

¿Es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional un buen instrumento para reducir la Desigualdad territorial?

Carla Amtmann Fecci¹

Resumen

En este trabajo se evalúa el peso relativo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en el Gasto Público y sus criterios de asignación en base al objetivo de compensación territorial que le dio origen. Se constata, en perspectiva comparada con los países OCDE, el alto nivel de centralismo de los presupuestos nacionales en Chile y junto con ello, las altas tasas de desigualdad territorial. Considerando estas variables, se sostiene que el FNDR no tiene una participación sustantiva en el presupuesto nacional en miras a una descentralización fiscal y que sus criterios de asignación presentan distorsiones que no permiten que responda con coherencia a sus objetivos. En base a ello, y a la luz de una revisión de las experiencias de México, Colombia y la evidencia empírica, se recomienda el aumento del peso relativo del FNDR y el perfeccionamiento de sus criterios de asignación.

Introducción

La preocupación por impulsar políticas públicas que permitan disminuir las desigualdades territoriales ha marcado intensamente los debates en torno a la descentralización en las últimas décadas. En ese contexto, y considerando las variables que permiten afirmar que Chile es un país altamente centralizado y con importantes brechas territoriales, este trabajo se propone abordar elementos que permitan proyectar un mejoramiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (en adelante FNDR), que es hasta hoy el principal fondo descentralizado a nivel de los gobiernos regionales.

Nos parece pertinente el momento actual por el que atraviesa Chile para evaluar este fondo, primero, porque estamos prontos a elegir una nueva autoridad regional denominada Gobernador/a Regional, quien tendrá sus principales potestades en la administración del FNDR, lo que implicará entre otras cosas, -siguiendo las lecciones de la teoría secuencial de la Dr. Tulia Falletti (2010)- que, tras esta descentralización política, aumentará la presión por procesos de descentralización fiscal. La solicitud por más recursos regionales, la definición de su peso relativo en el gasto público subnacional, la fijación de los criterios de

¹ Profesora de Historia. Magister en Economía Aplicada a Políticas Públicas. Universidad Alberto Hurtado. Master of Arts in International Political and Economic Development. Fordam University. carla.amtmann.f@gmail.com

Este trabajo no podría haber sido realizado sin el permanente apoyo de Felipe Livert. Geógrafo, Magister en Economía Aplicada a Políticas Públicas. Universidad Alberto Hurtado (Chile) y Master of Public Administration. The London School of Economics and Political Science (Reino Unido). flivert@uahurtado.cl

asignación y el nivel de dependencia con el gobierno central al momento de definir el gasto, serán materia obligada de los siguientes años.

También la pertinencia está dada por las cuatro décadas de existencia del FNDR y el conjunto acumulado de modificaciones en sus criterios de asignación como en su peso relativo en las Inversiones de Decisión Regional, lo cual entrega importante información que, a la luz de los diversos estudios sobre experiencias internacionales e intensos debates entorno a la descentralización fiscal, permiten contar con herramientas para poner en evaluación este instrumento y proyectar mejoras.

Para abordar la evaluación de este instrumento necesariamente lo haremos desde los marcos analíticos que nos entregan los diversos estudios sobre descentralización, y entenderemos a ésta como la transferencia de responsabilidades, recursos o autoridad desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Subnacionales (en adelante GSN). Dentro de este proceso, distinguiremos entre la descentralización administrativa, política y fiscal.

La descentralización administrativa implica una transferencia de la gestión de programas, servicios o proyectos, o bien áreas completas de políticas públicas como, por ejemplo, salud o educación (Falleti, 2005).

La descentralización política por su parte tiene su principal pilar en la elección de las autoridades a nivel subnacional. Hablamos de descentralización política cuando estas dejan de tener asignaciones centralizadas, y pasan a ser electas directamente por los ciudadanos de la circunscripción subnacional correspondiente (Eaton, 2004).

La descentralización fiscal (en adelante DF) la entenderemos como un conjunto de políticas destinadas a incrementar los ingresos y la autonomía financiera de los GSN (Falleti, 2005; Letelier, 2012).

Considerando lo anterior, es interesante constatar como la descentralización se ha levantado como contrapunto a los intensos procesos de globalización de estas últimas décadas, que tienden a la homogeneidad cultural y lingüística, de modelos políticos y económicos. Tal como señala Rodríguez-Pose y Gill (2003), de la mano de la globalización hay una creciente tendencia por dotar de mayor relevancia a los territorios, existiendo un proceso de transferencia de poder hacia las regiones que ha sido intensivo estas últimas décadas.

En este contexto, los Estados Modernos en América Latina se han caracterizado por contar con estructuras de origen altamente centralistas que acompañaron todo el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX (Pinilla, Aguilera, Montero, 2013) y aunque algunos países tenían Constituciones federales como Venezuela, México o Brasil, las regiones no tenían más que el rol de unidades administrativas (Rodríguez-Pose y Gill, 2003). No obstante, ya a finales del siglo XX y comienzos del XXI diversos procesos de descentralización comienzan a tener lugar en nuestro continente, muchos de estos de la mano de impulsos democratizadores. Es indudable que, tras estos procesos, los gobiernos subnacionales en todo el mundo actualmente disfrutan de mayor autoridad y poderes que los que tuvieron hace algunas décadas atrás.

Pese a las dificultades que implica establecer periodos comunes debido a la diversidad de los procesos, Pinilla, D., Jiménez, J. y Montero, R. (2015) hacen un esfuerzo identificando en términos generales dos periodos. En la década del 80' estarían las reformas de "primera generación" donde destacan procesos de transferencias con bajos criterios de eficiencia y equidad, descentralizaciones administrativas fundamentalmente de la salud y la educación y una autoridad limitada en relación con la recaudación tributaria y gastos. A medida que surgieron problemas en los equilibrios fiscales, déficits locales, endeudamiento, como también bajos resultados en las expectativas democratizadoras, el debate sobre la eficiencia de la descentralización a nivel fiscal, se abrió camino de la mano de la "segunda generación" de reformas que enfatizaron en marcos institucionales más claros, descentralización no sólo vía gasto, sino que también del ingreso y mecanismos para favorecer la eficiencia fiscal (Salazar, 2004).

Siguiendo esta periodificación propuesta, nos atrevemos a proyectar una "tercera generación" de reformas que pongan principal énfasis en los desafíos de la cohesión territorial, donde fórmulas que apunten a la equidad se tornen fundamentales, en complemento con los mecanismos de incentivos fiscales asociados al desempeño de las gestiones regionales.

En este trabajo, partimos el análisis bajo el fundamento que Chile es un país centralizado y altamente desigual en términos territoriales, por tanto, procesos descentralizadores junto a instrumentos para mejorar la equidad fiscal a nivel territorial se tornan fundamentales.

En este escenario, y reconociendo el aporte del Federalismo Fiscal (Hayek, 1945; Tiebout, 1956; Oates, 1972) y los principios del teorema de la descentralización como primera generación de modelos teóricos normativos, nos distanciamos del énfasis puesto en la competencia entre los gobiernos subnacionales por la oferta de bienes públicos que generarían incentivos positivos para alcanzar el óptimo social entre el precio -impuestos- y la oferta -bienes públicos locales-. Estas premisas apuntan a que una condición para la descentralización fiscal es asegurar que los ingresos de los gobiernos subnacionales provengan fundamentalmente de lo que el propio gobierno local o regional pueda generar (Oates, 1993).

Muñoz, Pineda y Radics, (2017) establecen como contrapunto a esta afirmación, que un proceso de descentralización fiscal que procure un desarrollo territorial equitativo y que permita acortar las brechas en las capacidades económicas y fiscales, requiere también de un sistema de transferencias de igualación que promuevan la cohesión territorial -como busca serlo el FNDR- y se hagan cargo de las disparidades de los territorios.

Compartimos que el conocimiento de las necesidades locales se obtiene de mejor manera a nivel territorial, y en eso los avances argumentativos desde las ciencias políticas y administrativas han sido relevantes. En materia económica, atendemos a las críticas levantadas por múltiples economistas (Prud'Homme, 1995; Feltenstein y Iwata, 2005; Voit y Blume, 2012), y a los avances en las propuestas teóricas de la segunda generación positiva de la descentralización fiscal (Weingast, 2009; Oates, 2000), como también a la

búsqueda de alternativas descentralizadoras con mecanismos ecualizadores entre los territorios (Boadway & Hobson, 1993; Bird, 2000, Muñoz 2016, 2017).

No cabe duda de lo concluyente que es la identificación de múltiples factores que se consideran determinantes para que la descentralización sea eficiente. Pinilla, Aguilera y Montero (2014) así lo sintetizan, resaltando trabajos que consideran la gestión informal y la cultura política como el de Atkinson y Haran (2004), los intereses de los actores políticos y las instituciones como Banting y Corbett (2002), Khaleghian, (2003) el nivel de capital humano, el diseño de los criterios para las transferencias e impuestos señalado por Bahl (2010), entre otras variables.

Nos parece así relevante atender a las advertencias de Rodríguez-Pose (2003) quien demuestra que no necesariamente los esfuerzos descentralizadores han implicado avances en la disminución de las brechas de inequidad territorial, señalando la importancia de evaluar las medidas e instrumentos en base a las circunstancias preexistentes. En varios casos, como lo demuestra en su análisis empírico entre 26 países desarrollados y en vías de desarrollo (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2009), procesos de DF han implicado, al contrario, un aumento de las desigualdades.

Teniendo aquello en consideración, nos interesa por sobre todo analizar mecanismos que contribuyan a acortar brechas. Si bien, un proceso de DF incluye instrumentos de recaudación fiscal y endeudamiento en los GSN, entendemos también que necesariamente un sistema de transferencias fiscales que promueva una mayor equidad entre GSN es un componente esencial de todo proceso de descentralización (Boadway, 2006; Toloza, 2016; Muñoz, Pineda, Radics, 2017), no obstante, estos tienen que ser aplicados atendiendo la evidencia internacional y los necesarios ajustes para evitar resultados adversos. La promoción de transferencias de igualación o ecualizadoras (Muñoz, Pineda y Bone, 2016) apuntan en esa dirección.

Considerando lo anterior, en el primer apartado de este trabajo, entregamos datos comparados para caracterizar el nivel de centralismo de Chile, y junto con ello un análisis de variables que nos permiten entrar a una caracterización inicial de los niveles de desigualdad territorial existente. En el segundo apartado abordamos directamente las características del FNDR, tanto en la trayectoria de su peso relativo en el gasto público y en la Inversión de Decisión Regional, como sus criterios de asignación. Posteriormente, en el tercer apartado analizamos Colombia y México, como dos experiencias latinoamericanas que han atravesado procesos intensivos de DF, para obtener de ambos sus principales características, resultados y lecciones.

Finalmente culminamos en el último capítulo, con sugerencias para mejorar el FNDR, abordando los principales debates y aportes de la evidencia empírica y modelos teóricos, de manera de proponer diseños que garanticen equidad y eficiencia en la asignación de la inversión pública.

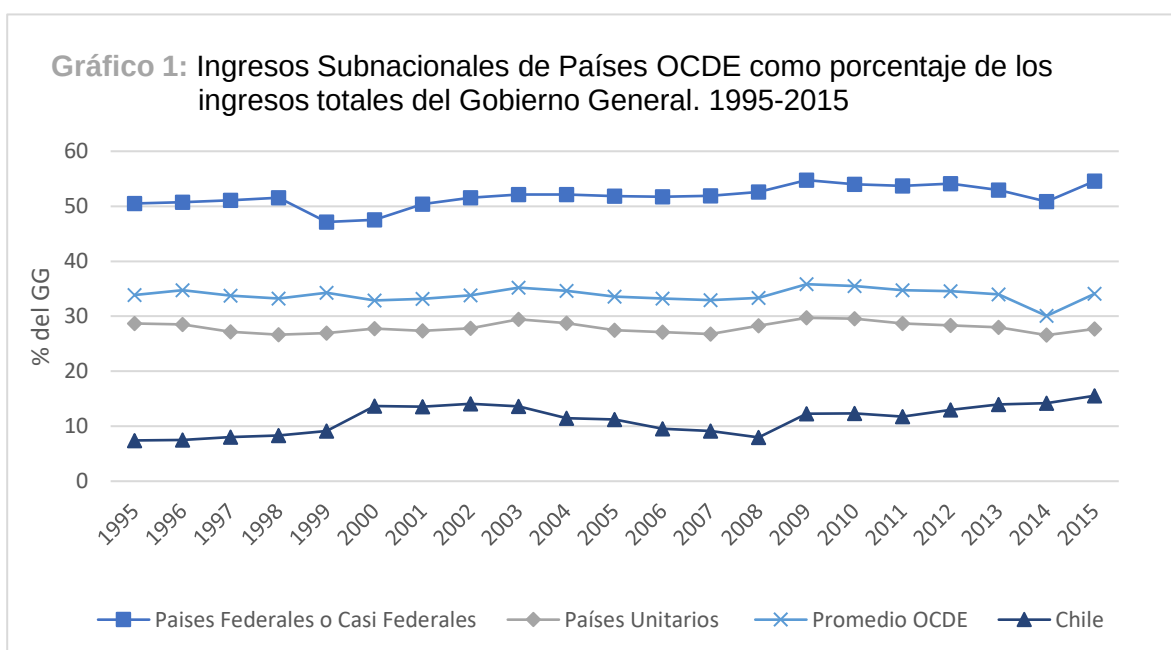
Centralismo fiscal y desigualdad regional en Chile

a) Comportamiento de Ingresos de los Gobiernos Subnacionales en países OCDE.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) distingue entre los 9 países miembros que tienen sistemas Federales o Casi Federales², y los otros 27 restantes identificados como países unitarios³, dentro de los que se encuentra Chile.

Si analizamos la trayectoria de los ingresos subnacionales en relación con el total de los ingresos de los GG de la OCDE, podemos constatar que Chile se encuentra por debajo de la media global y de países unitarios.

En promedio entre el año 1995 y 2015 los ingresos subnacionales en Chile han estado 28 puntos porcentuales por debajo de la participación que tienen los países unitarios, no obstante, mientras la participación anual se ha mantenido estable en el conjunto de países analizados, Chile dobló la participación de los ingresos subnacionales pasando de un 7,4% en 1995 a un 15,5% para el año 2015.

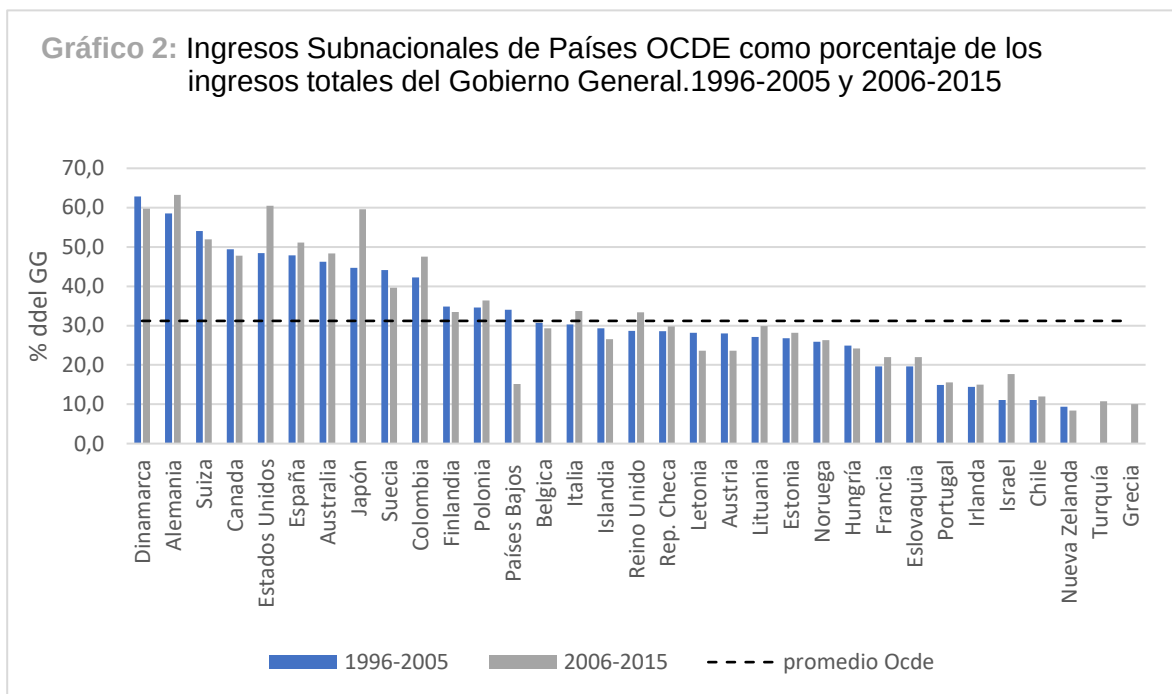


Elaboración Propia. Fuente: General Finance Statics (GFS). Revenue. IMF Data

² Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, México, España, Estados Unidos y Suiza

³ Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea del Sur, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Turquía, Reino Unido, Colombia y Suecia.

Durante los veinte años analizados, Chile se ha mantenido dentro de los cinco países⁴ con menor participación de los gobiernos subnacionales en las finanzas públicas, estando acompañado por Turquía, Grecia, Nueva Zelanda e Israel.



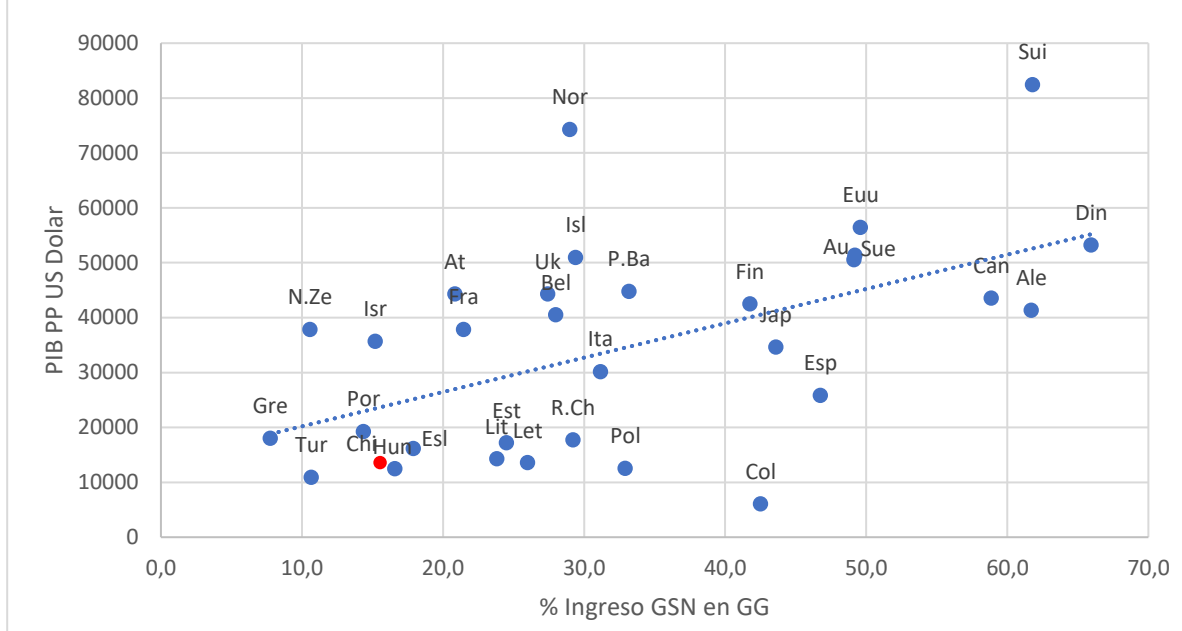
Elaboración Propia. Fuente: General Finance Statics (GFS). Revenue. IMF Data

Dentro de los estudios sobre federalismo y descentralización fiscal ha existido un debate interesante sobre la relación entre crecimiento e ingresos subnacionales (Oates, 1993; Bahl y Linn, 1992). Existe un hecho categórico a saber: la mayoría de los gobiernos de países desarrollados están más descentralizados, no obstante, si esto está directamente correlacionado y si alguna de las variables es una condición de necesidad previa para el desarrollo de la otra, es parte de otros estudios.

En lo que respecta a nuestra revisión y caracterización, nos interesa constatar que dentro de los países OCDE con similares PIB per cápita que Chile, este se encuentra entre los más centralizados en sus ingresos públicos junto a Grecia, Portugal y Turquía. Interesante es el caso de Colombia- el cual analizaremos más adelante- que siendo uno de los países con menor PIB per cápita dentro de la OCDE muestra importantes niveles de descentralización.

⁴ Incluye todos los países integrantes de la OCDE con excepción de Luxemburgo, México y Corea del Sur por no encontrarse información para los años requeridos. Turquía y Grecia no cuentan con información completa para primer periodo.

Gráfico3: Ingresos Subnacionales y PIB per cápita. Países OCDE. 2015



Elaboración Propia. Fuente: General Finance Statics (GFS). Revenue IMF Data y World Economic Outlook.IMF Data

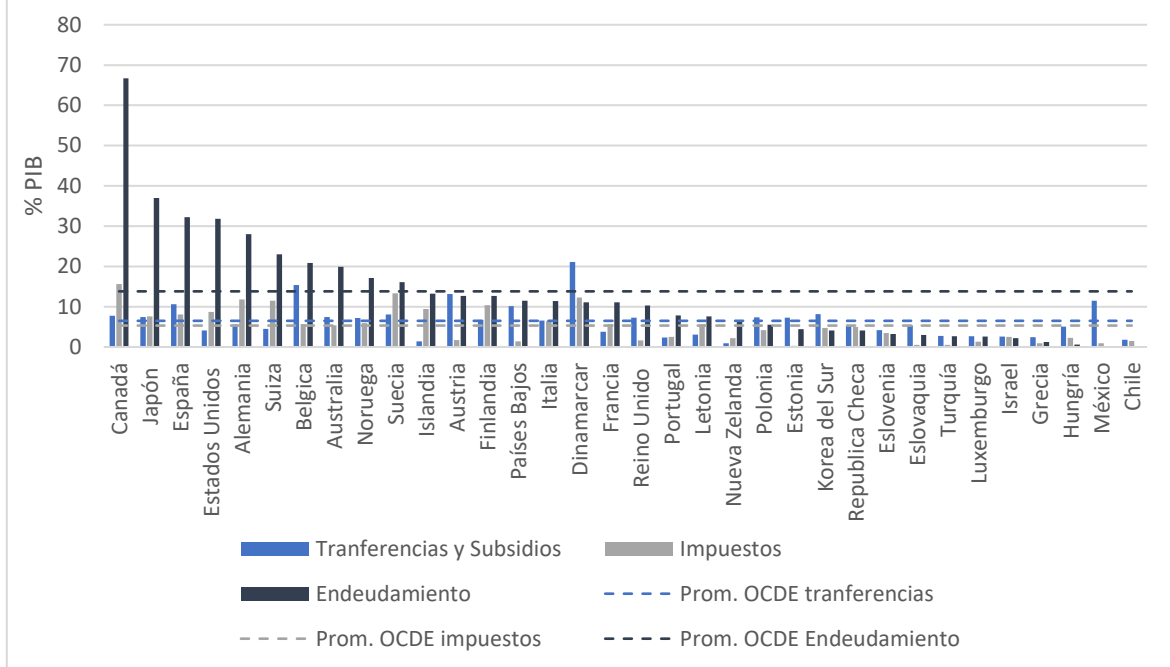
Las fuentes de financiamiento de los GSN se explican fundamentalmente por tres mecanismos: las transferencias, los impuestos y el endeudamiento. La modalidad más tradicional y preponderante -sobre todo en los países centralizados- son las transferencias, que consisten en el traspaso de recursos desde el gobierno central -o uno superior en la jerarquía⁵- a un gobierno subnacional.

Los ingresos vía transferencia en los países OCDE representaron -tal como se puede ver en el Gráfico 4- un promedio del 6,4% del PIB el año 2015. Chile tuvo un 1,8% de participación de las transferencias ubicándose en el límite inferior de la desviación estándar ocupando la última posición.

En relación con los impuestos para este mismo año 2015, el promedio de los países OCDE fue de 5,3% del PIB, y Chile presentó una participación del 1,5%, dentro de lo cual no se encuentran impuestos subnacionales a nivel regional ya que estos son exclusivos del gobierno central y de los municipios. El impuesto territorial y de patentes son los más relevantes a nivel municipal, no obstante, la mayor parte de los impuestos en Chile son de recaudación centralizada.

⁵ Pueden existir transferencias desde los Gobiernos subnacionales regionales, provinciales o federales a los locales y, por tanto, no es una acción exclusiva del Gobierno Central.

Gráfico 4: Deuda, Transferencias e Impuestos en los GSN como porcentaje del PIB. Países OCDE. 2015



Elaboración Propia. Fuente: Ocde.Stat. Subnational Government Structure and Finance. 2015⁶

Finalmente, el endeudamiento es el tipo de ingreso subnacional dentro de los países OCDE con mayor dispersión, teniendo una desviación estándar de 13,7 puntos porcentuales sobre el PIB. Tal como revisaremos más adelante, la tendencia, no obstante, ha sido poner límites y controles al nivel de endeudamiento subnacional, por las dificultades que genera contar con el respaldo último del Gobierno Central y el efecto de riesgo moral que genera.

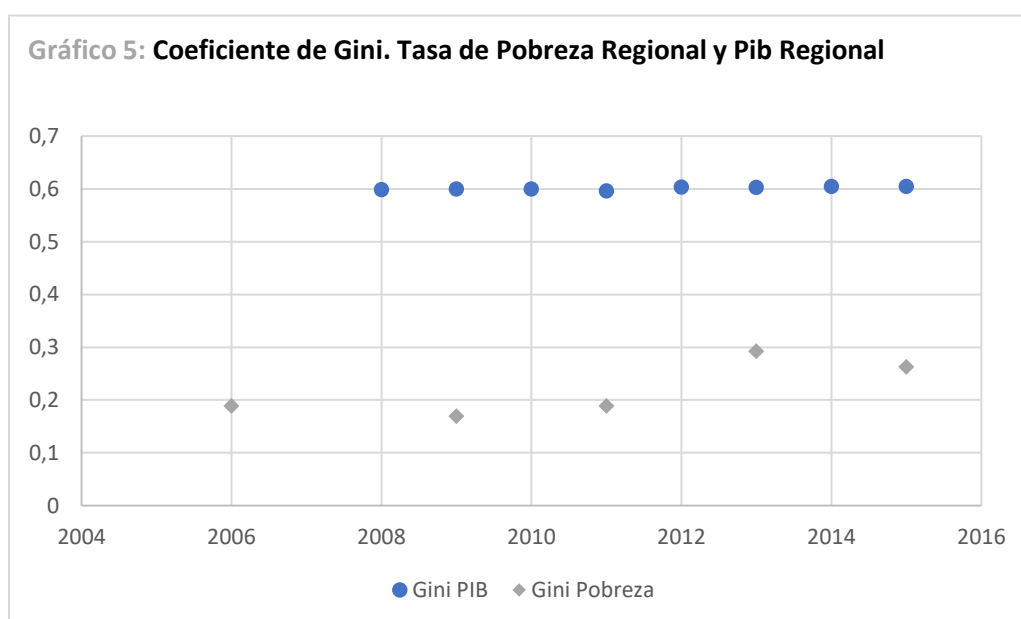
b) Desigualdad Regional de Chile

Una pregunta relevante a la hora de evaluar distintos mecanismos de DF es si esta aumenta o disminuye las disparidades entre las regiones. Rodríguez-Pose y Ezcurra (2009) enfrentan esta interrogante enfatizando que existen muchos estudios empíricos pendientes en esta materia, aportando ellos con un modelo de medición en base a la construcción de un coeficiente de variación territorial que, como variable dependiente, evalúa el impacto que en ella tienen la descentralización fiscal y política. Interesantes conclusiones lograron en ese entonces, donde el impacto resulta negativo en los países subdesarrollados y con bajas capacidades institucionales, y positivo o neutro para países desarrollados.

⁶ En Ocde Stat SGSF 2015 no se encuentra incorporado por el año 2015 Colombia y no tiene información de endeudamiento detallada de México ni Chile.

Tras los siguientes años a esta investigación, encontramos estudios que han centrado su atención en la relevancia de las transferencias en las estructuras de financiamiento subnacional que persigan la equidad fiscal (Muñoz, Radic y Bon, 2016), enfrentando así las dificultades de una descentralización sostenida sólo vía generación de ingresos propios, y aportando a la igualación de las capacidades productivas y fiscales de cada territorio.

Para tener una mirada general de los niveles de desigualdad en Chile, revisaremos en primer lugar dos coeficientes de Gini construidos en base al PIB regional y la tasa de pobreza regional. Siendo importante afirmar la relevancia que tiene para el país la incorporación de mediciones de desigualdad territorial oficiales, y para los investigadores avanzar en la conjugación de variables que permitan profundizar indicadores pertinentes para esta materia.



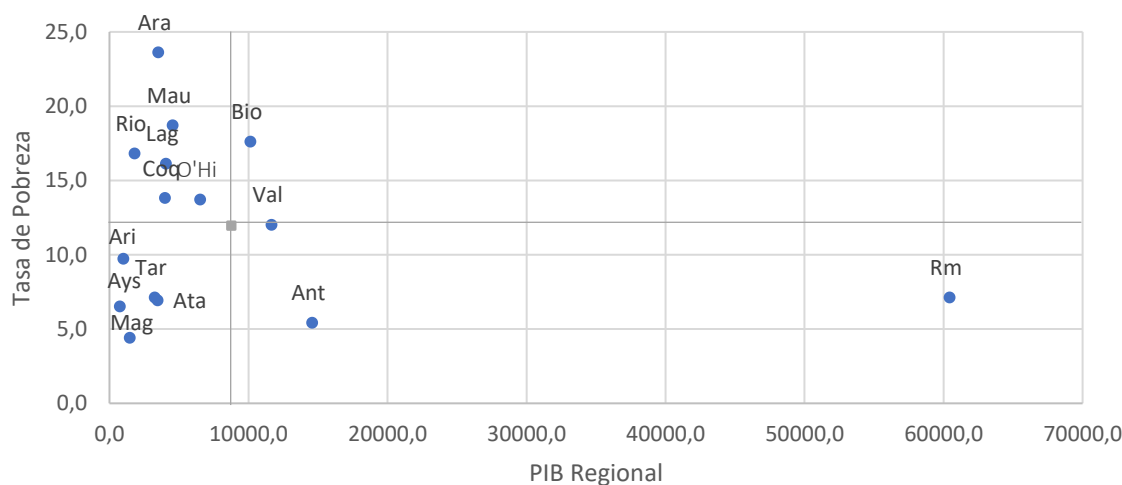
Elaboración Propia. Fuente: Serie de Datos PIB a precio constante Regionalizado. Subdere.

Como podemos apreciar, se presenta de manera sostenida altos niveles de desigualdad entre el producto interno bruto de cada región. En América Latina, tal como constatan Muñoz, Pineda y Bone (2016) las disparidades en la base económica de los niveles subnacionales son en promedio, cuatro veces más alto que el promedio OCDE, siendo Chile parte de esa tendencia. La distribución de la pobreza por su parte presenta un menor nivel de desigualdad en comparación con el PIB, no obstante, esta ha tenido una tendencia hacia el aumento en los años analizados.

Esta primera aproximación a la desigualdad territorial nos permite identificar la existencia de regiones más rezagadas, con un PIB regional por debajo de la media y una tasa de pobreza superior al promedio nacional, como lo muestra el gráfico 6, donde destacan por

una parte las regiones de Coquimbo, O'Higgins, Los Ríos, Los Lagos, Maule y Araucanía, siendo esta última la que mayor tasa de pobreza presenta. Y por otra parte se encuentra la Región Metropolitana con una distancia significativa.

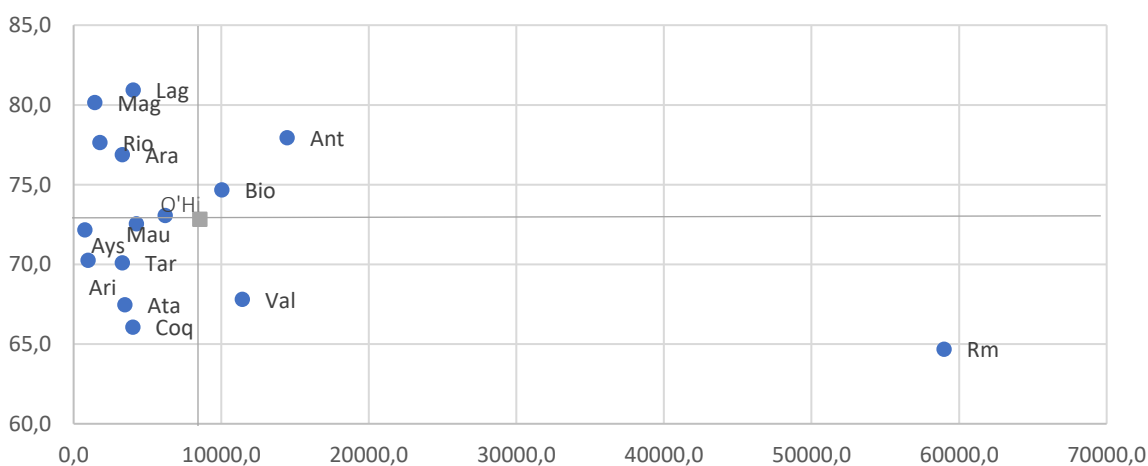
Gráfico 6: Tasa de Pobreza Regional y PIB Regional. 2015



Elaboración Propia. Fuente: Serie de Datos CASEN MDS y PIB a precio constante Regionalizado Subdere.

Finalmente, si miramos el comportamiento de la variable Años de Vida Potencialmente Perdidos (AVPP) y el PIB por cada región, nuevamente nos encontramos con la Región Metropolitana presentando la mejor posición, mientras un conjunto de regiones se agrupa sobre el promedio de AVPP y por debajo del PIB regional medio. Aquí nuevamente están la región de la Araucanía, Los Lagos y O'Higgins, no obstante Magallanes y Arica -las dos regiones más extremas de norte y sur- también se encuentran en esta posición desventajosa.

Gráfico 7: Años de Vida Potencialmente Perdidos (AVPP) y PIB Regional. 2014



Elaboración Propia. Fuente: Serie AVPP 1997-2014 DEIS-MINSA y PIB a precio constante Regionalizado Subdere.

Considerando esta mirada preliminar, hemos caracterizado un marco contextual de los bajos niveles de ingresos subnacionales descentralizados y los altos niveles de desigualdad entre regiones existente en Chile. Ahora, y teniendo presente este marco referencial, pasaremos a analizar el FNDR.

Principales características del Fondo Nacional de Desarrollo Regional

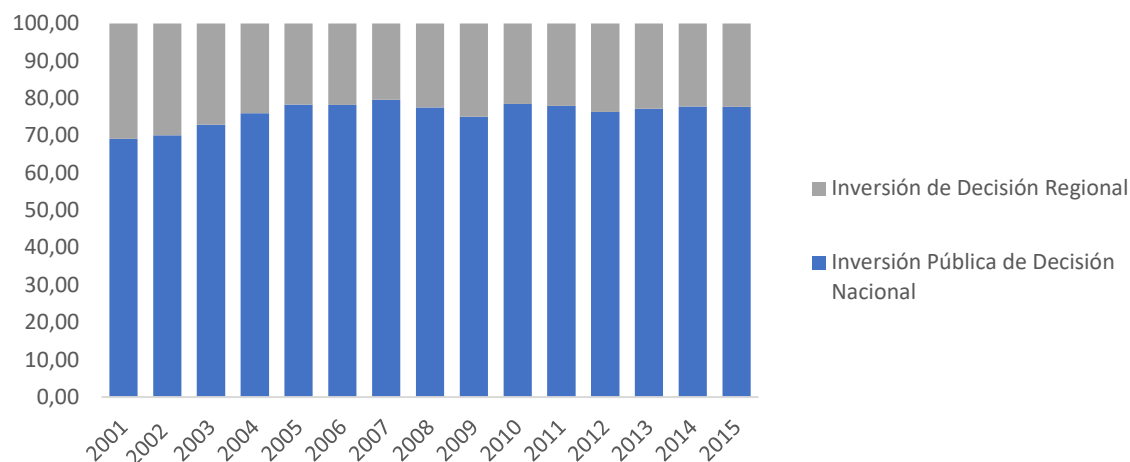
Fue en el año 1974 que se crea el FNDR en el marco de los cambios en la división político-administrativa, incorporando así lo que hoy es el único instrumento de financiamiento de inversiones con autonomía regional, teniendo como principal objetivo el fomento del desarrollo territorial, inspirado en compensar las diferencias existentes entre la Región Metropolitana y las demás regiones.

Es en el año 1993 cuando se promulga la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional, y queda establecido el propósito de este fondo en el artículo N° 70 que señala: “es un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo” (LOC. N°19175, 1993)

Hasta 1988 este fondo representó el total de la Inversión de Decisión Regional (IDR), y actualmente sigue siendo el instrumento de inversión más descentralizado del país, pero no el único dentro de la IDR, habiéndose incorporado también las Provisiones, la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), los Convenios de Programación, el Programa de Pavimentos Participativos del MINVU, la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) que desde el 2005 pasó a integrar el FNDR, y el Fondo de Regional de Iniciativa Local (FRIL) incorporado el año 2008. Junto con ello se sumó como fuente al FNDR tradicional, el FNDR-BID que proviene de un préstamo de convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo.

La IDR entre los años 2001 y 2015 ha representado en promedio un 23,87 del total de la Inversión Pública Nacional, presentando una disminución de 8,51 puntos porcentuales en su peso relativo para el año 2001 en comparación con el 2015.

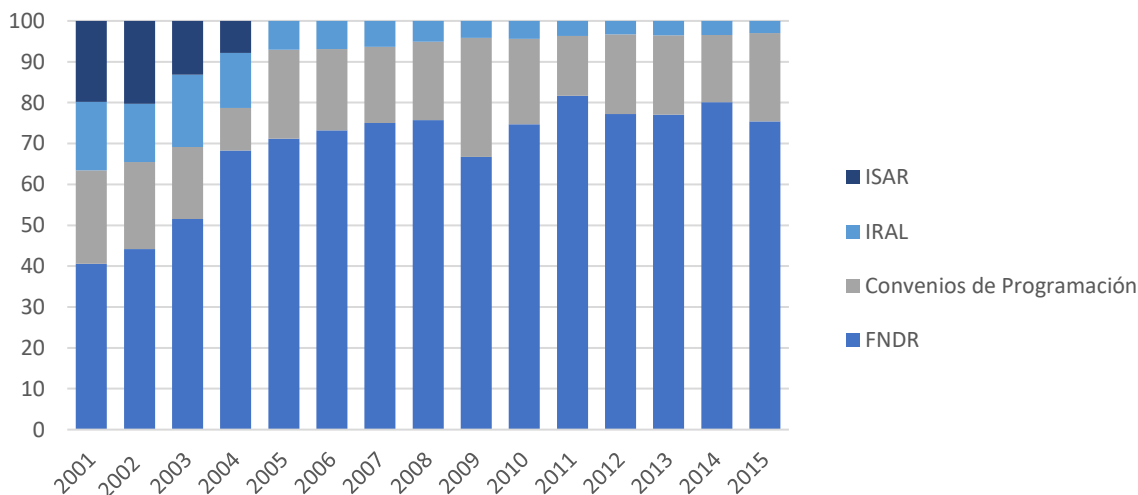
GRÁFICO 8: IDR y la Inversión Pública Total (2001-2015)



Elaboración Propia. Fuente: Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015. Ministerio de Desarrollo Social

El FNDR ha representado en promedio entre estos mismos años (2001-2015) un 68,84% de la IDR con un aumento de 34,8 puntos porcentuales comparando el peso relativo del 2001 con el del 2015.

GRÁFICO 9: Composición de la IDR (2001-2015)

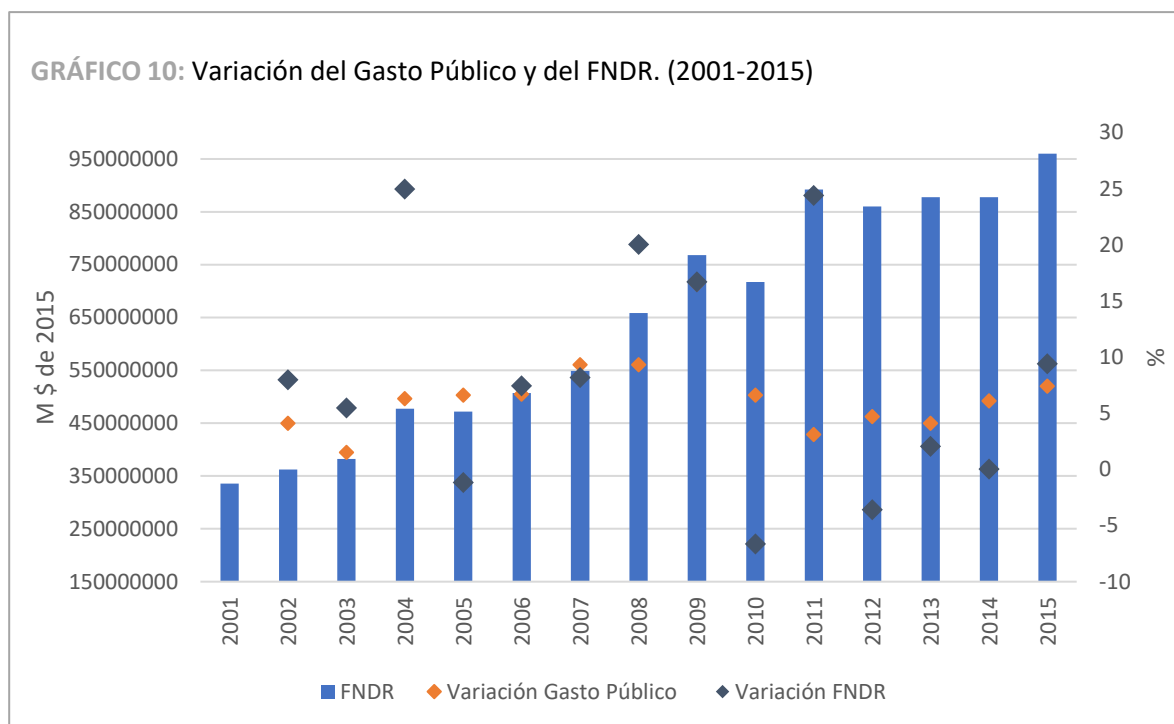


Elaboración Propia. Fuente: Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015. Ministerio de Desarrollo Social

El monto presupuestario real del FNDR pasó de ser \$335.759.860 miles de millones de pesos el año 2001, a casi triplicarse para el año 2015 con \$960.312.829. No obstante, el comportamiento de ese crecimiento, cuando lo analizamos de manera comparada con la

variación real anual del gasto público, no presenta una tendencia sostenida para aumentar su peso relativo del total presupuestario a nivel público.

La variación real anual promedio desde el 2002 al 2015 del FNDR fue de 8,2%, y la del gasto público de 6,5%. Teniendo momentos, como el año 2004 y 2011 donde el FNDR presentó una variación de 18 y 20 puntos porcentuales respectivamente, por sobre el gasto público, y otros como los años 2005, 2010 y 2012 donde está muy por debajo del gasto anual total.



Elaboración Propia Fuente: Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015. Ministerio de Desarrollo Social y Gasto Público Anual, DIPRES.

Podemos afirmar que, en los años contemplados, si bien se ha aumentado el peso relativo del FNDR dentro de las IDR y esto ha implicado un aumento de los montos con decisión autónoma en los gobiernos subnacionales, no ha significado un aumento del peso relativo de las transferencias descentralizadas en el gasto nacional.

Sobre la modalidad de asignación, desde el año 2003 se cuenta con una fórmula de distribución explícita, actualmente regida por el decreto N°132 de Operación y Distribución del Fondo de Desarrollo Regional.

Corresponde a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior junto con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, realizar el cálculo de distribución anual del FNDR en base a la ley de Presupuestos de cada año.

La asignación del FNDR divide un 90% en base a condiciones socioeconómicas y sociodemográficas de cada región, y el otro 10% en base a criterios de competencia, buscando contribuir a estimular la eficiencia.

En la siguiente tabla resumimos los criterios establecidos por la formula en vigencia (Decreto N°132, 2007).

TABLA 1: Criterios de asignación del FNDR

90%		
Población en condiciones de Pobreza e Indigencia, medida en términos absolutos y relativos		
Población Pobre e Indigente.	30%	55%
Tasa de Pobreza en la Región.	10%	
Población Pobre Rural	10%	
Hogares Pobres con Jefatura Femenina	5%	
Las Características Territoriales		
Raíz de la Superficie Regional	30%	45%
Índice de Costo de Pavimentación	5%	
Índice de Costo de Construcción de Viviendas	5%	
Tasa de Ruralidad	5%	
10%		
Estímulo a la Eficiencia		
Variación de la Actividad de Atención Primaria de Salud	1,25%	5%
Variación de los Años de vida Potencialmente Perdidos (AVPP)	0,75%	
Inversión en el Sector Educación	0,75%	
Cobertura Preescolar Regional	0,75%	
Inversión Destinada a Enseñanza Técnico Profesional	0,5%	
Montos de las carteras de proyectos elegibles a ser financiados mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.	0,5%	
Regularidad del Gasto Regional	0,5%	
Situaciones de Emergencia		
Proyectos específicos de los gobiernos regionales para enfrentar alguna situación particular calificada como de emergencia.	5%	5%

Elaboración Propia. Fuente: Decreto 132, 2007

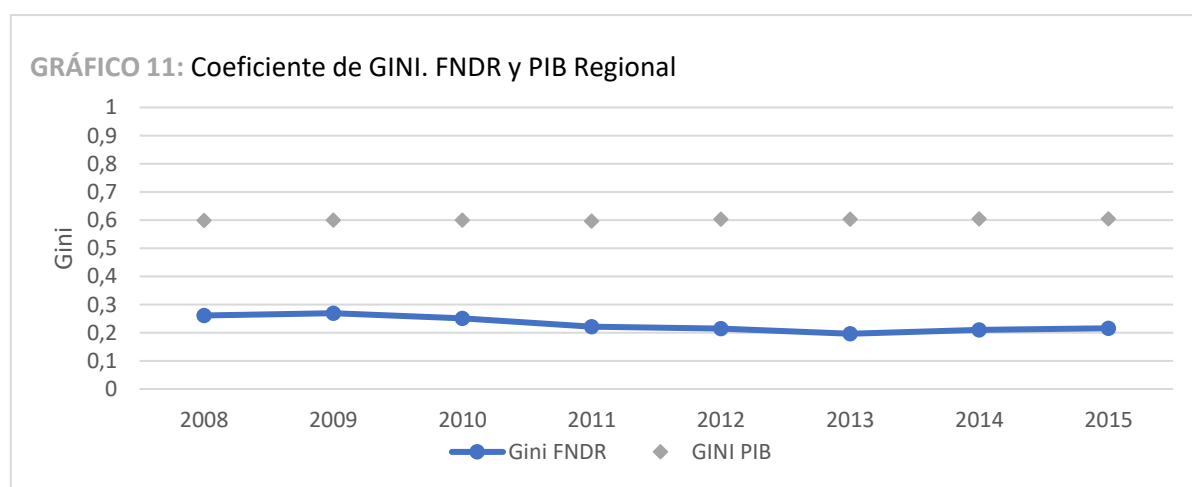
Destaca que las dos variables con mayor peso relativo no se condicen de manera directa con el objetivo de compensación territorial. Por una parte, el Indicador de “Población Pobre e Indigente” es el cuociente entre el número de habitantes bajo la línea de la pobreza en la región y el total de habitantes del país en la misma situación. A diferencia de la Tasa de Pobreza, que es en relación con el total de habitantes de la región, aquí se valora finalmente el tamaño poblacional.

Por su parte, la otra variable que representa el 30% del total de este fondo es la “Raíz de la Superficie Regional”, que se comprende como el cuociente entre la raíz cuadrada de la superficie de la región y la suma de las raíces cuadradas de la superficie de todas las regiones del país. Esto, por una parte, genera una sobrevaloración a las zonas con territorios más extensos, cuando dicho criterio no es necesariamente representativo de las necesidades que la desigualdad regional, por otra parte, es una variable inalterable, y por tanto que termina estableciendo -a no ser que existan cambios estructurales como creación de nuevas regiones- una asignación estática de una porción importante del FNDR.

Del total del FNDR el año 2015, es la Región Metropolitana la que obtiene una mayor participación, siendo esta de un 11,4% seguida por la región del Bío-Bío y Los Lagos, con 11,3% y 9,2% respectivamente. Paradojalmente el objetivo del FNDR es precisamente contribuir a contrarrestar las desigualdades territoriales con la región metropolitana, contribuyendo a ello a través de infraestructura social y económica.

Tal como enfatizan Muñoz, Pineda y Bone, (2016) en base a los aportes de Boadway (2003) y Boex y Martínez-Vázquez (2007), un instrumento de transferencias para la equidad o igualdad territorial lo que busca es reducir las diferencias de los desequilibrios de la estructura productiva, y por tanto se distingue de otros instrumentos fiscales que tienen como foco los ingresos per cápita o individuales de las personas, e implica entregar más recursos a entidades territoriales en desventaja y con menores capacidades económicas y fiscales.

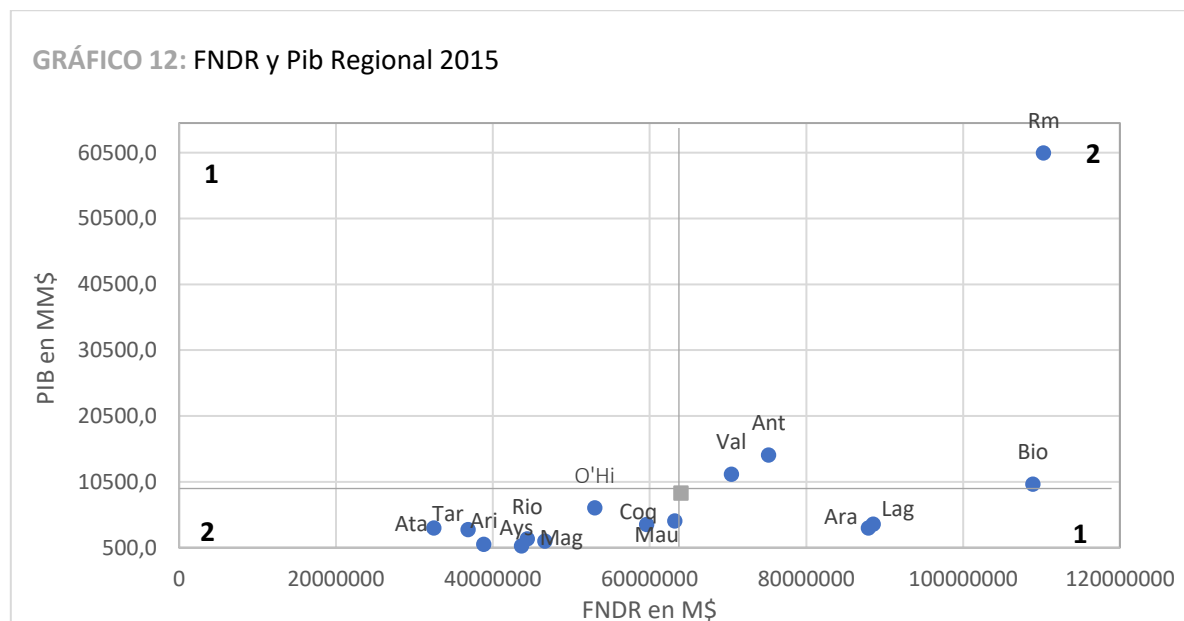
Si comparamos el GINI del PIB regional y el de la asignación del FNDR por región, destaca que este último tiene un nivel de distribución con menor dispersión que la capacidad productiva de cada región. Lo que debiéramos esperar de una transferencia con criterios de compensación territorial para el desarrollo productivo, es que su distribución tenga similar nivel de dispersión que las diferencias regionales que encontramos. Al no ser esto así, podemos inferir que la forma en que se distribuye el FNDR no contempla todos los criterios necesarios para responder a las desigualdades regionales existentes.



Elaboración Propia Fuente: Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015 y PIB a precio constante Regionalizado Subdere

En los siguientes dos gráficos hemos representado cuadrantes con los números (1) y (2). En los cuadrantes (1) encontramos una relación que podríamos caracterizar como positiva en función de los objetivos del FNDR, al contrario, en los cuadrantes con el número (2) encontramos una relación que podríamos calificar como negativa.

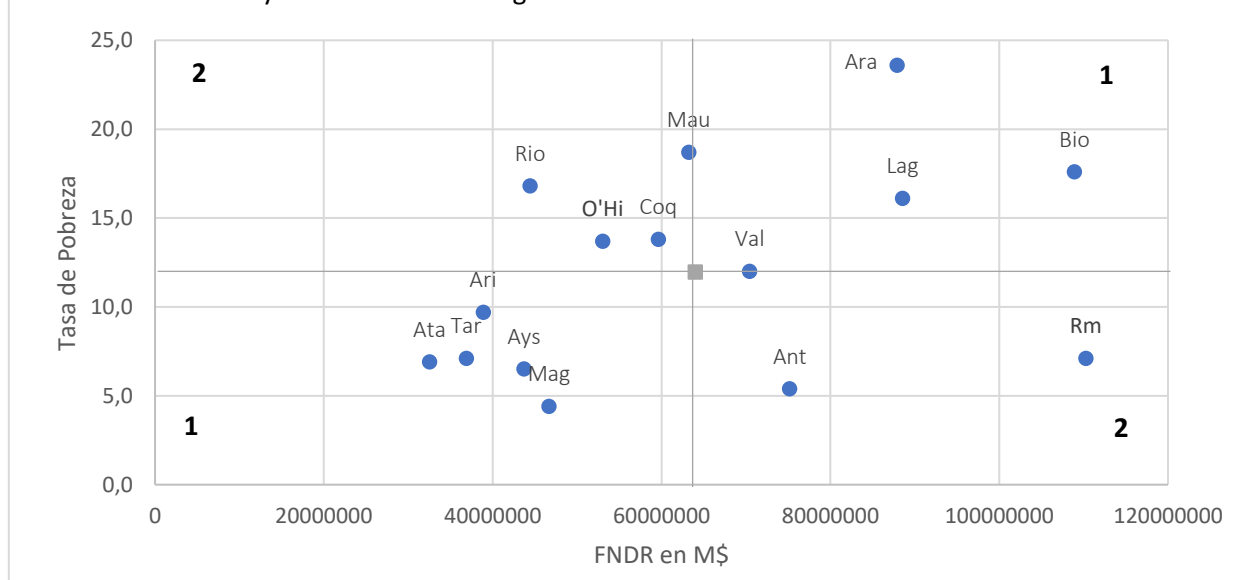
En el Gráfico 12 en los cuadrantes (1) se encuentran las regiones que presentan un PIB por debajo de la media y que reciben una asignación superior, y las regiones que teniendo un PIB por sobre la media, reciben una asignación menor.



Elaboración Propia Fuente: Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015 y PIB a precio constante Regionalizado Subdere

En el gráfico 13 por su parte, en los cuadrantes (1) encontramos las regiones que, o tienen una tasa de pobreza por sobre la media y reciben también un FNDR por sobre el promedio, o bien países con tasas de pobreza bajo la media regional pasando lo mismo con el FNDR.

GRÁFICO 13: FNDR y Tasa de Pobreza Regional.2015



Elaboración Propia Fuente: Serie Casen Regionalizada. MDS y PIB a precio constante Regionalizado Subdere

En ambos casos destaca la Región Metropolitana dentro de los cuadrantes (2) y con una distancia significativa con las otras regiones que la acompañan. Y si bien es preciso, tras lo que arroja este primer acercamiento, realizar un análisis del modelo de asignación que incluya la relación entre las variables y sus comportamientos, esta caracterización nos permite sacar conclusiones preliminares relevantes para orientar la discusión de política pública y nuevas líneas de investigación.

Colombia y México: lecciones de experiencias internacionales.

Las reformas descentralizadoras si bien han sido una tendencia bastante generalizada en estas últimas décadas a nivel mundial, difícilmente se encuentran patrones comunes que puedan explicar de manera absoluta todos los procesos por igual. En general, la combinación de factores históricos -compuestos por las raíces lingüísticas, religiosas y culturales-, como los políticos -trayectoria del sistema democrático, funcionamiento institucional, fuerzas gobernantes, etc.- dan una configuración específica a la legitimidad de los distintos niveles de gobierno enmarcando así las dinámicas de cada proceso (Rodríguez-Pose y Gill, 2003).

En algunos casos, la descentralización ha venido de la mano con procesos de democratización, como apunta Rodríguez-Pose en relación con Brasil y la mayor parte de América Latina, en otros por su parte, ha estado más vinculada con transformaciones

económicas, especialmente en movimientos hacia la mercantilización de las economías nacionales.

En el caso colombiano, a mediados de 1980, la descentralización comenzó a promoverse como un medio a través del cual sería posible resolver el profundo problema de integración política y territorial existente (Chaparro, Smart y Zapatero, 2002). Con una geografía que divide al país en tres – Oeste, Este y la Costa Caribeña-, junto con una historia de guerras civiles e importantes grupos guerrilleros y paramilitares, la articulación desde el gobierno central ha sido por décadas una profunda dificultad (Falleti, 2010), y desde ese periodo la posibilidad de dotarse de administraciones locales más empoderadas pareció una solución posible al desmembramiento territorial.

Por su parte en el caso mexicano, fueron fundamentalmente circunstancias económicas las que empujaron en primera instancia el proceso descentralizador marcado profundamente por el déficit de legitimidad por el que atravesaba el gobierno central a mediados de la década de 1980 (Rodríguez-Pose y Gill, 2003).

Pese a que México es un país con ordenamiento federal, el fuerte presidencialismo y la trayectoria hegemónica del PRI hasta el año 2000 (Langston, 2008), produjo un alto centralismo estructural. Políticas para empujar el desarrollo en el marco de la crisis económica a comienzos del periodo presidencial de La Madrid (1982-1988) tuvieron que ser acompañadas de un conjunto de medidas para dotar de mayor transparencia y legitimidad al gobierno, desarrollando modificaciones políticas que implicaron mayor protagonismo a las regiones en base a las elecciones con representación proporcional y posteriormente elecciones directas de Gobernadores y transferencias de responsabilidades administrativas en áreas de bienestar social (Rodríguez-Pose y Gill, 2003).

El ciclo de descentralización que se impulsó en Colombia se desarrolla entre 1986 y 1994, y tiene como punto de partida la denominada “Ley 12”, que implementó la elección popular de los alcaldes y un conjunto de transferencias de competencias políticas hacia los municipios (Chaparro, Smart y Zapatero, 2002). Siguiendo a esta medida, en 1991, se implementa la elección de los gobernadores, no obstante, será la promulgación de una nueva Constitución ese mismo año, la que termina por formalizar el traspaso de competencias y recursos a niveles subnacionales.

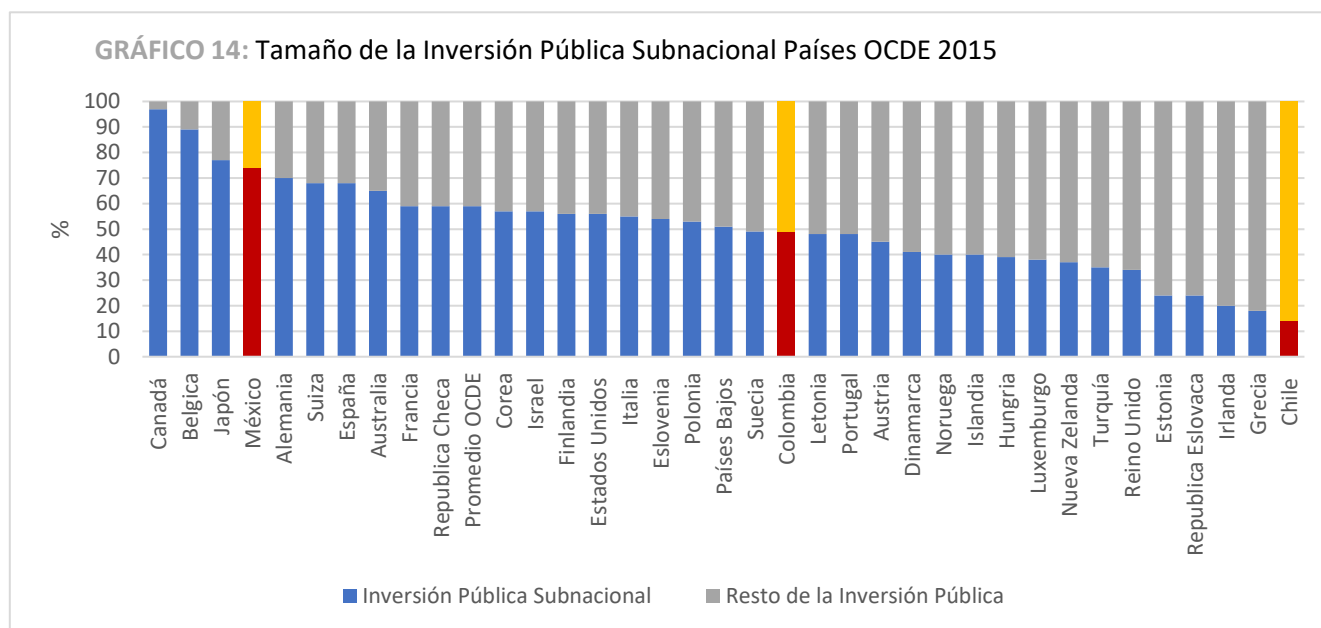
Colombia destaca por tener un proceso descentralizador marcado primeramente por medidas de corte político, seguidas por las medidas de descentralización fiscal. Siendo -a diferencia de otros países de América Latina- las competencias administrativas las últimas en ser descentralizadas. Esto implicó, según Tulia Falleti, que este proceso aumentara significativamente la autonomía de los GSN con respecto al gobierno central (2010).

En México por su parte, la predominancia histórica del gobierno central se vio disminuida de manera progresiva con los últimos tres presidentes del PRI - La Madrid, Salinas y Zedillo- entre 1982 y el año 2000, llevando a cabo un proceso marcado por medidas que permitieron mejorar la responsabilidad del gobierno central y aumentar la legitimidad de las autoridades regionales (Rodríguez-Pose y Gill, 2003). Si seguimos las distinciones que realiza Falleti, podemos identificar que las primeras medidas en México estuvieron enmarcadas en una

descentralización administrativa y política (Falleti, 2010), destacando las medidas de traspaso de la gestión administrativa de la salud y educación a GSN y la incorporación de elecciones con proporcionalidad regional para los congresistas.

Rodríguez-Pose y Gill (2003) afirman que fue en 1996, bajo la presidencia de Zedillo, donde se dio un impulso hacia un nuevo federalismo, en donde los poderes “metaconstitucionales” que tenía la figura presidencial se dan por terminados y se comienza -con la presión de los gobernadores de oposición- un cambio en la legitimidad a favor de los Estados. La descentralización fiscal fue acompañando este proceso de manera paulatina, reformando en 1995 la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 que implicó un aumento de las transferencias a los Estados y los fondos municipales, como también la descentralización de la recaudación de algunos impuestos. No obstante, la principal reforma en esta materia se inicia en 1997, -cuando el PRI pierde su mayoría en el Congreso- y la oposición logra empujar un aumento en los traspasos de recursos a los GSN (Hernández & Villa Sánchez, 2010).

México es el país de los analizados, que mayor inversión pública a nivel subnacional tiene, estando por sobre el promedio ODCE. Colombia se encuentra muy cerca de la media con un 49% de la inversión pública directa. Chile, tal como se ha señalado en el capítulo anterior, se encuentra muy lejos de la media nacional.



Elaboración Propia. Fuente: Oecde.Stat. Subnational Government Structure and Finance. 2015

A continuación, analizaremos de manera separada las principales características del modelo fiscal descentralizado de ambos países, poniendo especial énfasis en el sistema de transferencias a los gobiernos subnacionales.

a) *Modelo de Financiamiento a los Estados de México*

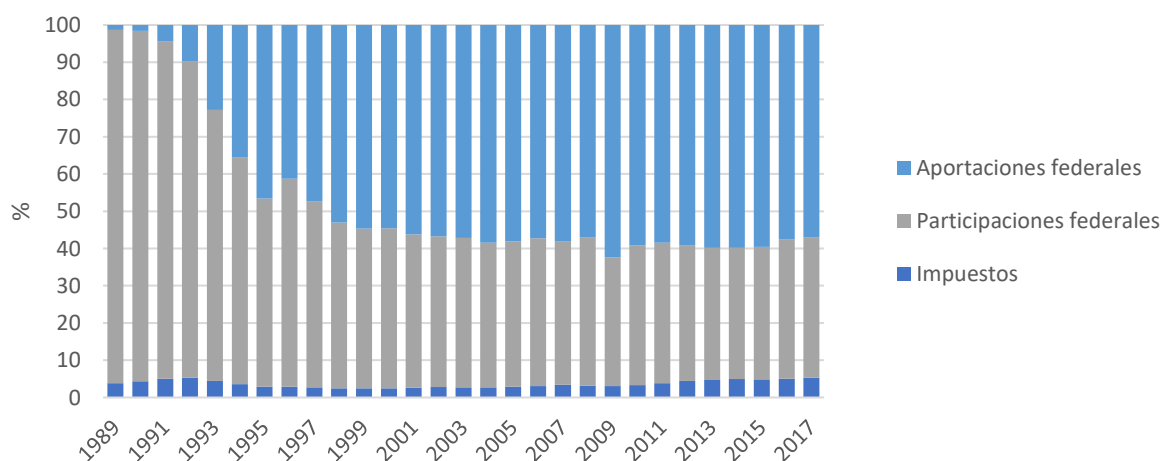
En México, a diferencia de gran parte de los modelos federales y a contracorriente de lo establecido por las teorías del federalismo fiscal, los ingresos de los gobiernos subnacionales dependen casi en su totalidad de las transferencias y no así de los impuestos. En el 2015 por ejemplo, y según los datos de la OCDE, sólo el 7,2% de los ingresos subnacionales fueron recaudación propia.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) consagrado en la Ley de 1980, rige las relaciones entre el Gobierno Federal y los Estados, entregando a estos el derecho de participar de las transferencias. Los ingresos con los que cuenta el Gobierno Federal provienen fundamentalmente del Impuesto Sobre La Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Producción de ciertos servicios.

Las transferencias existentes se subdividen en dos grandes tipos, por una parte, las “aportaciones” que son las correspondientes a transferencias condicionadas o en bloque, y por ende con el tipo de gasto definido a nivel federal y, por otra parte, están las “participaciones” que son transferencias libres, donde la definición de su gasto queda bajo la responsabilidad del Estado receptor.

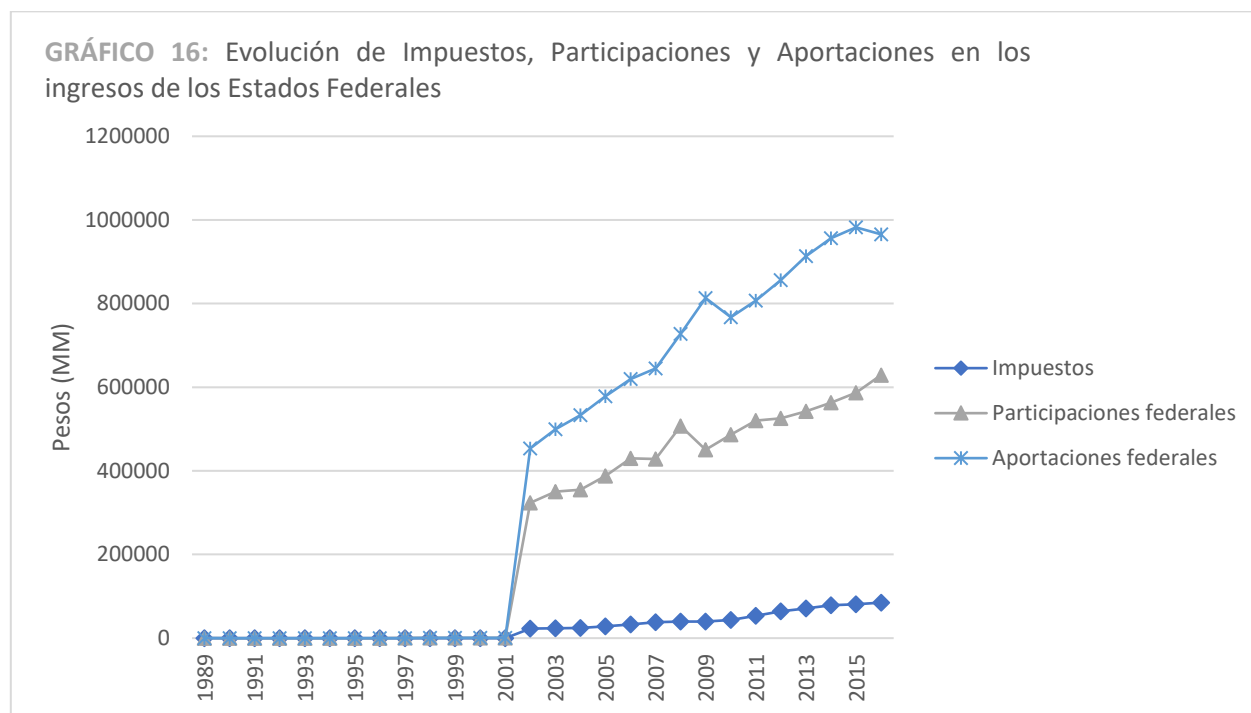
Las reformas que desde mediados de la década de los 90 impulsaron mayores niveles de descentralización fiscal, estuvieron según Enrique Rabell (2010), enfocadas en dos objetivos fundamentalmente. Por un lado, en aumentar los fondos destinados a las transferencias, lo que se ha mantenido como una tendencia hasta la actualidad, y, por otro lado, buscar disminuir la discrecionalidad con la cual se daban estas asignaciones. Fue en este contexto que se crean nuevos montos de transferencias condicionadas denominadas “aportaciones federales”. El aumento fue efectivamente sostenido a lo largo del tiempo, donde el crecimiento relativo de las aportaciones fue mayor que el de las participaciones.

GRÁFICO 15: Evolución del peso relativo de Impuestos, Participaciones y Aportaciones en los ingresos de los Estados Federales



Elaboración Propia. Fuente: INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales

Como podemos observar, sólo los impuestos han mantenido un peso constante entre 1989 y el 2016 siendo en promedio un 3,6%. Son efectivamente las transferencias condicionadas las que más peso adquirieron a lo largo del tiempo, pasando de representar entre los años 1989 y 1992 un promedio de 4,2% del ingreso de los Estados Federales, a un 57,1% el año 2015.



Elaboración Propia. Fuente: INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.
Peso mexicano constante ajustado por tasa de variación IPC al 2017

Es en el año 2002 cuando se genera un aumento significativo de los ingresos subnacionales a través de las aportaciones y participaciones, alineado al conjunto de modificaciones políticas y fiscales que implicaron que a comienzos del Siglo XXI se aumentarían las transferencias a los Estados (Hernández & Villa Sánchez, 2010).

Los efectos de este periodo de medidas descentralizadoras intensivas comenzaron a mostrar algunas problemáticas. Por una parte y debido al peso del tamaño poblacional en la distribución de las transferencias, los Estados con mayores niveles de productividad y bienestar social eran los que recibían más ingresos. Junto con ello, por otra parte, se evidenció un aumento de la pereza fiscal⁷ por parte de los Estados y bajos niveles de eficiencia en el gasto (Rabell, 2010).

⁷ Se entiende por pereza fiscal un comportamiento institucional de baja voluntad recaudatoria que afecta de manera negativa la eficiencia potencial de recaudación de la institución responsable (Gómez Sabaini y Jiménez, 2017).

Estas dos problemáticas motivaron a introducir modificaciones a los criterios de asignación de las transferencias para reducir la brecha entre Estados, como también incorporar criterios de eficiencia fiscal y capacidades económicas para las asignaciones (Rodríguez, 1997; Rabell, 2010).

Junto con lo anterior, importante no dejar de mencionar que durante este proceso descentralizador también existió un aumento significativo de la deuda nacional (Letelier, 2010), lo que implicó una intervención del Gobierno Federal como garante a mediados de la década del 90'. Esto también motivó otra reforma al proceso descentralizador donde entre otras cosas, se impidió por ley el rescate financiero.

La necesidad de nuevos marcos regulatorios para las transferencias, implicaron que en 1995 se estableciera en la Ley de Coordinación Fiscal que el Fondo General de Participaciones contaría con un 20% de la recaudación federal participable⁸. Junto con ello, se establecieron fórmulas a través de las cuales realizar las transferencias, lo que terminó inspirando modificaciones sustanciales para el año 2007 y que son hoy las que siguen rigiendo.

La ley actual establece un criterio de asignación en las participaciones que privilegia los incentivos recaudatorios (Muñoz M., Pineda E. & Radics A., 2017). Así se estableció una fórmula donde el 60% de la asignación está definida por el crecimiento del PIB estatal de un año a otro, un 30% por el esfuerzo de recaudación del Estado en materia de impuestos y derechos locales y finalmente el 10% restante es el peso relativo de la recaudación local con la nacional (LEY COF., 1978).

Importante es destacar que antes de la modificación del año 2007, la variable de tamaño poblacional tenía un peso de un 45,17%. En esta reforma se elimina el peso poblacional, y se privilegia en cambio el peso productivo y la eficiencia.

A diferencia de lo que sucede en Chile en materia del FNDR, las transferencias de libre disposición en México -participaciones- no están inspiradas en el objetivo de compensación territorial como sí lo están las aportaciones -transferencias condicionadas-. En el mismo periodo, también las fórmulas de asignación de este fondo fueron modificadas, incorporando con mayor peso relativo a variables como el rezago educativo y de infraestructura sanitaria.

Pese a estas modificaciones, las principales críticas que se le realizan a este modelo es que no ha sido capaz de incentivar la recaudación a nivel local y, por tanto, ha estado marcado por una descentralización del poder tributario más lenta en comparación con la descentralización del gasto (Hernández & Villa Sánchez, 2010).

El gasto de los recursos federales recae mayormente en la decisión de ejecución de los gobiernos subnacionales, no obstante, los mecanismos de recaudación están fundamentalmente en el marco de potestad del Gobierno Federal.

⁸ En la legislación se establece qué se entenderá por recaudación participable en el Art. N°20

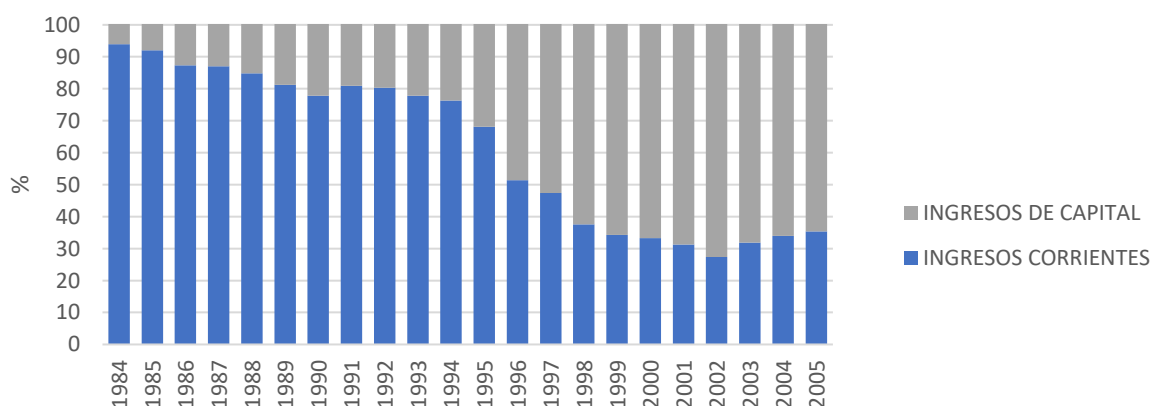
Dentro de las variables positivas, se ha afirmado que el sistema de transferencias ha sido capaz de crear un efecto igualador significativo disminuyendo la desigualdad entre territorios (Muñoz M., Pineda E. & Radics A., 2017).

b) Modelo de Financiamiento a los Departamentos de Colombia

Al igual que en México, el proceso descentralizador colombiano ha tenido un marcado énfasis en el aumento del gasto subnacional, siendo limitada la recaudación descentralizada vía impuesto.

En la nueva Carta Constitucional de 1991, con la cual se confirma el impulso descentralizador del país, se estableció un nuevo Sistema Fiscal de Relaciones Intergubernamentales. Elementos interesantes a destacar de la Constitución, para caracterizar este primer impulso descentralizador, son las siguientes: a) Queda prohibido descentralizar responsabilidades sin previa asignación de recursos fiscales suficientes, b) Se establece que la meta de crecimiento para el año 2002 de las transferencias a los municipios debía ser de un 22% y el total de estas -contemplando los Departamentos-, debía alcanzar el 46%, c) Que los territorios donde se realicen explotaciones de recursos naturales no renovables, como también puertos marítimos y fluviales tendrán derecho a participar de las regalías, d) Se establece una protección constitucional a los impuestos departamentales y municipales para evitar que sean trasladados a la Nación -con excepción de caso de guerra exterior-, y finalmente e) Se consigna a nivel constitucional también la posibilidad de endeudamiento interno y externo de los gobiernos subnacionales (Const. 1991)

GRÁFICO 17: Evolución del peso relativo de los Ingresos Corrientes y de Capital en el presupuesto departamental



Elaboración Propia. Fuente: Banco de la República, CGR, MINHACIENDA y DNP. Colombia

Desde 1991 se comienza un itinerario para incrementar las transferencias a los Departamentos, llegando a revertir su histórica estructura de ingresos. Las transferencias pasan a representar más del 60% del presupuesto departamental, tal como se demuestra

en relación con la evolución de los Ingresos Corrientes -Tributarios y no Tributarios- y de Capital -transferencias condicionadas y de libre disposición, entre otros-.

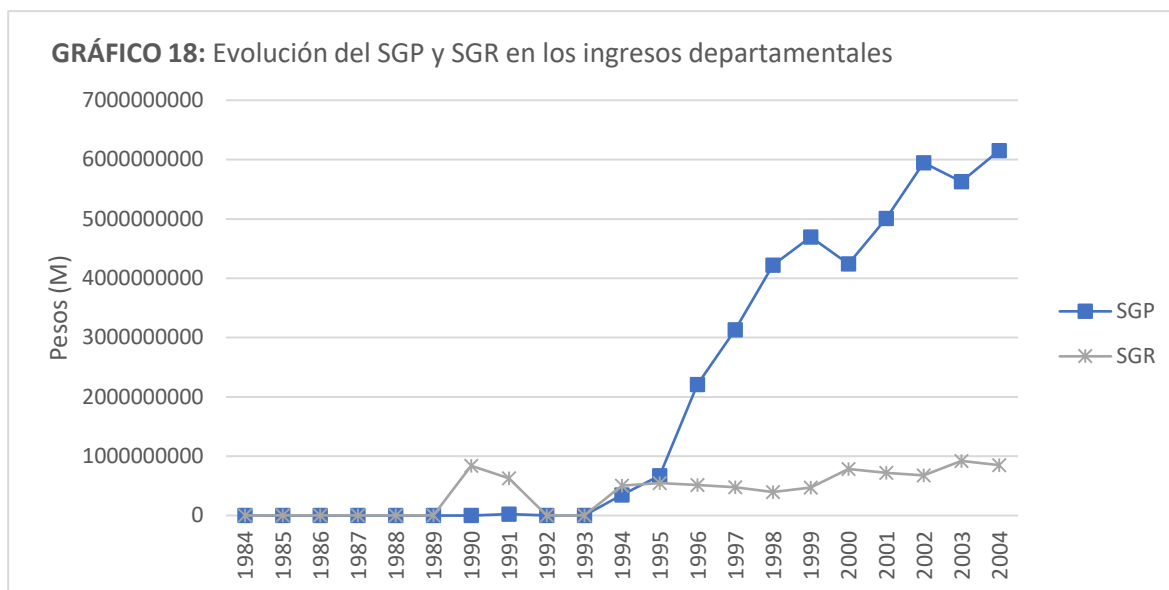
Debido al intensivo proceso de aumento sostenido de las transferencias y del endeudamiento, se tuvieron que impulsar nuevas reformas buscando paliar efectos adversos que se empezaron a evidenciar (Sánchez, F., Smart, M., Zapata, J., 2002), identificando distorsiones en las asignaciones producto de la falta de criterios claros y transparentes para ser distribuidas entre los Gobierno subnacionales, existiendo además un temor al bajo control central de la política fiscal.

En relación con el endeudamiento, en 1997 se estableció un sistema de seguimiento del comportamiento fiscal, que fue conocido como la “Ley del Semáforo” ya que evaluaba la situación crediticia de los gobiernos subnacionales estableciendo categorías -roja, amarilla y verde- que condicionaban su posibilidad de adquirir préstamos. Este proceso de fiscalización se terminó por consolidar en el 2003 con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Pinilla, D., Jiménez, J. & Montero, R. 2015).

En lo que respecta a las transferencias, existieron dos importantes momentos de reformas, el primero en 2001 cuando se reforma la Ley 715 de “Sistema General de Participaciones”, que unificó en un sólo fondo el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales, estableciendo a su vez los criterios de asignación en base a fórmulas de ponderación, donde se incorporan indicadores de pobreza basados en necesidades básicas no cubiertas (Letelier, 2012).

Entre el 2007 y 2011 se realizan otras importantes modificaciones, aprobándose la Ley 1176 que termina por dar un ordenamiento global al sistema de transferencias y el decreto 1073 que modifica y dota de nuevos criterios a la repartición de las regalías por explotación de recursos naturales no renovables.

Así, quedan estipulados dos sistemas, el Sistema General de Participaciones (SGP) correspondiente a las transferencias condicionadas, y el Sistema General de Regalías (SGR) que corresponde a transferencias de libre disposición previa aprobación de proyectos a nivel central (Sánchez, F., Smart, M., Zapata, J., 2002).



Elaboración Propia. Fuente: Banco de la República de Colombia, CGR, MINHACIENDA y DNP.

Peso colombiano constante ajustado por tasa de variación IPC al 2005

El SGP, tal como podemos observar, es la fuente de ingresos más importante dentro del sistema de transferencias, y su principal característica es tener condicionado su gasto en base a lo estipulado por la ley que lo rige, estableciendo así las áreas y la proporción en la que se debe distribuir, siendo estos criterios los siguientes: a) educación con un 58,5%, b) salud con un 24,5%, c) agua y saneamiento con un 5,4% y d) el 11,6% restante a propósitos generales.

Los criterios de asignación del SGP para los departamentos están también normados por ley y especifican por cada gasto destinado los criterios de asignación. Para el 24,5% destinado a Salud, por ejemplo, se pondera el tamaño poblacional con un 40%, criterios de equidad considerando variables de pobreza del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas cuenta con una ponderación del 50%, y el 10% restante con criterios de eficiencia administrativa. En Educación por su parte, -gasto condicionado que ha de representar el 58,5%- un 5% de la distribución está determinado por criterios de eficiencia, donde se evalúa fundamentalmente la reducción de la deserción escolar, y el otro 95% está basado en criterios de equidad (Ley 1176, 2007).

La modificación en el SGR fue relevante, ya que la Constitución había establecido que lo recaudado por las regalías mineras en un 95% se debía distribuir entre los 17 departamentos y 60 municipios que tenían participación directa en la explotación minera. Esto generaba una distorsión en la distribución de los recursos, que buscó subsanarse creando criterios con mayor equidad territorial para su distribución (Letelier, 2012).

Pese a estas modificaciones, el proceso descentralizador a nivel fiscal en Colombia sigue en permanente debate, donde la existencia o no de restricciones sobre la recaudación departamental son parte sustancial de ello. (Muñoz M., Pineda E. & Radics A., 2017).

Énfasis también se ha realizado en las disparidades existentes entre territorios, y la deficiencia de los mecanismos actuales para contribuir de manera relevante en la reducción de estos desequilibrios. (Sánchez, F., Smart, M., Zapata, J., 2002).

c) Principales lecciones de las experiencias internacionales

La descentralización no es un continuo, sino más bien un proceso lleno de contradicciones y muchas veces comportamientos pendulares, donde, la invitación de Prud'Homme (1995), de abordar la problemática con una mirada más allá de la dicotomía centralismo-descentralización, adquiere sentido. Es tarea de los países identificar en un arco de situaciones -en palabras Sergio Bosier (2004)- el punto de combinación más conveniente.

Así, las experiencias de México y Colombia lo demuestran, y nos permiten a su vez identificar algunas de las variables más relevantes para la toma de decisiones a nivel fiscal, y más específicamente, en relación con los sistemas de transferencias.

En primer lugar, nos encontramos con los problemas generados al establecer primero metas de descentralización del gasto y posterior a ello determinar las responsabilidades de ingresos (Pinilla, D., Jiménez, J. & Montero, R. 2015), ya que esto se torna un problema toda vez que amplía la brecha entre las decisiones de gasto y el costo de estas (Burki et al., 1999). Esto mantiene en vigencia el debate sobre la conveniencia o no de impulsar procesos de descentralización fiscal sin impulsar la generación de ingresos locales vía recaudación tributaria. Esta es una variable de alta relevancia cuando analizamos posibles aumentos de los gastos subnacionales a nivel regional en Chile, toda vez que no existe ninguna recaudación a cargo de estos niveles de gobierno.

En segundo lugar y ya directamente vinculado al interés de esta investigación, las ventajas y desventajas de la existencia de transferencias condicionadas o de libre disposición es algo fundamental (Aghón, 1999). Los casos analizados han privilegiado aumentar los fondos condicionados por sobre los de libre disposición inspirados fundamentalmente en resguardar la gestión responsable de los recursos. Este es un aspecto relevante para Chile, ya que el FNDR, único fondo directo para los gobiernos regionales es de libre disposición.

En tercer lugar, destacan los procesos atravesados en torno a la definición de los criterios de asignación de las transferencias, donde la tendencia tanto en México como Colombia fue, tras intentos fallidos, el incorporar con un alto peso relativo ponderaciones que consideren variables de desigualdad y pobreza en educación y salud, para enfrentar las brechas territoriales, restándole valor a variables de peso poblacional, cosa que contrasta con los criterios de asignación que en Chile tiene el FNDR. A su vez se fueron incorporando variables para contrarrestar la disminución del esfuerzo fiscal y la baja eficiencia en el gasto, estableciendo ponderaciones vinculadas a la eficiencia de los GSN (Hernández & Villa Sánchez, 2010). Esta es una lección muy relevante, ya que, en el caso de Chile, las variables de eficiencia en la asignación del FNDR tienen un peso marginal.

Cabe finalmente destacar que en ambos países las experiencias en torno a los niveles de endeudamiento subnacional no fueron positivas, tendiendo a una restricción, control y

transparencia de dichos procesos. En Chile no existe actualmente la posibilidad de endeudamientos a nivel regional, y si bien es una recomendación que se ha entregado por la Comisión Asesora Presidencial del año 2014, no está dentro de las propuestas prioritarias.

Recomendaciones para mejorar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional

El aumento del peso relativo del FNDR en relación con el Gasto Público Nacional y el perfeccionamiento de los criterios de asignación para cumplir aportar a la reducción de brechas de desigualdad, son las dos principales recomendaciones que presentaremos en este apartado.

Junto con ello, y atendiendo a los diversos estudios y recomendaciones en torno a los procesos de descentralización fiscal, abordaremos marcos generales que consideramos claves tener presentes a la hora de enfrentar políticas fiscales con inspiración descentralizadora.

a) Aumentar el peso relativo del FNDR en relación con Gasto Público Nacional

Existen dos importantes debates -ninguno con respuestas taxativas- en relación con la eficiencia o no de la descentralización fiscal. Por una parte, su aporte positivo o negativo al crecimiento económico, y un segundo debate sobre su aporte en la disminución o no de las disparidades territoriales.

Sobre la primera relación, consideramos un gran aporte las conclusiones de U. Thießen tras los estudios empíricos desarrollados (2003; 2010), los que le permiten afirmar no sólo la inexistencia dentro de la diversidad de países estudiados de una relación unívoca entre DF y crecimiento, sino que además la existencia de un potencial efecto positivo de las políticas descentralizadoras a nivel fiscal en países que comienzan a aumentar tanto el gasto como los ingresos subnacionales desde niveles bajos. No obstante, concluye que al alcanzar estos procesos un punto alto, la correlación positiva tiende a presentar rendimientos decrecientes (Thießen, 2003).

Considerando que contamos con altos niveles de centralismo en perspectiva comparada con los países OCDE y que adicionalmente es el nivel subnacional regional es el que -comparado con el comunal- presenta aún una mayor dependencia del Gobierno Central, sostenemos que el peso fiscal subnacional regional debe aumentar.

Este aumento se puede dar por diversas vías, no obstante, consideramos que en ello el FNDR, como único fondo descentralizado con objetivos compensatorios ante las disparidades regionales, es una de las bases prioritarias para avanzar en una mayor descentralización fiscal a nivel regional.

Es el segundo debate -si la descentralización contribuye a enfrentar las disparidades regionales-, el que atendemos con esta recomendación. Rodríguez-Ponce y Ezcurra (2009; 2010) se plantean esta pregunta en dos importantes estudios empíricos, concluyendo que,

si bien la conexión entre descentralización y la evolución de las desigualdades no son concluyentes, cabe preguntarse más que por la descentralización fiscal en general y su relación con las disparidades a nivel territorial, por las condiciones que contribuyen a que reduzcan las desigualdades.

En países desarrollados con bajas disparidades y sistemas de redistribución fiscal sólidos, los procesos de descentralización tienden a tener resultados más positivos, mientras que, en países menos desarrollados a nivel de sus sistemas institucionales y fiscales, la DF tiende a presentar efectos adversos, y por tanto la priorización en mecanismos de redistribución es fundamental (Rodríguez-Ponce y Ezcurra, 2009).

Siguiendo este argumento, es que nos parece sustancial el fomentar y fortalecer el FNDR como potencial fondo de compensación y convergencia territorial, que acompañe los procesos de descentralización fiscal más amplios. Como transferencia de igualación el FNDR tiene el potencial de contribuir a los objetivos globales de la DF al ser un gasto subnacional que pueda ejecutarse con pertinencia territorial -siguiendo los fundamentos del Federalismo Fiscal-, pero que a su vez contribuya a minimizar los potenciales efectos adversos que los mecanismos descentralizadores de primera generación tuvieron en los países en desarrollo. Además, hay que destacar que el fondo busca contribuir a la inversión en infraestructura social y económica, siendo ambas variables sustanciales para enfrentar las condiciones estructurales de las desigualdades productivas entre territorios.

La Comisión Asesora Presidencial sobre Descentralización (2014) propuso un aumento que implicara en primera instancia, trasladar al FNDR las otras particiones presupuestarias dentro de la IDR, elementos que permitiría generar un proceso gradual del aumento del peso relativo, primero dentro del gasto subnacional, para posterior a ello -y en base a resultados- aumentar su peso en relación con el gasto público global.

La implementación de esta política debe tener en consideración precauciones que son necesarias de atender y que pasamos a mencionar:

- **Pereza Fiscal vs Competencia Tributaria Ruinosa**

Existe el desafío de encontrar el equilibrio entre una descentralización sólo a través del gasto, sostenida fundamentalmente por transferencias verticales desde el gobierno central al subnacional por una parte y, una descentralización fiscal a través de los ingresos por otra, sostenida por las capacidades de recaudación de los distintos territorios.

La primera tiene el principal riesgo de generar incentivos adversos al comportamiento fiscal territorial, donde debido a la distancia generada entre la estructura del gasto y la generación de ingresos propios, como la inexistencia de una presión desde la necesidad del gasto sin potencial respaldo presupuestario, se tiende a crear un comportamiento institucional de baja voluntad recaudatoria -pereza fiscal-, afectando de manera negativa la eficiencia potencial de recaudación del GSN receptor del sistema de transferencias (Gómez Sabaini y Jiménez, 2017).

Frente a esto, y como principal argumento desde el federalismo fiscal clásico como también de la segunda oleada, el contar con impuestos territoriales que expliquen la mayor parte de

los ingresos subnacionales es sustancial (Oates 1993 y 2000; Weingast, 2000). Esta ha sido la principal corriente de recomendaciones a los procesos descentralizadores que han presentado efectos adversos en sus niveles de eficiencia del ingreso.

Dichas recomendaciones no sólo se han basado en experiencias latinoamericanas -como revisamos en el caso de México y Colombia-, sino que también en interesantes estudios empíricos de países desarrollados como el realizado por Feld y Schnellenbach (2011) donde comparan los niveles de eficiencia de los modelos de DF de Suiza y Alemania. Alemania, con un Federalismo Cooperativo donde las transferencias tienen un peso relativo mayor que en Suiza, y con una menor relevancia de los criterios dependientes de la administración subnacional para asignar las transferencias, presenta peores resultados que el modelo de Federalismo Competitivo suizo, que enfatiza en los impuestos recaudados a nivel territorial y las transferencias en base a criterios de eficiencia.

No obstante, las características de países con altos niveles de desigualdad territorial, genera dificultades a la hora de basar su gasto en la capacidad recaudatoria a nivel subnacional, siendo muchas veces las limitaciones técnicas iniciales, como la disparidad territorial del total disponible para ser gravado, lo que condiciona la cantidad de ingresos subnacionales (Mello, 2012). Esto provoca que las dinámicas de competencia entre GSN terminen ampliando las brechas territoriales -competencia tributaria ruinosa- (Egger, Koethenbuerger y Smart, 2010).

Los gobiernos regionales en Chile no tienen ninguna potestad recaudatoria y sería atendible, en base a esta necesidad la búsqueda de un equilibrio, generar mecanismos que reduzcan los posibles efectos adversos de estas transferencias.

No obstante, es pertinente atendiendo a la necesidad de compensar la desigualdad a nivel territorial, que posibles mecanismos descentralizadores a nivel del ingreso, sean acompañados de instrumentos ecualizadores como el FNDR.

- Restricción Presupuestal Blanda

La autonomía fiscal de los GSN tiende a presentar un límite a la hora de enfrentar dificultades en las capacidades de pago. Si bien el ejemplo más claro es cuando se establecen sistemas de endeudamientos subnacionales, la existencia de una Restricción Presupuestaria Blanda -como la denominó el economista húngaro J.Kornai (1992)- desincentiva la eficiencia en el gasto y la movilización de recursos propios de los GSN (Catalán, 2012) toda vez que se comprende desde las autoridades subnacionales la existencia de un respaldo último a la hora de necesidades ineludibles.

Esta tendencia, altamente estudiada en los países federales, desalienta claramente los esfuerzos por un gasto más eficiente. Para ello se han establecido múltiples medidas reglamentarias, que a la hora de pensar en un diseño de aumento de la partida del FNDR, enmarcado en una mayor autonomía política por la existencia de una autoridad regional electa, deben ser consideradas.

Así, recomendaciones de Pineda (2016) se alinean con estas preocupaciones, donde la necesidad de mejorar un marco apropiado de responsabilidad fiscal con altos niveles de transparencia y control de cumplimiento cobran relevancia.

b) Perfeccionar los criterios de asignación para priorizar la compensación territorial

En el primer capítulo atendimos a algunas distorsiones en base a los criterios de asignación que presenta actualmente el FNDR que no le permite cumplir de manera eficiente el objetivo de compensación territorial.

No sería recomendable que existiese un aumento de este fondo sin que se revisen sus criterios de asignación, los cuales, según lo aquí evaluado, debe bajar el peso relativo tanto de la pobreza en relación con la población nacional -que genera una distorsión en favor de la Región Metropolitana- como también el peso de la extensión territorial.

Junto con ello, y tal como la experiencia internacional lo indica, incorporar un mayor peso relativo a la designación en base a criterios de eficiencia es otra recomendación que se debe evaluar e implementar buscando, por ejemplo, un incentivo al aumento del PIB regional como se realizó en México, atendiendo a que uno de los objetivos centrales del FNDR es precisamente acortar las brechas de productividad e infraestructura existente.

Es ya un avance la existencia de una fórmula clara para la asignación, lo que permite disminuir los riesgos que conllevan las transferencias e inversiones discrecionales, que generan una pérdida en la eficiencia y una desviación en los criterios de equidad (Lowry y Postoski, 2004). Las tendencias internacionales han apuntado ya sea a crear fórmulas con criterios socioeconómicos y de eficiencia fiscal, o bien tener agencias independientes para tal propósito (Banful, 2011), no obstante, y atendiendo a las diversas investigaciones que han abordado el efecto de la discrecionalidad, no es posible pensar, tal como enfatizan Livert y Gainza (2017) en un diseño de distribución de recursos públicos que no esté mediado, en algún punto, por variables externas a las condiciones socioeconómicas de los territorios y a los criterios de eficiencia y equidad. Encontramos casos donde incluso existiendo fórmulas establecidas se constata, como en el estudio empírico del Fondo Común de Asambleas de Distrito de Ghana de Afya Banful (2011), la incorporación de mecanismos para modificar la fórmula en beneficio de los territorios gobernados por la coalición mayoritaria.

Por ello la pregunta importante en este caso, es cómo reducir las transferencias arbitrarias y mejorar los mecanismos y criterios de asignación en base a objetivos estratégicos acordados por la sociedad, acompañados de una coherencia técnica consistente.

Considerando estos factores, la posibilidad, por ejemplo, de disminuir el peso relativo de la Región Metropolitana en la asignación del FNDR considerando la importancia política de dicho territorio, parece dificultoso, no obstante, para priorizar el objetivo de avanzar en cohesión territorial, y en ello consolidar un fondo descentralizado de igualación horizontal requerimos de un sustento técnico y un acuerdo político de envergadura.

Para esto, se considera importante que tengamos en cuenta algunos elementos que pasamos a destacar:

- Cálculo de la desigualdad fiscal subnacional

Si uno de los objetivos fundamentales del FNDR es la compensación territorial y, por consiguiente, contribuir a la igualdad horizontal entre territorios subnacionales, la medición no discrecional de dichas desigualdades para guiar los criterios de asignación es clave.

Antes de poder fijar con claridad los criterios de distribución, es necesario que se establezca cuáles serán los estándares de equidad, la metodología para estimar el gasto subnacional de cada territorio y la medición de las capacidades fiscales subnacionales (Muñoz, Pineda, Radics. 2017).

La definición del límite de desigualdad que se va a admitir es una discusión que supera las aristas técnicas pero que se torna necesaria para orientar las decisiones en el diseño de la asignación del fondo. Si el FNDR nació para compensar territorialmente las disparidades entre regiones, ¿Cuál es su objetivo de igualación y en qué periodo?

En lo que respecta a las necesidades de gasto, esto considera los costos que implican para el GSN cumplir con los propósitos y necesidades establecidas, y para la medición de estos existen un conjunto de fórmulas y metodologías posibles.

Sobre las capacidades fiscales subnacionales, a nivel regional -a diferencia de lo que sucede con el Fondo Común Municipal donde los gobiernos locales tienen ingresos propios- no podemos medir capacidades existentes, pero sí potenciales, considerando variables de productividad interna (Muñoz, Pineda y Bone, 2016).

Parece necesario destacar, que uno de los riesgos de no contar con una claridad sobre el objetivo que el FNDR está cumpliendo, es la existencia de una “desviación del fin” (Letelier, 2012) y la designación de gastos que no contribuyan a avanzar en acortar la brecha territorial.

- Tipos de Transferencias de Igualación

Independiente del tipo de transferencia compensatoria, si contamos con una medición del gasto y la capacidad subnacional, la disparidad regional existente sería la diferencia entre la necesidad de gasto y la capacidad fiscal.

Un criterio posible en las asignaciones equalizadoras es que sólo se asigne a los GSN donde la diferencia es positiva (Boadway, 2015) no obstante, en nuestro caso, el FNDR es también el único fondo descentralizado, y por tanto le otorga un dinamismo a un aparato público y de representantes en todas las regiones por igual. Importante por ello es enfatizar, una vez más, la necesaria complementariedad de este fondo con otros, que permitan efectivamente cumplir con el criterio de compensación dispuesto.

Según Boadway (2003) se pueden distinguir tres grandes tipos de transferencias con objetivos compensatorios. La primera, que busca igualar la capacidad de gastos, otra, la que busca igualar la capacidad de generar ingresos, y el tercer grupo de transferencias

ecualizadoras que buscan igualar las diferencias entre la capacidad de ingresos y necesidades de gasto.

El FNDR podríamos catalogarlo como dentro del primer tipo, ya que son las que se atribuyen fundamentalmente a las transferencias que se dan a GSN con baja o nula capacidad de ingresos propios, y tiene todos los riesgos de ineficiencia abordados anteriormente. El segundo, es funcional según los autores cuando hay una igualdad en los costos de la provisión de servicios públicos. Es el tercer tipo en este caso, la más recomendada.

c) Algunas Consideraciones Adicionales

No podemos dejar de mencionar algunos elementos que, si bien se escapan de las dos variables analizadas sobre el FNDR en este trabajo, son sustanciales de tener en consideración a la hora de implementar políticas descentralizadoras a nivel fiscal.

- Descentralización Económica

Todas las variables que hemos estado analizando a la hora de atender a los desafíos de la DF y en particular el comportamiento del FNDR, está considerando el gasto público del PIB, no obstante, los niveles de concentración de la inversión y el consumo privado son sumamente altas en Chile (Letelier, 2012), y por consiguiente el desafío de alcanzar una descentralización económica y no sólo fiscal, que en definitiva distribuya a nivel territorial los polos productivos, es un desafío orientador de toda política pública en esta materia.

El FNDR si efectivamente busca cumplir alguna meta de igualación, requiere generar inversiones de capital que potencie los modelos de desarrollo territoriales, asumiendo como variables importantes no sólo la diferencia en el gasto sino, por ejemplo, las brechas existentes en la tasa de innovación o de productividad, donde las diferencias territoriales son consistentes.

- Inversión en Capital Humano

El Capital Humano disponible a nivel regional es fundamental para la productividad como también para llevar a cabo los procesos descentralizadores, ya que requieren altas capacidades técnicas y profesionales en los aparatos públicos subnacionales. No obstante, este constituye también uno de los principales factores diferenciadores entre las regiones con mayores índices de productividad y riqueza, y las más pobres (Serrano, 20126), siendo la zona metropolitana nuevamente la que concentra un mayor stock absoluto y proporcional de capital humano.

La necesidad de incentivar la capacitación se torna fundamental y es una de las preocupaciones de los estudios sobre descentralización tanto desde la economía política como desde la administración pública, sosteniendo que gran parte de la eficiencia de las políticas de DF pasan también por las competencias disponibles en los GSN (Díaz, Guillermo y Rivera, Claudio 2014).

- Captura de la élite

Uno de los riesgos atendidos por estudios empíricos vinculados a la economía política se explican como la “captura de la elite” (Prud’Homme, 1995) donde prácticas clientelares, como el posible abuso de la capacidad de presión o el control de un grupo minoritario o caudillos sobre las capacidades gubernamentales locales y sus recursos, se presentan como amenazas a la eficiencia de la DF, toda vez que se ha demostrado que la corrupción debilita los esfuerzos para promover el crecimiento económico y la distribución (Pak Hung, 2001).

Para evitar estos modelos de corrupción, que se ven intensificados en la medida que la institucionalidad es débil, Barry Weingast establece como pilar central dentro de la segunda ola positiva de la descentralización fiscal, la necesidad de contar con autoridades subnacionales y mecanismos políticos institucionalizados (Weingast, 2009). Han sido múltiples las recomendaciones para buscar disminuir este riesgo, donde mecanismos de control ciudadano y transparencia también son necesario de contemplar en cada uno de los instrumentos que uno busque potenciar.

Bibliografía

ATKINSON, S y HARAN, D. (2004). “Back to basics: does decentralization improve health system performance? Evidence from Ceara in north-east Brazil”. *Bull World Health Organ.* 82 (11), pp. 22-87

AROCA, P. (2001). “Desigualdad territorial en Chile: El rol del Gobierno y el Mercado”. Documento de Reunión de Expertos CEPAL. Santiago, Chile.

BAHL, R. (2010). “Financing Subnational Governments with decentralized taxes”. *International Studies Program*, Georgia, USA.

BAHL, R. y LINN, J. (1992). “Urban Public Finance in Developing Countries”. Publicación por Banco Mundial. Oxford University Press, USA.

BALBONTÍN R., ESCOBAR L., SEEMANN S. (2017) “Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile”. Estudios de Finanzas Públicas Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

BANFUL, A (2011). “Do formula-based intergovernmental transfer mechanisms eliminate politically motivated targeting? Evidence from Ghana”, *Journal of Development Economics* 96, pp. 380-390

BANTING, K y CORBETT, S (2002). “Multi-level governance and health care: health policy in five federations”. *American Political Science Association*, <https://www.researchgate.net/publication/255633712>

- BARJA, G. (2011). "Descentralización fiscal de segunda generación: una breve revisión", *T'inkazos* 29, pp. 109-121
- BRAÑA, F. (2006). "Descentralización y eficiencia. Los límites del federalismo económico", en FERRADO, F, *Un balance del estado de las Autonomías*, Ed. Colección Mediterráneo Económico, España.
- BRAVO, N. (2016). "Proyecto de traspaso de competencias: principales características", en VON BAER, H VARAS, J VALENZUELA, E y SIMMONM, J, *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno*, Ed. Universidad de La Frontera, Temuco, pp. 103-107
- BOISIER, S. (2004). "Desarrollo Territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", *Revista eure* 30 (90), pp. 27-40.
- BOADWAY, R. (2003). "The Theory and Practice of Equalization." Documento de trabajo N° 1016. Ontario, Canadá.
- BOEX, J. Y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ. (2007). "Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons." en MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y SEARLE B. (eds.), *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Nueva York, EE. UU.
- CATALÁN, M. (2012). "Ensayo sobre Restricciones Presupuestarias Blandas en Sistemas Fiscales Federales", Tesis Doctoral. Pontificia Universidad Católica. Santiago, Chile.
- CEPAL (2018). "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030". Publicación de las Naciones Unidas, Chile.
- CETRÀNGOLO, O., GOLDSCHMIT, A. (2012). "Fiscal decentralization: increasing social cohesion among widely disparate territorial units", en BROZIO, G.; JIMINEZ, J., *Decentralization and Reform in Latin America*, Ed. Naciones Unidas, Massachusetts, USA.
- CHAPARRO, J., SMART, M. y ZAPATA, J. (2002). "Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colombia", Revised Versión, University of Toronto.
- DÍAZ, G. y RIVERA M. (2014) "Capacidades subnacionales para procesos de descentralización: el caso de cuatro regiones en Chile", *Reforma y Democracia* 34 (60), pp. 161-192
- FALLETI, T. (2010). "Decentralization and subnational politics in Latin America". Cambridge University Press, New York, USA.
- FALLETI, T. (2006). "Una teoría secuencia de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", *Revista de Ciencias Sociales* 46 (183), pp. 317-352
- FELD, L. y SCHNELLENBACH J. (2011). "Fiscal Federalism and long-run and macroeconomic performance: a survey of recent research", *Environment and Planning C: Government and Policy* 29, pp. 224-243

FELDTENSTEIN, A. y IWATA, S. (2005). "Decentralization and macroeconomic performance in Chile: regional autonomy has its cost", *Journal of Development Economic* 76 (2), pp. 418-501.

FRANKEN, M. (2005). "Análisis y evaluación de la distribución interregional y del cambio de ley del Fondo Nacional de Desarrollo Regional". Trabajo de Titulación, Mag. Economía. PUV. Santiago, Chile

GÓMEZ, J. y JIMÉNEZ, J. (2017). "La tributación en los gobiernos subnacionales", en CEPAL, *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, N°142, Santiago.

GULSUN, G. (2004). "Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?", *International Tax and Public Finance* 11, pp. 175–195

HANKLA, C. (2008). "When is Fiscal Decentralization Good for Governance?", *The Journal of Federalism* 39 (4), pp. 632-650.

HENRÍQUEZ, M. y FUENZALIDA, J. (2011). "Compensando la desigualdad de ingresos locales: el fondo común municipal (FCM) en Chile", *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 2 (4), pp. 73–104.

HERNÁNDEZ, D., VILLA SÁNCHEZ, S. (2010). "El modelo de relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal en México", *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, 10 (1), pp. 103-129

KHALEGHIAN, P. (2003). "Decentralization and Public Services: The Case of Immunization", World Bank Policy Research Working Paper 2989, Washington, D.C

LANGSTON, J. (2008) "La competencia electoral y la descentralización partidista en México", *Revista Mexicana de Sociología* 70 (3), pp. 457-486

LETELIER, L. (2006). "Local Government Organization and Finance en Chile", en SHAH, A (Ed.), *Local Governance in Developing Countries*, World Bank, Washington D.C, pp. 419-446

LETELIER, L. (2012). "Teoría y práctica de la descentralización fiscal". Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

LIVERT, F. y GAINZA, X. (2017). "Distributive politics and spatial equity: the allocation of public investment in Chile", *Regional Studies* 52 (3), pp. 403-415.

LOWRY, R. y POSTOSKI, M. (2004). "Organized Interests and the Politics of Federal Discretionary Grants", *The Journal Of Politics*, 66 (2), pp. 513–533

MARDONES, Z. (2006). "Descentralización y transición en Chile", *Revista de Ciencia Política* 26 (1), pp. 3-24

MELLO, L (2012). "Fiscal Decentralization and public investment" en BROZIO, G.; JIMINEZ, J., *Decentralization and Reform in Latin America*, Ed. Naciones Unidas, Massachusetts, USA.

- MONTECINOS, E. (2005). "Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile", *Revista Venezolana de Gerencia* (RVG) 10 (31), pp. 443 – 46
- MONTECINOS, E. (2005). "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática", *Revista eue* XXXI (93), pp. 77-88.
- MUÑOZ M., RADICS, A., y BONE C. (2016). "El rol de las transferencias de igualación en América Latina y El Caribe", Banco Iberoamericano del Desarrollo, Washington, USA.
- MUÑOZ M., PINEDA E., RADICS A. (2017), "Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación", Banco Iberoamericano del Desarrollo, Washington, USA.
- MUÑOZ, B. (2016). "La pereza fiscal como problema relevante en la descentralización". *EN-CONTEXTO* 4 (4), pp. 141-157.
- NAVARRETE, B. e HIGUERAS V. (2014). "Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 21 (66), pp. 179-202.
- OATES, W. (2002). "A reconsideration of environmental federalism", en en OATES, W, *Environmental Policy and Fiscal Federalism. Selected Essays of Wallace E. Oates*, Ed. Edwards Elgar Publishing Limited, Massachusetts, USA, pp. 125-156
- OATES, W. (1999). "An essay on Fiscal Federalism", en OATES, W, *Environmental Policy and Fiscal Federalism. Selected Essays of Wallace E. Oates*, Ed. Edwards Elgar Publishing Limited, Massachusetts, USA, pp. 384-413
- OATES, W. (1993). "Fiscal decentralization and Economic Development", en OATES, W, *Environmental Policy and Fiscal Federalism. Selected Essays of Wallace E. Oates*, Ed. Edwards Elgar Publishing Limited, Massachusetts, USA, pp. 377-382.
- PAK HUNG, M. (2001). "Corruption and Economic Growth", *Journal of Comparative Economics* 29 (1), pp. 66-79.
- PÉREZ, M. (2016). "Análisis de los municipios chilenos: ingresos por gestión versus transferencias del Fondo Común Municipal", *Revista de Estudios de Políticas Públicas*, 4, pp. 121-130.
- PERSSON, T. y TABELLINI, G. (2000). "Political Economics. Explaining Economic Policy. MIT Press.
- PERSSON, T. y SVENSSON, L. (1989). "Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences", [*The Quarterly Journal of Economics*](#) 104 (2), pp.325-345.
- PINEDA, E. (2016). "Claves para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable", en VON BAER, H VARAS, J VALENZUELA, E y SIMMONM, J, *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno*, Ed. Universidad de La Frontera, Temuco, pp. 189-197.

- PINILLA, D., JIMÉNEZ, J. y MONTERO, R. (2015). "La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso", *Revista de Economía Institucional* 17 (33), pp. 133-160.
- PINILLA, D., JIMÉNEZ, J. y MONTERO, R. (2014). "Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes", *Investigación Económica*, LXXIII (289), pp. 79-11.
- PINILLA, D., JIMÉNEZ, J. y MONTERO, R. (2013). "Dimensión del Estado y descentralización fiscal. Elementos para el debate desde la experiencia reciente de América Latina", *Revista de Economía del Rosario* 16 (1), pp. 89-123.
- PORTALES, D. (2016). "El proceso de reformas prodescentralización en Chile: Actores y escenarios", en VON BAER, H VARAS, J VALENZUELA, E y SIMMONM, J, *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno*, Ed. Universidad de La Frontera, Temuco, pp. 68-98
- PRUD'HOMME, R. (1995). "The danger of decentralization", *The World Bank Research Observer* 10 (2), pp. 201-220
- RABELL, G. (2010). "Federalismo Fiscal en México". Edición del Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, Santiago de Queretaro, México.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. y GILL, N. (2003). "The global trend towards devolution and its implications", *Environment and Planning C: Government and Policy* 21, pp. 333 - 351
- RODRÍGUEZ-POSE, A. y EZCURRA, R. (2009). "Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis", Paper Work, UK Spatial Economics Research Centre funded by the Economic and Social Research Council, London, UK.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. y EzCURRA, R. (2010). "Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries" *Journal of Economic Geography* 11, pp. 619- 643
- SÁNCHEZ, F., SMART, M., ZAPATA, J. (2002). "Intergovernmental transfers and municipal finance in Colombia". Revised Version. Universidad de Toronto.
- SERRANO, C. (2016). "Políticas de descentralización y desarrollo territorial recomendadas por la OCDE", en VON BAER, H VARAS, J VALENZUELA, E y SIMMONM, J, *Descentralización 2.0 Construyendo la Gobernanza territorial que Chile Necesita*, Ed. Universidad de La Frontera, Temuco, pp.281-292
- SOBARZO, H. (2005). "Federalismo fiscal en México", *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. Esp. pp. 103-121
- STOSSBERG, S., BARTOLINI H., BLÖCHLIGER (2016), "Fiscal decentralisation and income inequality: Empirical evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1331, OECD Publishing, Paris.
- SENADO (2017). "Ingreso Municipal Per Cápita 2015". Informe Unidad de Asesoría Presupuestaria, Senado. Valparaíso, Chile.

THIEßEN, U. (2003). "Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High-Income OECD Countries", *Fiscal Studies* 24 (3), pp. 237–274.

THAYER, L. (2011). "Descentralización y desarrollo regional en Chile. Una mirada desde la sociedad", *Revista de la Universidad Bolivariana* 10, (30), pp. 267-287

TOLOZA, I. (2016). "Nueva Ley de financiamiento regional-municipal con responsabilidad fiscal: elementos fundantes, proyecciones y urgencias", en VON BAER, H VARAS, J VALENZUELA, E y SIMMONM, J, *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno*, Ed. Universidad de La Frontera, Temuco, pp.198-220

VALENZUELA, E., PRESSACCO, F., CIENFUEGOS, I., y PENAGLIA, F. (2015). "Pilares necesarios para una descentralización autónoma sin cooptación del poder central: reflexiones para el proceso descentralizador chileno", *Revista de Administración Pública* 49 (5), pp. 1083-1106.

VENEZIANO, A. (2011). "Los dos paradigmas de la descentralización", *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, 8 (8), pp. 163–192.

VOIGT, S. y BLUME, L. (2012). "The economic effects of federalism and decentralization a cross-country assessment", *Public Choice* 151, (1-2), pp. 229-254.

WEINGAST, B. (2009). "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives", *Journal of Urban Economics* 65, pp. 279-293.

FUENTES

CASEN (2015). "Ampliando la mirada sobre pobreza y desigualdad". Informe Ministerio de Desarrollo Social. Chile.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). Documento Oficial. Sistema Único de Información Normativa. Ministerio de Justicia. Colombia.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (2005). Documento Oficial. Biblioteca del Congreso Nacional, Chile.

DECRETO N°132 (2007). Aprueba procedimientos de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Biblioteca del Congreso Nacional. Chile.

FMI (2014). Government Finance Statistics Manual 2014. Washington DC, Estados Unidos.

LEY N°19.175 (1993) Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional; Chile, 1993.

LEY COF. (1978). Ley de Coordinación Fiscal, Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 30-01-2018, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

LEY 1176. (2007). Sistema General de Participaciones. Documento Oficial. Colombia.

PNUD (2005). "Las trayectorias del desarrollo humano en las comunas de Chile (1994-2003)". PNUD Chile- MIDEPLAN. Santiago, Chile.

SUBDERE (2006). Manual de Operaciones, Proceso y Diagrama FNDR, Unidad Control Procedimientos, Chile.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2016). Serie de Inversión Pública Regionalizada (2001-2015), Chile.