

Documento de Trabajo N° 7
Serie Estudios Territoriales

Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile

Sergio Granados
Jorge Rodríguez

Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo

Junio 2013



Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile

Este documento es el resultado del programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a product of the Territorial Cohesion for Development Program, coordinated by Rimisp – Latin American Center for Rural Development. We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:


Rodríguez, J. y Granados, S. 2013. “Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile”. Documento de Trabajo N°7. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Jorge Rodríguez es Investigador de CIEPLAN en áreas de políticas públicas y política fiscal.

Sergio Granados es Consultor Internacional.

Los autores agradecen el apoyo de Hugo Zúñiga para la realización de este documento, y los comentarios de Julio Berdegué, Ignacio Irrázaval y de los asistentes al Taller Nueva Agenda Regional,

realizado por Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, en Santiago el 16 de mayo de 2013.



La serie Documentos de Trabajo es una publicación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, que divulga trabajos de investigación, de carácter preliminar, realizados por profesionales de esta institución.

Su objetivo es aportar al debate de tópicos que apoyen el desarrollo rural latinoamericano.

Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también los análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es).

Documentos de Trabajo de Rimisp
WorkingPapers of Rimisp

Chile: Huelén 10, piso 6, Providencia. Santiago, Chile · Código Postal 7500617 · Teléfono: +56-2-22364557 · Fax: +56-2-22364558

Ecuador: Pasaje Guayas E3-130 (esquina Amazonas), edificio Pastor, primer piso. Quito, Ecuador · Teléfonos: +59-3-2-2273870 · 2273991

Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile

RESUMEN

El principio básico de las propuestas que aquí se presentan es avanzar en descentralización fiscal sin poner en riesgo la estabilidad fiscal agregada, que ha sido uno de los pilares institucionales que ha ayudado al desarrollo del país en las últimas décadas. Las propuestas consideran como visión de largo plazo el avanzar en descentralización de competencias, recursos para ejercerlas y rendición de cuentas respecto de los resultados de su uso. Consistentemente, se presenta un listado concreto de propuestas que se pueden implementar durante el próximo período presidencial.

Palabras clave: descentralización fiscal, propuestas, finanzas públicas regionales, gobiernos regionales y Chile.

ÍNDICE

I. Introducción.....	1
II. Breve marco conceptual para el análisis	2
III. Diagnóstico de las finanzas públicas regionales	6
IV. Propuestas.....	15
Bibliografía	21

I. Introducción

En Chile es urgente un desarrollo territorial más equitativo. Como muestra el “Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2011” de Rimisp, los indicadores socioeconómicos de nuestro país, aunque muestren resultados relativamente positivos en promedio, esconden la realidad de territorios rezagados donde el desarrollo no está generando frutos suficientes y donde las personas tienen menos oportunidades.

Un desarrollo territorial más equitativo requiere, entre otros aspectos, del empoderamiento de los gobiernos regionales para que puedan prestar mejores servicios a sus respectivos ciudadanos. Este empoderamiento requiere de transferencia de competencias, pero también de recursos para poder ejercer dichas competencias de manera efectiva.

La transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos sub-nacionales muchas veces se obstaculiza por razones políticas, ya sea porque el centro no quiere transferir poder, o porque actores locales poderosos temen la competencia que pueden implicar autoridades locales con mayor capacidad de acción.

Pero la transferencia de recursos hacia los gobiernos sub-nacionales también se ve acotada por argumentaciones de carácter más técnico, en especial referidas a que avanzar en descentralización fiscal podría poner en riesgo la salud de las cuentas fiscales agregadas del país. Sin desmedro de que esta razón técnica muchas veces se use como pantalla de las razones políticas, no puede desconocerse que la experiencia internacional, y la latinoamericana en particular, muestran casos que señalan el riesgo de que la descentralización fiscal se traduzca en insostenibilidad fiscal. No obstante, también existen experiencias en el sentido contrario, en el que se ha avanzado en descentralización fiscal de manera sustentable¹.

Los casos internacionales de descentralización exitosa permiten concluir que la insostenibilidad fiscal se produce por débiles arreglos institucionales y baja rendición de cuentas, más que por el hecho mismo de avanzar en descentralizar. Por lo tanto, teniendo esta consideración en mente, estimamos que existe en Chile espacio para avanzar en la senda de la descentralización fiscal con responsabilidad. El principio básico de las propuestas que aquí se presentan es avanzar en descentralización fiscal sin poner en riesgo la estabilidad fiscal agregada, que ha sido uno de los pilares institucionales que ha ayudado al desarrollo del país en las últimas décadas².

En este sentido, las propuestas consideran como visión de largo plazo el avanzar en descentralización de competencias, recursos para ejercerlas y rendición de cuentas respecto de los resultados de su uso. Consistentemente,

¹ Una revisión de experiencia internacional se presenta en Ferreiro (2013).

² Al respecto ver Rodríguez, Tokman y Vega (2006).

se presenta un listado concreto de propuestas que se pueden implementar durante el próximo período presidencial.

Para estos efectos, en la sección II del documento se presenta un breve marco conceptual para el análisis; en la sección III se presenta un diagnóstico de las finanzas públicas regionales en Chile; y en la sección IV se detallan las propuestas.

Finalmente, cabe señalar que el ámbito de análisis del presente documento son las finanzas públicas regionales, no abordándose el tema de las finanzas públicas municipales, no obstante que estas últimas también son de alta relevancia y requieren ser perfeccionadas siguiendo el mismo principio de descentralización fiscal con responsabilidad y rendición de cuentas.

II. Breve marco conceptual para el análisis

Marcel y Rivera (2009) identifican que en muchos países en desarrollo existe lo que llaman “el círculo vicioso de las finanzas públicas”, que surge cuando estados sin recursos no pueden dar prestaciones adecuadas en cuanto a cobertura y calidad a los ciudadanos, los que por esa razón tienen baja disposición a tributar, limitando al Estado en su posibilidad de legitimarse.

El problema del círculo vicioso de las finanzas públicas puede hacerse extensivo a los gobiernos 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 la capacidad de desarrollo de los gobiernos sub-nacionales.

A nivel de un Estado nacional el círculo vicioso es difícilmente reversible si es que el Estado no invierte fuertemente en mejorar su imagen ante los ciudadanos en términos de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas, para poder persuadirlos de que es beneficioso para la sociedad que el Estado cuente con recursos suficientes. Siguiendo con la analogía, para que el gobierno central esté dispuesto a avanzar en descentralización fiscal, necesariamente ello debe ir en paralelo con una mayor rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad política por los resultados de parte de los propios gobiernos regionales, de manera que el poder central perciba que la descentralización fiscal puede generar un mejor uso de los recursos públicos.

Esto implica que es poco viable pretender avanzar de manera profunda solo en descentralización fiscal, como también lo es pretender avanzar en otras dimensiones de la descentralización excluyendo lo relacionado a financiamiento. Por tanto, la descentralización fiscal debe ser parte de un conjunto coherente de descentralización de funciones, competencias y responsabilidad por los resultados.

Dicho conjunto de medidas descentralizadoras puede enmarcarse en distintos enfoques conceptuales. Al respecto, Marcel (2008) identifica dos grandes

enfoques, con distintas implicancias para los instrumentos de descentralización fiscal.

El primero es el enfoque de principal-agente, donde el principal es el gobierno central, y los gobiernos regionales son sus agentes en la ejecución de sus lineamientos de políticas públicas que nacen de programas nacionales. Esta lógica implica que el instrumento de financiamiento preponderante sean las transferencias condicionadas, por cuanto ellas permiten a los gobiernos regionales invertir en programas y proyectos consistentes con las orientaciones emanadas desde el nivel central.

El segundo enfoque es el de elección pública local, en el cual el marco de prioridades de políticas públicas viene dado por las preferencias de la comunidad local, el que es representado por autoridades locales elegidas democráticamente y por instancias de participación ciudadana, y que conlleva mayor autonomía y responsabilidad de los gobiernos sub-nacionales. Este enfoque implica instrumentos de financiamiento que también reflejan esta mayor autonomía, tales como impuestos de beneficio local, coparticipación tributaria, cobro por servicios, transferencias no condicionadas y endeudamiento.

Marcel (2008) sostiene que estos dos enfoques pueden coexistir, pero para que el sistema de financiamiento contribuya a los objetivos buscados, es fundamental que las responsabilidades asignadas a los gobiernos sub-nacionales sean consecuentes con dichos enfoques, diferenciando claramente los mecanismos de financiamiento consistentes con cada uno de ellos³. Más aún, advierte que “una combinación de funciones de un enfoque y financiamiento propio del enfoque opuesto puede resultar fatal para la sostenibilidad del proceso de descentralización”. Además, para una adecuada coexistencia de estos dos enfoques se requiere una gran claridad respecto de los roles y competencias de cada nivel de gobierno. En Chile precisamente coexisten los dos enfoques identificados, aunque no exentos de los problemas de consistencia advertidos, tanto a nivel de gobiernos regionales como de gobiernos municipales. Con todo, se observa que predomina el enfoque principal-agente.

Esto reafirma la necesidad de considerar la descentralización fiscal como un elemento relevante, pero no aislado, dentro de un conjunto más amplio de medidas descentralizadoras. Ese conjunto de medidas coherentes es el que debe orientar la toma de decisiones respecto de los instrumentos específicos de descentralización fiscal a priorizar.

Respecto de los instrumentos de descentralización fiscal, estos pueden referirse tanto al levantamiento de ingresos, como a la asignación de gastos. En cuanto al levantamiento de ingresos, se considera que existe un mayor nivel

³ Por ejemplo, Marcel (2008) señala que las transferencias condicionadas (pertinentes para el enfoque principal-agente) para financiar inversiones con externalidades a nivel nacional o de proyectos sin economías de escala, pueden coexistir con transferencias no condicionadas y con impuestos de beneficio local (pertinentes para el enfoque de elección pública local) para la provisión de servicios locales o de infraestructura pública de beneficio local.

de descentralización fiscal mientras mayor sea el peso relativo de los ingresos propios levantados por los gobiernos sub-nacionales respecto de sus ingresos totales. Por su parte, en cuanto a la asignación de gastos, se considera que existe un mayor nivel de descentralización fiscal mientras mayor sea el peso relativo de los gastos de decisión de los gobiernos sub-nacionales respecto del gasto público total.

A su vez, los ingresos propios se pueden diferenciar en cuanto al poder de decisión de los gobiernos sub-nacionales en su determinación, donde en un extremo se ubican los ingresos que van en beneficio de los gobiernos sub-nacionales pero que están especificados por una ley de carácter nacional en todos sus elementos, y en el otro extremo se ubican los ingresos que surgen de la facultad de los gobiernos sub-nacionales para fijar derechos, tributos y otros cobros.

Análogamente, en el caso de la asignación de gastos también se puede diferenciar el grado del poder de decisión de los gobiernos sub-nacionales respecto de ellos, que puede ir desde la total libertad para asignarlos a programas o proyectos específicos, a una libertad acotada por restricciones determinadas por el nivel central respecto, por ejemplo, del sector de destino de los recursos o de la composición entre gasto corriente e inversión.

Por lo tanto, avanzar en descentralización fiscal a nivel de los gobiernos regionales requiere aumentar el peso relativo de sus ingresos propios, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional respecto del gasto público total, y dentro de este último, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional no condicionada.

Lo anterior requiere como primer paso el contar con información presupuestaria relevante, certera y oportuna, que pueda calificarse dentro de las categorías de ingresos y gastos señaladas, tanto a nivel *ex ante* como *ex post*. Ello permite establecer metas cuantitativas al respecto y monitorear su cumplimiento.

Asimismo, el 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. En términos simples, el balance estructural es una aproximación a la restricción presupuestaria de largo plazo del gobierno, que busca reflejar el balance que se produciría si las variables que inciden en los ingresos fiscales estuviesen en sus valores de tendencia de largo plazo, o estructurales (en particular, el precio del cobre y el nivel de PIB). Así, el gasto público total se determina según una meta de balance referida a los ingresos estructurales, no en base a los ingresos corrientes. De esta manera, el gasto público no depende del ciclo económico ni de eventos coyunturales que afecten los ingresos fiscales, positiva o negativamente. En la práctica, esto implica ahorro público en tiempos de bonanza económica y altos

precios del cobre, y desahorro o endeudamiento fiscal en tiempos de baja actividad económica y bajos precios del cobre⁴.

Para efectos de avanzar en la descentralización fiscal a nivel de los gobiernos regionales, la política de balance estructural tiene las siguientes implicancias:

- El gasto público total debiese seguir siendo determinado en función a una meta referida a los ingresos estructurales. 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 el caso de 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 nivel de PIB.
- En el caso de 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 la parte positiva del ciclo económico, y para determinar el desahorro y eventualmente el endeudamiento durante la parte negativa de dicho ciclo.

⁴ Para mayores detalles sobre la política fiscal de balance estructural ver Marcel et al (2001), y Larraín et al (2011).

III. Diagnóstico de las finanzas públicas regionales

En Chile los gobiernos regionales, como norma general, no cuentan con ingresos autónomos provenientes directamente de impuestos que se definan en el nivel regional⁵. No obstante, cuentan con recursos que se les asignan a través de la Ley de Presupuestos para ejecutar una serie de políticas públicas. Estos recursos son en parte de carácter condicionado y en parte de libre decisión regional.

El propósito de los recursos que se transfieren a cada gobierno regional es apoyar el desarrollo de la región respectiva en un sentido amplio, incluyendo los ámbitos económico, social, cultural y territorial. El uso que los gobiernos regionales dan a estos recursos está condicionado por las atribuciones y competencias que la ley les confiere, tanto en las leyes permanentes como lo que pueda estipular en las glosas de la ley de presupuestos de cada año.

En la práctica, los gobiernos regionales planifican y generan políticas, estrategias y programas en conjunto con el resto de la institucionalidad pública en la región, la que en lo principal en la actualidad no está subordinada al gobierno regional respectivo. Con todo, con los recursos que administran, los gobiernos regionales tienen cierta capacidad para influir sobre las decisiones de inversión y de financiamiento de programas de las instituciones públicas centralizadas, aunque su grado de influencia no es homogéneo en todos los sectores de gasto público. Esta influencia se ejerce a través de convenios de programación, estudios, coordinación del aparato público o incluso mediante el influjo en la opinión pública regional sobre los diversos temas en que participa el sector público.

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). Estos recursos pueden ser destinados para inversión y para el financiamiento de actividades transitorias, como cultura, deporte, subsidio a instituciones de beneficencia, y otras destinadas al fomento productivo y la innovación. Complementariamente, la ley de presupuestos contempla para los gobiernos regionales un programa para gastos de funcionamiento (Programa 01 de los capítulos 61 a 75 de la partida presupuestaria del Ministerio del Interior), el que tiene un peso relativo poco significativo en comparación al programa de inversión⁶.

⁵ Sí cuentan con participación en recursos provenientes de patentes que leyes nacionales definen como de beneficio regional, como por ejemplo las patentes de acuicultura (Ley N°18.892), patentes geotérmicas (Ley N°19.657), patentes por no utilización de los derechos de aprovechamiento de aguas (Ley N°20.017), patentes por casinos de juegos (Ley N°19.995), patentes de amparo de concesiones mineras (Ley N°19.143) y derecho de explotación de hidrocarburos (Ley N°19.275, solo para la Región de Magallanes).

⁶ Para el gobierno de la Región de Magallanes la ley de presupuestos incluye también el Programa 03, Fondo de Desarrollo de Magallanes y de la Antártica chilena, conformado con recursos provenientes de la Ley N°19.275.

Dado que los gobiernos regionales no prestan servicios directamente a la ciudadanía, son las municipalidades las principales entidades beneficiarias de sus recursos para inversión, mediante la postulación de proyectos ante el gobierno regional respectivo. La infraestructura construida con estos recursos es utilizada por los municipios para otorgar servicios a la comunidad o corresponde a aquella de uso público que es administrada por los municipios. Los municipios también pueden utilizar estos recursos para financiar actividades o programas dentro del ámbito que la ley define que los gobiernos regionales pueden financiar⁷. Esto es una razón para realizar una propuesta integrada de finanzas públicas regionales y municipales. No obstante, como se ha señalado, el presente trabajo se concentra en el ámbito de las finanzas públicas regionales.

Para analizar el principal programa presupuestario de los gobiernos regionales, en el cuadro 1 se muestra la evolución 2005-2012 del presupuesto inicial, provisiones, presupuesto vigente (final) y ejecución de inversiones, incluyendo recursos de libre disposición y condicionados⁸. En primer lugar, se observa que el presupuesto inicial más las provisiones se ha más que duplicado en términos reales entre 2005 y 2012, creciendo a una tasa promedio anual de 11,4 %.

⁷ A diferencia de los gobiernos regionales, las municipalidades son entidades autónomas respecto de la determinación de sus presupuestos, con los recursos que la ley les otorga, con restricciones legales respecto de sus dotaciones y rentas del personal, entre otras. No pueden fijar tributos o modificar tasas, salvo excepciones poco significativas en términos de cantidad de recursos. Los municipios administran un territorio con facultades para establecer planes reguladores, otorgar permisos de construcción, concesiones de espacios públicos, establecen normas sobre aseo y sobre tránsito. Además proporcionan servicios que producen directamente o de manera externalizada, como aseo, recolección y disposición de basura, alumbrado público, atención a personas en estado de carencias graves o que enfrentan emergencias, cultura, educación y salud.

⁸ Cabe señalar que la información disponible no permite separar claramente entre recursos de libre disposición y condicionados, debido a que el componente de provisiones se va utilizando durante el año para ambos tipos de transferencias, dependiendo de las necesidades específicas.

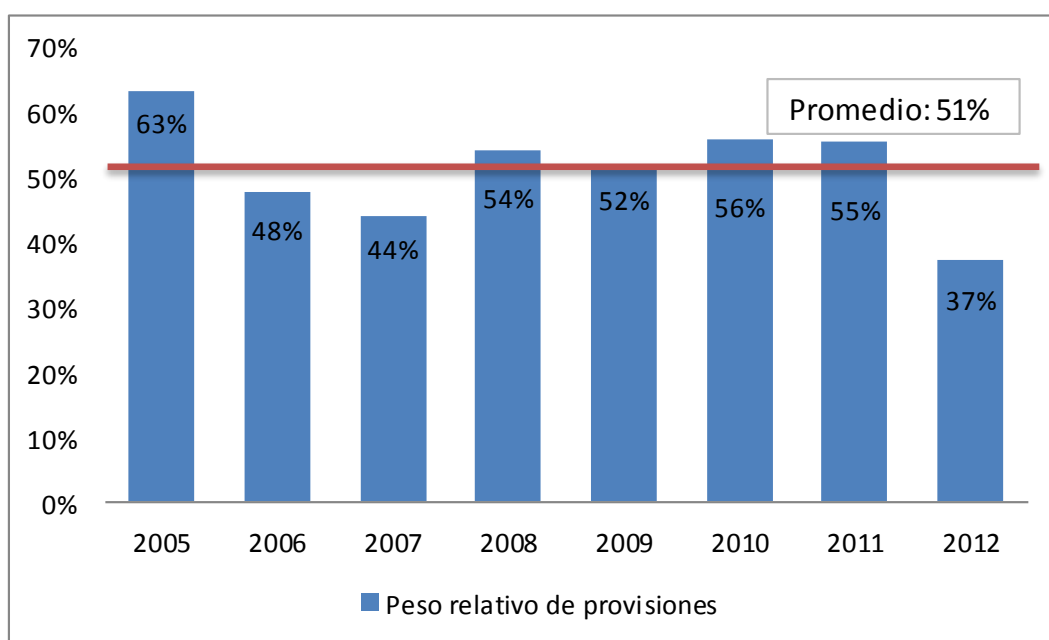
Cuadro 1: Programa de inversiones consolidado de los 15 gobiernos regionales, 2005-2012 (Miles de \$ de 2012)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto inicial	149.760.149	240.197.438	289.971.544	303.965.158	337.440.506	339.553.723	360.329.380	545.101.865
Provisiones	258.447.783	219.847.680	228.551.547	357.985.236	359.612.663	428.698.543	446.093.438	321.810.503
Presupuesto inicial + provisiones	408.207.932	460.045.118	518.523.091	661.950.394	697.053.169	768.252.266	806.422.818	866.912.368
Presupuesto vigente (final)	341.294.635	366.593.510	418.505.775	564.275.523	652.982.303	597.712.283	739.336.367	797.771.338
Ejecución	315.757.107	353.102.832	407.942.092	550.329.902	649.310.929	593.273.417	732.759.960	780.555.312

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

Cabe hacer una reflexión sobre el rol que juegan las provisiones, las que tienen un peso significativo: como muestra el gráfico 1, en el período 2005-2012 han representado en promedio el 51 % del programa de inversiones de los gobiernos regionales (aunque en 2012 bajaron a un 37 % y en la ley de presupuestos para 2013 son del orden del 25 %). Estas provisiones se van asignando durante el año a los distintos gobiernos regionales, según las necesidades específicas que vayan surgiendo y según el avance en la ejecución del presupuesto de inversiones asignado en la ley de presupuestos a cada uno de ellos. Muchas de estas provisiones se iniciaron con préstamos externos para fines específicos, pero se han ido quedando como tales aún luego de la finalización de dichos préstamos. Por lo tanto, es pertinente preguntarse si estas provisiones debiesen seguir existiendo o si debiesen asignarse directamente a los gobiernos regionales en la ley de presupuestos o, al menos, reducir su peso relativo dentro del programa de inversiones de los gobiernos regionales.

Gráfico 1: 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.

En cuanto al nivel de ejecución de dichos presupuestos, el gráfico 2 muestra que en el período 2005-2012 este ha variado entre 77 % (en 2005, 2006 y 2010) y 93 % (en 2009), mostrando un promedio de 83 %⁹. La mayor ejecución de 2009 está en parte relacionada con el Plan de Estímulo Fiscal implementado en ese año para hacer frente a la crisis económica internacional, que tuvo un componente relevante relacionado con aumentar y acelerar la ejecución de la inversión pública¹⁰. Por su parte, la menor ejecución en 2010 se debe parcialmente al cambio de administración como a reasignaciones para emergencias asociadas a la reconstrucción post terremoto. Por lo tanto, aislando los efectos de situaciones específicas de 2009 y 2010, se puede señalar que la tendencia de ejecución actual es cercana al 90 %, lo que representa un avance respecto de la tendencia de 2005-2006.

Este avance puede deberse a medidas para el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales, tales como la creación de la División de Planificación y Desarrollo y del cargo de administrador regional en cada gobierno regional, lo que no obsta que aún tengan falencias que deben ser resueltas, especialmente si se tiene como objetivo que los gobiernos regionales aumenten de manera importante sus presupuestos. En este avance también puede haber influido el apoyo de la SUBDERE a los municipios en la formulación de proyectos para postular a los fondos regionales.

Con todo, el porcentaje de ejecución del programa de inversiones de los gobiernos regionales es bajo cuando se le compara con la ejecución promedio del gasto público (que en general es superior al 98 %), aunque la diferencia es menor al compararlo con la ejecución promedio de la inversión pública total (que en general está en torno al 95 %). Otro aspecto a considerar es que la ejecución no es homogénea entre los distintos gobiernos regionales, existiendo algunos con mayores rezagos.

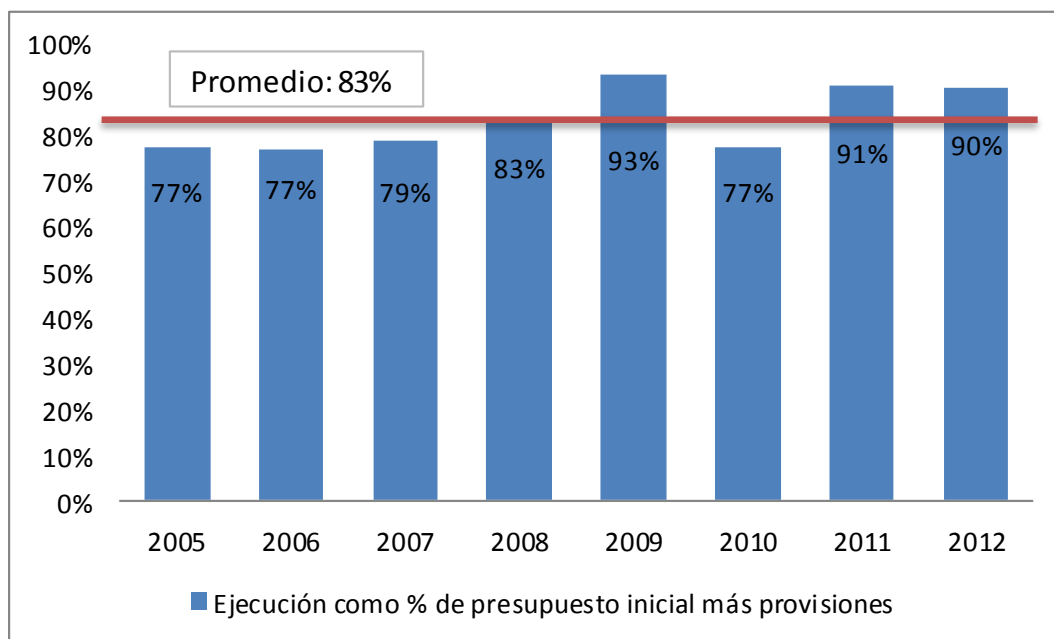
Los recursos para inversiones que los gobiernos regionales no ejecutan tienen principalmente tres destinos posibles: para emergencias (siendo el año 2010 un ejemplo de ello), para complementar el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) que administra la SUBDERE, y para saldo final de caja¹¹.

⁹ Las estadísticas pertinentes para evaluar el nivel de ejecución son con respecto al presupuesto inicial más las provisiones, pues eso es lo que refleja de mejor manera lo que la ley de presupuestos autoriza como recursos disponibles para inversiones de los gobiernos regionales. La comparación de la ejecución respecto del presupuesto vigente (final) es menos pertinente, pues este último incluye los ajustes que se van realizando durante el año a los presupuestos de los gobiernos regionales, lo que de alguna manera está influido por su propia capacidad de ejecución, que lleva a la autoridad presupuestaria central a realizar reasignaciones para no terminar el año con sub-ejecuciones presupuestarias significativas.

¹⁰ Para mayores antecedentes sobre el Plan de Estímulo Fiscal de 2009 ver DIPRES (2009), capítulo III.

¹¹ Cabe señalar que el porcentaje de ejecución está vinculado con el cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que gatilla el pago de bonificaciones a los funcionarios. Si bien la intencionalidad de esta meta es correcta, en la práctica puede generar incentivos a ejecutar descuidando la calidad, a hacer devengos contables que no se correlacionan con ejecución física o entrega de beneficios, y a traspasar recursos a saldo final de caja para no aparecer con mucha sub-ejecución al final del año.

Gráfico 2: Ejecución del presupuesto de inversiones consolidado de los 15 gobiernos regionales, 2005-2012

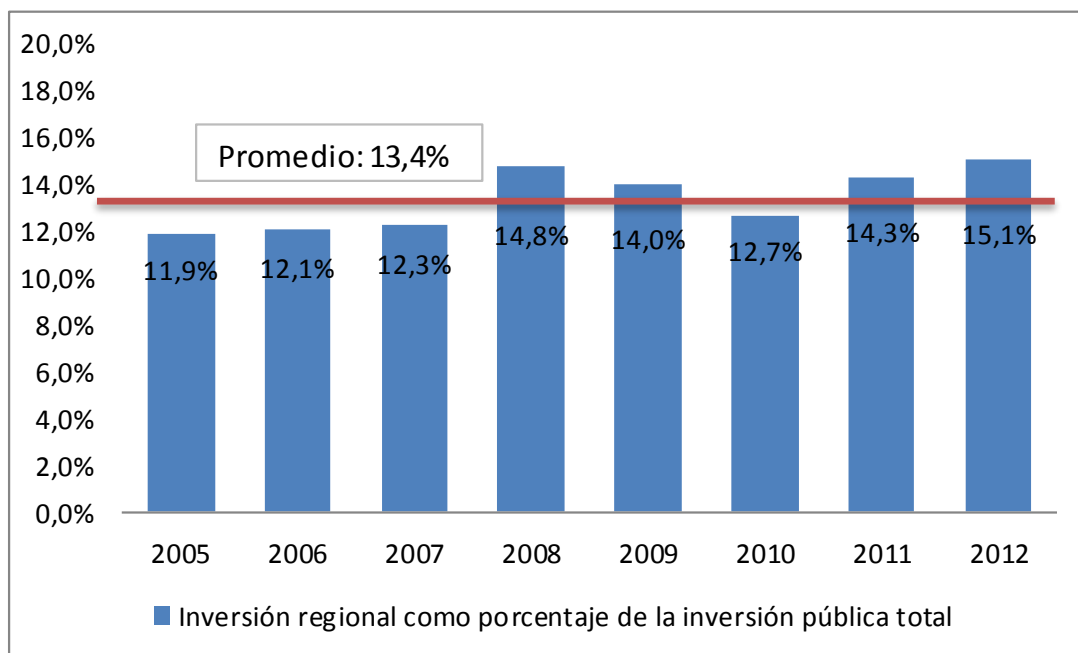


Fuente: construido en base a información de la DIPRES sobre presupuesto y ejecución presupuestaria.

Considerando las inversiones de los gobiernos regionales, el gráfico 3 muestra su peso relativo respecto de la inversión pública total del gobierno central (considerando inversión ejecutada). Se observa una tendencia creciente en el período 2005-2012, con la excepción del año 2010 que está influenciada por reasignaciones en materia de inversión asociadas al proceso de reconstrucción post terremoto. Así, 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. En términos de descentralización fiscal, es pertinente preguntarse si se considera que estos porcentajes son o no suficientes¹². Al ser este un indicador medible, tanto de manera *ex ante* en el proyecto de ley de presupuestos, como de manera *ex post* a nivel de ejecución presupuestaria, puede ser de utilidad plantearse metas normativas respecto de su aumento deseado en el tiempo.

¹² Como referencia puede señalarse que el gasto de los gobiernos sub-nacionales con respecto al gasto público total en la OCDE en 2004 alcanzaba un promedio simple de 36 % (para mayores detalles ver Artana, (2007).

Gráfico 3: Peso relativo del presupuesto de inversiones consolidado de los 15 gobiernos regionales respecto de la inversión pública total, 2005-2012



Notas:

- 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.

Es relevante mencionar que además de los presupuestos de los gobiernos regionales para inversión y para gastos de funcionamiento, existen en la ley de presupuestos de cada año otras entidades en las que se identifican transferencias condicionadas a los gobiernos regionales. Las más relevantes son¹³:

- Servicio de gobierno interior: en el presupuesto anual de este servicio se definen recursos en el rubro de transferencias de capital destinadas a

¹³ Existen también aportes identificados en la ley de presupuestos que se transfieren directamente a las municipalidades y que no consideran la participación de los gobiernos regionales en su asignación y ejecución, tales como: Programa de fortalecimiento de la gestión sub-nacional y Programas de desarrollo local, de la subsecretaría del interior; Programa de infraestructura educacional y Programas de apoyo a la gestión municipal y subvención anual de apoyo al mantenimiento, de la subsecretaría de educación; Programa de recuperación de barrios y Programa de aldeas y campamentos, de la subsecretaría de vivienda y urbanismo; Programa socio-productivo en municipalidades del FOSIS. Existe un caso adicional de recursos cuyo destino es el nivel regional o local: el Fondo de fomento de medios de comunicación regionales, provinciales y comunales de la subsecretaría general de gobierno.

cinco gobiernos regionales, constituyendo un 44 % de este presupuesto¹⁴.

- Subsecretaría de bienes nacionales: en el presupuesto anual de este servicio se definen recursos en el rubro de transferencias de capital destinadas a cada uno de los 15 gobiernos regionales, constituyendo un 24 % de este presupuesto¹⁵.
- Programa de agua potable rural del Ministerio de Obras Públicas: el 96 % de los recursos asignados en el presupuesto de este programa son asignados a proyectos que son priorizados por los gobiernos regionales respectivos mediante un procedimiento establecido a través de glosas en la ley de presupuestos.
- Dirección de vialidad del Ministerio de Obras Públicas: mediante glosa se la faculta para celebrar convenios de ejecución de obras con los gobiernos regionales y/o con Municipalidades para la construcción, habilitación, mejoramiento y mantención de caminos comunitarios en virtud de la ley indígena y para huellas y caminos de uso público.
- Dirección de obras hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas: mediante glosa se la faculta para celebrar convenios de ejecución con los gobiernos regionales para proyectos nuevos en defensas fluviales, los que pueden efectuar aportes regionales.

Asimismo, existen otras entidades públicas con presupuestos regionalizados identificados en la ley de presupuestos de cada año: los Servicios de Vivienda y Urbanización (Serviu) y los servicios de salud. En efecto, el presupuesto de los Serviu y de los servicios de salud está desglosado por región en la ley de presupuestos, pero no corresponde a un presupuesto regionalizado, porque no son recursos cuyo uso o destino pueda ser definido por los respectivos gobiernos regionales.

En el caso de los Serviu, aparte del financiamiento de su planta de personal y de los gastos de funcionamiento, el rubro más relevante de sus presupuestos es el pago de subsidios para la adquisición de viviendas, derivadas de decisiones de distribución que se adoptan a nivel central, recogiendo estimaciones iniciales de parte de los servicios, pero cuya asignación final responde a concursos a los que la población postula periódicamente en función de los requisitos que se establecen para su adjudicación.

En el caso de los servicios de salud, los gastos desglosados por región corresponden a la operación de los establecimientos de salud dependientes del ministerio del ramo, y a la transferencia a los consultorios municipalizados,

¹⁴ Estas transferencias son consideradas consolidables, por lo que ya están en el presupuesto de los gobiernos regionales, y son utilizadas para incrementar los recursos para prioridades específicas definidas por el gobierno central. Por ejemplo, para el desarrollo de las regiones de la Araucanía y de Arica y Parinacota; para la conectividad en la Región de Los Lagos; para la provincia de Palena para la reconstrucción post erupción del volcán Chaitén; para la Región del Bío-Bío para el Plan Arauco; y para la Región Metropolitana para el Transantiago.

¹⁵ Estas transferencias también son consideradas consolidables, por lo que ya están en el presupuesto de los gobiernos regionales. Corresponden a los recursos asociados a la venta de activos prescindibles, y son de uso no condicionado.

dejando una reserva contingente a nivel central que se distribuye durante cada ejercicio presupuestario. La inversión en salud es definida centralmente y controlada en la subsecretaría de redes, no obstante que para su ejecución se incluye una glosa en la ley de presupuestos que obliga a las autoridades ministeriales a informar al Congreso su ejecución regionalizada. Para ello, su presupuestación es detallada territorialmente, pero en la ley de presupuestos se asigna globalmente.

Respecto de estos recursos, dada la forma en que actualmente son administrados, en rigor no deben ser considerados como parte del ámbito de las finanzas públicas regionales. La situación sería diferente si los Serviu y los servicios de salud dependieran de los gobiernos regionales correspondientes en cuanto a las políticas regionales a aplicar (aunque fuese dentro del marco de una política nacional), el nombramiento de sus autoridades y la aprobación de sus presupuestos. Realizar este cambio institucional es una propuesta a evaluar a futuro, en la medida que se avance efectivamente en el proceso de descentralización.

IV. Propuestas

Como visión de largo plazo, avanzar en descentralización fiscal a nivel de los gobiernos regionales requiere: i) aumentar el peso relativo de sus ingresos propios, ii) aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional respecto del gasto público total, y dentro de este último, iii) aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional no condicionada.

Para ello, estimamos pertinente tener en consideración los siguientes seis principios generales:

- Como condición base para la descentralización fiscal, 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 de manera efectiva.
- 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. En este sentido,

el gasto público total debe seguir siendo compatible con la meta estructural que acorde a la ley sobre responsabilidad fiscal (Ley N°20.128) debe fijar cada gobierno, pero la decisión sobre el uso de los recursos debe cambiar sustantivamente a favor de los gobiernos sub-nacionales. Esto supone la existencia de un conjunto de reglas para determinar cómo se distribuye el gasto público total entre los organismos del gobierno central, los gobiernos regionales y los municipios, y entre los distintos gobiernos sub-nacionales en particular.

En términos prácticos, la aplicación de los principios mencionados requiere, como un insumo básico, el contar con información presupuestaria relevante, certera y oportuna de los gobiernos regionales, tanto de manera *ex ante* (cuando se discute en el Congreso el proyecto de ley de presupuestos) como de manera *ex post* (cuando se analiza la ejecución presupuestaria). Esta información no solo permitiría visibilizar la situación presupuestaria de los gobiernos regionales, sino que también es fundamental para poder establecer metas cuantitativas de descentralización fiscal respecto de sus ingresos y gastos, así como para poder monitorear su cumplimiento a través del tiempo.

Considerando la visión de largo plazo y los principios señalados, estimamos que durante la próxima administración gubernamental es factible implementar las siguientes nueve propuestas específicas:

1. Establecer metas concretas para el año 2018 respecto de mejorías en los siguientes cinco indicadores¹⁶:
 - Ingresos propios de los gobiernos regionales, como porcentaje de sus ingresos totales.
 - Inversión de los gobiernos regionales, como porcentaje de la inversión pública total.
 - Inversión no condicionada de los gobiernos regionales, como porcentaje de su inversión total.
 - Gasto de los gobiernos regionales, como porcentaje del gasto público total.
 - Gasto no condicionado de los gobiernos regionales, como porcentaje de su gasto total.

Cabe señalar que respecto de las metas específicas a establecer, en primer lugar se debe especificar claramente cómo se definirán en términos operativos los indicadores propuestos, de manera que su seguimiento sea replicable y consistente en el tiempo. En segundo lugar, se requiere contar con la información necesaria para establecer la línea base de cada uno de estos indicadores. Asimismo, es pertinente plantear metas para estos indicadores no solo a nivel agregado, sino que también analizarlos a nivel de cada gobierno regional, pues el promedio agregado puede esconder heterogeneidad.

¹⁶ Considerando el punto de partida, se estima que los tres primeros indicadores son los más relevantes de medir en la actualidad.

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, que en el período 2005-2012 han representado en promedio el 51 % del programa en cuestión. Dado que en 2012 las provisiones representaron un 37 % del programa de inversiones de los gobiernos regionales, y que en la ley de presupuestos para 2013 ellas están en torno a un 25 %, 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. La transición también debiese considerar que parte de los recursos provenientes de provisiones esté condicionado a la firma de convenios que incluyesen metas para algunos fines específicos para cada gobierno regional.
3. 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 los gobiernos regionales decidan su asignación “comprando servicios”, vía convenios con los ministerios sectoriales, según sus propios lineamientos estratégicos, teniendo cuidado de evitar la duplicidad de programas. Para un mismo presupuesto de gasto público total, esto implica disminuir el peso relativo de los presupuestos de los ministerios sectoriales, y al mismo tiempo, aumentar el peso relativo de los presupuestos de los gobiernos regionales.

En un período de transición, se considera factible que con estos recursos los gobiernos regionales establezcan convenios con los respectivos ministerios desde los cuales se les reasignarán recursos, considerando sus instrumentos de política disponibles, con las adaptaciones necesarias para satisfacer la demanda de cada gobierno regional. En una segunda etapa, los gobiernos regionales debieran tener libertad para destinar los recursos en cuestión a convenios con cualquier ministerio, independientemente de donde hayan sido reasignados los recursos. Asimismo, con estos recursos pudieran requerir de los ministerios que desarrollen instrumentos de política *ad hoc* a las necesidades de cada región. Finalmente, en una tercera etapa en régimen, los gobiernos regionales debieran tener libertad para destinar estos recursos a convenios con universidades, municipios y entidades privadas.

Probablemente este mecanismo de “poder de decisión” de los gobiernos regionales no sea aplicable a todos los programas de todos los sectores de política pública. Los programas donde en principio sería aplicable son aquellos en los cuales existe un producto identificable y cuantificable, además de instituciones calificadas para proveerlos.

Por ello, una forma práctica para comenzar a implementar este mecanismo consiste en aplicarlo en un sector específico, y luego ir evaluando cuáles otros podrían sumarse. En particular, se sugiere comenzar con el área de fomento productivo, emprendimiento e innovación, abarcando a

instituciones como CORFO, INNOVA, SERCOTEC, INDAP, FOSIS y otras afines. Esto podría hacerse manteniendo el presupuesto total de esta área constante. Pero también podría hacerse con recursos incrementales. Así por ejemplo, si se presupuesta un 5 % de crecimiento de recursos para las instituciones de fomento productivo, el mecanismo de “poder de decisión” implicaría que al menos la mitad de dicho aumento se asigne a los presupuestos de los gobiernos regionales para establecer convenios con ellas. Gradualmente en el tiempo se debiera ir aumentando la cantidad de recursos transferidos a los gobiernos regionales.

4. Crear por ley un Fondo de Convergencia Regional para apoyar el desarrollo de los territorios más rezagados en materia de desarrollo socioeconómico¹⁷. 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. Al cabo de su período de vigencia, se debiera realizar una evaluación independiente sobre la efectividad del fondo y sobre la necesidad de eventualmente prorrogar su existencia por un período fijo adicional. 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 que respaldan su existencia.

5. 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 ubican¹⁸. 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 en cuestión 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.

¹⁷ Esta propuesta ha sido planteada también por Von Baer et al (2012). Cabe notar además que de alguna manera esto se realiza en la actualidad, pero sin una institucionalidad permanente y dependiendo de la voluntad del gobierno central a través de las transferencias condicionadas del servicio de gobierno interior.

¹⁸ La ubicación relevante es el territorio en el cual se desarrolla la faena o actividad que genera la externalidad, que puede no ser la misma que el municipio donde la empresa paga su patente. Una propuesta de similar naturaleza a la aquí expuesta ha sido planteada también por Von Baer et al (2012). Asimismo, existe actualmente en el Congreso un proyecto de ley que crea un impuesto de estas características, pero aplica solo a los proyectos de generación eléctrica.

Respecto de esta propuesta es importante advertir que su alcance va más allá del ámbito de la descentralización fiscal, puesto que también tiene implicancias en cuanto a la implementación de los distintos proyectos de inversión, su magnitud y su localización geográfica. Estas implicancias deben ser también consideradas al evaluar la pertinencia de esta propuesta. Asimismo, deben reconocerse la dificultad en estimar el impuesto óptimo en cada caso, que dé cuenta de la dimensión de las externalidades respectivas. Por ello, puede ser más práctico que en la misma ley se defina una fórmula para determinar el monto del impuesto en función del tipo de proyecto y su magnitud.

6. 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.

Una asignación que en principio podría cumplir con este requisito es la inversión sectorial. Gradualmente se debiera exigir que otras asignaciones sectoriales de gasto corriente y de transferencias de capital también se presentasen de manera regionalizada. Asimismo, se propone incorporar en los informes de ejecución presupuestaria que periódicamente publica la DIPRES, el avance en la ejecución de estos recursos.

7. Crear una ley de responsabilidad fiscal sub-nacional (que abarque tanto a gobiernos regionales como a municipios), que establezca que los responsables del manejo fuera de norma de los recursos que le son asignados sean sancionados con la pérdida de derechos políticos por plazos que impidan que se beneficien de su actuar postulando a cargos de elección popular. 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 se les entreguen, generando así una mayor disposición a aumentarles sus recursos.
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. Al respecto, 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 útil para atraer y retener profesionales calificados.

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 iniciar este proceso. Esto requiere que los gobiernos regionales cuenten con capacidad de ejecución de proyectos y, en el caso de los subsidios habitacionales, habría que asegurar una parte de la cuota del programa de adjudicaciones para decisión regional.

Los servicios que pasen a ser dependientes de los gobiernos regionales deberían contar con presupuestos determinados por el gobierno regional respectivo, el que también debiese designar a sus autoridades y definir las políticas para su territorio, sin perjuicio de una política global que defina el ministerio respectivo a ser implementada con recursos del gobierno central. Por ser este un cambio institucional mayor, se sugiere comenzar con un programa piloto en una o dos regiones.

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. Los gobiernos regionales, en un proceso con grados de libertad crecientes en el tiempo, podrían incrementar, con sus recursos propios o de su programa de inversiones, los montos para aplicar en las políticas de los servicios traspasados. Asimismo, a más largo plazo, los gobiernos regionales podrían decidir asignar menos recursos a los servicios traspasados que los montos que tenían estos antes del cambio de dependencia y, por ejemplo, reasignarlos a su programa de inversiones.

Bibliografía

- Artana, D. (2007), "Are Latin-American countries decentralized?", Documento de Trabajo N°92, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Argentina.
- DIPRES (2009), "Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos para 2010", Ministerio de Hacienda, Chile.
- Ferreiro, A. (2013). "Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia", en *95 Propuestas para un Chile Mejor*, Grupo Res Publica Chile.
- Larraín, F., R. Costa, R. Cerda (2011). "Una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile". Serie de Estudios de Finanzas Públicas N°18, DIPRES, Ministerio de Hacienda, Chile.
- Marcel, M. y E. Rivera (2009). "Economía Política de las Finanzas Públicas y Políticas Sociales en América Latina" en *A Medio Camino*, F. Henrique Cardoso y A. Foxley, editores, Colección Cieplan, Uqbar editores.
- Marcel, M. (2008). "Modelos Alternativos de Descentralización y la Experiencia Chilena", documento de trabajo, Cieplan.
- Marcel, M., M. Tokman, R. Valdés y P. Benavides (2001). "Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000". Serie de Estudios de Finanzas Públicas N°1, DIPRES, Ministerio de Hacienda, Chile.
- Rimisp (2012). "Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2011".
- Rodríguez, J., C. Tokman y A. Vega (2006). "Política de balance estructural. Resultados y desafíos tras seis años de aplicación en Chile". Serie de Estudios de Finanzas Públicas N°7, DIPRES, Ministerio de Hacienda, Chile.
- Von Baer, H., I. Toloza y F. Torralbo (2012). *Chile Descentralizado y Desarrollado*, Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales, Instituto de Desarrollo Local y Regional, Universidad de la Frontera.