

MAS ALLA DEL BOSQUE: TRANSFORMAR EL MODELO EXPORTADOR

**Oscar Muñoz Gomá
(Editor)**

**FLACSO-CHILE
2001**

**Más allá del Bosque:
Transformar el Modelo Exportador**

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

6345

330.14
M967

330.14 M967	Muñoz Gomá, Oscar, ed. Más allá del bosque: transformar el modelo exportador. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2001. 328 p. Serie Libros FLACSO ISBN: 956-205-156-0
----------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

DESARROLLO ECONOMICO / EXPORTACIONES /
DESARROLLO FORESTAL / INTEGRACION ECONOMICA /
DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA /
MERCOSUR / RELACIONES LABORALES / CHILE

Inscripción N°120.319, Prohibida su reproducción.

© 2001, FLACSO-Chile
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 Fax: (562) 274 1004
Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño de portada: Claudia Winther
Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Autores	5
PRESENTACION	
<i>Francisco Rojas Arevena</i>	7
INTRODUCCION	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i>	9
LA ECONOMIA CHILENA EN EL CAMBIO DE SIGLO Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i>	17
EL DESAFIO MACROECONOMICO DE LA TRANSICION: del ajuste al nuevo impulso exportador	
<i>Oscar Landerretche Gacitúa</i>	67
ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y POLITICAS PUBLICAS: EL FUTURO DEL COMPLEJO FORESTAL EN CHILE	
<i>Graciela Mougillansky y Verónica Silva</i>	107
GLOBALIZACION Y CAPACIDADES COLECTIVAS DE APRENDIZAJE TECNOLOGICO. Requerimientos institucionales a partir del caso de la Región del Bío-Bío	
<i>Claudio Rojas Miño</i>	145
LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS COMO PLATAFORMAS DE INTEGRACION EN MERCOSUR	
<i>Alejandro Corvalán Quiroz</i>	185
DESARROLLO DIVERSO Y PROYECTO PAIS	
<i>Gonzalo Falabella</i>	235

IMPACTO ECONOMICO DE LA DESCENTRALIZACION EN CHILE: EVALUACION ACTUAL Y PROSPECTIVA <i>Rodrigo Mardones</i>	269
NUEVOS ENFOQUES EN LAS RELACIONES LABORALES PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO <i>Mario Alburquerque y Verónica Oxman</i>	303

IMPACTO ECONOMICO DE LA DESCENTRALIZACION EN CHILE: EVALUACION ACTUAL Y PROSPECTIVA

Rodrigo Mardones

I. INTRODUCCION

Aunque los gobiernos de la Concertación han impulsado avances significativos para revertir el tradicional centralismo chileno, todavía el sistema de régimen interior puede ser caracterizado en su esencia como un estado unitario desconcentrado¹. Esta categorización seguirá siendo acertada mientras, por una parte, los gobiernos regionales continúen su dependencia política, fiscal y administrativa con respecto al gobierno central y, por la otra, los gobiernos locales carezcan de los recursos necesarios para llevar adelante sus funciones y posean atribuciones limitadas de decisión sobre los mismos.

La demanda regional por más responsabilidades y recursos se ha intensificado en la última década, por lo que no es aventurado esperar en los próximos años cambios importantes en la institucionalidad actual. Este trabajo evalúa el esquema de descentralización actual en Chile y sus posibles reformas. Se consideran sus efectos sobre tres parámetros tradicionales en el estudio de la descentralización, a saber: eficiencia en la economía, equidad distributiva, y estabilidad macroeconómica.

El estudio plantea que el debate público sobre descentralización en Chile debe anticipar adecuadamente las implicaciones de la teoría de descentralización fiscal y funcional y de la experiencia internacional en los tres ámbitos mencionados. Consecuentemente, el esquema deseable de descentralización fiscal es distinto a lo que puede deducirse de la discusión política actual. Al mismo tiempo, un proceso de descentralización funcional adecuado no significa el traspaso de la mayoría de la funciones actualmente centralizadas o desconcentradas, como se desprende de la recientemente publicada política

¹ Se entiende por desconcentración al proceso mediante el cual un ente central delega funciones y recursos a niveles inferiores dentro de su propia organización. Es lo que ocurre en Chile con los intendentes, quienes desarrollan funciones bajo mandato presidencial. La descentralización, en cambio, es un traspaso de funciones y recursos a entidades autónomas, tales como las municipalidades en Chile.

de descentralización del gobierno de Ricardo Lagos (Chile 2000). Al respecto, sería necesario incluir criterios específicos al momento de evaluar una a una el traslado de estas funciones.

Es importante señalar que este trabajo no se refiere a los aspectos políticos normativos de la descentralización, no porque se consideren poco relevantes; de hecho, la descentralización en Chile es siempre deseable como un instrumento de democratización de la sociedad. Sin embargo, los efectos económicos del proceso plantean una disyuntiva que sugiere que el nivel óptimo de descentralización fiscal y funcional es mucho menor al 100 por ciento.

El estudio contiene tres partes centrales. En primer lugar, se caracterizan los elementos teóricos fundamentales de la descentralización fiscal. Esta sección corresponde a una revisión crítica de la literatura en aquellos aspectos más relevantes para el debate en Chile. Luego se evalúan sobre esta base tanto el esquema regional actual como el reformado.

II. TEORIA Y PRACTICA INTERNACIONAL

Vito Tanzi define descentralización fiscal como el poder legal adjudicado a los gobiernos subnacionales para imponer tributos -al menos algunos- y para incurrir en gastos claramente establecidos de acuerdo a criterios legales. En tanto, descentralización administrativa existe cuando la mayoría de los tributos son establecidos por el gobierno central, aunque los fondos sean asignados a entidades autónomas quienes realizan el gasto de acuerdo a lineamientos o controles provenientes del primero (Tanzi 1996, 297). Según este criterio, en Chile no existe descentralización fiscal, sino que sólo administrativa.

De acuerdo al estudio de la teoría y casos nacionales que se analizan a continuación, las consecuencias económicas de la descentralización ocurren en tres ámbitos. En primer lugar, la descentralización genera mejoras de Pareto; es decir, genera una asignación alternativa de recursos que es preferida por al menos una persona sin empeorar a otros. Este tipo de mejora ocurre porque se acerca la toma de decisiones a los beneficiarios de los bienes y servicios públicos, quienes revelan de mejor forma sus preferencias. En segundo lugar, la descentralización afecta negativamente la equidad distributiva en la medida en que no considere mecanismos de compensación adecuados. Finalmente, la descentralización puede comprometer la estabilidad macroeconómica dependiendo del carácter procíclico de los impuestos y las transferencias asignados a los gobiernos subnacionales.

1. Eficiencia económica

En términos de eficiencia existen argumentos a favor y en contra de la descentralización que sugieren un análisis particular de los méritos de cada función o agencia candidata a ser asignada a otro nivel de gobierno.

La postura que favorece la descentralización de responsabilidad sobre el gasto público en vistas a las ganancias de eficiencia y bienestar ha sido sostenida por décadas en la literatura económica: Tiebout (1961), Musgrave (1969) y Oates (1972) (citados por Ter-Minassian 1997, 3-49). En efecto, el gobierno central tiende a producir menos o producir más que el óptimo de un bien o servicio público porque no posee la información necesaria sobre las preferencias locales, o puede no tener los incentivos para actuar con la información disponible.

Tanzi señala que para evitar esta dificultad algunos países centralistas como Francia y Chile recurren a la designación de representantes del gobierno central en los gobiernos subnacionales. El punto es qué tan precisa es la información que estos representantes envían al gobierno central, puesto que pueden tener incentivos para exagerar las demandas locales a fin de aumentar su poder e importancia. En el caso de países descentralizados la cuestión es si las autoridades subnacionales promueven o no las preferencias locales (Tanzi 1996, 301).

Por otro lado, la descentralización puede llegar a ser un sustituto de la competencia al introducir en el sector público los beneficios en la asignación de recursos que los mercados competitivos generan en el sector privado. Otra ventaja ex post de la descentralización es que permite la experimentación en la provisión de bienes y servicios públicos, facilitando la emulación de los métodos más exitosos. Un tercer argumento ex post señala que cuando el costo de proveer un bien o servicio público es absorbido por la jurisdicción correspondiente es más probable que esto se haga de la manera más costo-efectiva, puesto que habrían más incentivos para utilizar adecuadamente los recursos disponibles. Un cuarto y último argumento ex post señala que la descentralización es deseable porque está asociada a un sector público más pequeño y una economía más eficiente (Tanzi 1996, 299-300). Sobre esto último no existe consenso; sin embargo, la idea está presente en el debate internacional.

En cuanto a los argumentos en contra de la descentralización, las supuestas ganancias de eficiencia en la asignación de recursos que genera la descentra-

lización fiscal no son automáticas, puesto que dependen de los niveles de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la medida que éstas se acercan a sus preferencias (Wildasin 1996, 324). Esto es particularmente relevante entre los países latinoamericanos, donde los mecanismos de responsabilización de las autoridades políticas son débiles y el grado de organización y poder efectivo de la sociedad civil es inferior en comparación a los países desarrollados.

Por otro lado, la teoría supone que la única diferencia entre regiones son las preferencias de sus votantes, cuando en realidad la diferencia fundamental en los países en desarrollo se manifiesta en ingreso. En las jurisdicciones más pobres las preferencias son bastante conocidas: satisfacer necesidades básicas (Prud'homme 1995, 208). Sin embargo, en el caso de América Latina no es tan claro que el panorama social interno de los países no amerite un tratamiento particular para cada una de estas necesidades.

Con respecto a las capacidades burocráticas, los gobiernos centrales tienden a ser más eficientes que los subnacionales puesto que atraen personal mejor calificado, ofrecen mejores salarios y expectativas de ascenso (Prud'homme 1995, 209-10). Para Tanzi la concentración de capacidades burocráticas en los gobiernos centrales es más acentuada particularmente en países en desarrollo donde el capital humano más capacitado tiende a ubicarse en las grandes ciudades (Tanzi 1996, 302). Esta tesis tiene sustento dado el tradicional carácter centralista de los países latinoamericanos. En efecto, en este contexto los recursos económicos y políticos que residen a nivel central genera una mayor competencia por sus acceso, lo que puede significar el desplazamiento hacia niveles inferiores de aquellos individuos menos capacitados.

También existen razones para suponer que la corrupción es más alta a nivel local que a nivel central. Para Prud'homme ello radica en que a nivel local existen mayores oportunidades de corrupción que a nivel central. Además de enfrentar mayores presiones por parte de grupos de interés locales, los burócratas locales gozan de menor independencia de los políticos locales con respecto a sus equivalentes a nivel nacional. De hecho, el monitoreo y la auditoría de gestión están más desarrolladas a nivel central (Prud'homme 1995, 10-1). Tanzi reconoce que existe evidencia circunstancial que apoya esta tesis, aunque no existe evidencia empírica. Su argumento es que la corrupción es estimulada por la proximidad de las autoridades con los ciudadanos, la cual personaliza las relaciones, y que ésta es mayor a nivel local que al nivel central (Tanzi 1996, 301). Wildasin, por su parte, señala que no es tan claro que existan mayores niveles de corrupción en los niveles subnacionales, puesto

que también debe considerarse que éstos tienen poderes más limitados, por lo que es más difícil para sus autoridades involucrarse en grandes negocios de corrupción (Wildasin 1996, 327). El carácter cuantitativo de la hipótesis sugiere estudios de carácter estadístico, los que no son comunes dado el proceder subrepticio de la corrupción.

Los detractores de la descentralización señalan que los gobiernos subnacionales varían en sus capacidades para proveer bienes y servicios públicos, por lo que necesariamente se generan migraciones desde una jurisdicción a la otra. Si esta heterogeneidad afecta la provisión de ciertos bienes y servicios públicos, tales como salud y educación primaria, entonces se compromete el stock de capital humano y, por esta vía, las posibilidades de crecimiento de la economía. Ter-Minassian contra argumenta diciendo que la provisión de dichos bienes y servicios puede descentralizarse, pero con el gobierno central manteniendo la prerrogativa de imponer lineamientos o mandatos, a la vez que se transfieren los recursos necesarios y se controla la calidad (Ter-Minassian 1997, 5).

La debilidad más clara del modelo estándar de descentralización fiscal es que al poner énfasis en una más eficiente asignación de bienes y servicios a nivel local, deja de lado la eficiencia de la producción. La pregunta clave es, entonces, si la provisión local de bienes y servicios es más costo-efectiva que la nacional. Esta última puede generar economías de escala que de lo contrario se perderían (Prud'homme 1995, 209-10). Este criterio y otros son los que se analizan a continuación.

1) Criterios para el traspaso de funciones

Prud'homme propone descentralizar de acuerdo al servicio o bien público del cual se trate. Los criterios para descentralizar son los grados de: externalización (*externability*), valoración (*chargeability*) y tecnicidad (*technicity*) (Prud'homme 1995, 215-6).

La externalización de un servicio se refiere a la cantidad y tipo de efectos producidos fuera de los límites geográficos de la jurisdicción. Mientras menores sean estos efectos externos, más fácil es descentralizar la actividad. Oates (1972) señala que no todos los bienes y servicios públicos tienen características espaciales similares, puesto que los beneficios son percibidos a nivel nacional, regional, o local. Por lo mismo, Oates observa que suponiendo que el costo de la provisión del bien público en una jurisdicción sea el mismo tanto para el gobierno nacional como para el gobierno subnacional respecti-

vo, entonces será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que este último provea la cantidad preferida por la población, en vez de que el gobierno central provea una cantidad *per capita* uniforme para todas las jurisdicciones (Oates 1972, 35 citado por Tanzi 1996, 298).

La valoración se refiere a aquellos servicios públicos que pueden ser financiados con cobros directos a los usuarios (bienes públicos versus bienes privados). Mientras más fácil sea valorar un servicio, más fácil es descentralizarlo.

Finalmente, la tecnicidad se refiere al grado de competencia técnica y gerencial requerida para proveer el servicio. Mientras más baja sea la tecnicidad del servicio, más fácil es descentralizarlo (Prud'homme 1995, 215-6). Según este criterio los gastos en defensa, política exterior, infraestructura para transporte y telecomunicaciones interregionales debieran ser decididos por el gobierno central (Ter-Minassian 1997, 4). Existirán, probablemente, dificultades de análisis en el caso de algunas funciones para las cuales estos criterios carezcan de sentido. Por otro lado, debe tenerse muy en cuenta que son las condiciones políticas y las restricciones institucionales las que, a menudo, tienen la última palabra. Subrayar el argumento técnico puede, sin embargo, incrementar la factibilidad política de una reforma.

2) La experiencia internacional

En la práctica internacional la mayoría de los países asigna al gobierno central las funciones de defensa, política exterior, comercio internacional, regulación de la inmigración, promoción de la investigación y el desarrollo (I+D), regulación de sectores industriales estratégicos, regulación del transporte y telecomunicaciones interregionales (interestatales). Los gobiernos regionales (estatales) son usualmente responsables por la infraestructura regional. Los gobiernos locales son normalmente responsables por las funciones de policía, bomberos, sanidad, transporte público (Ter-Minassian 1997, 6-7).

Sobre las funciones del área social, son las funciones de asistencia social las que más a menudo se encuentran en manos de los gobiernos locales, aunque el nivel central se reserve el derecho de fijar estándares y de proveer financiamiento (Ter-Minassian 1997, 7). Por su parte, los seguros sociales (pensiones, invalidez y desempleo) se han visto beneficiados con esquemas centralizados dado que la gestión de riesgos mejora a medida que aumenta el número de asegurados (*pooling*), además de que es posible establecer estándares nacionales de cobertura.

En cuanto a educación y salud, normalmente los gobiernos locales se hacen cargo de la educación primaria y secundaria y de la salud primaria y preventiva, mientras que los gobiernos regionales (estatales) se han ocupado de la educación superior y de los establecimientos de salud más complejos. En ambos sectores, los gobiernos centrales usualmente mantienen ciertas atribuciones en la definición de políticas y estándares (Ter-Minassian 1997, 7).

2. Redistribución

Es posible identificar razones exógenas y endógenas que explican la existencia de inequidad distributiva interregional, las cuales son relevantes para el caso de los países latinoamericanos. Entre las primeras están los desequilibrios fiscales verticales respecto del gobierno central, mientras que entre las segundas se encuentran los desequilibrios horizontales interregionales.

Los desequilibrios verticales entre los distintos niveles de gobierno existen cuando el gobierno central recauda la mayoría de los ingresos públicos, mientras que los gobiernos subnacionales son incapaces de generar ingresos propios que les permitan cubrir sus gastos, generándose importantes déficits (Ter-Minassian 1997, 11).

Los desequilibrios horizontales, por su parte, se generan tanto por la heterogeneidad en la posesión de recursos naturales y humanos, como por la localización relativa de las distintas jurisdicciones. Sobre lo último, la nueva geografía económica sugiere que la menor movilidad en la producción de materias primas, -las cuales son la base económica de los países subdesarrollados- genera una especialización entre un centro manufacturero y una periferia agrícola, lo cual perpetúa los desequilibrios regionales².

Se argumenta a menudo que reducir las disparidades en el ingreso *per capita* disminuirá automáticamente las disparidades entre las regiones. Según Prud'homme esto es falso, puesto que en la mayoría de los países estas disparidades no han desaparecido con el crecimiento económico. Los pobres

² La nueva geografía económica es un estilo de análisis que intenta explicar la estructura espacial de la economía a través de técnicas y modelos que suponen la existencia de retornos crecientes y competencia imperfecta en los mercados. En estos modelos se produce un proceso de ajuste en el cual los factores de producción se mueven gradualmente hacia ubicaciones que ofrecen retornos reales más altos. Dados los costos de transporte, las firmas buscan concentrar la producción cerca de los mercados, lo que ocurre donde se ubican sus competidores; pero al mismo tiempo, tienden hacia una ubicación que posea el menor número de competidores locales y a buscar las ubicaciones que presenten bajos salarios reales para el factor trabajo (Krugman 1998, 164-7).

de una región son tales porque ésta ofrece menores oportunidades económicas y menores externalidades positivas relativas a su ubicación. (Prud'homme 1995, 202-203). Un caso emblemático al respecto son los desequilibrios socioeconómicos entre el norte y el sur italianos, los cuales persisten dentro de un país altamente desarrollado.

La redistribución del ingreso debiera ser responsabilidad del gobierno central porque los intentos de los gobiernos locales por redistribuir ingreso probablemente resultarán injustos a nivel nacional no sólo porque existen diferenciales de ingreso entre las regiones, sino también porque las regiones pueden tener distintas políticas de redistribución (Prud'homme 1995, 202).

Conjuntamente con la posesión de recursos naturales, existen desequilibrios horizontales porque hay heterogeneidad entre las regiones para generar recursos dada la distribución de las bases tributarias, y porque éstas enfrentan demandas sociales dispares (Ter-Minassian 1997, 11).

Siguiendo este argumento, la fijación de tasas tributarias y de gasto social debiera permanecer como una responsabilidad del gobierno central, porque de lo contrario los inversionistas se mudarían hacia áreas con menores impuestos, y los pobres hacia aquéllas con mayores transferencias (Prud'homme 1995, 204). Por otro lado, estas herramientas son útiles a nivel central para implementar políticas de desarrollo territorial destinadas a reducir las disparidades al interior de un país.

Para evitar los posibles efectos negativos, las decisiones sobre tasas tributarias e impuestos se pueden restringir sobre bases con poca movilidad interjurisdiccional. Este mecanismo no resuelve el problema de los desequilibrios verticales; sin embargo, contribuye a disminuir la brecha fiscal entre los distintos niveles de gobierno, además de que puede aumentar la responsabilidad de las autoridades subnacionales. En cualquier caso, no son los impuestos las herramientas esenciales de redistribución interregional, sino que mecanismos de transferencias eficaces.

3. Estabilidad macroeconómica

La experiencia de muchos países en desarrollo -en particular Argentina y Brasil en América Latina- apunta a que la descentralización fiscal ha contribuido a agravar los problemas macroeconómicos, o a hacer más difícil su corrección. Un sistema descentralizado hace que las políticas fiscales sean más difíciles de implementar.

En realidad, las autoridades locales no tienen incentivos para implementar políticas de estabilización fiscal, puesto que su efecto sobre la demanda agregada es pequeño y sus costos son altos (Prud'homme 1995, 205). Además, separar la decisión sobre el gasto de las atribuciones sobre los ingresos ensombrece la conexión entre los beneficios provenientes del gasto público y su costo, promoviendo así la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales (Ter-Minassian 1997, 8).

McLure responde que para evitar lo anterior el mayor número de actividades que los gobiernos subnacionales realizan debieran ser financiadas por cargos e impuestos a los beneficios recibidos (McLure 1995, 222). También Tanzi señala que los gobiernos subnacionales deben contar con tributos cuyas distorsiones sean fácilmente internalizadas por ellos (Tanzi 1996, 311).

No sólo se trata de un problema de incentivos. A nivel subnacional se generan problemas fiscales porque el traspaso de responsabilidades de gasto se ha hecho sin la transferencia de los recursos adecuados, por lo que la descentralización del gasto y del ingreso debe ocurrir simultáneamente (Tanzi 1996, 310). También se crean problemas fiscales porque existe presión política por mayor gasto y menor tributación; y porque es probable que se observen sistemas de gestión de gasto público deficientes. Esta ha sido la tónica en los procesos de descentralización implementados desde los años 80 en América Latina.

La descentralización de responsabilidades sobre ingresos y gastos impone desafíos administrativos importantes. En el caso de los impuestos se requiere uniformidad de procedimientos, considerar la posible pérdida de economías de escala en procesamiento de información y costo de sistemas informáticos, y asegurar el intercambio de información relevante (Ter-Minassian 1997, 15-17). Se puede, sin embargo, refutar afirmando que la recolección de impuestos se beneficia de un sistema descentralizado porque los gobiernos subnacionales tienen mayores incentivos para recaudar el dinero a fin de implementar sus programas de gasto.

La solución propuesta por Tanzi no es revertir la descentralización fiscal, sino que enmarcarla en un contrato claro y comprehensivo entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales (Tanzi 1996, 305). Adicionalmente, Tanzi considera un esquema que define correctamente la asignación exclusiva o participación de las principales bases tributarias, y el servicio de la deuda subnacional (Tanzi 1996, 306).

En esta línea, Ter-Minassian señala que la descentralización fiscal dificulta la gestión macroeconómica, pero no la hace imposible (Ter-Minassian 1997, 4). Para Artana y López Murphy la descentralización fiscal es compatible con una política macroeconómica adecuada si se coordinan las políticas fiscales de los distintos niveles de gobierno, manteniendo restricciones al endeudamiento y evitando el comportamiento cíclico de los ingresos y gastos (Artana y López Murphy 1997, 17).

1) Responsabilidades sobre el gasto

Durante los 80 el porcentaje de participación de los gobiernos regionales (estatales) en el total de gastos del gobierno central varió desde menos de un 8 por ciento en México a más del 40 por ciento en Australia, Canadá e India. Con respecto a los gobiernos locales, esta participación varió en un rango de 2 por ciento en México a 50 por ciento en Dinamarca (Ter-Minassian 1997, 6).

Frente a este panorama, y dado que cambios en la composición de los gastos pueden afectar la demanda agregada debilitando el logro de los objetivos de estabilización del gobierno central, Ter-Minassian recomienda que se mantenga centralizada la decisión sobre gastos que tienen un fuerte impacto en la demanda, o que son sensibles a los cambios en el ciclo económico, tales como los beneficios a la cesantía (Ter-Minassian 1997, 5).

El gasto público debiera estructurarse sobre ingresos permanentes. Un comportamiento cíclico del gasto público afecta a los precios relativos, al tipo de cambio real y a la tasa de interés real, por lo que el ritmo de crecimiento del gasto debiera ajustarse a la tendencia estructural de la economía en el largo plazo (Artana y López Murphy 1997, 18-9). En esta línea, se requiere coordinar las políticas presupuestarias entre gobiernos así como asegurar consistencia con los objetivos macroeconómicos nacionales, promover la responsabilización de todos los niveles de gobierno con respecto a las preferencias de los ciudadanos y, finalmente, velar por una gestión financiera sana (Ter-Minassian 1997, 15-17).

Sobre esto último, Tanzi observa que en muchos países subdesarrollados los sistemas de gestión del gasto público son ineficaces aún a nivel central. Por lo mismo un sistema adecuado debiera incluir clasificaciones presupuestarias y sistemas de contabilidad para monitorear y controlar los flujos de caja. Cualquier política de descentralización debiera incluir no sólo la implementación de estos mecanismos, sino que también la capacitación del personal a cargo

de estas funciones (Tanzi 1996, 303).

2) Responsabilidades sobre el ingreso

Los ingresos de los gobiernos subnacionales se componen principalmente de transferencias desde el gobierno central e impuestos. Respecto de las primeras, en muchos países éstas son procíclicas. Para evitar su efecto macroeconómico negativo las transferencias debieran ser desvinculadas de la recaudación tributaria del gobierno central y definidas en el presupuesto anual, ojalá en un presupuesto plurianual (Artana y López Murphy 1997, 35). En esta línea, el gobierno central debiera evitar fijar las transferencias bajo una perspectiva de corto plazo, que es lo que normalmente ocurre en América Latina, y también procurar que tengan como referente las tendencias económicas de largo plazo (Artana y López Murphy 1997, 22).

La literatura referida a las responsabilidades sobre los tributos, por otra parte, promueve asignar al gobierno central impuestos con las siguientes características: 1) aquéllos que tienen una base tributaria con mayor movilidad interjurisdiccional, 2) aquéllos que tienen elasticidad ingreso mayor que uno³, a fin de neutralizar comportamientos cíclicos en el manejo presupuestario de los gobiernos subnacionales, y 3) aquéllos que tienen una base tributaria distribuida desigualmente entre las regiones (Ter-Minassian 1997, 9).

Además de tener un efecto procíclico, la administración compartida de impuestos a la venta en varios niveles (tales como el IVA) es muy difícil puesto que requiere de altos grados de coordinación y gran cantidad de información. Otros impuestos de un solo nivel (contribuciones, permisos comerciales y vehiculares) son mejores candidatos para la descentralización si es que éstos no difieren sustancialmente entre regiones. Los impuestos a la explotación de recursos naturales deben ser mantenidos a nivel central, puesto que de lo contrario su localización arbitraria daría lugar a aumentar la inequidad interregional (Ter-Minassian 1997, 10).

En la práctica, las bases tributarias han sido compartidas entre el gobierno central y los subnacionales a través de dos mecanismos: distintos gobiernos imponen tributos a la misma base, o bien, un nivel de gobierno recolecta los tributos para luego transferirlos a otros niveles.

³ La elasticidad es una medida de cambio porcentual, en este caso en el ingreso, como resultado de un incremento de uno por ciento en otra variable, en este caso la tributación. Una elasticidad ingreso mayor que uno significa que un aumento en la tasa impositiva disminuye la recaudación tributaria en un porcentaje mayor al cambio en la tasa.

Argentina es un ejemplo de los problemas asociados con este último esquema. En este país el gobierno federal comparte con los gobiernos provinciales el impuesto al ingreso, el IVA, los impuestos específicos, el impuesto a los activos de las empresas y el impuesto a la propiedad de las personas. Para reducir el déficit fiscal el gobierno federal aumentó a comienzos de los 90 la proporción de los impuestos sobre el PGB; sin embargo, no pudo ahorrar la totalidad de los nuevos recursos generados, puesto que de ellos debía entregar a las provincias el 57 por ciento, proporción que era inmediatamente gastada por éstas (Tanzi 1996, 308).

También la experiencia de Brasil al asignar el IVA a los estados demuestra que ésta no es una buena idea. En efecto, la reforma constitucional de 1988 disminuyó la participación del gobierno central en los ingresos públicos y le entregó a los estados mayor libertad para fijar las tasa tributarias. Como resultado de lo anterior el gobierno central redujo su capacidad para conducir las políticas macroeconómicas (McLure 1996, 319).

Por otro lado, la implementación en la ex Unión Soviética de un esquema compartido demostró que bajo este sistema se crean incentivos para una concentración de esfuerzos de recolección desigual, dependiendo de la participación de cada nivel de gobierno en el impuesto en cuestión. Esto es lo que ocurre también en Argentina, Alemania, Brasil, Hungría e India (Ter-Minassian 1997, 12).

Con respecto a la asignación exclusiva de las principales bases tributarias a los gobiernos subnacionales Tanzi señala que si éstas son grandes y dinámicas y si el gasto público del gobierno central no puede ser reducido, entonces los problemas macroeconómicos son inevitables, como lo han demostrado los casos de Brasil, India, Rusia y China (Tanzi 1996, 306-7).

La asignación de tributos debe considerar varios criterios: en primer lugar, la importancia de otros objetivos además de generar ingreso, tales como redistribución y estabilización; en segundo lugar, la movilidad de la base tributaria; y, finalmente, la presencia de economías de escala en la administración de los impuestos. De acuerdo a estos criterios Tanzi analiza los distintos tipos de impuestos y recomienda:

- 1) Mantener a nivel central: gravámenes al comercio exterior, a fin de minimizar distorsiones; impuestos a los recursos naturales, que aunque inmóviles están desigualmente distribuidos; IVA, de lo contrario se aumentarían enormemente los costos de administración; e impuestos

al ingreso de las personas y las empresas.

- 2) Descentralizar: contribuciones a las propiedades, las cuales son altamente inmóviles; impuestos a la venta minorista, no en niveles como el IVA; impuestos específicos, tales como bencina, bebidas alcohólicas, compra de automóviles y servicios de hotelería; permisos de circulación, permisos comerciales, y cobros por el uso de servicios sociales de salud y educación (Tanzi 1996, 313-4).

1) Autorización para contraer deuda

Tanzi plantea que la experiencia internacional con respecto al endeudamiento de los gobiernos subnacionales es negativa. En particular, este autor se muestra contrario a esta forma de financiamiento a menos que se prevengan los problemas generados en la práctica, a saber: 1) ausencia de buenos sistemas de gestión del gasto público que permitan monitorear y controlar las obligaciones de la deuda, 2) falta de incentivos para las autoridades subnacionales para no endeudarse, puesto que los beneficios de la deuda son percibidos en el presente mientras que los costos pueden ser diferidos a futuras administraciones, 3) supuesto implícito de que el gobierno central se hará cargo de la deuda en caso de insolvencia, 4) falta de sistemas presupuestarios subnacionales para realizar proyecciones competentes de ingresos y gastos, y 5) multiplicidad de fuentes desde las cuales se puede contraer deuda, tales como préstamos con organismos públicos, banca privada, atraso en pago a proveedores, pensiones y salarios (Tanzi 1996, 309-10).

Artana y López Murphy (1997, 34-5) son más categóricos y proponen prohibir operaciones de autopréstamos (con cargo a deuda con los empleados o proveedores) y cualquier endeudamiento con el sistema financiero. Sobre lo último, el tamaño eventual de la deuda pública subnacional podría poner al conjunto del país en riesgo. Se podría, en cambio, permitir financiamiento multilateral o a través del uso de fondos rotativos disponibles para un gobierno subnacional que se encuentre en el máximo de su inversión histórica. En cualquier caso, debiera existir una legislación clara y con topes definidos.

Respecto de tal legislación, existe diversidad entre los países. Sin embargo, es posible distinguir cuatro enfoques principales: 1) referencia única o primordial en el mercado financiero y la credibilidad crediticia del gobierno subnacional solicitante (Brasil y Canadá), 2) cooperación intergubernamental con respecto al diseño e implementación de los controles de deuda (países escandinavos, Australia y Alemania), 3) controles de deuda basados en reglas con respecto a límites de endeudamiento, destino de los recursos, o servicio

de deuda (Estados Unidos, Suiza y España), y 4) controles administrativos del gobierno central en la forma de imponer límites anuales al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, autorización de cada operación, y monitoreo ex-post (Reino Unido, Francia, Japón y Corea) (Ter-Minassian 1997, 18-19).

III. INSTITUCIONALIDAD REGIONAL ACTUAL: UNA EVALUACION

Las regiones en Chile están sujetas a una relación de dominación y dependencia con respecto al gobierno central, lo cual explica su más lenta tasa de crecimiento económico y menor desarrollo con respecto a Santiago.

Se argumenta que para romper esta relación y reemplazarla por una de cooperación, el poder político debe ser redistribuido (Boisier 1994, 7). Esto significa dar origen a unidades jurídicas nuevas y distintas del gobierno central, que no dependan jerárquicamente de éste, que cuenten con patrimonio propio, y que sean generadas democráticamente en elecciones directas.

El carácter de estado unitario desconcentrado no se plantea como estático en Chile. Existe un proceso de descentralización en curso que no ha sido consolidado. Ello da origen a arreglos institucionales curiosos, como es el caso de la dualidad de funciones de los intendentes, la deficiente autonomía financiera, y la poca influencia de los actores regionales en la gestión de los servicios públicos.

1. Niveles subóptimos de eficiencia económica

La institucionalidad de gobierno interior en Chile presenta niveles subóptimos de eficiencia económica porque existen potenciales mejoras de Pareto que no han sido realizadas y que tienen fuentes variadas.

En primer lugar, la concentración de funciones en Chile hace que en teoría no existan pérdidas por economías de escala dado que el gobierno central administra todos los servicios públicos, supuestamente con mayor capacidad burocrática que los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la observación de Oates de que a iguales costos de provisión es más eficiente que los gobiernos subnacionales provean la cantidad preferida por la población, en vez de que el gobierno central provea una cantidad *per capita* uniforme (Oates 1972, 35 citado por Tanzi 1996, 298), pone en evidencia una pérdida importante de eficiencia.

En efecto, el hecho de que las regiones se excluyen por completo de decidir todo tipo de bienes y servicios públicos tales como vivienda, educación, capacitación, parques y recreación, seguridad pública, indica que la eficiencia en la asignación de recursos es limitada. Incluso, en el ámbito de decisión reducido a los planes de desarrollo regional las decisiones son fuertemente condicionadas a establecer prioridades entre proyectos propuestos por el gobierno central. Además, los consejos regionales deben compartir con los intendentes estas decisiones, por lo que el gobierno central siempre tiene algo que decir al respecto.

Con respecto al traspaso de funciones, es importante subrayar que un problema común en América Latina es que este proceso no ha sido amarrado con los recursos económicos requeridos para llevar adelante estas nuevas responsabilidades (Marcondes 1996, 225). Esto ha ocurrido en Chile en el caso de funciones compartidas entre el gobierno central y los municipios en los ámbitos de educación y salud. Más notorio ha sido el caso de la escasez de recursos para las funciones de fomento productivo de los municipios, lo cual ha hecho de éstas algo meramente simbólico (Chile 2000, 49).

Una segunda fuente de pérdida de eficiencia es que, dado que el gobierno central utiliza una tecnología única para la provisión de los servicios, se limita la capacidad regional para diseñar prácticas innovadoras que, a la vez, pudiesen ser replicadas por las otras regiones.

En tercer lugar, no existen mecanismos formales de coordinación entre los gobiernos regionales y los gobiernos municipales, una condición que también puede ser observada en muchos países de América Latina (Blanco n/d, 145). En Chile la situación es particularmente grave ya que los esfuerzos de cada nivel parecen desarrollarse en líneas paralelas. Un ejemplo de lo anterior es la confusión existente en la ciudadanía sobre quién es el responsable final de la educación municipalizada.

No obstante las limitaciones hasta aquí mencionadas, la pérdida más relevante en eficiencia tiene su origen en la contradicción institucional producida por la doble dependencia de los intendentes. No es aventurado señalar que la tarea de los intendentes de transmitir las preferencias de las regiones al gobierno central se cumple en forma distorsionada. Ello se debe a que cada intendente responde simultáneamente ante dos autoridades⁴: por un lado, el Presidente de la República, y por el otro, los gobiernos regionales.

⁴ Un agente con dos principales en el modelo de agente-principal.

Esta peculiar doble dependencia del intendente regional es justificada en referencia a una interpretación *sui generis* de la clásica dicotomía política-administración, bajo la cual sería posible separar el diseño de políticas de la administración de las mismas. En este esquema el intendente desempeña las funciones que la más alta autoridad política del país -el Presidente de la República- le delega, mientras que el consejo regional le entrega la "administración" de las regiones.

Cada intendente es el representante directo del Presidente de la República en la región y, como tal, desempeña las funciones de gobierno interior⁵. Cuentan con la colaboración directa de secretarios regionales que representan a todos los ministerios con la excepción de Interior, Secretaría General de la Presidencia, Defensa y Relaciones Exteriores. Estos secretarios regionales ministeriales están a cargo de la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y de todas aquellas materias que sean de competencia del gobierno regional (Chile 1993, Art. 62).

Al mismo tiempo, cada intendente es el "ejecutivo del gobierno regional", que está integrado por este último más el consejo regional. Los consejos regionales están compuestos por un número variable de consejeros elegidos por los colegios provinciales, integrados para este efecto por los concejales municipales elegidos directamente por la ciudadanía.

En efecto, su tarea es promover el desarrollo social, cultural y económico de la región, para lo cual cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, y atribuciones definidas por ley. Las funciones de desarrollo de los gobiernos regionales deben realizarse bajo principios de equidad, eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos y en la prestación de servicios, además de procurar la participación efectiva de la comunidad y la preservación y mejoramiento del medio ambiente (Chile 1993, Art. 14)⁶.

⁵ Entre ellas que se cuentan: a) garantizar el orden, seguridad y respeto de los habitantes y bienes; b) aplicar las disposiciones de la Ley de Extranjería; c) coordinar y fiscalizar a los servicios públicos que operen en la región cuyos programas no sean financiados con fondos regionales; d) hacer presente a las autoridades del nivel central las necesidades de la región; y e) prevenir y enfrentar situaciones de catástrofe o emergencia (Chile 1993, Art. 2).

⁶ Como ejecutivo del gobierno regional, cada intendente ejerce entre otras las siguientes funciones: a) formular políticas de desarrollo de la región; b) someter al consejo regional los planes y estrategias regionales de desarrollo, así como implementar su ejecución; c) presidir el consejo regional con derecho a voz y, en caso de empate, con derecho a voto dirimente en materias que no sean de fiscalización. En la práctica el número total de consejeros siempre es par; d) someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustado a la política de desarrollo nacional, la

Otro problema evidente de régimen interior es que los secretarios regionales ministeriales dependen, por un lado, de cada intendente y, por el otro, del ministro respectivo. Pese a que los intendentes son en parte fundamental agentes del Presidente de la República, los problemas de coordinación al interior del gobierno central desconcentrado son evidentes. En efecto, los intendentes enfrentan a los secretarios regionales ministeriales como intermediarios de las políticas sectoriales centrales y responsables de los servicios públicos en cada región. Por otro lado, los consejos regionales no tiene ninguna atribución de control con respecto a ellos (Martelli y Valenzuela 1999, 10). Con respecto a lo último, el objetivo de los gobiernos regionales está restringido al ámbito de la planificación regional.

2. Mecanismos adecuados de redistribución

Tal como lo predice la nueva geografía económica de Krugman, las características territoriales de Chile hacen de él un país con una distribución heterogénea de recursos naturales y concentrada en términos de población y producción. Por lo mismo, la política de descentralización del gobierno de Lagos considera un esfuerzo importante pro equidad horizontal, así como de equidad vertical mediante transferencias, redistribución del ingreso e incentivos para la localización productiva en regiones deprimidas (Chile 2000, 35).

Dado que en Chile los gobiernos subnacionales no cuentan con la atribución de fijar tasas impositivas, no existen migraciones interregionales o intercomunales para captar menores impuestos o mayores beneficios sociales. Por esta vía, el sistema tributario chileno no favorece el aumento de la inequidad. En cambio la existencia de un mecanismo adecuado de transferencias a través de fondos de compensación ha contribuido a disminuir la inequidad interjurisdiccional, aunque aún queda mucho por avanzar.

El presupuesto de los gobiernos regionales, definido año a año en la Ley de Presupuesto de la Nación contempla dos componentes: un programa de gas-

Ley de Presupuesto de la Nación, y demás normativas de administración financiera del Estado; e) proponer al consejo regional la distribución de los recursos regionales provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de los inversiones sectoriales, y de los tributos que según la Constitución (Art. 19, no. 20) graven por ley actividades y bienes que tengan una clara identificación regional destinados al "financiamiento de obras de desarrollo"; f) proponer al consejo regional la celebración de convenios de programación con otros gobiernos regionales o ministerios relativos a proyectos de inversión, los cuales deberán ser sancionados mediante decreto supremo; g) administrar los bienes nacionales de uso público en la región; y h) coordinar, supervisar o fiscalizar a los servicios públicos que operen en la región y que sean financiados con fondos regionales (Chile 1993, Art. 24).

tos de funcionamiento y un programa de inversión regional (Chile 93, Art. 72). Este último proviene del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el cual tiene un objetivo de compensación territorial, y que se define como un porcentaje del total de los gastos de inversión pública que establece la Ley de Presupuestos. Un 90 por ciento del Fondo es distribuido a las regiones de acuerdo a criterios específicos. Para promover eficiencia en el uso de estos recursos un 5 por ciento es asignado a las regiones con mejores indicadores de costo-efectividad. El restante 5 por ciento es asignado a gastos de emergencia, tales como desastres naturales (Chile 1993, Art. 76).

Con el fin de disminuir las amplias disparidades entre las regiones en términos de crecimiento económico y desarrollo social, nuevos criterios e indicadores para la asignación del 90 por ciento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional fueron introducidos en 1993 considerando el nivel socioeconómico de la región (alfabetismo, desempleo, mortalidad, pobreza, producto *per capita* etc.), así como su condición particular territorial (dispersión poblacional, ruralidad, deterioro ecológico, costos de construcción, etc.) (Chile 1993, Art. 75).

Adicionalmente, aunque no forma parte del presupuesto del gobierno regional, la Ley de Presupuesto incluye un fondo de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), el cual es responsabilidad del ministerio respectivo. Sin embargo, el consejo regional tiene la atribución de resolver la distribución de estos recursos entre proyectos específicos que cumplan con los requisitos exigidos por el ministerio (Chile 1993, Art. 79). En 1997 el ISAR incluía seis programas: Conservación de la Red Vial Comunal y Agua Potable Rural (ambos del Ministerio de Obras Públicas), Programa de Mejoramiento de Barrios (del Ministerio del Interior), Infraestructura Deportiva (DIGEDER), Pavimentación Urbana (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), y Red Asistencial (Ministerio de Salud).

La Ley de Presupuesto de la Nación contempla que los recursos de inversión pública decididos a nivel regional -esto es, que requieren la aprobación formal de los consejos regionales para que la inversión se haga efectiva- como porcentaje del total de la inversión pública nacional experimenten un aumento desde un 44,4 por ciento en 2000 a un 46,6 por ciento en 2001, para alcanzar el 50 por ciento al final del gobierno de Ricardo Lagos en marzo de 2006 (SUBDERE 2000, 50). Estos recursos provienen específicamente de cuatro fuentes: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el fondo de Inversión Sectorial de Asignación Regional, el fondo de Inversión Regional de Asignación Local y los Convenios de Programación.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional como porcentaje del total de la inversión pública pasará de un 15,9 por ciento en 2000 a un 17,3 por ciento en 2001. Aunque estas cifras representan avances relevantes de descentralización fiscal, la importancia de este logro es relativa si se le compara con el total de la inversión privada que se realiza en las regiones, y que en gran medida depende de políticas nacionales y no regionales. En efecto, en 1998 del total de la inversión nacional sólo un 10 por ciento correspondía a inversión pública (Schilling 1997, 32). En cualquier caso, se cuestiona que exista una asignación presupuestaria efectiva, atribución que sigue manejando el gobierno central. Los gobiernos regionales se limitarían a establecer prioridades entre los proyectos de inversión (Correa 1998, 263).

Con respecto a los ingresos de los gobiernos locales, los fondos transferidos desde el gobierno central representan sólo un 50 por ciento del total de sus ingresos (Rosenfeld 1995, 39), y provienen del Fondo Común Municipal (FCM) y de las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL). Este último componente incluye los siguientes programas: Programas de Mejoramiento Urbano (Ministerio del Interior), Entre Todos, Apoyo Productivo Rural y Desarrollo Juvenil FOSIS (los tres últimos del Ministerio de Planificación y Cooperación).

Aunque los recursos municipales han crecido considerablemente en la última década, y el Fondo Común Municipal ha contribuido a disminuir la brecha entre comunas pobres y comunas ricas, la desigualdad en términos de ingresos es aún enorme. Sin la existencia del FCM el primer decil de los municipios más ricos obtendría ingresos equivalentes a 300 veces los ingresos del decil más pobre. Con la aplicación del FCM la diferencia se reduce a 26 (Chile 2000, 49). Se espera un estrechamiento adicional con la aprobación de modificaciones a la Ley de Rentas Municipales en diciembre de 2000. Condición para ello es que se reduzca la gran proporción de los recursos del FCM destinados a administración, que en 1999 representó un 57 por ciento del fondo (Chile 2000, 121).

De acuerdo a los criterios teóricos de redistribución se puede afirmar que no existe competencia tributaria interregional ni tampoco diferencias sustanciales en las políticas de gasto social, lo cual minimiza en Chile las posibilidades de inequidad distributiva. De hecho, el único impuesto de recaudación y uso local -las contribuciones- tiene tasas uniformes que son determinadas a nivel central. Por lo mismo el Fondo Nacional de Desarrollo Regional cumple un rol fundamental para promover la equidad distributiva interregional.

Por otro lado, las transferencias desde el gobierno central en Chile no tienen un carácter procíclico, puesto que se destinan a financiar las inversiones regionales y locales y los gastos en educación y salud de los gobiernos locales (Artana y López Murphy 1997, 29-30).

3. Estabilidad macroeconómica a salvo

Según el estudio de Artana y López Murphy (1997, 24) -a diferencia de lo que ocurre en Argentina, Brasil y Colombia- Chile no presenta problemas significativos de diseño institucional regional que puedan poner en riesgo el manejo de la política macroeconómica. Lo que estos autores no señalan es que lo anterior ocurre no porque exista en Chile un esquema de descentralización fiscal bien diseñado, sino porque no existe ningún esquema. Administrar ingresos y gastos asignados por el gobierno central no es lo mismo que tener la facultad de decidir sobre ellos.

1) Esquema de ingresos públicos

Salvo el impuesto a la explotación minera, en Chile los gobiernos regionales no generan recursos propios vía tributación, dependiendo casi totalmente de los fondos asignados por el gobierno central.

Aunque la ley faculta a los gobiernos regionales para solicitar al gobierno central el traspaso de ingresos adicionales, este mecanismo no ha sido utilizado hasta la fecha (Chile 2000, 50). Es probable que la dependencia final de los intendentes del Presidente de la República inhiba el uso de este recurso legal.

Además de las transferencias desde el gobierno central a través del FMC y las ISAL, la principal fuente de ingresos de las municipalidades son los impuestos a las propiedades (contribuciones) y los permisos de circulación para automóviles. Los gravámenes a las propiedades son definidos por ley como un "impuesto nacional para beneficio municipal", lo cual significa que las decisiones más relevantes con respecto a exenciones, bases impositivas y tasas son mantenidas como prerrogativas del gobierno central (Marcel 1994, 108). En la actualidad las contribuciones pueden variar en un rango de entre 2.5 y 5.0 por mil del valor fiscal de las propiedades (Chile 2000, 49), lo que representa un radio de acción muy limitado para los gobiernos locales que genera un efecto mínimo sobre la gestión macroeconómica.

Las municipalidades cuentan con ingresos adicionales por concepto de patentes comerciales (incluidas las de venta de alcoholes), los derechos de aseo, las licencias de conducir, las transferencias de vehículos usados y otros derechos establecidos mediante ordenanzas municipales (Chile 2000, 119). El endeudamiento directo por parte de los gobiernos subnacionales pudiera ser una fuente potencial de recursos; sin embargo, cada operación debe ser autorizada por ley (Marcel 1994, 108), lo cual hace dicho mecanismo inoperante.

A través de todas estas fuentes los recursos municipales reales se han más que duplicado en la última década, creciendo por sobre el PIB nacional (Chile 2000, 49), sin incluir endeudamiento. La composición de los ingresos públicos es la que se presenta a continuación:

Cuadro 1
PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL INGRESO PUBLICO
POR NIVEL DE GOBIERNO

Año	Central	Regional	Municipal
1990	93.5	0.1	6.4
1991	93.2	0.2	6.5
1992	93.1	0.2	6.7
1993	92.9	0.2	7.0
1994	93.0	0.2	6.8
1995	92.6	0.1	7.3
1996	92.2	0.3	7.5
1997	92.1	0.2	7.6
1998	91.6	0.2	8.1

Fuente: SUBDERE (en Chile 2000, 118).

En el Cuadro 1 se observa una altísima concentración de los ingresos públicos en el gobierno central, al mismo tiempo que la participación de los gobiernos regionales es marginal. Por otro lado, la situación relativa de las participaciones en el tiempo es más bien estática.

2) Esquema de gasto público

Dado que la propuesta de presupuesto regional es diseñada por el Intendente -funcionario de confianza del Presidente-, y que el consejo regional no tiene capacidad de negociación puesto que sólo establece prioridades entre proyectos de inversión alternativos, el presupuesto regional no produce déficit fiscal. Por otro lado, a partir de 2001 el presupuesto nacional contempla la obli-

gatoriedad de una superávit estructural de un 1 por ciento⁷, además de la diferenciación entre gastos permanentes y gastos temporales.

Las cifras que se presentan en el Cuadro 2 a continuación revelan una reducción en la participación del gobierno central con un aumento por parte de los gobiernos municipales y de los regionales. Se observa además un crecimiento más acelerado en la participación de los regionales con respecto a los comunales. En efecto, en nueve años el gobierno central ha reducido su participación en 6,3 puntos porcentuales. De esta cifra 3,5 puntos han comenzado a ser gastados por los gobiernos regionales, mientras que 2,8 puntos han ido a los gobiernos municipales.

Cuadro 2
PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL GASTO PUBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO

Año	Central	Regional	Municipal
1990	87.3	1.3	11.4
1991	87.1	1.4	11.5
1992	86.1	1.5	12.4
1993	85.7	2.6	11.7
1994	84.3	2.8	12.9
1995	84.0	2.9	13.1
1996	82.9	3.4	13.7
1997	81.7	4.1	14.2
1998	81.0	4.8	14.2

Fuente: SUBDERE (en Chile 2000, 118).

Aunque la participación en los gastos presenta una tendencia de crecimiento más rápida que en los ingresos para las regiones y las comunas, debe considerarse que el gasto está fuertemente condicionado a los ingresos. En efecto, a nivel regional el 80 por ciento del FNDR y el 93 por ciento de las ISAR tiene algún tipo de condicionamiento. Por su parte, sobre el 50 por ciento del gasto municipal está condicionado por las subvenciones de salud y educación (Chile 2000, 119), las cuales han aumentado en un 70 por ciento en el caso de salud y en un 86 por ciento en el caso de educación entre 1991 y 1998. A su vez los municipios han debido utilizar un 22 por ciento de sus ingresos extra subvenciones para financiar salud y educación (Chile 2000, 120).

⁷ Se considera que el Presupuesto de la Nación tiene un componente estructural y uno temporal. El primero incluye la variación de ingresos y gastos de acuerdo a la evolución de la economía en el mediano plazo, mientras que el segundo responde a variaciones coyunturales en estas cuentas.

Un problema importante en las subvenciones en salud y educación es que no consideran factores diferenciadores en la demanda de estos servicios, tales como: situación socioeconómica de la población beneficiaria y aspectos territoriales como ruralidad y accesibilidad de los servicios (Chile 2000, 120).

En definitiva, los gobiernos subnacionales manejan relativamente mayores flujos de recursos que hace 10 años, aunque en realidad no deciden su uso. Por lo mismo, aunque la estabilidad macroeconómica no está comprometida, la situación fiscal de los gobiernos locales es precaria dado que el gobierno central no les otorga los recursos suficientes para cumplir con las tareas que les ha asignado.

IV. ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO: UNA EVALUACION PROSPECTIVA

Aunque el proceso mismo apunta hacia mayores grados de descentralización, en Chile no existe claridad acerca del modelo que se quiere lograr. Según el propio diagnóstico de la SUBDERE -organismo del gobierno central responsable del tema- hasta el momento sólo ha sido posible observar un conjunto de medidas fragmentarias y desvinculadas de una política integral de descentralización (Chile 2000, 6).

En cualquier caso, es evidente que es en el ámbito de los gobiernos regionales donde se requieren mayores avances. Al respecto, es posible identificar en la discusión pública dos opciones al status quo: una ficticia que corresponde al establecimiento de un estado unitario regional; y la otra real, que corresponde un estado unitario descentralizado.

Existen dos elementos diferenciadores principales entre un estado unitario regional y un estado unitario descentralizado. El primero es la existencia de una autoridad regional elegida en forma directa, que además de las tareas de administración, ejerce las de gobierno interior. El segundo es la presencia en el estado unitario regional de iniciativa legal sujeta a la Constitución como una atribución de autonomía política (Cea 1995). Esta autonomía no sería originaria, sino que otorgada por el Estado. Tampoco sería soberana, puesto que las regiones no tienen la potestad constituyente, pero sí la potestad legislativa (Nogueira 1997, 11).

La implementación de un estado unitario regional es imposible en Chile dadas las actuales circunstancias de democracia imperfecta, fuerte régimen pre-

sidencial, falta de interés de la sociedad civil, y sobretudo identidades regionales rudimentarias, basadas en territorios sin cohesión geográfica, económica y cultural. Otros proponen alcanzar el modelo de estado unitario regional como una etapa final después de la consolidación del estado unitario descentralizado (Tobar 1998, 313).

Un estado unitario descentralizado no posee la potestad de constituyente del estado federal, ni tampoco la potestad legislativa del estado unitario regional, pero sí posee potestades administrativas y financieras en un marco de autoridades políticas regionales elegidas (Nogueira 1997, 18). Dadas las orientaciones que la comunidad política y académica maneja actualmente es necesario poner énfasis en el componente fiscal de la descentralización entendiéndolo no como la administración de recursos asignados, sino con la generación, por lo menos en parte, de los ingresos y con la decisión no condicionada de su uso.

1. Mejoras en eficiencia económica

Según lo planteado en la sección de evaluación del sistema actual, las potenciales mejoras en la eficiencia económica en Chile tienen que ver, por un lado, con el fin de la doble dependencia de los intendentes y, por otro, con el traspaso de algunas funciones a los gobiernos regionales.

1) Dos roles, dos autoridades distintas

En un estado unitario descentralizado tradicional, el gobierno regional -compuesto por el intendente y el consejo regional- debieran ser elegidos directa o indirectamente por la ciudadanía y hacerse cargo de todas las funciones de impacto regional. Sin embargo, en Chile se propone la separación del doble rol del intendente en dos personas diferentes (Nogueira 1997 y Boisier 1998). Las atribuciones de gobierno interior, particularmente las funciones de orden y seguridad quedarían en manos del intendente o delegado nacional, el cual seguiría dependiendo jerárquicamente del Presidente de la República. Adicionalmente, el rol de ejecutivo del gobierno regional debiera ser asumida por un presidente regional, elegido directamente por los ciudadanos de cada región.

Bajo este esquema, los secretarios regionales ministeriales debieran dejar de ser los ejecutores de las políticas y programas del gobierno central y convertirse en supervisores de los gobiernos regionales a fin de que los programas se mantengan dentro del marco político y presupuestario del gobierno central

(Correa 1998, 266).

En el debate público los intendentes debieran mantener su dependencia jerárquica del Presidente de la República, pero no deben presidir los consejos regionales, ni ser los conductores del desarrollo regional. Los intendentes deben asegurar la coordinación del gobierno regional con el central, el cual actúa a través de los servicios públicos desconcentrados. Sería tarea de los presidentes regionales dirigir las estrategias de desarrollo (Correa 1998, 267).

Es posible que la elección de los presidentes regionales aumente la eficiencia económica al tener ellos acceso a una información más ajustada a las preferencias de los votantes; sin embargo, dado que sólo estarían actuando en el ámbito del desarrollo regional, existiría un amplio sector de bienes y servicios públicos donde no se observarían mejoras de eficiencia.

Por otro lado, las mejoras en eficiencia económica son inciertas, puesto que dependen de otros elementos que no están presentes en el debate público sobre descentralización, tal como que la elección de los presidentes regionales aumentaría adicionalmente la eficiencia económica si se contemplan mecanismos efectivos de participación más allá de una elección periódica.

En efecto, aun cuando los ciudadanos logran expresar sus preferencias por bienes y servicios públicos a través del voto, los mecanismos de responsabilización (*accountability*) no asegurarían que las autoridades electas implementen el programa más votado o que dispongan de los recursos políticos y económicos para hacerlo (Prud'homme 1995, 207-8). En cualquier caso, esta dimensión política de la descentralización no debe ser descuidada. Estudios recientes en Chile demuestran que el grado de participación ciudadana a través de los consejos regionales y locales es mínima (Lira y Marinovic 1999). Desde esta perspectiva, ciertamente hay un potencial no realizado de eficiencia, que tampoco es considerado en el debate público través de propuestas concretas.

2) **Descentralizar todas las funciones**

La política de descentralización del gobierno de Lagos señala que el gran número de funciones administrativas y de provisión de bienes y servicios públicos actualmente en manos del gobierno central debieran ser traspasado gradualmente a los gobiernos subnacionales. Un mecanismo para lo anterior es comenzar en algunos casos por desconcentrar la función, para luego descentralizarla propiamente (Chile 2000, 80). Bajo este esquema los intendentes

seguirían a cargo de la gestión de los servicios públicos desconcentrados. De esta manera, según La Moneda, se ganaría en eficiencia al adecuar la oferta de servicios a las necesidades regionales, pero al mismo tiempo se mantendría el control de los mismos (Chile 2000, 93); loable reconocimiento público de honestidad política.

La Moneda propone que la externabilidad de las funciones sea el criterio rector de decisión, quedando los principios de equidad y economías de escala como excepciones a la regla (Chile 2000, 117).

En este contexto, la política de descentralización del gobierno de Lagos propone que se mantengan a nivel central las funciones de gobierno interior, defensa, justicia, seguridad pública, previsión social, y regulación productiva. En cuanto a las funciones y agencias descentralizables se cuentan las de infraestructura intermedia y promoción productiva. Funciones compartidas debieran ser educación, salud, vivienda y empleo (Chile 2000, 81).

El gobierno de Ricardo Lagos es cauto con respecto al señalar que el objetivo general de su política de descentralización es traspasar poder de decisión y recursos a los gobiernos regionales y locales "para la gestión del desarrollo económico, social y cultural de sus respectivos territorios..." (Chile 2000, 8). En este contexto limitado de funciones, la administración de bienes y servicios públicos seguirá en manos del gobierno central, mientras que sólo la "gestión del desarrollo" (léase, planificación, promoción productiva y fijación de prioridades de inversión pública) verán avances descentralizadores.

La política presidencial no profundiza mucho sobre casos específicos, por lo que es necesario recurrir a otras fuentes. La transferencia de funciones consideradas básicas para un avance del proceso de descentralización se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

FUNCIONES E INSTRUMENTOS A DESCENTRALIZAR

Función	Instrumento
Capacitación laboral	- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)
Promoción del turismo	- Servicio Nacional del Turismo (SERNATUR)
Promoción de la investigación científica y tecnológica	- Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) - Fondo de Fomento de la Ciencia y la Tecnología (FONDEF) - Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo
Inversión social	- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
Fomento del deporte y la recreación	- Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER)
Desarrollo urbano	- Competencias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Preservación del medio ambiente	- Comisiones regionales de medio ambiente (COREMA)
Desarrollo agropecuario	- Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
Preservación de los recursos forestales	- Corporación Nacional Forestal (CONAF)
Administración de los bienes fiscales, aguas y bordes costeros	- Secretarías regionales ministeriales de Bienes Nacionales
Fomento de la cultura	- División de Cultura del Ministerio de Educación - Fondo del Arte y la Cultura (FONDART) - Dirección de Bibliotecas, Archivos y Muscos (DIBAM)
Fomento de la producción	- Corporaciones de fomento productivo regionales - Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) - Programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas - Programas de fomento pesquero - Programas de fomento de la pequeña minería - Programas de transferencia tecnológica
Provisión de bienes y servicios públicos	- Empresas públicas que operen en la región
Planificación regional	- Secretarías regionales de planificación y coordinación (SERPLAC)
Regulación del sistema de transporte regional	- Competencias del Ministerio de Transportes
Desarrollo social	- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) - Junta Nacional de Jardines Infantiles JUNJI - Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) - Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) - Instituto Nacional de la Juventud (INJ) - Fundación Prodemu - Fundación Integra

Fuentes: Tobar (1998, 318-21), Marinovic (1999), y Martelli y Valenzuela (1999, 33-4).

En definitiva, las responsabilidades que bajo este esquema aún se plantean como de responsabilidad del gobierno central son: seguridad interna, orden público y extranjería; administración de justicia y sistema penitenciario; fiscalización laboral, previsional, sanitaria y agrícola; administración de subsidios nacionales a las personas; proyectos de infraestructura nacional (carrete-

ras y mega proyectos de riego); recaudación de impuestos internos y tesorería, aunque debiera asegurarse la participación de representantes de los gobiernos regionales en los consejos del Servicio de Impuestos Internos y de la Tesorería General de la República; y área social que negocia fondos regionales y municipales (Martelli y Valenzuela 1999, 29).

Con respecto a cuáles serían las consecuencias generales de un traspaso de funciones, es posible anticipar que la descentralización generará una competencia interregional beneficiosa; además, sistemas innovadores en la provisión de servicios podrán ser replicados por otras regiones.

Si se considera que las capacidades de las burocracias regionales son inferiores a aquellas de la burocracia central, entonces debe preverse que el traspaso de funciones generará problemas administrativos importantes. Una forma de evitarlos puede ser incentivar el traspaso de funcionarios, el cual no es automático en el caso de servicios que no cuentan con oficinas regionales o provinciales. Además debe considerarse un programa de capacitación intensivo que permita suplir la posible pérdida de recursos humanos calificados.

En relación al peligro de aumento de actos de corrupción, debe tomarse en cuenta mecanismos de control y transparencia pública a nivel regional y local que minimicen su ocurrencia. La denuncia de irregularidades a propósito del reciente cambio de mando en las alcaldías entrega evidencia circunstancial de la importancia de reforzar dichos mecanismos.

Una estrategia correcta de traspaso de funciones debiera hacerse caso por caso. Para determinar lo anterior se puede asignar alta, media o baja descentrabilidad según los criterios de externabilidad, valoración y tecnicidad de cada uno (Prud'homme 1995, 215-6). El Servicio de Cooperación Técnica, por ejemplo, no sería el mejor candidato para ser descentralizado puesto que posee una externabilidad media, dado que el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas en una región puede generar efectos en el empleo y la competitividad en regiones aledañas. Su valoración es alta, puesto que es posible cobrar a las empresas el costo de los servicios, y su tecnicidad es alta, porque las tareas de consultoría requieren de un alto grado de *expertise*.

Como se indicó anteriormente, los seguros se benefician de la capacidad de captar el mayor número de asegurados a fin de distribuir el riesgo (*pooling*) y de esta forma disminuir el valor de las primas; por lo mismo, un posible seguro de desempleo no debiera ser descentralizado, mientras que el mismo criterio debiera aplicarse al Fondo Nacional de Salud (FONASA).

2. Redistribución: mejorar asignación de los fondos y mantener centralizados los impuestos a los recursos naturales

Los aspectos más importantes para el avance en materia de redistribución se refieren a los fondos de transferencias desde el gobierno central y a la asignación de tributos a los gobiernos subnacionales.

Con respecto a las transferencias, actualmente los gobiernos regionales se limitan a establecer prioridades entre los proyectos de inversión previamente preparados por el gobierno central. Bajo un estado unitario descentralizado el gobierno central mantendría parcialmente su prerrogativa de promover determinadas políticas al tener que negociar su diseño, pertinencia e implementación con los gobiernos regionales (Martelli y Valenzuela 1999, 29). Esto es lo que sucedería con los fondos de redistribución (Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo Común Municipal, y Fondo Solidario de Inversión Social).

Demás está decir que estos últimos no debieran descentralizarse puesto que están destinados a disminuir la inequidad interjurisdiccional. Además, las posibles disminuciones en la inequidad intrarregional que son posibles cuando existen grandes jurisdicciones no se da en Chile, puesto que el tamaño de las regiones es pequeño y existe una gran concentración de la riqueza y la actividad productiva en tres regiones (Metropolitana, Aconcagua y Bío-Bío).

El mismo criterio vale para otros fondos y agencias que han sido presentadas como descentralizables: el Fondo de Fomento de la Ciencia y Tecnología (FONDEF), el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo, y los programas de fomento productivo. De lo contrario aparecerían niveles de producción dispares de estos bienes públicos entre las regiones, lo que en definitiva reforzaría la concentración de estas actividades. Si se quiere revertir la tendencia natural a la concentración de la actividad productiva señalada por Krugman (1998) deben mantenerse centralizados los instrumentos de fomento productivo y tecnológico. En cualquier caso, éstos debieran tener una estructura desconcentrada.

Con respecto a las atribuciones tributarias, la política de descentralización del Presidente Lagos propone analizar la factibilidad de descentralizar los tributos regionales para la explotación y uso de recursos naturales no renovables, ingresos asociados al patrimonio regional (terrenos públicos, edificaciones y mobiliario, parques nacionales, etc.), tributos específicos para obras de desarrollo, además de introducir un esquema de coparticipación del IVA (Chile 2000, 121).

Debe tenerse especial cuidado en la asignación a los gobiernos subnacionales de impuestos que puedan aumentar la inequidad entre las jurisdicciones. Materializar la actual atribución constitucional de imponer tributos sobre actividades y bienes de carácter regional o local es una propuesta factible que debe excluir a los recursos naturales debido a su potencial para aumentar la inequidad interregional. La posesión de estos recursos es muy heterogénea a lo largo del país. Si se impusiera, por ejemplo, un tributo sobre la explotación forestal de beneficio regional se produciría un brecha importante entre las regiones del sur y las del centro y norte.

Aparte de esta última propuesta, las mejoras en la equidad distributiva parecen aseguradas, puesto que las mociones tributarias no se dirigen a traspasar a las regiones la fijación de tasas a los impuestos a la renta de las empresas. Se trata de proyectos de recaudación y mayor participación, los cuales si no en términos de equidad, sí tienen efectos macroeconómicos importantes.

3. Gestión macroeconómica: descentralizar con cautela

La política de descentralización del Presidente Lagos señala que en el Chile del bicentenario (2010) existirá una ley de rentas regionales que aseguraría la autonomía de las regiones en la asignación de recursos (Chile 2000, 17). Aunque se propone también incluir glosas diferenciadas por región en la Ley de Presupuesto de la Nación, el grado de complejidad de la propuesta es aún muy rudimentario.

Lo mismo ocurre con la propuesta de permitir el endeudamiento a los gobiernos regionales y locales, la cual aunque presente en el debate público no ofrece un grado de elaboración que permita anticipar su implementación ni en el corto ni en el mediano plazo (Chile 2000, 122). De hecho, no existen estudios profundos sobre la aplicabilidad de esta atribución más que la idea de resguardos en cuanto a que el endeudamiento se haga como proporción a sus ingresos (30 por ciento del presupuesto anual) y capacidad de pago, además de estar restringido al financiamiento de proyectos de inversión (Martelli y Valenzuela 1999, 37). También se propone que cada operación crediticia sea autorizada por el Congreso Nacional (Tobar 1998, 319), lo cual es una prevención adecuada que, sin embargo, puede resultar en su inoperancia o bien en el pago de favores políticos dependiendo del signo ideológico de la mayoría parlamentaria y del gobierno subnacional solicitante.

La coparticipación sobre los impuestos nacionales (IVA, Renta, Aduanas, Específicos, Actos Jurídicos) teniendo además la posibilidad de fijar la tasa

impositiva regional sobre rangos específicos y aplicar sobretasas regionales (Martelli y Valenzuela 1999, 38-39; Chile 2000, 122), es una propuesta que debe ser rechazada dado el carácter procíclico que tienen, además de las dificultades administrativas que representan.

Con respecto al gasto, hay quienes sugieren que la descentralización fiscal se haga efectiva a través del gasto público y no de la recaudación (Schilling 1997, 33; Lira 1997, 73). Como se ha señalado esta política tiene consecuencias para la gestión macroeconómica y redistributiva, pero por sobre todo no se contradice con un esquema de descentralización fiscal efectiva en el cual los gobiernos subnacionales internalizan el costo de sus decisiones de gasto.

En lo que se refiere al traspaso de funciones a los gobiernos subnacionales, es posible predecir que éstos serán objeto de demandas sociales dispares. Por ejemplo, las necesidades de capacitación para jefes de hogar en Lota serán muy distintas a aquellas de los jefes de hogar de Las Condes. Es más, es probable que en esta última comuna la demanda principal sea seguridad pública y no capacitación.

Es posible que una definición central laxa sobre gasto social subnacional comprometa la estabilidad macroeconómica cuando se trate de ítemes procíclicos de gasto, tales como programas desempleo, los cuales tienen un efecto fuerte sobre la demanda agregada, además de migraciones netas a aquellas regiones o comunas con mayor gasto social. Por lo mismo, para evitar estos problemas debieran preverse mecanismos tales como la fijación presupuestaria anual o plurianual del gasto social y/o un margen de acción limitado a un rango estrecho.

Debe ponerse énfasis en el debate nacional que cualquier traspaso de funciones debe ir acompañado de los recursos financieros necesarios, sea como transferencias desde el gobierno central, sea como cargo a los usuarios, a fin de no comprometer la situación fiscal de los gobiernos regionales y locales. Este no es sólo un requerimiento teórico, sino que la propia experiencia previa de Chile con la educación municipalizada.

IV. CONCLUSIONES

La teoría y la práctica de la descentralización fiscal y funcional entregan importantes lecciones de las cuales el debate público chileno puede beneficiarse. Existen ganancias potenciales significativas si el proceso de descentralización continúa, pero a la vez deben considerarse con cautela las lecciones y problemas potenciales que han sido tratados en este estudio.

La principal lección es que si bien la descentralización es un derecho político de las comunidades regionales y locales, existe una disyuntiva económica que no sólo afecta a dichas unidades territoriales, sino que al país en su conjunto. Los distintos niveles de gobierno enfrentan incentivos disímiles para promover estos objetivos, por lo que habrá funciones específicas que deben permanecer a cargo del gobierno central si se desea conseguir determinados objetivos tales como estabilidad macroeconómica, eficiencia económica y equidad interregional.

La tendencia actual en Chile a una mayor participación de los gobiernos regionales y municipales en los ingresos públicos y las decisiones sobre el gasto no compromete la estabilidad macroeconómica, principalmente porque la total autonomía financiera está aún muy lejos de ser una realidad. La descentralización de la función de hacienda -no sólo a través de la recaudación de cierto tipo de tributos, sino que también la decisión de fijar tasas a fin de atraer inversión y limitar actividades que generen externalidades negativas- podría significar un giro sustancial al proceso de no contar con los resguardos apropiados. La experiencia de otras naciones de la región sugiere que esto no sólo atentaría contra el interés del país en su conjunto, sino que también contra las regiones y comunas que verían debilitadas políticamente sus demandas por mayor autonomía.

Cautela no significa inactividad, pero sí un proceso concienzudo y de avance progresivo. Por ejemplo, el traspaso de servicios, fondos y oficinas ministeriales no puede hacerse en paquete, como es la intencionalidad en el debate actual, sino que de acuerdo a los méritos descentralizadores de cada uno de ellos.

En el caso de Chile los mayores beneficios que el país podría percibir son realizables en el ámbito de la eficiencia económica a través de la separación del doble rol del intendente en dos autoridades distintas, una de las cuales -el presidente regional- debiera ser electa. Los efectos económicos que tal medida conllevaría son difíciles de cuantificar; sin embargo, una vez implementada le otorgarían un impulso político importante al proceso descentralizador.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aghón, Gabriel, y Herbert Edling (1997), "Descentralización fiscal en América Latina: algunas lecciones y nuevos desafíos". En CEPAL/GTZ. *Descentralización fiscal en América Latina; nuevos desafíos y agenda de trabajo*. (LC/L.1051). Gabriel Aghón y Hubert Edling (comps.). Santiago: Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- Artana, Daniel, y Ricardo López Murphy (1997), "Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana". En CEPAL/GTZ. *Descentralización fiscal en América Latina; nuevos desafíos y agenda de trabajo*. (LC/L.1051). Gabriel Aghón y Hubert Edling (comps.). Santiago: Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
- Blanco, Carlos. N/d. "Decentralization: A process of integral transformation". En UNDP (ed.), *Governance and Democratic Development in Latin America and The Caribbean*. New York: Oxford University Press.
- Boisier, Sergio (1994), "Regionalización, descentralización y desarrollo regional. Perspectivas político-administrativas en Chile". *Serie Ensayos*, Documento 94/23, Santiago: ILPES.
- Boisier, Sergio (1998), "Chile siglo XXI: descentralización del Estado o descentralización de la sociedad?". Artículo presentado en las "Jornadas de reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización" realizado en Viña del Mar el 8 y 9 de enero de 1998. En: *Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. Santiago: MIDEPLAN/SUBDERE/PNUD, septiembre.
- Brewer-Carías, Allen R. N/d. "The process of political decentralization in Latin America: A federalist perspective". En UNDP (ed.), *Governance and Democratic Development in Latin America and The Caribbean*. New York: Oxford University Press.
- Cca, José Luis (1997), "Hacia el Estado regional en Chile". *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 24, No.2, pp. 337-51.
- Chile (1993), *Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. Santiago: Ministerio del Interior (SUBDERE).
- Chile (2000), "Bases para una política de descentralización". *Documento de Trabajo*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. Santiago, octubre.
- Correa, Germán (1998), "Algunas reflexiones generales". Artículo presentado en el seminario "Hacia un modelo de Estado descentralizado" realizado en Viña del Mar en enero de 1998. En: *Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. Santiago: MIDEPLAN/SUBDERE/PNUD, septiembre de 1998.
- Lira, Luis (1998), Comentario en el seminario "Aspectos político-institucionales del proceso de descentralización" realizado en La Serena en septiembre de 1997. En: *Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. Santiago: MIDEPLAN/SUBDERE/PNUD, septiembre de 1998.
- Lira, Luis, y Fernando Marinovic (1999), "Estructuras participativas y descentralización: el caso de los consejos regionales en Chile". En: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR) (eds.). *Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el Marco de la Globalización*. Concepción: Ediciones Universidad del Bío-Bío.
- Krugman, Paul (1998), "Space: the final frontier". *Journal of Economic Perspectives*, Vol 12, No. 2, Spring, pp. 161-74.
- Marcel, Mario (1994), "Decentralization and development: the Chilean experience". En Gustav Ranis (ed.). En: *Route to Modern Growth: Latin America in the 1990s. Essays in*

- Honor of Carlos Díaz-Alejandro. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Marcondes, Claudia (1996), "Latin America: Introduction". En Patricia Mc Carney (ed.), *The Changing Nature of Local Government in Developing Countries*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies/University of Toronto Press.
- Marinovic, Esteban (1999), "Aptitud del GORE de la X Región para acceder al traspaso de la SERPLAC". Informe preparado para la Secretaría de Planificación y Coordinación de la Región de Los Lagos. Puerto Montt, octubre.
- Martelli, Giorgio, y Esteban Valenzuela (1999), "Propuestas de reformas a los gobiernos regionales para su fortalecimiento y democratización". Informe preparado para la Fundación Friedrich Ebert. Santiago, julio.
- McLure Jr., Charles E. (1995), "Comment on 'the dangers of decentralization' by Prud'homme". *The World Bank Research Observer*, vol 10, No. 2, August, pp. 221-6.
- McLure, Charles E. (1996), "Comment on 'Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects', by Vito Tanzi". En: *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington DC: The World Bank, pp. 317-22.
- Musgrave, R. (1969), "Theories of fiscal federalism". *Public Finance*, Vol. 24, No. 4, pp. 521-32.
- Nogucira, Alberto (1997), "Un modelo de Estado unitario descentralizado administrativamente y políticamente para Chile: reflexiones prospectivas de los gobiernos regionales a mediano plazo". Mimeo. Talca: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Prud'homme, Rémy (1995), "The dangers of decentralization". *The World Bank Research Observer*, vol 10, No. 2, August, pp. 201-20.
- Rosenfeld, Alcx (1995), "Descentralización y gobiernos locales". En GTZ/PGU. *¿Descentralizar en América Latina?*. Quito: Programa de Gestión Urbana GTZ/PGU.
- Schilling, Marcelo (1998), "Balance y perspectiva de la descentralización chilena". Artículo presentado en el seminario "Aspectos político-institucionales del proceso de descentralización" realizado en La Serena en septiembre de 1997. En: *Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. Santiago: MIDEPLAN/SUBDERE/PNUD, septiembre.
- Tanzi, Vito (1996), "Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects". En: *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington DC: The World Bank, pp. 295-316.
- Ter-Minassian, Teresa (1997), "Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: An overview". En: Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Tiebout, Charles M. (1961), *An Economic Theory of Fiscal Decentralization in Public Finance: Needs, Sources and Utilization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tobar, Manuel (1998), "Moderar el régimen presidencial por la vía de la descentralización". Artículo presentado en el seminario "Hacia un Modelo de Estado Descentralizado Chileno" realizado en Viña del Mar en enero de 1998. En: *Reflexión y Análisis sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. Santiago: MIDEPLAN/SUBDERE/PNUD, septiembre.
- Wildasin, David (1996), "Comment on 'Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects', by Vito Tanzi". En: *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington DC: The World Bank, pp. 322-8.