



Revista Territorios y Regionalismos
ISSN: 2452-5650
rtr@udec.cl
Universidad de Concepción
Chile

Pacheco Henríquez, Daniel
Hacia una descentralización fiscal efectiva: una mirada a las finanzas públicas de Magallanes y la Antártica Chilena
Revista Territorios y Regionalismos, núm. 6, 2022, Enero-Junio, pp. 1-16
Universidad de Concepción
Concepción, Chile

DOI: <https://doi.org/10.29393/RTR6-2HDDP10002>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=627771920002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Hacia una descentralización fiscal efectiva: una mirada a las finanzas públicas de Magallanes y la Antártica Chilena

Towards effective fiscal decentralization: a view of the public finances of Magallanes and the Chilean Antarctic

Daniel Pacheco Henríquez*

Resumen: El presente trabajo de investigación procura examinar el desarrollo de las finanzas públicas en la región de Magallanes y la Antártica Chilena, con foco en tener un mejor diagnóstico de cara al proceso de descentralización política iniciado en Chile a través de la elección de Gobernadores Regionales y el paso natural a avanzar hacia mayores niveles de descentralización fiscal para los territorios. Se sostiene que, dadas las características estructurales de la región austral y el orden institucional chileno basado en un excesivo centralismo, Magallanes obtiene una asignación inestable de recursos desde el nivel central en perspectiva histórica, y al mismo tiempo, posee una baja autonomía en materia de decisión y conveniencias sobre su desarrollo.

Palabras claves: Centralismo, Descentralización Fiscal, Desarrollo Territorial, Región de Magallanes y la Antártica Chilena, Leyes N° 21.073 y N° 21.074

Abstract: This research work seeks to examine the development of public finances in the Magallanes region and the Chilean Antarctic, with a focus on having a better diagnosis of the process of political decentralization started in Chile through the election of Regional Governors and the natural step to move towards higher levels of fiscal decentralization for the territories. It is argued that given the structural characteristics of the southern region and the Chilean institutional order based on excessive centralism, Magallanes obtains an unstable allocation of resources from the central level in historical perspective, and at the same time, has low autonomy in decision-making matters. and conveniences on its development.

Keywords: Centralism, Fiscal Decentralization, Territorial Development, Magallanes Region and Chilean Antarctic, Laws N° 21.073 and N° 21.074

Recibido: 24 septiembre 2121 Aceptado: 8 diciembre 2021

1. Introducción

El centralismo es una doctrina política-social que, en términos simples, aboga para que tanto el poder y la toma de decisiones recaigan sobre el gobierno central. Según Boisier (2004), el centralismo es un fenómeno históricamente construido, totalmente arraigado en la cultura de los países latinoamericanos, por lo que nos encontramos frente a una cuestión de difícil remoción. En cuanto a Chile se refiere, en

* Ingeniero Comercial. Magíster en Economía y Políticas Públicas Universidad Adolfo Ibáñez. dpachecoh@gmail.com

medio de la crisis social más importante que ha experimentado el país en el último tiempo, si bien las causas del malestar que aqueja a la ciudadanía no pueden no entenderse desde una lógica multifactorial, la mayoría de los análisis coinciden en que una porción importante de la explicación atañe a la desigualdad latente en las condiciones de vida entre distintos estratos sociales. Si sumamos a esta última idea la dimensión territorial, podemos ver que efectivamente, se evidencia una alta concentración de los beneficios de la modernización en torno a la Región Metropolitana (RM de aquí en adelante), donde se ubica Santiago, la capital del país. En ella se encuentran los mejores colegios y universidades, la más variada e importante oferta cultural, la conexión entre regiones y hacia otros lugares del mundo, las mejores clínicas y centros de salud, entre muchos otros aspectos. Tal como esboza Cartes (2018), a pesar de dos siglos republicanos transcurridos, el país aún está muy lejos del necesario equilibrio político-administrativo entre la capital y las regiones.

Aunque todo apunta a que una estructura centralizada no es compatible con un desarrollo territorial armónico, vale decir, aquella configuración que promueve la transformación productiva, la equidad y la sustentabilidad en las diferentes regiones (Boisier, 1992), la descentralización se presenta como un concepto con ciertos grados de ambigüedad, pues se tiende a confundir con desconcentración. Mientras en este último se trata de traspasar capacidad de decisión desde una unidad territorial con mayor jerarquía hacia otra menor, dentro del mismo organismo, la descentralización se entiende como la creación de un ente distinto respecto del cual se va a transferir capacidad decisoria, que la faculta de personalidad jurídica propia, recursos y normas de funcionamiento (Boisier, 2004).

Hay consenso académico con relación a la existencia de tres tipos de descentralización: política, administrativa y fiscal. En perspectiva histórica chilena, se identifican diversos intentos de descentralización en las primeras dos formas mencionadas¹. No obstante, esta investigación se enfoca en lo que concierne a su interpretación fiscal. Letelier (2012) define este tipo de descentralización como un concepto bidimensional, donde por un lado se tiene la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos del gobierno general. El autor señala que esta primera dimensión tiene como ventaja analítica su cuantificación, debido a que permite levantar hipótesis respecto a los grados de descentralización fiscal desarrollados. Y la segunda dimensión, se comprende como el rango de competencias y/o atribuciones que los gobiernos subnacionales poseen sobre esos mismos recursos. Esta última lectura es muy importante, pues suele suceder que las unidades descentralizadas de gobierno representan un mero agente del gobierno central, teniendo pocas facultades en la determinación del destino de tales recursos.

Considerando todo lo anterior, este trabajo pretende analizar para la región de Magallanes y la Antártica Chilena –territorio localizado en la Patagonia Austral del país–, la trayectoria y dinámica de sus finanzas públicas en perspectiva comparada a nivel nacional. El interés por estudiar el caso de Magallanes surge a partir de que, dada la configuración de la estructura política-administrativa que rige en Chile, su modelo de desarrollo muestra un patrón del tipo centro-periferia, es decir, hay un centro que goza de los beneficios del crecimiento, en perjuicio de las regiones de la periferia que no logran canalizar las oportunidades que estos progresos producen (Di Filippo, 1998). En función de su particular geografía y condición de aislamiento, la definición anterior se ajusta totalmente a la realidad de Magallanes. Además, la motivación radica en tener un mejor diagnóstico de cara al proceso de descentralización

¹ Hubo intentos de descentralización política a raíz de movimientos federalistas o regionalistas en el período comprendido entre 1810-1925. Desde 1925 hasta comienzos del siglo XXI los intentos descentralizadores se enmarcan fundamentalmente en el tipo administrativo. Para una revisión más detallada, se sugiere ver de Egon Montecinos, *Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile* (Maracaibo, 2005. Revista Venezolana de Gerencia, Universidad del Zulia), vol.10, núm.31, pp. 443-462.

iniciado a raíz de las leyes N° 21.073 y N° 21.074², que, en lo fundamental, dará paso a elegir por primera vez en la historia del país, a los Gobernadores Regionales vía consulta popular.

En cuanto a la metodología empleada en el trabajo, se utilizó una orientación no experimental, a través de un enfoque analítico y descriptivo del desarrollo de las finanzas públicas en la región de interés. Las variables que se estudiaron son: (1) concentración de la actividad empresarial y sus implicancias en materia tributaria, (2) trayectoria de los instrumentos relevantes en el presupuesto local, (3) gasto público en inversión que es de decisión regional y (4) efectos de la política fiscal y monetaria en el control de la inflación en el territorio. Para esto se usó como guía los trabajos de Aroca (2009; 2020).

En lo que procede, el trabajo se estructura en el siguiente orden: una breve revisión del entorno económico de la región a modo de contextualización, luego, en la sección de resultados, se analiza en detalle cada una de las variables escogidas, para finalmente, dar paso a algunas reflexiones y conclusiones más importantes.

2. Contexto: breve descripción económica del escenario de interés.

La región de Magallanes y la Antártica Chilena se encuentra en el extremo austral de Chile, aislada geográficamente del resto del país, por lo tanto, estamos en presencia de una economía bastante pequeña, con dificultades importantes para integrarse a mercados que gozan de mayor dinamismo. Si bien el Producto Interno Bruto (PIB) regional ha experimentado una tendencia al alza desde 1960 a la fecha, también se observan importantes variaciones negativas, las que son más agudas con relación a lo que muestran las demás regiones del país. Por ejemplo, Aroca y Soza-Amigo (2011), muestran que para la crisis de la deuda vivida en Chile en la década del 80', la actividad económica de Magallanes logró estabilizarse después de seis años del inicio de la recesión, mientras que las demás regiones comienzan una trayectoria ascendente enseguida al año 82'. Siendo más específico, cuando la tasa de crecimiento promedio del país en el período 1960-1992 fue de 3,6%, Magallanes sólo experimentó una media de 1,6%, siendo por lejos, la región con menor crecimiento en Chile en aquel período. Desde una perspectiva más sectorial y en términos históricos, vemos que la economía magallánica en los años sesenta estaba altamente concentrada en el sector minero, asociado fundamentalmente a las operaciones del petróleo, lo que representaba en ese momento el 75% de la producción local total. Ya en los ochenta, la infraestructura económica de Magallanes comienza un proceso de diversificación, con un importante aumento en la participación de los sectores manufactureros y de la industria de servicios. Prueba de aquello, es que mientras la gravitación de la minería en el PIB regional cayó desde un 48,3% en 1985 a 17,9% en 1997, la industria manufacturera avanzó de un 5% a 27,5% en el mismo período de tiempo. En las últimas décadas, la estructura productiva regional se ha volcado en el fortalecimiento de la elaboración de metanol, de notable importancia para la dinámica local; también han cobrado fuerza actividades como la salmonicultura; turismo y ramas relacionada a ella, entre las cuales destacan los sectores comercio, restaurantes, hoteles, transporte y comunicaciones. Según Aroca y Soza-Amigo (2010), una ventaja importante de avanzar hacia una economía más "compleja", dice relación con que hace menos riesgosa y vulnerable a la región de Magallanes frente a la volatilidad que evidencia la minería en los mercados internacionales.

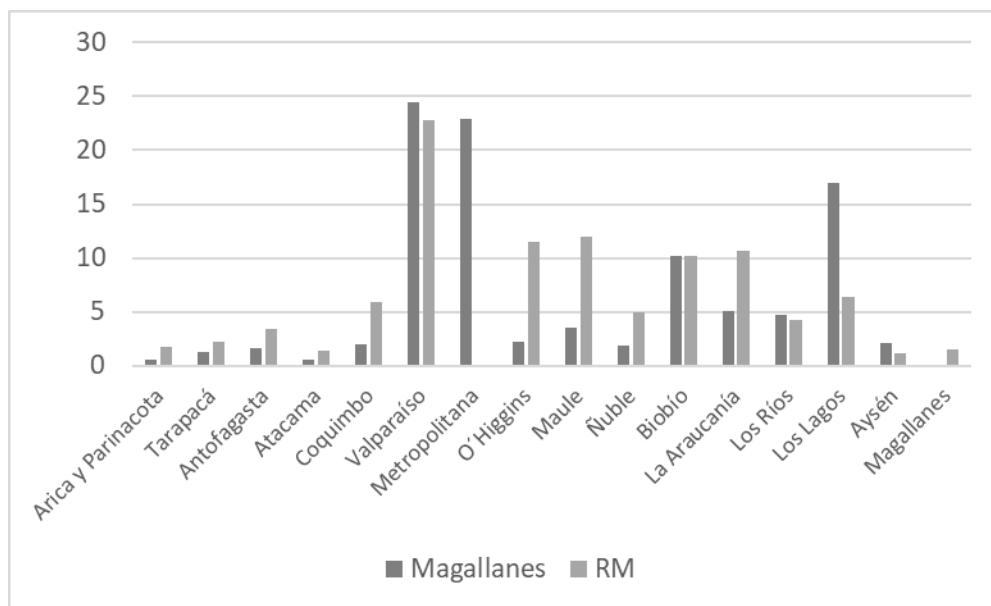
En lo que respecta a factores económicos-demográficos, la región presenta una realidad bastante preocupante, puesto que se percibe una importante fuga de capital humano desde el territorio hacia

² La ley 21.073 regula la elección de Gobernadores Regionales y la ley 21.074 apunta al fortalecimiento de la regionalización del país.

otras zonas del país, fundamentalmente a la zona centro de Chile (ver gráfico 1). Una posible explicación a este fenómeno es que la dinámica económica y “arquitectura institucional” que se rige en Magallanes, entrega pocos incentivos al fortalecimiento y retención de talento. A modo de ejemplo, Vera Giusti (2008) muestra que la población en la zona chilena de la Isla Tierra del Fuego ha crecido sólo tres veces desde 1920 al año 2002, en cambio, la población del sector argentino de la misma isla creció casi cuarenta veces en aquella serie temporal.

En definitiva, en línea con el trabajo del último autor citado, pese a la importante diversificación productiva que ha desarrollado Magallanes en las últimas décadas, además de los avances en materia institucional, como, por ejemplo, la aplicación de leyes de excepción para fomento de inversión, hay una persistencia de factores estructurales que hace que la región austral muestre una dinámica económica consistentemente inferior (por más de 50 años) que la del país en su conjunto.

Gráfico 1: Destino población emigrante de la RM y Magallanes Censo 2017 (%).



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadísticas.

3. Resultados

3.1 Concentración de la actividad empresarial y sus implicancias en materia tributaria

Como ya se expuso, hay una notoria fuga de capital humano desde la región de Magallanes hacia el centro del país. Desde un punto de vista empresarial, esto se podría traducir en que el territorio estaría perdiendo capacidad para desarrollar negocios, fomentando el dinamismo económico y la concentración de este tipo de actividades en las grandes urbes de Chile.

Una forma interesante de aproximarse a este problema es analizar cómo ha sido la evolución en los últimos años, de la base imponible del impuesto de 1º categoría³ desde un enfoque regional. Específicamente, cuánto aporta cada región a la recaudación total del Estado en este ítem. Lo anterior, se visualiza en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Base imponible del impuesto de 1º categoría por región (%).

| Región | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------|------|------|------|------|
| Magallanes | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,5 |
| RM | 78,4 | 76,7 | 75,6 | 77,6 |
| Resto | 21,1 | 22,6 | 18,0 | 21,7 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del SII.

Como es posible observar, la información de los últimos cuatro años disponibles da cuenta de que, más de tres cuartos de la base imponible total del país se recaudan en la RM. Mientras que en la Región de Magallanes se origina apenas el 0,5% del total.

Más nítido aún, esto deja en evidencia que la región en que reside casi la mitad de la población total de Chile, obtiene alrededor del 75% de las rentas provenientes del capital a nivel nacional. Estos resultados entregan buenas lecciones para avanzar de mejor manera hacia un mayor grado de descentralización fiscal para las regiones.

En el marco de la discusión de la modernización tributaria iniciada en 2018, la Bancada Regionalista⁴, hacía hincapié en la necesidad de incorporar en la propuesta del gobierno, impuestos de índole regional, argumentando que este tipo de iniciativas dotaría de mayor autonomía a las regiones en materia de recaudación y manejo de recursos, además de que muchas empresas que operan en regiones, tienen sus casas matriz en la capital, y no pagan tributos por las acciones empleadas en los territorios.

En función de la información reportada a partir de los datos del SII es posible constatar que, materializar este tipo de proyectos, podría generar impactos totalmente contrarios a los deseados. En efecto, dada la distribución presentada en el Cuadro 1, se infiere que todo intento por introducir impuestos a las rentas de las empresas desde una perspectiva regional, terminaría perjudicando aún más a Magallanes (y a las regiones en general), puesto que presenta una base imponible extraordinariamente menor a la realidad de la RM.

Por lo tanto, tal como plantea Aroca (2020), lo más conveniente para las regiones del país distintas a la RM, es que los tributos sigan recolectándose centralizadamente, para que posteriormente sean distribuidos bajo ciertos parámetros que persigan fomentar la equidad en el reparto de los ingresos a las regiones. Algunos criterios que eventualmente podrían ayudar a avanzar en esta dirección son: cobertura de servicios básicos en los territorios, distribución de las empresas (distintos tamaños) por

³ Impuesto que grava las rentas que provienen del capital.

⁴ Grupo transversal de parlamentarios comprometidos con la descentralización y mayor autonomía para las regiones, tanto política como económica.

actividad económica, nivel de educación, indicadores de disponibilidad, acceso y uso de tecnologías de la información y comunicación, entre otros⁵.

3.2 Trayectoria de los instrumentos relevantes en el presupuesto local

Dentro de los distintos tipos de transferencias de recursos que se efectúan desde el gobierno central hacia las regiones, para el caso de Magallanes, destacan el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Plan de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE).

Fondo Nacional de Desarrollo Regional

La Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), define el FNDR como "un programa de inversiones públicas, con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo".⁶ A continuación, se detalla la distribución regional del FNDR para el período 1993-2017.

Cuadro 2: Distribución regional FNDR (%).

| Región | Promedio 1993-2005 | Promedio 2006-2010 | Promedio 2010-2014 | Promedio 2006-2017 |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Tarapacá | 6,9 | 6,6 | 7,2 | 7 |
| Antofagasta | 6,6 | 7,6 | 7,6 | 7,4 |
| Atacama | 7 | 4,7 | 4,7 | 4,7 |
| Coquimbo | 8,3 | 7,1 | 6,4 | 6,5 |
| Valparaíso | 6,6 | 6,6 | 7,2 | 7 |
| O'Higgins | 7,1 | 5,8 | 6,2 | 6 |
| Maule | 8,2 | 6,8 | 6,9 | 6,8 |
| Bío - Bío | 8,4 | 10,9 | 11,5 | 11,2 |
| La Araucanía | 8,8 | 7,3 | 8,6 | 8,6 |
| Los Lagos | 8,9 | 15,3 | 13,4 | 14,1 |
| Aysén | 9,3 | 3,7 | 4,1 | 4,3 |
| Magallanes | 7,7 | 3,9 | 4,2 | 4,4 |
| RM | 6,1 | 13,5 | 12,1 | 12 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Franken (2005) para 1993-2005 y Aroca (2020) para el resto.

Del Cuadro 2 se extraen valiosas conclusiones. En el período 1993-2005, la RM recibió en promedio, el 6% de los recursos destinados a FNDR, ubicándose por debajo de los ingresos asignados a Magallanes

⁵ Veáse de Rodrigo Candia Silva, *Distribución territorial de los recursos públicos: el caso de Ñuble* (Chillán, 2017. RAN UdeC), Vol.3 (2), p.12.

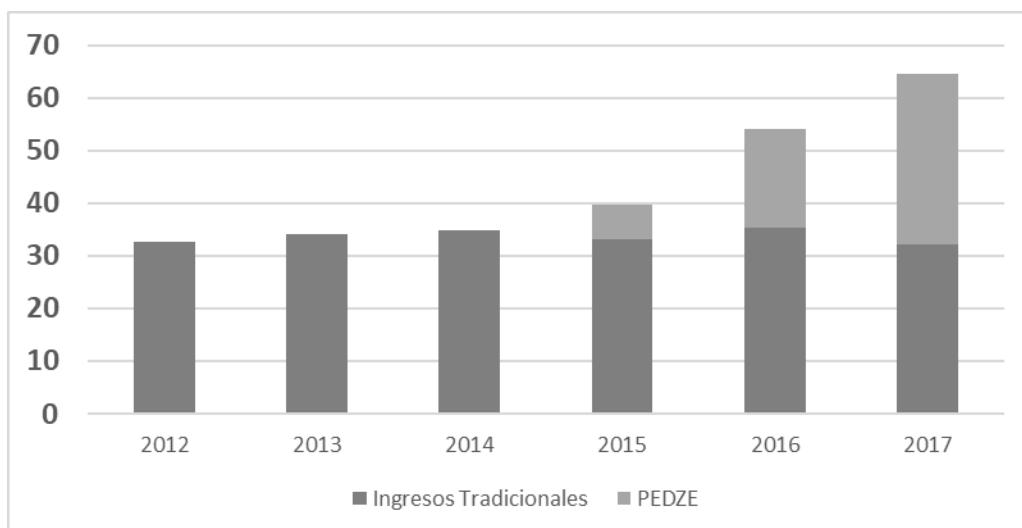
⁶ SUBDERE. *Características del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)*. Consultado en: <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/caracter%C3%ADsticas-del-fondo-nacional-de-desarrollo-regional-fndr>

(7,7%). Sin embargo, desde el tramo 2006-2010 en adelante, esta dinámica cambia absolutamente. En concreto, se evidencia un significativo aumento de los recursos transferidos a la RM (se duplica su participación) en todo el período siguiente, en contraposición a lo que ocurre en Magallanes, en donde disminuyó considerablemente su porción en la distribución.

Lo que explicaría el cambio de la tendencia que se venía dando hasta 2005, son los nuevos indicadores que se incluyeron en la metodología que se utiliza para la construcción del FNDR a partir del año 2007, puesto que se comenzó a considerar variables vinculadas al tamaño de la población en las regiones.⁷ Resulta fácil intuir que estas modificaciones perjudican a las regiones menos pobladas y que, en general, se encuentran más aisladas, lo que comprueba la información contenida en el cuadro anterior para la realidad de Atacama, Aysén y Magallanes. Se pasó a beneficiar de forma importante al centro del país, en perjuicio de las zonas periféricas.

Para graficar el punto, de acuerdo con Balbontín, Escobar y Seeman (2017), el indicador de población en situación de pobreza e indigencia es una variable con un peso importante dentro de la asignación, representando un 30% de la distribución inicial del FNDR. Pero, dada la forma en como se mide la variable, es decir, en términos absolutos y no relativos, genera el efecto de concentrar la distribución de recursos del FNDR en las regiones más pobladas. En definitiva, en línea con el planteamiento de Aroca (2009), vemos que el principal instrumento para fomentar la equidad y el desarrollo territorial desde el nivel central actúa como un mecanismo que reproduce las brechas existentes en pos de la región con mayores ingresos de la economía nacional.

Gráfico 2: Composición y tendencia marco presupuestario GORE Magallanes 2012-2017 (MM\$ de 2017).⁸



Fuente: Elaboración propia a partir de GORE Magallanes (2018).

⁷ Para más detalles, se sugiere revisar Decreto N°132 (2007).

⁸ Para una mejor comparación entre períodos, se ajustaron todos los valores a precios del año 2017. Base 100 = Año 2017.

Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas

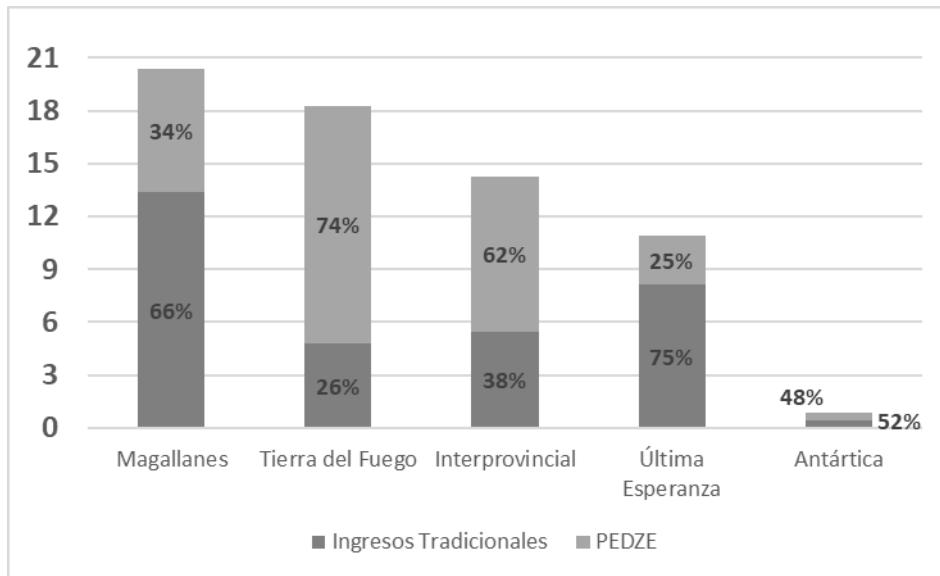
Programa impulsado y materializado durante la administración Michelle Bachelet en el año 2014, cuyos objetivos se enmarcan en disminuir las desigualdades patentes en los territorios más apartados del país (Arica y Parinacota, Aysén, Magallanes, provincia de Palena y la comuna de Cochamó en Los Lagos) incentivando la descentralización y el desarrollo de las regiones. Su ejecución comprende el ejercicio 2015-2022.

Los nuevos ingresos percibidos por el Gobierno Regional de Magallanes a raíz de la implementación de este plan han robustecido extraordinariamente el presupuesto local. Aspecto que ha contribuido a desarrollar proyectos emblemáticos en la gestión de la administración pública de la zona, como es el caso del Centro Antártico Internacional (CAI), el Centro Docente Asistencial y de Investigación UMAG (CADI UMAG), Fibra Óptica Austral (FOA), entre otros. A continuación, se detalla la evolución del presupuesto de Magallanes en el período 2012-2017.

Como se aprecia en el Gráfico 1, para el año 2017, los ingresos provenientes del PEDZE hicieron duplicar el presupuesto total del GORE Magallanes con relación a la trayectoria que evidenciaban los ingresos tradicionales en los años anteriores.

Otro aspecto relevante para examinar es lo que respecta a la distribución de los ingresos recibidos desde el nuevo plan, dentro del territorio de Magallanes y la Antártica Chilena. Esto está expresado en el Gráfico 2.

Gráfico 3: Ejecución presupuestaria GORE Magallanes desagregada por provincia 2017 (MM \$).



Fuente: Elaboración propia a partir de GORE Magallanes (2018).

Se destaca que basándose netamente en los ingresos tradicionales que percibe el GORE, la distribución de los recursos tiende a seguir un patrón centralizador, a saber, la provincia de Magallanes, a la cual pertenece la capital regional Punta Arenas, y por ende es donde se concentra la mayor cantidad de población y actividad económica, recibe la mayor porción de la repartición en este ítem.

No obstante, cuando se incorpora en el análisis los ingresos por PEDZE, se produce un fenómeno interesante. Si bien, bajo esta nueva dimensión, la provincia de Magallanes sigue liderando la asignación total de recursos a nivel regional, vemos que la distribución entre las provincias mejora sustantivamente. Tanto la provincia de Tierra del Fuego, como el gasto que se desarrolla en proyectos de carácter interprovincial, mejoran considerablemente su posición con respecto a sus realidades percibiendo sólo ingresos de tipo tradicional. Al punto de que para el año utilizado en el Gráfico 2, Tierra del Fuego se ubica apenas por debajo de la provincia de Magallanes en cuanto a ejecución presupuestaria total. Por lo que es posible concluir que, los nuevos recursos y posterior gestión de ellos en el marco del programa PEDZE, han contribuido a disminuir las diferencias desde una perspectiva intra-regional, desmintiendo aquella máxima que circula en ciertos grupos de poder conforme a la cual, no se le puede transferir mayores responsabilidades a las regiones puesto que no tienen capacidad de gestión.

En este contexto, se resalta la importancia que tiene para la región, garantizar la continuidad del desarrollo de este plan a través del tiempo. Sin embargo, esto plantea un enorme desafío, ya que nos encontramos frente a un problema de Economía Política⁹. Pues, tal como detalla Arredondo (2011), los procesos políticos en Chile son dirigidos por actores que tienen la mayor capacidad de voto y un compromiso débil respecto al traspaso y fortalecimiento de los agentes subnacionales¹⁰.

3.3 Gasto público en inversión que es de decisión regional.

Aroca (2020), muestra que en un estudio efectuado por la OCDE¹¹, cuyo objetivo era determinar la proporción de gasto de decisión subnacional en los países miembros de dicha organización, Chile se posicionaba en el último lugar del ranking, asignando sólo un 12% de decisión subnacional con relación al total de la inversión pública del país.

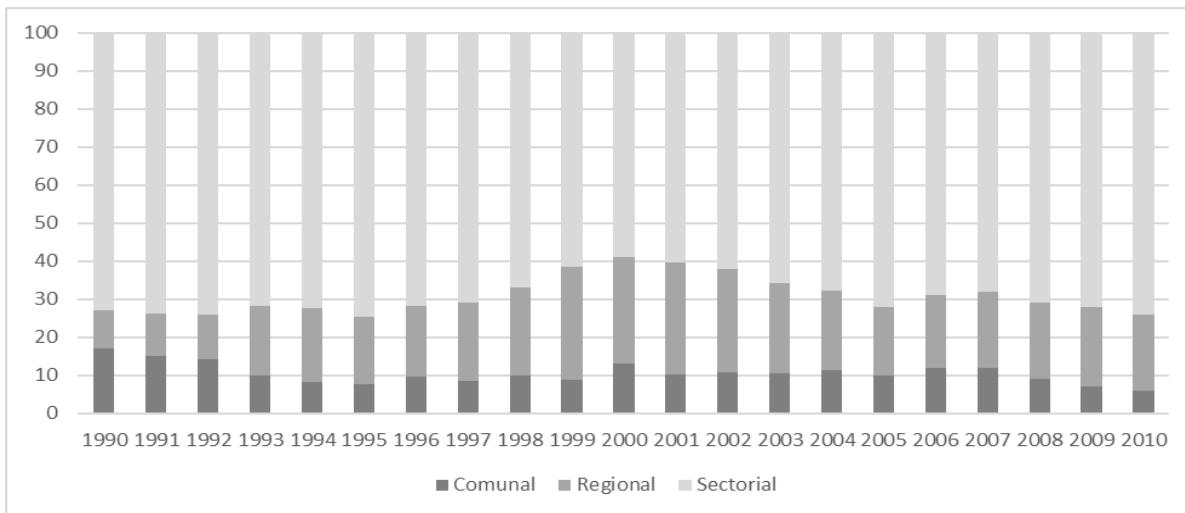
Esto constituye un problema crónico de Chile en perspectiva histórica, pues si bien ha habido períodos en que la inversión desarrollada en base a decisión dentro de las regiones fue ganando espacio con respecto al total (por ejemplo, entre 1997 y 2000), la tendencia muestra claramente un predominio hacia la influencia que ejerce el gobierno central en esta materia desde los distintos ministerios. Para el período comprendido entre 1990 y 2010, el promedio de la inversión realizada, decidida regional y comunalmente fue de un 31% del total, versus un 69% que se decidió a nivel sectorial. Esto se puede apreciar en el siguiente gráfico.

⁹ Rama de la ciencia económica que estudia el efecto que tienen las instituciones y el poder político en las decisiones que adoptan los distintos actores en los diferentes mercados en los que participan.

¹⁰ Para profundizar en este análisis, se recomienda ver de Cesia Arredondo Salinas, *La descentralización en Chile: Una mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo* (Santiago, 2011. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas U de Chile), p.65.

¹¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Gráfico 4: Inversión pública efectiva comunal-regional-sectorial en Chile como % de la inversión pública total.



Fuente: Elaboración propia basado en Waissbluth (2006) y Arredondo, Inostroza y Waissbluth (2013).

Una forma de aproximarse a esta realidad en Magallanes es analizar la información que contiene el instrumento de planificación regional ARI¹², que tiene como foco plasmar el deseo y las directrices en torno a cómo canalizar de mejor forma la inversión pública en los territorios. Para el año de su última publicación disponible en Magallanes (2014), se constata que el 82,5% de la inversión pública planificada para la región en ese ejercicio, provenían de recursos sectoriales, en contraposición a un 17,5% de fondos de decisión regional (ver Cuadro 3).

De lo anterior se desprende que, si una arista de la descentralización fiscal es otorgar a los ciudadanos mayor injerencia y vínculos efectivos con las distintas iniciativas que se desarrollan en los territorios, la dinámica que presenta Magallanes es una realidad que transita precisamente en la dirección contraria al óptimo deseado. Se percibe que, del mismo modo que plantea Waissbluth (2006), ante problemas territoriales y con características multifactoriales, gran parte de las soluciones que se proponen, emanen de ministerios sectoriales, quienes no necesariamente operan de forma coordinada. Que la inversión ejecutada en la Patagonia Austral se decida centralizadamente, genera enormes problemas de eficiencia, puesto que la región presenta condiciones extraordinariamente diferentes a las del resto del país. Incluso, las diferencias son sustantivas dentro de la misma región. Refuerza esta idea el hecho de que Magallanes y la Antártica Chilena representa aproximadamente el 18% del territorio nacional, siendo la región más extensa de Chile. En ella se evidencian enormes problemas de conectividad, con localidades rurales ubicadas en muchos casos a más de 100 kilómetros de distancia de los centros urbanos. Si a los habitantes de Punta Arenas o Puerto Natales, se les dificulta comprender con precisión, las dinámicas propias de la ciudad de Puerto Williams, ubicada en la ribera sur del Canal Beagle, ya se puede tener una idea de los efectos de una planificación por parte del poder ejecutivo en la capital del país. Este diagnóstico tiene al menos, un siglo de existencia. Vale mencionar las reflexiones del destacado servidor público Manuel Chaparro Ruminot en su tesis de grado en 1917, a propósito de las políticas de

¹² Anteproyecto Regional de Inversiones.

distribución de tierras desarrolladas por el gobierno y la implementación de un régimen aduanero en Magallanes:

“Es penoso considerar las consecuencias de esta manera de proceder, que no quiero atribuir, naturalmente, a mala fe, sino a la ignorancia completa que hai, especialmente en las esferas oficiales, respecto a las conveniencias del territorio” (Chaparro, 1917, p.151).

Cuadro 3: Inversión programada por los ministerios y servicios públicos ARI Magallanes y Antártica Chilena 2014.

| Fuente de Financiamiento | Monto (M\$) | Participación en el total (%) |
|---|--------------------|-------------------------------|
| FNDR | 60.343.013 | 14,5 |
| FONDEMA | 12.403.076 | 3,0 |
| Sub total (1) Inversión Regional | 72.746.089 | 17,5 |
| Sectorial Agricultura | 2.398.772 | 0,6 |
| Sectorial Bienes Raíces | 0 | 0,0 |
| Sectorial Defensa | 1.098.590 | 0,3 |
| Sectorial Economía | 4.590.895 | 1,1 |
| Sectorial Educación | 52.471.420 | 12,6 |
| Sectorial Ministerio de Energía | 61.740.400 | 14,8 |
| Sectorial Interior | 2.517.374 | 0,6 |
| Sectorial Justicia | 2.966.647 | 0,7 |
| Sectorial Ministerio del Medio Ambiente | 162.454 | 0,0 |
| Sectorial Desarrollo Social (Mideplan) | 4.585.287 | 1,1 |
| Sectorial Minería | 51.000 | 0,0 |
| Sectorial Ministerio Sec. General de Gobierno | 861.651 | 0,2 |
| Sectorial MINVU | 33.638.831 | 8,1 |
| Sectorial Obras Públicas | 52.527.457 | 12,6 |
| Sectorial Ministerio de Relaciones Exteriores | 11.000 | 0,0 |
| Sectorial Salud | 54.415.092 | 13,1 |
| Sectorial Trabajo y Previsión Social | 58.114.986 | 13,9 |
| Sectorial Transporte y Telecomunicaciones | 11.747.696 | 2,8 |
| Sub total (2) Inversión Sectorial | 343.899.552 | 82,5 |
| Total (1) + (2) | 416.645.641 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a GORE Magallanes (2013).

3.4 Efectos de la Política Fiscal y Monetaria en el control de la inflación en el territorio.

En lo fundamental, en economía se entiende por inflación, el aumento generalizado y sostenido a través del tiempo, del nivel de precios de los bienes y servicios existentes en el mercado. Algunos de los problemas derivados de este fenómeno dicen relación con la pérdida del poder adquisitivo de las personas, regresividad, desincentivos a la inversión y al ahorro, entre otros. El Banco Central de Chile, institución estatal e independiente del gobierno, tiene como uno de sus objetivos más importantes, mantener la inflación baja y estable en el tiempo, fijándola en torno a tres por ciento anual¹³. El principal instrumento que utiliza el Banco para mantener la inflación en línea con la meta establecida es la tasa de política monetaria (TPM). Esta aumenta cuando la inflación está por sobre los niveles deseados, con el objetivo de aumentar el costo del endeudamiento, para así reducir el consumo de las personas, generando una presión de los precios a la baja. De forma complementaria, es importante el trabajo de la política fiscal, pues la descripción anterior sólo podría ser útil, en la medida en que el gasto público disminuya. Por lo tanto, una buena coordinación entre lo fiscal y lo monetario es de suma relevancia.

Ahora, en términos más específicos, aunque desde el año 2010 se utilizan tanto precios y productos de todas las capitales regionales del país y sus principales zonas conurbadas para la construcción del IPC¹⁴, que es la variable estudiada para la medición de la inflación, el Banco calcula la inflación nacional promedio, definiendo su política monetaria en función de esta última. El problema detrás de esto es que, dada la particular geografía del país, las dinámicas de la actividad económica en los territorios son bastante heterogéneas. Como plantea Aroca (2009), es probable que cambios en los precios de las grandes urbes de Chile, tengan efectos en el resto de las regiones, pero no tienen por qué ser iguales en magnitud y dirección. En definitiva, al tener distintas trayectorias en el nivel de precios a nivel regional, se deberían impulsar estímulos acordes a esas diferentes realidades, por parte de la política monetaria.

Un valioso esfuerzo por calcular y expresar las verdaderas trayectorias inflacionarias de las regiones de Chile es el trabajo de Aroca y López (2012), quienes estudiaron el desarrollo de los precios de las viviendas a través del tiempo desde una perspectiva regional, entendiéndolo como una buena aproximación al costo de la vida en los territorios. Un resultado interesante de esta investigación se visualiza en el siguiente cuadro.

La información que contiene el cuadro anterior es el índice del costo de la vivienda de cada región del país, en términos relativos a la RM. De esta forma, por ejemplo, la región de Tarapacá fue en el año 2000 un 11% (índice de 1,11) más cara que la RM.

Si bien estos datos son de hace un tiempo considerable, todo apunta a que las dinámicas siguen siendo parecidas en la actualidad. El primer fenómeno que llama la atención al analizar los datos es que los precios de la vivienda en el período examinado por los autores tienen una tendencia inflacionaria marcadamente heterogénea. Pero sin duda, lo más relevante y preocupante al mismo tiempo, es lo que dice relación con que la distribución geográfica de los índices de precios hacia el último año estudiado (2009) muestra que las zonas del país con los costos más altos de vivienda son las de los extremos, mientras que las regiones del centro presentan índices inferiores a la RM. En síntesis, las variaciones en los extremos del país son mucho más significativas y superiores a las de la RM.

¹³ Banco Central de Chile. *Control de la Inflación*. Consultado en: <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/el-banco/gobierno-corporativo/funciones-del-banco>

¹⁴ Índice de Precios al Consumidor.

**Cuadro 4: Índice de Precios Espaciales de Fisher¹⁵ de la Vivienda (2000-2009)
 (Relativos a la RM)**

| Región | 2000 | 2003 | 2006 | 2009 |
|---------------------|------|------|------|------|
| Tarapacá | 1,11 | 0,95 | 0,97 | 1,26 |
| Antofagasta | 1,06 | 1,15 | 1,18 | 1,19 |
| Atacama | 0,82 | 0,66 | 0,78 | 0,85 |
| Coquimbo | 0,82 | 0,78 | 0,74 | 0,79 |
| Valparaíso | 0,83 | 0,86 | 0,77 | 0,89 |
| RM | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| O'Higgins | 0,76 | 0,70 | 0,72 | 0,74 |
| Maule | 0,71 | 0,74 | 0,68 | 0,66 |
| Bío – Bío | 0,78 | 0,82 | 0,81 | 0,80 |
| La Araucanía | 0,81 | 0,69 | 0,73 | 0,74 |
| Los Lagos | 0,96 | 0,86 | 0,81 | 1,05 |
| Aysén | 0,81 | 0,94 | 0,91 | 1,39 |
| Magallanes | 0,98 | 0,87 | 0,84 | 1,15 |

Fuente: Elaboración propia en base a Aroca y López (2012).

Tomando en consideración los antecedentes entregados, es posible concluir que la política monetaria se estaría desarrollando bajo una estructura de notable sesgo territorial y espacial. Por ejemplo, en el caso de Magallanes en el año 2009, se evidencia una economía claramente sobreacalentada, teniendo una inflación que no sigue la dinámica promedio nacional (costo de la vivienda 15% más caro respecto a la Región Metropolitana), y que, sin embargo, recibió un estímulo por parte de la política monetaria que no aplicaba a su realidad, es decir, necesitaba un freno mucho mayor a través de la tasa de interés y de forma más temprana para poder estabilizar el nivel de precios. Esto es consistente con Aroca (2009).

Adicionalmente, cabe destacar que, la política fiscal desarrollada en el territorio en observación, identificada a partir del gasto público desplegado, podría estar contribuyendo a potenciar los efectos negativos ya mencionados en cuanto a inflación se refiere. Si bien hay evidencia que sostiene que la inversión privada en Magallanes es una de las más bajas del país¹⁶ y que, por lo tanto, el gasto proveniente del gobierno actúa compensando ese déficit, lo más probable es que el dinamismo económico de la región en el año 2009 se vio influenciado por la actividad del sector privado, quienes aprovecharon toda la capacidad instalada. Bajo esta lógica, tanto el gobierno central y Regional deberían haber reducido el gasto en la zona, para lograr presionar los precios a la baja, generando un efecto positivo en el control de la inflación del territorio. Ahora bien, en vista de que la evidencia empírica para Magallanes da cuenta de que el gasto público es una de las partidas más importantes en el producto interno bruto (PIB) de la región en perspectiva histórica, se puede afirmar que la política fiscal no actúa como contrapeso cuando se perciben ciclos inflacionarios.

¹⁵ Para ahondar en la metodología empleada se recomienda ver de Patricio Aroca y Esteban López, *Estimación de la Inflación Regional de los Precios de la Vivienda en Chile* (México, 2012. El Trimestre Económico), Vol. LXXIX (3), núm 315, pp. 606-615.

¹⁶ Con 1.035 Millones USD de inversión privada en el período 2013-2015, la región de Magallanes se ubica en el lugar N°12 del ranking nacional a nivel comparado. Ver de Corporación de Desarrollo Tecnológico de Bienes de Capital, *Medición de la Inversión Privada en Turismo en Chile* (Santiago, 2016. Subsecretaría de Turismo), p.16.

4. Conclusiones y reflexiones finales

Como se ha comprobado a lo largo de esta investigación, el excesivo centralismo –en su arista fiscal para efectos del presente– vigente en Chile genera enormes desigualdades en el desarrollo territorial de las regiones del país. Quienes más padecen de esta difícil realidad son las zonas extremas, siendo un caso particular en función de su composición geográfica y condición de aislamiento, la región de Magallanes y la Antártica Chilena.

El examen del comportamiento de las finanzas públicas de la región austral, entrega importantes fundamentos para avanzar hacia una descentralización fiscal efectiva. El primero de ellos apunta a que, desde un enfoque tributario, todo intento de descentralización que vincule los ingresos regionales a la generación de ellos a nivel local, perjudicará enormemente a Magallanes, puesto que presenta una base imponible del impuesto de primera categoría extraordinariamente menor en comparación a otras zonas del país. En segundo término, se observa que los cambios metodológicos introducidos para la confección del instrumento FNDR se han traducido en una significativa reducción en la asignación de estos recursos para la región. En este ítem también se resalta la importancia de asegurar la continuidad de la ejecución del programa PEDZE. En tercer plano, se constata que el grado de decisión regional de las distintas iniciativas que se llevan a cabo en la zona, en lo que respecta a inversión pública, es bastante bajo. Sobre este punto es posible inferir que eventualmente, cualquier analista sectorial de la DIPRES tiene mayor poder de decisión que un alto funcionario de la administración pública regional, lo que genera problemas de eficiencia en el uso de los recursos, dado que no se maximiza el conocimiento que se tiene sobre el territorio. Y finalmente en cuarto lugar, debido a que la inflación que experimenta Magallanes no sigue la misma dinámica que la tendencia nacional, tanto la política fiscal y monetaria que se aplica en la zona, podría no estar generando los efectos deseados en la región. Para corregir este problema sería útil avanzar hacia un mayor grado de coordinación entre ambos tipos de políticas, pero al mismo tiempo, se debería exigir que el Banco Central de Chile aplique una TPM diferenciada a nivel regional y por su parte, que el gobierno regional transite en cuanto a gasto público, hacia los efectos que genera una política fiscal como la de superávit estructural¹⁷. Por todo lo anterior, se concluye que las finanzas públicas de la región de interés dan cuenta de que hay un margen de mejora sustantivo, considerando la definición de descentralización fiscal utilizada en este trabajo, es decir, la participación de los recursos que percibe la región proveniente del gobierno central no sigue un patrón estable en el tiempo, y, por otro lado, el poder de decisión que tienen los agentes locales sobre esos recursos es bastante pobre. Es imperiosa la necesidad de acortar estas brechas.

Sin embargo, siguiendo el planteamiento de Arís, Ferreiro y Pinto (2019), el proceso de descentralización fiscal requiere poner acento al mismo tiempo en conceptos como la prevención de la corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Sobre esto, el trabajo de instituciones como Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia es fundamental para garantizar el correcto uso de los recursos públicos, evitando así problemas como el gasto discrecional y arbitrario, la formación de redes clientelares, entre otros.

¹⁷ Instrumento que utiliza el gobierno central, con foco en mantener el gasto fiscal lo más constante posible cada año. Resulta de estimar el precio del cobre en su nivel de mediano plazo y la actividad económica en su nivel de tendencia. De esta forma, al aislar el efecto de movimientos cíclicos de los ingresos fiscales, este indicador entrega una medida de sostenibilidad de los recursos públicos en el tiempo.

5. Bibliografía

- Arredondo, C. (2011). *La descentralización en Chile: Una mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo*. Tesis Magíster Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas U de Chile.
- Arredondo, C., Inostroza, J. & Waissbluth, M. (2013). *Gobiernos Regionales: el eslabón perdido de la descentralización*. Serie Sistemas Públicos N° 8, Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial U de Chile.
- Arís, M., Ferreiro, A. & Pinto, F. (2019). *Proceso de descentralización en Chile: Diagnóstico y Propuestas*. Serie de publicaciones Centro de Estudios Espacio Público.
- Aroca, P. (2009). *La creciente concentración económica regional en Chile*. En Pensando Chile desde sus regiones (pp.76-85). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Aroca, P. (2020). *Finanzas públicas de la descentralización en Valparaíso*. En Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile (pp.159-190). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Aroca, P. & López, E. (2012). *Estimación de la Inflación Regional de los Precios de la Vivienda en Chile*. El Trimestre Económico, Vol. LXXXIX (3) Núm. 315, pp. 601-630.
- Aroca, P. & Soza-Amigo, S. (2010). *Oportunidades perdidas en Magallanes*. Revista Magallania, Vol. 38(2), pp. 89-101.
- (2011). *Economías asiladas, pequeñas y dependientes de commodities: el caso del petróleo y metanol en la comuna de Punta Arenas, Chile*. Revista Magallania, Vol. 39(2), pp. 113-135.
- Balbontín, R., Escobar, L. & Seeman, A. (2017). *Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile*. Serie de estudios de finanzas públicas de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Revista eure, Vol.XXX N° 90, pp. 27-40.
- Boisier, S. (1992). *Las relaciones entre descentralización y equidad*. Revista de la CEPAL, N° 46, pp. 113-131.
- Candia, R. (2017). *Distribución territorial de los recursos públicos: el caso de Ñuble*. Revista Academia y Negocios UdeC, Vol.3 (2), pp. 1-16.
- Cartes, A. (2018). *"Un gobierno de los pueblos...": la nación y las provincias en la Independencia de Chile*. 2^a. ed. Santiago, Chile: Editorial Historia Chilena.
- Corporación de Desarrollo Tecnológico de Bienes de Capital. (2016). *Medición de la Inversión Privada en Turismo en Chile*. Subsecretaría de Turismo.
- Chaparro, M. (1917). *Estudio económico, administrativo y social del territorio de Magallanes*. Tesis licenciatura en Derecho. Facultad de Leyes y Ciencias Políticas Universidad de Chile.

Decreto N° 132. *Aprueba procedimientos de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional*, 2007. Ley Chile BCN 2020.

Departamento de Inversiones GORE Magallanes (2018). *Informe de análisis ejecución presupuestaria cuarto trimestre año 2017*. Gobierno Regional de Magallanes y la Antártica Chilena.

Di Filippo, A. (1998). *La visión centro-periferia hoy*. Revista de la Cepal, N° RCEX01, pp. 175-185.

Franken, M. (2005). *Análisis y evaluación de la distribución interregional y del cambio de ley del Fondo Nacional de Desarrollo Regional*. Tesis Magíster en Economía, PUC, Chile.

Letelier, L. (2012). *Teoría y Práctica de la Descentralización Fiscal*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Montecinos, E. (2005). *Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile*. Revista Venezolana de Gerencia, Vol. 10 N° 31, pp. 443-462.

Unidad Desarrollo Regional GORE Magallanes (2013). *Anteproyecto Regional de Inversiones ARI 2014*. Gobierno Regional de Magallanes y la Antártica Chilena.

Vera Giusti, J. (2008). *Magallanes: dinámica económica y demográfica 1960-2006; leyes de excepción para el desarrollo; qué hacer y qué evitar*. Revista Magallania, Vol. 36(2), pp. 63-78.

Waissbluth, M. (2006). *La reforma del Estado de Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso*. Publicado en el Boletín Electrónico de ESADE, Barcelona PUBLIC (www.esade.edu/public).