

ACADÉMICOS CREEN QUE, SI HAY SOBREENDEUDAMIENTO, ESTADO CENTRAL DEBERÁ RESCATARLOS:

Emisión de deuda de gobiernos locales pondría en riesgo la sostenibilidad fiscal

RECURSOS. El texto constitucional otorga a las regiones y comunas autónomas herramientas para ampliar sus fuentes de ingresos: tendrán capacidad de endeudamiento, podrán implementar tributos territoriales y crear o ser parte de empresas.

Equipo de Crónica
 Constitucional

La descentralización del país ha avanzado en los últimos años con leyes como las que establecen la elección por sufragio popular de gobernadores y las transferencias de competencias a los gobiernos regionales. Igualmente, con esos esfuerzos, según cifras del Banco Mundial, en Chile solo el 14% del gasto público es ejecutado por gobiernos locales, frente al 27% promedio en los países unitarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Siguiendo el anhelo de descentralización, la propuesta constitucional propone un Estado regional que, según el artículo 187, "se organiza territorialmente en entidades territoriales autónomas y territorios especiales. Son entidades territoriales autónomas las comunas autónomas, regiones autónomas y autonomías territoriales indígenas (ATI)". Todas estas unidades están "dotadas de autonomía política, administrativa y financiera para la realización de sus fines e intereses. Estas tienen personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio (...)", agrega la norma.

En esa línea, el texto otorga nuevas herramientas de financiamiento a comunas y regiones, como la capacidad de emitir deuda, generar tributos y crear empresas públicas o participar de empresas donde también tengan una parte los privados.

José Viacava, académico de la Facultad de Gobierno de la U. de Chile, señala que la autonomía financiera de los territorios es un avance para la descentralización, así como también las nuevas herramientas de financiamiento, "las que cuentan con una garantía constitucional bastante potente, que es la responsabilidad centralizada de velar por un adecuado equilibrio macroeconómico y fiscal". No obstante, agrega que "la Constitución debiera haber sido más específica y derechamente establecido cuáles serán los ingresos y recursos a nivel central, cuáles corresponden a la recaudación específica, como los impuestos territoriales, y cuáles podrían ser por recaudación propia, generados por las actividades productivas regionales, como podrían ser empresas de servicios básicos, como podrían ser sanitarias o de energía".



EN EL ÚLTIMO FORO DE DESCENTRALIZACIÓN, REALIZADO EN FRUTILLAR, SE ANUNCIARON MEDIDAS PARA CONTINUAR EL TRASPASO DE COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS REGIONALES.

"En algunos casos habrá comunas que sean parte de una región donde ambas tendrán autonomía, lo que puede dificultar sacar proyectos adelante, ya que no se podrán interponer".

Bettina Horst,
 directora ejecutiva de
 Libertad y Desarrollo

El artículo 250 de la propuesta señala: "Los gobiernos regionales y locales podrán emitir deuda en conformidad con lo que disponga la ley, general o especial, la que establecerá al menos las siguientes regulaciones: a) la prohibición de destinar los fondos recaudados mediante emisión de deuda o empréstitos al financiamiento de gasto corriente; b) los mecanismos que garanticen que la deuda sea íntegra y debidamente servida por el deudor; c) la prohibición del establecimiento de garantías o cauciones del fisco; d) el establecimiento de límites máximos de endeudamiento como porcentaje del presupuesto anual del gobierno regional y municipal respectivo y la obligación de mantener una clasificación de riesgo actualizada; e) restricciones en períodos electorales; f) estos recursos no podrán ser destinados a remuneraciones ni a gasto corriente".

Esta ley debería ser discutida por el Congreso de Diputados y Diputados y la Cámara de las Regiones y, además, requeriría el patrocinio del Presidente. Igualmente, los expertos alertan que se podría producir un sobreendeudamiento de las regiones que pondría en riesgo la sostenibilidad fiscal.

DEUDA REGIONAL

Cristóbal Gamboni, economista del Observatorio del Contexto

Económico de la U. Diego Portales, también ve un avance en la descentralización fiscal, "sin embargo, me preocupa que se dé a los gobiernos regionales y locales la facultad de endeudarse para financiar gasto en inversión pública, la que si bien estará regulada por una ley que tendrá altas barreras, no existe el puente entre la política fiscal supervisada por el Gobierno central y las capacidades de endeudamiento del gobierno local, lo cual podría generar sobreendeudamiento de las regiones o municipios y afectar la economía nacional".

Gamboni asegura que cuando la deuda se eleva, el castigo no es para la región o comuna, sino para el país, "ya que implica mayores spreads cobrados para la deuda chilena, mayores intereses y costos de financiamiento, menor espacio para otros gastos y, por ende, riesgo en la sostenibilidad fiscal", puntualiza. Añade que la herramienta de endeudamiento en los gobiernos regionales o locales fue muy usada durante los años 90 en Colombia, Perú, Argentina y México, "pero en la década del 2000 se hicieron reformas en aquellos países porque la deuda se estaba disparando".

Al respecto, el economista José Pablo Arellano señala que "la experiencia en los países latinoamericanos muestra que gobiernos comunales, regionales o sus empresas públicas se

endeudan y cuando no pueden pagar terminan en la práctica transfiriendo el pago de las deudas al gobierno nacional. Por ejemplo, en los últimos años han caído en incumplimiento de sus pagos varias provincias argentinas: Buenos Aires, Mendoza, Entre Ríos, Río Negro y Chaco. Mientras que en Brasil, la deuda de los gobiernos estatales ha sido un problema histórico. Actualmente tienen una deuda de más de 8% del PIB".

La propuesta constitucional señala que el fisco no garantizará el pago de las deudas subnacionales, o sea, de regiones, comunas y autonomías territoriales indígenas, y el artículo 245 dice que "la Ley de Presupuestos deberá propender a que, progresivamente, una parte significativa del gasto público sea ejecutado a través de los gobiernos subnacionales, en función de las responsabilidades propias que debe asumir cada nivel de gobierno".

Sobre el punto, Elisa Cabezón, economista y miembro de la red Pivotes, señala que "si los gobiernos regionales emiten deuda, se pone en riesgo la sostenibilidad fiscal de Chile, ya que los gobiernos locales podrían gastar sobre sus capacidades al tener la expectativa de que el Gobierno central los rescatará, financiado con los impuestos de todo el país. En conclusión, en la práctica es poco

realista que el Gobierno nacional no vaya al rescate de una comuna, si la alternativa es un recorte fuerte al gasto público en la región sobreendeudada".

Christian Aste, abogado especialista tributario, señala que, "en sí es un riesgo que los territorios se endeuden y que se creen empresas, y más aún cuando no están las capacidades técnicas ni la burocracia interna para administrar el financiamiento ni gestionar dichas empresas", agrega.

AUTONOMÍA Y REGLA FISCAL

Por otra parte, Bettina Horst, directora ejecutiva de Libertad y Desarrollo, alerta que cuando se habla de financiamiento no quedó estipulado en la propuesta constitucional las coordinaciones que tendrán las autonomías, "ya que en algunos casos habrá comunas que sean parte de una región donde ambas tendrán autonomías, lo que puede dificultar sacar proyectos adelante, ya que no se podrán superponer". Además, observa una contradicción en que aparezca en el capítulo sobre Estado regional la responsabilidad financiera y sostenibilidad fiscal como un mandato a nivel central, "ya que cómo se aplica la regla fiscal definida por el nivel central a los municipios, a las regiones y las ATI, si en la Constitución se habla de autonomía financiera de las regiones?".