

COMENTARIOS AL LIBRO «MÁS ALLÁ DE SANTIAGO: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE»

Jorge Bermúdez Soto¹

Editores: Isabel Aninat, Ignacio Irrázabal, Slaven Razmilic, Jorge Rodríguez.

Se trata de una publicación conjunta del Centro de Estudios Públicos y el Centro UC de Políticas Públicas.

1. Estructura del libro

El libro que se presenta tiene 221 páginas y se divide en cinco capítulos. El capítulo 1, sobre Contexto de la descentralización en Chile, aborda las bases conceptuales de la descentralización, como fórmula de traspaso del poder —elaborado por Isabel Aninat, Ignacio Casielles, Ignacio Irrázabal, Clemente Larraín, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez—; el capítulo 2, Finanzas públicas regionales: propuestas presupuestarias e institucionales, es el centro del libro por los temas que aborda, por las propuestas que ahí se contienen y por su extensión —elaborado por Isabel Aninat, Ignacio Irrázabal, Clemente Larraín, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez—; el capítulo 3 trata de la evidencia científica sobre las regiones mineras y descentralización en Chile —elaborado por Dusan Paredes—; el capítulo 4, Finanzas públicas de la descentralización en Valparaíso —elaborado por Patricio Aroca—; y el capítulo 5, Descentralización de la gestión presupuestaria: propuestas de futuro —elaborado por Egon Montecinos—.

El libro parte con el dato dado de la entrada en vigencia de las leyes N° 21.073 y N° 21.074, que implicarán la elección de los gobernadores regionales y el eventual traspaso de competencias hacia los gobiernos regionales, e intenta responder a la cuestión central respecto de su financiamiento, es decir, si con la forma que tiene el actual financiamiento de los gobiernos regionales, estos serán capaces de llevar adelante sus funciones que, en definitiva, se deben traducir en alcanzar un desarrollo más equitativo entre las regiones.

No se trata de un libro meramente descriptivo de un problema, sino que lo más interesante del mismo y que se aprecia en todos los capítulos —salvo el primero que es de contexto de la descentralización— es la formulación de las propuestas

¹ Contralor General de la República, abogado de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, máster en Derecho Comunitario Europeo de la Universidad Autónoma de Madrid, doctor en Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, posdoctorado en Derecho Ambiental de la Universidad de Giessen y de la Universidad de Heidelberg.

para las fuentes del financiamiento, la gestión presupuestaria y los desafíos institucionales; en particular, desde la perspectiva del control y de la rendición de cuentas. Son varias de estas propuestas las que deberían ser tomadas en cuenta a la hora de formular los proyectos de ley que necesariamente deberán dictarse para hacer posible este proceso de descentralización. Y es aquí donde se prevé un gran riesgo que me parece pertinente poner de manifiesto en esta ocasión. El proceso de descentralización política que se vivirá con la elección de los gobernadores regionales lleva implícita y explícitamente la promesa de que los beneficios económicos y sociales del desarrollo se distribuirán de una manera más equitativa entre las regiones y también al interior de ellas. Si dicha regulación no es dictada, o si tarda en demasía en que así ocurra, cosa que no sería raro que así fuese, nuevamente estaremos en una situación de expectativa no cumplida, lo que aumentará, si cabe, la desconfianza de la ciudadanía en la clase política.

Pues bien, con ocasión de la presentación de este libro, quisiera hacer una breve referencia general a algunos aspectos del proceso de descentralización política que viviremos próximamente, la mayoría de los cuales están tratados en aquel y, por tanto, no son mis ideas originales, pero me parece relevante plantearlos en este momento. A continuación, estas reflexiones las agrupo bajo tres preguntas: ¿para qué es necesaria la descentralización?; ¿cuáles son las condiciones de la descentralización?; y ¿qué riesgos tiene?

2. ¿Para qué es necesaria la descentralización?

Para comenzar quisiera intentar responder a la pregunta de para qué es necesaria la descentralización y para eso voy a recurrir a tres clases de argumentos, todos de alguna manera presentes en el texto.

2.1. Deber de promoción de la descentralización

El libro no es un libro jurídico, sino uno de políticas públicas y, en particular, de las fiscales, por lo mismo, es comprensible que la alusión a la normativa vigente sea muy acotada. Esto en realidad no es una crítica, sino una característica del libro, que permite una lectura ágil y que entusiasma. No obstante ello, desde mi perspectiva, creo que para responder esta pregunta, de para qué la descentralización, es necesario también hacer una referencia al mandato contenido en el artículo 3º de la Constitución. Dicha disposición en su inciso tercero contiene una declaración extraordinaria por su profundidad, pero también extraordinariamente pasada por alto, cuando señala que: «**Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional**».

Probablemente si pasásemos por el cedazo de esta norma: a la ley de presupuestos, a la reforma tributaria, a la normativa ambiental —entre otras— o a las decisiones de inversión pública, llegaríamos a la conclusión de que pocas veces se ha tenido en vista este deber de promoción del fortalecimiento de las regiones y mucho menos el deber de desarrollo equitativo de los territorios.

2.2. Nivel de desarrollo

Hay una segunda razón para responder afirmativamente esta pregunta y el libro lo hace en todos sus capítulos: el desarrollo de las regiones y, en definitiva, del país, se logra con un mayor nivel de descentralización. En este punto, el libro no cae en recetas mágicas o en una fe ciega en que la descentralización política sea la panacea del desarrollo, sin embargo, aporta evidencia suficiente como para apoyar este proceso, sin perjuicio de señalar claramente los riesgos, a los que me referiré más adelante. Sobre este punto me quedaré hasta aquí, recomendándoles que lean el libro.

2.3. Inercia centralizadora

Finalmente, en esta parte, me quiero referir a lo manifestado por Patricio Aroca respecto de los instrumentos necesarios para alcanzar la descentralización. Y citando al exministro de Hacienda Felipe Larraín, quien descartaba que solo el mercado pudiese favorecer el desarrollo de las regiones, señalando que existe una especie de «inercia centralizadora», la que lleva, diría yo, en particular, a jóvenes profesionales o técnicos a proyectar su carrera solo en Santiago. Santiago es Chile y si no estudias, trabajas o vives en la capital se hipotecarían tus posibilidades de desarrollo personal y profesional. En mi calidad de jefe de una institución que tiene oficinas en todas las regiones, puedo afirmar que esto es así. Cuesta demasiado convencer a los profesionales de trasladarse a ciertas regiones y, una vez que el funcionario llegó «al nivel central», es prácticamente imposible moverlo a una región. Lo anterior, visto desde una perspectiva económica resulta incomprensible, considerando que los sueldos se asignan por grados fijos.

3. ¿Cuáles son las condiciones de la descentralización?

En segundo término, quisiera referirme a las condiciones para la descentralización, respecto de las cuales se hace una referencia permanente a lo largo de esta obra. Estas me gustaría agruparlas en: capacidades institucionales, capacidades profesionales y bienes y servicios regionales.

3.1. Capacidades institucionales

Así como los conocemos, los gobiernos regionales no son capaces de asumir nuevas competencias y no es probable que lo hagan en el futuro, por mucho que

exista el interés político y se destinen recursos para ello. Lo que ocurre con los gobiernos regionales es lo mismo que ha sucedido a buena parte del Estado, pero agudizado en el nivel subnacional y que denomino como «la paradoja del maestro Cárdenas». Tal vez algunos de ustedes lo recordarán o habrán escuchado de él.

Es la historia de una persona que, de la noche a la mañana, por un golpe de suerte, se volvió millonario. Efectivamente, uno de los casos más recordados es el del maestro Cárdenas, quien en 1976 obtuvo un premio cercano al millón de dólares en un juego de azar, la Polla Gol. Luego de vivir la farrá de su vida, dilapidó la inesperada fortuna, quedando más pobre de lo que era antes de recibir el premio. Este es el típico caso de una persona que repentinamente se encuentra con algo que no es capaz de gestionar.

Algo parecido nos puede estar ocurriendo en el Estado y de manera agravada en los gobiernos regionales. Tal como se señala en el libro, hoy en día los gobiernos regionales, con los intendentes a la cabeza, tienen una actitud más bien pasiva y obsecuente con el Gobierno en lo relativo al presupuesto. Pero si nada cambia, se transformarán *de facto* en actores relevantes en la discusión de la ley de presupuestos. En ese escenario, se producirá un constante aumento del gasto público, una sed insaciable por contar con más recursos. El problema es que, al igual que en el caso del fatídico maestro Cárdenas, si los gobiernos regionales no evolucionan —es decir, si no son apoyados y reforzados institucionalmente— serán incapaces de emplear los recursos de forma económica, eficaz y eficiente, por muchos que reciban. Existen demasiados ejemplos que dan cuenta de esa incapacidad.

Probablemente porque desde la Contraloría debemos lidiar día a día con las historias de fracaso de la gestión pública, es que nuestra mirada no es la del vaso medio lleno. Al revés, las fiscalizaciones llevadas a cabo en los últimos años por nosotros dan cuenta de una serie de males de los que adolece la Administración del Estado subnacional en el uso de los recursos. Sin ir más lejos, cabría preguntarse cómo han manejado algunos gobiernos regionales el programa de entrega de alimentos a propósito de la pandemia.

3.2. Capacidades profesionales

Cuesta mucho atraer capacidades profesionales a las regiones y esto no tiene tanto que ver con el nivel de sueldos, como con el nivel de los servicios de salud y de educación. En eso, todas las regiones pierden frente a la región Metropolitana. En varias partes del trabajo que se presenta, se hace alusión a la necesidad de contar con profesionales competentes y bien capacitados en las regiones. Asimismo, se señala la conveniencia de fortalecer la Academia Municipal que organiza la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Aquí me atrevo a proponer que el Estado debe realizar un esfuerzo de formalización y profundización de las iniciativas de formación de los funcionarios.

3.3. Bienes y servicios regionales

El desarrollo equitativo y solidario —a que se refiere el artículo 3º inciso tercero de la Constitución— se logrará, en primer término, a partir de bienes y servicios equiparables con el nivel metropolitano. Aquí falta una política de descentralización funcional y material que, de alguna manera, se equipare con lo que ocurre en otros Estados más desarrollados.

4. ¿Qué riesgos tiene?

Finalmente quisiera referirme a los **riesgos de la descentralización**, de los que se da cuenta en la obra y que, en mi opinión, es la principal preocupación de todos, comenzando por los editores y autores de la obra. Estos riesgos los podemos agrupar en la ineficiencia del gasto, la descoordinación entre las inversiones y, por último, y corolario de los dos anteriores, el riesgo de la corrupción.

El libro que se presenta da cuenta respecto de estos riesgos, de manera suficientemente extensa y profunda, y analiza el rol que deben cumplir los controles, en particular el de la Contraloría General. Sobre este punto, manifiesto mi acuerdo con la forma en que se aborda el tema, sin embargo, debo hacer presente que nuestro control corresponde solo al tercer nivel o línea de control del gasto público. El primero es el que debe tener el propio ejecutor de esos recursos, es decir, los gobernadores, apoyados por sus unidades de finanzas y jurídica. El segundo, está dado por la auditoría interna, la cual, en el Estado chileno, tiene muy poco desarrollo y todavía menor peso. Solo el tercer nivel es el de la Contraloría.

En definitiva, termino agradeciendo que me invitaran a presentar esta obra. Constituye un gran aporte a la discusión acerca de la descentralización fiscal en nuestro país. Si nada cambia, esto es, si no son escuchadas estas recomendaciones fundadas que el libro nos presenta, creo que sus autores en un par de años más, tendrán toda la autoridad moral para decirle, a quienes toman las decisiones en esta materia, el Gobierno y el Congreso Nacional: «se los dijimos», «les dijimos que esto iba a pasar». En lo personal espero sinceramente que no tengan que hacerlo.

