

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: LA REFORMA MARGINADA

- Los gobiernos regionales cumplen un rol secundario en cuanto a asignación de recursos fiscales. En inversión pública, sólo uno de cada cuatro pesos es de decisión regional.
- En lo relativo a financiamiento, la SUBDERE cuenta con importantes espacios de discrecionalidad para determinar cuánto se asigna a cada región.
- En materia de gasto, tanto la SUBDERE como la DIPRES definen en cierta medida el tipo de proyecto que se puede ejecutar y cuándo finalmente se puede ejecutar.
- Por ello, si bien la atención está puesta en la elección de los gobernadores regionales, urge comenzar por una reforma en el área fiscal de los gobiernos regionales.

Elegir o no elegir a los gobernadores regionales. En ello está centrada la discusión en materia de descentralización. En cambio, la discusión de un contexto general en el cual se inserte esta reforma, un marco que considere las demás áreas necesarias como lo son la descentralización fiscal y la administrativa, ha estado ausente. Si bien ya en el año 2016 la Presidenta anunció en su Cuenta Pública el envío de un proyecto de ley respecto a este tema, ello no ha sucedido.

Resulta prioritario abordar temas relativos al financiamiento de los gobiernos regionales, así como también a la autonomía en el gasto que ejecutan, con el objetivo último de fortalecer su autonomía respecto del gobierno central, tanto en materia de ingresos como de gastos.

SITUACIÓN ACTUAL

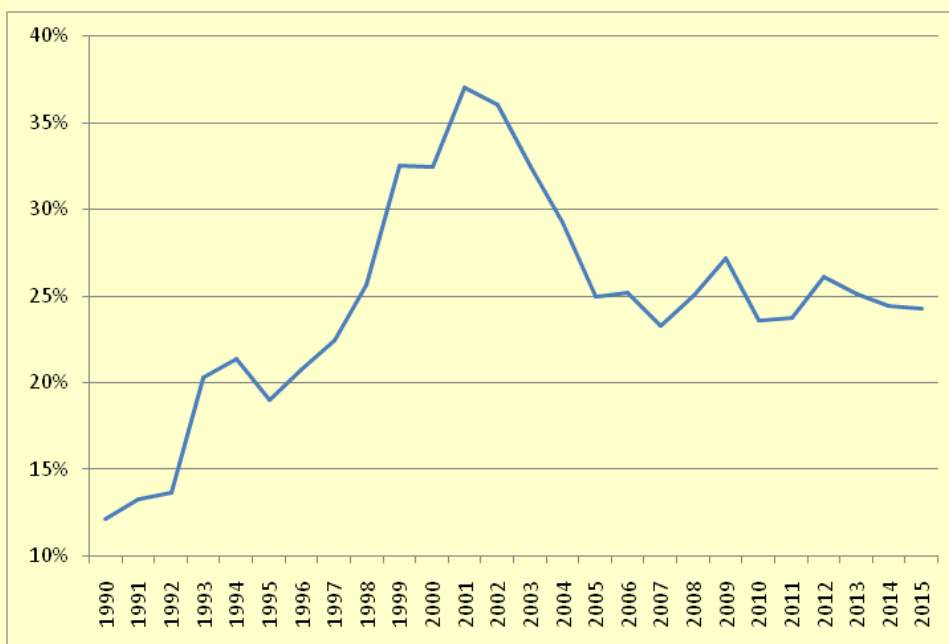
Los gobiernos regionales fiscalmente son parte del gobierno central y sus presupuestos se definen anualmente en la Ley de Presupuestos. En términos agregados, del total de recursos de la Ley de Presupuestos del año 2017, menos del 4% es asignado a los gobiernos regionales.

La principal área de injerencia en el gasto del gobierno central es en materias de decisión de inversión de infraestructura pública. Si bien se ha planteado -y en forma explícita- como meta en gobiernos anteriores que el 50% de la inversión pública sea de decisión

regional, las cifras oficiales desmienten tal grado de responsabilidad. De acuerdo a cifras del Sistema Nacional de Inversiones, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, los gobiernos regionales sólo tienen injerencia en el 25% de las decisiones de inversión pública. Es decir, sólo 1 de cada 4 pesos que se destinan a inversión pública son decididos en alguna medida por los gobiernos regionales. Los restantes recursos en forma mayoritaria corresponden a definiciones sectoriales -en casi un 70%- y a inversiones realizadas por empresas del Estado (principalmente Metro). En el caso de las inversiones sectoriales, éstas corresponden en forma mayoritaria a inversiones realizadas por los ministerios de Obras Públicas y de la Vivienda. Así, al año 2015 la inversión pública efectiva de decisión regional alcanzó los \$ 1.273 mil millones.

SÓLO 1 DE CADA 4 PESOS QUE SE DESTINAN A INVERSIÓN PÚBLICA SON DECIDIDOS EN ALGUNA MEDIDA POR LOS GOBIERNOS REGIONALES

Gráfico Nº 1: Inversión de Decisión Regional como % del total de la Inversión Pública Efectivaⁱ



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Desarrollo Social.

En cuanto al grado de libertad con el que cuentan los gobiernos regionales para definir en qué sectores y tipos de proyectos pueden invertir los recursos, esto depende del tipo de fondo regional que para ello ejecutan. Los gobiernos regionales reciben recursos para inversión por medio de distintos fondos que se han venido creando en el tiempo. El principal y más antiguo es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), al que se han

sumado el Fondo de Innovación para la Competitividad, que transfiere recursos del royalty minero del año 2006; el Fondo de Apoyo a Regiones -fondo espejo del Transantiago-; el Fondo de Inversión y Reconversión Regional, que transfiere recursos del impuesto especial a la minería del año 2011; el Fondo de Infraestructura Educacional; y los recientemente creados Programas de Convergencia. Una buena parte de estos fondos transfiere recursos a los gobiernos regionales con una orientación sectorial y tipología de proyectos posibles de financiar definidas por el gobierno central. Así, del total de recursos para el año 2017, sólo el 44% son realmente de libre disposición regional, puesto que la gran mayoría de los fondos ya vienen con definiciones desde el gobierno central. Ello deja de manifiesto que incluso respecto de la ejecución de los recursos de decisión regional, las regiones tienen un acotado espacio para determinar libremente su destino.

LOS GOBIERNOS REGIONALES RECIBEN RECURSOS DE DISTINTOS FONDOS

Tabla Nº 1: Transferencias a los Gobiernos Regionales (millones de \$)

FNDR Libre	438.037	36%
FNDR Provisiones	143.291	12%
Fondo Innovación a la Competitividad	43.443	4%
Ingresos propios	134.576	11%
Fondo de Apoyo a Regiones	242.177	20%
Fondo de Infraestructura Educacional	27.537	2%
Programas de Convergencia	80.985	7%
Provisiones Programas de Convergencia	98.000	8%
Otros	17.378	1%
Total	1.225.424	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuestos 2017.

Por otra parte, la distribución regional de una parte importante de los fondos asignados a regiones no se realiza sobre la base de criterios cuantificables y verificables. Ello le entrega importantes espacios a la autoridad del gobierno central, principalmente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), para una eventual distribución discrecional entre regiones. Asimismo, si bien una parte mayoritaria de los recursos se asigna a regiones en la Ley de Presupuestos, hay un 20% de ellos que se asigna durante el año. Ello no sólo abre espacios para una asignación arbitraria de recursos por parte de la SUBDERE sino que también implica que los gobiernos regionales no conozcan con anticipación el marco presupuestario con el que cuentan para el año.

Otro elemento a considerar tiene relación con la autonomía de la ejecución del gasto por parte de los gobiernos regionales. La Dirección de Presupuestos (DIPRES) dependiente del Ministerio de Hacienda cumple un rol central en ello. Ésta, en última instancia, cuenta con

importantes espacios para determinar en definitiva cuáles serán los proyectos a desarrollar, puesto que ya contando con la aprobación de la instancia regional para su ejecución, puede atrasar o bien obstaculizar su ejecución por medio de la no asignación presupuestaria a dichos proyectos. Así, por ejemplo, un proyecto que cuenta con la debida aprobación de las instancias regionales puede demorar meses en el inicio de su ejecución si el nivel central, a través de la DIPRES, no asigna los fondos correspondientes.

Este celo excesivo por parte de la Dirección de Presupuestos pudiera atribuirse a la ausencia de normas de responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales. Es decir, no cuentan con un marco legal que los obligue a cumplir con ciertos estándares mínimos en la materia. De hecho, los gobiernos regionales no tienen restricciones legales rígidas para acotar el monto de la cartera de inversiones aprobada por el Consejo Regional. Hoy, los gobiernos regionales podrían aprobar un marco presupuestario varias veces superior al que tienen, haciendo inviable la ejecución de la totalidad de ella.

FONDOS REGIONALES, INVERSIÓN MUNICIPAL

En teoría, los recursos de inversión de los gobiernos regionales debiesen financiar proyectos de impacto regional. Pero, en la práctica, una parte mayoritaria de ellos se destinan a financiar proyectos postulados por los municipios, correspondiendo a proyectos más bien de impacto comunal. Ello se debe a la falta de recursos propios de los municipios para inversión local, constituyéndose los fondos regionales como la principal fuente de financiamiento de sus inversiones. Esta forma de financiar obras de impacto local presenta los siguientes inconvenientes:

- (1) El tipo de proyectos que finalmente postulan los municipios no necesariamente corresponden a los que son más prioritarios para las comunas de acuerdo a sus carencias, sino que obedecen más bien a las tipologías de proyectos que están definidos por el tipo de fondo regional.
- (2) Los municipios no pueden generar una cartera de proyectos a ser financiados y por ende ejecutados en el mediano plazo, ya que no tienen certeza en cuanto a los fondos con los que contarán. Por ello la cartera de proyectos tiene más bien relación con un conjunto de iniciativas que maximizan la probabilidad de financiamiento, en vez de una que haga frente a las reales necesidades de la comuna.
- (3) La carga en burocracia que generan estos fondos concursables no es despreciable. En general, se trata de proyectos de menor envergadura (bajo los \$ 500 millones) debiendo pasar por distintas instancias del nivel central y regional para finalmente poder ser financiados.
- (4) Débil *Accountability*. Dado que los fondos son regionales, pero deben ser postulados por los municipios, no es claro quién resulta responsable ante la ciudadanía si los

proyectos presentan falencias en sus diseños o bien en su ejecución. Los distintos actores que intervienen durante el proceso llevan a que finalmente resulta más bien difuso poder asignar responsabilidades claras.

HACIA DONDE SE DEBE AVANZAR

Para realmente poder avanzar hacia gobiernos regionales mas autónomos es necesario reformar diversos aspectos en materia de financiamiento y de ejecución de gasto. Ello no sólo debe abordar aspectos propios de los gobiernos regionales, sino que también aspectos relacionados con la DIRPES y con SUBDERE.

En términos generales se debe avanzar en:

- (1) Reordenar y reformular con una mirada integral los distintos fondos que transfieren recursos a las regiones, terminando con la situación actual en la cual se van creando a lo largo de los años nuevos programas sin una mirada sistémica.
- (2) Establecer reglas claras para los gobiernos regionales en materia de responsabilidad fiscal, de forma tal que dentro de ese marco puedan operar con mayor autonomía respecto de otras reparticiones del gobierno central.
- (3) Eliminar todo espacio de discrecionalidad para la asignación de recursos a regiones, y contar para ello con indicadores objetivos y verificables.
- (4) La totalidad de los recursos para los gobiernos regionales deben ser distribuidos en la ley de presupuesto de cada año, de forma tal que las regiones sepan cuál es su marco presupuestario, eliminando los recursos que se van distribuyendo a lo largo del año.
- (5) Involucrar a los gobiernos regionales para que el 100% de la inversión pública deba ser revisada por el Gobierno Regional, pasando a ser así la instancia territorial responsable de articular y coordinar la inversión ejecutada por el nivel central en cada una de las regiones.
- (6) Transferir directamente a los municipios mayores recursos para inversión local, con el objeto de entregar mayor autonomía en la ejecución de los mismos.

CONCLUSIÓN

Existen múltiples falencias que deben ser abordadas por medio de una reforma que busque una mayor descentralización fiscal. Pero una reforma de esta naturaleza debe realizarse con una mirada integral al aparato público, abordando también aspectos de modernización de otras instancias en la administración central. Lamentablemente esta discusión no ha sido parte del actual debate.

ⁱ No considera la inversión municipal.