

### ¿Cuál es el nivel de la descentralización fiscal regional en Chile? Una comparación internacional

M. Camilo Vial C. (1)

03/07/2012

Política

¿Cuál es el nivel de la descentralización fiscal regional en Chile? Una comparación internacional

28/06/2012

Política Sectorial

El conflicto por las Malvinas/Falckland y la nacionalización de YPF: ¿acciones contradictorias o complementarias? Parte II

26/06/2012

Política

LITIO.COM o LITIO.CL

22/06/2012

Sociedad

La Chiquitanía y la expulsión de los jesuitas

20/06/2012

Política

Una nota sobre democracia, pluralismo y tolerancia

18/06/2012

Política

Análisis comparado (II): Descentralización fiscal en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde la creación de los Gobiernos Regionales (GORE) en 1992, la descentralización regional en sus aspectos políticos y administrativos no ha experimentado una evolución significativa. Distinto ha sido el aspecto fiscal que, específicamente por la vía del gasto, se transformó en la principal y casi única vara de medición de la descentralización. Cobró fuerza la Inversión de Desarrollo Regional (IDR), es decir la parte de toda la inversión regional que independiente de donde emane (entre ellos recursos sectoriales), dependa de algún tipo de decisión por parte de los GORE para que efectivamente se lleve a cabo. Eduardo Frei prometió llevarlo del 21% al 42% de la inversión pública nacional, mientras que Ricardo Lagos se puso como meta llegar al 50%. En términos prácticos, un aumento del IDR se tradujo públicamente como un aumento de la descentralización regional.

Sin embargo, y limitándolo a lo que efectivamente apunta, el IDR no necesariamente significa un aumento en la descentralización fiscal. Más allá de las limitaciones metodológicas que tiene para medir el rendimiento del gasto descentralizado, el IDR no hace referencia sobre aspectos fundamentales como la generación de ingresos propios o el grado de condicionamiento que el gobierno central impone sobre el gasto regional, por ejemplo. Considerar esto es fundamental, toda vez que la descentralización se entiende como un proceso de políticas públicas que en su conjunto traspasan responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central a los subnacionales, estos últimos dotados de autonomía.

Por lo mismo, es útil preguntarse cuál es el estado de la descentralización fiscal a nivel regional en Chile y cómo es ésta en términos comparados con otros países. Existen dos grandes formas que lo permiten medir y comparar: analizando las normativas que aplican para cada caso de estudio, es decir las atribuciones fiscales que se les asignan a los gobiernos subnacionales; y, la más habitual, observando qué proporción de los ingresos y gastos del sector público corresponden a ellos. Tener una buena fotografía del nivel de descentralización fiscal es un ejercicio complejo y por ello requiere de la unión de ambos métodos. Así y todo, debe entenderse como una comparativa orientadora y no taxativa.

A continuación se hace un rápido repaso de ambos, con el objetivo de tener una visión general de la situación fiscal de los GORE en Chile con respecto a otros gobiernos intermedios (de ahora en adelante GI) en Sudamérica y el mundo.

## II. ATRIBUCIONES FISCALES DE GOBIERNOS INTERMEDIOS EN SUDAMÉRICA

La Tabla 1 muestra un resumen indagatorio de la realidad fiscal de los GI en siete países de Sudamérica. Lo primero a considerar es la capacidad que éstos tienen para generar recursos propios, que no dependan de los gobiernos centrales, los que principalmente son de dos tipos: los impuestos y las tasas o patentes.

Tabla 1: Atribuciones fiscales de GI en Sudamérica

	¿Recaudan impuestos?	¿Reciben ingresos correspondientes a tasas?	¿Tienen capacidad de endeudamiento?	transferencias correspondientes a industria de sus zonas?	¿Tienen discrecionalidad total en el gasto de al menos el 50% de las transferencias?
Argentina	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Bolivia	No	Sí	Sí	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No	No
Chile	No	No	No	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Perú	No	Sí	Sí	Sí	No

Fuente: Elaboración propia.

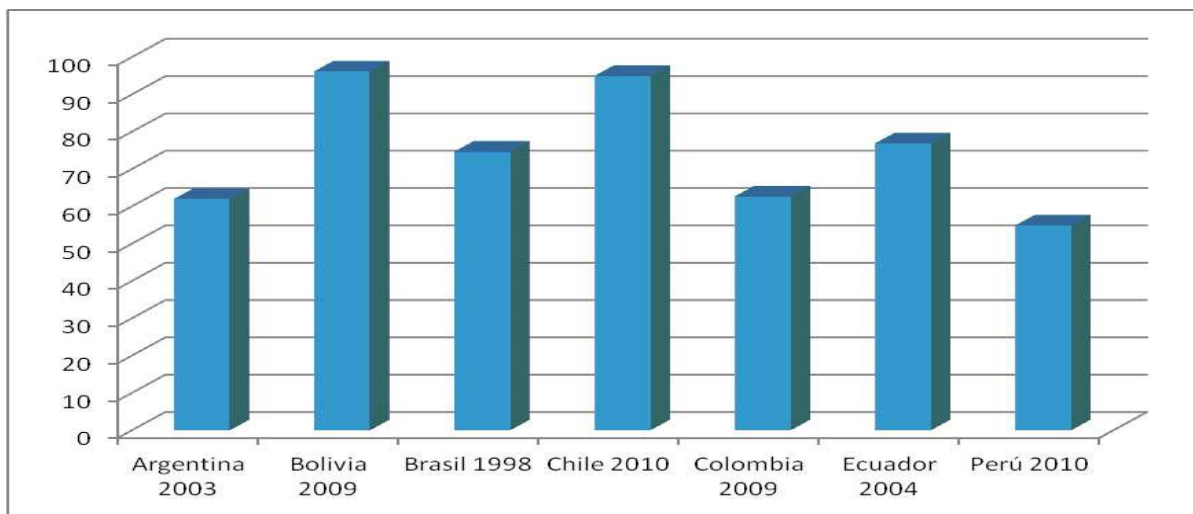
En cuatro países los GI tienen potestad de recaudar impuestos: Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador; en contraposición a Chile, Perú y Bolivia. Aunque cabe una aclaración para el caso boliviano: sus gobiernos autónomos departamentales si bien no recaudan impuestos directamente, por ley el gobierno central les transfiere los originados por la explotación de recursos naturales en sus zonas. En otras palabras, esos impuestos les corresponden.

En los casos donde sí hay recolección se observan diferencias importantes. Por un lado Argentina tiene la mayor fuerza recaudadora: las provincias fueron capaces de cubrir cerca del 40% del total de sus gastos en 2004 mediante la recaudación de impuestos (principalmente los de renta, bienes inmuebles, de sellos y automotores). Lo siguen los estados en Brasil, que recaudan el Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios, algo así como el IVA chileno, lo que significó más del 25% de sus presupuestos en 1998. Colombia está cerca del caso brasileño. Pese a ser un país cuyo Estado es unitario, a diferencia de Argentina y Brasil, desde su Constitución de 1991 comenzó un profundo proceso descentralizador que también llegó al ámbito fiscal de sus gobiernos departamentales, los que están facultados para recabar impuestos (los de mayor importancia son los que se aplican al consumo de licores y tabaco, seguidos por los de registro y anotación, vehículos y sobretasa a la gasolina). En 2009 dichos ingresos correspondieron al 26,2% del total departamental. Los consejos provinciales de Ecuador, en cambio, miran muy a lo lejos esta realidad, ya que cuentan con una escasa generación de ingresos tributarios: sólo el 1% adicional de los impuestos de las alcabalas y el 0,1% de registros e inscripciones. Así, entre los años 1997 y 2004, en promedio los ingresos tributarios de las provincias alcanzaron sólo el 1,3% del total de sus ingresos.

Todavía en el marco de los ingresos propios, Chile es el único país cuyos GI no recaudan dinero proveniente del pago de tasas y patentes, aunque no se trata de ingresos realmente significativos en los otros casos. Por ejemplo, en Bolivia representaron el 2,4% del total del ingreso departamental del país en 2009 y en Perú el 3,6% ; mientras que éstos sumados a otros ingresos propios no tributarios, llegaron al 6,2% en Colombia y al 6,3% en Ecuador . A ello se agrega que Chile es el único país cuyos GI no tienen capacidad de endeudamiento.

Por otro lado, la mayor parte de los presupuestos de GI de todos los países observados depende de transferencias provenientes del gobierno central, (ver Gráfico 1). Los GI de Chile y Bolivia dependen en más del 90% de éstas. En Bolivia, Colombia y Perú se observa que parte de esas transferencias corresponden a ingresos públicos relativos a explotación de recursos naturales, priorizando en su distribución las zonas de producción. El más llamativo es el caso boliviano, donde los gobiernos autónomos departamentales obtienen ingresos a través de transferencias de la industria del hidrocarburo. Los GI de Colombia y Perú reciben regalías relativas a la extracción de recursos naturales. Los chilenos también reciben algunas transferencias específicas en esta línea (patentes mineras y geotérmicas, además de algunos ingresos provenientes de la ley de Casinos de Juegos y recursos asociados por la industria del gas y petróleo exclusivamente para la Región de Magallanes), aunque a diferencia de los países nombrados esta cuantía es mínima.

Gráfico 1: Participación de transferencias y regalías en los ingresos totales de GI



Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos nacionales, a excepción de Argentina y Brasil cuyos datos fueron extraídos de SUBDERE.

Cabe destacar que las transferencias por sí mismas no significan necesariamente un incremento de la descentralización fiscal, ya que no son ingresos propios de los GI ni tampoco suponen necesariamente mayores niveles de autonomía para decidir libremente sobre el gasto de ellos. Por el contrario, sólo las provincias argentinas tienen autonomía para utilizar libremente sus transferencias en más de un 50% (en 2003 el 71% de sus transferencias eran de discrecionalidad provincial), mientras que en todo el resto de los casos, el gasto de ellas está condicionado por el gobierno central .

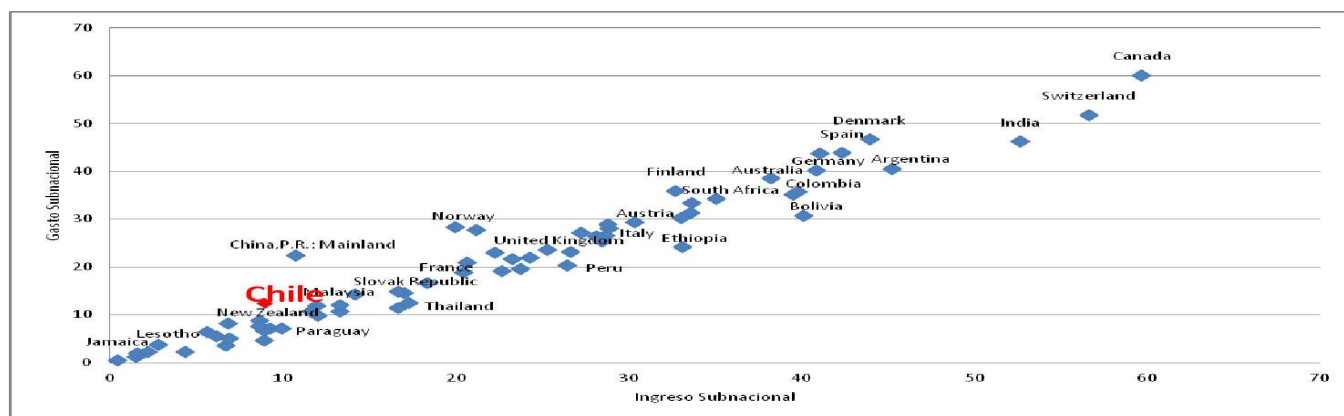
### III. PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS EN EL INGRESO Y GASTO PÚBLICO

La forma más extendida para comparar niveles de descentralización fiscal, es la de medir la proporción que tienen los gobiernos subnacionales con respecto al total de ingreso y gasto del gobierno general. La popularidad de este método no sólo se debe a la amplia disponibilidad de datos de fácil acceso a nivel global, sino que además por ser cifras que reflejan un resultado de las diversas normativas descentralizadoras aplicadas en cada país, simplificando una heterogeneidad compleja de resumir y, en consecuencia, comparar.

No obstante, por esta homogenización de una realidad diversa por naturaleza, la comparación debe ser sólo orientadora, para entender en términos aproximados la posición relativa de un país respecto a otros y no adoptarlo como una suerte de ranking taxativo de la descentralización. En este sentido, una de sus debilidades es que se refiere sólo a la situación fiscal del estado de descentralización de un país, sin considerar dimensiones políticas ni administrativas, aunque en la práctica frecuentemente están muy ligadas. Una segunda debilidad es que apunta a una parte de la descentralización fiscal que, si bien es la de mayor notoriedad, no es la única. Por ejemplo, estos datos no expresan si legalmente los gobiernos subnacionales tienen sus gastos condicionados por el gobierno central, aunque los recursos en cuestión sean ingresos propios; o, en cambio, si las transferencias recibidas carecen de cualquier condicionalidad en ese sentido. Ambas situaciones alteran directamente la autonomía presupuestaria de los gobiernos subnacionales y no son reflejadas en esta comparativa. Por último, y quizás lo de mayor notoriedad, es que siempre la decisión que divide qué es lo que se gasta o ingresa a nivel local o intermedio separándolo del nacional, tiene algo de subjetividad y, por tanto, el fallo dependerá de la fuente consultada.

Para desarrollar esta idea se tomará como ejemplo el Gráfico 2, basado en información proveniente del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ahí se observa la proporción de ingresos y gastos públicos de los gobiernos subnacionales (locales e intermedios sumados) para 67 países. Según esta medida, los países más descentralizados son Canadá, Suiza, India, Dinamarca, España, Argentina y Alemania. Chile se encuentra en el polo opuesto, con ingresos subnacionales que correspondieron al 8,9% del presupuesto nacional, y gastos que alcanzaron el 12,3%.

Gráfico 2: Comparación mundial (67 países): participación de gobiernos subnacionales en ingresos y gastos con respecto a gobiernos generales

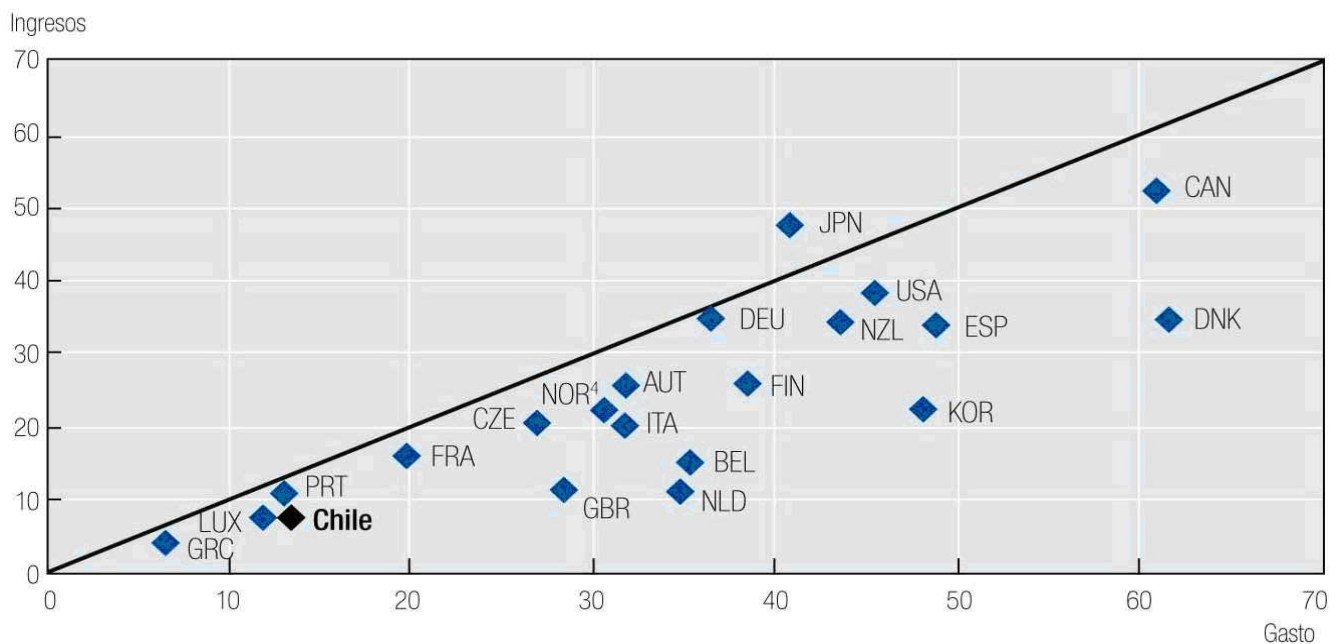


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

Sin embargo, en el caso chileno el FMI considera sólo los ingresos y gastos municipales, sin contemplar los regionales. Si bien los GORE prácticamente no cuentan con ingresos propios, sí tienen transferencias normadas por ley como el FNDR que les permite tener presupuestos estables. Los ingresos y gastos asociados a ellos no están considerados por el FMI, así como tampoco otras transferencias del gobierno central cuya decisión de inversión son de los GORE. Si bien la participación regional en ingresos y gastos es baja, e incluirlas en el gráfico no generaría grandes cambios respecto la posición de Chile, consideraciones metodológicas de este tipo también existen en los otros casos observados. Por lo tanto, comparativas de esta naturaleza se deben considerar sólo a modo de referencia.

El Gráfico 3 hace la misma comparativa pero sólo con países miembro de la OCDE, ubicando a Chile como el segundo más centralizado respecto a los ingresos fiscales (después de Grecia) y como el cuarto en relación al gasto público (después de Grecia, Luxemburgo y Portugal).

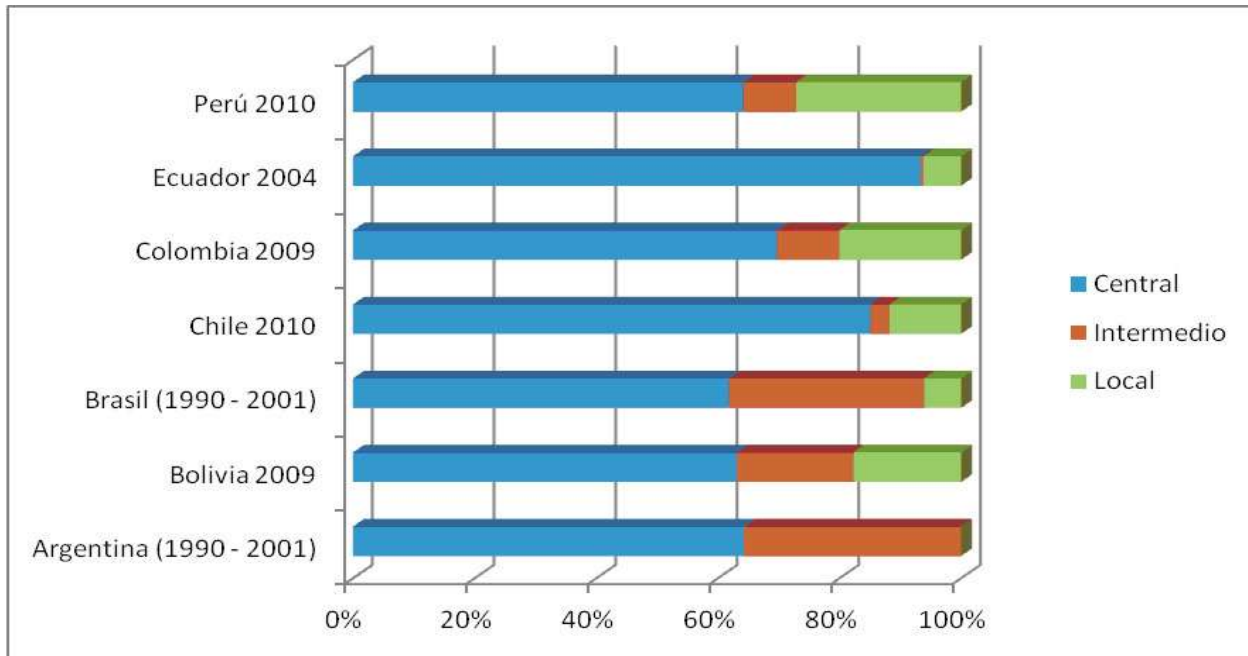
Gráfico 3: Comparación países OCDE: participación de gobiernos subnacionales en ingresos y gastos con respecto a gobiernos generales.



Fuente: OCDE .

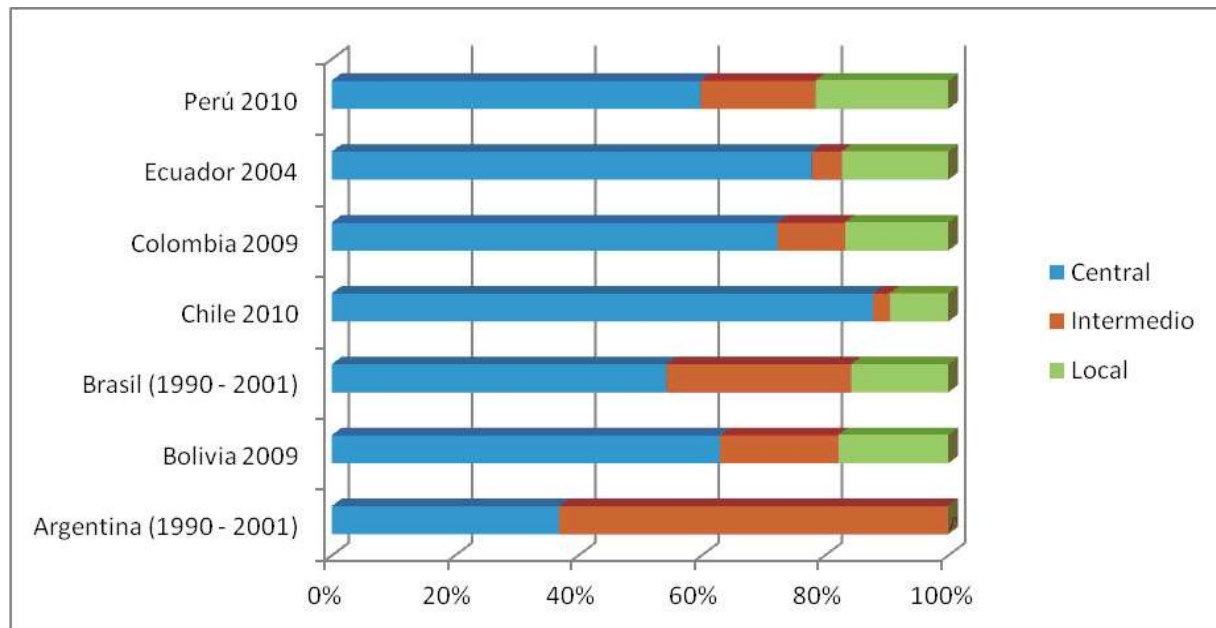
Finalmente, volviendo al plano regional, Chile es el segundo país en Sudamérica con menos capacidad subnacional de generar ingresos después de Ecuador (ver Gráfico 4) y el que tiene el gasto más centralizado (ver Gráfico 5). Destacando en ambos casos, además, la baja participación que tienen las regiones.

Gráfico 4: Comparación Sudamérica: participación en los ingresos fiscales por nivel de gobierno



Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos nacionales. Los datos de Brasil y Argentina fueron extraídos de Iván Finot

Gráfico 5: Comparación Sudamérica: participación en gasto público por nivel de gobierno



Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos nacionales. Los datos de Brasil y Argentina fueron extraídos de Iván Finot.

#### IV. CONCLUSIONES

La descentralización fiscal regional en Chile sigue siendo limitada. Primero, porque al considerar la normativa que regula la situación fiscal de los GI en Sudamérica, Chile es el caso más centralizado, tanto por su incapacidad de generar recursos propios, así como también por su alta dependencia de transferencias desde el gobierno central, las que además están fuertemente condicionadas para su posterior gasto. Segundo, porque la participación de los GORE en los ingresos y gastos nacionales corroboran la centralización fiscal, más aún si se compara con otros países.

En este contexto, Chile cuenta con un amplio terreno para aumentar su descentralización fiscal, la que facilitaría una provisión más eficiente de servicios públicos al acercar la decisión de las autoridades a la heterogeneidad de preferencias y necesidades de los votantes . Si a esto se suman las crecientes demandas ciudadanas locales y regionales por mayores autonomías y recursos, todo parece indicar que la descentralización fiscal va a experimentar un desarrollo mayor.

Sin embargo, cualquier paso en esta dirección debe ser cuidadosamente estudiado. Existe una serie de riesgos latentes en el proceso de descentralización fiscal, entre ellos la posibilidad de comprometer la estabilidad fiscal y macroeconómica del país ; y las complicaciones asociadas a la asignación y distribución de los recursos .

Un ejemplo observable en los países de la región ha sido la capacidad de endeudamiento de sus GI. Esta fuente de ingreso resulta beneficiosa cuando el endeudamiento subnacional está en concordancia con la política macroeconómica nacional, está efectivamente controlada y delimitada por el gobierno central, y se utiliza para proyectos prioritarios de inversión y no de gasto corriente . Sin embargo, la experiencia sudamericana muestra casos en sentido contrario, donde destacan Argentina y Colombia, que en los años 2001 y 1997 respectivamente, llegaron a situaciones críticas que obligaron a sus gobiernos centrales a restringir fuertemente el endeudamiento de sus GI.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. América Latina Tras Una Década de Reformas. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997. Parte Tres. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL. 1993. "Descentralización fiscal: marco conceptual." CEPAL Serie Política Fiscal N° 44.
- Consejo Nacional de Modernización del Estado. 2006. Síntesis del diagnóstico Descentralización en Ecuador al 2006 y Propuesta de políticas para la descentralización fiscal. Quito: Consejo Nacional de Modernización del Estado.
- Departamento Nacional de Planeación. 2010. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Falleti, Tulia G. 2005. "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in a comparative perspective." *American Political Science Review* 99, N° 3.
- Finot, Iván. 2005. "Descentralización, transferencias locales y desarrollo local." CEPAL 86. Agosto.
- Fondo Monetario Internacional. 2009. "Government Finance Statistics." Recuperado el 04 de febrero de 2012 desde la base de datos en CD ROM Government Finance Statistics Edition. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Frei, Eduardo. 1994. "Mensaje Presidencial (Legislatura 329°, ordinaria. Sesión del Congreso Pleno, en sábado 21 de mayo de 1994)." Recuperado el 03 de febrero de 2012, de [http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes\\_presidenciales/21m1994.pdf](http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1994.pdf)
- Lagos, Ricardo. 2000. "Mensaje Presidencial 21 de mayo 2000." Recuperado el 21 de marzo de 2012, de [http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes\\_presidenciales/21m2000.pdf](http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m2000.pdf)
- Letelier, Leonardo. 2005. "Alcances y desafíos de la descentralización fiscal en Chile." Fundación Friedrich Ebert.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2012. "Estadísticas Económicas." Recuperado el 17 de febrero de 2012, de [http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com\\_indicadores&ver=indicadores](http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_indicadores&ver=indicadores)
- Oates, Wallace. 1972. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE. 2009. *Estudios territoriales de la OCDE: Chile*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Rodden, Jonathan. 2004. "Comparative federalism and decentralization. One meaning and measurement." *Comparative Politics* 36, 4.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2009. *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Tiebout, Charles. 1965. "A pure theory of public expenditure." *Journal of Political Economy* 64.

(1) Doctor (c) Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid.