

# Una Mirada a la Descentralización Fiscal

Santiago no es Chile. Esta debe ser una de las frases que más se repiten a la hora de hablar de descentralización fiscal y que refleja el hecho de que la mayoría de las decisiones relativas al gasto de recursos públicos son tomadas en Santiago, específicamente en cada uno de los ministerios.

El que la inmensa mayoría de las decisiones relativas al gasto público sean adoptadas por el gobierno central lleva a que éstas no necesariamente se condigan con lo que se necesita en cada uno de los rincones del país. Las necesidades y carencias así como las respuestas a ellas, no son homogéneas. Las políticas nacionales generalmente no son capaces de hacer frente a la problemática que existe en las regiones y comunas del país. Pero no sólo ello es relevante para una adecuada gestión. La mirada sectorial no necesariamente será capaz de desarrollar proyectos integrales.

Así, por ejemplo, la reciente construcción de un estadio para el mundial de fútbol femenino financiado con fondos sectoriales no pudo invertir en infraestructura complementaria, ya que los fondos sectoriales sólo estaban destinados a infraestructura deportiva. Frente a ello se inicia un peregrinaje por distintos ministerios para acceder a fondos que sí pudieran fi-

nanciar ese tipo de infraestructura, con los costos en tiempo y coordinación que ello implica. Con todo, el resultado final fue un estadio sin estacionamientos.

## Niveles de Gobierno

**Resulta evidente que Chile es un país fuertemente centralizado, analizado desde el ámbito de la descentralización fiscal. Los gobiernos regionales, cuyo rol principal es asignar recursos de inversión regional, son un actor con un rol meramente secundario, manteniendo el gobierno central el control sobre la mayoría de los fondos de inversión en las regiones.**

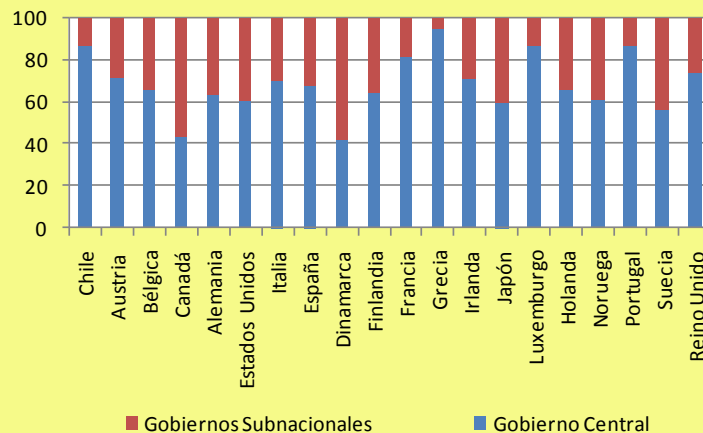
El Estado Chileno cuenta con dos niveles de gobierno: el gobierno central y las municipalidades. Al año 2007, los municipios eran responsables del 12,5% del gasto del gobierno general. Esta cifra es muy inferior a lo que registran otros países, que también son unitarios como el nuestro, tales como Dinamarca, Holanda o Noruega (ver Gráfico Nº 1).

Al hablar de descentralización fiscal no sólo se deben analizar el porcentaje de gasto de los diversos niveles de gobierno, sino que también el grado de autonomía con el que cuentan para decidir sobre éste. Así por ejemplo, en el caso del gasto en personal, que representa del orden del 50% del gasto de los municipios<sup>1</sup>, una buena parte de éste está fijado por leyes generales. Ello implica que Chile no sólo es un país fuertemente centralizado si se analiza desde el punto de vista de sus finanzas públicas, sino que también en cuanto a la autonomía con la que cuentan los municipios en determinar sus gastos.

### En esta Edición:

- Una Mirada a la Descentralización Fiscal
- Ministros en Visita: ¿Se Justifica su Existencia?

**Gráfico N° 1**  
**Gasto Gobierno Central y Subnacional**  
**(% del gasto del Gobierno General)**



Fuente: OECD, National Accounts Database, 1999. Para Chile se tomaron las cifras oficiales de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

## Recursos para los municipios en la ley de presupuesto

A través de la ley de presupuesto de cada año se entregan menos del 1% del total de gastos estimados a los municipios. Para el año 2009 del total de gastos presupuestados, de cada \$1.000 sólo \$6 se transfieren explícitamente a los municipios<sup>2</sup>. Ello refleja que los municipios se financian casi en su totalidad con recursos que se generan al interior del mismo sector, ya que los aportes desde el gobierno central, que hace en forma directa por medio de la ley de presupuesto, son inferiores al 5% del total de los gastos municipales.

## Recursos de Decisión Regional

Los gobiernos regionales forman parte del gobierno central, ya que su máxima autoridad, el Intendente, es designado por el Presidente de la República. Si bien políticamente dependen del gobierno central, cuentan con

recursos para inversión que supuestamente asignan con mayor o menor grado de autonomía a los distintos proyectos de inversión.

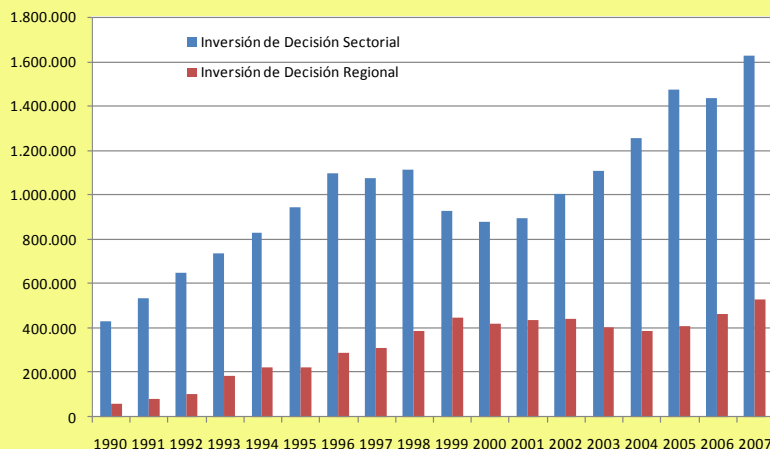
La inversión de decisión regional tiene como ventaja que la definición respecto de los proyectos a ejecutar responde a una lógica territorial, la cual trasciende más allá de cada uno de los ministerios. En el caso de la inversión de decisión sectorial (ministerios y empresas del Estado), la lógica que predomina tiende a ser la de cada sector, lo que no permite contar con una visión más amplia de las necesidades de inversión de cada región. Esta lógica sectorial, además, dificulta la coordinación de los proyectos en cada territorio, situación que tiende a corregirse si es sólo un ente el que decide respecto de una cartera multisectorial de proyectos.

Si bien desde el año 1990 en adelante han ido en aumento los recursos de inversión de decisión regional, también lo ha hecho la inversión de decisión sectorial. Hoy por hoy, los gobiernos regionales tienen algún grado de injerencia en sólo una cuarta parte de la inversión pública efectiva<sup>3</sup> (ver Gráfico N° 2).

Este aumento de recursos regionales se ha dado en la última década. Si bien supuestamente le traspasan la decisión de inversión a las regiones, en la práctica ello no ha sido tan así. Para conocer hasta qué punto los gobiernos regionales realmente son autónomos para tomar sus decisiones de inversión, se deben evaluar los distintos fondos o programas que conforman la inversión de decisión regional.

**1. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).** Fue creado el año 1978 y, por medio de la ley de presupuesto, asigna recursos a las distintas regiones. Este fondo cuenta con dos componentes. El más antiguo corresponde al componente tradicional y por medio de éste se entregan recursos de libre decisión a las regiones. Las provisiones se han venido creando desde comienzos de los noventa y por medio

**Gráfico Nº 2**  
**Inversión de Decisión Sectorial y Regional, 1990-2007**  
(Millones de pesos del 2009)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la serie de Inversión Pública Efectiva, MIDEPLAN.

de ellas se canalizan recursos a regiones, pero sigue siendo el gobierno central, vía ley de presupuesto, el que determina en qué sectores se pueden invertir los recursos y el tipo de proyectos que se pueden ejecutar con cargo a ellos. Hasta el año 2009 se han creado del orden de 25 distintos tipos de provisiones. Algunas sólo han existido por algunos años.

**2. Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).** Creado el año 1996 corresponde a recursos de inversión que financian proyectos postulados por los municipios a los gobiernos regionales, principalmente en el marco del Programa de Mejoramiento Urbano, pero respecto de los cuales el gobierno central determina la tipología de proyectos que se pueden financiar.

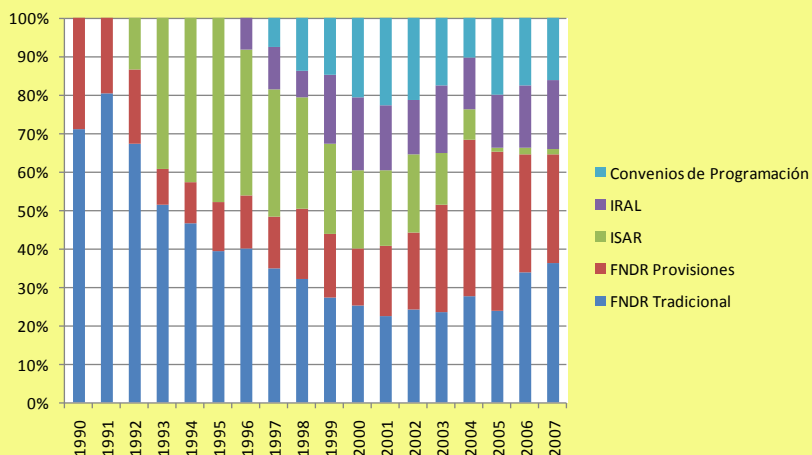
**3. Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR).** Fue impor-

tante entre los años 1992 y 2004. Por medio de estos fondos, los gobiernos regionales financiaban proyectos elegidos de un listado de proyectos presentados por el gobierno central a cada una de las regiones. Hoy en día prácticamente ya no se ejecutan proyectos de decisión de inversión regional a través de este mecanismo.

**4. Los Convenios de Programación** vienen operando desde el año 1997 y son acuerdos entre dos o más ministerios con uno o más gobiernos regionales por medio de los cuales se comprometen a financiar en forma conjunta una cartera determinada de proyectos a lo largo de un período acordado de tiempo. Los recursos que se allegan a regiones por medio de la firma de estos convenios, no son de libre disposición regional, enmarcándose en la tipología de proyectos definidos por cada sector.

Del análisis se desprende que el único componente de la Inversión de Decisión Re-

**Gráfico Nº 3**  
**Inversión de Decisión Regional por tipo de fondo, 1990-2007**



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la serie de Inversión Pública Efectiva, MIDEPLAN.

**Gráfico N° 4****FNDR de libre disposición en relación al total de recursos de inversión presupuestarios, 1990-2009**

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las respectivas leyes de presupuesto.

gional respecto de la cual los gobiernos regionales pueden disponer en un 100% en forma autónoma corresponde al componente tradicional del FNDR.

A comienzos de los noventa, el componente tradicional del FNDR representaba más del 70% de la Inversión de Decisión Regional. En la medida que los recursos de decisión regional fueron aumentando, ello se hizo principalmente a través de fondos que imponían determinadas restricciones a los gobiernos regionales en cuanto al destino que le podían dar. En forma paulatina, los recursos realmente de libre decisión regional fueron reduciéndose en relación al total de la Inversión de Decisión Regional llegando a ser del orden del 30% en los últimos años. Ello implica que en relación al total de la inversión pública efectiva regional y sectorial del país, las regiones en forma autónoma deciden menos del 9%. De acuerdo a la ley de presupuesto para el año 2009, los fondos de libre decisión regional no fueron más que el 7,6% del total de recursos de inversión presupuestados (ver Gráfico N° 3).

En un comienzo parecía entendible que el aumento de los recursos de inversión de de-

cisión regional se diera con un mayor tutelaje desde el gobierno central, mientras que las regiones desarrollaban la capacidad para hacerse cargo de estos mayores recursos y los desafíos que ello les imponía. Pero lo que en un inicio parecía prudente se ha mantenido en el tiempo. Ello pudiera ser atribuible a dos factores. Por un lado, pudiera ser que los gobiernos regionales no han desarrollado en este tiempo las capacidades para hacerse cargo de esta mayor autonomía y en consecuencia el gobierno central no confía en ellos para entregarles mayor capacidad de decisión. Alternativamente pudiera pensarse que los distintos ministerios no han querido realmente descentralizar la toma de decisiones relativa a las inversiones.

En cualquier caso el resultado es que los gobiernos regionales, luego de su creación el año 1993, no se han constituido como un actor relevante y la tan demandada regionalización no se ha traducido en avances concretos.

## Comentarios Finales

Resulta evidente que Chile es un país fuertemente centralizado, analizado desde el ámbito de la descentralización fiscal. Los gobiernos regionales, cuyo rol principal es asignar recursos de inversión regional, son actores con un rol meramente secundario, manteniendo el gobierno central el control sobre la mayoría de los fondos de inversión en las regiones. Esta realidad se da en un contexto donde no se conoce una política explícita de cómo avanzar al respecto, lo cual ha llevado a que la descentralización fiscal más bien se encuentra presente en la retórica y no en ejecución de políticas públicas.

<sup>1</sup> Estadísticas de las Finanzas Públicas. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

<sup>2</sup> No considera los servicios traspasados de educación y salud.

<sup>3</sup> No considera la inversión municipal.