

# Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable

## *Evidencia de Chile*

Emilio Pineda

Teresa Ter-Minassian

Ehtisham Ahmad

Leonardo Letelier

Ignacia Fernández



# **Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable**

Evidencia de Chile

Emilio Pineda

Teresa Ter-Minassian

Ehtisham Ahmad

Leonardo Letelier

Ignacia Fernández



Banco Interamericano de Desarrollo

**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: evidencia de Chile / Emilio Pineda, Teresa Ter-Minassian, Ehtisham Ahmad, Leonardo Letelier, Ignacia Fernández.

p. cm. — (Monografía del BID ; 607)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Decentralization in government-Chile. 2. Intergovernmental fiscal relations-Chile. 3. Fiscal policy-Chile. I. Pineda, Emilio, 1974- II. Ter-Minassian, Teresa. III. Ahmad, Ehtisham. IV. Letelier S., Leonardo. V. Fernández, María Ignacia. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal. VII. Serie. IDB-MG-607

**Clasificaciones JEL:** H70, H71, H74, H77

**Palabras clave:** descentralización de competencias de gasto, responsabilidad fiscal, transferencias de igualación

**Código de publicación:** IDB-MG-607

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.**

**Colaboradores externos:**

**Coordinación de la producción editorial:** Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

**Revisión editorial:** Claudia Pasquetti

**Diagramación:** The Word Express, Inc.

# Índice

---

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Resumen ejecutivo.....                                                                      | v  |
| <b>Capítulo 1:</b> Recursos propios subnacionales.....                                      | 1  |
| <b>Capítulo 2:</b> Transferencias .....                                                     | 11 |
| <b>Capítulo 3:</b> Financiamiento de la inversión pública para una convergencia regional .. | 29 |
| <b>Capítulo 4:</b> ¿Cómo asegurar una adecuada disciplina fiscal subnacional? .....         | 45 |
| Referencias.....                                                                            | 59 |
| Ejemplo ilustrativo de un modelo de igualación .....                                        | 63 |



# Resumen ejecutivo

---

Chile se encuentra en un punto de inflexión para definir el rol que desempeñarán los gobiernos subnacionales en el futuro. En el presente informe se considera la experiencia internacional para analizar los principales retos de este proceso, y sugerir políticas y principios que contribuyan a diseñar reformas para lograr una descentralización fiscalmente responsable y efectiva. En sus páginas se ofrecen recomendaciones de principios generales susceptibles de ser incorporados en las reformas de la ley, y al mismo tiempo se sugieren análisis y ejercicios más detallados que tendrían que ser instrumentados en el futuro y que servirían como base de la reglamentación e implementación de las leyes. El análisis se concentra en tres dimensiones principales:

- El ámbito y el ritmo propuesto de la descentralización de competencias de gasto.
- El financiamiento del gasto descentralizado a través de recursos propios y transferencias a nivel regional y municipal.
- El modo de asegurar la responsabilidad y solvencia fiscal de los gobiernos subnacionales (GSN).

En el informe se sugiere un paquete de recomendaciones, entre las que se destacan las explicadas a continuación.

## Ámbito y ritmo de la descentralización

Chile es un país poco descentralizado, aun cuando se le compara con la mayoría de los países

unitarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los gobiernos regionales (GORE) tienen una autonomía limitada:

- Los intendentes son nombrados por el presidente.
- Los consejos regionales (CORE) son elegidos directamente por la población, pero ejercen un papel acotado en la gestión de sus regiones.

Los GORE tienen pocas responsabilidades de gasto exclusivas y ninguna fuente de ingresos propios.<sup>1</sup> De facto (si no totalmente de jure) son órganos desconcentrados del gobierno nacional (GN). Los GORE ejecutan gastos que también pueden financiar el GN y las municipalidades. A nivel municipal:

- Las responsabilidades de gasto son más limitadas que en muchos países unitarios de la OCDE; en particular, en lo que concierne a educación y salud primarias, los municipios actúan como agentes del GN.
- Hay grandes diferencias en las capacidades de gestión de gastos de los municipios.

---

<sup>1</sup> Aquí, de conformidad con la literatura internacional, se definen como recursos propios los ingresos sobre los cuales los gobiernos subnacionales tienen autonomía, por lo menos en cuanto a decidir las tasas. Tal autonomía es necesaria para asegurar responsabilidad fiscal y política por parte de las autoridades subnacionales.

- Los recursos municipales propios son menores en relación con el producto interno bruto (PIB) que en la mayoría de los países de la OCDE, y los municipios tienen muy poca autonomía para decidir las bases y tasas de esos ingresos.

La fuerte centralización del país ha tenido efectos positivos y negativos, pero el balance parece ser negativo. Por un lado, la centralización ha facilitado el manejo responsable de las finanzas públicas chilenas a lo largo de las últimas décadas. A pesar de que algunos municipios se han endeudado mucho, el endeudamiento municipal no ha creado hasta ahora riesgos macroeconómicos. Por otro lado, la concentración de recursos y decisiones de gasto en el GN no parece haber promovido un desarrollo equilibrado a nivel territorial a lo largo del país, sino que más bien parece haber contribuido a una excesiva aglomeración urbana, congestión y contaminación del aire en la Región Metropolitana de Santiago.

Antes que nada, es importante reconocer que los objetivos, el ámbito y el ritmo de cualquier proceso de descentralización dependen de decisiones políticas. A nivel teórico, el enfoque normativo del federalismo fiscal “de primera generación” sobre el potencial de la descentralización de promover la eficiencia en la asignación de recursos ha sido reemplazado por el enfoque más moderno de las teorías positivas “de segunda generación” sobre el rol primordial de los factores sociales, políticos e institucionales en los procesos de descentralización. En consecuencia, los dictámenes normativos tradicionales, basados en el principio de subsidiariedad<sup>2</sup>, sobre la distribución óptima de las responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno, no encuentran hoy en día mucho respaldo en la literatura sobre el tema. Por otro lado, tal distribución varía de forma significativa entre países (Blochliger, 2015; King y Vammalle, 2015) y —entre otras cuestiones— refleja distintas relaciones de poder entre los niveles de gobierno, las características sociales o étnicas, las capacidades institucionales de los GSN, etc.

El enfoque gradualista de la propuesta de descentralización de Chile revela, por un lado,

preocupaciones ligadas al hecho de que una rápida entrega de responsabilidades de gastos y recursos a los GSN pueda socavar el manejo responsable de las finanzas públicas; y, por otro, la reconocida existencia de debilidades significativas en la capacidad de gestión administrativa de muchos GSN. Sin embargo, los riesgos de indisciplina fiscal subnacional pueden ser aliviados por reformas que endurezcan la restricción presupuestaria sobre los GSN (como se explica en el capítulo 4). Las diferencias de capacidades administrativas entre GSN de diferentes tamaños y ubicación justifican utilizar la posibilidad de descentralizar el gasto de forma gradual y asimétrica, sobre la base de criterios transparentes de evaluación de tales capacidades.

En lugar de sugerir niveles “óptimos” de descentralización, la experiencia internacional apunta a la importancia de definir muy claramente la naturaleza de las responsabilidades de gastos a ser entregadas, así como también el ritmo de la descentralización. Tal claridad es esencial para evitar la duplicación de funciones y de personal, que traería aparejados tanto mayores costos presupuestarios como la pérdida de responsabilidad política por fallas en la provisión de los bienes y servicios descentralizados. Es decir, cuando en muchas áreas de acción del Estado las responsabilidades son compartidas por los tres niveles de gobierno sin una clara distinción, se impide realizar una efectiva rendición de cuentas (*accountability*) de parte de los gobernantes de los distintos niveles para con su electorado.

Sin embargo, no siempre es fácil prevenir alguna superposición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, por ejemplo en las áreas de fomento de la innovación y de infraestructura. Para minimizar los riesgos de conflictos en estas áreas, es preciso crear mecanismos de coordinación intergubernamentales, de modo de asegurar la transparencia de los procesos de decisión ante

<sup>2</sup> El principio de subsidiariedad implica que cada función de gasto debería ser asignada al más bajo nivel de gobierno capaz de atender tal responsabilidad.

cada nivel de gobierno y la calidad técnica de los análisis subyacentes tras tales decisiones.<sup>3</sup>

## Recursos propios

Según la literatura internacional, se definen como recursos propios los ingresos sobre los cuales los gobiernos subnacionales tienen autonomía, por lo menos, para decidir las tasas. Tal habilitación es necesaria para asegurar responsabilidad fiscal y política por parte de las autoridades subnacionales. Tanto la teoría como la práctica internacional apuntan a la importancia de asignar fuentes de recursos propios a cada nivel subnacional de gobierno, porque así aumenta la responsabilidad de los GSN frente a sus electores, incentivando la búsqueda de eficiencia en los gastos subnacionales y endureciendo la restricción presupuestaria subnacional. En este contexto, en el mediano plazo sería fundamental:

- Considerar una gradual devolución de facultades tributarias a los GORE, permitiéndoles imponer una sobretasa proporcional sobre el impuesto a la renta de las personas físicas dentro de una banda, y reduciendo al mismo tiempo las tasas nacionales del mismo impuesto hasta el piso de la banda. Obviamente, las transferencias del gobierno nacional a los GORE deberían reducirse de manera correspondiente.
- En el más largo plazo, considerar la asignación a los GORE de otras fuentes de recursos propios, a medida que se les vayan asignando nuevas responsabilidades de gasto.
- Fortalecer los recursos propios de los municipios, en particular a través de reformas del impuesto territorial (IT).

## Diseño de las transferencias a los GORE y municipios

En lo que concierne al monto total de las transferencias a las regiones, la experiencia internacional apunta a la importancia de asegurar una adecuada correspondencia (en cantidad y ritmo) entre el

traspaso de responsabilidades de gastos y los recursos para financiarlas, por lo menos hasta que se les asignen potestades tributarias suficientes a los GORE. Las transferencias por encima de las responsabilidades de gasto acabarían generando ineficiencias y desperdicios, mientras que la falta de recursos (los llamados *unfunded mandates*) impediría que los GORE atiendan sus responsabilidades y podría crear incentivos para un endeudamiento oculto.

El monto total de las transferencias corrientes debería crecer a lo largo del tiempo al mismo ritmo que los ingresos estructurales del GN. Esta regla mantendría constante la distribución vertical de esos recursos en términos estructurales, evitando la discrecionalidad y las presiones políticas que serían esperables si el monto fuera definido en el proceso presupuestario anual; sería coherente con la regla presupuestaria nacional; ayudaría a prevenir la prociclicidad del gasto regional, y minimizaría la incertidumbre para los GORE, lo cual facilitaría una gestión más regular y eficaz de sus gastos.

En lo que concierne a la distribución horizontal (entre regiones) de las transferencias, cabe subrayar los puntos descritos a continuación.

- Los diferentes tipos de transferencias cumplen con diversos objetivos:
  - Las transferencias de igualación (que en general son transferencias corrientes) deben intentar —en la medida de lo

<sup>3</sup> Hay varias experiencias internacionales con mecanismos institucionales de coordinación entre diferentes niveles de gobierno. En algunos países (p. ej., Bélgica, España e Italia) el enfoque se concentra en la coordinación de los balances presupuestarios, para asegurar el cumplimiento de las reglas fiscales europeas que se refieren a la administración pública como un todo (*general government*). En otros países los foros de diálogo intergubernamental cubren una gama de asuntos, incluyendo la coordinación de reformas de importantes áreas de gasto público (p. ej., educación, salud, infraestructura y energía), con responsabilidades compartidas (Australia), y la coordinación de políticas tributarias para reducir la competencia predatoria (Brasil). El nivel de tales foros suele ser alto (*premiers*, ministros de Hacienda o ministros sectoriales), y contar con el respaldo de grupos técnicos de nivel más bajo.

posible— asegurar la capacidad de los diferentes GSN de proveer los bienes y servicios públicos de su responsabilidad con un mismo esfuerzo de recaudación de recursos propios y con los mismos estándares de calidad y eficiencia. Dada la limitación (por reglas o decisión presupuestaria anual) del monto total de esas transferencias, los estándares no suelen ser absolutos sino relativos, es decir que se refieren al desempeño medio de las regiones. Las transferencias de igualación normalmente son de libre disponibilidad en cuanto a su uso por parte de los GSN.

- Los objetivos específicos del GN en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos por parte de los GSN son mejor atendidos por transferencias específicas, las cuales suelen acompañarse de algún grado de condicionalidad sobre el desempeño de los GSN en el sector relevante.
- Las transferencias de capital en general tienen el objetivo de cubrir brechas en la infraestructura regional o municipal que se considere que son obstáculos importantes para un crecimiento territorial equilibrado. Tales transferencias suelen estar acompañadas por diferentes tipos de restricciones sobre los criterios de elegibilidad y/o utilización de los fondos, es decir que pueden ser de libre disponibilidad del GSN para gastos de inversión, o deben utilizarse en determinados sectores o para proyectos específicos.
- Los criterios para la distribución horizontal de las transferencias deben definirse y divulgarse claramente. Es fundamental minimizar la discrecionalidad para evitar regateos políticos y conflictos entre GSN, y para reducir la incertidumbre de los mismos sobre el monto de sus recursos. Sin perjuicio de que los recursos adicionales se transfieran en función de las nuevas responsabilidades, es deseable que los

GORE gocen de autonomía en cuanto al destino de estos gastos.

- Especialmente en lo que concierne a las transferencias corrientes, es preferible utilizar fórmulas basadas en indicadores estadísticos claramente relacionados con los objetivos de las transferencias. Por ejemplo, en las fórmulas para transferencias de igualación es necesario identificar indicadores de las necesidades relativas de gasto (distribución de la población por edad, características geográficas, etc.) y de las diferencias de costos en la provisión de servicios subnacionales. Los indicadores no deberían ser susceptibles de ser manipulados por los GSN ni crear incentivos inapropiados, y deberían ser fácilmente verificables. Las fórmulas deberían mantenerse por varios años, y estar sujetas a revisión y adaptación en caso de ser necesario, preferiblemente a partir de los análisis técnicos de sus impactos sobre los objetivos de las transferencias.

Teniendo en cuenta esos principios básicos, sería fundamental desarrollar indicadores relevantes para una redistribución regional apropiada de los recursos de los servicios públicos a ser descentralizados. En este sentido, se puede poner como ejemplo un análisis de la actual distribución regional de los gastos por hogar del Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) de Chile, que no muestra una clara relación con los indicadores existentes de las deficiencias habitacionales en cada región.<sup>4</sup> Esta situación se perpetuaría si los recursos del Serviu se descentralizaran pero se mantuviese su distribución regional actual.

De la misma manera, sería deseable identificar y —si es necesario— desarrollar nuevos indicadores de las necesidades regionales relativas de gasto en las áreas de: fomento productivo y apoyo

<sup>4</sup> Algunos indicadores relevantes de tales deficiencias podrían ser, por ejemplo, los porcentajes de hogares con hacinamiento, sin acceso a agua potable, sin energía eléctrica, y sin sistemas aceptables de eliminación de excretas.

a la innovación para la redistribución regional de los recursos de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), promoción del turismo para el Servicio Nacional de Turismo (Sernatur), y asistencia social para el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis).

Respecto de las transferencias corrientes municipales, el actual diseño del Fondo Común Municipal (FCM) es una aproximación inadecuada a un fondo de igualación, pese a que tiene cierta capacidad redistributiva. Para mejorar la capacidad de igualación del FCM y reducir sus incentivos indeseables, se deberían considerar las siguientes medidas:

- Desarrollar estimaciones de los ingresos potenciales propios de las municipalidades y utilizarlas en las fórmulas de aportación y distribución del FCM.
- Revisar los indicadores existentes de las necesidades relativas de gasto municipal y de los diferenciales de costo de tales gastos, e identificar las probabilidades de mejorar los indicadores existentes o la necesidad de desarrollar otros, estableciendo así un programa para la puesta en marcha de los nuevos indicadores, en cooperación con el Instituto de Estadísticas.
- Considerar la posibilidad de introducir estas reformas de manera gradual, aplicándolas a los incrementos futuros de las transferencias, que podrían ser financiadas a través de la contribución del GN al fondo, en la medida de lo posible, y en función de los objetivos de igualación.

En cuanto a las transferencias de capital, cabe subrayar las siguientes consideraciones:

- Una estrategia de crecimiento sostenible más equilibrado a nivel territorial no puede basarse ni exclusiva ni principalmente en transferencias a las regiones. El GN tiene que continuar desempeñando un papel fundamental a través de sus inversiones en capital físico (en particular,

infraestructura que mejore la conectividad y fomente la creación de polos de desarrollo [*hubs*] regionales capaces de atraer masas críticas de inversión privada), humano (educación técnica y superior y salud) y social (fortalecimiento de instituciones y capacidades) en las regiones rezagadas.

- En la actualidad, el principal instrumento para financiar las inversiones regionales (el Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR]) necesita reformas significativas si ha de adecuarse al objetivo de fomentar una mayor convergencia territorial. Su actual fórmula de distribución acaba concentrando la mayoría de los proyectos de inversión regional en las zonas metropolitanas, donde se ubica la mayor parte de los hogares pobres o con jefas de hogar mujeres. Además, los precios sociales utilizados por el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) para autorizar proyectos elegibles que serán financiados por el FNDR no parecen reflejar de manera adecuada los objetivos de diversificación productiva territorial y reducción de costos ambientales que constituyen pilares del programa del actual gobierno. Por último, las regiones típicamente rezagadas carecen de las capacidades técnicas necesarias para preparar proyectos de inversión que pasen el filtro del SNI.
- Entre las posibles opciones de reforma del FNDR, una consistiría en modificar la fórmula de su distribución entre regiones para incorporar indicadores (a ser desarrollados) de las necesidades relativas de inversión de las diferentes regiones, coherentes con la estrategia nacional de crecimiento sostenible ya mencionada. Desde este enfoque, las inversiones regionales complementarían a las inversiones nacionales en la región, concentrándose en proyectos que tengan un mayor énfasis en el ámbito regional, es decir con mínimas externalidades para las otras regiones. Por otra parte, como ya se ha puntualizado para el caso de los criterios de distribución horizontal, sería deseable reformular los precios sociales utilizados por el SNI con vistas a que reflejen de

manera más adecuada los objetivos de diversificación productiva territorial y reducción de costos ambientales que constituyen pilares del programa del actual gobierno.

- En lo que concierne al nuevo Fondo de Convergencia para zonas rezagadas, sería preferible dirigir la mayoría de sus recursos a nivelar las capacidades de las diferentes zonas, con el propósito de identificar, preparar e implementar proyectos de inversión en infraestructura productiva y social, de modo que puedan obtener financiamiento regional o directamente del presupuesto nacional o (cuando sea apropiado) mediante asociaciones público-privadas (APP).

## Responsabilidad fiscal

Las autoridades chilenas correctamente asignan una gran importancia al objetivo de asegurar que la descentralización no abra espacios para la indisciplina fiscal subnacional, poniendo en riesgo la responsabilidad que desde hace muchos años ha caracterizado la gestión de las finanzas públicas del país. Sin duda, esos temores son fomentados por las experiencias de muchos países desarrollados y emergentes, incluidos varios de América Latina, con crisis financieras subnacionales.

Hay un amplio consenso en la literatura acerca de que la principal raíz de la indisciplina fiscal subnacional es la restricción presupuestaria blanda (RPB). En el contexto de las relaciones fiscales intergubernamentales, la RPB se presenta cuando el GN no puede comprometerse de manera creíble a no rescatar GSN en dificultades financieras, lo cual lleva a estos últimos a no respetar sus restricciones presupuestarias y a acumular déficits y deuda con la esperanza de recibir un rescate. La RPB también desalienta esfuerzos de los GSN para movilizar sus recursos propios y administrar su gasto de forma eficiente.

La experiencia internacional demuestra que la RPB puede tener numerosas causas:

- Falta de claridad en la asignación de responsabilidades de gasto.

- Falta de correspondencia entre esas responsabilidades y los recursos asignados a los GSN (*unfunded mandates*).
- Total o fuerte dependencia por parte de los GSN de las transferencias del GC.
- Una discrecionalidad sustancial de las transferencias intergubernamentales.
- Inadecuados sistemas de control del endeudamiento y gasto subnacional, en particular:
  - Confianza en la disciplina de los mercados financieros cuando las condiciones para su efectividad no están presentes.
  - Discrecionalidad en controles administrativos del endeudamiento subnacional.
  - Reglas fiscales mal diseñadas y/o mal aplicadas.

La experiencia internacional sugiere que los requisitos para una disciplina eficaz de los mercados sobre el endeudamiento subnacional son múltiples y bastante exigentes, y que raramente se cumplen de manera satisfactoria, sobre todo en países en desarrollo. Entre estos requisitos se incluyen:

- Un largo historial de ausencia de rescates a los GSN en dificultades financieras por parte del gobierno nacional.
- Mercados financieros desarrollados y competitivos.
- Ningún acceso privilegiado de los GSN al crédito, por ejemplo: a través de la propiedad de bancos o de un marco regulatorio financiero preferencial.
- Gran transparencia y confiabilidad de las cuentas públicas subnacionales.
- Una reacción oportuna por parte de los políticos subnacionales a las señales de mercado.

Por estas razones, son pocos los países (entre ellos, Canadá y Estados Unidos) que confían sobre todo en la disciplina de mercado para asegurar una conducta fiscalmente responsable en el nivel subnacional.

Por otro lado, los sistemas de control administrativo del endeudamiento subnacional por parte

del GN (p. ej., requisitos de autorización para cada operación de endeudamiento) pueden crear una RPB en la medida en que ofrecen espacios para la discrecionalidad, y por lo tanto para el regateo político. Además, puede ser difícil que un GN rechace los pedidos de rescate de un GSN en dificultades para servir su deuda, si el GN había autorizado previamente una parte significativa de tal deuda.

Estas consideraciones explican la creciente popularidad de reglas fiscales como instrumentos para controlar el endeudamiento subnacional. Poco menos del 90% de los países avanzados y más del 90% de los emergentes utilizan actualmente una o más reglas fiscales subnacionales (en comparación con el 20% y el 0%, respectivamente, en los años ochenta).

Sin embargo, no es fácil diseñar o aplicar reglas fiscales eficaces. La efectividad de las reglas fiscales subnacionales depende de varias y bastante exigentes características (las cuales se tratan con mayor detalle en el capítulo 4 de este informe):

- Un adecuado apoyo social y político.
- Una base legal robusta que, dependiendo de la institucionalidad del país, puede necesitar de legislación de nivel superior, o incluso constitucional (en el caso de las federaciones).
- Una cobertura de todas las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias de los GSN y sus empresas.
- Una base que refleje de forma apropiada los principales objetivos de las reglas:
  - Las de balance presupuestario son más adecuadas para objetivos de estabilización de corto plazo.
  - Las de deuda lo son para objetivos de solvencia fiscal en el mediano a largo plazo.
- Metas numéricas subnacionales coherentes con las metas nacionales.
- Adecuada flexibilidad para acomodar el impacto del ciclo económico y de fuertes e imprevisibles shocks exógenos (cláusulas de escape claramente especificadas).
- Sanciones por violaciones de la regla, que estén bien diseñadas y se apliquen de manera automática.

- Requisitos de corrección de desviaciones de las metas dentro de períodos predeterminados.

Además, la aplicación de reglas bien diseñadas puede verse socavada por debilidades institucionales, en particular en los sistemas de gestión financiera de los GSN. Tales debilidades de la gestión financiera subnacional aparecen con frecuencia, especialmente en países en desarrollo. Específicamente, se las observa con frecuencia en la preparación de presupuestos subnacionales. Entre ellas cabe citar:

- Falta de realismo en las proyecciones de ingresos y gastos; falta de claridad y de análisis de sensibilidad de las hipótesis subyacentes, y ausencia de identificación y evaluación de los riesgos relevantes.
- Inadecuada cobertura de operaciones cuasifiscales, incluidas aquellas con empresas públicas y APP.
- Debilidades en los sistemas de selección y ejecución de las inversiones (ya sea directas o en APP), e inadecuada evaluación de los riesgos de los proyectos y de los gastos de operación y mantenimiento de las obras.

El monitoreo, el control y la contabilidad de los presupuestos subnacionales suelen padecer también de importantes debilidades:

- Falta de una Cuenta Única del Tesoro SN o de incorporación a la cuenta única del Tesoro nacional.
- Ausencia de requisitos de contabilidad uniformes y compatibles con estándares internacionales.
- Falta de sistemas integrados de información financiera pública.
- Inadecuados o inoportunos sistemas de controles y auditoría.

Por otra parte, la transparencia de las cuentas públicas subnacionales es preocupante en muchos países. Se aprecian grandes retrasos en la

preparación y/o divulgación de las cuentas fiscales, y de la información sobre deuda flotante y retrasos de pago. La falta de información confiable y oportuna sobre el desempeño de las finanzas subnacionales perjudica la capacidad de control del GN, la disciplina de mercado sobre el endeudamiento subnacional y la responsabilidad política de los gobernantes subnacionales ante sus electores.

En Chile es indispensable que se fortalezca mucho la gestión financiera subnacional para establecer un sistema eficaz de controles del endeudamiento subnacional basado en reglas. Tal sistema podría permitir el endeudamiento de los GORE y municipios solo en caso de que se cumpla estrictamente con los siguientes requisitos:

- Los GSN deberían tener recursos propios.
- El endeudamiento se limitaría al financiamiento de inversiones aprobadas por el SNI.
- El endeudamiento estaría sujeto a límites sobre:
  - La razón de deuda total (incluida la deuda con proveedores y otras instituciones públicas y las garantías otorgadas por el GSN)/ingresos propios más transferencias no discrecionales recibidas.
  - El incremento anual de esa razón, hasta que se alcance el límite antes mencionado.
- Los intereses sobre la deuda deberían financiarse con ingresos corrientes, lo cual requeriría que los GSN obtengan superávits primarios corrientes.
- El endeudamiento debería permitirse solo para GSN que cumplieren con estándares predefinidos de transparencia y gestión financiera (p. ej., con niveles mínimos del ya mencionado índice agregado propuesto de la calidad de tal gestión).

Estas reglas de endeudamiento preferiblemente deberían ser incorporadas en una más amplia Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) subnacional, que incluyese también (como lo hace la LRF brasileña)<sup>5</sup> requisitos adecuados de gestión financiera pública, coherentes con las reglas nacionales

relevantes, y un sistema eficaz de sanciones por incumplimiento. Otra opción sería revisar la LRF nacional para incorporar tal marco de responsabilidad subnacional. El Consejo Fiscal Nacional, o un nuevo consejo independiente más representativo de todos los niveles de gobierno, podrían estar encargados de monitorear y hacer cumplir la implementación de la LRF.

Las municipalidades chilenas padecen de significativas debilidades en su gestión financiera<sup>6</sup>, las cuales parecen deberse sobre todo a una insuficiente aplicación de las reglas de gestión financiera pública sancionadas por leyes o regulaciones, y a la falta de recursos humanos y materiales, especialmente en municipalidades pequeñas o pobres. Además, la descentralización política y presupuestaria propuesta al nivel regional inevitablemente creará nuevos retos para la gestión financiera de los GORE.

Para fortalecer la gestión financiera subnacional, las autoridades chilenas deberían considerar varias medidas:

- Revisar, y fortalecer cuando fuese necesario, los requisitos legales existentes para la preparación y divulgación de información presupuestaria de los GORE y municipios.
- Crear los incentivos correctos a través de “garrotes y zanahorias”:
  - Fortalecer y hacer cumplir las penalidades por incumplimiento de tales requisitos.
  - Otorgar al ministerio de Hacienda la responsabilidad de realizar un monitoreo continuo del cumplimiento efectivo del marco de responsabilidad fiscal subnacional, asignando los recursos humanos y financieros necesarios para el cumplimiento de esta función.
- Utilizar más transferencias basadas en el desempeño y otras transferencias basadas en

<sup>5</sup> Véase el capítulo 4 para más detalles sobre experiencias internacionales con LRF.

<sup>6</sup> Una debilidad de particular relevancia es la ausencia de información oportuna y confiable sobre los montos de las deudas municipales acumuladas.

fórmulas que requieren el uso de indicadores de gestión.

- Desarrollar un índice agregado de la calidad de los sistemas subnacionales de gestión financiera pública, el cual se base en datos que hayan sido verificados de manera apropiada,<sup>7</sup> y actualizarlo y divulgarlo de forma regular, con vistas a fomentar una “competencia virtuosa” entre GSN.
- Estimular a las municipalidades para que utilicen el sistema de información nacional (SIFIM) en su gestión financiera, de modo de minimizar costos y asegurar el cumplimiento oportuno de los requisitos de información.
- Asegurar que los GORE desarrollen sistemas adecuados de gestión presupuestaria, siempre utilizando el sistema integrado de información financiera nacional (SIGFE) para la ejecución de sus presupuestos.
- Crear en los GORE unidades de apoyo técnico a las municipalidades para fortalecer sus

capacidades de GFP y de preparación de buenos proyectos de inversión pública.

En el más largo plazo, sería deseable también introducir mecanismos legales adecuados para la resolución ordenada de crisis de deuda subnacional. Si bien no es fácil contar con un buen diseño para dichos mecanismos, la experiencia internacional sugiere que su presencia contribuye no solo a suavizar los costos sociales de las crisis mencionadas, sino también a reducir el riesgo moral de expectativas de los mercados financieros y, lo que es más importante aún, el riesgo de los políticos subnacionales, de modo que puedan ser rescatados por el GN, y por esta vía prevenir una crisis.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Véase el capítulo 4 para más detalles.

<sup>8</sup> En el capítulo 4 se exponen experiencias internacionales con marcos institucionales para la resolución de situaciones de insolvencia subnacional.



# Recursos propios subnacionales

**E**n este capítulo se expone por qué, a la luz de la teoría y la práctica internacionales, sería deseable: asignar a los GORE algunas fuentes de recursos propios; dotar a los municipios de mayor autonomía tributaria; mejorar sus incentivos para movilizar recursos propios, y fortalecer sus capacidades para administrar algunos de esos recursos.

En la primera sección se hace un breve repaso de los beneficios y obstáculos que puede acarrear la movilización de recursos propios subnacionales, las características deseables de tales recursos y la práctica internacional en esta área. En la segunda sección se analizan las posibles opciones para contar con recursos propios regionales en Chile en el corto y más largo plazo, mientras que en la tercera sección se debaten las debilidades de los actuales recursos propios municipales y los posibles enfoques para fortalecerlos.

## ¿Por qué y cómo fortalecer los recursos propios subnacionales? Teoría y práctica internacional

### Ventajas y desventajas de la descentralización tributaria

El fortalecimiento de los recursos subnacionales propios (aquí definidos como ingresos para los cuales los gobiernos subnacionales [GSN] tienen

autonomía por lo menos en la determinación de las tasas) responde a motivaciones macroeconómicas y de eficiencia. Los principales objetivos macroeconómicos de la descentralización de recursos son:

- Aumentar la previsibilidad y reducir la volatilidad de los recursos subnacionales.
- Crear “espacio fiscal” sostenible para mejorar la provisión de bienes y servicios subnacionales, sin aumentar las transferencias del gobierno central (GC).
- Reducir eventuales déficits presupuestarios subnacionales y asegurar la sostenibilidad de sus deudas.
- Moderar las presiones para el rescate de GSN en potenciales crisis de deuda, las cuales son más difíciles de resistir si los GSN tienen escasos recursos propios.

Entre los objetivos de eficiencia, los principales son:

- Aumentar la conciencia del electorado acerca del costo de los gastos subnacionales, para incentivar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- Reflejar las preferencias locales sobre el nivel y la composición de la carga tributaria subnacional.

Además, hay que reconocer que existen importantes obstáculos económicos, sociales, administrativos y políticos para la descentralización tributaria. Entre los factores que afectan el potencial tributario de los GSN figuran, en particular, los siguientes:

- La mayor movilidad de las bases tributarias que tiene el nivel subnacional frente al nivel central.
- Las disparidades regionales y locales en la distribución de las bases tributarias.

Hay asimismo factores que pueden afectar el esfuerzo recaudatorio de los GSN, por ejemplo:

- Falta de disciplina presupuestal (restricción presupuestaria blanda).
- Fácil acceso a fuentes alternativas de recursos, por ejemplo ingresos derivados de recursos naturales no renovables.
- Excesiva competencia fiscal entre jurisdicciones subnacionales (*race to the bottom*).

Entre los obstáculos administrativos a la descentralización tributaria, se incluyen:

- Economías de escala en la administración tributaria, que favorecen la centralización administrativa.
- Fuertes disparidades en las capacidades administrativas de los GSN, que suelen ser mayores en el caso de los gobiernos regionales más desarrollados y en las grandes ciudades.
- Aumento en los costos del cumplimiento tributario para los contribuyentes que tienen actividad en múltiples jurisdicciones subnacionales.

Sin embargo, en muchos países, los obstáculos más poderosos para la descentralización tributaria se deben a factores de economía política, en particular:

- La frecuente preferencia de los gobiernos nacionales (GN) por mantener el control sobre las bases tributarias más productivas.

- La también frecuente preferencia de los GSN por las transferencias del GN, las cuales minimizan los costos políticos de los recursos subnacionales.
- La brevedad de los ciclos electorales, lo que aumenta el costo político de la tributación subnacional y reduce el beneficio político esperado de los gastos adicionales financiados por los impuestos.

La importancia de cada obstáculo varía de país en país, dependiendo de sus condiciones económicas y sociales, de la historia de sus relaciones intergubernamentales y de los equilibrios actuales de poder entre los diferentes niveles de gobierno. Por eso, las estrategias para fortalecer los recursos propios subnacionales deben diseñarse teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país.

## Características deseables de los impuestos subnacionales

En principio, los impuestos subnacionales deberían:

- Tener buen potencial de recaudación.
- Tener bases que se caractericen por la poca movilidad y volatilidad, además de una distribución no muy desigual dentro del territorio nacional.
- No generar distorsiones, por ejemplo: efectos cascada, exportación del impuesto a otras jurisdicciones o competencia depredadora entre GSN.
- Ser relativamente fáciles de administrar.
- No implicar altos costos de cumplimiento para los contribuyentes.
- Ser claramente visibles para los contribuyentes de modo de promover la responsabilidad (*accountability*) de los gobernantes subnacionales en el uso de los recursos.

Como se puede ver en el cuadro 1.1, ninguno de los potenciales instrumentos tributarios subnacionales cumple plenamente con todas las características deseables.

**CUADRO 1.1. Conformidad de potenciales impuestos subnacionales con las características deseables**

| Impuesto                         | Potencial de recaudación | Movilidad de la base | Costos de eficiencia | Sensibilidad cíclica | Igualdad de la base | Costos de administración | Costos de cumplimiento | Visibilidad | Aceptación política |
|----------------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|--------------------------|------------------------|-------------|---------------------|
| IRPF local                       | M/A                      | B                    | B                    | M/A                  | B                   | A                        | M/A                    | A           | M/B                 |
| Sobre-carga al IRPF central      | M/A                      | B                    | B                    | M/A                  | B                   | B                        | B                      | M           | M                   |
| IRC                              | M                        | A                    | A                    | A                    | B                   | A                        | A/M                    | A           | B                   |
| Impuesto a las ventas minoristas | M                        | B                    | B                    | M                    | M                   | A                        | B/M                    | M           | M                   |
| Ingresos brutos                  | A                        | M                    | A                    | A                    | M                   | M                        | M                      | M           | M                   |
| IVA                              | A                        | M                    | A                    | M                    | M                   | A                        | A                      | M           | M                   |
| IVA-empresas                     | M                        | A                    | M/A                  | M                    | B                   | M                        | M                      | M           | M                   |
| Selectivos                       | M                        | M                    | M/A                  | M                    | B                   | M                        | B                      | B           | M                   |
| Predial                          | M                        | B                    | B                    | B                    | M                   | A                        | M                      | A           | B                   |
| Regalías                         | A                        | B                    | B                    | A                    | B                   | M                        | M                      | A           | M                   |

Notas: IRPF = impuesto a la renta de las personas físicas; IRC = impuesto corporativo; IVA = impuesto al valor agregado; A = alto; M = medio; B = bajo.

Por lo tanto, en la elección y el diseño de los impuestos subnacionales, los gobiernos tienen que enfrentar *trade-offs*, como los siguientes:

- Un importante potencial de recaudación suele acompañarse de una gran sensibilidad cíclica (impuestos sobre rentas y regalías), altos costos de eficiencia (impuesto al valor agregado [IVA] regional, impuestos en cascada), una fuerte desigualdad en la distribución de la base (IRC y regalías<sup>9</sup>), y/o altos costos de administración (IVA).
- Los impuestos con bajos costos de eficiencia (impuesto predial, impuesto a las ventas minoristas) son difíciles de administrar.
- Bajos costos de administración y cumplimiento (sobrecarga al IRPF central) conllevan limitaciones de la autonomía subnacional en la determinación de la base.
- La visibilidad de los impuestos suele chocar con su aceptabilidad política.

Estos *trade-offs* deben ser evaluados y decididos a la luz de las características específicas económicas, institucionales y políticas de cada país,

incluyendo: el grado de exposición de la economía a fluctuaciones cíclicas; el nivel de las disparidades regionales; la prevalencia de pequeñas y microempresas; las capacidades de las administraciones tributarias subnacionales y el estado de los catastros públicos, y la sensibilidad de los electorados a diferentes tipos de impuestos. Esto explica por qué la composición de los recursos subnacionales varía significativamente entre países, incluso en naciones que ostentan similares niveles de desarrollo económico.

## Experiencias internacionales

De hecho, la experiencia internacional evidencia una variación sustancial en la composición de los recursos subnacionales, ya sea entre recursos propios y transferencias, o entre tipos de impuestos subnacionales.

<sup>9</sup> Véanse Brosio (2003), Mc Lure (2003), y Brosio y Jiménez (2013) para más detalles sobre los problemas de la distribución de los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables, entre y dentro de diferentes niveles de gobierno.

En general, las federaciones tienden a otorgar mayor autonomía tributaria a sus estados o regiones que los gobiernos unitarios. El grado de dependencia que los gobiernos locales tienen de las transferencias del gobierno central o de los regionales también varía mucho entre países, y es desde muy bajo en los países escandinavos hasta muy alto en países como Grecia y Turquía.

En los países de la OCDE de carácter federal, por lo general los estados o regiones utilizan impuestos sobre la renta de las personas físicas e impuestos (generales o selectivos) sobre las ventas de bienes y servicios. En unos pocos países (Alemania<sup>10</sup>, Canadá, Chequia<sup>11</sup> y Estados Unidos) se encuentran ejemplos de impuestos subnacionales sobre los beneficios de las empresas. En otros países hay impuestos locales (Francia) o regionales (Italia) sobre el valor agregado de cada empresa, y este se calcula sustrayendo el costo de sus insumos de los ingresos brutos de la empresa.

Los impuestos sobre la propiedad representan la mayor fuente de ingresos propios para los gobiernos locales, ya sea en federaciones o en estados unitarios.<sup>12</sup> En varios países de la OCDE, los municipios también utilizan impuestos a la renta de las personas físicas o sobretasas a impuestos nacionales o regionales. Finalmente, en algunos países hay licencias comerciales municipales basadas en indicadores del volumen de negocios de las empresas, o el valor de sus edificios, o en montos fijos por categoría de empresas o sector de actividad.<sup>13</sup>

En América Latina, la descentralización ha progresado en general bastante más del lado del gasto que de los ingresos. En consecuencia, el desbalance vertical (diferencia entre los gastos totales y los recursos propios subnacionales) promedio en dicha región es más fuerte no solo que en la OCDE, sino también que en otras regiones como Asia o África.

Sin embargo, hay diferencias importantes entre los países de la región:

- En países unitarios que se han descentralizado poco (p. ej., El Salvador y Panamá), los recursos propios generalmente cubren un alto porcentaje del gasto local.

- En países unitarios más avanzados en la descentralización (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), los desbalances verticales son bastante fuertes, especialmente a nivel regional, y han crecido a lo largo de las últimas décadas.
- En países federales, con fuerte descentralización del gasto, los recursos propios varían y son desde relativamente altos (en los estados de Brasil) hasta medianos (Argentina) y bajos (México y Venezuela).

En general en América Latina (con la excepción de Argentina, Brasil y México), los recursos propios son más importantes en el nivel local que en el regional, y hay diferencias sustanciales entre los desbalances verticales de los GSN dentro de cada país. Normalmente los desbalances son menores en regiones más desarrolladas e industrializadas y en municipios grandes, que cuentan con un mayor potencial de recursos propios.<sup>14</sup>

En cuanto a la composición de los recursos propios subnacionales, América Latina se caracteriza por un fuerte peso de los impuestos indirectos, ya sean impuestos selectivos o impuestos generales sobre la actividad económica, frecuentemente de tipo acumulativo, que generan distorsiones en los mercados de bienes y servicios. El impuesto sobre las personas físicas representa un “cascarón vacío” en la mayoría de los países de la región y es limitado a nivel nacional. La reciente reforma fiscal realizada en Chile ha fortalecido de manera significativa la cobertura y el potencial recaudatorio del impuesto

<sup>10</sup> En Alemania la base del impuesto es el resultado operacional de la empresa más el 25% de los pagos de intereses sobre su deuda. Véase Letelier (2014).

<sup>11</sup> El nombre de Chequia corresponde a República Checa, nación que realizó la modificación de su denominación a partir de abril de 2016.

<sup>12</sup> Véanse Bahl, Martínez-Vázquez y Youngman (2009), y Bird and Slack (2014) para un análisis de las ventajas y desventajas de los impuestos territoriales.

<sup>13</sup> Letelier (2014) presenta un resumen de las características de las licencias comerciales utilizadas en varios países de la OCDE y de América Latina.

<sup>14</sup> Véanse Corbacho, Fretes y Lora (2013) para mayores detalles.

a la renta. México utiliza un impuesto regional sobre la nómina, que quizá contribuya a la fuerte incidencia de la informalidad laboral del país.

En los países productores de recursos naturales no renovables, los gobiernos regionales o locales suelen recibir regalías relacionadas con los precios de esos recursos, lo que contribuye a la volatilidad de sus ingresos y a desigualdades horizontales dentro del territorio nacional. En toda la región el impuesto predial recauda una fracción del potencial estimado,<sup>15</sup> como reflejo de las debilidades administrativas en la valuación catastral y en el cumplimiento de las obligaciones.

En resumen, en América Latina existe un amplio espacio para mejorar el nivel y la composición de los recursos propios subnacionales, y hay varios estudios que han analizado opciones para reformas (por ejemplo, Fretes y Ter-Minassian [2015]). Los principales obstáculos continúan siendo los de economía política ya mencionados.

## Posibles recursos propios para los GORE en Chile

En la actualidad los ingresos de los GORE provienen exclusivamente de transferencias del gobierno central, ya sea gracias a la coparticipación de un porcentaje de derechos o impuestos específicos nacionales, como es el caso de las patentes mineras, o por transferencias etiquetadas como es el caso del FNDR. En la actualidad los GORE no cuentan con ingresos propios, entendidos como aquellos que devienen de impuestos donde el GORE establece su tasa y/o su base.

En Chile existen preocupaciones relacionadas con el traspaso de potestades tributarias a los GORE en el futuro próximo, que se pueden resumir en:

- El deseo de prevenir ulteriores aumentos de la presión tributaria total, después de la reciente reforma fiscal y dadas las condiciones cíclicas actuales.
- Las preocupaciones ligadas a la capacidad de los GORE de administrar tributos propios.

- El temor de que tal asignación aumente las disparidades regionales, dada la muy desigual distribución de las bases tributarias en el país.

Estas son inquietudes válidas que es necesario tener en cuenta al diseñar una estrategia de corto y largo plazo, para otorgar a los GORE un grado de autonomía tributaria coherente con el objetivo de promover su responsabilidad fiscal y eficiencia en la provisión de sus servicios.

En el corto plazo una opción sería permitir que los GORE establezcan una sobretasa proporcional sobre el impuesto a la renta de las personas físicas dentro de una banda (p. ej., 10%-15% de las tasas nacionales), reduciendo al mismo tiempo las tasas nacionales del mismo impuesto hasta el piso de la banda. Obviamente, las transferencias del GN a los GORE deberían disminuirse de manera proporcional.

Este enfoque no resultaría en un aumento de la carga tributaria total si los GORE eligieran la tasa mínima. Si algún GORE decidiera imponer la sobretasa a un nivel superior al mínimo, tendría que justificar la decisión ante sus electores, por ejemplo como contrapartida de mejores servicios públicos. El hecho de que la sobretasa fuese recaudada por el Servicio de Impuestos Internos (SII) y traspasada a los GORE minimizaría sus costos administrativos y representaría una garantía de no perder recursos, en comparación con la situación actual.

Otras fuentes potenciales de recursos propios serían:

- Derechos por servicios proporcionados por las regiones (p. ej., fomento del turismo).
- Patentes para actividades de explotación de recursos naturales renovables (p. ej., pesca y bosques).
- Regalías sobre la exploración de recursos naturales no renovables. Una justificación de tales impuestos constituiría una compensación para las regiones productoras por los costos

<sup>15</sup> Véase Bonet, Muñoz y Pineda Mannheim (2015) para más detalles.

ambientales y logísticos de dicha exploración. Por otro lado, esos ingresos tienen la desventaja de ser muy volátiles, especialmente si las regalías se relacionan con el valor, en vez de hacerlo con la cantidad, de la producción minera. Por su naturaleza, las regalías también tienden a agudizar de forma significativa las disparidades territoriales.

En el más largo plazo, especialmente si se delegaran más funciones a los GORE, sería deseable considerar opciones adicionales para la asignación de recursos propios. La elección de una o más de las opciones mencionadas aquí debería basarse en estudios detallados sobre sus potenciales recaudatorios, efectos previsibles sobre la demanda agregada y el PIB, costos de administración, y consideraciones de economía política. A continuación se resumen algunas de estas opciones, y sus ventajas y desventajas potenciales:

- Sobretasas regionales sobre impuestos selectivos nacionales (p. ej., sobre bebidas alcohólicas, productos del tabaco, gasolina y gasoil). Estas sobretasas tienen la ventaja de ser relativamente fáciles de cobrar y de contribuir a moderar el consumo de bienes “inferiores” (*non-merit goods*) o con externalidades negativas. No obstante, algunas de ellas podrían ser regresivas.
- Impuestos regionales selectivos sobre servicios como el uso de teléfonos celulares, y de hoteles y restaurantes, los cuales son bastante comunes en países desarrollados. Sería importante asegurar que tales impuestos se apliquen a bienes de consumo, y no a insumos productivos, para evitar costos de eficiencia.
- Impuestos ambientales, por ejemplo sobre fuentes de contaminación ambiental (descargas en el aire, aguas, o tierra) o sobre el uso de vehículos en áreas urbanas congestionadas. Estos impuestos apoyarían la agenda de “crecimiento más verde” del GN.
- Una sobretasa regional sobre el impuesto territorial municipal. Esta opción podría

combinarse con el traspaso a los GORE de la responsabilidad del mantenimiento y de la revaluación de los catastros de propiedades.

- Un impuesto a las ventas minoristas. Esta opción tendría la ventaja de una base (el consumo de las familias) que tiende a ser distribuida de una forma más regular a lo largo del territorio nacional que la producción o las rentas, y que suele ser menos volátil que la producción o las rentas. Las desventajas serían su regresividad (a menos que queden exentos los bienes y servicios más consumidos por la población pobre) y sus sustanciales costos de administración, especialmente en un país como Chile, que todavía se caracteriza por una alta fragmentación del comercio minorista. Por lo tanto, esta opción sería factible solo después de realizarse una inversión significativa en la creación de capacidades de administración tributaria a nivel regional.

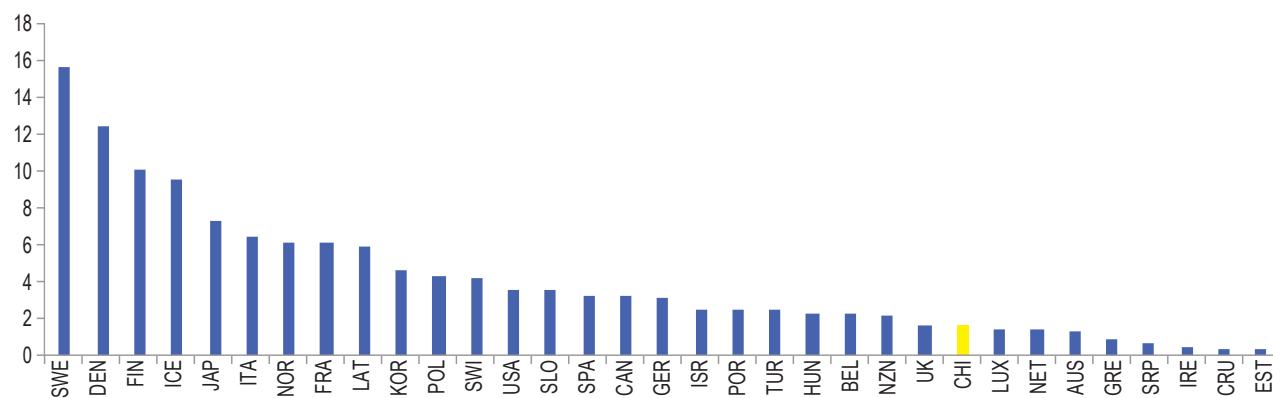
Hay que reconocer que la mayoría de los recursos propios regionales tendería a agudizar las disparidades entre regiones, dado que refleja la concentración de sus bases dentro del territorio nacional. Sin embargo, un diseño apropiado de las transferencias de igualación (relacionadas inversamente con la capacidad de las diferentes regiones de movilizar recursos propios) podría reducir en gran medida, e incluso eliminar, tales efectos indeseables de los recursos propios.

## Opciones para fortalecer los recursos propios municipales

### Breve resumen de la situación actual

En Chile los ingresos propios de los municipios se encuentran significativamente por debajo del promedio de la OCDE, en términos del PIB y como porcentaje de los ingresos totales del sector público. Así, mientras que los ingresos locales en Chile equivalen al 1,6% del PIB, el promedio de dichos ingresos para los gobiernos locales de la OCDE asciende al 4,1% (gráfico 1.1).

**GRÁFICO 1.1. Ingresos de los gobiernos locales, 2016**  
(porcentaje del PIB)



Fuente: OECD Revenue Statistics.

Nota: En el gráfico se consigna la última información disponible.

Las principales fuentes de ingresos propios de los municipios chilenos son el impuesto territorial (IT), las patentes comerciales y permisos, y los derechos y la participación en el FCM. Este último constituye un mecanismo de redistribución horizontal de algunas fuentes tributarias y no tributarias de los recursos propios municipales (para más detalles, véase el capítulo 3). Las transferencias del GN representan un 17% del total de los ingresos municipales para 2016 (cuadro 1.2). La asignación de las fuentes de ingresos propios al nivel local de gobierno es consistente con las recomendaciones

de la literatura especializada y con la práctica internacional.<sup>16</sup> Sin embargo, en lo que concierne al IT y a los derechos, la autonomía tributaria que se les otorga en Chile a los gobiernos locales queda muy por debajo de lo que son esas prácticas en otros países. Los municipios no pueden decidir las tasas ni definir las bases de estas fuentes de ingresos. La administración del IT (valuación de las propiedades y administración del cumplimiento de

<sup>16</sup> Véanse, por ejemplo, Ambrosanio y Bordignon (2006) y Bird (2010).

**CUADRO 1.2. Ingresos municipales**  
(porcentaje del PIB)

|                                     | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | Prom. 2013–16 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Ingresos propios permanentes (IPP)  | 0,87        | 0,87        | 0,90        | 0,94        | 0,97        | 0,91          |
| Patentes y permisos de circulación  | 0,32        | 0,34        | 0,35        | 0,36        | 0,37        | 0,35          |
| Impuesto territorial                | 0,22        | 0,22        | 0,23        | 0,24        | 0,26        | 0,23          |
| Derechos (aseo y otros)             | 0,15        | 0,14        | 0,16        | 0,16        | 0,16        | 0,15          |
| Otros                               | 0,18        | 0,17        | 0,17        | 0,18        | 0,18        | 0,17          |
| Participación en FCM                | 0,60        | 0,61        | 0,63        | 0,69        | 0,70        | 0,65          |
| Transferencias                      | 0,26        | 0,27        | 0,40        | 0,41        | 0,40        | 0,35          |
| Otros ingresos                      | 0,31        | 0,33        | 0,34        | 0,34        | 0,36        | 0,34          |
| Ingresos propios (IPP+FCM)          | 1,47        | 1,48        | 1,53        | 1,62        | 1,66        | 1,56          |
| <b>Ingresos municipales totales</b> | <b>2,04</b> | <b>2,07</b> | <b>2,27</b> | <b>2,37</b> | <b>2,42</b> | <b>2,25</b>   |

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim) y el Banco Central.

### CUADRO 1.3. Propiedades afectadas y exentas, 2013

#### Distribución de las propiedades por tipología

| Tipología                     | Total     | Porcentaje | Total afectadas | Porcentaje afectadas | Total exentas | Porcentaje exentas |
|-------------------------------|-----------|------------|-----------------|----------------------|---------------|--------------------|
| Agrícolas                     | 838.802   | 13         | 177.246         | 21                   | 661.556       | 79                 |
| No agrícolas                  | 5.852.683 | 87         | 2.208.029       | 38                   | 3.644.654     | 62                 |
| De las cuales, habitacionales | 4.487.681 | 67         | 991.542         | 22                   | 3.496.139     | 78                 |
| Totales                       | 6.691.485 | 100        | 2.385.275       | 36                   | 4.306.210     | 64                 |

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (SII).

obligaciones) también está a cargo del SII nacional. Las patentes comerciales son las únicas fuentes de recursos que los municipios deciden y administran con completa autonomía.

Además, la cantidad de exenciones generales y específicas concedidas por el GN a las propiedades conlleva una pérdida importante (estimada en un 50%<sup>17</sup>) del potencial recaudatorio del IT para las municipalidades. Los primeros \$20.086.180 de propiedades urbanas (\$6.971.083 de las propiedades rurales) están exentos de IT, independientemente del ingreso de sus propietarios. Hay asimismo muchas exenciones específicas para diferentes categorías de predios y de contribuyentes. En el cuadro 1.3 se puede ver que un 64% de todas las propiedades (78% de las propiedades urbanas habitacionales) están exentas del IT.

El porcentaje de predios exentos se encuentra fuertemente asociado al nivel de pobreza de cada comuna; de este modo, las comunas de menores ingresos son las que tienen mayor proporción de predios exentos. Lo anterior resulta en que la pérdida de ingresos se encuentra concentrada en mayor medida en los municipios de menores ingresos, aun cuando el GC realiza transferencias compensatorias a estos municipios, porque estas tan solo resarcan alrededor del 10% del ingreso perdido (OCDE, 2013).

Las exenciones, la progresividad de las tasas<sup>18</sup> y la fuerte concentración de propiedades con valores elevados en unas pocas comunas urbanas explican por qué 14 comunas recaudaron el 51%, y 251 comunas solo el 10% del total del IT para el año 2016. Una debilidad adicional del IT es la limitación del 10% al porcentaje de incremento máximo del

impuesto por cada reavalúo de las propiedades. Esta limitación contribuye a ensanchar una brecha creciente entre los valores de mercado y los avalúos fiscales de las propiedades (brecha estimada en un 300% en promedio).

Por todas esas razones, la recaudación del IT (incluida la cuota que los municipios transfieren al FCM) en Chile es menos de la mitad en relación con el PIB que en el promedio de la OCDE. El impacto financiero de las exenciones del IT se ve acentuado por la exención de derechos de aseo. La Ley sobre Rentas Municipales establece una serie de exenciones que resultan en el hecho de que alrededor del 70% de las viviendas —en general las mismas exentas del IT— no deben pagar estos derechos, con lo cual se profundiza el impacto financiero en las comunas de menores ingresos.

En Chile existen cuatro tipos de patentes municipales, las cuales se aplican con criterios separados a las actividades “comerciales”, “profesionales”, “industriales” y de “alcoholes”. La recaudación por patentes representa casi el 29% de los ingresos, para el 2016, propios permanentes de los municipios. La base de esos ingresos es el capital propio de la empresa comercial o industrial situada en cada municipio.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Estimaciones propias en base a los datos de la ficha técnica del FCM.

<sup>18</sup> Las tasas del IT son progresivas, con variaciones que se extienden desde el 0,98% hasta el 1,2%.

<sup>19</sup> Las actividades de alcoholes y las profesionales son gravadas en base a las características de sus locales.

Uno de los problemas principales en el cobro de las patentes es la definición del capital propio, la cual no necesariamente coincide con la que se utiliza para el cálculo del impuesto nacional a la renta corporativa. En particular, la ley que regula las patentes municipales permite que los contribuyentes deduzcan la parte del capital propio “que se encuentre invertida en otros negocios o empresas afectas al pago de patentes municipales”. De allí que los municipios, especialmente los pequeños o pobres, puedan tener dificultades para fiscalizar tal deducción.

Un segundo problema estriba en la distribución de la patente entre múltiples municipios donde una empresa desarrolla su actividad. La ley señala que dicha distribución debe realizarse en función del número de personas que trabajen dentro de cada sucursal, ponderando dicho número por el valor del capital propio estimado. Esta disposición puede causar importantes desequilibrios entre el valor de los servicios entregados por el municipio, y el aporte de la patente de algunas empresas. Este es el caso, por ejemplo, de las centrales eléctricas, las cuales producen significativas externalidades sobre la comunidad, aunque suelen operar con escaso personal en sus plantas generadoras.<sup>20</sup>

De manera más general, hay evidencia de que el hecho de que cada municipalidad tenga que contribuir al FCM con un porcentaje significativo de sus ingresos propios, y reciba de dicho Fondo transferencias inversamente proporcionales a esos ingresos, desestimula los esfuerzos de los municipios para aumentar los mismos. Un estudio reciente (Bravo, 2014) estima que un incremento del 10% en las transferencias netas del FCM a un municipio reduciría en promedio la recaudación propia del municipio en un 2%. El impacto parece ser mayor en municipios con mayor capacidad financiera.

### Sugerencias para posibles reformas

A continuación se enumeran algunas de las posibles reformas que podrían considerarse para fortalecer los recursos propios municipales. En

cuanto al IT, se debería otorgar algún grado de autonomía a los municipios en la definición de las tasas, con la idea de aumentar su responsabilidad ante los ciudadanos. En este sentido, para evitar una competencia excesiva y asegurar el nivel actual de recaudación, el GN podría establecer las tasas actuales como el nivel mínimo dentro de una banda.

En lo que concierne a la definición de la base del IT, sería fundamental reducir la pérdida de recaudación potencial causada por las exenciones. Este objetivo se podría lograr a través de varias medidas, sin costos significativos en términos de equidad interpersonal, e incluso con beneficios en términos de equidad territorial, entre ellas:

- Reducir la cantidad de exenciones específicas, o limitar su aplicación (p. ej., circunscribirlas solo a propiedades de personas de la tercera edad con rentas inferiores a un tope).
- Rebajar el valor del avalúo exento.
- Eliminar la limitación al incremento de impuestos como resultado de reavalúos.

El GN debería compensar a los municipios por la pérdida de recaudación potencial debida a exenciones decididas por el propio GN<sup>21</sup>. Alternativamente, se podría otorgar autonomía a los municipios para decidir el número y el monto de las exenciones. Sin embargo, en este caso sería aún más importante basar las contribuciones y transferencias del FCM en los ingresos potenciales estimados de los municipios, en vez de hacerlo en los ingresos efectivos, de modo de eliminar los incentivos a la pereza fiscal de los municipios.

La administración del impuesto podría quedar a cargo del SII, o descentralizarse a nivel regional (si se otorgara a los GORE la facultad de imponer una sobretasa al IT), o incluso entregarse a los municipios grandes y con mayor idoneidad relativa para administrarlo. En cualquier caso, parece haber

<sup>20</sup> Véase Letelier (2014) para mayores detalles.

<sup>21</sup> El Programa de Gobierno incluye el compromiso de estudiar este asunto.

espacio para reducir la gran brecha que actualmente se observa entre los valores de mercado y los del avalúo fiscal, mediante reavalúos más frecuentes y métodos de valuación catastral modernos.

En relación con las patentes comerciales, se debería considerar la opción de transferir al SII la responsabilidad de cuantificar e informar a los municipios la magnitud de los descuentos sobre el capital propio de cada empresa por cuenta de los pagos de la misma empresa por patentes en otros municipios. También podría considerarse basar las patentes en una combinación de indicadores de la capacidad tributaria de las empresas (p. ej., el número de metros cuadrados ocupados y de sus trabajadores en relación de dependencia). Algunas simulaciones recientes<sup>22</sup> sugieren

que tal cambio mejoraría la distribución territorial de las patentes, reduciendo su actual concentración, particularmente en la Región Metropolitana. Además, se podrían introducir regímenes especiales para empresas con fuertes impactos ambientales. Finalmente, los municipios deberían contar con autonomía para decidir las bases y tasas de sus derechos y permisos.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Véase Letelier (2014).

<sup>23</sup> Por otra parte, los municipios tendrían que mantener una colaboración cercana con el SII, por ejemplo: el otorgamiento de una patente comercial requiere la coordinación de la Dirección de Obras de la municipalidad, donde deben evaluar si el lugar es apto, o no, y si no interfiere con el Plan Regulador.

## Transferencias

Las transferencias desde el nivel central a los niveles inferiores de gobierno han recibido gran atención, tanto en la literatura teórica como en la implementación práctica de las políticas públicas. Los principales tipos de transferencias que se utilizan a nivel internacional y el objetivo que se persigue con ellas se pueden resumir en la siguiente clasificación:

- *Transferencias corrientes que buscan equilibrar capacidades entre jurisdicciones.*  
Su objetivo es proveer servicios de calidad similar a similares niveles de esfuerzo fiscal. Los países más avanzados de la OCDE suelen utilizar este tipo de transferencias, lo cual no existe en Chile en los mismos términos. La herramienta de igualación municipal vigente es el FCM, mecanismo que redistribuye recursos entre municipios, y que —al menos potencialmente— puede generar fuertes desincentivos para la generación de recursos propios.
- *Transferencias corrientes destinadas al financiamiento de labores de “agencia” de los gobiernos subnacionales.*  
La delegación de competencias ejecutivas en el marco de funciones cuya responsabilidad final recae en el nivel central del gobierno, suele acompañarse con transferencias condicionadas para financiarlas. Ello suele expresarse bajo la forma de transferencias

con propósitos específicos (*special purpose grants*), y son habituales en las áreas de educación, salud, vivienda y otras propias de la acción social del Estado. Es frecuente que las jurisdicciones receptoras de tales transferencias no tengan los incentivos para llevar a cabo las funciones delegadas, y que incluso puedan desviar este financiamiento hacia otras funciones de mayor interés local desde el punto de vista político, circunstancia que puede llegar a convertirse en un problema significativo cuando la capacidad de fiscalización del gobierno donante (el “principal”) es baja.

- *Transferencias de capital.*  
Las transferencias de capital son críticas en una agenda de crecimiento sostenido. Usualmente, estas transferencias se enmarcan en el propósito de cerrar la brecha en infraestructura física y social, lo cual tiene efectos importantes en las perspectivas de crecimiento de la economía en su conjunto, así como también en la magnitud de las desigualdades interregionales. Un diseño deficiente de las transferencias de capital puede incrementar las desigualdades regionales, y también contribuir a la “trampa del ingreso medio”. Sin embargo, tal como lo señalan Ahmad y Viscarra (BID, 2016), una apropiada focalización de la inversión pública constituye una poderosa herramienta para generar crecimiento sostenible

y verde (*green growth*), reducir las disparidades regionales, y promover el pleno empleo.

En el presente capítulo se analiza la posibilidad de implementar en Chile un sistema de transferencias corrientes de igualación tanto para el nivel regional como municipal. En la primera sección del capítulo se establecen las características de un sistema de transferencias de igualación. Este depende tanto de la reforma del FCM (nivel municipal) como del delineamiento de los principios básicos para el diseño de las transferencias al nivel regional, todo lo cual se enmarca en una agenda de mediano plazo.

En el capítulo 3 se desgranar los detalles de un sistema de transferencias de capital que busque el crecimiento verde y la reducción de las disparidades regionales, se formulan las opciones de reforma del FNDR y del SNI, y se presentan las características deseables de un Fondo de Convergencia. El sistema de transferencias de capital e inversión pública puede mejorarse en el corto plazo a fin de que refleje de mejor forma la agenda estratégica de un crecimiento equilibrado. La utilización efectiva y eficiente de las transferencias de capital se verá facilitada mediante el mejoramiento de la provisión de servicios públicos y el mejoramiento paralelo en el diseño de las transferencias corrientes. Por consiguiente, si bien ambos tipos de transferencias son diferentes desde un punto de vista conceptual, existe una estrecha interconexión entre ellos. Ahmad y Viscarra (BID, 2016) tratan aspectos específicos de la relación entre inversión pública y polos de desarrollo sostenibles (*sustainable hubs*), así como también el tema de la reducción de la desigualdad espacial en el territorio.

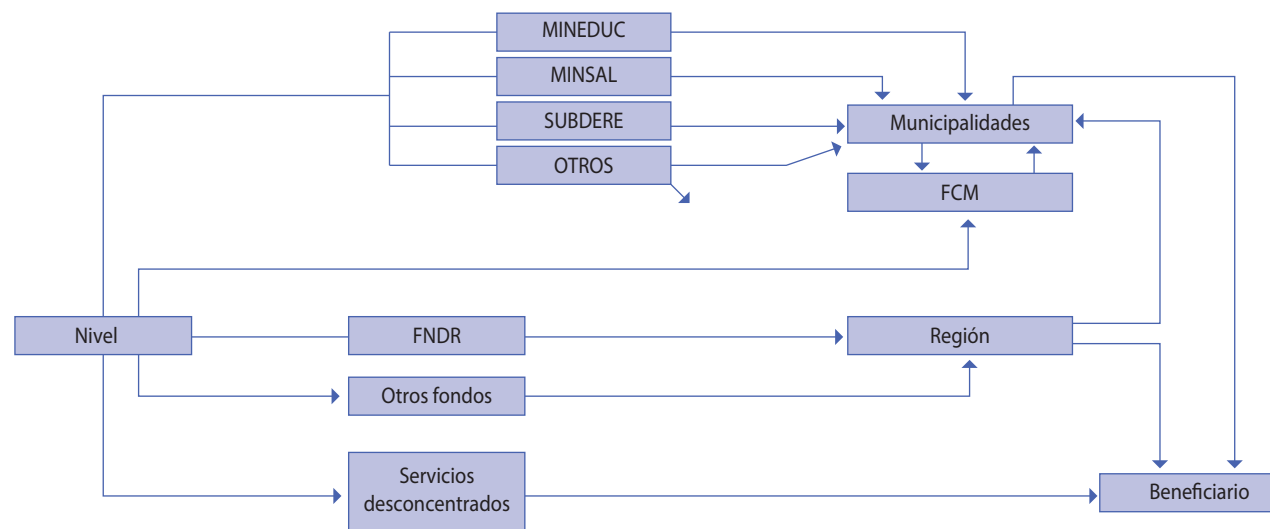
## Contexto general del Sistema de Transferencias Intergubernamentales en Chile

El sistema de transferencias vigente en Chile es relativamente simple, lo cual contribuye a su transparencia. No obstante, el mecanismo de asignación vigente crea incentivos perversos en los municipios,

tanto en la esfera del gasto como en lo atinente a la generación de ingresos propios, y en algunos casos no proporciona recursos adecuados a las regiones. Por una parte, la asignación de transferencias de capital tiene un sesgo en favor de las regiones más pobladas, con mayor concentración de pobreza y donde converge la mayor actividad económica, lo cual tiende a reproducir la distribución existente del PIB. Por otra, los municipios poseen un sistema de igualación territorial que genera incentivos perversos sobre la recaudación de impuestos locales y debilita la rendición de cuentas en la gestión municipal, lo cual impide un uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles.

Si bien existen excepciones a la regla general, el grueso de las transferencias entre niveles de gobierno se asigna en base a una fórmula y/o a través de un protocolo de evaluación de inversiones, como es el caso de las transferencias de capital. En particular, la inversión pública de decisión regional, representada por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), cuenta con una asignación presupuestaria que depende de diversos indicadores que, si bien muestran un marcado sesgo hacia las regiones con mayor población y también con mayor pobreza, tienden a favorecer a la Región Metropolitana y a los centros urbanos más poblados, lo cual a su vez induce la concentración de recursos de inversión en las zonas más desarrolladas. Por su parte, la asignación de tales recursos a proyectos específicos opera en el marco del SNI, el cual utiliza criterios de aprobación que también exhiben un sesgo hacia la Región Metropolitana. Desde el punto de vista de la dinámica de largo plazo, el sistema descrito tiende a generar mayor inequidad en la distribución espacial del producto al interior del territorio nacional. Si bien el grueso de la inversión regional es avaluado a través de un procedimiento técnico, la decisión final en torno a los proyectos efectivamente ejecutados recae en las autoridades políticas del gobierno regional. Solo una parte menor de los proyectos financiados con transferencias desde el nivel central (“otros fondos”), se asigna en forma discrecional, hecho que obedece a la necesidad de restituir

**GRÁFICO 2.1. Ingresos de los gobiernos locales, 2016**  
(porcentaje del PIB)



Fuente: OECD Revenue Statistics.

Nota: En el gráfico se consigna la última información disponible.

infraestructura perdida en caso de catástrofes y/o al objetivo de atender necesidades locales urgentes cuya tramitación a través del SNI podría demorar mucho tiempo. El gráfico 2.1 proporciona un diagrama que permite entender los rasgos centrales del modelo. Allí puede verse que las transferencias desde el nivel central pueden tener como destino los municipios, las regiones y/o los propios beneficiarios a través de una batería de subsidios que forman parte del sistema global de protección social en Chile.

### Desde el nivel central a los municipios

Entre las transferencias desde el nivel central a los municipios, un primer bloque se destina a los llamados “servicios traspasados”, los cuales incluyen educación (preescolar y escolar) y salud (primaria), cuya administración se inserta en una labor de agencia de los municipios frente al nivel central. En el caso de la educación, tal mecanismo opera a través de la Subsecretaría de Educación, donde la principal transferencia es aquella que se ofrece en concepto de subvención educacional. Esta consiste en un *voucher* por estudiante, el cual se entrega

en función de los alumnos registrados que asistan a clases. Actualmente existe una unidad de subvención básica por alumno, sobre la cual se aplican diversos ajustes asociados con ruralidad, incrementos por zonas, tipo de jornada escolar y condición “preferencial” de los alumnos, todo lo cual genera más de 30 valores diferentes por alumno según el caso.

La modalidad vigente tiene dos debilidades importantes. La primera es que la asistencia a clases de los estudiantes es un elemento potencialmente manipulable por los propios colegios receptores de la subvención, lo cual hace que esta variable sea una *proxy* errónea de la necesidad de gasto. La segunda debilidad radica en que los colegios establecidos en zonas de baja densidad poblacional carecen del financiamiento suficiente para cubrir los costos fijos del servicio, entre los cuales se cuenta el pago a una planta mínima de docentes. Si bien la situación descrita puede ser indicativa de que “dicha” localidad no puede tener un colegio público que opere de manera eficiente, el sistema tampoco ofrece vías de solución claras para situaciones como la descrita. Diversos programas especiales han intentado compensar esta

debilidad mediante la distribución de fondos con propósitos específicos, como proporcionar equipamiento de educación técnico-profesional, fortalecer la estrategia digital, mejorar la infraestructura de liceos del bicentenario y otros semejantes. Tan solo entre los años 2001 y 2013, el Ministerio de Educación (Mineduc) registra 80 programas específicos, de los cuales la mayoría contempla transferencias directas a los beneficiarios. Sin embargo, esta última modalidad ha sido históricamente un componente menor del financiamiento escolar, y ha tendido a perder importancia en años recientes. Cabe señalar que el gobierno en ejercicio está implementando una reforma integral del sistema de administración educativo, el cual incluye la llamada “des-municipalización” de la educación, y la eliminación del lucro entre los colegios “privados subvencionados”, los cuales compiten por la subvención mencionada en condiciones semejantes a los establecimientos municipales.

El segundo bloque de transferencias a los servicios traspasados tiene su origen en el Ministerio de Salud (Minsal), el cual utiliza una fórmula de distribución en base al número estimado de personas potencialmente atendidas en consultorios primarios, así como indicadores de ruralidad, pobreza y población mayor de 65 años. Esta es la llamada subvención “per cápita” y, al igual que en educación, también se complementa con diversos programas específicos.

Además de financiar los servicios traspasados, el nivel central tiene otros programas de apoyo directo a los municipios, los cuales se canalizan a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere). En esta modalidad se insertan el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), los cuales financian inversiones menores en barrios con necesidades de infraestructura básica. El PMB está destinado a apoyar proyectos de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, y ha sido una importante fuente de financiamiento para las comunidades afectadas por el terremoto de 2010. Por la urgencia de los proyectos ejecutados, los cuales suelen ser pequeños, dichos fondos no pasan por

el SNI, sino que son asignados por la Subdere a solicitud de los municipios.

Por su parte, el PMU tiene un componente de infraestructura educacional que asigna recursos en forma discrecional a través del Mineduc; un componente llamado “IRAL-PMU”, que asigna fondos a proyectos evaluados por el SNI, y un componente de emergencia, en virtud del cual la Subdere canaliza los recursos al gobierno regional, el cual a su vez los asigna al municipio en forma discrecional.

## Del nivel central a las regiones

La categoría de transferencias del nivel central a las regiones tiene su principal expresión en el FNDR. La distribución primaria entre la inversión “sectorial” o decidida por los ministerios centrales, y aquella parte transferida a las regiones a través de este fondo, se realiza de acuerdo con criterios no claramente establecidos de antemano, lo cual concede al nivel central un grado importante de discrecionalidad para determinar la capacidad fiscal de las regiones.

De acuerdo con información oficial del Ministerio de Desarrollo Social (2015), en ese año la inversión pública alcanzó un total de US\$12.936 millones, de los cuales la inversión sectorial —ejecutada en forma directa por el nivel central— alcanzó el 47% del total. Las empresas públicas invirtieron el 31,8%, mientras que la inversión regional (FNDR) correspondió al 15%. El 6,1% restante fue invertido por los municipios con recursos propios. Hay un porcentaje superior al 36,6% de la inversión pública que no es evaluado en base al SNI. En esta categoría se encuentran aquellos por un monto inferior a las 2000 UTM (algo menos de US\$150.000), los implementados y financiados por los municipios, que gozan de autonomía frente a la autoridad central, o los proyectos cuya naturaleza es asimilable a transferencias directas a personas.

Si bien el FNDR constituye la principal fuente de inversión regional (75%), ciertos ministerios también asignan recursos para inversiones que son decididas por las regiones, ítem que se conoce con el nombre de Inversión Sectorial de

Asignación Regional (ISAR). Por su parte, en el conjunto de transferencias de capital de decisión regional se encuentra además la Inversión Regional de Decisión Local (IRAL) (3%), sobre la cual deciden los propios municipios. Tanto la ISAR como la IRAL han tendido a disminuir con el tiempo, lo cual ha resultado en una virtual desaparición de la categoría ISAR. Finalmente, tanto el Minsal como el Ministerio de Obras Públicas (MOP) mantienen una línea de proyectos de inversión ejecutados en el marco de los Convenios de Programación, los cuales son ejecutados en conjunto con las regiones y en 2015 representaron el 22% de la inversión de decisión regional. Hay dos aspectos controvertidos del mecanismo vigente de asignar transferencias de capital en Chile: uno es la fórmula de distribución secundaria (entre regiones) y el otro es el procedimiento de evaluación utilizado en la mayoría de los proyectos, el cual concede un bono implícito en favor de los proyectos realizados en la Región Metropolitana. Este tema se trata en profundidad en el segundo apartado de este capítulo, donde se aborda la pertinencia de introducir un Fondo de Convergencia y el papel del propio FNDR en su posible implementación.

### Transferencias de redistribución entre municipios: el Fondo Común Municipal

El llamado Fondo Común Municipal (FCM) ha sido concebido de la siguiente forma: "... para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal" (Art. 14 de la Constitución). Por su parte, el Art. 122 de la misma Constitución consagra este fondo, al señalar que: "Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley".

Desde el punto de vista recaudatorio, el FCM está conformado por: i) un 60% de lo recaudado

por el impuesto territorial en todos los municipios del país, aporte que asciende a un 65% en los casos de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes; ii) solo los municipios de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes aportan el 55% de lo recaudado por patentes comerciales; iii) un 62,5% de lo recaudado por concepto de permisos de circulación, permiso que se cobra a los vehículos registrados en cada municipio; iv) un 50% del impuesto sobre las transferencias de vehículos, y v) aportes del GC. Sin embargo, en la práctica los aportes del nivel central son muy bajos, y no superan el 1% del total.

Por su parte, la distribución del FCM a los municipios se realiza en un 25% por partes iguales, un 10% en función de la pobreza, un 30% en función de los predios exentos y un 35% en función inversa a los ingresos propios permanentes del municipio. Con respecto a su diseño, puede observarse lo siguiente:

- i. Fue puesto en marcha hace más de 30 años, cuando la información financiera y sociodemográfica a nivel municipal era muy precaria, lo cual no permitía desarrollar una fórmula que sirviera mejor y de manera más eficiente al objetivo de solidaridad intermunicipal referido en la Constitución.
- ii. El mecanismo de recaudación vigente tiene efectos negativos en la generación de ingresos propios de los municipios con mayor potencial recaudatorio, lo cual se expresa en una pérdida de ingresos en el conjunto del sistema municipal (Bravo, 2014).
- iii. Dado que el 25% del Fondo se distribuye en partes iguales entre las municipalidades y las pequeñas reciben más transferencias per cápita que las más grandes, esto da pie a una desigualdad horizontal y crea incentivos para la fragmentación municipal.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> El promedio de ingresos per cápita de los municipios con menos de 1.000 habitantes es 14 veces el ingreso per cápita mediano, y para aquellos con menos de 5.000 habitantes es 5,9 veces.

- iv. La medición de la pobreza utilizada en la fórmula adolece de bien conocidas limitaciones, las cuales han sido solo parcialmente superadas en la nueva medición de la CASEN 2013. Las encuestas de ingresos de los hogares suelen subestimar la importancia relativa de los deciles más bajos y más altos, puesto que no capturan de forma adecuada las rentas del trabajo independiente o informal ni las rentas del capital, respectivamente. Tampoco capturan factores como el consumo de bienes y servicios públicos, los cuales impactan en el bienestar personal, si bien no se ven reflejados en los ingresos de las familias.
- v. El hecho de que la fórmula en cuestión incorpore elementos que están por definición total o parcialmente determinados por el propio municipio, permite suponer que el propio FCM genera incentivos no deseados en los municipios. En dicha perspectiva, una fórmula ideal debería incluir únicamente los ingresos potenciales y las necesidades de gasto de los municipios, pero no sus valores efectivos (véase el punto ii anterior).
- vi. La fórmula actual incorpora un aporte mínimo del nivel central, el cual ha sido históricamente muy bajo (de aproximadamente un 1%). Ello hace del FCM un “juego de suma cero” a nivel nacional. Lo anterior no se condice con la existencia de diversas externalidades entre municipios ni con el papel de “agentes” del gobierno central que los municipios tienen en diversas materias, las cuales exceden la mera administración de las escuelas y consultorios primarios, funciones por las cuales reciben una transferencia especial.

## Principios para un Sistema de Transferencias de Igualación

Un buen diseño de las transferencias entre niveles de gobierno debe cuidarse de no generar incentivos perversos en el comportamiento de las jurisdicciones beneficiarias y debe tener un mecanismo de asignación que sea funcional a los objetivos

buscados. Estas características son deseables tanto a nivel regional como municipal. Lo anterior supone tres condiciones básicas:

- i. Las transferencias no deben dar lugar a la pereza fiscal. Ello implica que las jurisdicciones receptoras no deben relajar su esfuerzo para generar ingresos propios como resultado de las transferencias. De esto se desprende que un sistema de transferencias basado en los ingresos efectivos y/o el propósito de cerrar el déficit de las jurisdicciones receptoras tendrá consecuencias perversas en el propósito de optimizar la capacidad recaudatoria a nivel local. Cabe observar que no obstante su buen diseño, un sistema de igualación no podrá operar en conjunto con los desincentivos para la recaudación del FCM.
- ii. En la medida de lo posible, al momento de asignar transferencias a los niveles inferiores, el gobierno central o regional debe evitar el uso de criterios discrecionales. De lo contrario, ello puede conducir a prácticas oportunistas por parte del gobierno donante, con las consecuencias que se analizan en el capítulo 4 (véase Letelier y Neyra, 2012). Si bien no cualquier regla es necesariamente superior al criterio discrecional, la ausencia de reglas puede distorsionar severamente el espíritu de las transferencias. Al respecto, la regla vigente debe existir a dos niveles:
  - a. Distribución primaria o vertical, en la cual se decide qué parte de los ingresos del gobierno general se asignarán al nivel descentralizado (subnacional).
  - b. Distribución horizontal, en virtud de la cual se decide cuánto recibe cada jurisdicción.
- iii. En cuanto al uso de indicadores de necesidad de gasto y de capacidad de generar ingresos propios, idealmente, la fórmula mencionada en el punto anterior debe utilizar un conjunto de indicadores de cada jurisdicción. En general, debe esperarse que las jurisdicciones con mayores necesidades de gasto y/o menor capacidad fiscal relativa sean beneficiarias netas del

sistema. Al respecto, una condición de diseño clave radica en que los indicadores de necesidad de gasto y/o de capacidad fiscal utilizados sean “exógenos” a la jurisdicción que recibe la transferencia (véase Ahmad y Searle, 2006). Esto significa que los gobiernos subnacionales no deberían poder manipular el valor de tales indicadores mediante decisiones autónomas, con miras a sesgar en su favor el mecanismo de asignación. Por ejemplo, si la asistencia a clases como indicador de necesidades de gasto en educación es un requisito para recibir una transferencia en base a un alumno más en el aula, la potencial adulteración de este dato por parte de las autoridades locales podría generar asignaciones indebidas. Lo propio es válido también desde la perspectiva de los ingresos, en cuyo caso el uso de indicadores de capacidad fiscal, como los ingresos propios (efectivos) del municipio, podría inducir a la pereza fiscal por parte de la jurisdicción receptora. La solución de este grave problema supone utilizar variables que midan el “potencial” de ingresos en lugar de su valor efectivo, más un conjunto de indicadores de necesidad de gasto que no puedan ser controlados por la autoridad local.

El principio básico de un sistema de igualación entre jurisdicciones es que este debe proporcionar un nivel similar de servicios a un nivel similar de esfuerzo fiscal. Más aún, esta fórmula podría establecerse como un requisito para la recepción de transferencias en países cuyo marco normativo permite que las jurisdicciones potencialmente receptoras se adhieran al sistema en forma voluntaria. Idealmente, el sistema de transferencias debe considerarse un mandato de rango constitucional, o alternatively debe establecerse como una ley de rango superior. En la práctica, la igualación referida se basa sobre todo en los gastos corrientes. Los criterios de igualación para las transferencias de capital se detallan en el segundo apartado de este capítulo.

Existen varios trabajos recientes que resumen la literatura sobre el diseño de las transferencias de

igualación (Boadway, 2015) y su implementación (Ahmad y Searle, 2006; Ahmad, 1998). A continuación se destacan algunas opciones prácticas y experiencias clave:

- *Igualar la capacidad de gasto.* Algunos países han optado por igualar solo las necesidades de gasto, sin tomar en cuenta las diferencias en las capacidades de recaudar ingresos propios. Esto puede atribuirse a la carencia de ingresos propios de los gobiernos subnacionales, y no a una justificación teórica o normativa. Igualar las necesidades de gasto —sin tomar en cuenta los ingresos propios— tiende a debilitar la restricción presupuestaria de los gobiernos subnacionales, con el consecuente riesgo de una tendencia a gastar más y de manera ineficiente. Tal es el caso en Sudáfrica, donde la falta de capacidad de recaudación de ingresos provinciales limitó el diseño del programa de igualación horizontal. La ausencia de recursos propios hace más difícil la imposición de una “restricción presupuestaria dura” sobre los niveles inferiores de gobierno (Ambrosanio y Bordignon, 2015). Si para realizar la igualación se utilizan como *proxy* de las necesidades las diferencias (actuales o vigentes) en los niveles efectivos de gasto entre regiones o municipios, se genera un desincentivo para mejorar la eficiencia del gasto en la jurisdicción. Ello se manifiesta en un exceso de gastos y/o una priorización ineficiente de las necesidades locales, todo lo cual redundará en una permanente presión para recibir más transferencias. Para una igualación efectiva, es importante recurrir a indicadores “estandarizados” de necesidad de gasto, los cuales diluyen de forma significativa los incentivos perversos. La pregunta consiste entonces en el modo de definir las necesidades de gasto estandarizadas. Si bien un promedio simple de gastos a nivel nacional puede ser muy bajo respecto de un nivel deseable, un estándar por encima del promedio puede ser difícil de alcanzar, toda vez que un estándar superior al promedio puede

requerir un aumento de la carga tributaria para financiarlo. En cualquier caso, todo sistema de transferencias debe estar sujeto a una restricción presupuestaria del gobierno nacional.

En el caso del financiamiento de los GORE de Chile, dado que en el corto plazo no se espera que cuenten con fuentes significativas de ingresos propios, tendrá que considerarse un sistema de igualación a partir de estimaciones estandarizadas de gasto, que idealmente debería basarse en el promedio del gasto regional, con el objetivo de minimizar los incentivos perversos para un gasto ineficiente.

- *Igualar la capacidad de generar ingresos.* Lo que se busca es asegurar que al mismo nivel de esfuerzo tributario todas las unidades subnacionales tengan ingresos semejantes. Bajo este enfoque se establece un Sistema Tributario Representativo (al estilo del de Canadá) mediante el cual se define la capacidad de generar ingresos propios de las distintas regiones, y las transferencias se utilizan para compensar a aquellas regiones que tienen un potencial de recaudación menor. Este enfoque es óptimo en los casos en que el costo de la provisión de servicios públicos locales es el mismo en todo el territorio nacional, lo cual no sucede en Canadá ni en Chile. Para resolver las disparidades de costos, Canadá utiliza programas de transferencias condicionadas en los casos de salud y educación, a lo cual se agrega una transferencia especial para los territorios del norte (*Northern Territory*), donde residen indígenas de pueblos originarios, en una zona muy extensa y de baja densidad poblacional. Esas transferencias específicas (*earmarked transfers*) solo se aplican en dicha región, toda vez que la varianza en el costo en el resto del país es muy baja.
- *Igualar la diferencia entre la capacidad de generar ingresos y las necesidades de gasto.* En un número creciente de países, los sistemas de igualación toman en cuenta tanto los ingresos potenciales como las necesidades de gasto. Esto permite equilibrar la calidad de

los servicios públicos subnacionales a niveles similares de esfuerzo en la recaudación. Esta fórmula resuelve las dificultades asociadas con la estimación de los diferenciales de costos de los servicios asociados a una igualación solo por el lado del ingreso, o los incentivos a las ineficiencias cuando se iguala exclusivamente tomando en cuenta las necesidades de gasto. El principal ejemplo de este modelo es Australia, pero también ha sido adoptado en otros países, entre ellos China, Dinamarca e Indonesia, y en los municipios del Reino Unido. Cabe recordar que la igualación en base al gasto corriente solamente puede no generar una reducción en las desigualdades espaciales, tal como ha sido el caso del Reino Unido y de China. Para ello, es importante combinar un sistema eficiente de igualación sobre el gasto corriente, con transferencias de capital que puedan inducir una localización más equilibrada de la inversión privada en el territorio.

Las experiencias entre países que han aplicado estos principios son múltiples (véase el cuadro 2.1 para el caso de los países de la OCDE y el cuadro 2.2 sobre el grado de igualación alcanzado en cada caso). El grado de igualación territorial exhibe notables diferencias entre países, lo cual depende esencialmente de la restricción presupuestaria. Como se puede ver en el cuadro 2.3, Australia es el único país de la OCDE donde se logra un 100% de igualación entre provincias. Sin embargo, los cambios más significativos en el coeficiente de Gini alcanzados a través de la igualación entre gobiernos subnacionales se observan en España e Italia a nivel de las regiones, y en Portugal y Turquía entre los países unitarios.

Los arreglos institucionales destinados a decidir o regular el proceso de igualación territorial requieren ser aceptados por los gobiernos subnacionales involucrados, a fin de que el proceso de reformas sea visto como equitativo y potencialmente mejor para todos. Al respecto, la experiencia internacional indica que en esta materia hay diversas prácticas, que abarcan desde la creación

**CUADRO 2.1. Características de los sistemas de igualación de la OCDE**

| Países                | Tamaño             |                      | Igualación de costos<br>versus ingresos | Igualación<br>subnacional |
|-----------------------|--------------------|----------------------|-----------------------------------------|---------------------------|
|                       | Porcentaje del PIB | Porcentaje del gasto |                                         |                           |
| Federales             |                    |                      |                                         |                           |
| Alemania              | 1,97               | 4,21                 | Separadas                               | Sí                        |
| Australia             | 0,49               | 1,41                 | En conjunto                             | Sí                        |
| Austria               | 3,77               | 7,57                 | Separadas                               | No                        |
| Canadá                | 1,00               | 2,50                 | Separadas                               | Sí                        |
| España                | 2,97               | 7,65                 | Solo costos                             | No                        |
| Italia                | 3,00               | 6,33                 | Separadas                               | No                        |
| México                | 3,75               | n.a.                 | Solo costos                             | No                        |
| Suiza                 | 3,00               | 8,17                 | Separadas                               | Sí                        |
| Unitarios             |                    |                      |                                         |                           |
| Dinamarca             | 2,81               | 5,13                 | Separadas                               | No                        |
| Finlandia             | 3,79               | 7,42                 | Separadas                               | No                        |
| Grecia                | 1,19               | 2,39                 | Separadas                               | No                        |
| Japón                 | 4,04               | 11,01                | Solo costos                             | No                        |
| Noruega               | 0,54               | 1,18                 | Separadas                               | No                        |
| Polonia               | n.d.               | n.d.                 | Separadas                               | No                        |
| Portugal              | 1,85               | 4,05                 | En conjunto                             | No                        |
| Reino Unido           | n.d.               | n.d.                 | Separadas                               | Sí                        |
| Suecia                | 2,61               | 4,61                 | Separadas                               | Sí                        |
| Turquía               | 1,09               | n.d.                 | Solo ingresos                           | No                        |
| Promedio no ponderado | 2,26               | 4,75                 |                                         |                           |

Fuente: Blöchliger et al. (OCDE, 2007).  
n.d. = no disponible.

de comisiones independientes consagradas en el propio marco institucional (Australia), hasta procesos alternativos mediante los cuales la decisión de asignar las transferencias y la implementación de la fórmula respectiva recae en el gobierno central (cuadro 2.3).

## Recomendaciones generales en el caso de Chile

El sistema de igualación vigente en Chile puede mejorarse de manera significativa. En este sentido, una formulación más completa que incluya consideraciones de necesidades de gasto por región (municipio) y factores de capacidad fiscal

municipal (utilizando una versión mejorada del FCM) sería un avance importante. Los argumentos para utilizar ambos tipos de factores en países grandes y diversos (como Chile) son muy fuertes. Desde el punto de vista de los ingresos subnacionales, las bases gravables son muy desiguales entre jurisdicciones, como es el caso de los ingresos propios municipales en Chile. En el lado del gasto, podría haber diferencias sustantivas de costos para la provisión de servicios locales, debido por ejemplo a características geográficas especiales o a diferencias en la densidad poblacional. Usualmente, este último elemento es responsable de curvas de costo con forma de U para diversos grados de densidad poblacional.

**CUADRO 2.2. Inequidad interregional antes y después de la igualación territorial de la OCDE**

| Países           | Antes de la igualación (porcentaje) |                    |                  |                  | Después de la igualación (porcentaje) |                    |                  |                  | Efecto de la igualación (pre/post igualación, en porcentaje) |                    |
|------------------|-------------------------------------|--------------------|------------------|------------------|---------------------------------------|--------------------|------------------|------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------|
|                  | Coficiente de variación             | Coficiente de Gini | Máxima capacidad | Mínima capacidad | Coficiente de variación               | Coficiente de Gini | Máxima capacidad | Mínima capacidad | Coficiente de variación                                      | Coficiente de Gini |
| <b>Federales</b> |                                     |                    |                  |                  |                                       |                    |                  |                  |                                                              |                    |
| Alemania         | 13,0                                | 6,00               | 116,5            | 67,0             | 2,7                                   | 2,0                | 104,5            | 97,4             | 10,3                                                         | 4,0                |
| Australia        | 16,8                                | 5,0                | 103,8            | 79,8             | 0,0                                   | 0,0                | 100,0            | 100,0            | 16,8                                                         | 5,0                |
| Austria          |                                     |                    |                  |                  | 4,2                                   | 2,0                | 106,9            | 93,2             |                                                              |                    |
| Canadá           | 29,8                                | 10,0               | 177,1            | 75,0             | 20,1                                  | 7,0                | 156,9            | 92,9             | 9,7                                                          | 3,0                |
| España           | 26,5                                | 15,0               | 142,2            | 67,2             | 10,1                                  | 4,0                | 117,4            | 83,7             | 16,4                                                         | 11,0               |
| Italia           | 39,0                                | 21,0               | 146,0            | 24,0             | 6,0                                   | 10,0               | 115,0            | 89,0             | 33,0                                                         | 11,0               |
| Suiza            | 31,8                                | 15,0               | 173,0            | 46,0             | 23,2                                  | 11,0               | 159,0            | 64,0             | 8,7                                                          | 4,0                |
| <b>Unitarios</b> |                                     |                    |                  |                  |                                       |                    |                  |                  |                                                              |                    |
| Dinamarca        | 16,0                                | 8,00               | 134,0            | 62,0             | 6,0                                   | 4,0                | 175,4            | 86,4             | 10,0                                                         | 4,0                |
| Finlandia        | 17,7                                | 11,0               | 143,0            | 78,8             | 4,2                                   | 3,0                | 104,8            | 95,3             | 13,4                                                         | 8,0                |
| Japón            | 36,0                                | 20,0               | 183,0            | 58,0             |                                       |                    |                  |                  |                                                              |                    |
| Noruega          | 23,0                                | 13,0               | 142,0            | 64,0             | 8,0                                   | 5,0                | 118,0            | 93,0             | 15,0                                                         | 8,0                |
| Portugal         | 90,0                                | 34,0               | 331,0            | 26,0             | 28,0                                  | 14,0               | 138,0            | 65,0             | 62,0                                                         | 20,0               |
| Suecia           | 10,0                                | 6,0                | 118,0            | 84,0             | 0,0                                   | 0,0                | 103,0            | 91,0             | 10,0                                                         | 6,0                |
| Turquía          | 39,0                                | 22,0               | 130,0            | 2,0              | 14,0                                  | 6,0                | 107,0            | 64,0             | 25,0                                                         | 16,0               |
| <b>Promedio</b>  | <b>29,9</b>                         | <b>14,3</b>        | <b>156,9</b>     | <b>56,4</b>      | <b>9,7</b>                            | <b>5,2</b>         | <b>123,5</b>     | <b>85,8</b>      | <b>19,2</b>                                                  | <b>9,1</b>         |

Fuente: Blöchliger et al. (OCDE, 2007).

La implementación de un sistema de transferencias intergubernamentales más completo exige superar varios desafíos, entre los cuales destacan los siguientes:

- El diseño final debe minimizar el espacio para la manipulación de las propias jurisdicciones en su beneficio, a través de la alteración de los indicadores de necesidad de gasto o capacidad fiscal. Usualmente, esto requiere utilizar información demográfica específica, como la densidad poblacional, la cual suele estar disponible con un grado considerable de confiabilidad. También suele ser necesario contar con información climática específica, la cual puede generar diferencias sustanciales en las

necesidades de gasto referidas. Por ejemplo, China optó por una metodología relativamente simple en la que se incorporan dichos elementos. En el extremo opuesto se encuentra Australia, en el marco de la llamada *Australian Grants Commission*, la cual desarrolló complejas estimaciones de las necesidades de gasto de las provincias, pero que en los últimos años ha procurado simplificar dichos modelos.

- Se debe establecer qué nivel de gobierno distribuye las transferencias. Otro elemento esencial del diseño consiste en determinar si las transferencias serán asignadas desde el nivel central a las regiones, o directamente a los municipios. Alternativamente, como sucede

**CUADRO 2.3. Arreglos institucionales alternativos utilizables en un sistema de igualación y/o en la asignación de recursos para el financiamiento de la inversión, como el FNDR**

|               | ¿Existe una agencia independiente encargada de asignar o asesorar al gobierno con respecto a las transferencias? | ¿Qué ministerio está encargado de distribuir las transferencias? | ¿Están involucrados los gobiernos locales en la distribución? | Cuando existe una agencia independiente |                                                                |                                |                               |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
|               |                                                                                                                  |                                                                  |                                                               | ¿Es permanente?                         | ¿Opera bajo un mandato constitucional o por efecto de una ley? | ¿Qué rango de funciones tiene? | ¿Qué tamaño tiene la agencia? |
| Australia     | Sí                                                                                                               |                                                                  | Sí                                                            | Sí                                      | Ley                                                            | Estrecho                       | Pequeño                       |
| Canadá        |                                                                                                                  | M d F                                                            | Sí                                                            |                                         |                                                                |                                |                               |
| China         |                                                                                                                  | M d F                                                            | n.d.                                                          |                                         |                                                                |                                |                               |
| Corea del Sur |                                                                                                                  | M d GL                                                           | Sí                                                            |                                         |                                                                |                                |                               |
| Dinamarca     |                                                                                                                  | M d F                                                            | Sí                                                            |                                         |                                                                |                                |                               |
| Ghana         | Sí                                                                                                               |                                                                  | No                                                            | Sí                                      | Constitución                                                   | Estrecho                       | Muy pequeño                   |
| Etiopía       |                                                                                                                  | Casa de la Federación y M d F                                    | Sí                                                            |                                         |                                                                |                                |                               |
| India         | Sí                                                                                                               |                                                                  | Sí                                                            | No                                      | Constitución                                                   | Estrecho                       | Pequeño                       |
| Japón         |                                                                                                                  | M d GL                                                           | Sí                                                            |                                         |                                                                |                                |                               |
| Sudáfrica     | Sí                                                                                                               | M d F y M d GL                                                   | Sí                                                            | Sí                                      | Constitución                                                   | Amplio                         | Grande                        |
| Sudán         | Sí                                                                                                               | M d F                                                            | Sí                                                            | Sí                                      | Constitución                                                   | Amplio                         | Grande                        |
| Uganda        | Sí                                                                                                               |                                                                  | Sí                                                            | Sí                                      | Constitución                                                   | Amplio                         | Pequeño                       |

Fuente: Ahmad y Searle (2010).

Notas: M d F = Ministerio de Finanzas; M d GL = Ministerio de Gobierno Local; n.d. = no disponible.

en la mayor parte de los países federales, puede ser el mismo nivel regional el que distribuya tales recursos en función de una fórmula propia. Esta suele ser una materia definida en la Constitución, tal como ocurre en algunos países federales, dado que el nivel central no tiene la capacidad de identificar los requerimientos locales con precisión y generar la debida igualación en el tercer nivel de gobierno. Ciertamente, esto es factible en países unitarios, como Chile e Indonesia. Este tema se explora más extensamente en la próxima sección.

- Tanto la información como los procedimientos de asignación de transferencias deben ser transparentes y claros para todos, y en especial para los propios gobiernos subnacionales. Lo anterior implica que el resultado de las decisiones de asignación debe ser de conocimiento

público y de fácil acceso. Dicha información reviste gran importancia desde una perspectiva de economía política, para generar “competencia” entre jurisdicciones y promover la “convergencia” y una “igualación” efectiva.

### Las transferencias a los municipios: el caso del FCM

Las transferencias municipales vigentes en Chile incluyen las que parten del gobierno nacional (GN), más un sistema de igualación horizontal bajo la forma del FCM antes mencionado. Respecto de las primeras, estas provienen de la Subsecretaría de Educación (subvención escolar), la Subsecretaría de Salud (aporte per cápita por salud primaria), más otras transferencias menores para fines específicos aportadas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

El FCM es un fondo de redistribución de recursos entre municipalidades, sin aportes significativos por parte del GN. Ello contrasta con la realidad de otros países similares, en los cuales una proporción importante de las transferencias de igualación provienen del GN.

Como ya se indicó anteriormente, la actual fórmula de distribución del FCM padece debilidades significativas que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Un 25% del Fondo se distribuye en partes iguales entre las municipalidades. Esto implica que, *ceteris paribus*, las municipalidades pequeñas reciben más transferencias per cápita que las más grandes, lo cual crea incentivos para la fragmentación municipal.
- Las transferencias están relacionadas negativamente con los ingresos propios permanentes efectivos, lo cual tiende a debilitar el esfuerzo fiscal municipal.
- La medición de la pobreza utilizada en la fórmula padece limitaciones conocidas, solo parcialmente superadas en la nueva medición de la CASEN 2013.
- La fórmula no incluye indicadores de necesidades relativas de gastos y de diferencias de costos entre municipalidades.

En consecuencia, el actual diseño del FCM constituye una inadecuada aproximación a un fondo de igualación, pese a que ostenta cierta capacidad redistributiva. Para mejorar la capacidad de igualación del FCM y reducir sus incentivos indeseables, se deberían considerar las siguientes medidas:

- Desarrollar estimaciones de los ingresos propios potenciales de las municipalidades, y utilizarlas en las fórmulas de aportación y distribución del FCM, en vez de los ingresos efectivos.
- Revisar los indicadores existentes de las necesidades relativas de gasto municipal y de los diferenciales de costo de tales gastos; identificar

las posibilidades de mejorar los indicadores existentes o la necesidad de desarrollar nuevos, y establecer un programa para poner en marcha nuevos indicadores, en cooperación con el Instituto Nacional de Estadísticas.

En los próximos párrafos se detalla el despliegue de un esquema ecualizador de estas características.

### Propuesta de rediseño del FCM

A partir de los antecedentes ya mencionados, a continuación se propone un diseño alternativo para el FCM, reconociendo que el mencionado fondo pretende ser una transferencia igualadora de la capacidad fiscal a nivel local, financiada en base a un criterio solidario entre los propios municipios (*Robin Hood Model*), el cual debe perfeccionarse en el marco de las consideraciones del apartado anterior.

Los desafíos para una propuesta alternativa son: i) mostrar la factibilidad de implementar un procedimiento alternativo, que recoja los factores a considerar en el diseño de un mecanismo más moderno, y en virtud del cual se aproveche la información sociodemográfica disponible en la actualidad y ii) mostrar los desafíos que deben enfrentarse en la implementación de dicho modelo, con miras a mejorar la equidad entre jurisdicciones locales.

En función de lo ya mencionado, hay dos condiciones básicas que deben resguardarse en el diseño de un sistema de igualación territorial:

- Evitar los desincentivos para la recaudación local antes mencionados.
- Tener una asignación basada en necesidades de gasto a nivel local, que se haya estimado a partir de indicadores socioeconómicos y demográficos disponibles no manipulables por los municipios.

Es factible imaginar mejoras significativas al diseño actual del FCM, las cuales deben apuntar en dos direcciones paralelas: i) en la medida de lo

posible, la generación del fondo de ecualización municipal debe estar exenta de los incentivos perversos sobre la recaudación local que se hallan implícitos en la fórmula vigente, y ii) la asignación del dicho fondo debe considerar factores de necesidades de gasto así como también de potencial recaudatorio a nivel local. Esto supone un desafío metodológico importante, que exige establecer un modelo teórico de igualación y una selección apropiada de los indicadores necesarios para su implementación.

Si bien hay diversos modelos teóricos que permiten aproximarse a un sistema ideal de transferencias, basado en indicadores de necesidad de gasto y capacidad fiscal potenciales y no efectivos, a continuación se desarrolla una propuesta basada en el trabajo de Ahmad y Searle (2006), la cual hace explícitos los objetivos recién mencionados. El modelo referido se inserta en el propósito de “igualación de capacidades”, y empareja en forma simultánea la disponibilidad de recursos propios y la capacidad de gasto de cada jurisdicción.

El modelo puede resumirse en las ecuaciones 1 a 3. La ecuación 1 señala que la magnitud de las transferencias a la jurisdicción (i) será un valor que se denominará  $G_i$ , que resulta de la diferencia entre “las necesidades relativas de gasto en el municipio i” ( $E_i^s$ ) y la capacidad de recaudación del mismo municipio respecto de un estándar ( $R_i^s$ ). Los conceptos referidos permiten diferenciar entre los ingresos efectivos, cuya inclusión en la fórmula puede inducir comportamientos no deseados en las jurisdicciones, y los valores potenciales de las variables referidas. Acerca del valor ( $E_i^s$ ), su estimación dependerá del estándar que se desee alcanzar en el marco de una determinada función municipal, y a raíz de la cual cada municipalidad será comparada con el resto. Cabe destacar que la implementación práctica de la metodología descrita exige descomponer el valor de ( $E_i^s$ ) por cada tipo específico de gasto, lo cual supone un ejercicio independiente en cada caso. En el contexto chileno, las funciones de educación, salud primaria y otras responsabilidades municipales deben tratarse en forma separada.

En línea con el sistema en funcionamiento en un amplio conjunto de países, como Australia, China, Dinamarca y Reino Unido, este estándar corresponderá al promedio de los municipios, lo cual se expresa en las ecuaciones (1) y (2). En la ecuación 2, el estándar de gasto para cada municipio corresponderá al gasto devengado de todos los municipios ( $E_s$ ) en la función de gasto bajo análisis, dividido por la población del país ( $P_s$ ), valor que es a su vez multiplicado por la población de cada municipio por separado ( $P_i$ ) y por un coeficiente que se llamará “ $v_i$ ”, el cual representa la influencia de los “factores independientes del municipio” que capturan sus necesidades relativas de gasto. Dicho coeficiente puede interpretarse como un vector de carencias relativas (*disabilities*), las cuales representan la diferencia relativa entre el desempeño del municipio “i” y el promedio de los municipios del país.

Lo propio puede definirse en torno a los ingresos. En este caso, la ecuación 3 mide el estándar de ingreso a partir del promedio nacional de todos los ingresos, en ausencia de las transferencias recibidas. Como en el caso de los gastos, el ingreso promedio por habitante estimado a nivel del país ( $R_s/P_s$ ) debe multiplicarse por la población del municipio y un factor que se denominará “ $q_i$ ”, el cual captura el diferencial de capacidad recaudatoria entre el municipio en cuestión y el promedio nacional.

$$G_i = E_i^s - R_i^s \quad (1)$$

$$E_i^s = P_i \frac{E_s}{P_s} v_i \quad (2)$$

$$R_i^s = P_i \frac{R_s}{P_s} q_i \quad (3)$$

Respecto del vector de factores que componen  $v_i$ , su significado puede ilustrarse a partir del siguiente ejemplo:

$$v_i = (u_i \ s_i \ d_i \ e_i - 1)$$

$u_i$ : Diferencial de cobertura en población beneficiaria.

$s_i$ : Factor de escala A mayor volumen de beneficiarios menor costo por persona.

- $d_i$ : Diferencial de costo por mayor dispersión de la población beneficiaria.
- $e_i$ : Diferenciales de costo por factores sociales físicos o económicos áreas muy lejanas frías etc.
- $q_i$ : Diferencial en la capacidad de recaudación per cápita entre el municipio y el país:

$$\left( \frac{Y_i}{P_i} - \frac{Y_s}{P_s} \right)$$

donde  $Y_i$  es la base gravable del municipio  $i$ , y  $Y_s$  es la base gravable de todos los municipios a nivel nacional.

De lo anterior se deduce que un municipio donde el producto de los factores de discapacidad incluidos en es igual a 1 no recibirá transferencias por concepto de necesidades de gastos. Lo propio sucede por concepto de la capacidad fiscal. En este caso, las transferencias por dicho concepto serán iguales a cero si es igual a cero. Las municipalidades beneficiarias serán aquellas que tienen un déficit relativo en su capacidad de generar recursos propios y/o costos relativos superiores en la provisión de servicios públicos locales. Una vez estimado el volumen de recursos necesarios para homogeneizar las mencionadas capacidades entre jurisdicciones, dicha magnitud debe re-escalarse a fin de hacer coincidir los recursos disponibles con la magnitud de las transferencias realizadas. Es importante señalar que, aun cuando la fórmula de cálculo de la ecuación 1 muestre valores negativos para las municipalidades más ricas y/o con menores necesidades relativas —las cuales pueden considerarse “superavitarias”—, el modelo presentado supone que el problema del financiamiento del fondo en beneficio de las jurisdicciones deficitarias constituye un desafío con mérito propio, y que puede abordarse tanto con un mayor aporte por parte de los municipios más ricos, a partir de transferencias desde el nivel central, o con una combinación de ambos. A continuación se describe una propuesta que mantiene la aportación actual de los municipios ricos e incrementa en el margen de aportes del gobierno central.

Un desafío metodológico central en el procedimiento descrito comprende, por un lado, la forma de medir las necesidades de gasto y, por otro, el potencial recaudatorio del municipio. En el diseño de la fórmula, la selección de los factores de discapacidad finalmente utilizados dependerá de: i) la disponibilidad de información, ii) las responsabilidades específicas ejercidas por el municipio de acuerdo con la ley, y iii) los criterios o énfasis en la capacidad de gastos definidas por el propio GN.

En el anexo de este capítulo se provee un ejemplo detallado de la implementación de esta metodología y se definen los 10 pasos para estimar e implementar un sistema de transferencias basado en los principios que se delinean en el presente trabajo.

### Cómo resolver los problemas de un sistema de igualación tipo “Robin Hood”

Un elemento clave de las potenciales mejoras del FCM es la transición deseable de un modelo de igualación tipo “Robin Hood”, en el cual los municipios ricos financian a los pobres, a uno que tenga un mayor potencial de igualación y no genere incentivos perversos de gasto y/o ingreso entre municipios. Como ya se ha señalado, el modelo “Robin Hood” basado en ingresos corrientes produce desincentivos tanto para los municipios contribuyentes como para los receptores, ya que en ambos casos habrá desincentivos para la recaudación de tributos propios; en el caso de los municipios ricos porque un peso adicional de recaudación tendrá que compartirse con los más pobres, y para los más pobres porque una mayor recaudación implica menos transferencias. En dicho contexto, el sistema no podrá generar niveles similares de calidad de servicio a niveles similares de esfuerzo fiscal. Por otra parte, la experiencia internacional muestra que existen límites significativos en los niveles de igualación que se pueden lograr en ausencia de contribuciones del gobierno central. En los países de la OCDE, la mayoría de las transferencias de igualación se financian mediante transferencias

verticales del GN o de gobiernos regionales (nivel intermedio de gobierno).

Una opción para neutralizar los desincentivos mencionados y potenciar la capacidad de igualación consiste en transitar en forma gradual hacia un fondo que tenga un mayor financiamiento por parte del GN. Para realizar la transición se podría fijar un nivel de aportación de los municipios al FCM equivalente, por ejemplo, al promedio de los ingresos aportados en los últimos dos o tres años. Cualquier crecimiento en la recaudación de los ingresos propios de los municipios por encima de este nivel sería retenido por los municipios en un 100% sin ninguna aportación al FCM, incentivando de esta forma la recaudación por parte de los municipios. A estos aportes base por parte de los municipios se pueden sumar aportaciones desde el nivel central, que podrían crecer de manera gradual en función de los objetivos de igualación y las restricciones presupuestarias. Con este nuevo diseño, el nuevo fondo de igualación sería distribuido según las necesidades de gasto y capacidad fiscal.

De manera complementaria al nuevo fondo de igualación, es procedente también tratar el caso de las transferencias para propósitos especiales (*special purpose grants*). El tema se aborda en la próxima sección en el marco del financiamiento para las nuevas funciones de los GORE.

### Transferencias para propósitos especiales: el caso de los GORE

Las intenciones actuales de las autoridades con respecto al financiamiento de las nuevas responsabilidades de gasto de los GORE podrían resumirse en los siguientes puntos básicos:

- Financiar los gastos administrativos de los GORE mediante el traspaso de los fondos actualmente asignados en el presupuesto nacional para su funcionamiento, ajustados en cada caso por los costos adicionales antes mencionados.
- Traspasar a los GORE los fondos para gastos de funcionamiento y transferencias de los

servicios públicos que sean descentralizados, en proporción a la magnitud de las responsabilidades traspasadas.

- Financiar los otros gastos corrientes y de capital de los GORE (incluidas las transferencias a sus municipios) a través de diferentes tipos de transferencias del presupuesto nacional:
  - El Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
  - Un nuevo Fondo de Convergencia para Zonas Rezagadas.
  - Transferencias presupuestarias específicas para programas de gastos ejecutados por los GORE o por sus respectivos municipios, en el marco de mandatos o convenios con el GN.

Las autoridades todavía siguen evaluando opciones relacionadas con la evolución de estas transferencias a lo largo del tiempo (distribución vertical de los recursos) y su distribución (horizontal) entre las diferentes regiones. Se está elaborando una nueva ley de financiamiento regional, que aún no se ha enviado a trámite legislativo.

En lo que concierne al monto total de las transferencias a las regiones, la experiencia internacional apunta a la importancia de asegurar una adecuada correspondencia entre el traspaso de responsabilidades de gastos y los recursos para financiarlas, por lo menos hasta que se les asignen potestades tributarias suficientes a los GORE. Las transferencias excesivas respecto de las responsabilidades traspasadas acabarían generando ineficiencias y desperdicios, en tanto que la falta de recursos (*unfunded mandates*) no permitiría que los GORE hicieran frente a sus responsabilidades, con lo que se generarían incentivos para un endeudamiento oculto, el cual puede tener lugar incluso en el evento de que la norma no permita tal endeudamiento en términos formales (Letelier, 2011).

El monto total de las transferencias corrientes debería crecer a lo largo del tiempo al mismo ritmo que los ingresos estructurales del GN. Esta regla mantendría la distribución vertical de esos recursos constante en términos estructurales, previniendo la discrecionalidad y las presiones políticas que serían

esperables si el monto fuera definido en el proceso presupuestario anual. Además, sería coherente con la regla presupuestaria nacional (superávit “cíclicamente ajustado”), ayudaría a evitar la prociclicidad del gasto regional y minimizaría la incertidumbre para los GORE, facilitando una gestión más regular y eficaz de sus gastos.

En lo que concierne a la distribución horizontal (entre regiones) de las transferencias, es importante relevar los siguientes puntos ya mencionados anteriormente:

- Los diferentes tipos de transferencias cumplen con distintos objetivos:
  - Las transferencias de igualación (que en general son transferencias corrientes) deben intentar en la medida de lo posible igualar la capacidad de los GSN de proveer (cuando corresponda) bienes y servicios públicos de su responsabilidad a un mismo esfuerzo de recaudación de recursos propios y con los mismos estándares de calidad y eficiencia. Dada la limitación (por reglas o decisión presupuestaria anual) del monto total de esas transferencias, los estándares no suelen ser absolutos, sino relativos, es decir: se refieren al desempeño medio de las regiones. Normalmente, las transferencias de igualación tienen libre disponibilidad para su uso por parte de los GSN.
  - Los objetivos de asegurar estándares mínimos de nivel y calidad de los servicios públicos esenciales (p. ej., en educación o salud) son mejor atendidos por transferencias específicas, las cuales van típicamente acompañadas de algún grado de condicionalidad sobre el desempeño de los GSN en el sector relevante.
  - En general, las transferencias de capital tienen el objetivo de cubrir brechas de infraestructura regional o municipal que se consideren obstáculos importantes para un crecimiento territorial equilibrado. Estas transferencias suelen estar sujetas

a diferentes tipos de restricciones sobre los criterios de elegibilidad y/o utilización de los fondos, es decir que pueden ser de libre disponibilidad del GSN para gastos de inversión, o se tienen que usar en determinados sectores o para proyectos específicos.

- Los criterios para la distribución horizontal de las transferencias deben definirse y divulgarse con claridad. Es fundamental minimizar la discrecionalidad para evitar regateos políticos y conflictos entre GSN, y para reducir la incertidumbre de los mismos sobre el monto de sus recursos.
- En lo que especialmente concierne a las transferencias corrientes, es preferible utilizar fórmulas basadas en indicadores estadísticos claramente relacionados con los objetivos de las transferencias. Por ejemplo, en las fórmulas para transferencias de igualación es importante identificar indicadores de las necesidades relativas de gasto (distribución de la población por edad, características geográficas, etc.) y de las diferencias de costos en la provisión de servicios subnacionales. Los indicadores no deben ser susceptibles de manipulación por parte de los GSN; no deben crear incentivos inapropiados y deben ser fácilmente verificables. Las fórmulas deberían ser mantenidas por varios años, y estar sujetas a revisión y adaptación en caso de ser necesario, preferiblemente con base en análisis técnicos de sus impactos sobre los objetivos de las transferencias.

Teniendo en cuenta esos principios básicos, se deberían desarrollar indicadores relevantes para una redistribución regional apropiada de los recursos de los servicios públicos a ser descentralizados. En este sentido, se puede dar como ejemplo un análisis de la actual distribución regional de los gastos por hogar del Serviu, el cual no muestra una clara relación con los indicadores existentes de déficits habitacionales en cada región. Esta situación se perpetuaría si los recursos del Serviu

se descentralizaran manteniendo su actual distribución regional. Asimismo, realizar la asignación sobre la base de un presupuesto histórico conlleva el peligro de cabildeo (*lobbying*) por parte de las regiones, toda vez que la falta de una regla clara genera incertidumbre y posibilidades de comprometer recursos públicos por razones políticas ajenas a las necesidades regionales.

De la misma manera, sería deseable identificar y —si es necesario— desarrollar nuevos indicadores de las necesidades regionales relativas de gasto en las áreas de fomento productivo y apoyo a la innovación para la redistribución regional de los recursos de Corfo y Sercotec; de fomento turístico para la Sernatur, y de asistencia social para el Fosis.

## El caso del Serviu

Dado que el Serviu es el único servicio a ser descentralizado que cuenta con información presupuestal regionalizada, se llevó a cabo un ejercicio sencillo para explorar la correlación entre la actual distribución y los potenciales indicadores de déficit habitacional en cada región.

A partir de datos del Observatorio Regional de la Subdere, se construyó un índice de tales deficiencias como promedio simple de los siguientes indicadores:

- Porcentaje de hogares sin hacinamiento.
- Porcentaje de hogares con acceso a agua potable.
- Porcentaje de hogares con energía eléctrica.
- Porcentaje de hogares con sistemas de eliminación de excretas.

A fin de explorar las variables determinantes de la asignación regional del presupuesto, es posible hacer una regresión para los años 2010–13, sobre la base de las variables regionales disponibles que capturan el grueso de las necesidades de gasto en vivienda (cuadro 2.4). Los datos utilizados corresponden al gasto regional por habitante del Serviu, el PIB regional per cápita en millones

de pesos constantes del 2013 (PIB pc), el índice de calidad de las viviendas antes descrito (calidad\_vivienda) y el porcentaje de pobreza regional (CASEN) (pobreza). Se añade una variable que captura el efecto del terremoto desde el 2010 en adelante para las regiones más afectadas, las cuales fueron seleccionadas en función de la población perjudicada por el terremoto y el posterior tsunami (Libertador Bernardo O'Higgins, Maule y Biobío).

De los resultados (véase el cuadro 2.4: modelo de efectos aleatorios) se desprende que los factores que tienen una clara incidencia son el costo de pavimentación, como una *proxy* del costo del desarrollo inmobiliario, y la variable del terremoto para las regiones afectadas. La pobreza se encuentra relacionada negativamente con el presupuesto por habitante, lo cual es indicativo de que los subsidios habitacionales tienen un sesgo en favor de los sectores de ingreso medio, mientras que el índice de deficiencias habitacionales no parece tener ningún impacto en la distribución de los recursos.

Este ejemplo muestra la necesidad de tener una regla de asignación para este y los restantes servicios a ser descentralizados a las regiones, que cuente con indicadores oportunos y confiables que permitan medir las necesidades de gasto de las regiones.

**CUADRO 2.4. Estimación de panel: gasto del Serviu per cápita por región**

|                  | Efecto fijo | Efecto aleatorio |
|------------------|-------------|------------------|
| PIBpc            | 0,00348     | –0,00191         |
| Calidad vivienda | –0,00106    | –0,00177         |
| Pobreza          | –0,00279    | –0,0281***       |
| Costo pav        |             | 0,000251**       |
| Terremoto        |             | 0,0493***        |
| Constante        | 0,203       | 0,215*           |
| Observaciones    | 45          | 45               |
| R <sup>2</sup>   | 0,191       |                  |

\*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,10. Hausman Test: 0,73.



# 3

## Financiamiento de la inversión pública para una convergencia regional

---

Lograr un desarrollo sostenible que reduzca al mismo tiempo la pobreza y las disparidades regionales requiere trabajar con una perspectiva de mediano plazo. Los intentos para reducir la pobreza en el corto plazo pueden resultar en una mayor concentración de la actividad económica y del empleo en *hubs* existentes, dado que la infraestructura física y de capital humano podría no estar disponible en las regiones menos desarrolladas, lo cual dificultaría la convergencia regional. Asimismo, tal concentración no es sostenible en el mediano plazo, ni en términos políticos ni en términos de su impacto en la congestión y el medio ambiente, circunstancia que tiene particular relevancia en las áreas metropolitanas. En suma, una visión de desarrollo sostenible de largo plazo necesita una convergencia regional. En el presente capítulo se abordan los retos y opciones para lograr una convergencia regional en Chile, y debe leerse en conjunto con el trabajo en inversión pública (BID, 2016).

En esta sección se argumenta que la estrategia de desarrollo que resultó muy exitosa para Chile en las últimas décadas ha comenzado a mostrar sus límites: desigualdades espaciales crecientes; congestión y contaminación en las áreas metropolitanas, y variabilidad en el producto resultante de la

dependencia de las exportaciones de bienes primarios. Es decir, Chile se enfrenta también a una trampa de ingresos medios (*middle income trap*).

Una estrategia de crecimiento sostenible más equilibrado desde el punto de vista territorial no puede basarse exclusivamente, ni siquiera principalmente, en transferencias a las regiones. El GN debe continuar desempeñando un papel fundamental a través de sus inversiones en capital físico (sobre todo infraestructura que mejore la conectividad y promueva la creación de *hubs* regionales capaces de atraer masas críticas de inversión privada), capital humano (educación técnica y superior y salud), y capital social (fortalecimiento de instituciones y capacidades) en las regiones rezagadas.

El principal instrumento actualmente disponible para financiar las inversiones regionales (el FNDP) necesita reformas significativas si ha de adecuarse al objetivo de fomentar una mayor convergencia territorial. Su fórmula de distribución acaba concentrando la mayoría de los proyectos de inversión regional en las zonas metropolitanas, donde se encuentra la mayor parte de los hogares pobres o cuyos jefes de hogar son mujeres. Al mismo tiempo, los precios sociales utilizados por el

SNI para autorizar el financiamiento de proyectos elegibles no parecen reflejar de manera adecuada los objetivos de diversificación productiva territorial y reducción de costos ambientales, los cuales constituyen pilares del programa de la gestión del gobierno. Por último, las regiones rezagadas suelen carecer de las capacidades técnicas necesarias para preparar proyectos de inversión que pasen el filtro del SNI.

En esta sección se explica que el proceso de convergencia es una función de la totalidad de las inversiones públicas en capital humano y físico, las cuales deben estar vinculadas a la agenda de reforma estructural o “crecimiento verde”. Sin embargo, el éxito de la estrategia radicarán en atraer inversión privada en actividades en las cuales Chile tiene considerables ventajas comparativas en recursos naturales y humanos.

En consecuencia, en este documento se sostiene que un Fondo de Convergencia será insuficiente por sí mismo para lograr el desarrollo sostenible y la “convergencia” eficaz de la actividad productiva, el crecimiento y la generación de empleo entre las regiones. Entre las propuestas aquí presentadas se incluye un “paquete de medidas” que comprende, entre otras cosas:

- Una mejor articulación de la estrategia de desarrollo sostenible que proporcione los parámetros para un sistema de precios sombra que incorpore consideraciones de equidad territorial e impactos intersectoriales, y no solo la eficiencia económica. Estos factores se complementan con trabajo analítico y empírico para determinar la ubicación adecuada de nuevos *hubs* de crecimiento en el interior, los cuales pueden estar localizados en zonas rezagadas, o en un lugar intermedio que las beneficie con mayor eficacia, dadas las limitaciones topográficas.
- La distribución regional del FNDR podría estar basada en un enfoque dirigido a modificar la fórmula de su distribución entre regiones para incorporar indicadores (a ser desarrollados) de las necesidades relativas de inversión por parte de las diferentes regiones, en consonancia con

la estrategia nacional de crecimiento sostenible ya mencionada. De acuerdo con este enfoque, las inversiones regionales desempeñarían un papel complementario de las inversiones sectoriales de la región, concentrándose en proyectos del ámbito más estrictamente regional, es decir con mínimas externalidades para las otras regiones.

- Como se mencionó en la sección anterior, un FCM que siga criterios de igualación constituye una parte integral de la estrategia para que todos los gobiernos locales sean capaces de prestar servicios públicos comparables a niveles similares de esfuerzo fiscal, tanto para los nuevos *hubs* como para los municipios.
- Se requieren acuerdos institucionales para gestionar tanto los sistemas de ecualización como la distribución de las transferencias de capital a través de los niveles regional y local. Dentro de las regiones, las transferencias de capital se pueden asignar en función de indicadores de desempeño que garanticen un rendimiento eficaz.
- El Fondo de Convergencia podría ser utilizado para nivelar las capacidades de las diferentes zonas con el propósito de identificar, preparar e implementar proyectos de inversión en infraestructura productiva y social, lo cual facilitaría la obtención de financiamiento proveniente del gobierno regional o directamente del presupuesto nacional, o (cuando sea apropiado) de asociaciones público-privadas (APP). El Fondo se podría asignar mediante el uso de indicadores que midan las capacidades de las regiones y municipios, por ejemplo en la preparación de proyectos, de modo de seleccionar así las zonas que se podrían beneficiar del mencionado Fondo. Por lo tanto, la asignación de estos recursos deberá guardar una lógica distinta de la de los recursos de inversión regionales.

## El contexto chileno

La solución para los retos de Chile en materia de desigualdades regionales, oportunidades de

empleo inadecuadas y zonas con pobreza estructural, se encuentra en un conjunto coordinado de acciones de política, que incluyen:

- Énfasis en el acceso universal a la educación.
- Un crecimiento más inclusivo, que refleje mejor las preferencias y las características regionales.
- La creación de un modelo de desarrollo más sostenible desde el punto de vista ambiental. En particular, el gobierno reconoce que hay regiones “rezagadas”, que no se han beneficiado del crecimiento ni de la estabilidad macroeconómica de que goza Chile. En este capítulo se describen las opciones de políticas disponibles para abordar las desigualdades espaciales referidas.

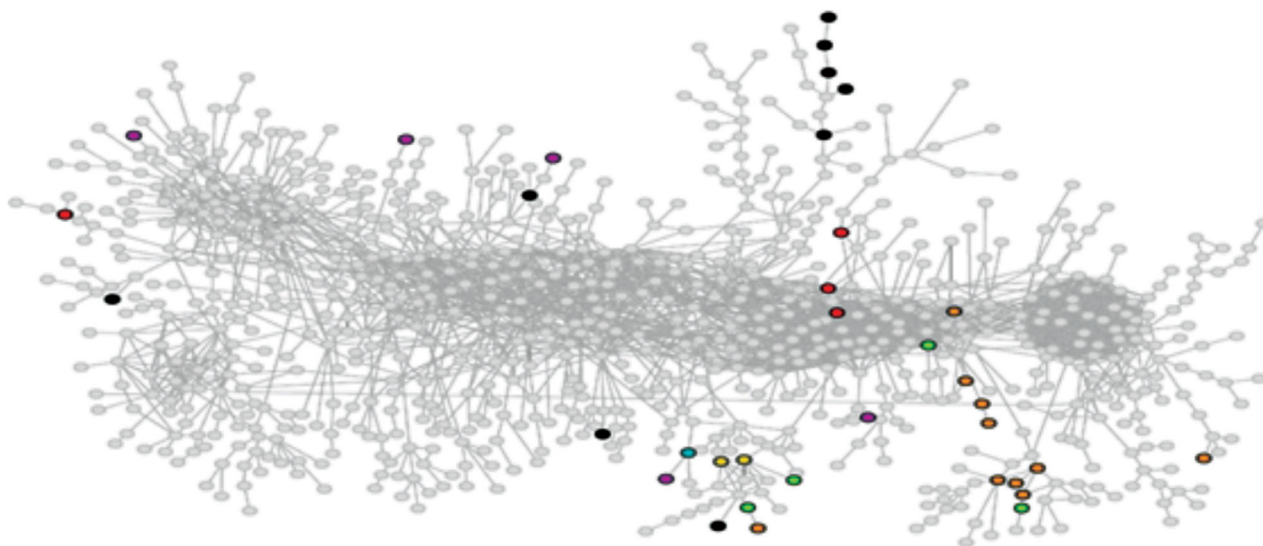
Al examinar las opciones posibles de política y la experiencia internacional pertinente, es pertinente delinear los elementos clave del contexto chileno. Uno de ellos estriba en la naturaleza y las consecuencias de la estrategia de crecimiento y desarrollo que Chile ha seguido desde fines de la década de 1970. En particular, el desempeño de

Chile durante las últimas dos décadas ha puesto al país a la cabeza de la naciones de la región en términos de crecimiento (FMI, 2013). Su estabilidad macroeconómica ha sido merecidamente elogiada por los propios chilenos y los organismos internacionales. También ha logrado una reducción significativa de la pobreza en general. Sin embargo, la estrategia ha mostrado limitaciones importantes:

- El crecimiento se ha sostenido en gran medida gracias a las exportaciones de productos básicos, especialmente cobre y materias primas agrícolas, y para ello el país ha tenido a China como uno de sus principales destinos en la última década, con lo cual se ha compensado la reducción del crecimiento de la productividad.
- Como es común en los países exportadores de productos primarios, se ha producido un desarrollo limitado de las cadenas productivas entre los sectores exportadores y otros sectores (véanse los gráficos 3.1 y 3.2).

El caso chileno se asemeja al de China, donde se ha llevado a cabo una estrategia de crecimiento

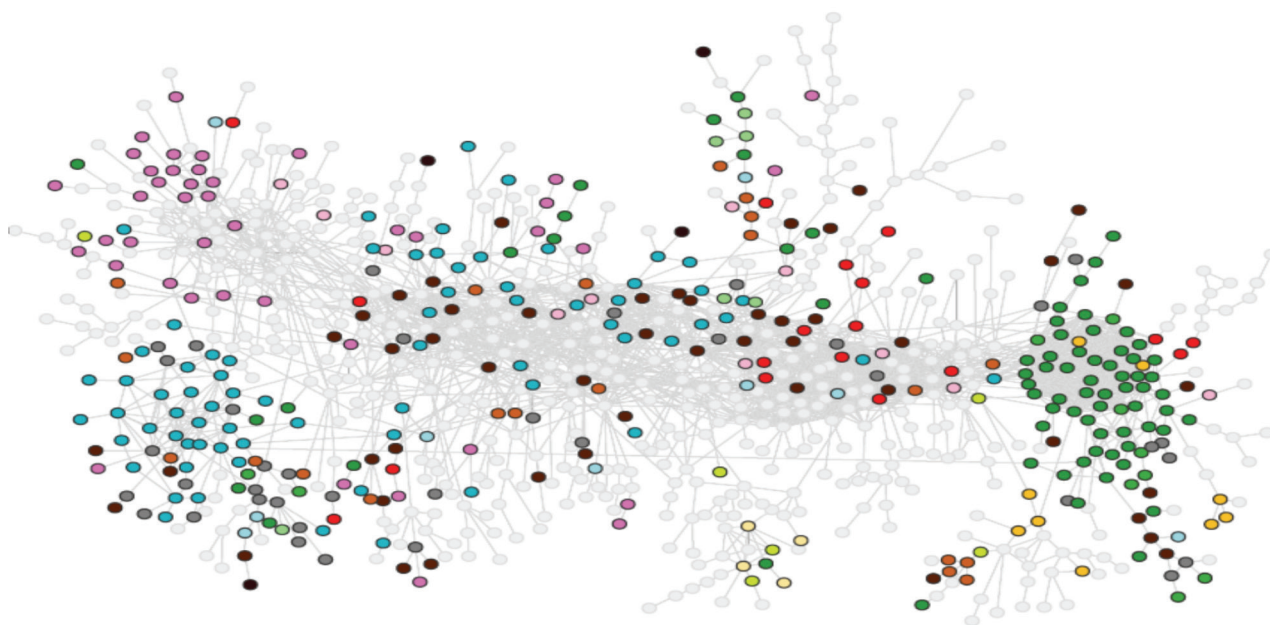
### GRÁFICO 3.1. Vínculo de las exportaciones en Chile con las cadenas productivas



Fuente: Hausman et al. (2015).

Nota: El gráfico muestra los vínculos entre cadenas productivas, desde los sectores primarios en las zonas cercanas a los bordes del gráfico hacia los sectores con mayor valor agregado en la zona central. La falta de conexiones es el reflejo de un país primordialmente exportador. Las interconexiones más densas indican una mayor utilización de las cadenas de valor locales. Los colores representan distintos sectores.

**GRÁFICO 3.2. Vínculo de las exportaciones en China con las cadenas productivas locales**



Fuente: Hausman et al. (2015).

basada en los centros de exportación a lo largo de la costa (especialmente desde la década de 1980), pero con vínculos sustanciales con las cadenas productivas de fabricación y procesamiento local (gráfico 3.2). Esto generó un crecimiento sustantivo durante dos décadas, el cual se tradujo en la creación de 150 millones de nuevos puestos de trabajo para los migrantes del interior. Al mismo tiempo, hay que reconocer que dicha estrategia también generó marcadas desigualdades regionales, y una creciente congestión y contaminación en las principales áreas metropolitanas, y esto activó las presiones para “reequilibrar” y buscar una convergencia regional.

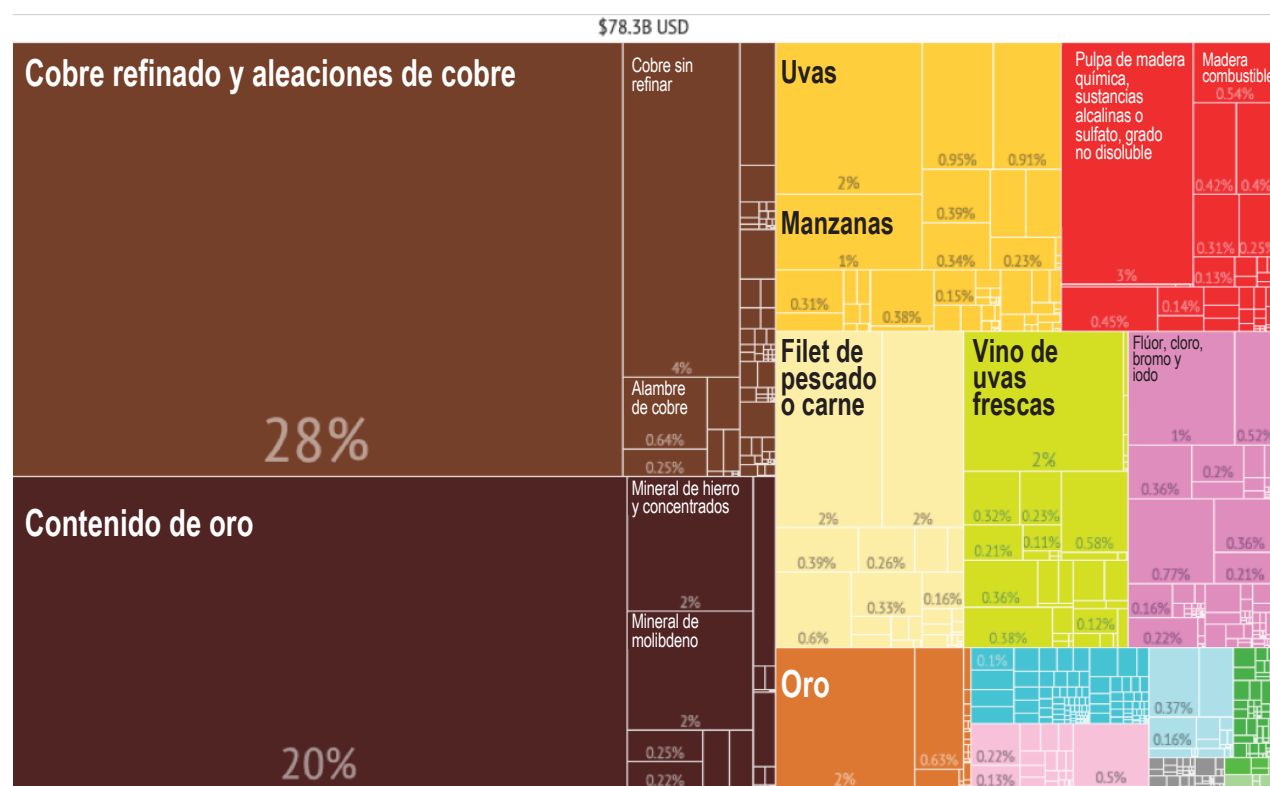
De forma similar, en Chile la concentración de las actividades en los puertos y en Santiago ha derivado en desigualdades y desequilibrios regionales que se ven reflejados en la congestión del tránsito y en el aumento de la contaminación en la zona metropolitana de la ciudad capital, así como también en la atracción de migrantes procedentes de regiones rezagadas. Este proceso ha contribuido a la concentración poblacional en los municipios periféricos de Santiago, fenómeno que

conlleva importantes desafíos en términos de infraestructura, educación y otros servicios públicos. En este contexto, es importante para Chile prevenir las desigualdades y la contaminación que China está tratando de corregir a través de una estrategia de “reequilibrio” o “convergencia” regional. Con una convergencia regional se abre un potencial considerable, que ayudará a aumentar la producción local y, por consiguiente, el nivel de empleo (gráfico 3.3). Esto también debería permitir una diversificación de la producción y las exportaciones.<sup>25</sup>

En el caso chileno, la concentración regional de las actividades y servicios públicos de alta calidad en las áreas metropolitanas es en gran medida resultado de una estructura unitaria de gobierno, de un modelo económico basado en el *laissez faire* y de las diferencias en infraestructura propias de un país con grandes extensiones. Asimismo, esta concentración se refleja en la provisión de

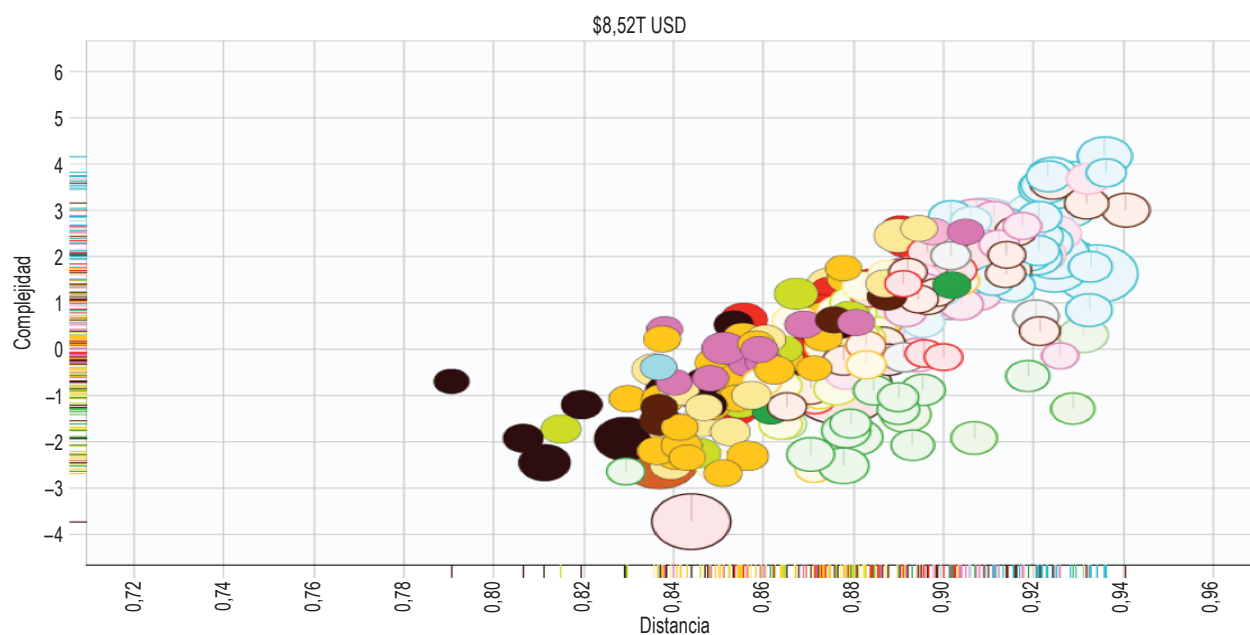
<sup>25</sup> Existe la posibilidad de aumentar hasta en 10 veces el potencial de exportación en Chile, a través de mayores y mejores cadenas productivas en el país.

**GRÁFICO 3.3. Composición de las exportaciones chilenas**



Fuente: Hausman et al. (2015).

**GRÁFICO 3.4. ¿Qué productos son factibles de producir en Chile?**



Fuente: Hausman et al. (2015).

Nota: En este gráfico se expanden los vínculos de las cadenas productivas y de valor para varios sectores en Chile y se deriva un crecimiento potencial, así como también una frontera de posibilidades de producción y exportación. Estos vínculos constituyen la función de la distancia entre los productos primarios, las facilidades de procesamiento y los mercados.

formación de nivel terciario, todo lo cual conduce a lo siguiente:

- Las desigualdades interpersonales se han mantenido en niveles altos para el nivel de desarrollo relativo del país, lo cual se expresa en un coeficiente de Gini muy superior al de los niveles de los países de la OCDE.<sup>26</sup> Como se verá a continuación, equilibrar las desigualdades interpersonales depende de la utilización efectiva del impuesto a la renta personal, lo cual incluye una sobretasa regional o “*piggy-back*”, junto con un marco de transferencias equalizador entre las regiones y particularmente entre municipios.
- Los desequilibrios regionales han resultado en zonas de pobreza estructural o persistente en las regiones rezagadas. Se ha producido un aumento en la incidencia de la pobreza en 20 de 26 áreas urbanas funcionales, con un patrón regional claro.<sup>27</sup>
- La mayor concentración de población pobre está en el área metropolitana de Santiago. Esta región tiene los ingresos per cápita más altos y las mejores oportunidades de empleo, pero también tiene casi el 40% de los pobres del país.
- Las desigualdades de ingresos se magnifican por las desigualdades en el acceso a los servicios públicos (CASEN, 2015).

## El papel de la educación

Una fuerza de trabajo calificada es un elemento crítico en una estrategia de crecimiento sostenible. Sin embargo, y pese a que cuenta con un marco institucional de renombre internacional, las calificaciones de logro educativo PISA de Chile en el nivel terciario se hallan muy por debajo de los niveles de la OCDE, e incluso por debajo de México o Colombia (OCDE, 2015). Este pobre desempeño limita las posibilidades de efectuar un cambio estructural y de hacer efectiva la transición hacia una economía basada en el conocimiento y con una trayectoria sostenible.

El fenómeno anterior se magnifica con el papel de los municipios en la educación primaria y secundaria. Dada la escasez de ingresos propios, los municipios dependen en gran medida de las transferencias del GN, y dado que estos fondos tienden a ser insuficientes para la mayoría de los municipios, la calidad o la cobertura de la educación se resienten. El problema es más agudo en los municipios más pobres, dada la ausencia de un sistema eficiente de transferencias equalizadoras. Por lo tanto, el sistema de educación contribuye de manera significativa a las desigualdades espaciales que interactúan con las desigualdades de ingresos para producir los desequilibrios que se aprecian en Chile.

Es interesante observar que en ausencia de una clara alineación entre los objetivos municipales y centrales<sup>28</sup>, la *proxy* que se utiliza para determinar la elegibilidad de los subsidios (ficha de protección social) es vista como una “medida imprecisa y poco fiable del estado de ingresos y de los hogares” (OCDE, 2013: 18). Cualquier reforma debe considerarse en el contexto de los incentivos que los distintos niveles de gobierno tienen para cooperar y compartir información, de modo de evitar problemas como los que se han observado en México.

En consecuencia, las propuestas de convergencia constituyen un componente crítico de la estrategia para asegurar la generación de un modelo de desarrollo sostenible y equilibrado. La cuestión central es entonces cómo se puede alcanzar este objetivo. En las próximas páginas se describen algunas opciones.

<sup>26</sup> Véase “Income Distribution Database: Gini, Poverty, Income, Methods and Concepts” de la OCDE.

<sup>27</sup> Véase OCDE (2013), y “Territorial Reviews: Antofagasta, Chile” (OCDE, 2013).

<sup>28</sup> Cuando el gobierno central proporciona fondos al nivel subnacional etiquetados para beneficiar a algún grupo o sector, y no tiene información completa sobre cómo se hacen realmente las transferencias, a menos que los objetivos de los dos niveles de gobierno coincidan, el nivel inferior puede optar por utilizar los fondos para los fines que estime de mayor importancia.

## ¿La actual distribución de transferencias de inversión entre las regiones fomenta la desigualdad?

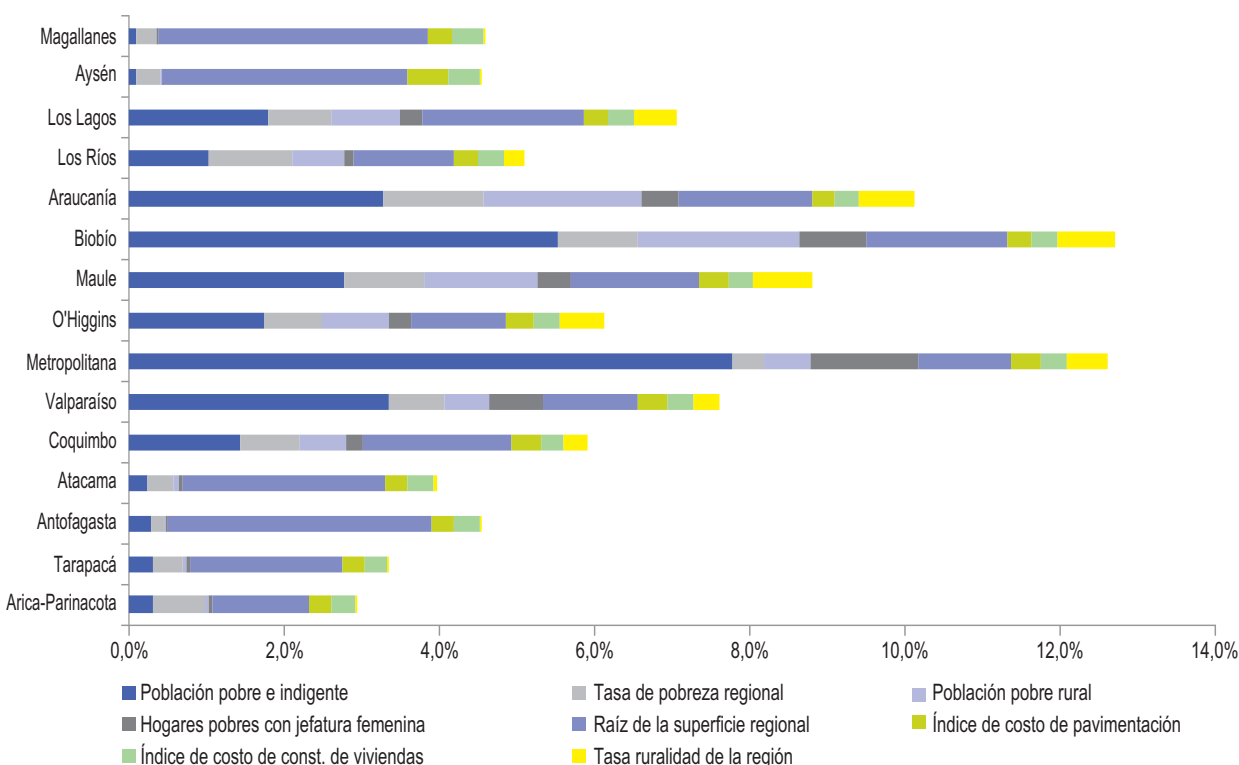
Chile cuenta con un SNI, que evalúa el grueso de los proyectos de inversión públicos. Este sistema es ampliamente reconocido a nivel internacional (Banco Mundial, 2007), y se destaca por ser relativamente simple y transparente, lo cual instaura un poderoso filtro para la manipulación política de los recursos. Sin embargo, el uso de precios sombra alternativos a los utilizados actualmente permitiría incorporar elementos de aversión a la equidad y generar así patrones de inversión diferentes (véase Ahmad y Viscarra, 2015). Otra de las debilidades importantes del sistema vigente es que este no toma debidamente en cuenta las externalidades involucradas en las inversiones, como el potencial efecto en la contaminación y la congestión, y que tiene un sesgo en contra de las regiones más pobres,

toda vez que estas compiten en desventaja en su capacidad de elaborar proyectos potencialmente rentables. Si bien el criterio de asignación presupuestaria del FNDR entre las regiones se basa en un amplio conjunto de factores que reflejan carencias relativas en el territorio, la desigualdad espacial observada se explica en buena medida a partir de la dinámica de la migración a los centros urbanos, particularmente a la Región Metropolitana. Esto se traduce en una mayor concentración de hogares pobres con jefas de hogar mujeres en las áreas metropolitanas (véanse los gráficos 3.5 a 3.10). Tal tendencia no se ve compensada por los factores de costo diferencial, los cuales deberían incorporarse en la evaluación de la inversión pública.

## Convergencia en el contexto chileno

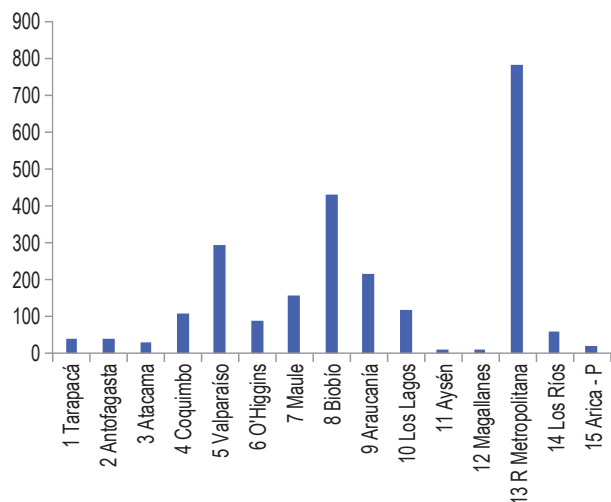
El propósito esencial de la “convergencia” es lograr que las zonas rezagadas superen el crecimiento

**GRÁFICO 3.5. Distribución regional del FNDR, año 2017**



Fuente: DIPRES.

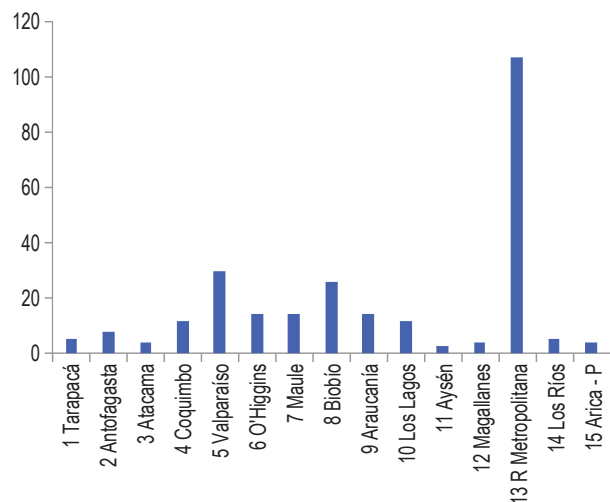
**GRÁFICO 3.6. Distribución de la población pobre (miles)**



Fuente: DIPRES.

Nota: Este factor tiene un peso del 30% en la distribución de recursos del FNDP.

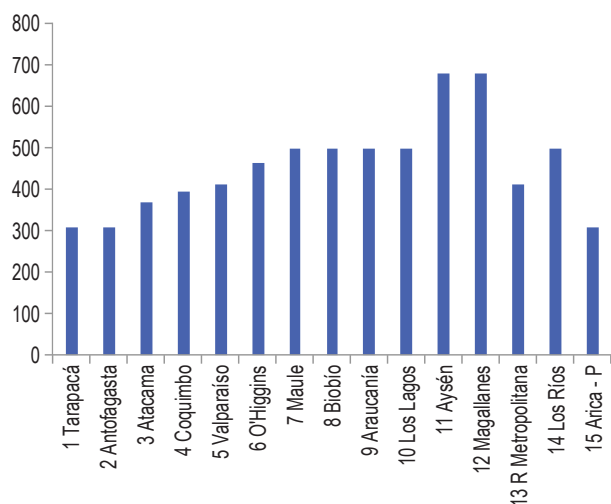
**GRÁFICO 3.7. Hogares con jefa de hogar mujer (miles)**



Fuente: DIPRES.

Nota: Este factor tiene un peso del 5% en la distribución de recursos del FNDP.

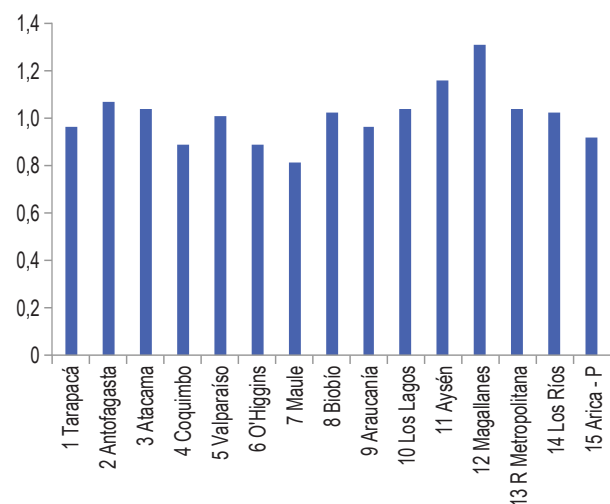
**GRÁFICO 3.8. Costo de pavimentación (millones de pesos/km)**



Fuente: DIPRES.

Nota: Este factor tiene un peso del 5% en la distribución de recursos del FNDP.

**GRÁFICO 3.9. Índice del costo de construcción de viviendas**



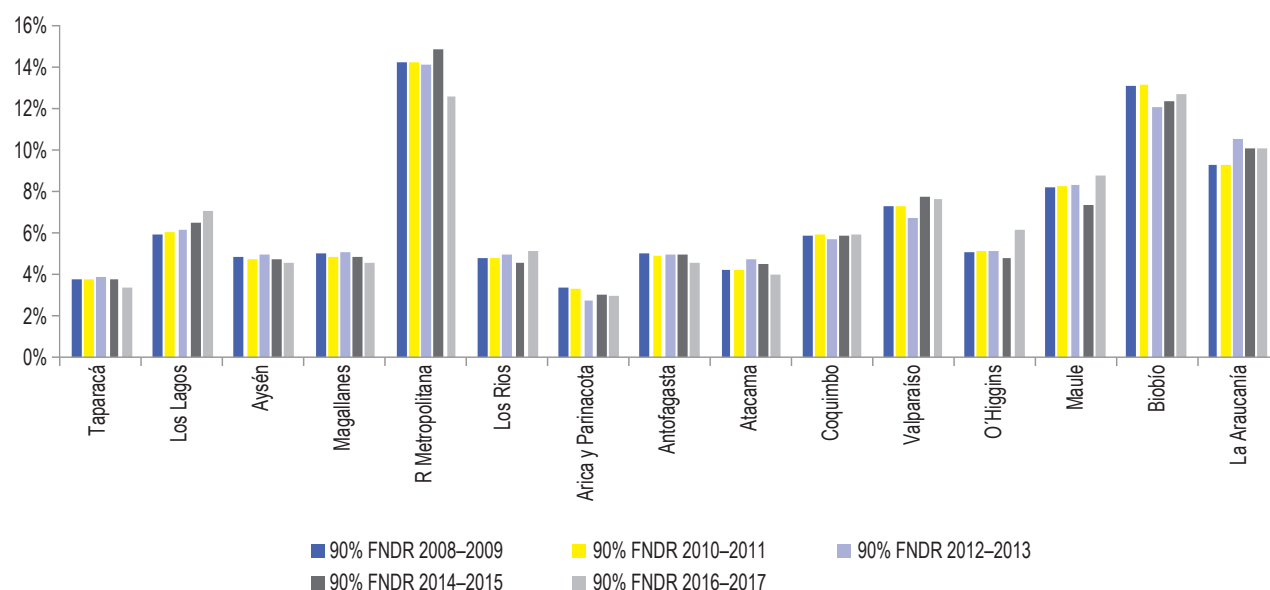
Fuente: DIPRES.

Nota: Este factor tiene un peso del 5% en la distribución de recursos del FNDP.

per cápita y alcancen las tasas de empleo registradas por las regiones más desarrolladas. En dicho marco, el motor central de este proceso es la propia inversión privada, y se debe dejar al gobierno

la responsabilidad de promover y financiar la inversión en capital humano e infraestructura. Cabe mencionar que, en cierta medida, la convergencia ya se está llevando a cabo en Chile, pero en gran

**GRÁFICO 3.10. Distribución del FNDR entre 2008 y 2013**



Fuente: DIPRES.

parte debido a la desaceleración de las tasas de crecimiento de las áreas metropolitanas, producto de las limitaciones de capacidad relacionadas con la congestión.<sup>29</sup> Esta es una manifestación de la “trampa de ingresos medios” que enfrenta el país, al igual que otras economías emergentes, por ejemplo: China. Como se señaló en el apartado anterior, hay un margen considerable para que el sector privado aproveche mejor las potenciales cadenas de suministro y de producción, que resultarían de una mejor diversificación de la base productiva. El papel de la inversión pública consistiría en gran medida en facilitar la inversión privada en *hubs* sostenibles que reflejen las ventajas comparativas del país.

Por lo tanto, una convergencia de las tasas de crecimiento regional que sea consistente con un desarrollo sostenible requiere una mejor distribución de la inversión pública en capital físico y humano. El papel que desempeñaría el nivel regional es importante y ha sido la base para la discusión actual en Chile.<sup>30</sup>

En este contexto, a continuación el documento se centra en: i) cómo determinar los factores que llevan a la convergencia; ii) cuál es la localización

de los *hubs* para convergencia; iii) de qué forma se deben asignar los recursos, incluidos el FNDR y los posibles mecanismos de asistencia técnica para asegurar el acceso de las zonas más rezagadas a este fondo, y iv) cómo asegurar que los nuevos *hubs* sean sostenibles, lo cual requiere la prestación de servicios básicos municipales de calidad. Por último, como se subrayó antes, la convergencia demanda a su vez que se revise el funcionamiento del FCM para acercarlo a un fondo ecualizador en línea con los principios y recomendaciones anteriormente expuestos.

<sup>29</sup> Como se muestra en el anexo, la convergencia de las tasas de crecimiento regionales desde el año 2008 también podría reflejar el menor crecimiento en el área metropolitana de Chile a raíz del entorno económico internacional. La menor demanda de bienes exportables más que compensó las mayores inversiones públicas en las áreas metropolitanas que se identificaron anteriormente. De hecho, los coeficientes de inversión parecen cambiar de signo, reflejando la posible continuación de un nivel de gasto público relativamente alto, lo cual se ve compensado por una reducción del gasto privado y de la eficacia de la inversión.

<sup>30</sup> Véase Granados y Rodríguez (2013).

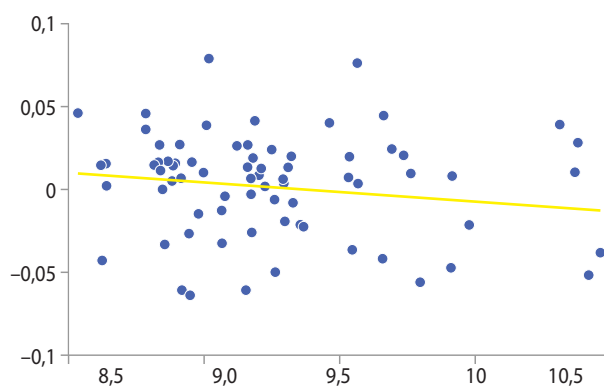
## Estimación del potencial de convergencia

Para identificar los factores subyacentes a los patrones de crecimiento regional en Chile, se ha estimado un modelo de crecimiento muy simple, el cual está basado en Mankiw et al. (1992) y Barro y Sala-i-Martin (1992).

Desde la perspectiva de las políticas públicas, se observa que el diferencial de crecimiento es el resultado de un “paquete” de medidas entre las cuales se incluyen el capital humano y la infraestructura pública. La relación entre las tasas de crecimiento regional y el potencial del capital humano de Chile se muestra en el anexo. Las estimaciones indican que la variable de capital humano potencial lleva a la convergencia, y sugieren claramente que la inversión regional tiene una importancia crítica en dicho proceso. El capital físico (medido como la densidad de redes de transporte y conectividad), junto con las transferencias de capital físico y humano, tiene un impacto significativo en las posibilidades de convergencia. Estos resultados muestran en forma robusta que la búsqueda de convergencia debe considerar de forma paralela las inversiones en infraestructura y educación.

En el interior del país pueden establecerse *hubs* que sean sostenibles, en la medida en que estos optimicen las fuentes de oferta productiva (incluida la mano de obra calificada), así como la demanda potencial por parte de los consumidores y productores. Medidas tales como las transferencias en dinero a los pobres (por ejemplo, el programa Oportunidades) no pueden cerrar las “brechas” regionales ni reducir la pobreza (como en Chiapas, México) (Ahmad, 2015). De la misma forma, es poco lo que los incentivos fiscales pueden lograr en materia de convergencia, y además ponen en peligro el propio equilibrio fiscal, sin que esto conlleve necesariamente una mayor inversión privada. En consecuencia, es importante alinear los incentivos del sector privado, para garantizar que las inversiones conduzcan a un crecimiento sostenido de las oportunidades de empleo, sin necesidad de subsidios fiscales permanentes.

GRÁFICO 3.11. Convergencia y capital humano



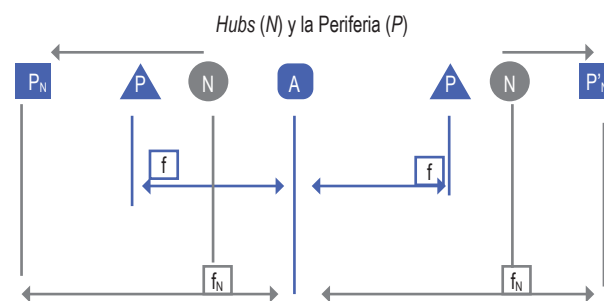
Fuente: Véase el anexo para mayores detalles.

Nota: El gráfico muestra la correlación entre el producto regional per cápita (eje vertical) y el ingreso regional del año previo. La línea recta señala los valores pronosticados por la regresión. La intensidad de la convergencia está determinada por la pendiente de la línea (mayor pendiente indica mayor convergencia).

## ¿Dónde localizar los *hubs*?

La actual estrategia de crecimiento de Chile tiende a estar concentrada en las áreas metropolitanas y los puertos, que para efectos de simplificar se denominarán A (gráfico 3.12). Dadas las conexiones de transporte existentes ( $f$ ), las zonas periféricas más lejanas P (a una distancia  $f$  de A) también son capaces de utilizar los patrones de exportación y la demanda generada por A. Esto deja a la periferia extrema (PN), o bien zonas rezagadas,

GRÁFICO 3.12. Localización de los *hubs*



Nota: Las líneas azules representan las estructuras de mercado existentes, con A como el mercado local o de exportación, y P como la distancia máxima en la cual este mercado A puede influir. Por lo tanto, las regiones PN se encuentran excluidas de la posibilidad de exportar o aprovecharse de la demanda del mercado A. Los nuevos *hubs* brindan nuevas oportunidades de producción a las zonas PN, porque acercan nuevos mercados con su demanda.

imposibilitadas para conectarse a los mercados nacionales o extranjeros o a sus cadenas de suministro y productivas.

Una característica de la PN es que las brechas de infraestructura son restricciones vinculantes. En consecuencia, otorgar incentivos fiscales en estas zonas dará lugar a un subsidio permanente, y es probable que este no sea suficiente para asegurar que el sector privado tenga un incentivo para invertir allí. Del mismo modo, una transferencia en efectivo a los ciudadanos de menores ingresos quizá los incentive a migrar a las áreas metropolitanas (A) en busca de trabajo, al no haber opciones laborales en los alrededores de PN.

De acuerdo con la agenda de crecimiento verde, el desarrollo de nuevos *hubs* regionales que contribuirían a lograr un crecimiento sostenible es una opción completamente factible. Estos *hubs* se enfocarían en las ventajas comparativas regionales, que a su vez constituyen una función de la disponibilidad de mano de obra con las competencias necesarias, de una conectividad más amplia con los mercados o proveedores internos y externos, y de la conectividad local con zonas orientadas a la agricultura y el turismo. Por lo tanto, el énfasis productivo de los nuevos *hubs* variaría de acuerdo con las dotaciones iniciales de cada región donde estos se localicen.

La inversión en capital humano e infraestructura cambiará las dotaciones iniciales, y también la percepción que tiene el sector privado de estas zonas. Algunos de los *hubs* podrían localizarse en las regiones remotas, es decir más allá de la zona P, atendida por los principales centros metropolitanos A, abriendo así opciones de desarrollo para la zona desfavorecida PN. En Chile, la evolución de la mayoría de las zonas rezagadas probablemente implique el desarrollo de tales *hubs* en el interior. Cabe señalar que los objetivos de crecimiento sostenible pueden incluir también *hubs* que estén más cerca de las actuales zonas metropolitanas de producción/exportación, y que a la vez puedan alcanzar a los mercados en la zona PN. Un ejemplo de un *hub* intermedio es la ciudad de Querétaro en México, que cuenta con una universidad de alta

calidad, la cual ha sido importante para localizar en la ciudad industrias de alta tecnología, como la aeroespacial. Es una ciudad relativamente pequeña, sin la congestión y la contaminación de la Ciudad de México, y sus excelentes conexiones de transporte garantizan que los trabajadores y los productos contribuyan al crecimiento de las cadenas productivas.

Ambos tipos de *hubs* podrían examinarse a la luz de la teoría de clubes de convergencia. Sin embargo, como se ha mencionado, ello depende del lugar donde se localice la inversión pública. Esto a su vez constituye una función de los métodos de selección de proyectos, como fue el caso del conocido puente del Canal de Chacao que se inició durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos para comunicar la isla de Chiloé, pero que más tarde se canceló porque el análisis costo-beneficio indicaba que la demanda y el tránsito eran insuficientes. Dicho esto, la demanda efectiva en el marco de una proyección es en sí misma una función de la existencia del puente, y por lo tanto los datos históricos no serían un indicador adecuado de la demanda futura. Lo anterior exige relevar el gran impacto del criterio técnico que se utiliza en la evaluación de la inversión pública sobre la asignación de recursos privados en un contexto dinámico.

La verdadera convergencia solo se logra si el sector privado responde eficazmente a reducciones en los costos de producción generados por mejoras en la conectividad. Por lo general, las medidas para reducir el costo diferencial irían acompañadas de impuestos y regulaciones que generen incentivos para desplazarse fuera de las áreas congestionadas y contaminadas. Como resultado del proceso de convergencia, podrían abrirse nuevas oportunidades productivas, tales como las siguientes:

- Para las zonas remotas:
  - Alto valor, productos de bajo volumen (modelo suizo).
  - Turismo, el cual necesita inversiones relativamente bajas.

- Opciones de producción de alto volumen en las zonas más densamente pobladas.

## ¿Cómo asignar recursos para la convergencia?

Un Fondo de Convergencia, cuyo monto seguramente será una fracción del FNDR<sup>31</sup>, es poco probable que logre resultados significativos si los mecanismos de selección de proyectos del SNI y la asignación del FNDR se mantienen inalterados. Teniendo en cuenta que no hay mucho espacio fiscal para gastos en infraestructura adicional, se debe suponer que:

- La mayor parte de la reasignación debe provenir de un perfeccionamiento de los mecanismos de evaluación y asignación utilizados por el SNI (véase el cuadro 3.1).
- La convergencia será también una función de la inversión en educación, que es un componente un prioritario de la agenda del gobierno para su financiamiento en el marco de la reforma tributaria implementada a partir del 2014.

En consecuencia, el logro de una convergencia efectiva exige lo siguiente:

- Reformular los criterios de evaluación de proyectos en el marco del SNI.
- Modificar los criterios de distribución regional del FNDR.
- Preparar un fondo separado, potencialmente el propio Fondo de Convergencia, que podría destinarse a la asistencia técnica de las regiones y municipios.
- Establecer medidas complementarias críticas para lograr que el sector privado invierta en estas regiones, medidas que ya se han mencionado en las secciones anteriores:
  - Conformar un marco de equalización para asegurar que los gobiernos subnacionales puedan garantizar niveles similares de servicios públicos a niveles similares de esfuerzo fiscal, lo cual es particularmente relevante en la esfera municipal (FCM).

- Fortalecer la gestión financiera de los municipios y las regiones en un marco de responsabilidad fiscal, como se describe en el capítulo 4.
- Reforzar los ingresos propios dirigidos a otorgar incentivos a los gobiernos subnacionales para que presten un servicio eficiente, como se ha descrito en el capítulo 2.
- Instituir un marco institucional apropiado, que permita incorporar a los gobiernos regionales y locales en la distribución de los fondos del FNDR.

## El Sistema Nacional de Inversiones

Como se mencionó en los párrafos anteriores, Chile ya cuenta con un sistema unificado de evaluación de proyectos (el SNI), en virtud del cual se evalúan los proyectos antes de ser financiados por el FNDR o los respectivos ministerios (inversión sectorial). Este es uno de los aspectos más destacables del caso chileno, y se lo reconoce incluso a nivel internacional como un atributo deseable la gestión financiera del Estado en Chile. El sistema vigente es valorado por su objetividad y sus rigurosos procedimientos de evaluación de proyectos de inversión.

Sin embargo, conforme lo sostienen diversos estudios (Ahmad y Stern, 1991), la metodología de evaluación aplicada no ha contribuido de forma adecuada a reducir las desigualdades territoriales. El SNI se fundamenta en el enfoque de eficiencia desarrollado por Harberger (1971), Contreras (2004) y Vizzio (2000), y su objetivo principal es el crecimiento económico a nivel nacional. Esta metodología supone que la desigualdad tiene que ser enfrentada con otro tipo de políticas una vez que se asegure el mayor crecimiento posible.

Uno de los métodos más utilizados por el SNI es el análisis de costo-beneficio, cuya base de cálculo descansa en una medición ad hoc de los costos

<sup>31</sup> Las estimaciones recabadas acerca del tamaño del Fondo de Convergencia rondaban el 10% del FNDR.

y beneficios asociados a cada proyecto, cada uno de los cuales es evaluado en forma independiente. Los beneficios y costos directos e indirectos definidos para el período de incidencia de un proyecto se evalúan en función de los llamados “precios sociales”, en cuyo caso se deben rectificar los precios de mercado de acuerdo con el verdadero costo de oportunidad de los recursos. El beneficio social se calcula como la diferencia o razón entre los beneficios y costos traídos a valor presente a través de una tasa de descuento social. En general, los beneficios de cada proyecto dependen de la cantidad de demanda insatisfecha existente en el territorio de intervención del proyecto, lo que favorece la aprobación de proyectos en las zonas metropolitanas, con altos niveles de densidad y población. Por otra parte, los costos normalmente son más altos en las zonas menos pobladas, debido a efectos de economía de escala y a condiciones propias de las regiones rezagadas. Dicha circunstancia afecta negativa y sistemáticamente a las zonas rezagadas al momento de aprobar proyectos, ya que no considera parámetros de aversión a la desigualdad.

Por otra parte, el método utilizado por el SNI es parcial, ya que no introduce una visión global de los efectos de intervenciones públicas en el conjunto de la economía. Tampoco incorpora en el cálculo los beneficios y costos sociales asociados a la interacción que existe entre los diferentes sectores productivos. Los beneficios, costos y externalidades se determinan para cada uno de los proyectos y su área de influencia, sin considerar sus efectos intersectoriales sobre el consumo de los hogares y la renta del gobierno. En contraste, en la metodología propuesta por Drèze y Stern (1987), los beneficios y costos sociales se calculan tomando en cuenta las interrelaciones que existen en los sectores económicos, utilizando como insumo principal la matriz insumo-producto a nivel nacional, así como las interacciones entre los hogares, el sector productivo y el gobierno. Una de las diferencias más relevantes en relación con el enfoque parcial utilizado en Chile es que los precios sociales estimados para un sector económico se calculan tomando en cuenta los insumos de otros sectores

que utiliza este sector, así como el valor de los factores productivos empleados para su producción, evaluados a precios sociales. Si bien no llegan al detalle de un modelo de equilibrio general, los precios sombra calculados constituyen un reflejo de las interacciones económicas entre sectores.

Los beneficios se evalúan según una misma función de utilidad basada en los patrones de consumo de los hogares, lo que permite comparar distintos proyectos en base a sus efectos globales en la economía, tomando en cuenta la interrelación entre sectores y agentes económicos (gobierno, hogares y productores). En este sentido, los efectos esperados de una reforma se evalúan como resultado de la maximización de una función de utilidad sujeta a restricciones. La maximización de la función de bienestar objetivo es función de los cambios en precios, ingresos, impuestos y demanda, así como de la provisión de servicios públicos.

Por otra parte, el SNI no incorpora explícitamente el grado “aversión a la desigualdad” en la evaluación y aprobación de proyectos, ya que esta favorece los criterios de eficiencia. Estos métodos privilegian los proyectos más rentables sin considerar los efectos distributivos, los cuales se asumen como parte de otras políticas públicas, las que serían independientes del objetivo de eficiencia. Si bien esta es una decisión metodológica, esto ha provocado que la metodología costo-beneficio favorezca la aprobación de proyectos en las áreas metropolitanas, aumentando las desigualdades. Para enfrentar este problema, el SNI ha debido incorporar métodos alternativos que permitan rectificar dicho sesgo y recoger parcialmente los objetivos de equidad territorial e interpersonal. Tal es el caso de la implementación de proyectos específicos en regiones rezagadas, extremas o más pobres, en las cuales la actividad económica local es muy escasa y/o la infraestructura de apoyo es precaria.

Una técnica de evaluación alternativa utilizada por el SNI es el método de costo-eficacia, que se aplica en proyectos del área social. Esta evalúa la mejor alternativa para satisfacer las demandas no satisfechas, sin tener en cuenta los beneficios o costos

generados por los proyectos. Por lo tanto, la aplicación de este método reduce en parte el sesgo de desigualdad del método de costo-beneficio, el cual favorece a las áreas metropolitanas. Este método corrige los sesgos de la inversión hacia regiones rezagadas, incorporando (directamente) en su fórmula de asignación parámetros de aversión a la desigualdad. No obstante, esta técnica de evaluación no asegura el uso de recursos con rentabilidad social positiva.

Entre los ejemplos de países que estiman los precios sombra con la metodología que se aquí se propone (Drèze y Stern, 1987; Ahmad y Stern, 1991), se encuentran México y Pakistán. Es importante tener en cuenta que algunos de los parámetros clave a ser utilizados en el análisis dependen de una visión coherente de cambio estructural que incorpore, por ejemplo, los efectos de la congestión y la contaminación, los niveles adecuados de aversión a la desigualdad y la elección del factor de descuento (para Chile, véase Ahmad y Viscarra, 2016).

Una evaluación más sistemática de los precios sombra ayudará a reducir en gran medida los sesgos en el actual SNI. Es importante reconocer que los parámetros fundamentales para el sistema de precios sombra en toda la economía estarán en función de una estrategia de reforma estructural. Es decir, los precios sombra se verán afectados por los siguientes factores:

- La agenda de “crecimiento verde” que ayudará a incorporar factores ambientales y, por lo tanto, a incluir externalidades en el análisis.
- El grado de aversión a la desigualdad como función de la agenda de convergencia.
- El factor de descuento a utilizar, que debe ser el costo marginal de los fondos públicos, que probablemente sea mucho más bajo que la tasa privada de rendimiento real.

La gran ventaja de un sistema de precios sombra como el que se propone es que debería reducir los sesgos actuales contra las inversiones en el interior y facilitar el desarrollo de nuevos *hubs*. Como se explica en Ahmad y Stern (OEP, 1990), un sistema de precios sombra de estas características

tiene un mayor impacto cuando es acompañado por cambios en los precios relativos que serían provocados por ajustes en impuestos regionales, con el fin de dar las señales adecuadas a los productores del sector privado y a los consumidores (p. ej. para reflejar el costo de la congestión u otras externalidades negativas). Esto refuerza los argumentos esgrimidos en el capítulo 2 sobre la importancia de fortalecer las facultades tributarias de las regiones en el mediano plazo.

### Asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional

- El FNDR continuará siendo responsable de gran parte de la redistribución espacial y de la creación de nuevos *hubs* sostenibles (que eventualmente conducirían a un cambio en los patrones de población). Por lo tanto, los factores que determinan la asignación presupuestaria del FNDR a las regiones tendrán que migrar desde un enfoque que tiende a concentrar la inversión en las áreas metropolitanas más desarrolladas hacia criterios acordes con la estrategia de desarrollo territorial y de convergencia del GN. Esto también se verá reforzado por los criterios de evaluación de proyectos en el marco del SNI. La redefinición de los criterios de distribución del FNDR debe basarse en el principio de convergencia, lo cual exige la incorporación de indicadores de las necesidades relativas de inversión específicas, y esto debe estar en consonancia con la estrategia nacional de crecimiento sostenible ya mencionada. En el mismo sentido, las inversiones regionales complementarían las inversiones nacionales en cada región, concentrándose en proyectos de ámbito más estrictamente regional, es decir con mínimas externalidades para las otras regiones. Una opción de indicadores que emana del trabajo empírico presentado se basaría en un criterio compuesto por:
  - i. Una *proxy* de indicador de necesidad, que puede ser el diferencial de los ingresos per cápita o algún otro indicador sintético de

- ii. Una *proxy* de las características de la población, con énfasis en el capital humano como un factor crucial en la convergencia, que incluya factores de densidad como *proxy* de los costos diferenciales en la prestación de servicios.
- Una vez que los fondos se asignen a las regiones, las entidades públicas, regionales y municipales competirían por el financiamiento, con proyectos evaluados y clasificados según el SNI.
- Al mismo tiempo, se podrían usar indicadores de desempeño para asegurar que los fondos se estén utilizando de manera eficiente, e incluso habría que poner el cumplimiento de ciertas metas como condición para futuros desembolsos.

### Fondo de Convergencia para la nivelación de capacidades

Si bien el que tiene que redefinir las reglas de precios sombra en toda la economía es el GC, también será necesario que los gobiernos regionales y locales, particularmente aquellos de las regiones menos favorecidas, reciban asistencia técnica con el fin de nivelar sus capacidades para identificar, preparar e implementar proyectos de inversión en infraestructura productiva y social. Tal capacitación ayudaría a los subgobiernos a facilitar la aprobación de financiamiento por parte del FNDR, y potenciaría un mejor aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo público-privado (APP). El nuevo Fondo de Convergencia para zonas rezagadas podría ser un buen candidato para desempeñar esa función. El Fondo se podría distribuir a partir de indicadores de debilidades institucionales en la gestión financiera y de proyectos, análogos a los indicadores propuestos en el capítulo 4, que versa sobre la calidad de la gestión financiera.

Si los gobiernos subnacionales recurrieran más a las asociaciones público-privadas (APP), el Fondo de Convergencia también podría financiar la

creación de oficinas supra regionales, especializadas en el diseño y la implementación de proyectos. Uno de los ejemplos de este tipo más destacados ha sido la creación en 2009 de *Infrastructure UK* (IUK) en el Reino Unido. Esta agencia se encarga de asesorar a las entidades gubernamentales y subnacionales en la planificación estratégica de infraestructura de largo plazo, el establecimiento de prioridades, el financiamiento y la implementación en todos los sectores, que abarcan desde la energía y las aguas servidas, hasta telecomunicaciones y transporte. Bajo el paraguas del Tesoro, IUK la capacidad de *Partnerships UK* (PUK), la capacidad técnica de la Unidad de Financiamiento de Infraestructura del Tesoro (TIFU) y la habilidad para desarrollar políticas públicas del Equipo de Políticas del Tesoro (PPP). Este alto nivel de capacidad institucional y técnica refleja lo complejo que es asegurar que se lleven a cabo proyectos de infraestructura con alto valor público, y que los riesgos específicos que podrían traer aparejados se evalúen con idoneidad y sean compartidos de manera eficiente entre el sector privado y el sector público, incluidos los gobiernos locales, a objeto de cerciorarse de que cada proyecto esté bien estructurado y sea técnica y financieramente viable.

### La transición

Un factor que reduce las probabilidades de que los cambios en los criterios de distribución del FNDR generen alteraciones abruptas en los patrones de inversión regional estriba en una clara distinción entre los proyectos nuevos y los existentes. De este modo, los nuevos proyectos se introducen de forma gradual y, por lo tanto, cualquier cambio en el énfasis espacial tendría un impacto que se distribuiría a lo largo de varios años, lo cual daría tiempo a las regiones para que se adapten a las nuevas “especializaciones”. Tal patrón se observa asimismo en las ciudades chinas avanzadas, como Shanghai y Guangzhou (Cantón).

No obstante, desde el punto de vista de la economía política y de acuerdo con la experiencia de China en 1994 y de México en 2007, sería

útil considerar un requisito para la reasignación de recursos del FNDR que garantice que ninguna región reciba menos recursos que los que reciben actualmente (*hold harmless*). Mediante esta cláusula se establecería una línea base (p. ej., el promedio de 2017-18) sobre la cual cualquier nueva distribución de fondos entre regiones ceñida a los nuevos criterios se haría solo por encima de dicha base, es decir, de forma incremental. Esta condición estaría diseñada para asegurar que no haya ningún cambio abrupto en los patrones de producción e inversión.

### Arreglos institucionales

Tal como se mencionó en el capítulo I, la supervisión de las decisiones de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno debería incluir a los gobiernos beneficiarios.

Asimismo, dado que los arreglos institucionales varían según el tipo y la naturaleza de las

disposiciones constitucionales de los países, un buen principio sería incluir a los principales niveles de gobierno (o a sus representantes, como en el caso de los municipios) en las responsabilidades de supervisión. En la Comisión de Transferencias de Australia, están representados todos los gobiernos estatales (regionales), junto con el GC, y son los que nombran al presidente de la comisión y a uno de sus propios miembros. Este organismo se encarga de decidir la distribución de los fondos entre los estados. En principio, la distribución vertical de las transferencias era responsabilidad del Tesoro Nacional, de acuerdo con factores macroeconómicos, pero después del acuerdo para implementar el IVA se modificó a su configuración actual.

En el caso de Chile, una opción que podría considerarse es la creación de un órgano intergubernamental para administrar las transferencias de igualación (a los gobiernos regionales y locales, incluido el FCM), así como también las transferencias de capital (FNDR).

## ¿Cómo asegurar una adecuada disciplina fiscal subnacional?

Las autoridades chilenas correctamente atribuyen una gran importancia al objetivo de asegurar que la descentralización no abra espacios para la indisciplina fiscal subnacional, poniendo en riesgo la responsabilidad que desde hace muchos años ha caracterizado la gestión de las finanzas públicas del país. Sin duda, esos temores se deducen de las experiencias de numerosos países desarrollados y emergentes, varios de ellos de América Latina, que tienen o han tenido crisis financieras subnacionales.

En este capítulo se discuten, sobre la base de la teoría y la práctica internacional, las principales fuentes de indisciplina fiscal subnacional y las posibles soluciones para evitarla, y se derivan lecciones específicas para Chile. En la primera sección se repasan brevemente las posibles raíces de dicha indisciplina, en particular los sistemas inadecuados de control del endeudamiento subnacional. En la segunda se examinan las condiciones para que las reglas fiscales sean eficaces como instrumentos de control del endeudamiento. En la tercera sección se analizan las principales debilidades de los sistemas de gestión financiera pública que socavan la eficacia de tales controles, y se presentan posibles soluciones. En la cuarta sección se expone brevemente la experiencia internacional con mecanismos legales de resolución de posibles crisis de

deuda subnacional y, finalmente, a la luz del análisis de las secciones anteriores, la última sección ofrece algunas recomendaciones específicas para Chile.

### Principales causas de la indisciplina fiscal subnacional

Hay un amplio consenso en la literatura especializada acerca de que la principal raíz de la indisciplina fiscal subnacional es una restricción presupuestaria blanda (RPB). En el contexto de las relaciones fiscales intergubernamentales, la RPB se presenta cuando el GN es incapaz de comprometerse de manera creíble a no rescatar a GSN en dificultades financieras, lo cual lleva a estos últimos a no respetar sus restricciones presupuestarias y a acumular déficit y deuda con la expectativa de recibir un rescate. La RPB también desalienta los esfuerzos de los GSN para movilizar sus recursos propios y administrar sus gastos de forma eficiente.

La experiencia internacional demuestra que la RPB puede tener numerosas causas, entre ellas:

- La falta de claridad en la asignación de responsabilidades de gasto.
- La falta de correspondencia entre esas responsabilidades y los recursos asignados a los GSN (*unfunded mandates*).

- Una total o fuerte dependencia por parte de los GSN de las transferencias del GN, debida a la mengua de recursos propios.<sup>32</sup> Como se detalló en el capítulo 2, el asignar fuentes de recursos propios a los GSN responde a motivaciones macroeconómicas y de eficiencia, en particular al objetivo de moderar presiones para rescates en crisis de deuda, las cuales son más difíciles de resistir si los recursos propios de los GSN son escasos.
- La discrecionalidad de las transferencias intergubernamentales.
- Inadecuados sistemas de control de los pasivos subnacionales, en particular:
  - Confianza en la disciplina de los mercados financieros cuando las condiciones para su efectividad no están presentes.
  - Discrecionalidad en los controles administrativos del endeudamiento subnacional.
  - Reglas fiscales mal diseñadas o mal aplicadas.

Los primeros cuatro factores ya han sido comentados en los capítulos anteriores. Este se concentra en cómo diseñar mecanismos eficaces de control del endeudamiento subnacional.

## Confianza inapropiada en la disciplina de mercados

Si un GN confía en los mercados financieros para imponer disciplina fiscal a los GSN, pero los agentes financieros esperan que el GN rescate a los GSN en dificultades financieras, la disciplina de mercado es inoperante. La razón se debe a que, ante la expectativa de un rescate, los agentes financieros están dispuestos a otorgar crédito por encima de las capacidades de repago de los GSN, y estos a su vez tienen incentivos para aumentar su deuda por encima de su capacidad de pago. Las expectativas de los mercados con respecto a rescates futuros suelen ser el resultado de rescates anteriores.

Por otro lado, también es probable que los mercados no consigan imponer disciplina a los GSN porque son obligados a otorgarles préstamos, o porque la normativa nacional los incentiva

a hacerlo. Especialmente en países emergentes y en desarrollo, los GSN con frecuencia cuentan todavía con acceso privilegiado al crédito, por tener bancos propios, requisitos que impone el GN sobre el portafolio de los bancos que operan a escala nacional, o por el hecho de que los préstamos a los GSN exigen menos requisitos prudenciales.

A su vez, una fuerte exposición del sistema bancario a la deuda subnacional magnifica las consecuencias financieras de crisis de deuda subnacionales, y esto disminuye la capacidad del GN de resistir a presiones para otorgar rescates. Por lo tanto, es fundamental eliminar cualquier canal privilegiado de acceso de los GSN al crédito.

La disciplina de mercado sobre los GSN también puede verse debilitada por asimetrías de la información. Las cuentas fiscales de los GSN a menudo carecen de la transparencia necesaria que permita que los prestamistas efectúen una evaluación detallada y confiable de su capacidad de endeudamiento.

Un último obstáculo para una disciplina eficaz de mercado es la sensibilidad en general baja de los políticos a señales tempranas de deterioro de la capacidad de endeudamiento. Uno de los enfoques que permitirían contrarrestar esta tendencia sería exigir que los potenciales prestatarios subnacionales mantengan una calificación estándar mínima, otorgada por un organismo independiente y basada en indicadores objetivos y transparentes. Lamentablemente, la eficacia de una calificación de este tipo se vería en sí misma afectada por asimetrías de información.

## Discrecionalidad en controles administrativos al endeudamiento

Los sistemas de control administrativo del endeudamiento subnacional se utilizan en su mayoría en países unitarios, aunque también en algunos estados federados como la India, sobre todo en lo que respecta al endeudamiento externo. Tales mecanismos (básicamente requisitos de autorización previa

<sup>32</sup> Se definen como recursos propios a los ingresos sobre los cuales los GSN tienen autonomía por lo menos para determinar la tasa.

del GN para el endeudamiento subnacional) pueden dar lugar a la indisciplina fiscal en la medida en que ofrecen espacios para la discrecionalidad y, como consecuencia, para el regateo político. Lo anterior es particularmente cierto en países donde el Poder Ejecutivo es relativamente débil y los GSN ejercen gran influencia en el Poder Legislativo.

Al no existir criterios claros, basados en indicadores objetivos de la capacidad de servir la deuda y aplicados de manera uniforme para autorizar el endeudamiento a nivel subnacional, se pueden generar expectativas —tanto en los GSN como en los mercados financieros— de un trato preferencial de parte del GN para aquellos GSN políticamente alineados con el partido o la coalición gobernante. Además, podría ser difícil para un GN rechazar los pedidos de rescate de un GSN que presente dificultades en servir su deuda, si el mismo GN (o uno anterior) ya hubiera autorizado una parte significativa de dicha deuda.

Asimismo, incluso si el GN no autoriza recursos de los GSN para el endeudamiento bancario o la emisión de bonos, los GSN pueden acumular pasivos más o menos ocultos, atrasando pagos a sus proveedores o a otras entidades públicas (seguridad social, el fisco nacional u otros GSN) o privadas (p. ej., los fondos de pensiones de sus empleados). También pueden utilizar a sus empresas u otras entidades (*special purpose vehicles*) para obtener recursos de endeudamiento. La experiencia internacional indica que hay muchos casos de endeudamiento oculto o indirecto. Un ejemplo es China, donde en años recientes los GSN han llegado a acumular pasivos equivalentes a más del 30% del PIB, pese a la prohibición de endeudarse con el sistema bancario o a través de la emisión de bonos.

## Reglas fiscales subnacionales

Los requisitos exigentes para confiar de manera eficaz en la disciplina de mercado y las debilidades de los sistemas de control administrativo explican la creciente popularidad de las reglas fiscales como instrumentos de control del endeudamiento subnacional.

La cantidad de países que utilizan dichas reglas se ha multiplicado rápidamente en los decenios

recientes.<sup>33,34</sup> Un número creciente de países cuenta con más de una regla. La combinación más frecuente consiste en reglas que limitan tanto al déficit presupuestario como a la deuda bruta de los GSN. También está subiendo la cantidad de países que recurre a reglas que limitan el crecimiento del gasto subnacional (cuadros 4.1 y 4.2).

**CUADRO 4.1. Tipos de reglas fiscales subnacionales en la OCDE**

| GSN                   | Reglas de balance | Límites al endeudamiento | Límites al gasto |
|-----------------------|-------------------|--------------------------|------------------|
| Alemania, estados     | X                 | X                        |                  |
| Alemania, municipios  | X                 | X                        |                  |
| Australia, estados    |                   | X                        |                  |
| Australia, municipios |                   | X                        |                  |
| Bélgica, estados      | X                 |                          |                  |
| Bélgica, municipios   | X                 | X                        |                  |
| Canadá, provincias    | X                 |                          |                  |
| Canadá, municipios    | X                 | X                        |                  |
| Chequia (Rep. Checa)  | X                 |                          |                  |
| Corea                 | X                 | X                        | X                |
| Dinamarca             | X                 | X                        | X                |
| España, estados       | X                 | X                        | X                |
| España, municipios    | X                 | X                        | X                |
| Italia, regiones      |                   | X                        | X                |
| Italia, municipios    | X                 | X                        |                  |
| México, estados       |                   | X                        |                  |
| México, municipios    |                   | X                        |                  |
| Nueva Zelanda         | X                 | X                        | X                |
| Polonia               | X                 | X                        |                  |
| Suecia                | X                 | X                        |                  |
| Suiza, cantones       | X                 |                          |                  |
| Suiza, municipios     | X                 |                          |                  |
| Turquía               |                   | X                        | X                |

Fuente: Sutherland et al. (2006).

<sup>33</sup> Véanse Sutherland et al. (2006); Schaechter et al. (2012).

<sup>34</sup> La proporción de países desarrollados que cuentan con al menos una regla fiscal subnacional ha aumentado de un 20% en los años ochenta a casi el 90% en 2011. A su vez, la proporción de países emergentes ha subido de 0% a 90% en el mismo período.

**CUADRO 4.2. Reglas fiscales subnacionales en América Latina**

| País       | Reglas de balance presupuestario | Reglas de gasto | Reglas sobre el stock de deuda | Reglas sobre el servicio de la deuda |
|------------|----------------------------------|-----------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| Argentina  | X                                | X               |                                | X                                    |
| Bolivia    |                                  |                 | X                              | X                                    |
| Brasil     |                                  | X               | X                              | X                                    |
| Colombia   | X                                | X               | X                              | X                                    |
| Costa Rica |                                  |                 |                                | X                                    |
| Ecuador    | X                                |                 | X                              | X                                    |
| México     | X                                | X               |                                |                                      |
| Panamá     | X                                |                 | X                              |                                      |
| Perú       | X                                | X               | X                              | X                                    |
| Venezuela  | X                                |                 |                                |                                      |

Fuente: Compilación propia.

Nota: Véase también Jiménez y Ter-Minassian (2012).

Sin embargo, las reglas fiscales no constituyen una receta mágica que permita garantizar una adecuada disciplina fiscal subnacional. Su eficacia depende más que nada de una base legal robusta, de un diseño sólido, de herramientas de implementación adecuadas y de una férrea voluntad política de hacerlas obedecer. Cumplir con estos requisitos no es un reto trivial: cualquier falla significativa en este sentido puede llevar fácilmente al surgimiento de la indisciplina fiscal.

### Características de un buen diseño de las reglas fiscales

En lo que concierne a la base legal, es importante que las reglas sean respaldadas por leyes de nivel superior para evitar cambios frecuentes. En federaciones donde los GSN gozan de autonomía garantizada por la Constitución del país, podría ser necesaria una revisión constitucional para introducir reglas fiscales que cubran todos los niveles de gobierno. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de las reglas fiscales recién adoptadas por la Unión Europea (el llamado Pacto Fiscal, *Fiscal Compact*).<sup>35</sup>

Aun en países unitarios podría ser preferible incorporar las reglas fiscales numéricas en el más amplio contexto de una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), que incluya también reglas sobre la transparencia fiscal y la gestión presupuestaria y financiera públicas. Varios países (federales y unitarios) han adoptado LRF en los últimos años, entre ellos Australia, Brasil, Colombia, India, Nueva Zelanda y Reino Unido (cuadro 4.3) (Corbacho y Schwartz, 2007).

Sin embargo, muchas de esas leyes cubren solamente el nivel central de gobierno. La LRF brasileña se destaca por su alcance, no solo en términos de cobertura (abarca los tres niveles de gobierno y sus empresas), sino también por incluir una amplia cantidad de reglas sobre gestión presupuestaria, contabilidad pública y rendición de cuentas,<sup>36</sup> además de incorporar límites sobre la deuda subnacional y los gastos de personal en cada nivel de gobierno.

Un aspecto fundamental para la eficacia del diseño de reglas fiscales subnacionales es la amplitud de su cobertura. Las reglas que no incluyen los pasivos contingentes de los GSN derivados de las actividades comerciales de sus empresas, o de las APP donde ellos participen, abren espacios para indisciplina fiscal. Los ejemplos abundan, y abarcan desde países avanzados como España, Portugal y Reino Unido,<sup>37</sup> hasta mercados emergentes como China, Colombia, India y México. Sin

<sup>35</sup> Específicamente, las reglas fiscales a las cuales se refiere el Pacto Fiscal abarcan la administración pública como un todo (*general government*), sin especificar su distribución entre los diferentes niveles de gobierno. El GN es responsable para su cumplimiento. Algunos de los países de la UE (p. ej., Alemania y España) han introducido reglas subnacionales para asegurar tal cumplimiento, en algunos casos a través de modificaciones de su Constitución. Otros países (p. ej., Bélgica) continúan utilizando arreglos negociados entre el GN y los GSN (los llamados pactos de estabilidad interna), los cuales, por lo menos hasta hace poco, en varias ocasiones no han conseguido asegurar los balances subnacionales pactados (para más detalles, véase Ter-Minassian, 2015).

<sup>36</sup> Véase Ter-Minassian (2010a) para un análisis de la LRF brasileña desde una perspectiva internacional.

<sup>37</sup> Por ejemplo, las comunidades autónomas españolas y la isla portuguesa de Madeira. Véase Ahmad y Brosio (2015).

**CUADRO 4.3. Características de las principales leyes de responsabilidad fiscal en el mundo**

| País          | Fecha de la LRF | Reglas procedimentales | Objetivos numéricos | Cobertura | Cláusulas de salvaguardia | Sanciones |
|---------------|-----------------|------------------------|---------------------|-----------|---------------------------|-----------|
| Alemania      | 2010            | Sí                     | BE; D               | GG        | Sí                        | No        |
| Argentina     | 2004            | Sí                     | D; G                | GN        | Sí                        | Sí        |
| Australia     | 1998            | Sí                     | No                  | GN        | No                        | No        |
| Brasil        | 2000            | Sí                     | D; G                | SP        | Sí                        | Sí        |
| Chile         | 2006            | Sí                     | BE                  | GN        | No                        | No        |
| Colombia      | 2003            | Sí                     | B; D; G             | SPN       | Sí                        | Sí        |
| Ecuador       | 2005            | Sí                     | B                   | SP        | No                        | Sí        |
| España        | 2001            | Sí                     | B                   | GG        | Sí                        | Sí        |
| India         | 2003            | Sí                     | BC                  | GN        | Sí                        | No        |
| Nueva Zelanda | 1994            | Sí                     | BC                  | GN        | No                        | No        |
| Panamá        | 2002            | No                     | B; D                | SP        | No                        | No        |
| Pakistán      | 2005            | Sí                     | BC; D               | GN        | Sí                        | No        |
| Perú          | 2003            | Sí                     | B; D; G             | SP        | Sí                        | Sí        |
| Reino Unido   | 1998            | Sí                     | BC; D               | GG        | No                        | No        |
| Sri Lanka     | 2003            | Sí                     | B; D                | GN        | Sí                        | No        |
| Suiza         | 2003            | Sí                     | BE                  | GN        | Sí                        | No        |

Fuente: Ter-Minassian (2010c).

Nota: B = Balance presupuestario nominal; BE = Balance estructural; BC = Balance corriente; D = Deuda pública; G = Gasto público; GN = Gobierno nacional; GG = Gobierno general; SP = Sector público (GG + empresas públicas); SPN = Sector público nacional.

embargo, intentar cuantificar estos pasivos contingentes es una tarea compleja, lo cual contribuye a una cobertura generalmente inadecuada de las reglas fiscales subnacionales en la mayoría de los países.

Otro aspecto importante del diseño de las reglas fiscales es la elección de sus indicadores, es decir: ¿balance presupuestario o deuda pública? y ¿qué tipo de balance? Las reglas de deuda se relacionan con la sostenibilidad fiscal de forma más directa que las de balance presupuestario, puesto que incluyen efectos de operaciones que no afectan el balance pero incrementan la deuda pública bruta (p. ej., el reconocimiento de deudas previamente no reconocidas o la recapitalización de empresas o bancos públicos). Dichas operaciones se han tornado habituales en muchos países.

Las reglas basadas en la deuda también poseen la ventaja de requerir hacer ajustes a la política fiscal en caso de shocks duraderos, como por

ejemplo una devaluación que afecte al componente de la deuda expresado en moneda extranjera.<sup>38</sup> Por lo tanto, en muchos países las reglas fiscales subnacionales incluyen límites a la razón deuda bruta/ingresos subnacionales, además de (o en vez de) límites a los déficits subnacionales.

Las reglas de balance pueden referirse al balance primario (sin pagos por intereses) o al nominal. Las de balance primario (que se encuentran en varios países latinoamericanos, caracterizados históricamente por una fuerte volatilidad de las tasas de interés) poseen la ventaja de enfocarse en un indicador que las autoridades pueden controlar con mayor facilidad. No obstante, no son suficientes para garantizar coherencia con las limitaciones de

<sup>38</sup> No obstante, las reglas relativas a la deuda deben incluir cláusulas de salvaguardia que permitan distribuir dichos ajustes en un período apropiado, a fin de evitar ya sea medidas de mala calidad o una violación flagrante de la regla en caso de shocks inesperados y fuertes.

financiamiento en el corto plazo y/o con la sostenibilidad de la deuda pública en el largo plazo, a menos que planteen como requisito que las autoridades ajusten la meta de balance primario en respuesta a desviaciones persistentes de los intereses respecto de la tendencia esperada, o bien en respuesta a shocks duraderos que afecten al saldo de la deuda.

En varios países (p. ej., en la Unión Europea antes del Pacto Fiscal) se utilizan reglas subnacionales con objetivos de balance corriente (llamadas reglas de oro). Tales reglas responden al objetivo de evitar la frecuente concentración de ajustes fiscales en la inversión pública (con sus efectos negativos sobre el crecimiento económico, la competitividad y la equidad intergeneracional). Sin embargo, dichas reglas no son necesariamente compatibles con objetivos de estabilización de corto plazo y con la disponibilidad de financiamiento, ni con la sostenibilidad de la deuda pública en el más largo plazo. Además, privilegian la acumulación de capital físico por sobre el capital humano (lo cual puede ser inapropiado en países que se caracterizan por fuertes deficiencias en capital humano) y son susceptibles de manipulación contable (p. ej., la clasificación de transferencias presupuestarias a empresas públicas que operan a pérdida como gasto de capital). Por lo tanto, las reglas de equilibrio presupuestario corriente deberían ser acompañadas por límites a la deuda subnacional y por estrictos requisitos contables.

Hay amplia evidencia empírica acerca de que las reglas fiscales subnacionales, pese a promover la disciplina fiscal, también pueden resultar en prociclicidad en las políticas fiscales subnacionales.<sup>39</sup> En principio, la adopción de metas ajustadas cíclicamente debería ayudar a evitar este carácter procíclico. No obstante, hay consideraciones de orden teórico y práctico que dificultan, y en muchos casos impiden, la adopción de un enfoque de este tipo al nivel subnacional.

En primer lugar, las dificultades que presenta la estimación de los agregados fiscales ajustados cíclicamente son aún mayores en el nivel subnacional que en el nacional. La mayoría de los países no cuenta con estimaciones confiables y oportunas

del producto regional o local, y mucho menos de la brecha de tal producto con respecto al potencial. Cuando los shocks cíclicos se distribuyen simétricamente a lo largo del territorio nacional, se puede recurrir a indicadores nacionales del ciclo como *proxy*, pero tal opción no es muy frecuente.

En segundo lugar, las limitaciones de financiamiento tienden a ser más restrictivas en el nivel subnacional que en el nacional, dado que el acceso a los mercados es menor y más caro para los GSN que para sus correspondientes GN. Esto sugiere que el uso de una regla fiscal subnacional estructural debería acompañarse con el requisito de que los GSN solo utilicen sus excedentes presupuestarios durante los períodos de expansión, para acumular activos que luego se puedan utilizar durante los períodos recesivos.<sup>40</sup>

En tercer lugar, se podrían usar más reglas de gasto en el nivel subnacional. Si bien dichas reglas no necesariamente previenen la tendencia procíclica durante los períodos de recesión (puesto que establecen techos —y no pisos— para el gasto público), contribuyen a moderarla en casos de auge, al promover el ahorro subnacional y la acumulación de activos durante dichos períodos, y por lo tanto pueden ayudar a amortiguar los efectos de recesiones posteriores sobre el gasto subnacional.

Por último, a fin de reducir el riesgo de una tendencia procíclica en el nivel subnacional, podría ser necesario implementar un conjunto de reformas más amplias en el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. En primer lugar, es importante no asignar a los GSN ni gastos ni tributos con alta elasticidad a las fluctuaciones cíclicas. En lo que concierne a mecanismos de reparto de impuestos (*revenue-sharing*) entre el GN y los GSN, se podrían basar en valores cíclicamente ajustados, cuando estén disponibles, o en promedios móviles de los impuestos, en lugar de sus valores corrientes.

<sup>39</sup> Véanse, por ejemplo, Alt y Lowry (1994); Poterba (1994); Bohn y Inman (1996); Bova, Carcenac y Guerguil (2014).

<sup>40</sup> Como ejemplo pueden citarse los llamados “*rainy day funds*”, exigidos por algunas constituciones estatales en Estados Unidos. Véase Franco, Balassone y Zotteri (2007).

**CUADRO 4.4. Ejemplos de cláusulas de salvaguardia en países seleccionados**

| País      | Tipo de cláusula                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alemania  | La regla presupuestaria permite excepciones, de ser aprobadas por mayoría en el Parlamento, en casos de desastres naturales o de emergencia excepcional. Sin embargo, la adopción de déficits presupuestarios de dimensión considerable debe estar acompañada por un plan de amortización.                                                                                                           |
| Argentina | Se permiten mayores gastos en el caso de emergencias sociales y económicas, según lo contemplado en la ley.                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Brasil    | Existen cláusulas de escape para contracciones reales del 1% del PIB y para desastres naturales; solo pueden ser invocadas con la aprobación del Congreso.                                                                                                                                                                                                                                           |
| España    | Se permiten desviaciones de los objetivos numéricos por desastres naturales y caídas del PIB.                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| India     | La cláusula de escape en la ley de regla fiscal (FRBMA) permite al gobierno no cumplir con los objetivos en circunstancias excepcionales “que el gobierno central podrá determinar”.                                                                                                                                                                                                                 |
| Noruega   | Se permiten desviaciones temporales en caso de que ocurran cambios extraordinarios en el valor del Fondo de Pensiones del Gobierno.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Pakistán  | Hay una cláusula de escape por motivos de seguridad nacional y calamidad natural.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Panamá    | Existe un techo para el déficit del sector público no financiero del 1% de PIB (sin incluir la Autoridad del Canal de Panamá), pero que queda dispensado en caso de un crecimiento real del PIB inferior al 1%. En ese caso, el techo del déficit se ajusta al 3% del PIB el primer año; luego se efectuará una transición gradual hasta volver al techo original dentro de un período de tres años. |
| Suiza     | El Parlamento puede aprobar, mediante súper mayoría, un presupuesto que se desvíe de la regla en “circunstancias excepcionales”.                                                                                                                                                                                                                                                                     |

Fuente: Base de datos del FMI sobre reglas fiscales.

También es relevante introducir en las reglas fiscales subnacionales una adecuada flexibilidad para enfrentar shocks exógenos fuertes e imprevisibles. Esto se puede lograr con la inclusión de cláusulas de salvaguardia. Dichas cláusulas deberían especificar de la manera más clara posible el carácter y la magnitud de los shocks que es preciso considerar, el período durante el cual la regla debería relajarse o dejar de aplicarse, los pasos necesarios para volver a cumplir con la regla y qué autoridad tendría la responsabilidad de activar la cláusula y monitorear su implementación. Las experiencias internacionales varían bastante en términos del grado de discrecionalidad que se le permite a los GSN para recurrir a cláusulas de salvaguardia y para implementarlas<sup>41</sup> (cuadro 4.4).

### Puesta en práctica de las reglas de una manera eficaz

La eficacia de las reglas fiscales subnacionales no solamente depende de su diseño, sino también de cómo se ponen en práctica dichas reglas. Un factor fundamental es la calidad de los sistemas de

gestión presupuestaria y financiera de los GSN. Este asunto se trata con mayor grado de detalle en la sección siguiente de este capítulo.

Es necesario subrayar la importancia de que existan mecanismos apropiados de sanción por el incumplimiento de las reglas. Tales mecanismos deben contar con una sólida base legal y su aplicación no debe estar regida por discrecionalidades de ningún tipo. Además, las penalidades por incumplimiento deben ser lo suficientemente severas para desincentivarlo, pero al mismo tiempo guardar una dosis de realismo suficiente como para no transformarse en un obstáculo para su aplicación. Por lo general las multas son de índole financiera (por ejemplo: la suspensión de transferencias discrecionales por parte del GC a los gobiernos que incurran en incumplimiento), o administrativa (por ejemplo: limitaciones a los gastos subnacionales). En algunos países, las sanciones también implican la responsabilidad personal de los funcionarios involucrados, como ocurre en Brasil (cuadro 4.5).

<sup>41</sup> Véase Ter-Minassian (2010b) para mayores detalles.

**CUADRO 4.5. Tipos de sanciones y mecanismos para imponer el cumplimiento de reglas subnacionales en países seleccionados**

| País     | Tipos de sanciones                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Mecanismos para imponer el cumplimiento                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alemania | No existen sanciones formales.                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Cooperativo: El Consejo de Planificación Financiera (conformado por el gobierno federal, los estados y representantes de las comunidades) se encarga de monitorear el desarrollo fiscal a todos los niveles gubernamentales y formular recomendaciones en casos de incumplimiento. |
| Austria  | Financieras: Los gobiernos locales que incumplen deben pagar una multa proporcional al déficit, hasta alcanzar un techo. Si durante el año siguiente se alcanza el cumplimiento, la multa se devuelve; en caso contrario, los fondos se distribuyen entre los gobiernos locales que han cumplido con la regla. | Cooperativo: La aplicación de sanciones depende de la decisión unánime de una comisión con participación del gobierno federal y gobiernos locales.                                                                                                                                 |
| Canadá   | Administrativas: En cuatro provincias, funcionarios ministeriales y miembros del consejo ejecutivo enfrentan reducciones significativas de sus salarios si no se alcanzan los objetivos fiscales.                                                                                                              | No existe coordinación formal; ocurren coordinaciones presupuestarias no vinculantes a través de diálogos entre ministros.                                                                                                                                                         |
| España   | Administrativas: Las autoridades que incumplan deben presentar un plan para corregir cualquier déficit fiscal.                                                                                                                                                                                                 | Centralizado.                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Irlanda  | Administrativas: Las autoridades que incurran en incumplimiento de pagos pueden ser destituidas y sustituidas por un comisionado designado por el gobierno central.                                                                                                                                            | Centralizado: Los gobiernos subnacionales son monitoreados y controlados por el Departamento de Ambiente y Gobiernos Locales.                                                                                                                                                      |
| Italia   | Administrativas: Límites a la compra de bienes y servicios; prohibición de contratar nuevo personal e incurrir en deuda destinada a financiar inversiones.                                                                                                                                                     | Cooperativo: Conferencias de gobiernos estatales y locales participan en el proceso de monitoreo.                                                                                                                                                                                  |

Fuente: Compilación propia.

La eficacia en el cumplimiento de las reglas puede verse fortalecida de manera significativa mediante la incorporación de requisitos explícitos de corrección de cualquier desviación con respecto a la regla, dentro de un periodo razonable y especificado de antemano. Como ejemplos de tales mecanismos de corrección pueden citarse las disposiciones (*debt brake*) que sirven de apoyo a las reglas fiscales aplicadas en países como Suiza y Alemania, y que también se encuentran contempladas en el Pacto Fiscal de la Unión Europea.

### Los efectos negativos de debilidades en la gestión financiera subnacional

Los sistemas de gestión presupuestaria y financiera de los GSN suelen padecer de debilidades sustanciales que socavan la eficacia de las reglas fiscales para asegurar una adecuada disciplina fiscal subnacional. Estas debilidades típicamente afectan a todas las fases del proceso presupuestario, así como

también a la rendición de cuentas de los GSN.

Específicamente, en la preparación de los presupuestos subnacionales se notan con frecuencia:

- Falta de realismo en las proyecciones de ingresos y gastos. Este problema se ve exacerbado por transferencias discrecionales, y por lo tanto no fácilmente previsibles por parte de los GSN provenientes de los niveles superiores de gobierno, así como también por recursos propios particularmente volátiles como los provenientes de los recursos naturales no renovables.
- Falta de claridad y de un análisis de sensibilidad de las hipótesis que subyacen tras las proyecciones presupuestarias, y ausencia de identificación y evaluación de los riesgos relevantes.
- Clasificaciones presupuestarias no desarrolladas y que no cumplen con los estándares internacionales.

- Inadecuada cobertura de las operaciones cuasifiscales, en particular con las empresas públicas.
- Ausencia de proyecciones presupuestarias de mediano plazo.
- Falta de transparencia de compromisos de gastos futuros por APP o por pensiones de los empleados subnacionales.
- Debilidades en los sistemas de selección y ejecución de las inversiones (sean directas o por APP), e inadecuada evaluación de los riesgos de los proyectos y de los gastos de operación y mantenimiento de las obras.

Los sistemas subnacionales de monitoreo de la ejecución presupuestaria, gestión financiera, contabilidad y control también suelen padecer de debilidades significativas:

- Falta de una Cuenta Única del Tesoro subnacional o de incorporación a la Cuenta Única del Tesoro nacional. En general, es preferible el segundo enfoque, tanto para asegurar un flujo oportuno y confiable de información desde los GSN hacia el GN y/o como para minimizar los costos de la gestión financiera subnacional. La integración de los sistemas de tesorería subnacionales con el nacional es perfectamente compatible con el mantenimiento de la autonomía financiera de los GSN. En tales arreglos, el Tesoro nacional actúa como un banco para los GSN. Sin embargo, especialmente en el caso de las federaciones, con frecuencia los estados se niegan a tal integración.
- Ausencia de requisitos de contabilidad uniformes y compatibles con estándares internacionales, en particular el estándar del Fondo Monetario Internacional (FMI) (GFSM, 2001), lo que aseguraría la coherencia de los datos de flujo y de acervo en las cuentas públicas.
- Falta de sistemas integrados de información financiera pública, que permitan monitorear oportunamente todas las fases de la ejecución del presupuesto, desde el registro de compromisos de gastos hasta el devengo y el pago de

los mismos. Con el objeto de asegurar la confiabilidad y la oportunidad de la información, y ahorrar en gastos operativos, es preferible contar con un sistema único centralizado que opere a nivel central y dé servicio a los gobiernos subnacionales. Este arreglo es perfectamente compatible con el mantenimiento de la autonomía financiera por parte de los GSN, y asegura la calidad y la oportunidad de la información, al tiempo que reduce los costos de operación, como sucede hoy en día con el SIFIM en Chile.

- Sistemas de controles internos y auditoría externa inadecuados o inoportunos. A menudo los órganos de contraloría pública concentran sus esfuerzos en las cuentas públicas nacionales, mientras que las auditorías subnacionales son menos detalladas y oportunas. También, mientras que en un número creciente de países se han constituido consejos fiscales independientes para monitorear el cumplimiento de reglas fiscales nacionales, tales consejos no siempre supervisan en detalle la evolución de las finanzas subnacionales.

La transparencia de las cuentas públicas subnacionales también deja que desear en muchos países. Hay fuertes retrasos en la preparación y/o divulgación de las cuentas fiscales y de la información sobre deuda flotante y retrasos de pago. La falta de información confiable y oportuna sobre el desempeño de las finanzas subnacionales perjudica la capacidad de control del GN, la disciplina de los mercados financieros sobre el endeudamiento subnacional y la responsabilidad política de los gobernantes subnacionales con sus electores.

Dadas estas extensas debilidades operativas, los GN podrían desempeñar un papel fundamental promoviendo y respaldando el fortalecimiento y la modernización del proceso de preparación y ejecución del presupuesto y de los sistemas de contabilidad y rendición de cuentas de sus GSN. En particular, deberían:

- Asegurar que se establezcan normas comunes de contabilidad, rendición de cuentas y

publicación de todo tipo de datos para todos los niveles de gobierno (tal vez con regímenes simplificados para los gobiernos locales de menor tamaño).

- Proveer incentivos adecuados (a través de “garrotes y zanahorias”) a los GSN para la observancia de tales normas, así como también proporcionar asistencia técnica y apoyo para la capacitación de los funcionarios subnacionales.
- En los ministerios de Hacienda —o aquellos encargados del seguimiento de los GSN— establecer unidades encargadas de monitorear oportunamente los avances de las finanzas subnacionales; detectar riesgos de incumplimiento de las reglas pertinentes o de crisis financieras, y alertar a las autoridades competentes para que tomen las medidas correctivas adecuadas.

## Marcos legales de bancarrota subnacional

Los esfuerzos por asegurar una apropiada disciplina fiscal en el nivel subnacional y prevenir crisis subnacionales de deuda no siempre funcionan como corresponde. Hay ejemplos de este tipo de crisis, tanto en países avanzados como en países en desarrollo.<sup>42</sup> Las crisis de deuda subnacional acarrear consecuencias serias, entre ellas interrupciones en la prestación de bienes y servicios públicos para la población del GSN en crisis, y externalidades negativas para otros GSN, y en algunos casos para el país entero. En varias ocasiones, el temor de tales consecuencias ha llevado a que los GN otorguen rescates en forma de transferencias discrecionales adicionales y reestructuren la deuda subnacional con una reducción de su valor actual o incluso su condonación.

Los rescates de deuda subnacional resultan costosos, no solo porque implican cargas financieras adicionales para el GN, sino porque dan lugar a riesgo moral y, en consecuencia, ablandan la restricción presupuestaria subnacional. La magnitud de este riesgo moral depende de la frecuencia

con que se efectúen los rescates y de la severidad de las condiciones asociadas con ellos, en particular la existencia de mecanismos de sanción administrativa o judicial para los políticos y/o funcionarios responsables de la gestión financiera del GSN en crisis.

Otro factor crucial para determinar riesgo moral creado por un rescate tiene que ver con la inclusión —o no— de fuertes medidas orientadas a prevenir futuras crisis, en particular reformas institucionales como la adopción o el reforzamiento de reglas fiscales o LRF subnacionales,<sup>43</sup> medidas dirigidas a aumentar la transparencia y confiabilidad de la información presupuestaria subnacional, y medidas para reducir la discrecionalidad de los sistemas de transferencias intergubernamentales.

Hay una creciente experiencia internacional sobre la adopción de marcos formales para solucionar crisis de deuda subnacional, en los cuales se establecen reglas específicas para la asignación de los costos por cesación de pagos.<sup>44</sup> Tales marcos especifican cómo se reestructurará la deuda de manera ordenada en caso de cesación de pagos de un GSN, cuáles son los servicios públicos esenciales y cómo se mantendrán, y qué medidas de ajuste estructural debe tomar el gobierno en cesación de pagos para recuperar su solvencia.

Cuando son diseñados y puestos en práctica de manera apropiada, dichos marcos pueden proporcionar numerosas ventajas, entre ellas:

- Reducir el riesgo de interrupciones en la prestación de servicios públicos esenciales, así como las presiones políticas para otorgar rescates.

<sup>42</sup> Véanse Liu y Waibel (2010); Liu y Canuto (2012).

<sup>43</sup> La experiencia brasileña del rescate de GSN en 1996–97 constituye un buen ejemplo en este sentido, porque hubo una estricta condicionalidad y fortalecimientos institucionales, incluida la decisión de adoptar una LRF, y resultó en una mejora sostenida de las finanzas subnacionales hasta 2011.

<sup>44</sup> En Estados Unidos, tal marco (el llamado Capítulo IX) existe para los gobiernos locales. Asimismo, se instauraron Leyes de Quiebra Municipal en Hungría en 1996 y en Sudáfrica en 2003.

- Facilitar un diálogo ordenado con los acreedores.
- Facilitar el eventual regreso de la jurisdicción en crisis a los mercados de crédito.
- Ayudar a reducir las expectativas de rescate, tanto de los GSN como de sus acreedores.

El diseño de los marcos legales en casos de quiebra debe equilibrar dos objetivos: proteger los derechos de los acreedores y proteger las funciones centrales del GSN en crisis. Además, debe conllevar costos políticos importantes para que los gobernantes de los GSN en crisis minimicen el riesgo moral. En tal sentido, es necesario considerar y definir una serie de cuestiones complejas,<sup>45</sup> entre las que sobresalen las siguientes:

- El papel del Poder Judicial. Mientras que el Capítulo IX de Estados Unidos y el mecanismo legal de quiebra de Hungría resuelven las situaciones de insolvencia en los tribunales, el marco legal de Sudáfrica es un híbrido que combina intervenciones administrativas y judiciales.
- Con respecto a qué entidad puede solicitar el inicio de un proceso de quiebra, la respuesta difiere de un país a otro.
- Los procedimientos específicos que inician el proceso.
- El número mínimo de acreedores necesario para que se acepte la resolución propuesta.
- El orden de prioridad de los acreedores (en general primero se realizan los pagos atrasados de sueldos y pensiones, seguidos de los créditos garantizados y finalmente los créditos no garantizados).
- La condicionalidad. Este aspecto también varía según el país, y el Capítulo IX es el relativamente más estricto en este respecto.<sup>46</sup>

El diseño de los marcos de insolvencia debe ajustarse, entre otros aspectos, a las características del sistema legal del país (incluso al estatus constitucional de los GSN y sus relaciones con el nivel de gobierno superior), al estado de su Poder

Judicial, y al tamaño y a la capacidad de las jurisdicciones afectadas. Los marcos demasiado complejos pueden generar costos legales prohibitivos para las jurisdicciones de menor tamaño. Por otra parte, también pueden crear incentivos para que tanto los municipios en crisis como sus acreedores recurran a mecanismos de resolución extrajudicial, como por ejemplo los arbitrajes.

## Algunas lecciones para Chile

### Control de los pasivos subnacionales

Tradicionalmente, el endeudamiento subnacional ha sido prohibido en Chile, excepto en circunstancias específicamente autorizadas por ley. Sin embargo, hay evidencia de que varios municipios se han endeudado a través de retrasos en los pagos a sus proveedores, o en las contribuciones al FCM o a los fondos de pensiones para sus empleados. Sin duda, las debilidades de la gestión financiera y la transparencia de las cuentas municipales han facilitado este “endeudamiento oculto”.

En principio, las prohibiciones absolutas de endeudamiento subnacional no son ni necesarias ni suficientes para asegurar la disciplina fiscal de los GSN. De hecho, en el mediano plazo, a medida que crezca el rol de los GSN en la elección, preparación y actuación de importantes proyectos de inversión pública, se debería permitir que dichos niveles de gobierno accedan a un endeudamiento controlado y responsable, que podría justificarse en términos de equidad intergeneracional y para evitar prociclicidad o ajustes abruptos en las inversiones subnacionales. Sin embargo, para asegurar que tal endeudamiento se mantenga dentro de límites coherentes con el equilibrio macroeconómico y la solvencia fiscal, se necesitarían reglas fiscales apropiadamente diseñadas y puestas en práctica.

<sup>45</sup> Véase Liu y Waibel (2010) para más detalles.

<sup>46</sup> El Capítulo IX (Estados Unidos) ha sido diseñado para estigmatizar a municipios en crisis a fin de minimizar el riesgo moral. Además de los costos financieros, implica importantes costos políticos, incluso una transferencia temporal de la gestión municipal al estado correspondiente.

El análisis de las secciones anteriores sugiere que en el mediano plazo los GSN (GORE y municipios) en Chile podrían ser autorizados a endeudarse si cumplieran estrictamente las siguientes condiciones:

- Los GSN deberían tener recursos propios. Como se mencionó en las secciones anteriores, los GSN que son totalmente dependientes de las transferencias del GN incurren en un riesgo moral significativo, porque tienen la expectativa de que, en caso de crisis de deuda, el GN se vea obligado a rescatarlos a través de mayores transferencias o de la asunción de la deuda. La posibilidad de endeudarse, por lo tanto, tendrá que ser condicionada a su capacidad de recaudar ingresos propios.
- El endeudamiento (bancario o por emisión de bonos) debería limitarse al financiamiento de inversiones aprobadas por el SNI, lo que implicaría que los GSN deberían conservar superávits corrientes.
- El endeudamiento debería estar sujeto a límites sobre el *stock* y el flujo de la deuda, específicamente:
  - La razón deuda bruta (incluida la deuda con proveedores y con instituciones públicas) del GSN / Ingresos propios más transferencias recibidas basadas en fórmulas y no etiquetadas para un fin específico. La deuda bruta debería incluir las garantías otorgadas por el GSN.
  - El incremento anual de esa razón, hasta alcanzar el límite del *stock* antes mencionado.

Los valores de tales límites para los municipios deberían definirse teniendo en cuenta los niveles actuales de sus pasivos. La falta de información confiable y oportuna sobre los pasivos municipales constituye una debilidad significativa, que debería ser corregida haciendo cumplir estrictamente la obligación por parte de los municipios de informar todo tipo de pasivos (incluidas las fuentes ocultas ante mencionadas y las garantías otorgadas) al final de cada mes.

En el caso de los GORE, el acceso al endeudamiento solo debería permitirse después de que se les asignaran fuentes de recursos propios y de que los límites del *stock* de deuda se fijen (en principio) a niveles relativamente bajos (p. ej., hasta un 30% de los recursos antes definidos),<sup>47</sup> considerando que sus responsabilidades directas de inversión serán limitadas en el corto a mediano plazo. Los límites del flujo anual de acumulación de deuda deberían ser estipulados teniendo en cuenta el ritmo del traspaso de las responsabilidades de inversión.

- Los intereses sobre la deuda deberían financiarse con ingresos corrientes, lo que requeriría que los GSN ostentaran superávits primarios corrientes.
- Las reglas deberían incluir cláusulas de salvaguardia adecuadas, en particular para desastres naturales (los que por desgracia en Chile son bastante frecuentes) en la medida en que estos impacten las finanzas subnacionales.
- El endeudamiento debería permitirse solo para los GSN que cumplieren con estándares predefinidos de transparencia y gestión financiera (véase la sección que sigue para más detalles).

Preferiblemente, las reglas de endeudamiento deberían incorporarse a una amplia Ley de Responsabilidad Fiscal subnacional, que incluyese también requisitos adecuados de gestión financiera pública, coherentes con las reglas nacionales relevantes, y un sistema eficaz de sanciones por incumplimiento. El Consejo Fiscal Nacional, o un nuevo consejo independiente, más representativo de todos los niveles de gobierno, podrían encargarse de evaluar e informar periódicamente el cumplimiento de la ley, y esto podría complementarse con un monitoreo más frecuente de las finanzas subnacionales por parte del Ministerio de Hacienda nacional.

<sup>47</sup> Los límites del *stock* de deuda subnacional varían mucho entre países, pero suelen fijarse por encima del 50% de los ingresos de libre disponibilidad de los GSN.

La experiencia internacional muestra que los foros de coordinación intergubernamentales pueden ayudar a los diferentes niveles de gobierno a reconocer y atenuar las externalidades negativas de sus políticas, a explotar mejor las economías de escala en ciertos servicios públicos, a reducir el riesgo de propagación de enfermedades contagiosas, a mejorar la seguridad y la calidad ambiental de los ciudadanos, y a maximizar la conectividad, por citar solo algunos de sus beneficios potenciales (Ter-Minassian y de Mello, 2016).

Entre las lecciones que dejan las experiencias internacionales, se destacan las siguientes:<sup>48</sup>

- Cada foro tiene objetivos diferentes y requiere una composición diferente. Por ejemplo, los foros sectoriales deben incluir a los responsables políticos y especialistas en cada área específica, y los foros para promover la cooperación con el objeto de fortalecer los ingresos y la gestión del gasto deben estar compuestos por funcionarios fiscales y del Tesoro, respectivamente. Un foro para debatir reformas de política fiscal necesita incluir funcionarios del más alto nivel (ministros o secretarios de Finanzas) responsables de las finanzas públicas nacionales y subnacionales. Sin embargo, también hace falta asegurar que los diferentes foros no funcionen con propósitos cruzados. Esto pone de relieve la conveniencia de establecer un foro global, con los jefes ejecutivos de los niveles nacional e intermedio y una representación adecuada de alto prestigio de nivel local, para promover el consenso sobre las principales cuestiones de política de carácter intergubernamental.
- En el caso de la cooperación vertical, es más probable que tenga éxito cuando la rama ejecutiva del gobierno nacional es relativamente fuerte y puede ejercer un liderazgo político sólido y eficaz.

En el más largo plazo, sería deseable introducir además mecanismos legales apropiados para la resolución ordenada de cualquier crisis de deuda

subnacional. Si bien, como se dijo anteriormente, un buen diseño de tales mecanismos no es fácil, la experiencia internacional sugiere que su presencia contribuye no solo a suavizar los costos sociales de las crisis, sino también a reducir el riesgo moral de las expectativas de los mercados financieros y, lo que es más importante todavía, de los políticos subnacionales de ser rescatados por el GN y prevenir de este modo las crisis.

## **Fortalecimiento de la gestión financiera subnacional**

No se puede hacer suficiente hincapié en la relevancia de fortalecer la gestión presupuestaria y financiera subnacional en Chile para lograr una adecuada disciplina fiscal de los municipios y GORE, especialmente después de la propuesta de descentralización política y fiscal. Muchas de las debilidades mencionadas se encuentran también en las municipalidades chilenas. Estas debilidades parecen deberse más que nada a una aplicación heterogénea de las reglas de gestión financiera pública sancionadas por leyes o regulaciones, y a la falta de recursos humanos y materiales, especialmente en municipalidades pequeñas o pobres.

Para fortalecer la gestión financiera subnacional, las autoridades chilenas deberían considerar varias medidas. Primero, revisar y reforzar, cuando fuese necesario, los requisitos legales existentes para preparar y divulgar información presupuestaria y financiera de los GORE y municipios. Tal información debería incluir:

- Documentación presupuestaria detallada, basada en clasificaciones estandarizadas compatibles con las utilizadas por el GN, y que incluya un análisis de las principales hipótesis subyacentes tras las proyecciones presupuestarias, y de los riesgos inherentes.
- Información en base devengado y caja sobre la ejecución del presupuesto.

<sup>48</sup> Para más detalles, véase Ter-Minassian y de Mello (2016).

- Datos sobre activos y pasivos financieros, retrasos de pago, garantías otorgadas, y servicio de la deuda.
- En el más largo plazo, indicadores estandarizados de costos y resultados de los principales programas de gasto.

En el caso de los municipios pequeños, habría que establecer requisitos simplificados.

La información financiera debería ser publicada de forma resumida cada mes, más detallada cada trimestre, y de forma comprehensiva y auditada externamente cada año. Los retrasos máximos permitidos para la publicación de los datos deberían ser especificados por ley y hacerse cumplir.

Segundo, a través de “garrotes y zanahorias”, el GN debería crear incentivos correctos para fortalecer la gestión financiera subnacional, lo cual incluye:

- Revisar, y fortalecer si fuese necesario, las penalidades por incumplimiento de los requisitos de información ya mencionados, y aplicar sin excepción tales penalidades.
- Asegurar que el ministerio de Hacienda lleve adelante un monitoreo continuo del cumplimiento efectivo del marco de responsabilidad fiscal subnacional, y asignar los recursos humanos y financieros necesarios para realizar esta función. El monitoreo complementaría el control contable de las finanzas subnacionales ejercido por la Contraloría de la Nación (CN) y el seguimiento de los municipios por la Subdere.

Sería importante asegurar un intercambio fluido de información entre el ministerio de Hacienda, la CN y la Subdere para prevenir duplicaciones de tareas o inconsistencias en los datos. Este objetivo se vería facilitado por la extensión a todos los municipios del sistema SIFIM, la continuación del uso del SIGFE por parte de los GORE, y la obligación de compartir la información generada por esos sistemas entre las entidades mencionadas.

- Utilizar más transferencias basadas en el desempeño y otras transferencias basadas en fórmulas que requieren el uso de indicadores de gestión.
- Desarrollar un índice agregado de la calidad de los sistemas subnacionales de gestión financiera, basado en datos apropiadamente verificados. En este sentido, se podría utilizar como modelo la nueva metodología de evaluación de la transparencia fiscal recientemente desarrollada por el FMI.<sup>49</sup>

Esta metodología evalúa los sistemas de gestión financiera pública en lo que concierne a la preparación e información del presupuesto, el monitoreo y la información sobre su ejecución, contabilidad, rendición de cuentas, oportunidad y calidad de los datos fiscales, e identificación y gestión de los riesgos fiscales, utilizando en cada área estándares definidos en el nuevo Código de Transparencia Fiscal.

La construcción de tal índice agregado de calidad requeriría definir criterios de cuantificación del grado de cumplimiento, con cada estándar y peso relativo de lo mismo. Naturalmente, se debería examinar en detalle la aplicabilidad de cada estándar a las condiciones específicas de las finanzas subnacionales en Chile y definir cualquier modificación necesaria.

- Actualizar y divulgar el índice de manera regular, con vistas a fomentar una “competencia virtuosa” entre GSN. Como ya se señaló, el logro de un nivel mínimo de tal índice debería ser un requisito para el acceso de dichos gobiernos al endeudamiento.
- Crear en los GORE unidades de apoyo técnico a las municipalidades para fortalecer sus capacidades de gestión financiera y de preparación de buenos proyectos de inversión pública.

<sup>49</sup> Una descripción detallada de tal metodología y de los resultados de sus primeras aplicaciones en varios países puede hallarse en el sitio web del FMI: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf>.

# Referencias

---

- Ahmad, E. 2015. "Multilevel Fiscal Institutions and Mechanisms for Reducing Tax Cheating: The Case of Mexico." En: K. Junghun y H. Blöchliger, *Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations*, pp. 239-54. París: OCDE.
- Ahmad, E. y E. Mottu. 2003. "Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues." En: J. M. Davis, R. Ossowski y A. Fedilino (eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil Producing Countries*. Washington D.C.: FMI.
- Ahmad, E. y G. Brosio. 2006. *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- . 2015. *Handbook of Multi-Level Finance*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Ahmad, E. y S. Bob. 2006. "On the Implementation of Transfers to Subnational Governments." En: E. Ahmad y G. Brosio, *Handbook of Fiscal Federalism*, pp. 381-404. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Ahmad, E. y N. Stern. 1990. "Tax Reform and Shadow Prices." *Oxford Economic Papers*, 135-59.
- . 1991. *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*. Cambridge, MA: Cambridge University.
- Alt, J. E. y R. C. Lowry. 1994. "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States." *The American Political Science Review*, Núm. 88.
- Ambrosanio, F. y M. Bordignon. 2006. "Normative versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations." En: E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Bahl, R., J. Martínez-Vázquez y J. Youngman. 2010. "Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax." Washington, D.C.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Barro, J. R. y X. Sala-i-Martin. 1992. "Convergence." *Journal of Political Economy*, 100(2):223-51.
- Bird, R. M. 2010. "Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 5450. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Blochliher, H. 2015. "The Challenge of Measuring Fiscal Decentralization." En: E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of Multi-Level Finance*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Blochliher, H. y O. Petzold. 2009. "Taxes and Grants: On the Revenue Mix of Sub-central governments." OECD Working Papers on Fiscal Federalism Núm. 7. París: OCDE.
- Blöchliger, H., C. Charbit, O. Merk y L. Mizell. 2007. "Fiscal Equalisation in OECD Countries." Fiscal Network Working Paper Núm. 4. París: OCDE.
- Boadway, R. 2015. "Intergovernmental Transfers: Rationale and Policy." (Chapter 16.) En: E. Ahmad y B. Giorgio, *Handbook of Multi-Level Finance*, pp. 410-36. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Boadway, R. y A. Shah. 2007. "Intergovernmental Transfers: Principles and Practice." Washington D.C.: Banco Mundial.

- Bonet, J., A. Muñoz y C. Pineda Mannheim. 2015. "El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina". Washington, D.C.: BID.
- Bordignon, M. 2006. "Fiscal Decentralization: How to Harden the Budget Constraint." En: P. Wiererts, S. Deroose, E. Flores y A. Turini, *Fiscal Policy Surveillance in Europe*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Bova, E., N. Carcenac y M. Guerguil. 2014. "Fiscal Rules and the Pro-Cyclicality of Fiscal Policy in the Developing World." Documento de trabajo del FMI Núm. 14/122. Washington, D.C.: FMI.
- Bravo, J. 2014. "Fondo común municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile". *Temas de la agenda pública*, Año 9, Núm. 68.
- Brosio, G. 2003. "Oil Revenue and Fiscal Federalism." En: J. M. Davis, R. Ossowski y A. Fedilino (eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil Producing Countries*. Washington D.C.: FMI.
- Brosio, G. y J. P. Jiménez. 2012. "Decentralization and Reform in Latin America." Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Canuto, O. y L. Liu. 2013. "Until Debt Do Us Part." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Contreras, E. 2004. "Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica". Serie de Manuales 37. Santiago de Chile: CEPAL.
- Corbacho, A. y G. Schwartz. 2007. "Fiscal Responsibility Laws." En: M. Kumar y T. Ter-Minassian (eds.), *Promoting Fiscal Discipline*. Washington, D.C.: FMI.
- Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora. 2013. "Recaudar no basta: los impuestos como instrumentos de desarrollo". Washington D.C.: BID.
- Davis, J., R. Ossowski y A. Fedelino. 2003. "Fiscal Policy in Oil Producing Countries." Washington D.C.: FMI.
- Dreze, J. y N. Stern. 1987. "The Theory of Cost-Benefit Analysis." En: A. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein y E. Sáez, *Handbook of Public Economics*, pp. 909-89. North-Holland: Elsevier Science Publishers B.V.
- Fatas, A. e I. Mihov. 2006. "The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States." *Journal of Public Economics*, Núm. 90.
- Fedelino, A. y T. Ter-Minassian. 2010. "Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences." Occasional Paper Núm. 271. Washington, D.C.: FMI.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2014. "IMF Country Report. Chile, Selected Issues." Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14219.pdf> (22/08/16).
- Franco, D., F. Balassone y S. Zotteri. 2007. "Rainy Day Funds: Can They Make a Difference in Europe?" Occasional Paper Núm. 11. Roma: Bank of Italy.
- Fretes, V. y T. Ter-Minassian. 2015. "Decentralizing Revenues in Latin America: Why and How." Washington, D.C.: BID.
- Granados, S. y J. Rodríguez. 2013. "Propuestas para avanzar en descentralización en Chile". Documento de trabajo Núm.7 de la Serie Estudios Territoriales. Programa de Cohesión Territorial para el Desarrollo.
- Harberger, A. 1971. "Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics: An Interpretive Essay." *Journal of Economic Literature*, 9(3):785-97.
- Hausman, R. et al. 2015. *The Atlas for Economic Complexity*. Cambridge, MA: Center for International Development, Harvard University.
- Jiménez, J. P. y T. Ter-Minassian. 2012. "Macroeconomic Challenges of Fiscal Decentralization." En: G. Brosio y J. P. Jiménez, *Decentralization and Reform in Latin America*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- King, J. y C. Vammalle. 2012. "Institutional and Financial Relations across Levels of Government." París: OECD Fiscal Federalism Studies.
- Letelier, S. y G. Neyra. 2012. "The Political Economy of Regional Grants in Perú." Review Núm. 109. Santiago de Chile: CEPAL.

- Letelier, L. 2014. "Las patentes comerciales en Chile. Diagnóstico, experiencia internacional y propuestas de mejoramiento." Documento de trabajo del BID. Washington, D.C.: BID.
- Ley, E. 2006. "Chile: Appraisal of Public Investment." Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/666151468216003237/Chile-appraisal-of-public-investment> (22/08/16).
- Liu, L. y M. Waibel. 2008. "Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation." En: A. Shah (ed.), *Macro Federalism and Local Finance*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Mankiw, N. G., D. Romer y D. N. Weil. 1992. *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, pp. 407-37. Cambridge, MA: Oxford University.
- Mc Lure, C. E. 2003. "The Assignment of Oil Tax Revenue." En: J. M. Davis, R. Ossowski y A. Fedilino (eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil Producing Countries*. Washington D.C.: FMI.
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile. 2013. Encuesta CASEN. Una medición de la pobreza moderna y transparente en Chile. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile, División de Evaluación Social de Inversiones. 2016. *Informe anual de inversión pública 2015*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/informe-anual-de-inversion-publica-2015-2/?wpdmdl=2338> (21/03/18).
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile / Ministerio de Hacienda de Chile. 2015. *Normas, Instrucciones y Procedimientos para el Proceso de Inversión Pública (NIP)*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/normas-instrucciones-y-procedimientos-inversion-publica-2016/?wpdmdl=838> (22/08/16).
- Ministerio del Interior de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. s/f. *Diario Oficial de la República de Chile. Reglamento para la aplicación del artículo 38 del Decreto Ley No. 3063, modificado por el artículo 1 de la Ley No. 20237*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior. Disponible en: [http://www.sinim.gov.cl/download/diariooficial20090102.pdf?netui\\_treeselected=0.2](http://www.sinim.gov.cl/download/diariooficial20090102.pdf?netui_treeselected=0.2) (22/08/16).
- Minsal (Ministerio de Salud de Chile), Secretaría de Redes Asistenciales. s/f. *Eje gestión de recursos financieros en atención primaria*. Santiago de Chile: Minsal. Disponible en: <http://web.minsal.cl/sites/default/files/files/GESTION%20RECURSOS%20FINANCIEROS%20APS.pdf> (22/08/16).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2009. "Estudios territoriales de la OCDE: Chile 2009". París: OCDE.
- . 2012. "Quality Review of the OECD Database on Household Incomes and Poverty and the OECD Earnings Database." París: OCDE, Social Policy Division.
- . 2013. "OECD Territorial Reviews: Antofagasta, Chile 2013." París: OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203914-en> (22/08/16).
- . 2015. "Population with Tertiary Education." París: OCDE. Disponible en: <https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm> (22/08/16).
- Poterba, J. 1994. "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics." *Journal of Political Economy*, Núm. 102.
- Rodden, J. A., G. Eskeland y J. Litvack. 2003. "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints." Cambridge, MA: MIT Press.
- Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina y A. Weber. 2012. "Fiscal Rules in Response to the Crisis. Towards the Next Generation. A New Dataset." Documento de trabajo 12/122. Washington, D.C.: FMI.
- Slack, E. y R. M. Bird. 2014. "The Political Economy of Property Tax Reform." OECD Working

- Papers on Fiscal Federalism Núm. 18. París: OCDE.
- Smith, P. 2012. *Formula Funding of Public Services*. Nueva York: Routledge.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile. 2010. *Ley orgánica constitucional de municipalidades, artículo 14*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Disponible en: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/ley\\_18.695\\_municipalidades\\_-\\_abril\\_2010\\_5a\\_ed.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/ley_18.695_municipalidades_-_abril_2010_5a_ed.pdf) (22/08/16).
- Sutherland, D., R. Price e I. Joumard. 2006. "Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact." OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working Paper Núm. 1. París: OCDE.
- Ter-Minassian, T. 1997. "Fiscal Federalism in Theory and Practice." Washington D.C.: FMI.
- . 2010a. "Reform Priorities for Subnational Revenues in Brazil." IDB Policy Brief No. 157. Washington, D.C.: BID.
- . 2010b. "Preconditions for a Successful Introduction of Structural Fiscal Balance-Based Rules in Latin America and the Caribbean: A Framework Paper." Documento de discusión Núm. 157. Washington, D.C.: BID.
- . 2010c. "A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional." En: *Lei de Responsabilidade Fiscal: Históricos e Desafios* (Caderno FGV Projetos, Núm.15). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- . 2015. "Promoting Stabilizing and Sustainable Sub-National Fiscal Policies in the Euro Area." En: S. E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Multilevel Finance and the Euro Crisis*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Ter-Minassian, T. y L. R. de Mello Jr. 2016. *Intergovernmental Fiscal Cooperation: International Experiences and Possible Lessons for Brazil*. Washington, D.C.: BID.
- Vizzio, M. 2000. "Los sistemas de inversión pública en Latinoamérica y el Caribe". Serie de Política Fiscal Núm. 109. Santiago de Chile: CEPAL.

# Anexo

## Ejemplo ilustrativo de un modelo de igualación

---

Este ejemplo simplificado consiste en 10 pasos claramente definidos y está presentado en el marco de tres regiones (jurisdicciones imaginarias), pudiendo ser utilizado para el caso de los municipios en Chile. Las regiones han sido elegidas en forma relativamente similar al contexto chileno.

- **La Región 1 es la más rica y posee la mayor población.** En ella vive alrededor de la mitad de la población del país y es la región más dinámica del mismo.
- **La Región 3 tiene una población escasa y muy dispersa, con alta proporción de indígenas.** Por lo tanto tiene costos de producción más elevados y recursos más limitados. Este caso expresa la situación de regiones rezagadas que han sido señaladas como prioritarias desde el punto de vista de la inversión (convergencia y FNDR), así como también desde la perspectiva de la provisión de servicios (FCM).
- **La Región 2** tiene características intermedias entre la 1 y la 2.

Por consiguiente, este conjunto de tres regiones abarca los casos típicos que, con mayor probabilidad, se encontrarán en el esfuerzo por mejorar la asignación de recursos públicos entre jurisdicciones, sean estas regiones o municipios.

En el ejercicio adjunto, la restricción presupuestaria se toma como exógena. Hay un monto fijo de recursos disponibles para fines de igualación territorial, el cual puede provenir de una combinación de contribuciones que incluyen a las propias regiones (si estas tuviesen recursos propios), los municipios y el nivel central.

El foco de este análisis está centrado en el mecanismo de transferencias igualadoras, así como en las consecuencias de diferentes formulaciones. Esta discusión puede ser procedente para el FCM, y también para el caso de la entrega de funciones a los gobiernos regionales en el marco de lo ya referido. En términos generales, el ejercicio supone los 10 pasos que se describen a continuación.

### Paso 1: Estimación del estándar (o presupuesto representativo o promedio)

Esta estimación debe integrar —para cada región o gobierno local (cualquiera sea el caso)— todos los impuestos y recursos no tributarios por una parte, y todas las responsabilidades de gasto relevantes para el nivel de gobierno en cuestión, por la otra. El presupuesto estándar combinado para las tres regiones sería el siguiente:

| Ingresos recibidos (las tres regiones)           | (Millones de pesos) |
|--------------------------------------------------|---------------------|
| Recursos propios                                 | 1.000               |
| Transferencias específicas (p. ej., desde el GC) | 300                 |
| Igualación (transferencias generales)            | 2.200               |
| <b>Total</b>                                     | <b>3.500</b>        |
| Gastos ejecutados (las tres regiones)            |                     |
| <i>Gasto regional por cuenta propia</i>          |                     |
| Educación                                        | 2.000               |
| Estado de Derecho                                | 1.200               |
| Todas las otras funciones                        | 700                 |
| <b>Total</b>                                     | <b>3.900</b>        |
| Resultado presupuestario /Def./Sup.              | -400                |

El objetivo del ejercicio consiste en distribuir el total de las transferencias de propósitos generales, correspondientes a \$2.200 millones en base a un criterio de igualación. Inicialmente no se incluye un déficit o superávit, pero cualquiera de ellos puede agregarse en una etapa posterior.

## Paso 2: Especificación de la población

Se puede tomar una definición normativa de población, considerándola en términos de las personas que efectivamente residen en una jurisdicción, es decir, aquellas personas que residen tienen en dicha región (municipio) su establecimiento permanente. Alternativamente, se podría contar la población de hecho, la cual incluye a los individuos que viven en una jurisdicción pero que trabajan o toman sus vacaciones en otra. Las opciones mencionadas pueden tener consecuencias sobre los ingresos considerados, así como sobre las necesidades de gasto respectivas.

Si bien la selección de la definición de población antes mencionada puede tener importancia en países con mucha migración entre jurisdicciones, como China, tal problemática será ignorada en este ejercicio. Así, se supondrá que una población total de 40 millones se distribuye de la siguiente manera:

| Región       | Población (millones) |
|--------------|----------------------|
| 1            | 20                   |
| 2            | 15                   |
| 3            | 5                    |
| <b>Total</b> | <b>40</b>            |

## Paso 3. Establecimiento del presupuesto estandarizado por habitante y de la restricción presupuestaria regional efectiva

Este es un ejercicio simple, destinado a convertir el presupuesto efectivo de cada región en cifras por habitante (per cápita), lo cual facilita la comparación de los ingresos y los gastos entre las regiones.

## Paso 4: Cálculo de los ingresos estandarizados

Este ejercicio se centra en la capacidad fiscal de cada región.

- **Estimación de una base gravable por cada región.** Este cálculo debe ser consistente y eliminar distorsiones creadas por las exenciones tributarias o cualquier otra deducción que beneficie a la región (municipio). La idea es estimar la base potencial.
- **Establecimiento de un estándar de ingreso (o promedio) por recursos propios per cápita para fines de comparación ( $R_s / P_s$ ).** Los datos básicos provienen del presupuesto estándar para todas las regiones (municipios; pasos 1-3). En el ejemplo, la recaudación estándar es  $1.000/40$  millones de personas = \$25 por habitante (per cápita).
- **Cálculo de los ingresos estandarizados para cada región.** La tasa efectiva de impuestos en cada región (o la razón de la recaudación efectiva  $T_i$  sobre la base gravable estimada  $Y_i$ ) y también la tasa estándar ( $\sum T_s / \sum Y_s$ ).
- **Cálculo de la capacidad de recaudación de cada región.** Este se deriva de multiplicar la tasa

estándar efectiva de cada región ( $T_s/Y_s$ ) por la base gravable regional ( $Y_i/P_i$ ), lo cual puede verse en la línea 47 del cuadro de este anexo.

### Paso 5: Cálculo de la capacidad de recaudación y del esfuerzo de recaudación (*tax capacity*)

En esta etapa se aborda una de las variables clave del ejercicio. Nuevamente, el tema se analiza en términos per cápita.

- **Necesidades relativas de ingresos:** Ingresos estandarizados por habitante (línea 47), menos ingresos per cápita.
- **Los ingresos efectivos** se presentan más arriba.
- **Índice de capacidad tributaria:** Razón entre los ingresos estandarizados de cada municipio o región y el ingreso estandarizado o promedio. En el ejemplo analizado, la Región 1 posee una capacidad fiscal superior a la de las otras dos regiones, las cuales tienen una capacidad estandarizada menor.
- **Índice de esfuerzo fiscal:** Razón de los ingresos efectivos sobre los ingresos estandarizados. Este indicador es muy importante y muestra el grado en el cual cada región está explotando su base gravable. En el ejemplo aquí presentado, la Región 1 no está explotando dicha base debidamente.

### Paso 6: Medición de las necesidades de gasto

Esta es una etapa crítica y potencialmente muy compleja del procedimiento, pues supone estimar tanto la demanda como las necesidades de gasto relativas en cada región. En el ejemplo, se utiliza el caso de la educación, el orden y la seguridad y todos los otros gastos para cada región. Este análisis puede realizarse mediante:

- Un análisis de factores.
- El método basado en un valor *igual* per cápita.

En este caso base, se usa el método de análisis de factores para ilustrar el más complejo de los casos. En la planilla respectiva, se incluye un ejemplo del análisis per cápita, y a continuación se describen las debilidades y sesgos que pueden producirse.

**Tómese el caso de la educación:** Se identifican dos factores, la proporción de niños que asisten a colegios locales,  $X$ , y la proporción de los mismos que tienen características étnicas especiales o que no hablan español,  $Y$ . Se presupone que los dos factores son multiplicativos (vale decir, se refuerzan el uno al otro, y por lo tanto no son independientes entre ellos).

**El valor total del índice de necesidades sería entonces:**

$$f_i = X_i Y_i$$

**Un análisis similar puede aplicarse para otras categorías de gasto,** pero los efectos pueden ser independientes entre ellos, por lo cual se justifica utilizar un enfoque aditivo. En el ejemplo, se supone que el factor ambiental  $W_i$  es independiente, y por tanto es tratado en forma aditiva. Sin embargo, el factor de dispersión  $D_i$ , y el factor de escala  $S_i$ , se retroalimentan mutuamente y por tanto son tratados en forma multiplicativa.

Para poder comparar los índices, es necesario estandarizar el valor obtenido del índice de necesidades a uno (1).

**En el método de igualación per cápita todas las necesidades relativas se fijan en la unidad** (véase el ejemplo en la planilla adjunta) y luego se aplican en educación (caso muy cercano a la educación municipal en Chile).

### Paso 7: Estimación del costo y niveles de los servicios

Como en el caso de los ingresos, el análisis se efectúa en términos per cápita para una comparación entre municipalidades o regiones diferentes.

## EJEMPLO: EDUCACIÓN

|                                    |                                                                                                                                                                |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gasto estandarizado (promedio)     | Derivados de las etapas 1 a 3 anteriores                                                                                                                       |
| Gastos estandarizados (per cápita) | Gasto estandarizado per cápita (por cada función) multiplicado por el factor de desventaja relativa ( <i>disability</i> ) correspondiente ( $f_1, f_2, f_3$ ). |
| Necesidades relativas              | Gastos estandarizados per cápita menos el gasto per cápita.                                                                                                    |
| Índice de costos de los servicios  | Razón de gasto estandarizado (primer punto de esta lista) sobre los gastos estandarizados (segundo punto).                                                     |
| Nivel de servicios                 | Razón de los gastos efectivos sobre los gastos estandarizados.                                                                                                 |

En el ejemplo, la Región 1 tiene gastos estandarizados por educación más bajos que el estándar. Si bien posee un valor promedio de la razón de la población en edad escolar mayor con respecto al total de la población, exhibe una menor proporción de estudiantes con características étnicas especiales. Por lo tanto, tiene un valor relativo de necesidades negativo en educación, con un índice del costo del servicio de 0,91.

Aun con sus ventajas de costo, la Región 1 está gastando menos de lo que debería para tener un desempeño al nivel del promedio nacional, tal como se muestra en la comparación entre gastos efectivos y los estandarizados. El resultado de todas las categorías de gasto se suma para derivar simultáneamente un factor de discapacidad de todas las categorías.

## Paso 8. Balance general y determinación de la transferencia igualadora

*Transferencias igualadoras*

$$G_i = \sum E_i^{es} + B_i - \sum R_i^{es} - \sum O_i$$

En base a lo anterior, la transferencia ecualizadora sería igual a  $G_i$ , **que estará dado por:**

1. Gastos estandarizados,  $E_i$

## MÁS

2. Resultado presupuestario estándar;  $B_i$  (este será 0 en el caso de un presupuesto balanceado, negativo en caso de déficit y positivo si hay superávit)

## MENOS

3. Ingresos estandarizados  $R_i$

## MENOS

4. Otras transferencias desde el gobierno central  $O_i$ ; transferencias para propósitos especiales si estas son contempladas en función del método de inclusión.

Las otras transferencias con destino específico del gobierno central podrían ser tratadas como incluidas o excluidas:

- **Método de la inclusión:** se toman en consideración tanto las otras transferencias como los gastos propios, y el total queda sujeto a la igualación. Hasta cierto punto, esto anula la condición de transferencia especial de las otras transferencias.
- **Método de la exclusión.** Todos los ingresos y gastos por transferencias especiales, por ejemplo educación, deben excluirse del ejercicio de igualación y la función respectiva es eliminada del presupuesto. Esto es procedente en casos en que el objetivo central dominara y fuese financiado directamente desde el nivel central.
- **Método deductivo:** Los ingresos por otras transferencias se deducen de los gastos totales de cada región y no aparecen en el ítem de ingresos.
- **Método de absorción:** El gasto total es utilizado en la determinación del estándar, pero las otras transferencias no se incluyen como parte del financiamiento subnacional.

## Paso 9: Asignación de las transferencias a las regiones (municipios)

Este método supone que el monto a ser asignado por transferencias es independiente del ejercicio de ecualización entre gobiernos subnacionales. En el texto se han descrito algunas opciones, desde aportes de las regiones más ricas hasta contribuciones directas del GC. Por consiguiente, el grado de esfuerzo de igualación es un aspecto estipulado en forma exógena. El foco de este análisis apunta a determinar la situación relativa de cada jurisdicción, y luego multiplicar el resultado por la razón de la población regional sobre la población nacional.

## Paso 10: Verificación del total de la asignación regional

Es útil volver sobre la asignación regional de las transferencias y los presupuestos estandarizados, a fin de derivar el presupuesto efectivo para cada región. Esto incluiría lo siguiente:

### 1. Recursos propios

**MÁS**

### 2. Transferencias específicas, por ejemplo: para educación

**MÁS**

### 3. Transferencia ecualizadora

**MENOS**

### 4. Gasto regional por cuenta propia

**IGUAL**

### 5. Déficit o superávit regional

## Análisis de los resultados

Cabe recordarse que el ejemplo propuesto supone la existencia de tres regiones, cuyas características reflejan la variedad de condiciones sociodemográficas y fiscales del contexto chileno. Los valores obtenidos en el ejercicio deben tomarse como guía

de un ejercicio real, donde se incluyan todas las regiones (municipios) con sus valores reales, lo cual puede ser abordado en un ejercicio posterior.

## Caso I: Método de medición de factores, incluidas las transferencias en educación

El valor de las transferencias especiales de \$300 millones debe agregarse al gasto en educación, lo cual genera un total de \$2.000 millones en educación.

Aunque la Región 3 tiene una desventaja relativa en lo concerniente a educación, tanto en términos de la población en edad escolar como en la proporción de minorías étnicas o de características especiales (véase la línea 84 de la planilla) obtiene solo alrededor del 50% de la Región 1, es decir, la Región 1 obtiene casi el doble por transferencia ecualizadora que la Región 3 (línea 176). Tal diferencia se debe en buena medida al peso del factor población, algo que es también evidente en el caso de la asignación del FNDR. Si el programa de transferencias especiales fuera excluido, la Región 1 ganaría aún más, dado que sus necesidades de educación son las menores.

## Caso II: Evaluación per cápita para otros gastos (excluida educación) y transferencias especiales incluidas

La Región 2 gana a expensas de las regiones 3 y 1, dado que posee menos necesidades no educativas (ajenas a educación). Bajo esta formulación, se elimina la desventaja relativa, y la transferencia ecualizadora para esta región pasa de \$796 millones a \$798 millones, costo que es compartido por igual con la región más rica y la más pobre.

Pese a sus limitaciones, estos ejemplos ilustran la importancia de contextualizar el problema de la igualación en forma consistente, pensando también en las implicancias y ramificaciones de un modelo “simplificado”, como el que se presenta en este caso, donde se han excluido algunas funciones clave, como salud, que son esenciales en el caso municipal chileno.

|    |                                                                                           |                                                              |                    |                 |                 |                     |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------|-----------------|---------------------|
| 1  | <b>CUADRO A1: EJEMPLO DE UN MODELO DE IGUALACIÓN BASADO EN CAPACIDADES RELATIVAS</b>      |                                                              |                    |                 |                 |                     |
| 2  | <b>CASO 1: MEDICIÓN COMPLETA DE LOS FACTORES DE GASTO E INGRESO</b>                       |                                                              |                    |                 |                 |                     |
| 3  | <b>Transferencias para propósitos específicos, tratadas por el método de la inclusión</b> |                                                              |                    |                 |                 |                     |
| 4  | -----                                                                                     |                                                              |                    |                 |                 |                     |
| 5  | <b>ETAPA 1</b>                                                                            | <b>CÁLCULO DEL PRESUPUESTO REGIONAL ESTÁNDAR</b>             | <b>REGIÓN 1</b>    | <b>REGIÓN 2</b> | <b>REGIÓN 3</b> | <b>TOTAL</b>        |
| 6  |                                                                                           |                                                              |                    |                 |                 | (Millones de pesos) |
| 7  |                                                                                           | Recursos regionales propios                                  | 500                | 400             | 100             | 1.000               |
| 8  | <b>Más</b>                                                                                | Transferencias para propósitos especiales                    | 160                | 120             | 20              | 300                 |
| 9  | <b>Más</b>                                                                                | Transferencias para igualación                               | Debe ser calculado |                 |                 | 2.200               |
| 10 | <b>Menos</b>                                                                              | Gastos propios de las regiones                               | 1.830              | 1.370           | 700             | 3.900               |
| 11 |                                                                                           | Educación                                                    | 850                | 750             | 400             | 2.000               |
| 12 |                                                                                           | Estado de Derecho                                            | 640                | 380             | 180             | 1.200               |
| 13 |                                                                                           | Otras funciones                                              | 340                | 240             | 120             | 700                 |
| 14 |                                                                                           | Déficit estandarizado de las regiones                        |                    |                 |                 | -400                |
| 15 | -----                                                                                     |                                                              |                    |                 |                 |                     |
| 16 | -----                                                                                     |                                                              |                    |                 |                 |                     |
| 17 | <b>ETAPA 2</b>                                                                            | <b>ESPECIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN</b>                        |                    |                 |                 | Millones            |
| 18 |                                                                                           |                                                              | 20                 | 15              | 5               | 40                  |
| 19 | -----                                                                                     |                                                              |                    |                 |                 |                     |
| 20 | <b>ETAPA 3</b>                                                                            | <b>EXPRESIÓN DEL PRESUPUESTO ESTÁNDAR EN BASE PER CÁPITA</b> |                    |                 |                 |                     |
| 21 |                                                                                           | (Dividir los ítems presupuestarios por línea 18)             |                    |                 |                 | Pesos per cápita    |
| 22 |                                                                                           | Recursos regionales propios                                  | 25,00              | 26,67           | 20,00           | 25,00               |
| 23 | <b>Más</b>                                                                                | Transferencias específicas para educación                    | 8,00               | 8,00            | 4,00            | 7,50                |
| 24 | <b>Más</b>                                                                                | Transferencias generales de igualación                       |                    |                 |                 |                     |
| 25 | <b>Menos</b>                                                                              | Gastos regionales por cuenta propia                          | 91,50              | 91,33           | 140,00          | 97,50               |
| 26 |                                                                                           | Gastos                                                       |                    |                 |                 |                     |
| 26 |                                                                                           | Educación                                                    | 42,50              | 50,00           | 80,00           | 50,00               |
| 27 |                                                                                           | Estado de Derecho                                            | 32,00              | 25,33           | 36,00           | 30,00               |
| 28 |                                                                                           | Otras funciones                                              | 17,00              | 16,00           | 24,00           | 17,50               |
| 29 |                                                                                           | Déficit "estándar" total de las regiones                     |                    |                 |                 | -10,00              |
| 30 | -----                                                                                     |                                                              |                    |                 |                 |                     |
| 31 | <b>ETAPA 4</b>                                                                            | <b>ESTIMACIÓN DE INGRESOS ESTANDARIZADOS</b>                 |                    |                 |                 |                     |
| 32 | (a)                                                                                       | Especificación de la base gravable                           |                    |                 |                 |                     |
| 33 | -----                                                                                     |                                                              |                    |                 |                 |                     |
| 34 |                                                                                           | Base gravable (p. ej., valor total de la propiedad)          | 4.000              | 2.900           | 900             | 7.800               |
| 35 | -----                                                                                     |                                                              |                    |                 |                 |                     |
| 36 |                                                                                           | Base gravable per cápita (34/19)                             | 200,00             | 193,33          | 180,00          | 195,00              |
| 37 |                                                                                           |                                                              | Yi/Pi              | Yi/Pi           | Yi/Pi           | Ys/Ps               |
| 38 | (b)                                                                                       | Cálculo de las necesidades de ingreso                        |                    |                 |                 |                     |

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

|    |                                                             |                                                  |                         |          |        |
|----|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------|----------|--------|
| 39 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 40 |                                                             |                                                  | Estimaciones per cápita |          |        |
| 41 | Ingresos efectivos Ti/Pi (22)                               | 25,00                                            | 26,67                   | 20,00    | 25,00  |
| 42 |                                                             |                                                  |                         |          | Ts/Ps  |
| 43 | Base gravable en cada región Yi/Pi (36)                     | 200,00                                           | 193,33                  | 180,00   | 195,00 |
| 44 |                                                             |                                                  |                         |          | Ys/Ps  |
| 45 | Tasa efectiva del impuesto (ti/Yi) (41/43)                  | 12,50%                                           | 13,79%                  | 11,11%   | 12,82% |
| 46 |                                                             |                                                  |                         |          | Ts/Ys  |
| 47 | Valor estandarizado de; Ts/Ys x Yi/Pi (43 x Ts/YS = 12,82%) | 25,64                                            | 24,79                   | 23,08    | 25,00  |
| 48 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 49 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 50 | -----                                                       |                                                  |                         |          |        |
| 51 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 52 | <b>ETAPA 5</b>                                              | ESTIMACIÓN DE LA CAPACIDAD Y DEL ESFUERZO FISCAL |                         |          |        |
| 53 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 54 | ESTÁNDAR Ts/Ys x Ys/Ps (47 x Total columna)                 | 25,00                                            | 25,00                   | 25,0     | 25,00  |
| 55 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 56 | Necesidades relativas (54–58)                               | –0,64                                            | 0,21                    | 1,92     | 0,00   |
| 57 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 58 | Valor estandarizado de; Ts/Ys x Yi/Pi (47)                  | 25,64                                            | 24,79                   | 23,08    | 25,00  |
| 59 | Valor efectivo de; Ti/Yi x Yi/Pi (41)                       | 25,00                                            | 26,67                   | 20,00    | 25,00  |
| 60 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 61 | Índice de capacidad fiscal (58/54)                          | 1,03                                             | 0,99                    | 0,92     | 1,00   |
| 62 | Índice de esfuerzo fiscal (59/58)                           | 0,98                                             | 1,08                    | 0,87     | 1,00   |
| 63 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 64 | -----                                                       |                                                  |                         |          |        |
| 65 | <b>ETAPA 6</b>                                              | ESTIMACIÓN DE LAS “DISCAPACIDADES” EN EL GASTO   |                         |          |        |
| 66 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 67 | (A) EDUCACIÓN                                               | REGIÓN 1                                         | REGIÓN 2                | REGIÓN 3 | TOTAL  |
| 68 | Factor de edad                                              |                                                  |                         |          |        |
| 69 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 70 | Población escolar menor de 15 años (millones)               | 4,50                                             | 3,30                    | 1,20     | 9,00   |
| 71 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 72 | Porcentaje de toda la población (70/18)                     | 22,50%                                           | 22,00%                  | 24,00%   | 22,50% |
| 73 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 74 | X Índice de necesidades relativas (72/Total columna)        | 1,000                                            | 0,978                   | 1,067    | 1,000  |
| 75 |                                                             |                                                  |                         |          |        |
| 76 | Factor de nacionalidad                                      |                                                  |                         |          |        |
| 77 |                                                             |                                                  |                         |          |        |

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

|     |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
|-----|----------------|--------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|
| 78  |                | Población de otras nacionalidades, millones                  | 0,500           | 0,400           | 0,200           | 1,100        |
| 79  |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 80  |                | Porcentaje de la población escolar (78/70)                   | 11,11%          | 12,12%          | 16,67%          | 12,22%       |
| 81  |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 82  | Y              | Índice de necesidades relativas (80/Total columna)           | 0,909           | 0,992           | 1,364           | 1,000        |
| 83  |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 84  | f1             | Índice de necesidades totales (X x Y) o (línea 74 x 82)      | 0,909           | 0,970           | 1,455           | 1,000        |
| 85  |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 86  |                | (b) ESTADO DE DERECHO                                        |                 |                 |                 |              |
| 87  |                | Número de delitos (millones)                                 | 0,620           | 0,450           | 0,140           | 1,210        |
| 88  |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 89  |                | Porcentaje de la población (87/18)                           | 3,10%           | 3,00%           | 2,80%           | 3,03%        |
| 90  |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 91  | f2             | Índice de necesidades totales (89/Total columna)             | 1,025           | 0,992           | 0,926           | 1,000        |
| 92  |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 93  |                | c) Otras funciones                                           |                 |                 |                 |              |
| 94  | D              | Dispersión (supuesto)                                        | 0,975           | 1,005           | 1,086           | 1,000        |
| 95  |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 96  | S              | Escala (supuesto)                                            | 0,983           | 0,999           | 1,059           | 1,000        |
| 97  |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 98  | W              | Ambiente (supuesto)                                          | 1,002           | 0,996           | 1,006           | 1,000        |
| 99  |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 100 | f3             | Índice de necesidades totales (D x S -1) + ((W-1) +1)        | 0,960           | 0,999           | 1,156           | 1,000        |
| 101 |                | (94 x 96 + 98)                                               |                 |                 |                 |              |
| 102 |                | -----                                                        |                 |                 |                 |              |
| 103 | <b>ETAPA 7</b> | <b>ESTIMACIÓN DEL COSTO RELATIVO Y EL NIVEL DE SERVICIOS</b> | <b>REGIÓN 1</b> | <b>REGIÓN 2</b> | <b>REGIÓN 3</b> | <b>TOTAL</b> |
| 104 |                | (a) EDUCACIÓN                                                |                 |                 |                 |              |
| 105 |                | ESTÁNDAR Es/Ps ( 26 Total columna)                           | 50,00           | 50,00           | 50,00           | 50,00        |
| 106 |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 107 |                | Necesidades relativas (110-105)                              | -4,55           | -1,52           | 22,30           | 0,00         |
| 108 |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 109 |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 110 |                | Valor estandarizado de; Es/Ps x f3 (105 x 84)                | 45,45           | 48,48           | 72,73           | 50,00        |
| 111 |                | Efectivo (26)                                                | 42,50           | 50,00           | 80,00           | 50,00        |
| 112 |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 113 |                | Costo del servicio ( 110/105)                                | 0,91            | 0,97            | 1,45            | 1,00         |
| 114 |                |                                                              |                 |                 |                 |              |
| 115 |                | Nivel del servicio (111/110)                                 | 0,94            | 1,03            | 1,10            | 1,00         |
| 116 |                |                                                              |                 |                 |                 |              |

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

|     |                                                                |          |          |          |        |
|-----|----------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|--------|
| 117 | (b) ESTADO DE DERECHO                                          |          |          |          |        |
| 118 | ESTÁNDAR Es/Ps x f4 ( 27 Total columna)                        | 30,00    | 30,00    | 30,00    | 30,00  |
| 119 |                                                                |          |          |          |        |
| 120 | Necesidades relativas (121–118)                                | 0,74     | –0,25    | –2,23    | 0,00   |
| 121 | Valor estandarizado de; Es/Ps x f4 (118 x 91)                  | 30,74    | 29,75    | 27,77    | 30,00  |
| 122 | Efectivo (27)                                                  | 32,00    | 25,33    | 36,00    | 30,00  |
| 123 | Índice de costo del servicio (121/118)                         | 1,02     | 0,99     | 0,93     | 1,00   |
| 124 | Índice del nivel del servicio (122/121)                        | 1,04     | 0,85     | 1,30     | 1,00   |
| 125 |                                                                |          |          |          |        |
| 126 | (c) OTRAS FUNCIONES                                            |          |          |          |        |
| 127 | ESTÁNDAR Es/Ps (28/ Total columna)                             | 17,50    | 17,50    | 17,50    | 17,50  |
| 128 |                                                                |          |          |          |        |
| 129 | Necesidades relativas (131–127)                                | –0,70    | –0,02    | 2,73     | 0,00   |
| 130 |                                                                |          |          |          |        |
| 131 | Valor estandarizado de; Es/Ps x f5 (127 x100)                  | 16,80    | 17,48    | 20,23    | 17,50  |
| 132 | Efectivo (28)                                                  | 17,00    | 16,00    | 24,00    | 17,50  |
| 133 | Índice del costo del servicio (131/127)                        | 0,96     | 1,00     | 1,16     | 1,00   |
| 134 | Índice del nivel del servicio (132/131)                        | 1,01     | 0,92     | 1,19     | 1,00   |
| 135 |                                                                |          |          |          |        |
| 136 | GASTO TOTAL (A + B + C)                                        |          |          |          |        |
| 137 | ESTÁNDAR Es/Ps (105 + 118 + 127)                               | 97,50    | 97,50    | 97,50    | 97,50  |
| 138 |                                                                |          |          |          |        |
| 139 | Necesidades relativas ( 140–137)                               | –4,50    | –1,8     | 23,23    | 0,00   |
| 140 | Estandarizado (110 + 121 +131)                                 | 93,00    | 95,72    | 120,73   | 97,50  |
| 141 | Efectivo (111 + 122 + 132)                                     | 91,50    | 91,33    | 140,00   | 97,50  |
| 142 | Índice del costo del servicio (140/137)                        | 0,95     | 0,98     | 1,24     | 1,00   |
| 143 | Índice del nivel del servicio (141/140)                        | 0,98     | 0,95     | 1,16     | 1,00   |
| 144 | -----                                                          |          |          |          |        |
| 145 | <b>ETAPA 8</b> RESUMEN INTEGRADO DEL TOTAL                     | REGIÓN 1 | REGIÓN 2 | REGIÓN 3 | TOTAL  |
| 146 |                                                                |          |          |          |        |
| 147 | Gastos                                                         |          |          |          |        |
| 148 | Valor estandarizado; Es/Ps ( 137)                              | 97,50    | 97,50    | 97,50    | 97,0   |
| 149 | Valor estandarizado Es/Ps x vi ( 140)                          | 93,00    | 95,72    | 120,73   | 97,50  |
| 150 | Efectivo; Ei/Pis ( 141)                                        | 91,50    | 91,33    | 140,00   | 97,50  |
| 151 |                                                                |          |          |          |        |
| 152 | <b>Más</b> Resultado estandarizado estándar (29 Total columna) | –10,00   | –10,00   | –10,00   | –10,00 |
| 153 |                                                                |          |          |          |        |
| 154 | <b>Menos</b> Ingresos                                          |          |          |          |        |
| 155 | Valor estandarizado; Rs/Ps ( 54)                               | 25,00    | 25,00    | 25,00    | 25,00  |

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

|     |                     |                                                                                                      |       |       |        |       |
|-----|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|--------|-------|
| 156 |                     | Valor estandarizado Ts/Ys x Yi/Pi ( 58)                                                              | 25,64 | 24,79 | 23,08  | 25,00 |
| 157 |                     | Efectivo Ri/Pis (59)                                                                                 | 25,00 | 26,67 | 20,00  | 25,00 |
| 158 |                     |                                                                                                      |       |       |        |       |
| 159 | <b>Menos</b>        | Pagos para propósitos específicos (Oi) ( 23)                                                         | 8,00  | 8,00  | 4,00   | 7,50  |
| 160 |                     |                                                                                                      |       |       |        |       |
| 161 | <b>Igual</b>        | Déficit utilizado para calcular necesidades relativas para la asignación de transferencias generales |       |       |        |       |
| 162 |                     |                                                                                                      |       |       |        |       |
| 163 |                     | Valores estandarizados (149 + 152–156–159)                                                           | 49,60 | 52,94 | 83,65  | 55,00 |
| 164 |                     | Efectivos (150 + 152–157–159)                                                                        | 48,50 | 46,67 | 106,00 | 55,00 |
| 165 |                     |                                                                                                      |       |       |        |       |
| 166 |                     | Valores relativos (163/163 Total columna)                                                            | 0,897 | 0,962 | 1,521  |       |
| 167 |                     | -----                                                                                                |       |       |        |       |
| 168 | <b>ETAPA 9</b>      | ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIA GENERAL NO CONDICIONADA                                                  |       | Pesos |        | 2.200 |
| 169 |                     |                                                                                                      |       |       |        |       |
| 170 |                     | Posición relativa (166)                                                                              | 0,897 | 0,962 | 1,521  |       |
| 171 | <b>Multiplicado</b> |                                                                                                      |       |       |        |       |
| 172 | <b>por</b>          | Participación de la población (18/18 Total columna)                                                  | 0,500 | 0,375 | 0,125  | 1,00  |
| 173 | <b>Igual</b>        | Factor de ponderación de la población (170 x 172)                                                    | 0,449 | 0,361 | 0,190  | 1,00  |
| 174 |                     |                                                                                                      |       |       |        |       |
| 175 | <b>por</b>          | Transferencia no condicionada (170 x 172)                                                            |       |       |        |       |
| 176 | <b>Igual</b>        | Asignación de la transferencia                                                                       | 987   | 794   | 418    | 2.200 |
| 177 |                     | -----                                                                                                |       |       |        |       |
| 178 | <b>ETAPA 10</b>     |                                                                                                      |       |       |        |       |
| 179 |                     | Resultado presupuestario final                                                                       |       |       |        |       |
| 180 |                     |                                                                                                      |       |       |        |       |
| 181 |                     | Recursos regionales propios ( 7)                                                                     | 500   | 400   | 100    | 1.000 |
| 182 | <b>Más</b>          | Transferencias para propósitos específicos ( 8)                                                      | 160   | 120   | 20     | 300   |
| 183 | <b>Más</b>          | Transferencias no condicionadas (176)                                                                | 987   | 794   | 418    | 2.200 |
| 184 | <b>Menos</b>        | Gastos regionales propios (10)                                                                       | 1.830 | 1.370 | 70     | 3.900 |
| 185 | <b>Igual</b>        | Déficit/superávit regional(181 + 182 + 183–184)                                                      | –183  | –56   | –162   | –400  |

