



SERIE INFORME **ECONÓMICO**

# **Descentralización Fiscal:** Antecedentes para una reforma en Chile en materia de financiamiento regional

**Bettina Horst von T.**

**SERIE  
INFORME  
ECONÓMICO**  
ISSN 0717 - 1536

Noviembre 2018

273

## **BETTINA HORST VON T.**

es ingeniero comercial y tiene un máster en Economía con Mención en políticas públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como Subdirectora de Políticas Públicas de LyD.\*

\* Se agradece el trabajo de Stefano Bruzzo, investigador del Programa Económico de LyD, en la recolección de información.

# CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

**1. INTRODUCCIÓN 06**

**2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL,  
UN ENFOQUE TEÓRICO 07**

**3. GOBIERNOS SUBNACIONALES  
EN CHILE 08**

**4. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL,  
CHILE Y LA OCDE 10**

|   |    |
|---|----|
| 5.1 Programa de funcionamiento .....                      | 16 |
| 5.2 Programa de inversión regional .....                  | 18 |
| 5.3 Fondos y recursos regionales .....                    | 18 |
| 5.3.1 Ingresos propios .....                              | 18 |
| 5.3.2 Fondos Nacionales de distribución<br>regional ..... | 20 |
| 5.3.3 otros .....   | 21 |

|   |    |
|---|----|
| 4.1 Ingreso y gasto de los gobiernos subnacionales                | 10 |
| 4.2 Descentralización de la inversión pública .....               | 12 |
| 4.3 Fuentes de financiamiento de gobiernos<br>subnacionales ..... | 13 |

**5. FINANCIAMIENTO GOBIERNOS REGIONALES  
EN CHILE 16**

**6. CONVENIENCIA DE IMPUESTOS  
REGIONALES EN CHILE 23**

**7. HACIA DÓNDE AVANZAR  
EN DESCENTRALIZACIÓN FISCAL 25**

**8. NORMAS DE RESPONSABILIDAD FISCAL  
Y TRANSPARENCIA  
PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 26**

**9. CONCLUSIONES 28**

**10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 29**



# Resumen Ejecutivo

**R**ecientemente se han aprobado dos importantes reformas legales en Chile en el ámbito de la descentralización. La elección directa de los gobernadores regionales y la creación de un mecanismo de transferencia de competencias desde el gobierno central al nivel regional. Ausente de la discusión ha estado una reforma en materia de descentralización fiscal, elemento central cuando hablamos de descentralización. La primera elección de gobernadores regionales está fijada para el año 2020.

Se debe tener presente que en gran medida el cómo se financian los gobiernos subnacionales está determinado por las responsabilidades y funciones que asumen. Las actuales fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales fueron diseñadas y creadas mientras estos no contaban con autoridades electas. La pronta elección de los mismos impone múltiples desafíos en distintas áreas, en particular, cómo se financian.

Al revisar la realidad de otros países se observa que no existe un camino o bien una única forma de avanzar en materia de descentralización fiscal. Papel importante juega el rol de cada nivel de gobierno, en cuanto a las responsabilidades, funciones y tareas que deben ejecutar. Ello en gran medida determinará su estructura de financiamiento.

En el caso chileno, donde a los gobiernos regionales como principal responsabilidad les corresponde la ejecución de obras de infraestructura, y su principal fuente de financiamiento es la transferencia de recursos desde el gobierno central, se deben instalar mecanismos de transferencias que no puedan ser manipulados discrecionalmente por la autoridad del gobierno central de turno. Para ello se deben reformar los actuales fondos nacionales de distribución regional, para que se asignen a regiones sobre la base de parámetros objetivos, transparentes y verificables. De lo contrario, se instalará una tensión permanente entre el gobierno central y los gobiernos regionales en cuanto a su financiamiento.

Si bien contar con fuentes de financiamiento propias de los gobiernos y reducir la dependencia financiera del gobierno central en la literatura pudiera ser un objetivo deseable, las disparidades regionales en materia de actividad económica regional apuntan a que una parte mayoritaria de regiones no podrían eventualmente recaudar recursos en forma relevante por medio de este mecanismo. En ese contexto, más que crear nuevos impuestos se sugiere profundizar y reformular los actuales mecanismos de transferencias de recursos desde el gobierno central ya que siempre serán una parte mayoritaria de los recursos regionales.

Lo anterior debe ser también complementado con normas de transparencia y responsabilidad fiscal, ya que de lo contrario, los beneficios de la descentralización fiscal podrían no alcanzarse.

# 1. INTRODUCCIÓN

**R**ecientemente se han aprobado dos importantes reformas legales en Chile en el ámbito de la descentralización: la elección directa de los gobernadores regionales -cuya primera elección será 2020- y la creación de un mecanismo de transferencia de competencias desde el gobierno central al nivel regional. Ausente de la discusión ha estado una reforma en materia de descentralización fiscal, elemental cuando hablamos de descentralización.

Chile es un Estado unitario e históricamente altamente centralizado. Hasta la reforma recientemente aprobada, sólo los municipios conformaban lo que se denomina gobiernos subnacionales, debido al grado de autonomía financiera, política y legal que tienen respecto del gobierno central. Ahora, a partir de la elección de las autoridades regionales, los gobiernos regionales también serán parte de los gobiernos subnacionales y al respecto se tornan relevantes materias relacionadas a su financiamiento.

Se debe tener presente que en gran medida el cómo se financian los gobiernos subnacionales está determinado por las responsabilidades y funciones que asumen. Dado que hoy los gobiernos regionales en Chile no cuentan con nuevas funciones, en este trabajo el análisis presentado será tomando en consideración las funciones y competencias que hoy tienen. Al respecto se debe tener presente que el mecanismo de financiamiento que hoy está contemplado para el traspaso de competencias es que sean transferidas desde el gobierno central en conjunto con los recursos que hoy él mismo destina para su ejecución. Por consiguiente, estas nuevas competencias debieran ser ejercidas con recursos transferidos desde el gobierno central y por ende, en nada debiera alterar el análisis que acá se presenta. Este se centra más bien en los aspectos estructurales de su financiamiento.

A continuación se entrega un breve enfoque teórico respecto de la descentralización fiscal para luego presentar una descripción de los gobiernos subnacionales en Chile. Luego se entrega información relativa a los países de la OCDE en materia de descentralización fiscal para luego

ahondar en los mecanismos de financiamiento de los gobiernos regionales en Chile. Luego se aborda en forma general la conveniencia de contar con impuestos regionales en Chile a la luz de la realidad nacional. Finalmente se presentan algunas propuestas en relación al financiamiento regional así como también normas de transparencia y responsabilidad fiscal que necesariamente deben acompañar una reforma de esta naturaleza.

## 2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, UN ENFOQUE TEÓRICO

**E**n teoría se ha planteado la descentralización fiscal como una herramienta para aumentar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. El clásico trabajo de Oates (1972), *Fiscal Federalism*, identifica cuatro elementos para ello:

1. Las necesidades propias de cada localidad o bien territorio de un país pueden ser diferentes. Los gobiernos centrales generalmente cuentan con menor información respecto de esas necesidades específicas de cada localidad y por ende, la oferta realizada desde el centro tiende a no recoger esa heterogeneidad. Son los gobiernos subnacionales, ya sea regionales o locales, los que cuentan con mayor información en cuanto a las necesidades y también prioridades de los distintos sectores y por ello pueden entregar soluciones ajustadas a esas necesidades.
2. En la medida que haya una provisión diferenciada de bienes públicos en los distintos territorios de un país, las personas, en caso de poder moverse entre territorios, podrán elegir vivir donde la provisión de bienes y servicios públicos más se acerque a sus preferencias.
3. A diferencia del monopolio del gobierno central, niveles descentralizados de gobierno generan una mayor competencia entre gobiernos del mismo nivel. Esta competencia debiera llevar a una provisión más eficiente de bienes y servicios.
4. La descentralización puede incentivar la innovación en la entrega de bienes y servicios públicos, al tener más de un gobierno pensando y diseñando soluciones a las necesidades de las personas.

Pero sin duda, los beneficios de la descentralización planteados por Oates sólo se darán en la medida que esta reforma también sea acompañada de normas de transparencia y responsabilidad fiscal. Por ello es importante tener presente al momento de impulsar una reforma de esta naturaleza otros aspectos que van más allá de la mera descentralización fiscal.

### 3. GOBIERNOS SUBNACIONALES EN CHILE

Chile es un país unitario y cuenta con dos niveles de gobierno: el gobierno central, del cual en la actualidad forman parte los gobiernos regionales, y los gobiernos locales, que corresponden a las municipalidades. Las municipalidades están encabezadas por un alcalde y un Concejo Municipal y son 345 en total.

Los gobiernos regionales fueron creados el año 1993, luego que durante los años 70 se iniciara el proceso de regionalización del país, con la creación de las primeras 13 regiones. Hoy Chile se divide en 16 regiones. Los gobiernos regionales son encabezados por el Intendente, cargo que depende de la exclusiva confianza del Presidente de la República, y cuenta con un Consejo Regional el cual es electo cada 4 años en forma directa por la ciudadanía. Recientes reformas legales han fijado para el año 2020 la primera elección directa de la máxima autoridad del gobierno regional, el nuevo cargo de gobernador regional. Así, tanto a nivel municipal como regional, las autoridades serán electas en su totalidad por la ciudadanía.

En el Cuadro 1 se presenta para los países de la OCDE las diferentes estructuras de los gobiernos subnacionales, en cuanto al número de entidades para cada nivel de gobierno. Se observa una fuerte disparidad entre países, no sólo entre países federales y unitarios, sino que también al interior de cada categoría de países.

#### Cuadro 1 ESTRUCTURA DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN PAÍSES DE LA OECD, 2017-2018.

Fuente: Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2018.

| Gobiernos Subnacionales                   |                 |             |                    |        |
|---|-----------------|-------------|--------------------|--------|
|   | Municipalidades | Intermedios | Regional o Estatal | Total  |
| <b>Países Federales y cuasi federales</b> |                 |             |                    |        |
| Australia                                 | 562             |             | 8                  | 570    |
| Austria                                   | 2.098           |             | 9                  | 2.107  |
| Bélgica                                   | 589             | 10          | 6                  | 605    |
| Canadá                                    | 3.959           |             | 13                 | 3.972  |
| Alemania                                  | 11.054          | 401         | 16                 | 11.471 |
| México                                    | 2.463           |             | 32                 | 2.495  |
| España                                    | 8.124           | 50          | 17                 | 8.191  |
| Suiza                                     | 2.222           |             | 26                 | 2.248  |
| Estados Unidos                            | 35.879          | 3.031       | 50                 | 38.960 |
| <b>Países Unitarios</b>                   |                 |             |                    |        |
| Chile                                     | 345             |             | 16                 | 361    |
| República Checa                           | 6.258           |             | 14                 | 6.272  |
| Dinamarca                                 | 98              |             | 5                  | 103    |
| Estonia                                   | 79              |             |                    | 79     |
| Finlandia                                 | 311             |             | 1                  | 312    |
| Francia                                   | 35.357          | 101         | 18                 | 35.476 |
| Grecia                                    | 325             |             | 13                 | 338    |
| Hungría                                   | 3.178           |             | 19                 | 3.197  |
| Islandia                                  | 74              |             |                    | 74     |
| Irlanda                                   | 31              |             |                    | 31     |
| Israel                                    | 255             |             |                    | 255    |
| Italia                                    | 7.960           |             | 20                 | 7.980  |
| Japón                                     | 1.741           |             | 47                 | 1.788  |
| Corea                                     | 229             |             | 17                 | 246    |
| Latvia                                    | 119             |             |                    | 119    |
| Luxemburgo                                | 102             |             |                    | 102    |
| Holanda                                   | 380             |             | 12                 | 392    |
| Nueva Zelanda                             | 67              |             | 11                 | 78     |
| Noruega                                   | 422             |             | 18                 | 440    |
| Polonia                                   | 2.478           | 380         | 16                 | 2.874  |
| Portugal                                  | 308             |             | 2                  | 310    |
| República Eslovaca                        | 2.930           |             | 8                  | 2.938  |
| Eslovenia                                 | 212             |             |                    | 212    |
| Suecia                                    | 290             |             | 21                 | 311    |
| Turquía                                   | 1.397           |             | 81                 | 1.478  |
| Reino Unido                               | 391             | 27          | 3                  | 421    |

## 4. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, CHILE Y LA OCDE

### 4.1 Ingreso y gasto de los gobiernos subnacionales

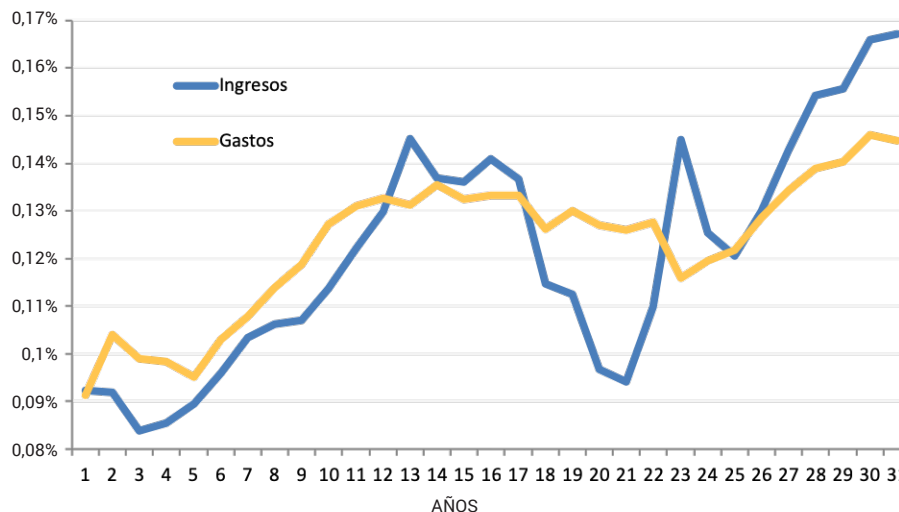
**Q**ué tan descentralizado o centralizado un país es en materia fiscal tradicionalmente se evalúa en relación al presupuesto que administran los gobiernos subnacionales respecto del presupuesto del gobierno en su conjunto, es decir del gobierno general. Al analizar dicha información, sobre todo al realizar comparaciones internacionales, se debe tener presente que la institucionalidad que ha adoptado cada país para efectos de su administración interna se ve reflejada en el grado de descentralización fiscal. Asimismo, ello también depende del tamaño total que tiene el Estado y las funciones que éste ejerce, ya sea en forma directa o indirecta. Por ejemplo, países con un número importante de servicios básicos provistos por el sector público a través de empresas dependientes de gobiernos subnacionales, presentan indicadores de mayor descentralización fiscal que países en los cuales los mismos servicios son provistos por el sector privado. Si bien las comparaciones internacionales son útiles para conocer la realidad de otros países, se deben analizar con prudencia.

En el caso chileno, las estadísticas oficiales de descentralización fiscal sólo consideran el ingreso y los gastos municipales, no considerando a los gobiernos regionales ya que son parte del gobierno central y no cuentan con estadísticas comparables. Para tener un orden de magnitud, para el presupuesto del año 2019, los recursos asignados a regiones representan el 2,8% del total de los gastos del gobierno central.

En el caso de los municipios a fines de los años 80 representaban el 9% del ingreso y gasto del gobierno general. Al año 2017, esta participación aumenta a 16,7% y 14,5% respectivamente (ver Gráfico 1).

Gráfico 1  
**PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS Y GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO GENERAL, 1987-2017**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección de Presupuestos.



### Ingresos y gasto como % del gobierno general

|   | Ingresos | Gastos |
|---|----------|--------|
| <b>Países Federales y cuasi federales</b> |          |        |
| Australia                                 | 49,6     | 46,3   |
| <i>sólo gob. locales</i>                  | 7,3      | 6,5    |
| Austria                                   | 36,2     | 35,8   |
| <i>sólo gob. locales</i>                  | 17,2     | 16,8   |
| Bélgica                                   | 52,7     | 49,8   |
| <i>sólo gob. locales</i>                  | 14,3     | 13,3   |
| Canadá                                    | 75,2     | 76,3   |
| <i>sólo gob. locales</i>                  | 21,2     | 20,8   |
| Alemania                                  | 47,9     | 48,1   |
| <i>sólo gob. locales</i>                  | 18,1     | 18,0   |
| México                                    | 55,1     | 51,9   |
| <i>sólo gob. locales</i>                  | 9,1      | 8,6    |
| España                                    | 54,5     | 49,2   |
| <i>sólo gob. locales</i>                  | 16,9     | 13,7   |
| Suiza                                     | 61,0     | 61,4   |
| <i>sólo gob. locales</i>                  | 21,3     | 21,6   |
| Estados Unidos                            | 52,6     | 48,4   |
| <b>Países Unitarios</b>                   |          |        |
| Chile                                     | 16,5     | 14,5   |
| República Checa                           | 27,9     | 25,8   |
| Dinamarca                                 | 66,1     | 65,0   |
| Estonia                                   | 23,6     | 23,1   |
| Finlandia                                 | 40,7     | 40,2   |
| Francia                                   | 21,3     | 19,8   |
| Grecia                                    | 7,7      | 7,1    |
| Hungría                                   | 14,1     | 12,9   |
| Islandia                                  | 21,5     | 27,2   |
| Irlanda                                   | 8,1      | 7,6    |
| Israel                                    | 15,0     | 14,0   |
| Italia                                    | 31,0     | 28,9   |
| Japón                                     | 43,5     | 39,7   |
| Corea                                     | 41,3     | 43,1   |
| Latvia                                    | 26,0     | 25,5   |
| Luxemburgo                                | 12,0     | 11,7   |
| Holanda                                   | 31,6     | 31,7   |
| Nueva Zelanda                             | 11,0     | 11,1   |
| Noruega                                   | 30,1     | 33,2   |
| Polonia                                   | 34,0     | 31,3   |
| Portugal                                  | 14,2     | 12,6   |
| República Eslovaca                        | 18,1     | 15,8   |
| Eslovenia                                 | 19,4     | 18,2   |
| Suecia                                    | 48,5     | 50,6   |
| Turquía                                   | 10,8     | 10,3   |
| Reino Unido                               | 25,1     | 24,2   |

Cuadro 2

## INGRESOS Y GASTOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO % DEL GOBIERNO GENERAL

Fuente: Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2018.

En comparación a los países de la OCDE, desde un punto de vista fiscal, Chile corresponde a los países más centralizados. Al respecto, la realidad de otros países en la materia muestra que no hay sólo un camino a seguir. En el Cuadro 2 se presenta para los países de la OCDE la participación de los gobiernos subnacionales en el total de ingresos y gastos del gobierno general. Se observa una diferencia importante entre los países federales y cuasi federales en relación a los unitarios, presentando en promedio los primeros tasas más altas de descentralización fiscal que los unitarios. Para el conjunto de los países unitarios el gasto de los gobiernos subnacionales representa en promedio casi un 25% del gasto del gobierno general, y para Chile esta cifra corresponde al 16,5%. Al considerar sólo los países unitarios, se observa una fuerte disparidad entre ellos. Mientras Dinamarca y Suecia corresponden a los países más descentralizados, Irlanda y Grecia son los más centralizados. Así, Chile se ubica en el lugar 18 de los 26 países unitarios de la OCDE (ver Gráfico 2).

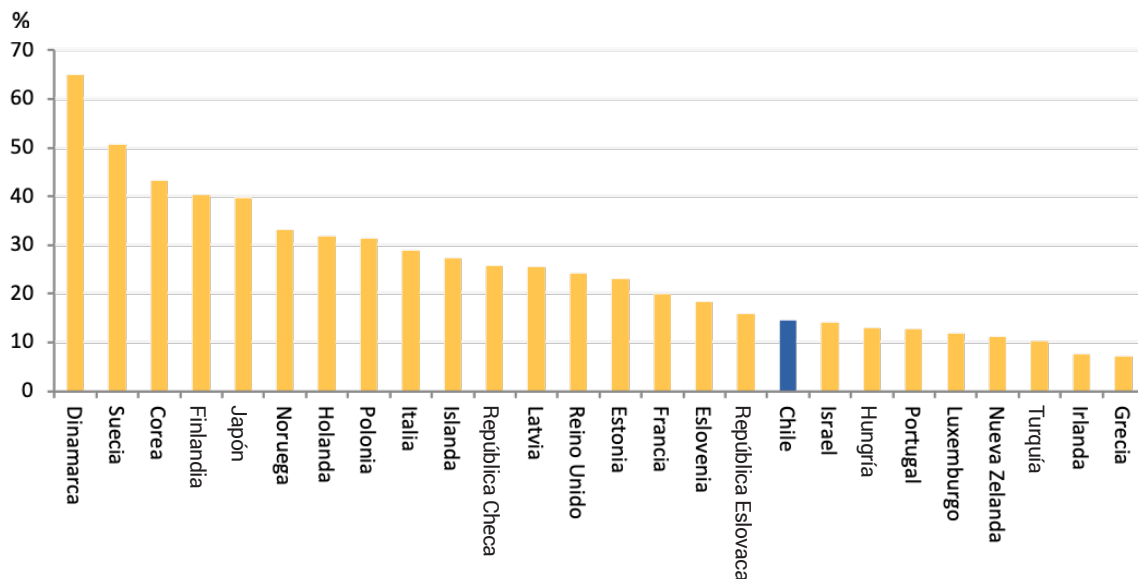


Gráfico 2

### GASTO DE GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO % DEL TOTAL DE GASTO DEL GOBIERNO GENERAL, PAÍSES UNITARIOS DE LA OCDE.

Fuente: Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2018.

#### 4.2 Descentralización de la inversión pública

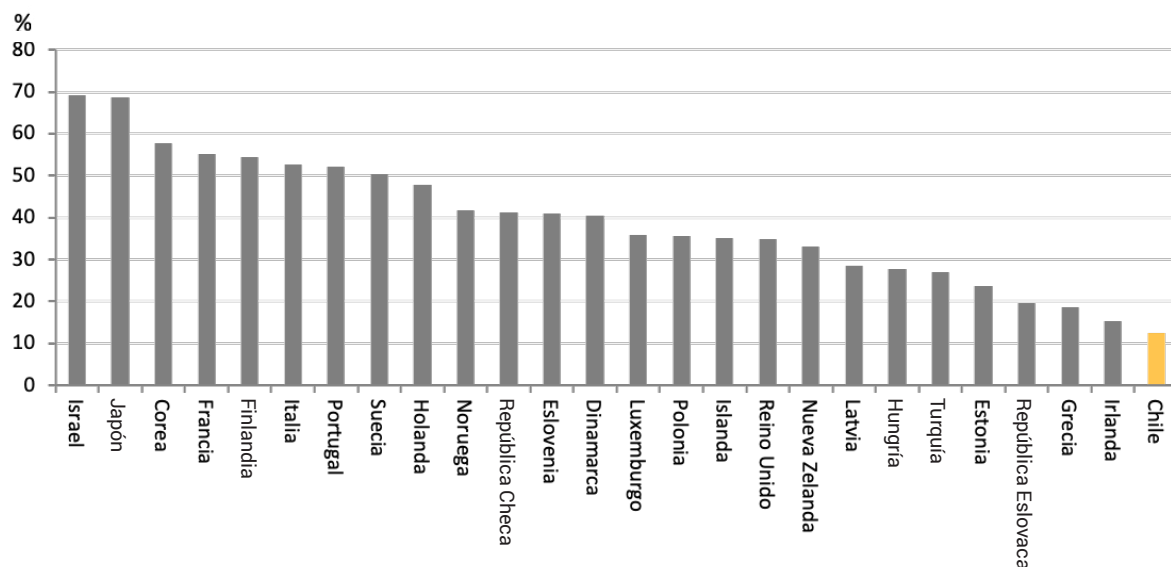
En términos generales el gasto en inversión pública es generalmente un gasto con un alto grado de descentralización. En términos generales los gobiernos subnacionales en los países unitarios de la OCDE son responsables de casi el 40% de la inversión pública realizada por el gobierno general. En el caso de Chile sólo el 12,5% de la inversión pública corresponde a la realizada por los gobiernos subnacionales (municipalidades), lo que nos sitúa como el país más centralizado en esta materia. Esta realidad contrasta con la de los países más descentralizados, donde más del 60% de la inversión pública es de responsabilidad subna-

cional (Japón e Israel). Es en este aspecto donde Chile muestra la mayor brecha en relación a los demás países de la OCDE (ver Gráfico 3).

Gráfico 3

### PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA INVERSIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO GENERAL, PAÍSES UNITARIOS DE LA OCDE

Fuente: Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2018.



Si bien no existen cifras oficiales considerando a los gobiernos regionales como parte de los gobiernos subnacionales, a partir de las estadísticas relativas a la inversión pública efectiva se puede conocer el peso relativo de los gobiernos regionales en la decisión de inversión en el sector público. Así para el año 2017, el 66% del total de la Inversión Pública Efectiva depende de distintos ministerios (Inversión Sectorial), mientras que la Inversión Regional corresponde al 26% (Gráfico 4).

Excluyendo las inversiones realizadas por las Empresas del Estado, las cuales en el último tiempo sólo consideran las realizadas por la empresa Metro SA, se tiene que los municipios y los gobiernos regionales en su conjunto definieron cerca del 37% de la Inversión Pública Efectiva el año 2017. Tal como se observa en el Gráfico 5 esta participación se ha venido reduciendo desde comienzos del año 2000, cuando alcanzaba el 50% de la inversión pública efectiva (Gráfico 5).

#### 4.3 Fuentes de financiamiento de gobiernos subnacionales

Las ingresos de los gobiernos subnacionales provienen principalmente de tres fuentes de ingreso: impuestos (ya sean propios o compartidos con otros niveles de gobierno), transferencias intergubernamentales e ingresos por el cobro de determinados servicios. En algunos casos los ingresos provenientes de rentas de propiedades, lo que también considera el cobro de *royalties*, pueden ser relevantes.

Se debe tener presente que las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales difieren en forma importante a las del gobierno central, en cuanto a que este último depende mayoritariamente de la recaudación de impuestos, mientras que la de los gobiernos subnacionales mayoritariamente depende de transferencias intergubernamentales, principalmente desde el gobierno central. Así, en el caso de los países miembros de la OCDE en promedio los ingresos de los gobiernos subnacionales dependen casi en un 50% de subsidios y trasferencias recibidas desde otros niveles de gobierno (ver Cuadro 3).

En el caso de Chile -que sólo considera a las municipalidades-, se observa que las transferencias intergubernamentales corresponden a la principal fuente de financiamiento, representando un 52,6% de los ingresos. Los ingresos provenientes de impuestos corresponden a un 41,7%. El cobro por rentas de la propiedad y servicios prestados representan sólo un 5,8% del total de ingresos.

Es importante tener presente que existe una fuerte disparidad entre países en cuanto a cómo se financian sus gobiernos subnacionales. Así, en el caso de Islandia el 76,8% corresponde a ingresos por el cobro de impuestos, mientras que en el caso de Holanda ello sólo representa un 10,1%.

Gráfico 4  
**INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA POR SECTOR, 2017.**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Serie de Inversión Pública Regionalizada, Ministerio de Desarrollo Social.

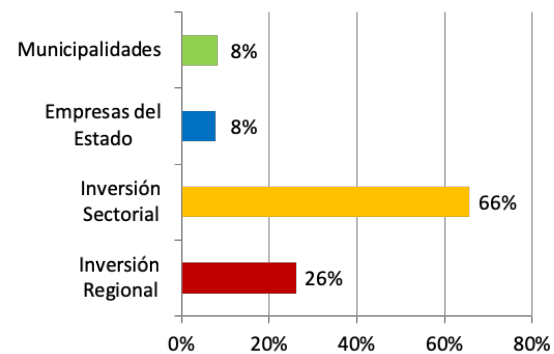
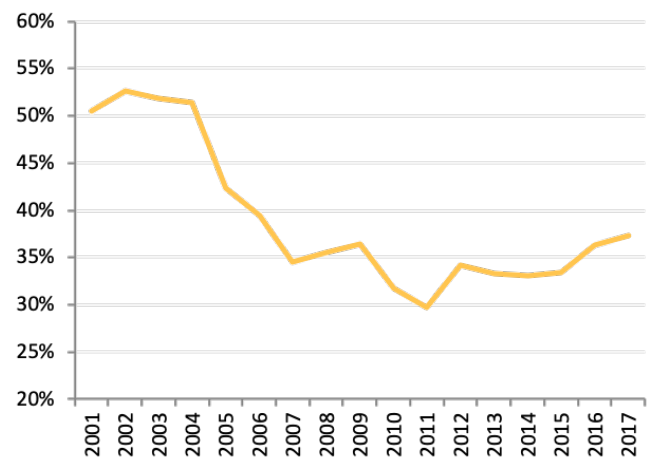


Gráfico 5  
**PARTICIPACIÓN INVERSIÓN MUNICIPAL Y REGIONAL EN EL TOTAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA (SIN CONSIDERAR EMPRESAS DEL ESTADO), 2001-2017.**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Serie de Inversión Pública Regionalizada, Ministerio de Desarrollo Social.



Cuadro 3

## INGRESOS GOBIERNOS SUBNACIONALES POR TIPO DE INGRESO, 2016 (% DEL TOTAL DE INGRESOS)

Fuente: Subnational Governments in OECD Countries:  
Key Data, 2018.

| Ingresos y Gasto como % del gobierno general |             |                            |                     |            |
|--|-------------|----------------------------|---------------------|------------|
|  | Impuestos   | Subsidios y transferencias | Cobro por servicios | otros      |
| <b>Países Federales y quasi federales</b>    |             |                            |                     |            |
| Australia                                    | 33,4        | 44,9                       | 13,7                | 8,0        |
| <i>sólo gob. locales</i>                     | 39,5        | 29,1                       | 28,7                | 2,7        |
| Austria                                      | 9,8         | 74,0                       | 11,3                | 4,9        |
| <i>sólo gob. locales</i>                     | 14,3        | 65,3                       | 15,8                | 4,6        |
| Bélgica                                      | 26,1        | 56,9                       | 8,7                 | 8,3        |
| <i>sólo gob. locales</i>                     | 31,0        | 48,7                       | 12,4                | 7,9        |
| Canadá                                       | 53,6        | 25,8                       | 13,3                | 7,3        |
| <i>sólo gob. locales</i>                     | 40,4        | 42,7                       | 15                  | 1,9        |
| Alemania                                     | 56,9        | 26,4                       | 11,5                | 5,2        |
| <i>sólo gob. locales</i>                     | 38,8        | 42,2                       | 15,9                | 3,1        |
| México                                       | 7,2         | 91,6                       | 0                   | 1,2        |
| <i>sólo gob. locales</i>                     | 11,9        | 87,4                       | 0                   | 0,7        |
| España                                       | 39,8        | 51,0                       | 8,4                 | 0,8        |
| <i>sólo gob. locales</i>                     | 51,6        | 37,2                       | 10,2                | 1,0        |
| Suiza  | 53,5        | 24,6                       | 18,1                | 3,8        |
| <i>sólo gob. locales</i>                     | 58,3        | 18,5                       | 20                  | 3,2        |
| Estados Unidos                               | 50,8        | 23,7                       | 22,5                | 3,0        |
| <b>Países Unitarios</b>                      |             |                            |                     |            |
| Chile  | 41,7        | 52,6                       | 5,5                 | 0,2        |
| República Checa                              | 46,4        | 37,9                       | 14,3                | 1,4        |
| Dinamarca                                    | 35,4        | 59,3                       | 4,7                 | 0,6        |
| Estonia                                      | 3,5         | 84,5                       | 10,8                | 1,2        |
| Finlandia                                    | 46,2        | 30,8                       | 20,6                | 2,4        |
| Francia                                      | 51,7        | 31,1                       | 15,8                | 1,4        |
| Grecia                                       | 24,5        | 64,9                       | 9,7                 | 0,9        |
| Hungría                                      | 36,0        | 51,8                       | 11,5                | 0,7        |
| Islandia                                     | 76,8        | 11,1                       | 9,4                 | 2,7        |
| Irlanda                                      | 19,8        | 49,3                       | 26                  | 4,9        |
| Israel                                       | 44,1        | 48,0                       | 4,5                 | 3,4        |
| Italia                                       | 40,2        | 47,0                       | 11,2                | 1,6        |
| Japón  | 47,4        | 43,3                       | 6,2                 | 3,1        |
| Corea  | 33,0        | 58,0                       | 7,7                 | 1,3        |
| Latvia                                       | 60,8        | 30,2                       | 7,8                 | 1,2        |
| Luxemburgo                                   | 28,3        | 51,4                       | 19,2                | 1,1        |
| Holanda                                      | 10,1        | 73,2                       | 13,2                | 3,5        |
| Nueva Zelanda                                | 52,7        | 25,8                       | 16,4                | 5,1        |
| Noruega                                      | 38,2        | 45,7                       | 12,7                | 3,4        |
| Polonia                                      | 32,7        | 57,6                       | 8                   | 1,7        |
| Portugal                                     | 40,9        | 32,9                       | 17,7                | 8,5        |
| República Eslovaca                           | 7,3         | 74,2                       | 17                  | 1,5        |
| Eslovenia                                    | 41,4        | 39,5                       | 17,3                | 1,8        |
| Suecia                                       | 55,1        | 32,8                       | 9,7                 | 2,4        |
| Turquía                                      | 12,9        | 71,8                       | 11                  | 4,3        |
| Reino Unido                                  | 16,3        | 67,0                       | 14,2                | 2,5        |
| <b>Promedio</b>                              | <b>36,3</b> | <b>48,9</b>                | <b>12,4</b>         | <b>2,4</b> |

En contraposición, en el caso de Holanda las transferencias intergubernamentales representan un 73,2% de los ingresos, mientras que en Islandia representan un 11,1%. Al observar la realidad de otros países también se concluye que no existe sólo una forma de descentralizar las finanzas públicas. Entre los países con mayores niveles de descentralización no se observa un patrón de financiamiento único.

En los Gráficos 6a y b se observa que tanto para los países federales o cuasi federales y los unitarios no existe una relación directa entre grado de descentralización fiscal y su

forma de financiamiento. Para ello se analizó la relación existente entre la participación de gasto de los gobiernos subnacionales en relación al gobierno general, como medida de descentralización fiscal, y la participación de los ingresos provenientes desde subsidios y transferencias de otros niveles de gobierno en el total de sus ingresos. Se observa que países más descentralizados fiscalmente, registran tanto altas como bajas tasas de participación en el total de sus ingresos provenientes de subsidios y transferencias. Es decir, una mayor descentralización fiscal no implica necesariamente aumentar los ingresos en una determinada fuente de financiamiento.

Gráfico 6a  
**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS, PAÍSES FEDERALES Y CUASI FEDERALES DE LA OCDE**

Fuente: Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2018.

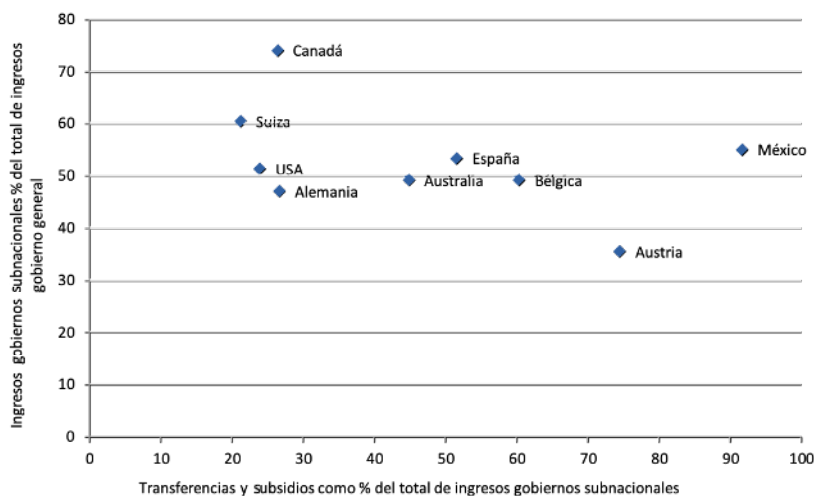
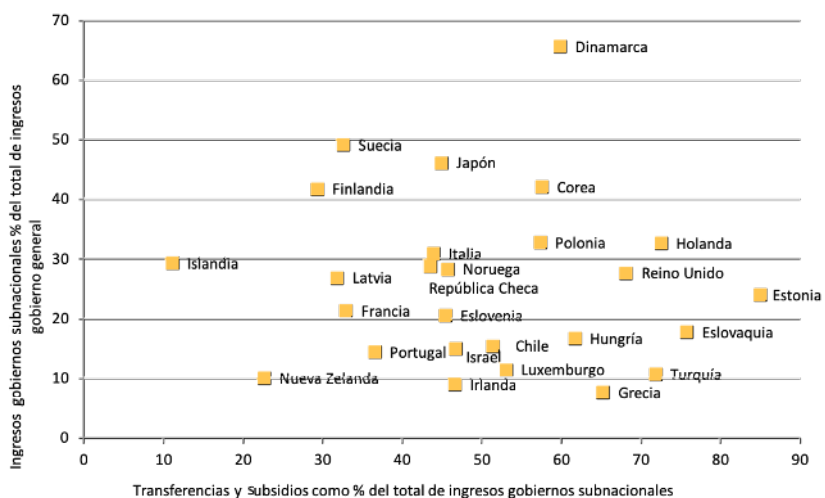


Gráfico 6b  
**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS, PAÍSES UNITARIOS DE LA OCDE**

Fuente: Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2018.



## 5. FINANCIAMIENTO GOBIERNOS REGIONALES EN CHILE

Los gobiernos regionales fueron creados por ley el año 1993. Son encabezados por el Intendente, cargo de designación del Presidente de la República y cuentan con un Consejo Regional electo cada cuatro años por la ciudadanía. A partir del año 2021 los gobiernos regionales serán encabezados por un gobernador regional, cargo nuevo y que será electo directamente por la ciudadanía a fines del 2020. Así, los gobiernos regionales pasarán a ser instituciones democráticamente independientes del gobierno central.

En términos generales, los gobiernos regionales prácticamente en su totalidad se financian con recursos provenientes del gobierno central. El presupuesto de los gobiernos regionales está conformado por dos programas: el de Funcionamiento y el de Inversión Regional.

El programa para gastos de Funcionamiento dispone de los recursos para los gastos de operación de los gobiernos regionales, financiándose por esta vía los gastos en personal, bienes y servicios de consumo, entre otros. El programa de Inversión Regional considera los recursos con los que cuentan los gobiernos regionales para financiar distintas iniciativas. Si bien el programa se llama de Inversión Regional, a lo largo de los años los gobiernos regionales han comenzado a destinar recursos más allá de la inversión en infraestructura pública. Así por ejemplo, han comenzado a financiar proyectos de seguridad ciudadana, actividades culturales, deportivas, entre otras. Asimismo, con estos recursos se financian estudios e investigaciones priorizadas por la región, así como también la elaboración de planes y políticas regionales. No obstante ello, en forma mayoritaria estos recursos continúan financiando proyectos de infraestructura, ya sea postulados a financiamiento por los municipios de la región o bien por los distintos ministerios sectoriales.

En su conjunto para el año 2019 los gobiernos regionales recibirán del orden de los \$ 1.350 mil millones, lo que incluye tanto los recursos para funcionamiento como para inversión. Estos representan el 2,8% del total de los gastos del gobierno central.

### 5.1 Programa de Funcionamiento

La principal fuente de recursos para financiar los gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales está dada por los recursos que provienen de fondos generales de la nación, y que se determinan anualmente en la Ley de Presupuestos. Sólo el 1% proviene de recursos propios de la región como rentas de la propiedad y otros ingresos corrientes<sup>1</sup>.

La distribución interregional de los recursos para gastos de funcionamiento no es homogénea entre regiones, fluctuando entre los \$ 3.982 millones que recibe la región de O'Higgins y los \$ 7.403 millones que se asignan a la región Metropolitana (ver Gráfico 7). No se conoce un criterio explícito que determine los recursos a asignar para el funcionamiento de cada uno de los gobiernos regionales, pero sí se observa que las tres regiones con mayor población perciben también más recursos para su funcionamiento. Asimismo, también en la Ley de Presupuestos, se fija anualmente la dotación máxima de personal que pueden contratar. También en este caso las regiones que concentran una mayor población también cuentan con una mayor dotación de personal (ver Gráfico 8). Se debe tener presente que para la región de Ñuble el 2019 será su primer año de funcionamiento, por consiguiente, los menores recursos para su funcionamiento así como la menor dotación obedecen a que recién se está instalando.

<sup>1</sup> Las rentas de la propiedad corresponden a recursos obtenidos por los gobiernos regionales por bienes de su propiedad. Los otros ingresos corrientes corresponden principalmente a recuperaciones y reembolsos por licencias médicas y multas u otras sanciones pecuniarias a beneficio de los gobiernos regionales.

Gráfico 7

## RECURSOS PARA FUNCIONAMIENTO GOBIERNOS REGIONALES, 2019 (EN MILLONES DE PESOS).

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuestos para el sector público 2019.

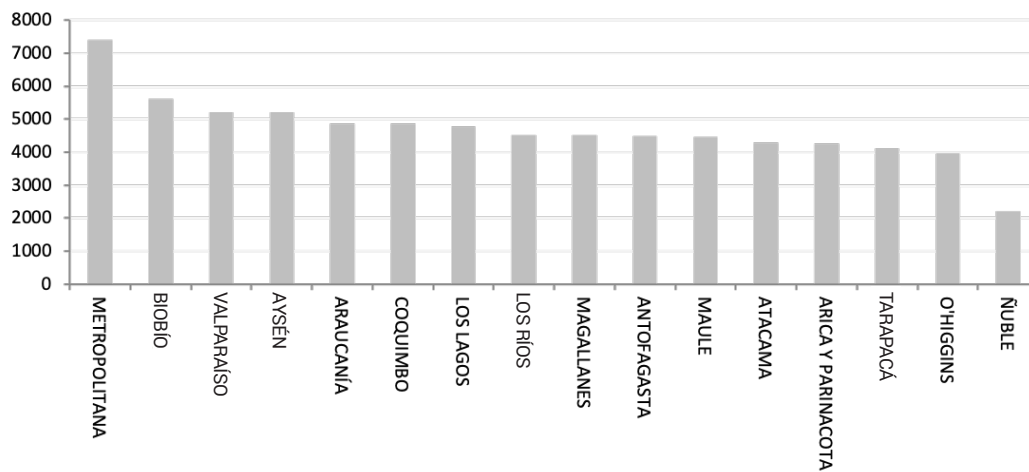
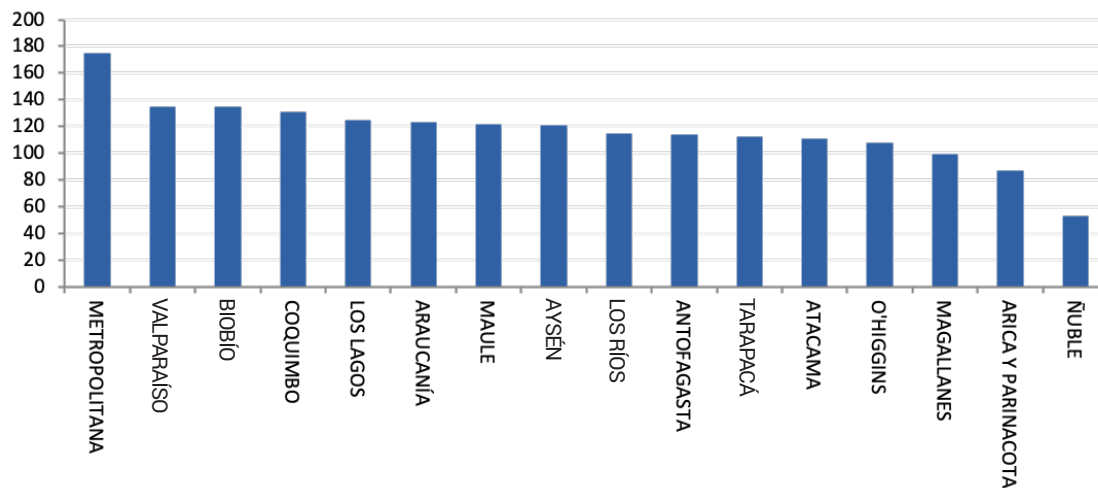


Gráfico 8

## DOTACIÓN MÁXIMA DE PERSONAL POR GOBIERNO REGIONAL, 2019. (NÚMERO DE PERSONAS)

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuestos para el sector público 2019.



## 5.2 Programa de inversión regional

El programa presupuestario de inversión regional dispone de recursos que en su mayoría se destinan a financiar proyectos de inversión.

Estos recursos vienen de distintas fuentes de financiamiento que son asignados anualmente por la Ley de Presupuestos. Para el año 2019 las regiones recibirán para inversión del orden de los \$ 1.275 mil millones. De estos, un 84% se distribuye entre regiones en la propia Ley de Presupuestos -lo que se denomina Inversión Regional Distribu-

da-, mientras que el resto se asigna entre regiones durante la ejecución del presupuesto (ver Cuadro 4).

La distribución de recursos a los gobiernos regionales durante la ejecución de la Ley de Presupuestos, es decir, a lo largo del año, no entrega mayor certeza en cuanto a los criterios que se utilizan para ello, así como también dificulta una mejor planificación financiera de los propios gobiernos regionales al no conocer con certeza el monto total de recursos que finalmente dispondrán.

Cuadro 4  
**FUENTES DE FINANCIAMIENTO GOBIERNOS REGIONALES, 2019.**

Fuente: Ley de Presupuestos 2019.

| <b>Distribuidas en Ley de Presupuestos</b>           |                  |     |
|--|------------------|-----|
| Ingreso propios                                      | 97.575           | 9%  |
| Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR           | 470.087          | 44% |
| Fondo Innovación Competitividad                      | 32.492           | 3%  |
| Fondo de Inversión y Reversión Regional              | 35.473           | 3%  |
| Fondo de Apoyo a Regiones                            | 298.971          | 28% |
| Fondo de Infraestructura Educacional                 | 28.958           | 3%  |
| Provisión Programa Infraestructura Rural             | 1.669            | 0%  |
| Provisión Puesta en Valor del Patrimonio             | 2.223            | 0%  |
| Provisión Programa Residuos Sólidos                  | 523              | 0%  |
| Provisión Saneamiento Sanitario                      | 1.491            | 0%  |
| Provisión Energización                               | 6.955            | 1%  |
| Programas de Convergencia                            | 87.652           | 8%  |
| Otros  | 8.334            | 1%  |
| <b>Sub - total</b>                                   | <b>1.072.402</b> |     |
| <b>Distribuidas al margen de Ley de Presupuestos</b> |                  |     |
| FNDR Provisiones                                     | 117.431          |     |
| Provisiones Programas de Convergencia                | 85.132           |     |
| <b>Sub - total</b>                                   | <b>202.563</b>   |     |
| <b>Total</b>   | <b>1.274.965</b> |     |

## 5.3 Fondos y Recursos Regionales

### 5.3.1 Ingresos propios

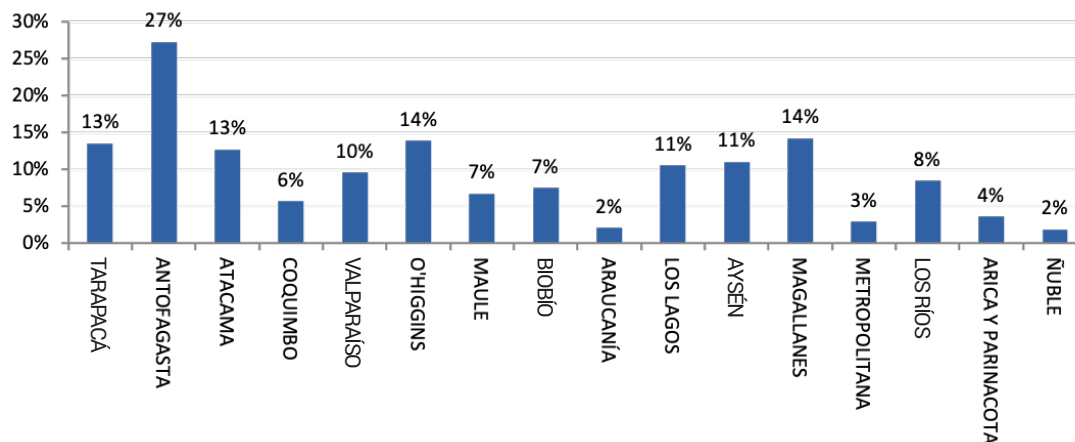
Se ha definido como ingresos propios aquellos ingresos regionales que están fijados por distintos cuerpos legales y que se entregan directamente a los gobiernos regionales, sin ser parte de un fondo nacional que luego se distribuye entre regiones.

Para el año 2019 estos recursos representan el 8% del total de los recursos de inversión regional, aproximadamente unos \$ 100 mil millones. En el caso de la región de Antofagasta, estos recursos representan el 27% del total de recursos que reciben en la Ley de Presupuestos, mientras que para otras regiones, como la de La Araucanía, sólo un 2% (Gráfico 9).

Gráfico 9

## INGRESOS REGIONALES PROPIOS (COMO % DEL TOTAL DE LA INVERSIÓN REGIONAL DISTRIBUIDA)

Fuente: Ley de Presupuestos 2019.



Los recursos que conforman estos ingresos provienen de:

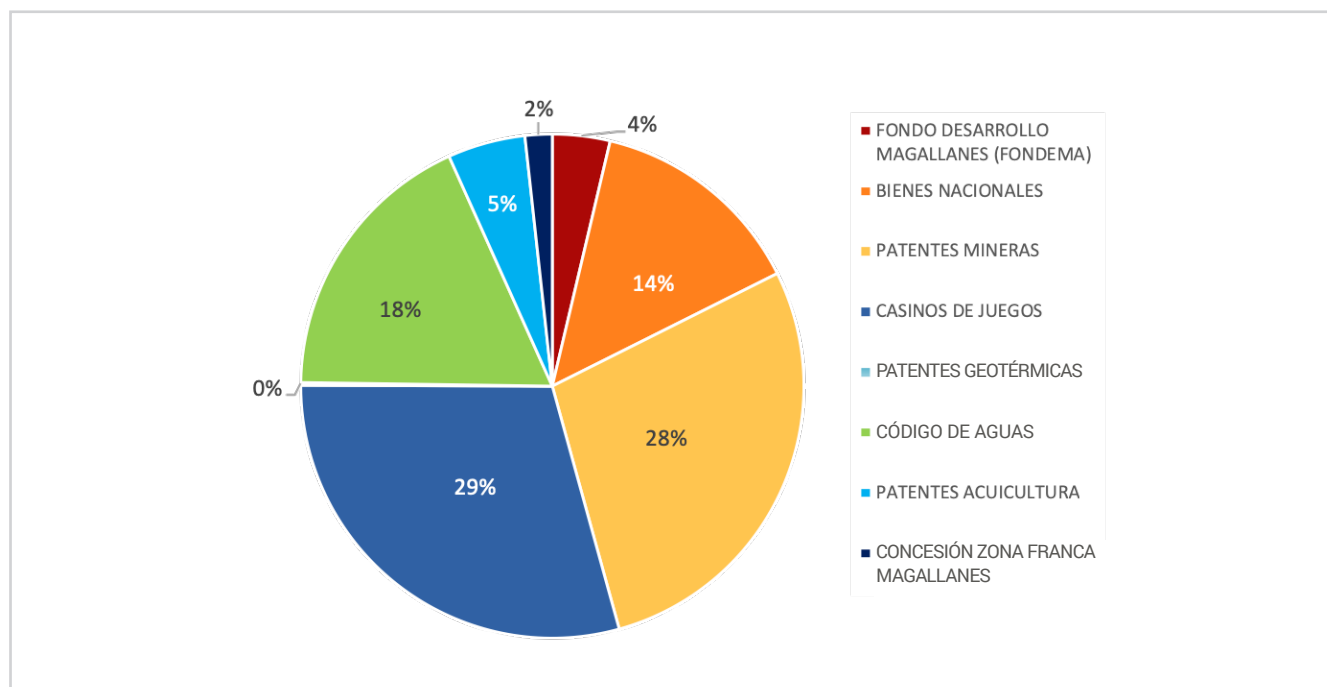
- Patentes Mineras (Ley N°19.143).** Los recursos transferidos equivalen al 50% del total percibido por patentes mineras inscritas en la región. Los montos de las patentes corresponden a 1/10 de una Unidad Tributaria Mensual (UTM) por hectárea en el caso de proyectos de explotación, 1/50 de una UTM por hectárea en el caso de proyectos de exploración, 1/30 de una UTM por hectárea en el caso de proyectos de minería no metálica y 1/10000 de una UTM por hectárea para proyectos de pequeña minería.
- Patentes de acuiculturas (Ley N°18.892).** Recursos transferidos a regiones en las que se entrega una patente acuícola y que equivalen al 50% de los recursos percibidos por concepto de esta patente. La patente corresponde a 2 UTM por hectárea, con la excepción de las concesiones cuyo proyecto técnico considere peces exóticos, en cuyo caso el pago corresponderá a 10 UTM por hectárea.
- Patentes por derechos de agua no utilizados (Art. 129 bis 19, Ley N°20.017).** Recursos que corresponden al 65% del producto neto de las patentes por no utilización de los derechos de aprovechamiento y de lo recaudado en los remates de estos últimos, que son incorporados al presupuesto del gobierno regional de la región donde tenga su oficina el Conservador de Bienes Raíces en cuyo registro se encuentren inscritos estos derechos.
- Fondo de Desarrollo de Magallanes (FONDEMA).** Los recursos de este fondo corresponden al 100% de los ingresos por derechos de explotación de Empresa Nacional del Petróleo (ENAP). Este fondo es administrado por el gobierno regional de Magallanes.
- Concesión Zona Franca.** Corresponde a los recursos que recibe el gobierno regional de Magallanes por el pago realizado por la concesionaria de la Zona Franca de Punta Arenas.
- Casinos de Juegos (Ley N°19.995).** Los recursos transferidos corresponden al 50% de lo recaudado por el pago de impuestos a los ingresos brutos de las sociedades operadoras de casinos de juego. Este impuesto tiene una tasa de 20% y grava los ingresos brutos de las sociedades operadoras, previa deducción del importe del impuesto al valor agregado y los pagos provisionales obligatorios.
- Patentes Geotérmicas (Ley 19.657).** Recursos que reciben los gobiernos regionales en los cuales se sitúan concesiones de proyectos geotérmicos, y que equivalen al 70% de los montos correspondientes al pago de patentes geotérmicas. El valor de la patente es equivalente a 1/10 de una UTM por hectárea entregada en concesión.

- **Recursos transferidos desde la Subsecretaría de Bienes Nacionales producto de las ventas de bienes inmuebles fiscales.** Corresponde al 65% de los ingresos por ventas y concesiones onerosas de bienes inmuebles fiscales que debe ser destinado a los respectivos gobiernos regionales.

Las dos principales fuentes de ingresos propios corresponden a los recursos generados a partir de los Casinos de Juegos y Patentes Mineras, que explican casi el 60% del total de ingresos (ver gráfico 10).

Gráfico 10  
**INGRESOS PROPIOS POR PROCEDENCIA**

Fuente: Ley de Presupuestos 2019.



### 5.3.2 Fondos nacionales de distribución regional

Durante los últimos años se han venido creando en distintos cuerpos legales diversos fondos cuyos recursos son distribuidos a los gobiernos regionales. Estos fondos se han sumado al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, fondo que fue creado el año 1979 en el marco de los inicios del proceso de regionalización del país. Hoy se pueden identificar cuatro fondos, los cuales tienen distintos objetivos. Al momento de la creación de cada uno de ellos, la discusión no se ha abordado desde un punto de vista integral de financiamiento de los gobiernos regionales, sino más bien su creación ha sido consecuencia de discusiones y reformas legales específicas. A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de ellos.

#### Fondo Nacional de Desarrollo Regional

Hasta el día de hoy el principal fondo que transfiere recursos a los gobiernos regionales corresponde al Fondo

Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Este fondo está conformado por dos componentes: el libre y las provisiones. El FNDR libre se llama así ya que los gobiernos regionales pueden libremente decidir el destino sectorial de estos recursos, mientras que el componente provisiones la tipología de proyectos que pueden ser financiados están definidos por el nivel central. Las provisiones del FNDR nacen el año 1992 como una herramienta para ir traspasando recursos sectoriales a los gobiernos regionales, pero con directrices claramente establecidas por cada ministerio. Hasta ahora se han mantenido estas provisiones.

Para el año 2019 el FNDR libre representa el 37% del total de los recursos de inversión, mientras que las provisiones sectoriales corresponde al 12%.

Para su fórmula de distribución el FNDR libre, se descompone en dos: el 90% de los recursos son asignados a regiones en la propia de Ley de Presupuestos de acuerdo a

criterios fijados por la Ley de Gobiernos Regionales (ver Cuadro 5). La distribución del 90% se hace en función a indicadores que consideren la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales, indicadores que deben ser actualizados cada 2 años.

Cuadro 5  
**INDICADORES DISTRIBUCIÓN 90%  
FNDR LIBRE**

|   |     |
|---|-----|
| Población pobre e indigente                               | 30% |
| Tasa de pobreza regional                                  | 10% |
| Población pobre rural                                     | 10% |
| Hogares pobres con jefatura femenina                      | 5%  |
| Raíz de la superficie regional (Km <sup>2</sup> )         | 30% |
| Índice de costo de pavimentación (MM\$/Km)                | 5%  |
| Índice de costo de constr. viviendas (UF/M <sup>2</sup> ) | 5%  |
| Tasa ruralidad de la región                               | 5%  |

El 10% restante se distribuye a regiones de acuerdo a lo siguiente: un 5% para hacer frente a situaciones de emergencia y un 5% para estímulo a la eficiencia a partir de indicadores que midan un mejoramiento en educación y salud, y los montos de las carteras de proyectos elegibles para ser financiados por el FNDR. Así mientras el 90% del FNDR se distribuye en la Ley de Presupuestos a regiones, el componente del 10% se distribuye durante el año.

Los recursos de las provisiones del FNDR en su gran mayoría se distribuyen a regiones durante el año de acuerdo a criterios establecidos en las respectivas glosas de la Ley de Presupuestos, criterios que admiten importantes espacios de discrecionalidad y escasa transparencia.

Cabe hacer presente que el componente del 5% del FNDR emergencia en estricto rigor no cumple su fin, ya que los proyectos susceptibles de ser financiados por el FNDR deben cumplir con largas etapas de formulación, lo que en la práctica hace inviable que estos recursos se entreguen en los plazos requeridos para hacer frente a una emergencia. En cuanto al componente eficiencia, no se conoce estudio alguno que evalúe que efectivamente ello haya permitido mejorar la eficiencia de los gobiernos regionales. Por ello, resultaría más pertinente eliminar estos dos componentes. De esta forma, el 100% de los recursos del FNDR libre se distribuirían en la Ley de Presupuestos sobre la base de parámetros conocidos y verificables, promoviendo con ello una mayor transparencia y objetividad a la distribución de estos fondos, restando discrecionalidad a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior y entregando mayor certeza a los propios gobiernos regionales de los recursos de los que dispondrán durante el año.

- **Fondo de Inversión y Reconversión Regional (FIRR, Art. 3 Ley N°20.469).** El Fondo de Inversión y Reconversión Regional (FIRR) fue creado el año 2011 con el objeto de allegar a las regiones los recursos recaudados por el royalty minero que se venía creando. Estos recursos son distribuidos sobre la base de los criterios de distribución del 90% del FNDR debiendo distribuirse 1/3 del fondo a las regiones mineras y 2/3 al resto de las regiones del país. Con ello se busca entregar mayores recursos a las regiones intensivas en actividad minera.
- **Fondo de Apoyo Regional (FAR).** Este fondo, originado en 2009 en el marco de la creación del subsidio para el transporte público remunerado de pasajeros (Ley N° 20.378) – conocido también como Fondo Espejo del Transantiago-, tiene por objetivo financiar iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo regional. Los recursos de este Fondo pueden ser utilizados en grandes proyectos de desarrollo, de infraestructura general, transporte público, modernización y otros. Además, los proyectos financiados por este Fondo pueden involucrar a más de una región y más de un período presupuestario. El FAR se financia con las transferencias de los recursos establecidos para el subsidio al transporte público y por aportes adicionales establecidos en la misma Ley N° 20.378. La distribución entre los gobiernos regionales se realiza con los mismos criterios establecidos para distribuir el 90% del FNDR, pero excluyendo a la provincia de Santiago de la región Metropolitana, la cual recibe directamente el subsidio para el Transantiago.
- **Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC).** Fue creado el año 2006 en el contexto de la discusión del impuesto específico a la actividad minera que se estableció en esos años. Hoy las regiones definen un 25% de los recursos de este fondo, siendo el resto administrado por el Ministerio de Economía. Para las regiones este fondo representa en promedio un 3% del total de la inversión regional distribuida. Si bien transfiere mayores recursos a las regiones mineras, en términos generales los recursos sólo representan una parte menor del total de los recursos. Respecto a la distribución interregional de los recursos no se conoce reglamento o decreto que fije su forma de operación.

### 5.3.3 Otros

- **Programas de Convergencia.** Este programa fue creado el año 2014 y entrega recursos a distintas regiones. Está conformado por recursos que se distribuyen a regiones en la Ley de Presupuestos y por otro componente que corresponde a las provisiones de este programa que se distribuyen a regiones durante el año. En total este programa representa el 14% del total de los recursos para regiones. No se conocen detalles de este programa, así como

objetivos y criterios de distribución entre regiones. Los montos asignados a regiones han variado en forma significativa, así como las regiones que han recibido recursos. Por ejemplo, la región de O'Higgins y Tarapacá nunca han recibido recursos en el marco de este programa, mientras que otras regiones como la del Maule, Antofagasta y Coquimbo recibieron recursos durante un número acotado de años. En consecuencia, de acuerdo con la información disponible, la asignación de recursos es altamente discrecional.

Cuadro 6  
**PROGRAMA CONVERGENCIA INVERSIÓN  
 REGIONAL DISTRIBUIDA  
 (EN MILLONES DE PESOS DE CADA AÑO)**

Fuente: respectivas leyes de presupuestos.

|                    | 2019          | 2018           | 2017          | 2016          | 2015          | 2014          |
|--------------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Total</b>       | <b>87.651</b> | <b>102.623</b> | <b>80.985</b> | <b>44.063</b> | <b>29.673</b> | <b>21.056</b> |
| Tarapacá           |               |                |               |               |               |               |
| Antofagasta        |               | 5.024          | 3.397         |               |               |               |
| Atacama            | 13.954        | 14.619         | 10.332        |               |               |               |
| Coquimbo           |               | 1.197          | 1.607         |               |               |               |
| Valparaíso         | 1.051         | 3.591          |               |               |               |               |
| O'higgins          |               |                |               |               |               |               |
| Maule              |               | 2.030          | 2.040         |               |               |               |
| Biobío             | 4.077         | 9.524          | 9.833         | 6.074         | 4.389         | 5.681         |
| Araucanía          | 25.547        | 24.924         | 19.293        | 19.331        | 18.623        | 6.753         |
| Los Lagos          | 2.092         | 3.491          | 3.403         | 3.304         | 3.183         | 4.120         |
| Aysén              | 9.400         | 8.008          | 5.805         | 5.636         |               |               |
| Magallanes         | 4.178         | 5.628          | 5.486         | 5.326         |               |               |
| Metropolitana      | 19.053        | 18.589         | 14.118        |               |               |               |
| Los Ríos           | 266           | 1.355          | 1.149         |               |               |               |
| Arica Y Parinacota | 5.188         | 4.641          | 4.523         | 4.392         | 3.478         | 4.502         |
| Ñuble              | 2.845         |                |               |               |               |               |

- Programa de Infraestructura Educativa.** Este programa es administrado por el Ministerio de Educación y tiene como objetivo financiar proyectos de inversión asociados a infraestructura, adquisición de equipamiento y mobiliario educacional, acondicionamiento de locales escolares municipales y compras de terrenos para la instalación de establecimientos. Estos recursos, establecidos anualmente en la Ley de Presupuestos, son asignados a proyectos presentados y posteriormente ejecutados por los gobiernos regionales en beneficio de las municipalidades.

No se conocen los criterios de asignación de recursos por regiones, lo que le resta transparencia y le entrega importantes espacios de discrecionalidad a la autoridad central. En su conjunto para el año 2019 estos fondos corresponden al 2% del total de recursos para regiones.

## 6. CONVENIENCIA DE IMPUESTOS REGIONALES EN CHILE

Para evaluar la conveniencia de crear nuevas fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales o bien profundizar las existentes, se deben evaluar las ventajas y desventajas de ello. Una de las ventajas planteadas en la literatura internacional de fortalecer el financiamiento vía impuestos regionales, es que con ello se lograría una mayor independencia financiera respecto del gobierno central.

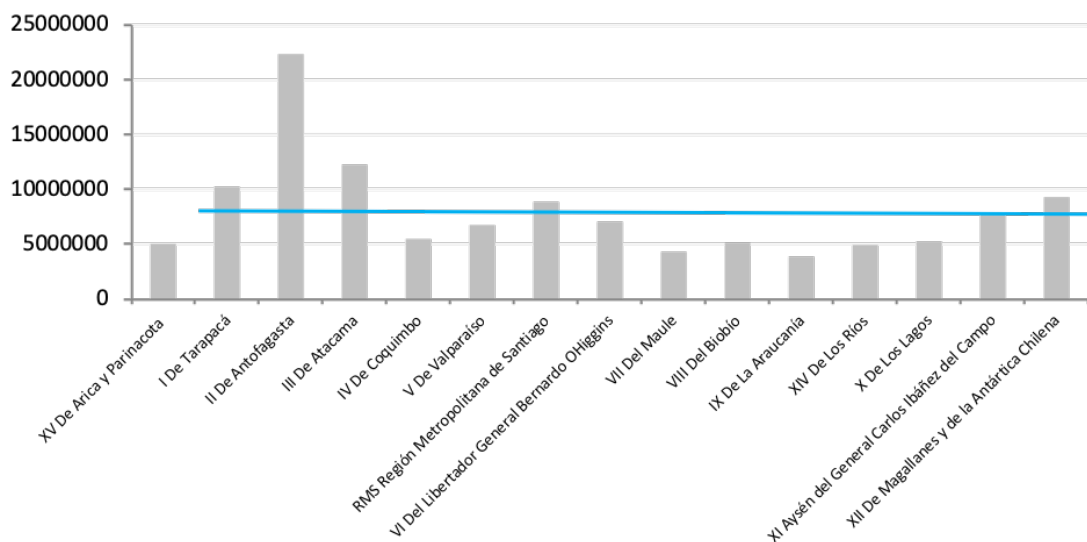
Pero se debe tener presente que el contar con impuestos regionales sólo genera mayor independencia en lo financiero respecto del gobierno central en la medida que las regiones efectivamente cuenten con una base tributaria lo suficientemente sólida como para generar en forma autónoma importantes recursos.

Para evaluar la conveniencia de contar con impuestos regionales se debe al menos analizar cuál es la capacidad tributaria que tiene cada territorio para efectos de poder generar suficientes recursos para al menos financiar una parte relevante de sus gastos. Ello también dependerá del tipo de impuesto regional que se propone. En el caso de una propuesta de crear impuestos regionales cuya tribu-

tación dependa de las ventas efectuadas en la región o bien de las rentas de las empresas instaladas en la región, como base tributaria se puede considerar el Producto Interno Bruto Regional. En el Gráfico 11 se presenta el PIB regional per cápita del año 2017 para cada región del país. Se observa una marcada disparidad entre regiones. El promedio nacional es del orden de los \$ 8 millones. Mientras que la región de Antofagasta alcanza un PIB per cápita de \$ 22,3 millones, la del Maule llega al \$ 4,4 millones. Sólo 5 de las 15 regiones del país creadas al año 2017 registran un PIB per cápita por sobre al promedio nacional. Si ello se utiliza como aproximación a una potencial base tributaria, se observa que una parte importante de las regiones no cuentan con una base tributaria lo suficientemente importante como para financiar sus gastos. Situación similar también se observa cuando sólo se considera el sector Comercio del PIB de cada región.

Gráfico 11  
**PIB REGIONAL TOTAL PER CÁPITA  
Y PROMEDIO PAÍS, 2017**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Banco Central e Instituto Nacional de Estadísticas.



Este análisis simplificado plantea la interrogante de si la implementación de impuestos regionales -como impuestos de cobro regional o bien coparticipación tributaria de impuestos fijados a nivel central- efectivamente podría reducir en forma considerable la dependencia de los gobiernos regionales de la necesidad de transferencias de recursos desde el gobierno central. Pareciera ser que la mayoría de las regiones no cuentan con una base económica suficiente para generar en forma relevante recursos propios y por ende, dependerán en gran medida para su financiamiento de transferencias desde el gobierno central. En ese contexto, ¿Resultaría conveniente contar con impuestos regionales tomando en cuenta los costos que ello generaría en términos, por ejemplo, de hacer más compleja la administración tributaria en Chile?

## 7. HACIA DÓNDE AVANZAR EN DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

**E**n un contexto de autoridades regionales electas resulta imprescindible avanzar en una reforma que elimine todo espacio de discrecionalidad de la autoridad del gobierno central en la distribución de recursos a regiones, así como también que el 100% de los recursos que reciben las regiones queden fijados en la Ley de Presupuestos.

Con el fin de terminar con la discrecionalidad en la distribución de los recursos se deben fijar criterios objetivos y conocidos para determinar el monto de recursos y la dotación de personal con la que contará cada gobierno regional para su funcionamiento y que es fijada anualmente en la Ley de Presupuestos. En cuanto a los recursos que forman parte del programa de inversión regional, se deben reformular los actuales fondos dando coherencia a sus objetivos y objetivizar su distribución entre regiones. Ello implica, por lo pronto, eliminar el componente del 10% del FNDR que hoy se distribuye para situaciones de emergencia y para incentivar una mayor eficiencia, ya que no cumplen con su objetivo. Por el contrario, le entregan un poder discrecional importante a la autoridad central en la asignación de estos fondos.

Asimismo, que el 100% de los recursos de los gobiernos regionales se distribuyan en la Ley de Presupuestos y no en forma posterior a su aprobación durante su ejecución, no sólo entrega mayor transparencia y resta discrecionalidad, sino que también le entrega a los gobiernos regionales mayor certeza en cuanto al total de recursos de los que dispondrán. Con ello se facilita una mejor programación financiera de los propios gobiernos regionales y a partir de ello, un uso más eficiente de los recursos.

En cuanto a los restantes fondos de distribución regional, también se deben transparentar los criterios de distribución que subyacen en ellos y el objetivo e impacto esperado de cada uno de ellos. Con esa información se podrá contar con la información necesaria para evaluar si la ejecución de estos recursos por parte de los gobiernos regionales realmente ha conseguido cumplir con lo esperado.

## 8. NORMAS DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y TRANSPARENCIA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES

**U**n elemento central de un proceso de descentralización fiscal es contar con reglas claras en materia de responsabilidad fiscal, para con ello poder contar con políticas sustentables en el tiempo.

La responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales se enmarca en un contexto distinto al del gobierno central. En primer lugar, se debe tener presente que dado que los gobiernos regionales en su gran mayoría ejecutan recursos que son transferidos desde el gobierno central y por ende recaudado por el gobierno central, los gobiernos regionales podrían sentirse menos responsables por los fondos utilizados, lo que podría llevar a un uso menos eficiente de los mismos. También se corre el riesgo de las consecuencias de una restricción presupuestaria débil, si las regiones ven al gobierno central como potencial salvador en casos de crisis de financiamiento. En ese contexto, los gobiernos regionales tienen menos incentivos para llevar adelante políticas fiscales responsables, dado que, en caso de problemas presupuestarios, el gobierno central irá en su apoyo. Esta realidad se debe tener en consideración al momento de establecer normas de responsabilidad fiscal a los gobiernos regionales.

Si bien en Chile los gobiernos regionales por ley no pueden endeudarse, es bien sabido que las deudas con proveedores y también lo que se ha llamado “cajoneo de facturas”, es un riesgo siempre presente. En este aspecto la experiencia de varios municipios en el país, que a pesar de no poder endeudarse legalmente han registrado importantes deudas con proveedores y con sus funcionarios por no pago de imposiciones, ha generado un pasivo importante y debe ser una luz de alerta para las regiones.

Para contar con información respecto del desempeño fiscal de los gobiernos regionales es importante contar con más antecedentes de los que se disponen hoy, que corresponde al presupuesto asignado por la Ley de Presupuestos y en parte los proyectos que con ello se financian. Pero

dado que una buena parte de los recursos de inversión van a financiar proyectos de infraestructura que muchas veces implican compromisos de recursos más allá de un año -llamados también cartera de arrastre- resulta difícil evaluar la sostenibilidad fiscal de la cartera de proyectos aprobados por el Consejo Regional y que son ejecutados en el tiempo.

Por ello, como parte de las normas de responsabilidad fiscal que se deben aplicar a los gobiernos regionales, se debe establecer que será causal de notable abandono de deberes si el gobernador regional en conjunto con el Consejo, aprueban el financiamiento de proyectos por sobre los marcos presupuestarios del año en curso y de los tres años siguientes. Este marco de referencia para los años futuros pudiera ser fijado anualmente por el gobierno central en la proyección financiera del sector público que anualmente entrega la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Asimismo, se debe explicitar que el Consejo Regional en ningún caso puede aumentar el gasto propuesto por el gobernador regional, sino sólo puede redistribuir entre proyectos o bien reducirlo. Asimismo, se debe establecer la obligatoriedad que la división de Presupuesto e Inversión Regional del respectivo gobierno regional deba entregar trimestralmente la proyección financiera para los tres años siguientes, considerando en ello los proyectos aprobados por el Consejo Regional pero que aún no han iniciado su ejecución, así como también todos los demás proyectos que se encuentran en ejecución. En ese informe también se debe incorporar todos los compromisos financieros asumidos por el gobierno regional, como por ejemplo, los que se generan en el marco de los Convenios de Programación suscritos con distintos ministerios sectoriales.

Asimismo, también se requiere ampliar y profundizar la información con la que cuenta la ciudadanía respecto de la gestión de los gobiernos regionales, que hoy es limitada. Por ejemplo, se debe avanzar en contar con indicadores

que permitan comparar la gestión entre gobiernos regionales; desarrollar indicadores comparables del costo de mantenimiento de las vías urbanas o bien el costo de construcción de una determinada obra de infraestructura. También se debe contar con información relativa al impacto que en definitiva tienen las distintas obras financiadas con recursos regionales en relación con lo inicialmente planteado en cada un de las evaluaciones sociales que se hacen de ellos. Es decir, contar también con evaluaciones *ex - post* de las obras financiadas, al menos en el caso de las de mayor envergadura.

## 9. CONCLUSIONES

**L**as actuales fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales fueron diseñadas y creadas cuando contaban con autoridades electas. A partir de octubre del 2020 los gobernadores regionales serán electos por primera vez en nuestro país y asumirán sus funciones a inicios del 2021. Ello impone múltiples desafíos en distintas áreas, una en particular es cómo se financian.

Al revisar la realidad de otros países se observa que no existe un camino o bien una única forma de avanzar en materia de descentralización fiscal. Papel importante juega en ello el rol de cada nivel de gobierno, en cuanto a las responsabilidades, funciones y tareas que deben ejecutar. Ello en gran medida determinará su estructura de financiamiento.

En el caso chileno, donde a los gobiernos regionales como principal responsabilidad les corresponde la ejecución de obras de infraestructura, y su principal fuente de financiamiento es la transferencia de recursos desde el gobierno central, se deben instalar mecanismos de transferencias que no puedan ser manipulados discrecionalmente por la autoridad del gobierno central de turno. Para ello se deben reformar los actuales fondos nacionales de distribución regional, para que estos se asignen a regiones sobre la base de parámetros objetivos, transparentes y verificables. De lo contrario, se instalará una tensión permanente entre el gobierno central y los gobiernos regionales en cuanto al financiamiento de estos.

Si bien contar con fuentes de financiamiento propias de los gobiernos y reducir la dependencia financiera del gobierno central en la literatura pudiera ser un objetivo deseable, las disparidades regionales en materia de actividad económica regional apuntan a que una parte mayoritaria de regiones no podrían eventualmente recaudar recursos en forma relevante por medio de este mecanismo. En ese contexto, más que crear nuevos impuestos se sugiere profundizar y reformular los actuales mecanismos de transferencias de

recursos desde el gobierno central ya que siempre serán una parte mayoritaria de los recursos regionales.

Lo anterior debe ser también complementado con normas de transparencia y responsabilidad fiscal, ya que de lo contrario, los beneficios de la descentralización fiscal pudieran no darse.

## 10. REFERENCIAS **BIBLIOGRÁFICAS**

- Ley 19.175 sobre gobierno y administración regional.
- Dipres (2017). Financiamiento de los gobiernos regionales en Chile.
- Respectivas Leyes de Presupuestos.
- Ley 21.073: Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales.
- Ley 21.074: Fortalecimiento de la regionalización del país.
- Oates, W. (1972) Fiscal Federalism.

