problemas de eficiencia si los montos del impuesto se basan en cas características que determinan ciertos costos y externalidades. Por ejemplo aquellos motores más contaminantes pueden pagar una tarifa más alta o los conductores con más accidentes pueden tener un mayor costo de licencia.

Adicionalmente a estas tres fuentes de ingresos locales por excelencia, algunos gobiernos locales utilizan otras bases gravables entre las que destacan: sobre-tasas a los impuestos nacionales personales al ingreso, e impuestos locales a las ventas. Las sobre-tasas a los impuestos nacionales personales al ingreso combinan la ventaja de relativa baja movilidad de la base tributaria con bajos costos de administración. Su principal problema, es que estos recargos pueden producir bajos ingresos en contextos de alto grado informalidad y de bases de ingresos personales erosionadas a nivel nacional. Los impuestos de ventas finales, tienden a ser favorecidos por los gobiernos regionales y algunos locales por su alto potencial de ingresos y relativa facilidad de ejecución. Sin embargo, tienen altos costos de eficiencia debido a que tienen efectos en cascada y son exportables.¹²

Como se mencionó anteriormente las limitadas bases tributarias a nivel local tienen como consecuencia que una importante fracción del gasto local tenga que ser financiado con transferencias del gobierno central. Por lo tanto, la literatura de federalismo fiscal también enfatiza la necesidad de contar con sistemas de transferencias a los gobiernos locales que provean los recursos necesarios para la provisión de los servicios locales, sin socavar el esfuerzo tributario.

A continuación se enumeran algunas de las principales lecciones que se recogen de la literatura sobre el adecuado diseño de las transferencias etiquetadas y no etiquetadas.

- Transferencias etiquetadas. La utilización de transferencias etiquetadas es el resultado de muchos gobiernos nacionales de buscar cumplir con sus objetivos de una manera crecimiento descentralizada. El principal problema de utilizar transferencias etiquetadas, es el riesgo de que éstas no se adecuen a las preferencias locales, además de que no proveen incentivos a los funcionarios locales para gastar de manera eficiente.
- Transferencias no etiquetadas. El principal objetivo de las transferencias no etiquetadas debe de ser asignar recursos de tal forma que los gobiernos sub-nacionales puedan proveer servicios públicos similares, para un mismo nivel de esfuerzo fiscal. De esta forma se busca que todos los gobiernos locales estén en la posibilidad de proveer servicios públicos de la misma calidad, sin socavar sus incentivos a recaudar localmente.
- Transferencias suficientes para la provisión de servicios. La suma de las transferencias e ingresos locales debe de ser suficiente para que los gobiernos locales provean servicios de

¹² Las dificultades de implantación de Impuestos al Valor Agregado (IVA) sub-nacionales han provocado que sólo en contados países los gobiernos regionales hayan implementado un IVA y prácticamente en ningún caso gobiernos locales.

una calidad promedio. Si estos recursos totales no son suficientes, entonces se genera una constante negociación entre los distintos niveles de gobierno por recursos adicionales que vulnera los incentivos para una política fiscal responsable.

- Transferencias basadas en reglas claras y transparentes. Con el objetivo de reducir negociaciones discrecionales, es deseable que las transferencias se basen en fórmulas con criterios transparentes.

Un factor adicional frecuentemente mencionado en la literatura como clave para lograr una descentralización efectiva es contar con una gestión de gasto robusta y desarrolla. Contar con información financiera y presupuestal oportuna y comprehensiva, es un insumo básico que contribuye al fortalecimiento de la planificación, seguimiento y evaluación de la gestión del gasto público (FMI, 2009). En aquellos casos en que la gestión del gasto es débil, es deseable considerar una descentralización asimétrica o parcial, para asegurar que sólo en los casos en que los gobiernos tengan una fortaleza mínima en su gestión de gasto se les asignen responsabilidades adicionales.

En resumen, dentro de las principales precondiciones que se encuentran en la literatura del federalismo fiscal para lograr una descentralización fiscal que no vulnere la disciplina fiscal se encuentran: i) que en el margen los gobiernos locales financien su gasto con ingresos propios de bases poco móviles para que así internalicen sus costos; ii) contar con un sistema de transferencias que permita proveer los servicios locales sin socavar el esfuerzo fiscal; iii) contar con sistemas de gestión gastos sólidos y transparentes; y iv) considerar una descentralización asimétrica en aquellos casos en que hay una fuerte heterogeneidad en las capacidades locales.

IX. Bibliografía

Ahmad, E., and Brosio, G., eds. (2006): *“Handbook of Fiscal Federalism”*, E. Elgar, Cheltenham, U.K.

Ahmad, E., & Best, M. (2012). Financing social policy in the presence of informality. LSE, ARC Working Paper.

Ahmad, E., & Searle, B. (2006). 15 On the implementation of transfers to subnational governments. *Handbook of fiscal federalism*, 381.

Ahmad, Ehtisham, and Giorgio Brosio, eds. *Does decentralization enhance service delivery and poverty reduction?*. Edward Elgar Publishing, 2009.

Ambrosanio, F., and Bordignon, M. (2006): “Normative versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations” in *Handbook of Fiscal Federalism*, ed. E. Ahmad and G. Brosio, 306–38. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Bachelet, M. (2013). Programa de gobierno. Santiago, Octubre.

Bahl, Roy W., and Richard M. Bird. "Tax policy in developing countries: looking back—and forward." *National Tax Journal* 61.2 (2008): 279-301.

Banco Mundial, “La Agenda de la Descentralización en Chile: Propuestas de Corto y Mediano Plazo para Mejorar la Gestión, Fortalecer la Rendición de cuentas y Asegurar el Control de Resultados en el Nivel Municipal”, Unidad de Gestión Pública y Gobernanza, no. 62446, 2011.

Bernstein, F., & Inostroza, J. (2009). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura. CONSORCIO PARA LA REFORMA DEL ESTADO. Un mejor Estado para Chile: Propuesta de Modernización y Reforma. Primera edición. Chile, 265-314.

Bird Richard M., a. T. A. (2003). Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results? *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, J. Rodden, G. S. Eskeland, et al, MIT Press.

Bird, Richard M. "Subnational taxation in developing countries: a review of the literature." *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 2.01 (2011): 139-161.

Boadway, R., and Shah, A., eds. (2007): *“Intergovernmental Transfers: Principles and Practice”*, World Bank, Washington, DC.

Dafflon, B. (2006). The assignment of functions to decentralized government: From theory to practice,[w:] *Handbook of Fiscal Federalism*, red. E. Ahmad, G. Brosio.

Díaz, Cristian Loyola. "Los Municipios Chilenos y la Inversión Pública.", *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Año III No. 6, 2012.

Díaz, José Marcelo Henríquez, Javier Fuenzalida Aguirre, and Francisca Del Fierro Torres. "Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile1."

Horst, Bettina. "Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal." *Un Mejor Estado: Propuestas de Modernización y Reforma*", Consorcio para la Reforma del Estado, Santiago de Chile [http://www. reformadelestado. cl](http://www.reformadelestado.cl) (2009).

Martinez-Vazquez, Jorge, and Cristian Sepulveda. "9. Intergovernmental transfers: a policy reform perspective." *Decentralisation and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations* (2012): 260.

OECD (2013), *Revenue Statistics 2013*, OECD Publishing. doi: 10.1787/rev_stats-2013-en-fr.

OECD (2009), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264060791-en.

OECD (2013), *OECD Territorial Reviews: Antofagasta, Chile 2013*, OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264203914-en.

Prats, Joan. "Chile será descentralizado, o no será desarrollado, en libro "Pensando Chile desde sus Regiones". Ediciones Universidad de La Frontera(2009): 11-15. Públicos, Universidad de Chile.

Rodden, J. A., Eskeland,G.S. and Litvack, J. (2003): "*Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint*", Cambridge, MA: MIT Press.

Rodden, Jonathan. *Hamilton's paradox: The promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge University Press, 2006.

SUBDERE, "Diagnóstico Nacional 2010: Gestión de la Calidad de los Servicios Municipales", 2013.

Ter-Minassian, T. (1997). *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: an Overview*", in Ter-Minassian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.

Uña, Gerardo. "Estado de Situación del Sistema de Administración Financiera en el nivel Municipal de Chile: Principales Aspectos y Nivel de Avance", 2013, mimeo.

Valenzuela, Juan Pablo. *Informe preliminar sobre descentralización en Chile: Elementos de contexto*. IDB-DP-159, Inter-American Development Bank, 2010.

Von Baer, Heinrich, Torralbo, F. “Chile Descentralizado Desarrollado: fundamentos y propuestas para construir una política de estado (2014-2030) y un nuevo programa de gobierno (2014-2018) en descentralización y desarrollo territorial”, IDER Universidad de La Frontera, 2013.