

LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

[www.lyd.org](http://www.lyd.org)

Nº 1.184

14 de noviembre de 2014

ISSN 0717-1528

## DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, NADA NUEVO EN EL PRESUPUESTO 2015

- La Ley de Presupuestos es la prueba de fuego en cuanto a concordancia entre el discurso político y lo que en concreto se quiere hacer. En materia de descentralización fiscal, ambos definitivamente no coinciden.
- El presupuesto propuesto para el año 2015 no trae mayores novedades. Es más, perpetúa el centralismo observado en años anteriores.
- Existen diversas materias acá planteadas en las que urge avanzar. Ello, con el fin de entregar mayor autonomía a los municipios y regiones en el destino de los recursos entregados por el gobierno central, así como una mayor transparencia en la asignación de los mismos.

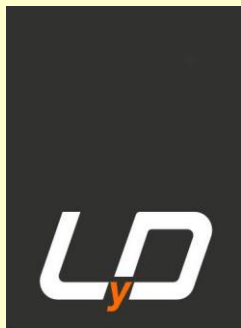
### MÁS INFORMACIÓN

[http://www.lyd.org/wp-content/files\\_mf/sip135seminariodescentralizacioninstrumentoclaveparaeldesarrolloloydysofofaagosto2013.pdf](http://www.lyd.org/wp-content/files_mf/sip135seminariodescentralizacioninstrumentoclaveparaeldesarrolloloydysofofaagosto2013.pdf)

[http://www.lyd.org/wp-content/files\\_mf/tp1084tpmunicipal.pdf](http://www.lyd.org/wp-content/files_mf/tp1084tpmunicipal.pdf)

La Ley de Presupuestos para el próximo año no plantea nada nuevo en materia de descentralización. Ello contradice lo planteado por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en cuanto a que su gobierno tendrá un compromiso real con la descentralización. Es esta ley la prueba de fuego en cuanto a la concordancia entre el discurso político y lo que en concreto se quiere hacer. En materia de descentralización fiscal, ambos definitivamente no coinciden.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) es la subsecretaría del gobierno central responsable de impulsar la descentralización del país. Pero, desde un punto fiscal al menos, más bien se ha consolidado como un ente centralizador de los recursos del Estado. A lo largo de los años ha venido creando múltiples programas y fondos por medio de los cuales se entregan recursos a los municipios y gobiernos regionales, pero respecto de los cuales no se ha avanzado en la entrega de mayor autonomía en el gasto de ellos. Se han mantenido en el nivel central el cómo y en qué se puedan gastar. Una vez más, se ha desaprovechado la oportunidad de avanzar en materia de descentralización fiscal a partir de los recursos de la Ley de Presupuesto.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

[www.lyd.org](http://www.lyd.org)

Nº 1.184

14 de noviembre de 2014

ISSN 0717-1528

## EL POR QUÉ DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL

La descentralización fiscal supone la transferencia de recursos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales con el objetivo de dotarlos de mayores recursos para hacer frente a las necesidades específicas de cada localidad. La provisión por parte del Estado en forma descentralizada de bienes y servicios locales debiera llevarnos a que éste sea capaz de hacer frente a los problemas propios de cada lugar en particular, en forma más eficiente que el gobierno central.

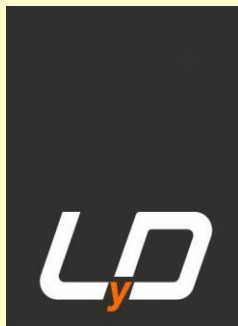
**Cuando se habla de descentralización fiscal se debe tener presente al menos dos aspectos: el grado de autonomía que tienen los gobiernos subnacionales en el gasto de los recursos que son transferidos desde el gobierno central y la forma cómo se asignan estos recursos.**

Cuando se habla de descentralización fiscal se debe tener presente al menos dos aspectos: el grado de autonomía que tienen los gobiernos subnacionales en el gasto de los recursos que son transferidos desde el gobierno central y la forma cómo se asignan estos recursos. El cómo es relevante desde una óptica de no politizar su asignación así como también de la carga burocrática que ello impone.

## PROGRAMAS DE DESARROLLO LOCAL

Todos los años, el presupuesto de la nación contiene un programa de desarrollo local administrado por la SUBDERE. Para el próximo año el Gobierno ha propuesto un importante crecimiento del 74% de estos fondos, el mayor registrado jamás. Por medio de este programa se transfieren recursos del gobierno central a los municipios. Estos recursos en su gran mayoría deben ser destinados a proyectos de inversión. Estos fondos se han constituido en una fuente importante de la inversión que realizan los municipios, representando para el año 2013 un 40% del total de la inversión materializada.

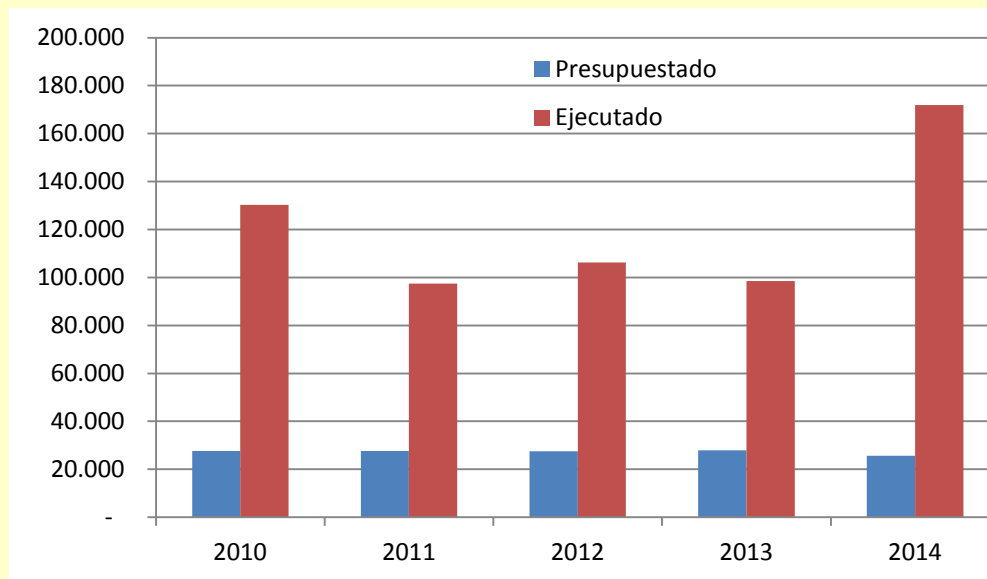
El marcado incremento de los recursos del conjunto de Programas de Desarrollo Local, se debe principalmente al fuerte aumento del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), que más que triplica los recursos de este año. Situación similar pero en menor cuantía se observa también en el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB). Se debe tener presente que ambos programas todos los años, durante la ejecución presupuestaria, registran un fuerte incremento de recursos. Así por ejemplo, para el presente año los recursos totales de estos dos programas inicialmente asignados en la Ley de Presupuestos ascienden a \$25.626 millones, pero a la fecha estos programas



cuentan con recursos por casi \$172.000 millones. Es decir, se le han asignado 6 veces más recursos de los inicialmente contemplados en la ley (ver Gráfico N° 1), una parte relevante, al menos, asociado a arrastres difíciles de predecir dados los tiempos de la ejecución municipal de ellos, y a la falta de suficiente control de los mismos.

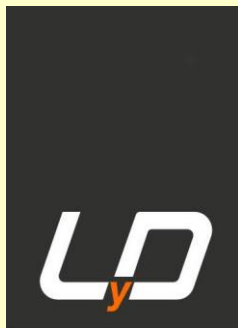
### LOS RECURSOS ASIGNADOS A PROGRAMAS DE MEJORAMIENTOS DE BARRIOS Y DE DESARROLLO URBANO REGISTRAN UN IMPORTANTE INCREMENTO DURANTE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Gráfico N° 1: Programa de Desarrollo Urbano y de Mejoramiento de Barrios. Presupuesto Inicial aprobado y presupuesto final



Fuente: Elaboración Propia, sobre la base de información de [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

Tanto el programa de Mejoramiento de Barrio como el de Mejoramiento Urbano existen desde hace tiempo. En la práctica, se han constituido en un fondo al cual los municipios postulan proyectos de inversión de menor envergadura. Generalmente, estos recursos son destinados a financiar proyectos de menos de \$50 millones. De acuerdo a información entregada por la Dirección de Presupuestos se espera que para el año 2015 el número total de proyectos presentados a Evaluación Técnica del Programa de



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

[www.lyd.org](http://www.lyd.org)

Nº 1.184

14 de noviembre de 2014

ISSN 0717-1528

**En pos de una mayor descentralización fiscal, con los recursos transferidos a los municipios en el marco de estos programas de desarrollo local que administra la SUBDERE, se debe generar un fondo no concursable que desde el Tesoro Público asigne los recursos a las comunas.**

Mejoramiento de Barrios sea del orden de los 3.340. Ello, sin duda que genera un importante costo administrativo.

Adicionalmente a la burocracia que implica la ejecución de estos programas se tiene que al ser fondos concursables, todos los años los municipios inician una cacería de recursos a los más diversos fondos que administra el gobierno central. A ello se suma también el permanente cuestionamiento que se ha planteado respecto de la asignación por comuna de estos proyectos. No han sido pocas las ocasiones en las cuales se han planteado dudas respecto de si efectivamente el gobierno central asigna estos recursos sin sesgo político. Por ejemplo, la Asociación de Municipios de Chile (AMUCH) solicitó hace unas semanas a la Contraloría de la República un pronunciamiento relativo a la distribución comunal de recursos por parte de diversos Ministerios. Ello, por cuanto sostienen que ha habido una distribución política de los recursos favorables a los municipios con alcaldes de la coalición de Gobierno. Esta presentación ante Contraloría deja una vez más de manifiesto la necesidad de contar con mecanismos de distribución entre comunas por medio de parámetros y criterios conocidos y verificables, que no generen cuestionamiento.

Por consiguiente, en pos de una mayor descentralización fiscal, con los recursos transferidos a los municipios en el marco de estos programas de desarrollo local que administra la SUBDERE, se debe generar un fondo no concursable que desde el Tesoro Público asigne los recursos a las comunas.

Este fondo propuesto, a llamarse Fondo de Inversión Local, debe distribuir los recursos a las comunas sobre la base de parámetros claros y objetivos, fijados por ley. Con ello, se tendría una distribución transparente de los recursos y sin espacios de discrecionalidad por parte del gobierno central. Junto con ello, se reduce la burocracia intermedia que hoy en día se tiene al ser la SUBDERE la que administra estos fondos. Asimismo, la creación de este fondo permitiría que los municipios tengan un horizonte más estable en el financiamiento de sus inversiones, sin tener que maximizar sus postulaciones a los múltiples fondos del gobierno central para obtener anualmente mayores recursos de inversión.

De lo contrario, se perpetuará la actual figura en que el gobierno central maneja una cantidad importante de recursos de inversión local, con toda la



LIBERTAD Y DESARROLLO

**TEMAS PÚBLICOS**

[www.lyd.org](http://www.lyd.org)

Nº 1.184

14 de noviembre de 2014

ISSN 0717-1528

**Anualmente la entrega de recursos para cada región varía en forma importante, lo cual no se condice con un fondo cuyos criterios de distribución son actualizados cada 3 años.**

burocracia, espacios de discrecionalidad y direccionamiento del destino de los recursos por parte del gobierno central que ello conlleva.

### **TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS REGIONALES**

Por el lado de las regiones, se tiene que los recursos de inversión de los gobiernos regionales se financian sólo en un 43% por medio de recursos propios, tales como patentes mineras, acuícolas, etc. El restante 57% proviene de recursos transferidos desde el gobierno central en el marco del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). En este contexto, cobra especial relevancia que la transferencia de estos recursos se haga sobre la base de criterios conocidos, transparentes y verificables. Ello es más relevante aún en el contexto político actual, ya que desde el año 2012 los Consejos Regionales son electos en forma directa por parte de la ciudadanía.

### **FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL**

En el marco del FNDR se asignará a regiones el próximo año casi \$650 mil millones. De estos, del orden de \$345 mil millones debieran ser asignados a regiones en función a parámetros fijados en la ley de gobiernos regionales. No obstante ello, el elevado número de coeficientes para su distribución – al menos 16- entregan poca transparencia a la asignación de estos recursos<sup>1</sup>.

Anualmente la entrega de recursos para cada región varía en forma importante, lo cual no se condice con un fondo cuyos criterios de distribución son actualizados cada 3 años. Pero como los coeficientes para su distribución no son publicados cada año, resulta imposible evaluar la correcta distribución de estos recursos.

Por ello, en pos de una mayor transparencia, es necesario simplificar la operatoria del FNDR. Así como el año 2007 se simplificó, se hizo más transparente y se redujeron los espacios de discrecionalidad en la distribución de los recursos del Fondo Común Municipal, una reforma similar se debe hacer para este fondo regional.

Los restantes recursos de inversión asignados a regiones en el marco del FNDR corresponden a sus provisiones, cuya distribución regional se determina cada año después de la publicación de la Ley de Presupuestos.



LIBERTAD Y DESARROLLO

**TEMAS PÚBLICOS**

[www.lyd.org](http://www.lyd.org)

Nº 1.184

14 de noviembre de 2014

ISSN 0717-1528

Asignar estos recursos sin un criterio más bien estable en el tiempo presenta la desventaja en cuanto a que las regiones no cuentan con un horizonte de mediano plazo para definir su cartera de inversiones, sino más bien, deben reaccionar sobre la base de lo que anualmente “va llegando”.

### **DESCENTRALIZACION FISCAL EN EL 2015**

En materia de descentralización el presupuesto propuesto para el año 2015 no trae mayores novedades. Es más, perpetúa el centralismo observado en años anteriores. Así, prácticamente la mitad de los recursos transferidos a los gobiernos regionales de los que disponen para financiar programas de inversiones están dirigidos a áreas y proyectos definidos por el gobierno central. Ello deja de manifiesto que los gobiernos regionales sólo cuentan con escasa libertad para determinar el destino de esos recursos.

### **COMENTARIOS FINALES**

Con todo, el presupuesto para el próximo año no plantea mayores novedades en materia de descentralización fiscal. Existen diversas materias acá planteadas en las que urge avanzar. Ello, con el fin de entregar mayor autonomía a los municipios y regiones en el destino de los recursos entregados por el gobierno central, así como una mayor transparencia en la asignación de los mismos. Sólo así se reducirán los eventuales espacios de discrecionalidad con los que cuenta la autoridad central en la distribución territorial de los recursos, espacios que en definitiva, no se condicen con una mayor autonomía administrativa y una mayor descentralización fiscal.

---

<sup>i</sup> Para un mayor detalle ver el reglamento del FNDR cuyo texto fue publicado en el Diario Oficial el 16 de abril de 2007.