

Nueva Agenda Regional

Desarrollo con Cohesión Territorial

Julio 2013



PROGRAMA
**COHESIÓN
TERRITORIAL**
PARA EL DESARROLLO

Propuestas para avanzar en descentralización fiscal

Jorge Rodríguez
Sergio Granados



Temario

- I. Introducción
- II. Objetivos
- III. Marco conceptual
- IV. Diagnóstico
- V. Propuestas



I. Introducción

- En Chile es urgente un desarrollo territorial más equitativo.
- Ello requiere del empoderamiento de los gobiernos subnacionales para que puedan prestar mejores servicios a los ciudadanos. Este empoderamiento requiere transferencia de competencias, pero también de recursos, para poder ejercerlas de manera efectiva.
- **Restricciones políticas:** el centro no quiere transferir poder, y actores regionales poderosos no quieren competencia.
- **Restricciones técnicas:** ejemplos internacionales de descentralización fiscal que han puesto en riesgo la salud de las cuentas fiscales agregadas del país.



II. Objetivos del estudio

1. Analizar la posibilidad de avanzar en descentralización fiscal sin poner en riesgo la estabilidad fiscal agregada.
2. Presentar propuestas concretas, factibles de implementar durante el próximo período presidencial.
3. Circunscribirse al ámbito de las finanzas públicas regionales, no abordándose el tema de las finanzas públicas municipales (no obstante que éstas también son de alta relevancia y requieren ser perfeccionadas).



III. Marco conceptual

Avanzar en descentralización fiscal a nivel de los gobiernos regionales implica:

1. Aumentar el peso relativo de sus ingresos propios respecto de su presupuesto total.
2. Aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional respecto del gasto público total.
3. Dentro del gasto de decisión regional, aumentar el peso relativo del gasto no condicionado.



III. Marco conceptual

- **“Círculo vicioso de las finanzas públicas”**: Estados sin recursos no pueden dar prestaciones adecuadas en cobertura y calidad a los ciudadanos, los que por esa razón tienen baja disposición a tributar, limitando al Estado en su posibilidad de legitimarse (Marcel y Rivera 2009).
- **Extensión a las finanzas públicas regionales**: gobiernos regionales con pocos recursos y bajas capacidades institucionales no pueden legitimarse ante la ciudadanía ni ante el gobierno central, por lo que este último es reacio a la descentralización fiscal, limitando su capacidad de desarrollo.
- A nivel de un Estado nacional, el círculo vicioso es difícilmente reversible si es que el Estado no invierte en mejorar su imagen ante los ciudadanos en términos de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.
- Análogamente, para que el gobierno central esté dispuesto a avanzar en descentralización fiscal, necesariamente se debe avanzar en paralelo en mayor rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad política por los resultados de parte de los gobiernos sub-nacionales.



III. Marco conceptual

- **Descentralización fiscal en el contexto de la política de Balance Estructural:**
 - **El gasto público total es determinado en Chile en función a una meta referida a los ingresos estructurales o de LP.** Esto implica que si se aumenta el gasto público de decisión regional, ello debe ser dentro del marco de gasto total compatible con la meta de balance estructural.
 - En caso que se creen nuevas fuentes de ingresos propios de los gobiernos regionales, ellos deben ser corregidos por los efectos cíclicos que los afectan, asimilando su tratamiento al de los ingresos del gobierno central (que son corregidos por los efectos cíclicos del precio del cobre y del PIB).
 - En caso que los ingresos propios tengan un alto peso relativo y tengan variaciones cíclicas significativas, debe establecerse un arreglo institucional para administrar los ahorros de recursos que se acumulen durante los auges económicos, y para determinar el desahorro y eventualmente el endeudamiento durante las depresiones.



IV. Diagnóstico

- En Chile, **los Gobiernos Regionales, como norma general, no cuentan con ingresos autónomos provenientes directamente de impuestos que se definan en el nivel regional.** Sí cuentan con participación en recursos provenientes de patentes que leyes nacionales definen como de beneficio regional.
- También **cuentan con recursos que se les asignan a través de la Ley de Presupuestos.** Estos recursos son en parte de carácter condicionado y en parte de libre decisión.
- **El principal instrumento financiero de los Gobiernos Regionales es la inversión** (Programa 02 de los capítulos 61 a 75 de la partida presupuestaria del Ministerio del Interior).
- Dado que los Gobiernos Regionales no prestan servicios directamente, **son las municipalidades las principales entidades beneficiarias de sus recursos para inversión,** mediante la postulación de proyectos.

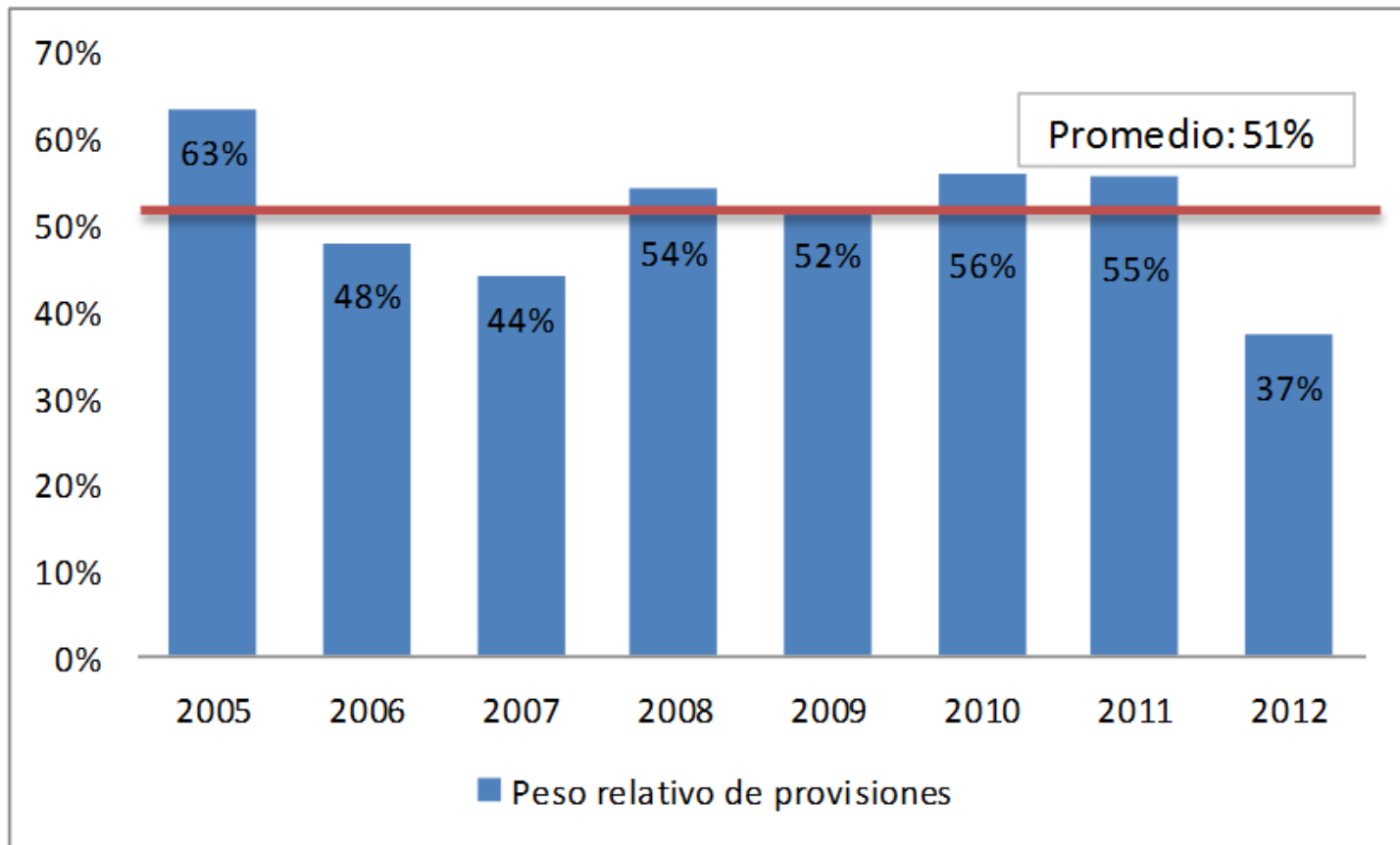


IV. Diagnóstico

- **El presupuesto inicial de inversiones más las provisiones, se ha más que duplicado en términos reales entre 2005 y 2012**, creciendo a una tasa promedio anual de 11,4%.
- **Las provisiones tienen un peso significativo** (promedio de 51% en 2005-2012). Éstas se van asignando durante el año según las necesidades específicas que vayan surgiendo y según el avance en la ejecución de los presupuestos.
- La **ejecución efectiva de los presupuestos de inversión** ha variado entre 77% (en 2005, 2006 y 2010) y 93% (en 2009), mostrando un promedio de 83% en 2005-2012.
- Considerando las inversiones ejecutadas de los Gobiernos Regionales, se observa que en el período 2005-2012 han **incrementado su peso relativo dentro de la inversión pública total** (con la excepción de 2010 que está influenciado por reasignaciones asociadas al proceso de reconstrucción post terremoto): Se observa un mínimo de 11,9% en 2005 y un máximo de 15,1% en 2012, con un promedio de 13,4% para todo el período.

IV. Diagnóstico

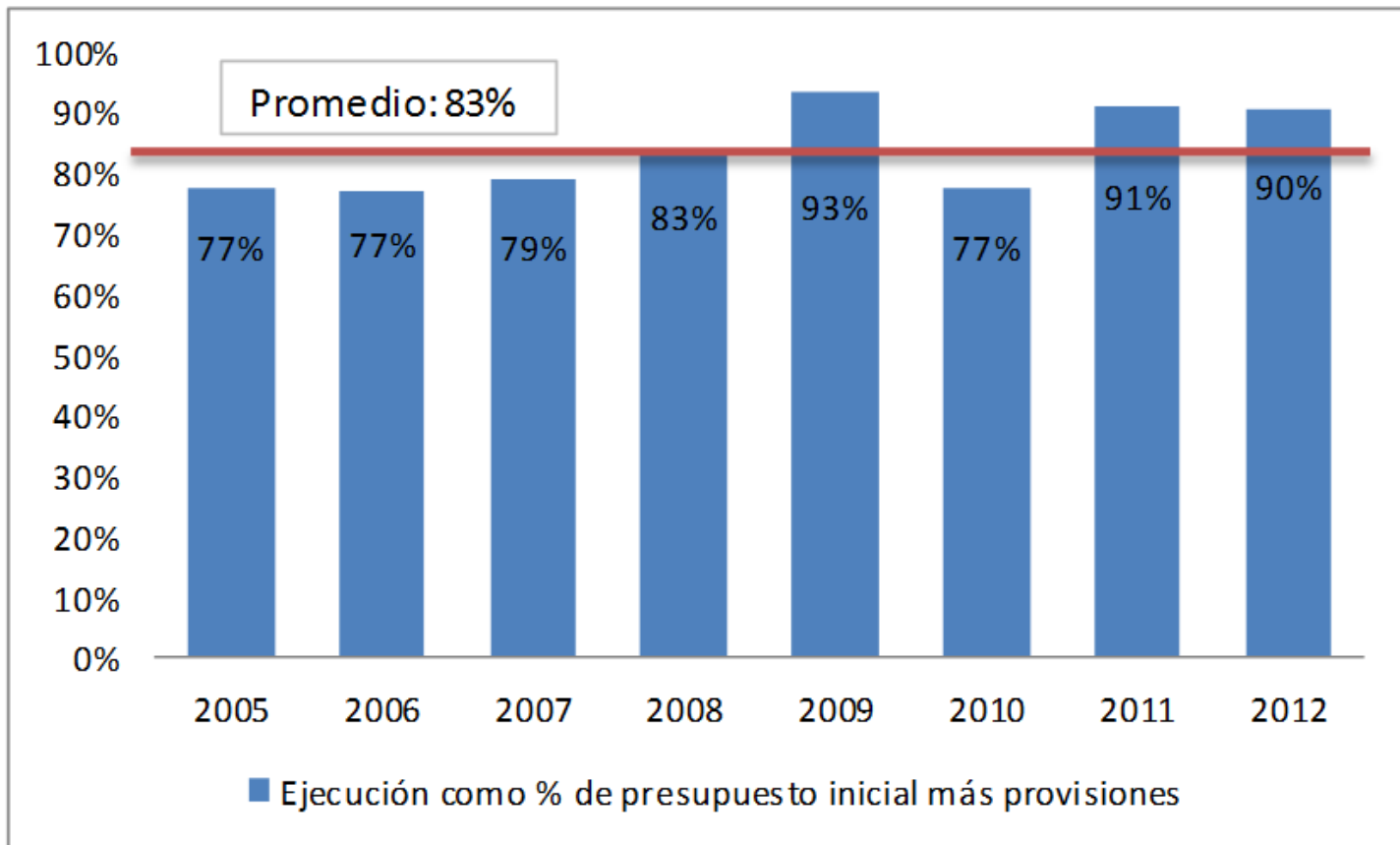
Peso relativo de las provisiones en el presupuesto de inversiones consolidado de los 15 Gobiernos Regionales, 2005-2012



Fuente: construido en base a información de la DIPRES sobre presupuesto y ejecución presupuestaria.

IV. Diagnóstico

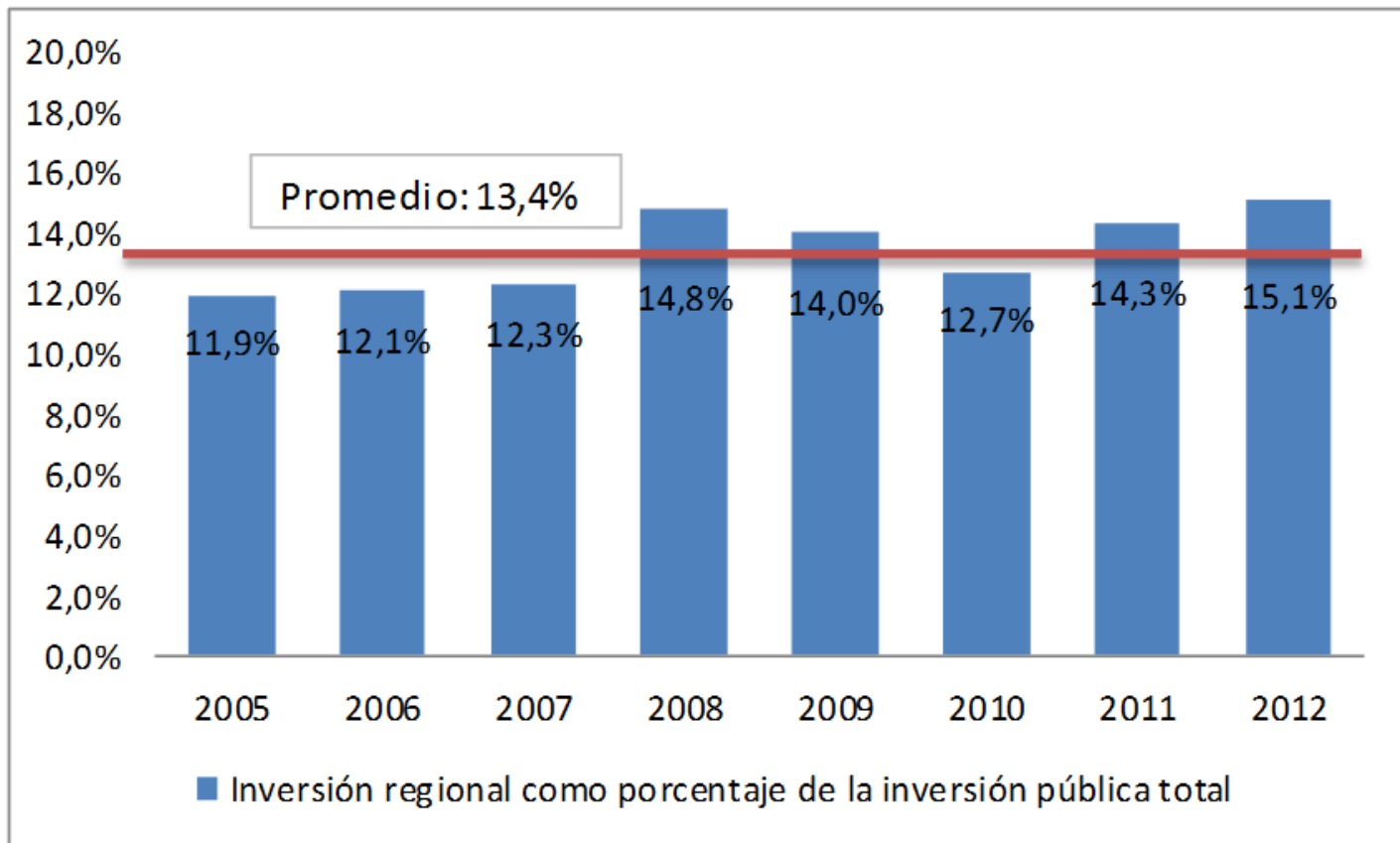
Ejecución del presupuesto de inversiones consolidado de los 15 Gobiernos Regionales, 2005-2012



Fuente: construido en base a información de la DIPRES sobre presupuesto y ejecución presupuestaria.

IV. Diagnóstico

Peso relativo del presupuesto de inversiones consolidado de los 15 Gobiernos Regionales respecto de la inversión pública total, 2005-2012



- Considera inversión ejecutada.

- La inversión pública total incluye los subtítulos 29 "Adquisición de activos no financieros", 31 "Iniciativas de inversión" y 33 "Transferencias de capital".

Fuente: construido en base a información de la DIPRES sobre presupuesto y ejecución presupuestaria.



V. Propuestas

Seis principios orientadores:

1. Se debe **avanzar en paralelo en generar mayores capacidades de gestión en los Gobiernos Regionales**, así como mayor rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad política por los resultados de las políticas públicas que implementen. El Gobierno Central debe financiar y prestar apoyo para estas tareas, hasta que los Gobiernos Regionales alcancen los estándares requeridos.
2. Avanzar **gradualmente en la implementación de la descentralización fiscal**, tanto a través del tiempo, como en lo referido a permitir avances diferenciados entre los Gobiernos Regionales, en la medida que algunos tengan mayores capacidades de gestión que otros, identificadas mediante criterios objetivos.
3. Considerar instrumentos de descentralización fiscal que **compatibilicen la demanda de los territorios generadores de riqueza por una mayor apropiación de dichos recursos, con acciones efectivas de solidaridad y cohesión territorial** que permitan atender las necesidades de los territorios más rezagados para cerrar brechas de oportunidades y de bienestar.



V. Propuestas

4. Al avanzar en descentralización fiscal a nivel de Gobiernos Regionales, se debe considerar **también avanzar a nivel de municipios**, pues ellos son los principales ejecutores de las políticas públicas financiadas con recursos regionales.
5. La descentralización fiscal debe ser **coherente con las atribuciones y competencias legales que tengan los gobiernos sub-nacionales y con la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno**. Por lo tanto, una profundización de la descentralización fiscal requiere la entrega de mayores grados de libertad a los gobiernos sub-nacionales para poder elegir las políticas públicas más adecuadas para su territorio. Asimismo, no se deben traspasar competencias a los gobiernos sub-nacionales si en paralelo no se les asegura una fuente de financiamiento para poder ejercerlas.
6. Todo avance en descentralización fiscal debe darse dentro del marco que guía la política fiscal en Chile desde 2001, es decir, **debe ser compatible con la política fiscal de balance estructural**.



V. Propuestas

Nueve propuestas específicas:

1. **Establecer metas concretas para el año 2018 respecto de mejoras en al menos los siguientes indicadores:**
 - a. Ingresos propios de los Gobiernos Regionales, como porcentaje de sus ingresos totales.
 - b. Inversión de los Gobiernos Regionales, como porcentaje de la inversión pública total.
 - c. Inversión no condicionada de los Gobiernos Regionales, como porcentaje de su inversión total.

En primer lugar, **se debe contar con la información necesaria para establecer la línea base de cada uno de los indicadores propuestos.**

Asimismo, es pertinente plantear metas para estos indicadores no sólo a nivel agregado, si no que también analizarlos a nivel de cada Gobierno Regional, pues el promedio agregado puede esconder heterogeneidad.



V. Propuestas

2. Asignar en la ley de presupuestos las provisiones para inversiones regionales directamente al programa de inversión de los Gobiernos Regionales.

Esto puede hacerse de manera gradual, reduciendo el peso relativo de estas provisiones. Dado que en 2012 las provisiones representaron un 37% del programa de inversiones de los Gobiernos Regionales, se estima factible llegar al año 2018 con un peso relativo de 15%.

Este porcentaje debiera ser suficiente para contar con cierta flexibilidad para hacer frente a necesidades emergentes y para realizar asignaciones consistentes con el grado de avance en la ejecución de los presupuestos de los distintos Gobiernos Regionales.



V. Propuestas

- 3. Identificar en la ley de presupuestos del sector público, al momento de su discusión en el Congreso, una desagregación regional de los presupuestos ministeriales, en aquellas asignaciones que sean efectivamente desglosables por región.**

Si bien estos recursos no forman parte de los presupuestos de los Gobiernos Regionales, esta propuesta al menos permitiría visibilizar de mejor manera el esfuerzo de gasto público sectorial por región.

Con esta información a la vista, los distintos actores políticos y los ciudadanos podrían evaluar la equidad territorial del gasto en cuestión.



V. Propuestas

- 4. Implementar un mecanismo de “poder de decisión” de los Gobiernos Regionales**, consistente en incorporar en sus presupuestos recursos que hoy son sectoriales, para que con ellos decidan su asignación vía convenios con los ministerios sectoriales, según sus propios lineamientos estratégicos.

Para un mismo presupuesto de gasto público total, esto implica disminuir el peso relativo de los presupuestos de los ministerios sectoriales y aumentar el de los Gobiernos Regionales.

Para partir se sugiere aplicar este mecanismo a un sector específico. En particular, a fomento productivo, emprendimiento e innovación (abarcando a instituciones como CORFO, INNOVA, SERCOTEC y otras).

Gradualmente en el tiempo se debiera aumentar la cantidad de recursos transferidos a los Gobiernos Regionales, así como la libertad para su uso.



V. Propuestas

5. **Crear un Fondo de Convergencia Regional para apoyar el desarrollo de los territorios más rezagados en materia de desarrollo socioeconómico.**

Este Fondo sería complementario al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), pues consideraría como criterio básico para su asignación las brechas existentes en distintos indicadores socioeconómicos regionales respecto del promedio nacional. Dentro de estas brechas también deben incluirse, de manera prioritaria, las brechas de capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales.

Este Fondo debiese ser transitorio (por ejemplo, por un período de 10 años), pues su aplicación efectiva debiese contribuir a reducir las brechas que lo justifican.

El uso del Fondo debiese ser de libre asignación por parte de los Gobiernos Regionales en cuanto a los instrumentos a utilizar y a los convenios a realizar, con la única condición de ser utilizado en programas y proyectos orientados a reducir las brechas socioeconómicas de desarrollo.



V. Propuestas

- 6. Establecer por ley un impuesto específico de beneficio para los municipios y para los Gobiernos Regionales (compartido en una proporción a determinar), a aquellas actividades empresariales y proyectos de inversión que por su naturaleza generen externalidades negativas en el territorio donde se ubican.**

Este impuesto sería un ingreso propio de los municipios y Gobiernos regionales que lo reciban, por lo que el uso de los recursos recaudados sería de libre disposición.

El impuesto debiese pagarse en cuotas mensuales, y debiese aplicarse mientras la actividad generadora de externalidades esté en funcionamiento.

El pago de este impuesto en ningún caso debe eximir a los proyectos de cumplir las normas (ambientales, sanitarias, laborales y otras) que la ley les exige.



V. Propuestas

7. Crear una ley de responsabilidad fiscal sub-nacional (que abarque tanto a Gobiernos Regionales como a municipios).

Esta ley debe establecer sanciones para los responsables del manejo fuera de norma de los recursos que le sean asignados.

Una ley de este tipo es fundamental para romper el círculo vicioso de las finanzas públicas de los gobiernos sub-nacionales, por cuanto ayudaría a generar mayor confianza en el Gobierno Central y en la ciudadanía respecto de la capacidad de los Gobiernos Regionales y municipios de hacer buen uso de los recursos públicos que administren, generando así una mayor disposición a la descentralización fiscal.



V. Propuestas

- 8. Fortalecer la estructura de los Gobiernos Regionales, de manera de asegurar que cuenten con las herramientas de gestión y el personal idóneo para poder administrar de manera eficaz una cantidad de recursos significativamente superior a la actual.**

Un avance importante en esta materia fue la creación de la División de Planificación y Desarrollo y del cargo de Administrador Regional en cada Gobierno Regional.

Se propone revisar la cantidad de personal y su perfil en estos ámbitos en cada Gobierno Regional, de manera de identificar brechas e implementar un programa que permita cerrarlas en cada caso. Este programa debe ser transitorio y debe ser financiado con recursos del Gobierno Central.

Eventualmente se debe revisar también la escala de remuneración de los profesionales en los Gobiernos Regionales, de manera tal que sea funcional para atraer y retener profesionales calificados.



V. Propuestas

9. **Iniciar un proceso progresivo de traspaso de servicios públicos a los Gobiernos Regionales mediante el traslado de competencias y recursos.**

Para ello se debe evaluar qué servicios podrían ser regionalizados y convertirse en servicios regionales dependientes de cada Gobierno Regional. En principio se considera que los SERVIUs y las Seremías de Vivienda podrían ser los primeros en este proceso.

Cuando se realice el traspaso de un servicio a un Gobierno Regional, la ley de presupuestos debiese traspasar al presupuesto regional los recursos que antes eran asignados al servicio en cuestión.

Por ser este un cambio institucional mayor, se sugiere comenzar con un programa piloto en una o dos regiones.

Nueva Agenda Regional

Desarrollo con Cohesión Territorial

Julio 2013

Tel (56 2) 2236 4557
ctd@rimisp.org
www.rimisp.org/ctd

PROGRAMA
**COHESIÓN
TERRITORIAL**
PARA EL DESARROLLO

 **RIMISP**
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural