

MODELOS ALTERNATIVOS DE DESCENTRALIZACION Y LA EXPERIENCIA CHILENA¹

Mario Marcel

I. INTRODUCCION

Desde comienzos de la década del 90, los procesos de descentralización en América Latina experimentaron tantos avances como retrocesos. El entusiasmo por la descentralización que acompañó al proceso de democratización en algunos países fue en varios casos seguido de crisis y restricciones a las facultades de los gobiernos subnacionales en otros.

Aunque de manera más atenuada, Chile no ha sido una excepción en esta materia. Desde el retorno a la democracia, la descentralización ha figurado como una de las principales prioridades declaradas por todos los sectores políticos. Esto se ha expresado en varias reformas legales y en un volumen creciente de recursos y responsabilidades administradas a nivel subnacional. No obstante los avances logrados y la ausencia de crisis como las que han marcado la gestión subnacional en otros países de la región, el proceso de descentralización en Chile se ha visto marcado por notorias señales de desconfianza hacia la gestión local y regional, alimentadas por casos de clientelismo político y por las limitadas capacidades administrativas de muchos municipios y gobiernos regionales. Esto se ha traducido en la presencia de instrumentos ambiguos de descentralización y periódicas tensiones entre el nivel central y la administración local y regional.

Trayectoria de la descentralización en Chile

El fortalecimiento del rol de los municipios formó parte importante de las primeras propuestas programáticas de la Concertación tras el Plebiscito de 1998. Estas orientaciones se expresaron al poco andar del gobierno de Aylwin en la Reforma Constitucional de 1991, que democratizó la elección de alcaldes y concejales y creó los gobiernos regionales. Posteriormente, el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle expresó su voluntad descentralizadora en el aumento de la inversión de decisión regional (IDR). Durante el gobierno del Presidente Lagos la IDR experimentó cambios en su composición a favor de aquellos componentes que entregan mayor autonomía a los gobiernos regionales. No obstante, en la segunda mitad de esa administración el proceso descentralizador comenzó a perder impulso por una serie de factores, entre los que se incluyen la frustrada devolución de responsabilidades a las municipalidades en la administración de su personal, la larga discusión de la ley de Rentas Municipales II, el creciente uso de resquicios legales por parte de las municipalidades para endeudarse y la aplicación del enfoque de Gestión Territorial Integrada (GTI). Este estancamiento en el proceso de descentralización marcó el comienzo del gobierno de la Presidenta Bachelet.

¹ Documento realizado en julio de 2008.

La descentralización en Chile ha reclamado una intensa actividad legislativa. Desde 1990, se han aprobado tres reformas a las normas constitucionales sobre administración territorial y solo durante el período 2000-2005 se dictaron 23 leyes² en materia territorial. Este conjunto de reformas ha estado orientado a estructurar institucionalmente a los gobiernos regionales y los municipios en armonía con el mantenimiento de un estado unitario y la democratización del país, otorgando a dichos gobiernos un control creciente sobre los recursos públicos.

Mientras los gobiernos regionales incrementaron su capacidad de decisión sobre la asignación de recursos de inversión pública hasta abarcar a casi un 60% de esta última, las municipalidades han incrementado su gasto más rápido de lo que ha crecido el país y el gasto público. Es así como en la actualidad éstas administran recursos equivalentes a un 15% del gasto del gobierno central, comparado con un 10% en 1990.

De los recursos administrados por las municipalidades en la actualidad aproximadamente la mitad corresponde a ingresos propios financiados principalmente con la recaudación del impuesto territorial, permisos y patentes de beneficio municipal, un tercio proviene del Fondo Común Municipal (FCM) y el resto corresponde a transferencias del gobierno central, principalmente para la administración de establecimientos educacionales y de salud primaria.

Sin embargo, no todos los recursos sobre los cuales tienen decisión los gobiernos subnacionales pasan por sus presupuestos. La inversión de decisión regional (IDR), que incluye al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y otros programas de inversión pública que requieren de aprobación de los Consejos Regionales (CORE) o municipios, se ubicó en 2006 en un 57% de la inversión pública total. Una parte de esta inversión (fundamentalmente FNDR) corresponde a infraestructura local que surge de proyectos elaborados por los municipios y eventualmente se transfiere a éstos. Si estos recursos se agregan a los presupuestos municipales, su peso en relación al gasto del gobierno central se elevaría de 15% a 20%.

En base a lo anterior puede argumentarse que, al menos en materia de recursos, los gobiernos subnacionales han dejado de constituir un componente marginal de la institucionalidad y las políticas públicas en Chile.

Perspectiva del estudio

No obstante, el traspaso de recursos o autoridad no agota un proceso de descentralización. El volumen de dichos traspasos, de hecho, no es un indicador suficiente del éxito de un proceso de descentralización. Al menos desde un punto de vista económico, la descentralización tiene que ver con la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos. Este estudio aborda el proceso de descentralización en Chile desde esta perspectiva.

² Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2006), "Memoria de la Descentralización 2000-2006".

En particular, en este estudio se sostiene que los procesos de descentralización pueden entenderse económicamente desde dos enfoques alternativos: el de la elección pública local y el de la relación principal-agente.

El enfoque de la elección pública local asimila la eficiencia distributiva con la capacidad de asignar funciones y competencias entre niveles de gobierno de tal manera que la asignación de recursos responda a las preferencias de las comunidades que apropian sus beneficios. Bajo este enfoque, la descentralización contribuye a la eficiencia en la asignación de los recursos públicos en la medida en que los gobiernos subnacionales cuenten con responsabilidades y facultades para proveer a las comunidades locales con servicios públicos de acuerdo a las preferencias de éstas últimas.

Por su parte, el enfoque de agente-principal concentra su atención en la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos y, en particular, en la capacidad de alinear las acciones de los agentes del estado con los objetivos de su principal, la autoridad política. En el caso de la descentralización, se identifica al gobierno central como el principal y a los gobiernos subnacionales como agentes de éste, de tal modo que la eficiencia pública depende de la capacidad del gobierno central de generar las reglas, incentivos y sistemas de supervisión que conduzcan el desempeño de los gobiernos subnacionales hacia el logro de los objetivos buscados por la política nacional.

Los dos enfoques citados expresan objetivos distintos y se traducen en estructuras distintas de competencias y atribuciones. Así, el enfoque de la elección pública local pone el acento en la flexibilidad y las competencias con que cuentan los gobiernos subnacionales para responder a las preferencias de la comunidad local por bienes y servicios públicos cuyos beneficios son apropiados en ese nivel. Por su parte, el enfoque de principal-agente enfatiza la estructura de incentivos y mecanismos de supervisión que permiten que los gobiernos subnacionales (agentes) actúen de acuerdo a la función objetivo del gobierno central (principal).

Aunque los dos enfoques propuestos reflejan lógicas distintas y conducen a sistemas de relacionamiento intragubernamental muy diferentes, ellos tienden a coexistir en la mayoría de las experiencias reales de descentralización. Esto significa que lo que tiende a encontrarse en la práctica es que algunas funciones ejercidas al nivel subnacional responden a un enfoque, y otras, al enfoque alternativo. Así por ejemplo, es posible que la regulación del uso del espacio urbano responda al enfoque de elección pública local, mientras que la administración de escuelas lo haga al enfoque de agente-principal.

En estas circunstancias, la eficiencia del proceso de descentralización depende fundamentalmente de tres condiciones:

- Que las funciones que responden al enfoque de elección pública local se desempeñen y se financien en condiciones que faciliten el ejercicio de la autonomía local.
- Que en las funciones que responden al enfoque de agente-principal se cuente con esquemas de incentivos y supervisión apropiados

- Que los mecanismos institucionales aplicables a cada función reconozcan estas diferencias. En el ejemplo del párrafo anterior, sería igualmente ineficiente que los municipios fueran completamente autónomos en la administración de sus escuelas y que el uso del suelo urbano estuviera mandatado desde el nivel central.

Contenidos principales

Este trabajo analiza la experiencia chilena de descentralización argumentando que, en la práctica, la asignación de recursos y responsabilidades a los gobiernos subnacionales ha combinado los enfoques de elección pública local y de agente-principal de manera generalmente acertada. Esto, sin embargo, no significa que no existan debilidades en el marco institucional subnacional ni que exista el riesgo de cometer errores en la vinculación de funciones y marco institucional en el futuro. En efecto, una adecuada conducción del proceso de descentralización requiere reconocer a priori la racionalidad a la que éste está respondiendo.

El capítulo II desarrolla conceptualmente los dos enfoques alternativos que guían los procesos de descentralización, estableciendo un vínculo entre ellos, las funciones asignadas al nivel subnacional y sus fuentes de financiamiento. El capítulo III aplica estos conceptos al análisis del proceso de descentralización en Chile, argumentando que éste, como en la mayoría de los países del mundo, constituye un híbrido de ambos enfoques, concluyendo que, en general, la institucionalidad aplicada a cada función subnacional parece ajustarse a la naturaleza de cada una. El último capítulo se focaliza en el caso de los municipios, discutiendo algunos de los riesgos a que se enfrenta el proceso de descentralización en Chile desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos. El capítulo concluye argumentando que la noción de un “Pacto Fiscal Municipal”, parece ser un mecanismo adecuado para alcanzar los consensos necesarios para seguir conciliando la eficiencia distributiva con los objetivos políticos del proceso de descentralización en el país.

II. ENFOQUES ALTERNATIVOS SOBRE DESCENTRALIZACION

La descentralización ha estado en la primera línea de la discusión sobre reforma del estado durante los últimos 20 años. Pese a ello subsisten confusiones conceptuales sobre el contenido y los efectos esperados de la descentralización. Esto ocurre, en parte, porque cuando se habla de descentralización no todos entienden lo mismo. Muchas veces se usa el mismo término para aludir a una distribución más pareja de la población y la actividad económica en el territorio, que para referirse al traspaso de decisiones desde el nivel superior de una jerarquía institucional o la incorporación de la comunidad local en la asignación de recursos públicos, cuando en realidad se trata de procesos muy distintos.

Distinciones básicas

Por descentralización podemos entender genéricamente cualquier proceso tendiente a reducir la concentración del poder político, la capacidad económica o las decisiones administrativas en un determinado agente o unidad territorial mediante su traslado o reasignación hacia entidades orgánica y funcionalmente diferenciadas. Desde esta perspectiva podemos hablar tanto de descentralización *funcional*³, cuando el punto de referencia es la estructura de una organización, como de descentralización *territorial*, cuando el punto de vista es la estructura político-administrativa del país. No obstante, en lo que sigue de este informe al hablar genéricamente de descentralización estaremos haciendo referencia exclusivamente a su dimensión territorial.

La descentralización puede ser de distintos tipos según si el objeto de este proceso es la distribución del poder político, la administración de los recursos fiscales, las competencias administrativas, la población o la producción. Mientras en los primeros tres casos hablaremos de descentralización política, fiscal o administrativa, para los últimos dos hablaremos de *desconcentración territorial*. Esta distinción tiene por objeto separar aquellos procesos que están sujetos al control del poder político de aquellos que son más bien el producto de un conjunto de fuerzas económicas y sociales que las autoridades están lejos de controlar plenamente.

Descentralización y eficiencia económica

Aunque la descentralización es, en la práctica un proceso esencialmente político, se ha elaborado un conjunto de teorías que la fundamentan desde el punto de vista económico. En particular, se argumenta que la descentralización fiscal permite elevar el bienestar de la ciudadanía en la medida que mejore la *eficiencia* en la provisión de bienes y servicios públicos⁴.

Desde este punto de vista la descentralización se justifica en la *diversidad*. Al existir bienes y servicios públicos que son consumidos en un patrón espacial diferenciado, por comunidades con preferencias diversas, los gobiernos subnacionales pueden incrementar

³ Así por ejemplo, un buen número de instituciones públicas en Chile son definidas como *servicios descentralizados* porque la ley les otorga autonomía funcional respecto de los ministerios y otros órganos de la administración del Estado.

⁴ Bahl y Linn, "Urban Public Finance in Developing Countries", World Bank, 1992.

el bienestar general ajustando la asignación de recursos públicos y su financiamiento a las prioridades y capacidades de sus comunidades. Por las mismas razones, un sistema de descentralización es eficiente cuando los gobiernos subnacionales cumplen funciones que permiten aprovechar las ventajas de la asignación local de recursos y cuentan con autoridad fiscal para hacerlo.

Un análisis cuidadoso del razonamiento anterior muestra, sin embargo, que para que la descentralización incremente la eficiencia en la provisión de bienes públicos se requiere cumplir tres supuestos fundamentales:

- a. Un marco de competencias de los gobiernos subnacionales concentradas en bienes y servicios públicos cuyos beneficios se captan predominantemente en el territorio bajo la responsabilidad de dichos gobiernos.
- b. La existencia de mecanismos de decisión individual y colectiva por parte de la comunidad local o regional, que le permitan expresar sus preferencias por bienes y servicios públicos a las autoridades y sancionar a éstas en caso de incumplimiento.
- c. La existencia de suficiente flexibilidad fiscal a nivel local, como para que las autoridades subnacionales puedan ajustar la oferta de bienes y servicios públicos a las preferencias de la comunidad.

Mientras la segunda condición determina la posibilidad de revelar las preferencias de la comunidad, la tercera determina la viabilidad de materializar dichas preferencias en prestaciones concretas.

Las condiciones anteriores no se cumplen con facilidad. La flexibilidad administrativa rara vez es suficientemente amplia y a menudo está limitada por normas de aplicación general en la administración pública. La gobernabilidad en el nivel subnacional, por su parte, depende de la existencia de mecanismos de carácter político-institucional que comuniquen a las autoridades con la comunidad, tales como la designación democrática de las autoridades municipales o regionales debidamente mandatadas para materializar las preferencias de la ciudadanía; mecanismos electorales o paraelectorales a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar sus preferencias, y sistema de fiscalización y control sobre las autoridades.

Enfoques alternativos sobre descentralización

Cuando factores propios de la realidad en que se desenvuelven los estados dificultan el cumplimiento de las condiciones políticas e institucionales para una descentralización exitosa, se abren dos opciones.

La primera es perfeccionar el sistema institucional para facilitar las decisiones locales. En esta línea se inscribe la elección democrática de las autoridades, la creación de consejos con facultades fiscalizadoras y/o comités consultivos con la participación de representantes de la sociedad civil, el perfeccionamiento de los mecanismos de control social sobre las autoridades, el desarrollo de procesos participativos de planificación, la rendición de cuentas públicas y la entrega de mayor autonomía financiera y administrativa

a los gobiernos subnacionales. Todas estas opciones se inscriben dentro de un enfoque de *elección pública local*.

El segundo camino es considerar a los gobiernos subnacionales no como intérpretes y ejecutores de la voluntad de la comunidad, sino como agentes del gobierno central en la comuna o la región, y sometidos, por tanto, a las directivas de este último. Bajo este enfoque, el fundamento de la descentralización no se encuentra en la asignación de recursos sino en la eficiencia productiva. En efecto, determinadas funciones públicas pueden enfrentar grandes ineficiencias administrativas y dificultades prácticas al ser administrados centralmente, en especial cuando se trata de pequeñas unidades que prestan un servicio relativamente homogéneo, como la educación o la atención primaria de salud. En estos casos, la problemática se traslada a cómo estructurar un sistema de normas, incentivos y sanciones que asegure que las instituciones del nivel subnacional (agentes) cumplan sus funciones de acuerdo a las prioridades establecidas por el nivel central (principal). A este enfoque se les denomina de *principal-agente*.

En la práctica es difícil encontrar experiencias en las cuales estos enfoques se apliquen de manera pura. Más común es encontrar combinaciones de ambos en relación a las diversas funciones que desempeñan los gobiernos subnacionales. Así por ejemplo, el enfoque de elección pública local tiende a ser más pertinente respecto de las funciones vinculadas a la administración del territorio y a la provisión de infraestructura de utilidad local o regional. El enfoque de principal-agente, por su parte, es más pertinente en relación a la administración de escuelas y consultorios de salud, donde existen políticas y estándares nacionales, así como respecto de la provisión de infraestructura cuyos beneficios son compartidos entre varias jurisdicciones (ver Cuadro 1).

Asimismo, existen instrumentos y procesos que son comunes a ambos enfoques y que deben formar parte de cualquier agenda de fortalecimiento de la gestión subnacional. Entre ellos se destaca el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación, que permitan generar información, tanto a la ciudadanía sobre el desempeño de las administraciones subnacionales, como al nivel central sobre el logro de los resultados esperados de la gestión de éstas.

Cuadro 1

Enfoques de relación gobierno central-gobiernos subnacionales y locales

	PRINCIPAL-AGENTE	ELECCIÓN PÚBLICA LOCAL
MARCO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Planes y programas nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Preferencias de la comunidad local
FUNCIONES PERTINENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de escuelas, consultorios de salud • Inversiones con externalidades a nivel nacional • Administración de programas y ejecución de proyectos sin economías de escala 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración del territorio • Provisión de infraestructura de beneficio local y regional • Provisión de servicios locales (alumbrado público, aseo)
FINANCIAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias condicionadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos de beneficio local • Coparticipación tributaria • Cobro por servicios • Transferencias no condicionadas • Endeudamiento
INSTRUMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación de metas • Contractualización de relaciones intragubernamentales (convenios de desempeño, convenios de programación) • Evaluación del desempeño • Incentivos económicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Elección de autoridades • Mecanismos de participación y democracia directa (cabildos, presupuestos participativos) • Rendición de cuentas • Flexibilidad administrativa • Reconocimiento
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de información, monitoreo y evaluación 	

Fuente: elaboración propia.

Modelos de descentralización y finanzas subnacionales

Como puede apreciarse en el Cuadro 1, la manera en que se estructuren las finanzas municipales depende en buena medida del enfoque que se aplique en el proceso de descentralización.

En un enfoque de elección pública local interesará que los recursos se administren con la mayor flexibilidad posible, de modo que contribuyan a adaptar la oferta de servicios a las necesidades de la comunidad local. Asimismo, contribuirá a fortalecer la lógica de elección pública el que se recurra a fuentes de financiamiento que guarden una relación más estrecha con los servicios prestados, de modo que la comunidad local internalice los costos de oportunidad de la prestación de dichos servicios. Especialmente importante en este sentido es contar con ingresos tributarios que graven factores poco móviles o hechos económicos con una clara vinculación territorial, cuyas tasas puedan ser modificadas por la autoridad local, y con cobros por servicios. En un enfoque de elección pública local también es importante minimizar los desbalances horizontales -entre jurisdicciones- y, especialmente, los desbalances verticales -entre ingresos y gastos agregados-, minimizando la dependencia de transferencias del gobierno central. En caso que se deba

recurrir a estas últimas, es deseable que se apliquen del modo más automático, predecible e incondicional posible, resguardando la autonomía de la autoridad local para resolver sobre la canasta de servicios provistos a la comunidad.

En un enfoque agente-principal, en cambio, los desbalances verticales no son disfuncionales al modelo de relaciones intergubernamentales. Al contrario, es propio de dicho enfoque el que los gobiernos subnacionales se financien en gran medida con transferencias del gobierno central, orientadas a determinados fines y/o condicionadas para que el agente las aplique para lograr los objetivos del principal. Esto no descarta, por cierto, el que los gobiernos subnacionales cuenten con recursos propios, pero es probable que éstos sean requeridos para cofinanciar programas e inversiones, de modo de maximizar la racionalidad en la asignación de recursos, fortaleciendo el sistema de incentivos sobre el cual descansa en buena medida la efectividad de este tipo de enfoque.

El endeudamiento es un mecanismo de financiamiento más adecuado para un proceso de descentralización guiado por el enfoque de elección pública local, permitiendo que los desembolsos asociados a un proyecto o programa concentrado en el tiempo puedan distribuirse en plazos más largos, que se extiendan hacia la etapa en que la comunidad perciba sus beneficios. En un modelo de agente-principal, en cambio, el endeudamiento puede ser expresión de insuficiencias en los aportes desde el gobierno central o de un sistema de supervisión e incentivos ineficaz.

En cualquiera de los dos enfoques, para que el sistema de financiamiento contribuya a los objetivos buscados (eficiencia en la asignación o en el uso de los recursos), es fundamental que las responsabilidades asignadas a los gobiernos subnacionales sean consecuentes con dichos enfoques. Una combinación de funciones de un enfoque y financiamiento propio del enfoque opuesto puede resultar fatal para la sostenibilidad del proceso de descentralización. Por la misma razón, cuando ambos enfoques coexisten en un mismo sistema, es importante que los mecanismos de financiamiento consistentes con cada uno estén claramente diferenciados.

Problemas tipo

En virtud de lo anterior, podemos concluir que en un proceso de descentralización pueden producirse tres tipos de errores:

- a. Error tipo I: que en un proceso guiado por el concepto de elección pública local, la provisión de bienes y servicios públicos por el gobierno subnacional no responda a las preferencias de la comunidad, ya sea porque éstas no cuentan con un canal adecuado de expresión o porque el gobierno subnacional no cuenta con la voluntad o la flexibilidad para hacerlo.
- b. Error tipo II: que en un proceso guiado por el concepto de agente-principal, las acciones del gobierno subnacional no respondan a los objetivos del principal. Esto puede ocurrir por la debilidad del sistema de incentivos aplicados, por un grado excesivo de autonomía del gobierno subnacional o por la ausencia de mecanismos de control.

- c. Error tipo III: que las funciones de los gobiernos subnacionales estén enmarcadas en condiciones institucionales que responden al concepto inapropiado. Esto ocurre cuando existe un desajuste (*mismatch*) entre el nivel en que se toman las decisiones de provisión de bienes y servicios públicos y el nivel en que se apropia el grueso de los beneficios de éstos.

Un ejemplo del primer tipo de problemas es cuando la autoridad local adopta decisiones sobre provisión de servicios apropiados localmente, como la recolección de basura, el alumbrado público o la mantención de parques, sin consultar a la comunidad. Un ejemplo del segundo tipo de problemas es cuando el gobierno central genera incentivos o control muy débiles sobre la gestión municipal de escuelas y consultorios de salud. Y un ejemplo del tercer tipo de problemas es cuando el nivel local se hace cargo de la provisión de bienes públicos, como la defensa o la administración de justicia, cuyos beneficios se apropian fundamentalmente al nivel del estado nacional.

De esta manera, los problemas que se observen en la gestión financiera municipal en experiencias concretas puede ser producto tanto de abusos del sistema, incompetencias de la autoridad subnacional, debilidad de los mecanismos de gobernabilidad (elección pública local) o de control (agente-principal) o, en definitiva, de problemas en el diseño y consistencia del sistema.

III. AVANCES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

El proceso de descentralización en Chile se ha desarrollado ininterrumpidamente a lo largo de las últimas dos décadas. Este proceso ha estado acompañado por una periódica adaptación del marco legal y un crecimiento sostenido de los volúmenes de ingresos administrados, intermediados o asignados por los gobiernos regionales y municipalidades.

El que el proceso de descentralización se haya desarrollado sostenidamente, sin grandes sobresaltos, hace que la experiencia chilena destaque en un contexto latinoamericano marcado por el conflicto y las crisis en esta materia. Aún así, Chile sigue manteniendo una estructura institucional y financiera bastante centralizada en relación a la mayor parte de los países comparables de la región.

Antecedentes básicos sobre la institucionalidad subnacional en Chile

La normativa que rige la gestión financiera de los municipios chilenos es particularmente compleja, pues mientras por un lado garantiza su autonomía política y administrativa para gestionar sus recursos, por otro les impone una serie de regulaciones, límites y obligaciones. Entre estas últimas regulaciones se cuentan:

- a. La aplicación de las normas del resto del sector público sobre clasificación presupuestaria y contabilidad gubernamental.
- b. La sujeción al control externo de la Contraloría General de la República.
- c. La regulación por ley de sus ingresos tributarios y la administración de los mismos por instituciones del gobierno central como el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República.
- d. La limitación de sus gastos corrientes a una proporción de sus ingresos propios.
- e. La asignación de ciertos ingresos a inversión.
- f. La separación presupuestaria de los recursos provenientes de transferencias del gobierno central para financiamiento de servicios de educación y salud.
- g. La prohibición de endeudarse salvo que una ley explícitamente lo autorice.

Este conjunto de regulaciones sin duda refleja gran prudencia por parte del legislador en cuanto a la gestión financiera local, pero también una cierta desconfianza respecto de la capacidad de las municipalidades de gestionar sus recursos con responsabilidad y eficiencia.

Esta prudencia y desconfianza no sólo se fundamentan en las malas experiencias de otros países de la región en la materia, sino que también en la realidad observada en la gestión de muchos municipios a nivel nacional. De hecho, pese a este conjunto de restricciones, un conjunto de municipios se las ha arreglado para acumular un alto volumen de obligaciones con proveedores, instituciones previsionales y el propio FCM. En los últimos años varias municipalidades lideradas por alcaldes elegidos con fuerte respaldo popular han caído en la insolvencia y sus alcaldes han sido sometidos a procesos judiciales. De acuerdo a estimaciones de la Contraloría General de la República, la suma de deudas por distintos

conceptos de los municipios del país llegaba a fines de 2006 a 250 millones de dólares, equivalente a un 12% de los ingresos municipales anuales totales.

Detrás de esta situación se encuentran varios factores, entre ellos:

- a. Limitadas competencias de los responsables de la gestión financiera local.
- b. Actitudes irresponsables de las autoridades locales.
- c. Problemas en la estructura de responsabilidades y financiamiento municipal.
- d. Un marco normativo que no está operando con eficacia.

De esta manera, aunque Chile ha logrado evitar las crisis fiscales subnacionales que han afectado a otros países de la región en los últimos 20 años, no se puede descartar que ello ocurra en el futuro.

Del lado de la regionalización, los principales avances de las últimas dos décadas han residido en la instalación de los gobiernos regionales como nueva figura institucional y en el progresivo traspaso de decisiones sobre asignación de recursos de inversión pública a este nivel de gobierno. Es así como en la actualidad cerca de un 60% de la inversión pública está sujeta a la decisión o acuerdo de los gobiernos regionales, a través de sus Consejos Regionales.

No obstante lo anterior, la regionalización ha mantenido una serie de figuras institucionales ambiguas que siembran dudas sobre la profundidad real del proceso. Entre éstas destacan:

- a. La caracterización de la institucionalidad regional como “gobierno regional” y su ubicación como servicio público descentralizado (desconcentrado) del gobierno central.
- b. El nombramiento de los intendentes por parte del Presidente de la República.
- c. El doble rol de los intendentes como representantes del Presidente de la República en la región y como jefes del gobierno regional.
- d. La elección indirecta de los consejeros regionales.
- e. La lentitud en el traspaso de personal calificado desde los ministerios sectoriales a los gobiernos regionales.
- f. La concentración de responsabilidades de los gobiernos regionales en el ámbito de la inversión.
- g. La importancia de instrumentos como la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), la Inversión Sectorial de Asignación Local (IRAL) y diversos mecanismos de información, coordinación y conciliación dentro de la Inversión de Decisión Regional (IDR).

El conjunto de estos factores determina que los gobiernos regionales sean aún una figura institucional y operativa relativamente frágil, caracterizada por una alta rotación de

intendentes y de personal profesional, relaciones clientelísticas al interior de la región y una alta volatilidad de la capacidad para ejecutar inversiones.

Caracterización de la descentralización en Chile

El proceso de descentralización fiscal en Chile puede caracterizarse a partir de seis elementos principales:

- a. La entrega de un grado de autonomía a las municipalidades y gobiernos regionales limitado por la mantención de la estructura institucional propia de un estado unitario y la influencia de una tradición fuertemente centralista. Estas limitaciones son especialmente notorias en el caso de los gobiernos regionales, constituidos como servicios públicos descentralizados, sin autonomía política ni legislativa ni ingresos propios. Aunque las municipalidades gozan de un mayor grado de autonomía político-administrativa, no cuentan con facultades para regular ni administrar los impuestos y derechos que aplican.
- b. Un desarrollo limitado de los mecanismos de participación de la comunidad local. Esta limitación se expresa en que los alcaldes cuentan con un alto grado de autonomía en relación a los Concejos Municipales, en que las instancias de participación ciudadana, como los Consejos Económicos y Sociales Provinciales tienen una presencia muy limitada y en que los consejeros regionales son elegidos a través de un procedimiento indirecto. En estas circunstancias, las oportunidades de participación ciudadana en las decisiones locales y regionales está en buena medida sujeta a la voluntad del alcalde o del intendente regional.
- c. Un régimen relativamente simple de distribución de funciones y financiamiento consistente con algunos principios básicos de federalismo fiscal. Así, los municipios cuentan con un régimen prácticamente autárquico de financiamiento en el que, en lugar de los mecanismos de coparticipación de impuestos, característico de otros países de América Latina, éstos perciben la totalidad de la recaudación del impuesto territorial, la que es redistribuida entre ellos por el FCM. Estos recursos son aplicados al financiamiento de funciones concentradas en la prestación de servicios de alta incidencia territorial. Los servicios traspasados de educación y salud se financian con transferencias determinadas a través de fórmulas preestablecidas. Los gobierno regionales, por su parte, cuentan con funciones concentradas en el desarrollo de infraestructura de beneficio local, la que financian principalmente con transferencias del gobierno central determinadas también por una fórmula preestablecida.
- d. La operación de un conjunto relativamente amplio de mecanismos indirectos de administración de recursos por parte de las municipalidades y gobiernos regionales. Tales mecanismos, como los de inversión sectorial de asignación regional o la participación de los municipios en la aplicación de calificación de elegibilidad para el acceso a subsidios, fueron concebidos originalmente como soluciones de compromiso ante el riesgo de entregar el control de grandes volúmenes de recursos públicos a entidades con experiencia limitada, pero han

tendido a prolongarse en el tiempo como producto de la resistencia de los servicios sectoriales a transferir sus competencias.

- e. Una marcada homogeneidad en el proceso de traspaso de responsabilidades, competencias y recursos a las entidades subnacionales, estableciéndose escasas distinciones en atención a las fuertes diferencias socioeconómicas y culturales entre las regiones y comunas del país, así como en las capacidades administrativas de municipalidades y gobiernos regionales.
- f. Un amplio conjunto de regulaciones orientadas a generar disciplina financiera, expresado en parte en la estructura de funciones y financiamiento observada anteriormente, así como en la inclusión de los gobiernos regionales en la Ley de Presupuestos del Sector Público y la prohibición de endeudamiento municipal sin la autorización de una ley.

De esta manera, el proceso de descentralización en Chile se ha desarrollado con una lógica vertical (*top-down*), conducido desde el centro y resguardando la consistencia entre las competencias traspasadas y los instrumentos empleados con la racionalidad para su administración en el nivel subnacional. Al mismo tiempo, el traspaso de responsabilidades y recursos ha estado acompañado de un especial cuidado por mantener la disciplina fiscal.

Pese a estas características, el proceso de descentralización no ha seguido una racionalidad única, sino que, como muestra el Cuadro 2, ha combinado elementos de elección pública local (FNDR de libre asignación, libertad de las municipalidades para definir prioridades y asignar recursos, mecanismos de planificación regional y local) y elementos de la lógica principal-agente (doble carácter institucional del intendente, ISAR, subvenciones educacionales, asignación per cápita en atención primaria, convenios de programación).

Como señalan Wiesner y Prada (2003), la prudencia fiscal acompañada con un alto nivel de desarrollo institucional y de un entorno sectorial intensivo en incentivos para elevar la eficiencia en las asignaciones de los recursos, le ha permitido a Chile capitalizar buena parte de los beneficios potenciales del proceso de descentralización⁵.

A pesar de estos logros que han posibilitado una asignación eficiente y equitativa a nivel subnacional, el modelo chileno de descentralización presenta algunas deficiencias. Ya en 1994 un estudio del Banco Mundial señaló como problemas del modelo⁶:

- a. La necesidad de incrementar los gastos municipales en algunos sectores, y así compensar los déficits en las transferencias del gobierno central y la autonomía limitada para la prestación de algunos servicios.

⁵ Wiesner, E. y D.F. Prada (2003), "Descentralización y Equidad en América Latina: Enlaces Institucionales y de Política", Volumen 227 de Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

⁶ World Bank (1994), *Chile - Subnational government finance*. A World Bank country study. Washington, DC: The World Bank.

- b. La falta de definición o definición inadecuada de la asignación de funciones en lo que respecta al suministro y financiamiento de algunos servicios municipales.
- c. La falta de flexibilidad en el acceso de recursos.
- d. Débiles incentivos para una buena asignación de los recursos de inversión debido a la ausencia de esquemas de cofinanciamiento. Parte importante de estas observaciones sigue siendo relevantes hoy.

Cuadro 2

Instrumentos de financiamiento subnacional en Chile, según enfoques

PRINCIPAL-AGENTE	ELECCIÓN PÚBLICA LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> • Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) • Convenios de programación de inversiones • Pagos por beneficiario (subvenciones educacionales, per cápita para salud municipal) • Programa Público de Inversiones en la Región (PROPIR) • Programa de Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU) 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto territorial • Derechos y patentes • Cobros por servicios • Fondo Nacional de Desarrollo Nacional (FNDR) • Fondo Común Municipal (FCM)

Fuente: elaboración propia.

Desarrollos recientes

Durante el gobierno del Presidente Lagos el proceso de descentralización experimentó un cierto giro, al menos en el nivel regional. En efecto, después de haberse fijado nuevas metas para el incremento de la proporción de la IDR en la inversión pública total, crear nuevos programas ISAR, IRAL e incorporar nuevos recursos al FNDR, el gobierno resolvió centrar su atención en la coordinación de las decisiones de inversión en el nivel regional. Con este objeto se promovió la formulación de Estrategias de Desarrollo Regional (EDR), la formulación de planes plurianuales de inversión y la concertación del anteproyecto regional de inversiones (ARI), todo ello respaldado por la incorporación del sistema de Gestión Territorial Integrada en los Programas de Mejoramiento de Gestión de los servicios públicos con presencia regional (PMG-GTI). El énfasis puesto en este período en la gestión territorial integrada y en la coordinación entre entidades sectoriales y regionales fue acompañado de una desaceleración del proceso de traspaso de competencias en materia de inversión e involucró, en consecuencia, un fortalecimiento relativo de la racionalidad principal-agente.

El Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet para el período 2006-2010 retomaba el énfasis en el fortalecimiento de la autonomía y la capacidad de decisión de los

gobiernos subnacionales. Dicho énfasis se refleja en los siguientes compromisos en materia de descentralización:

- a. Elección directa de los consejeros regionales.
- b. Traspaso a los gobiernos regionales y municipales de todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio, incluyendo la construcción y conservación de calles, caminos locales, escuelas, consultorios, parques, plazas y centros comunitarios, la regulación del espacio urbano, la administración de propiedades públicas de uso regional, el transporte, la conservación del medio ambiente y de áreas protegidas, y la reacción ante emergencias.
- c. Traspaso a las regiones de buena parte de las funciones públicas de fomento productivo, respaldado por la creación de Agencias Regionales de Desarrollo.
- d. Traspaso de recursos y competencias de manera selectiva, permitiendo un avance más rápido de las comunidades con instituciones más exitosas.
- e. Desarrollo de mecanismos de presupuestos participativos para la asignación de recursos a proyectos de inversión.
- f. Promoción de un pacto fiscal entre el gobierno, las municipalidades y la ciudadanía, orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas.

Como puede apreciarse, luego de que los esfuerzos por elevar la coordinación regional de las inversiones revivieran una racionalidad principal-agente en el proceso de descentralización, las iniciativas propuestas en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet involucraban un importante giro en la dirección de fortalecer la gobernabilidad y autonomía subnacional, creando mayores espacios para la elección pública local.

No obstante, buena parte de estas iniciativas está aún por implementarse. En su lugar se han desarrollado esfuerzos por estabilizar financieramente a los municipios y gobiernos regionales, incrementando significativamente la subvención educacional, los aportes para salud primaria, los aportes fiscales al FCM y la creación de fondos especiales de apoyo a las municipalidades.

IV. DEBILIDADES, RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LA DESCENTRALIZACION EN CHILE

Si bien el proceso de descentralización en Chile en general cuenta con la consistencia necesaria entre las funciones subnacionales y la institucionalidad que las enmarca, éste no está exento de problemas, debilidades y riesgos. Para examinar esta situación, el presente capítulo evalúa la existencia de errores de los tres tipos identificados en el capítulo II y luego examina un área de especial sensibilidad como es el de las finanzas municipales. El capítulo termina ponderando la relevancia de un pacto fiscal municipal como mecanismo para resolver los problemas de la gestión administrativa y financiera de los municipios y reimpulsar el proceso de descentralización en el país.

Debilidades del proceso de descentralización

En el capítulo II se identificaron tres tipos de errores en la correspondencia entre funciones e institucionalidad en el nivel subnacional:

- a. Error tipo I: que en un proceso guiado por el concepto de elección pública local, la provisión de bienes y servicios públicos por parte del gobierno subnacional no responda a las preferencias de la comunidad.
- b. Error tipo II: que en un proceso guiado por el concepto de agente-principal, las acciones del gobierno subnacional no respondan a los objetivos del principal.
- c. Error tipo III: que las funciones de los gobiernos subnacionales estén enmarcadas en condiciones institucionales que responden al concepto inapropiado (*mismatch*).

¿Cuán presentes están estos tipos de errores en Chile?

Los errores del tipo I se manifiestan en Chile especialmente en dos dimensiones: las debilidades de los mecanismos de participación ciudadana local y las inflexibilidades de la gestión subnacional.

Los mecanismos de participación ciudadana a nivel local y regional están fundamentalmente acotados a la elección de alcaldes, concejales y consejeros regionales. Más allá de los procesos electorales, la participación de la ciudadanía en decisiones sobre provisión de bienes y servicios y la asignación de recursos de inversión está limitada a la voluntad de las autoridades correspondientes.

En el caso de los municipios, esta situación se ve agravada por el marcado desequilibrio entre el poder del alcalde y del Concejo Municipal. En efecto, el régimen político que impera en los municipios chilenos puede ser calificado esencialmente como “presidencialista”, concentrando en la figura del alcalde una amplia cuota de las decisiones sobre generación, distribución y aplicación de los recursos municipales. La existencia de débiles contrapesos institucionales y débiles mecanismos de rendición de cuentas facilita el desarrollo de prácticas clientelísticas a nivel local, las que periódicamente se expresan en denuncias e investigaciones sobre irregularidades.

En el nivel regional, la principal debilidad de los mecanismos de representación está dada por la presencia de un intendente no elegido, sino designado por el Presidente de la República, y por consejeros regionales elegidos indirectamente, por votación de los

concejales de los municipios de la región. Esto hace que ninguna de las dos figuras institucionales del gobierno regional ejerza su cargo en función de la voluntad de la comunidad, sino a la de “electores” con intereses y prioridades distintas. Esta situación se manifiesta en una tendencia de los consejeros regionales a resolver la distribución de los recursos de inversión sobre la base de un “cuoteo” local, y en una alta rotación de los intendentes, que responde a coyunturas y negociaciones políticas que trascienden a la región.

Por otra parte, la flexibilidad administrativa de los municipios y gobiernos regionales para responder a las preferencias de la comunidad son limitadas, aún si éstas tuvieran los medios adecuados para expresarse. Un primer ámbito de inflexibilidad se produce en el financiamiento de ambos niveles de gobierno. Mientras el enfoque de elección pública local demanda capacidad de los gobiernos subnacionales para adecuar la carga tributaria a los costos de los servicios demandados por la ciudadanía para asegurar racionalidad en el uso de los recursos, en Chile tal flexibilidad no existe. En el caso de los municipios, éstos no sólo no pueden ajustar las tasas del impuesto territorial (principal fuente de ingresos propios), sino que ni siquiera administran el impuesto. Por su parte, los gobiernos regionales no cuentan con ingresos propios y dependen exclusivamente de las transferencias del gobierno central para su financiamiento.

El gasto de municipios y gobiernos regionales también evidencia limitaciones importantes. La principal de ellas corresponde a la gestión de recursos humanos, donde ambos niveles de gobierno están sujetos a plantas de personal y escalas de remuneraciones fijadas por ley, a iniciativa del gobierno central. Particularmente reveladora es a este respecto la experiencia de los municipios. En este caso, a fines de la década del 90 se aprobó una reforma constitucional orientada a devolver a las autoridades locales las facultades en este ámbito. No obstante, tras casi 10 años de haberse aprobado, esta reforma no se ha aplicado debido a que las organizaciones de funcionarios han presionado al Ejecutivo y a los partidos políticos para no dictar la ley orgánica correspondiente.

Los errores del tipo II deben buscarse en la institucionalidad en que se desenvuelven las funciones que responden nítidamente a la lógica de agente-principal en el proceso de descentralización, cuales son la administración de los establecimientos de educación y de salud primaria traspasados a los municipios.

Particularmente notorio es a este respecto el caso de la educación municipalizada. En efecto, pese a responder claramente a una lógica de agente-principal, reflejada en metas, marcos curriculares, estándares y programas definidos desde el Ministerio de Educación, la institucionalidad que enmarca a esta función ha permitido amplios grados de flexibilidad a los administradores locales. Esta flexibilidad se refleja, primero, en las escasas condiciones requeridas para poner en marcha un establecimiento educacional y percibir la subvención estatal. Es así como Chile es el único país que, financiando el sistema educacional con aportes del Estado, admite que los establecimientos educacionales seleccionen a sus alumnos y efectúen cobros adicionales a sus familias. Aunque estas posibilidades están algo más restringidas para los establecimientos municipales que para

los particulares subvencionados, ellas ilustran el limitado nivel de exigencias que caracteriza al sistema chileno de subvenciones.

Esta situación se ve agravada por dos elementos adicionales. El primero corresponde a la debilidad del sistema de supervisión educacional, integrado por un reducido número de funcionarios, generalmente de elevada edad, con limitadas capacidades no sólo para asesorar a los establecimientos subvencionados, sino muchas veces incluso para visitarlos. El segundo elemento corresponde a la laxitud adicional que introduce en el sistema la inadecuada estructura institucional de la autoridad educativa. En efecto, esta autoridad concentra en un solo organismo funciones de promoción y fiscalización, dando origen a marcados conflictos de interés.

Los errores del tipo III corresponden a desajustes entre la naturaleza de las funciones ejercidas en el nivel subnacional y la institucionalidad que las rige, particularmente el caso de funciones que deberían responder a la lógica de elección pública local y están regidas por instituciones propias de una relación agente-principal, y viceversa.

El mejor ejemplo de este tipo de error se encuentra en el ámbito de la Inversión de Decisión Regional (IDR). Tal como se comentara anteriormente, ésta está compuesta tanto por fondos de libre decisión del consejo regional, como el FNDR, como por fondos pre-asignados centralmente, como ISAR e IRAL. En estos últimos casos, aunque el consejo regional tiene flexibilidad para asignar los recursos entre proyectos, no puede hacerlo entre sectores. Adicionalmente, mientras la cuota de FNDR que recibe anualmente una región está determinada por una fórmula y es, en consecuencia, predecible, los fondos de ISAR e IRAL son asignados entre regiones por los ministerios sectoriales correspondientes, pudiendo variar significativamente de un año a otro.

De esta manera, ISAR e IRAL, y otros mecanismos que involucran una participación aún más tenue de las instancias regionales, violan el principio de flexibilidad y autonomía de decisiones que debe caracterizar a todo proceso de descentralización guiado por la lógica de elección pública local. A este respecto debe dejarse claro que este desajuste existe porque el tipo de inversiones que se canaliza a través de estos mecanismos corresponde, precisamente, a inversiones cuyos beneficios se apropian principalmente en el nivel regional o local.

Cabe notar que ISAR e IRAL surgieron en la reforma constitucional de 1991, y su legislación complementaria, como soluciones de compromiso, justificadas por la incertidumbre sobre la capacidad de gestión de los gobiernos regionales. Dos décadas después, la permanencia de estos instrumentos no hace sino reflejar la desconfianza del nivel central, particularmente de los grandes ministerios sectoriales, frente a las autoridades e instituciones regionales.

Un área especialmente riesgosa: las finanzas municipales

El proceso de descentralización en Chile, en la medida que se proponga elevar la autonomía local y regional, no está exento de riesgos. La actitud de las autoridades indica que uno de los riesgos que más les preocupa es de carácter financiero. Existe evidencia

suficiente como para argumentar que tales temores no son infundados, al menos en lo que a las municipalidades se refiere.

En efecto, pese a las disposiciones constitucionales que establecen que las municipalidades sólo pueden endeudarse si una ley así lo autoriza, y pese a que no se ha dictado ninguna ley en tal sentido en los últimos años, las municipalidades han ido generando algunas modalidades encubiertas o indirectas de deuda. La dilatada discusión de la Ley de Rentas Municipales II en la primera mitad de la década del 2000, al postergar el acceso de las municipalidades a nuevos recursos, exacerbó esta situación.

Es así como en la actualidad las municipalidades establecen compromisos financieros distintos de lo que la ley entiende como deuda a través del leasing, el leaseback, la morosidad previsional, la postergación del integro de aportes al FCM y la postergación de pagos a proveedores.

De acuerdo a información de la Contraloría General de la República, se estima que a fines de 2006 las municipalidades del país acumulaban acreencias por alrededor de 250 millones de dólares, equivalentes a más de la mitad de su inversión anual.

En julio de 2005, la Dirección de Presupuestos presentó a la Comisión Mixta de Presupuestos un listado de diez factores que, a juicio de la institución, debilitan la disciplina financiera a nivel municipal. Estos son los siguientes:

- a. Aprobación de presupuestos con supuestos no realistas sobre ingresos y/o compromisos de gasto, sin sanciones efectivas para autoridades o funcionarios que contribuyeron a dichos errores.
- b. La iniciativa sobre denuncia de abandono de deberes del alcalde por deudas provisionales o con el FCM recae en los concejales, que muchas veces son parte interesada en la postergación de pagos.
- c. Ausencia de sanciones para alcaldes que dejan sus cargos legando situaciones deficitarias a sus reemplazantes.
- d. Ausencia de control y sanciones sobre el desempeño de la municipalidad en demandas judiciales que generan pasivos contingentes que, cuando se materializan, no son posibles de absorber en un marco de presupuestos anuales.
- e. Ausencia de información y control sobre la gestión de las corporaciones municipales para educación, que facilita un uso ineficiente o el desvío de recursos hacia fines no educacionales.
- f. Debilidad de controles sobre compromisos de recursos en el marco de registros sobre base de caja.
- g. Limitaciones de la información sobre deudas con proveedores y empresas de servicios, que lleva a subestimar compromisos económicos y distorsiona la evaluación de la gestión financiera de las autoridades municipales.

- h. Limitaciones legales sobre embargabilidad de los bienes municipales y venta de activos prescindibles, que genera impunidad y limita la capacidad para cumplir compromisos.
- i. Fijación de tasas tributarias por ley y administración por órganos del Ejecutivo que impiden que la comunidad enfrente costos reales de compromisos y programas impulsados por las autoridades municipales.
- j. Escasez de información pública sobre gestión financiera del municipio, que debilita el control de la comunidad sobre las autoridades locales y debilita las sanciones políticas a su comportamiento irresponsable.

Estos problemas configuran un panorama en que las limitaciones al endeudamiento formal están siendo soslayadas a través de mecanismos que no son sólo menos transparentes sino que considerablemente más costosos. Una mayor disponibilidad de recursos provenientes de la entrada en vigencia de nuevos avalúos de bienes raíces y de la Ley de Rentas Municipales II, así como la entrega de anticipos de aportes del gobierno central para atender situaciones de emergencia, ha llevado algún alivio a las finanzas municipales, pero no ha resuelto los problemas señalados y, en consecuencia, no garantiza que el riesgo de una crisis del sistema esté despejado.

De esta manera, la mayor disponibilidad de recursos municipales debería ser mirada como una oportunidad para introducir medidas preventivas, antes que una excusa para postergar una solución más definitiva.

La importancia de un pacto fiscal municipal

La estabilidad y profundización del proceso de descentralización en Chile depende en buena medida de la capacidad para optimizar la gestión financiera subnacional, especialmente a nivel de los municipios. Esto puede requerir ajustes en la estructura de responsabilidades y financiamiento, una mayor fiscalización o una estructura de incentivos más adecuada. Sin embargo, como muestra la experiencia internacional, el avance que pueda lograrse en estas materias depende de manera fundamental de la capacidad para generar información relevante, certera y oportuna sobre la gestión financiera municipal.

Para evitar una crisis fiscal subnacional en el futuro próximo es necesario actuar ahora. En esa línea, el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet para el período 2006-2010 proponía elaborar un “Pacto Fiscal Municipal”, que proveyera soluciones de fondo a los problemas de la gestión financiera municipal, fortaleciera la responsabilidad fiscal y eliminara resquicios que actualmente se utilizan para burlar las regulaciones vigentes. Un pacto de tales características requiere de un respaldo de los actores políticos involucrados.

Varios países de América Latina, como Brasil, México, Perú y Colombia introdujeron componentes subnacionales en recientes leyes de responsabilidad fiscal. Dicha legislación surgió en muchos casos como respuesta a situaciones financieras críticas en el nivel subnacional. La diferencia para Chile a este respecto es la posibilidad de actuar preventivamente.

Un componente imprescindible de cualquier estrategia de fortalecimiento de la disciplina fiscal a nivel subnacional en Chile, sea que ésta tome la forma de un Pacto Fiscal, una reforma legal, o cualquier otra, es el elevar la transparencia sobre la gestión financiera municipal. Ello permite fortalecer el proceso de descentralización en varios sentidos.

El primero, y más importante, es que fortalece el control de la ciudadanía sobre las autoridades locales. En este sentido debe destacarse que muchas de las ventajas que habitualmente se atribuyen a la gestión local por ubicarse ésta más cerca de la comunidad dependen crucialmente de que ésta última cuente con información sobre la gestión municipal. Particularmente relevante es a este respecto que la comunidad conozca cómo se están usando sus recursos, sus costos de oportunidad, la sostenibilidad de los programas y servicios locales que se les proveen y la propia solvencia económica del municipio. Por tanto, la transparencia sobre la gestión financiera municipal es un componente necesario para el funcionamiento de la democracia a nivel local.

En segundo lugar, la transparencia fiscal municipal modifica el contexto en que se desarrolla la gestión municipal, reduciéndose las oportunidades e incentivos para comportamientos oportunistas o clientelísticos. Estos riesgos son particularmente relevantes cuando las autoridades políticas tienen una relación más directa con la ciudadanía y cuando, como en Chile, los mandatos políticos son de corta duración. En este contexto, la transparencia fiscal no sólo reduce la oportunidad para este tipo de comportamientos, sino que también permite transformar a una gestión responsable y eficiente en un activo político para las autoridades. En otras palabras, mayor transparencia sobre la gestión local y, particularmente, sobre la gestión financiera, puede cambiar la forma en que se obtiene apoyo político, se disputan y se ganan las elecciones.

En tercer lugar, la transparencia fiscal municipal le permite al gobierno central y al Congreso poder hacer un mejor seguimiento del desempeño de los municipios. Esto puede ser relevante en tres sentidos: primero, para que el gobierno central pueda alinear mejor la supervisión e incentivos de programas en los que establece una relación de principal-agente con los municipios; segundo, para prevenir crisis o conflictos en torno a temas financieros con los gobiernos subnacionales, que de no ser anticipadas pudieran ser muy difíciles de enmendare posteriormente; y, tercero, para monitorear el avance del propio proceso de descentralización, evaluarlo y fortalecerlo a través del tiempo.

De esta manera, un “Pacto Fiscal Municipal” ofrecería una oportunidad para lograr acuerdos que permitan proyectar el proceso de descentralización sobre la base de un mejor equilibrio entre el traspaso de funciones a los municipios, la institucionalidad que los enmarca y su responsabilidad y capacidad para ejercer estas funciones. Esto se traduciría en un proceso de descentralización con más oportunidades, menos riesgos y una mayor eficiencia en la distribución y aplicación de los recursos públicos.