

DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL, PERO CON RESPONSABILIDAD FISCAL

- El proceso de descentralización que ha implementado Chile no ha logrado reducir satisfactoriamente las brechas económicas y sociales entre los distintos territorios. Uno de los elementos que se señala que ha dificultado este avance se relaciona con la toma centralizada de las decisiones de inversión regional, alejadas de las necesidades de las distintas comunidades, reduciendo la eficiencia del Estado en la provisión de bienes públicos.
- En este contexto, el Gobierno ingresó un proyecto de ley de descentralización fiscal, que busca avanzar con el proceso de fortalecimiento de las regiones, tratando de no descuidar la responsabilidad fiscal.
- Aun cuando el proyecto se orienta en la dirección correcta, hay elementos que requieren de correcciones de forma de asegurar que la sostenibilidad fiscal no se verá amenazada por este proceso.
- Permitir el endeudamiento regional, debe evaluarse a la luz de los problemas que el no poder endeudarse implica. No vaya ser que “el remedio sea peor que la enfermedad”.

Chile es país unitario, donde el Presidente de la República tiene la responsabilidad sobre la gestión presupuestaria del Estado. Adicionalmente, la Constitución vigente establece el mandato de promover un desarrollo equitativo y solidario entre los territorios. Pese a ello, Chile lleva casi 15 años de crecimiento acelerado de la deuda pública junto con un desarrollo dispar entre regiones y localidades.

La descentralización del Estado podría generar una serie de beneficios para las comunidades al dotarlo de una mayor capacidad para identificar las urgencias de cada localidad junto con los mecanismos apropiados para enfrentarlas, mejorando la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. Sin embargo, la descentralización también conlleva desafíos asociados a una pérdida de economías de escala, rezago de ciertos territorios, mayor riesgo de captura y clientelismo, atomización de la política fiscal, menor impacto de la política fiscal como herramienta contracíclica y pérdida del manejo responsable de las finanzas públicas.

Dada esta dualidad, una estrategia adecuada de descentralización debe considerar tanto el cumplimiento de ciertos principios¹, así como a nuestra realidad política y cultural. Su éxito dependerá de su capacidad de fomentar el desarrollo uniforme entre los territorios, en un contexto de finanzas públicas sostenibles a nivel país. Por tanto, el solo traspaso de un mayor volumen de recursos o de mayores atribuciones no es un indicador suficiente del éxito de un proceso de descentralización, más aún si se considera que las formas y alcance de la descentralización fiscal varían mucho de un país a otro.

CONTEXTO Y LO QUE PRETENDE EL PROYECTO DE LEY DE DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL

La descentralización territorial se puede presentar en tres dimensiones: i) política, referida a la elección popular de autoridades que cuentan con facultades de gobierno; ii) administrativa, referida al traspaso de poderes, competencias o funciones administrativas desde el Gobierno Central; iii) fiscal, referida al grado de autonomía presupuestaria de las autoridades locales. Aun cuando en Chile se han implementado una serie de modificaciones legales buscando avanzar en descentralización, se observan avances disímiles en estas tres dimensiones.

Destaca el intento por avanzar en la descentralización política y administrativa principalmente a través de los Gobiernos Regionales (GOREs). Sin embargo, a pocos años de su implementación, ha quedado en evidencia la necesidad de aplicar ajustes a la actual institucionalidad en relación con: i) los mecanismos de coordinación tanto con el Gobierno Central como local; ii) su capacidad de gestión; iii) la transparencia y discrecionalidad en la asignación de recursos por parte de la SUBDERE; iv) la entrega de las herramientas y responsabilidad al Gobierno Regional para posibilitar una correcta planificación de sus finanzas; y v) la entrega de información transparente a la ciudadanía de forma de reducir opciones de clientelismo político o mal uso de recursos públicos.

En este contexto, el Gobierno ingresó el proyecto de ley (PDL) de “Financiamiento Regional, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional”², que busca profundizar el proceso de descentralización hacia las regiones.

¹ Los principios son: subsidiariedad territorial, coordinación, diferenciación (heterogeneidad) territorial, equidad territorial, solidaridad territorial, financiamiento coherente con las competencias, responsabilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas.

² Boletín N°15.921-05, ingresado el 15 de mayo de este año.

El PDL establece modificaciones a la institucionalidad de los GOREs en tres ejes:

- i) Fuentes de ingresos propios y transferencias: habilita la creación de nuevos derechos y tasas; modifica la regulación actual de las transferencias y formaliza el Fondo de Equidad Interregional.
- ii) Gastos y gestión presupuestaria: considera la exclusión de la aplicación general de la Ley de Administración Financiera del Estado³; establece un nuevo ciclo presupuestario; modifica la gestión de los recursos; otorga la facultad de acceso a financiamiento a través de operaciones de crédito público y otras facultades financieras; instituye reglas fiscales regionales.
- iii) Mecanismos de control y rendición de cuentas: establece normas para un ejercicio responsable de las facultades financieras y presupuestarias; herramientas de transparencia; y herramientas de rendición de cuentas y participación.

Dada la descentralización política de los GOREs, este PDL apunta en la dirección correcta al buscar dotarlos de mayor flexibilidad en su asignación de recursos de inversión. Sin embargo, hay algunos elementos que deben mejorarse, en especial lo relacionado con el impacto de la descentralización en la sostenibilidad fiscal del Gobierno General:

A.- Fuentes de financiamiento.

Actualmente los GOREs reciben financiamiento desde diversas fuentes y bajo distintas modalidades, destacando los aportes desde el nivel central⁴ (Gráfico N°1). Esto se traduce en una fuerte dependencia financiera del Gobierno Central y una gran dificultad de los GOREs para estimar el financiamiento con que contarán en mediano plazo, dificultando la realización de una adecuada planificación financiera.

El PDL busca ordenar y objetivar dichas fuentes. En particular, incorpora el Fondo de Apoyo Regional (FAR) al FNDR, pero con destino específico para inversión en transporte; se elimina la provisión del 5% por eficiencia del FNDR; y se incorporan el FIC y el FIRR al Fondo para la Productividad y el Desarrollo creado en el contexto del nuevo Royalty a la minería.

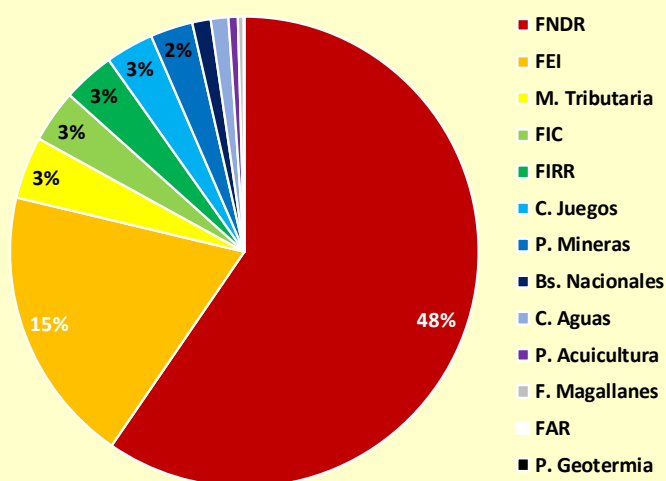
³ DL 1.263.

⁴ A los fondos ya existentes -Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Fondo de Apoyo Regional (FAR), Fondo de Inversión y Reconversión Regional (FIRR) y el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC)- se agregan tres fondos adicionales creados bajo la aprobación del Royalty minero: Fondo para la Productividad y el Desarrollo, Fondo de Comunas Mineras, Fondo de Apoyo para la Equidad Territorial.

Estos ajustes son adecuados, aunque el proceso de simplificación de las fuentes de financiamiento podría avanzar aún más reduciendo el número de fondos. Adicionalmente, hay dudas respecto de la adecuada estimación de algunos de los parámetros que serán usados para definir las transferencias desde el Fondo de Equidad Interregional (como brechas de género, la capacidad efectiva y potencial de recaudación de ingresos propios, etc.), o si serán fuente de asignación discrecional de los recursos.

PRINCIPALES INGRESOS REGIONALES SE DETERMINAN EN CADA LEY DE PRESUPUESTOS

Gráfico N°1: Fuentes de ingresos de Programas de Inversión Regional en 2023, participación.



Nota. Las fuentes contenidas en la partida de inversión son: FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional); FEI (Fondo de Equidad Interregional), Modernización tributaria, FIC (Fondo de Innovación para la Competitividad), FIRR (Fondo de Inversión y Reconversión Regional), Casinos de juegos, Patentes mineras, Bienes nacionales, Código de aguas patentes de acuicultura, Fondo de Desarrollo de Magallanes, FAR (Fondo de Apoyo Regional) y patentes de geotermia. Fuente: Ley de Presupuestos del 2023. Dirección de Presupuestos.

El PDL también establece nuevas fuentes de financiamiento a través del cobro de nuevos derechos y tasas por la administración de bienes nacionales de uso público, por el ingreso a áreas silvestres administradas por la CORFO o por el uso de la infraestructura vial en caso de congestión. Considerando adecuado dotar de capacidad de financiamiento autónomo a los GOREs como incentivo a la responsabilidad de la gestión, al no haber una contraprestación por parte de los GOREs por estos cobros, estos serán impuestos y no derechos.

B.- Autonomía presupuestaria.

El PDL propone un cambio en la estructura del presupuesto regional, orientado a la aprobación de sumas globales por el Congreso Nacional, entregándole a los gobiernos regionales la potestad de distribuirlos en conformidad a la ley. Con esto, se busca traspasar a los GOREs la elaboración de su propio presupuesto de inversión, separándose del proceso presupuestario del Gobierno Central aprobado por el Congreso.

Aun cuando este objetivo es adecuado, preocupa que se realice a través de la exclusión general de los GOREs de la Ley de Administración Financiera del Estado, que comprende el conjunto de procesos administrativos relacionados con los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos. Aun cuando el PDL considera la inclusión de algunos de los elementos de la actual normativa, se generan distintas interpretaciones respecto de qué elementos quedan y cuáles se excluyen. Por tanto, sería conveniente considerar la inclusión de los GOREs en general en la Ley de Administración Financiera del Estado y la exclusión particular de algunos de los artículos que traben la autonomía en el diseño presupuestario del GORE.

C.- Sostenibilidad fiscal.

Por sostenibilidad fiscal se entiende que el Estado puede pagar la deuda pública sin la necesidad de renegociaciones o incumplimientos. Al mantener la deuda bajo control, se evitan restricciones de acceso al financiamiento, ajustes fiscales bruscos e inestabilidades macroeconómicas. Dado que son múltiples las variables que afectan la deuda (por ejemplo, crecimiento económico, balance fiscal, tasas de interés, entre otros), es importante considerar cómo estas variables se verán afectadas por el PDL. En términos generales el proyecto busca proteger las finanzas públicas con una serie de condiciones y procedimientos que se debe cumplir en cada una de estas instancias. Sin embargo, surgen varias interrogantes que llevan a pensar que es conveniente fortalecer la institucionalidad fiscal, la principal de ellas es el endeudamiento a nivel regional.

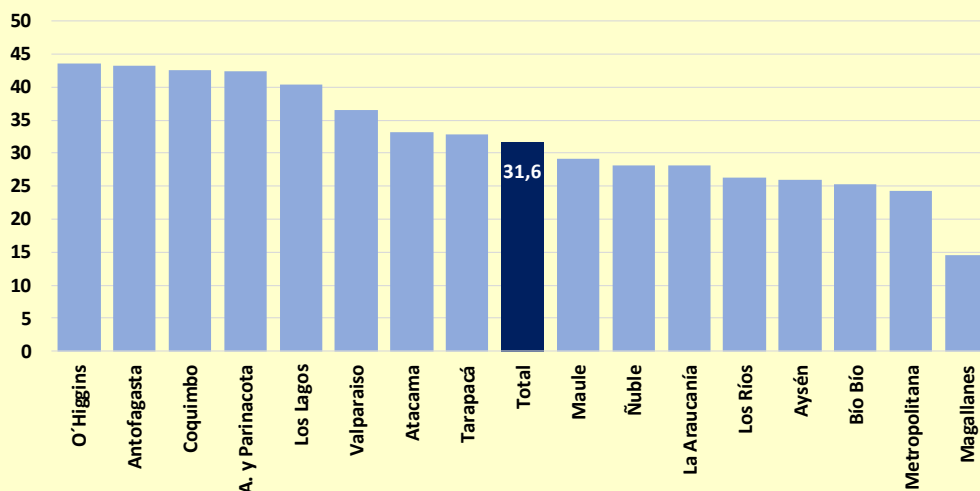
El proyecto da acceso a los GOREs a endeudamiento con instituciones financieras, lo cual será regulado por un reglamento del Ministerio de Hacienda. Al respecto, surgen más dudas que certezas, por lo que sería conveniente posponer la opción de endeudamiento para cuando se hayan resuelto las siguientes incertidumbres:

- i) Dado que se busca que los ingresos de los GOREs sean más estables en el tiempo, no queda clara la real necesidad de endeudarse, especialmente considerando que posteriormente se tendrá que reducir el gasto para pagar sus compromisos.

- ii) Se pueden generar incentivos a endeudarse y traspasar la carga financiera a la próxima administración, tal como se observa hoy en la gestión municipal.
- iii) Se menciona que vía reglamento se establecerá el límite a la deuda. Sin embargo, este límite puede generar el incentivo incorrecto de copar todo el espacio de endeudamiento, generando presiones a aumentar este techo.
- iv) Actualmente la política fiscal está regida por una regla dual, que establece el nivel de deuda prudente en 45% del PIB. Dado que este nivel es para la deuda del Gobierno General⁵, otorgarle espacio de deuda a los GOREs implica reducir el espacio con que cuenta el Gobierno Central.
- v) El PDL establece que el Gobierno Central no financiará la deuda de los GOREs en ningún caso. Sin embargo, es poco creíble que el Gobierno Central dejará quebrar a un GORE, generando riesgo moral y transformando estas deudas en pasivos contingentes.
- vi) Asimismo, se debiera buscar evitar para los GOREs algunos de los problemas de las empresas estatales que frecuentemente requieren de capitalizaciones.
- vii) Para un nivel adecuado de endeudamiento es fundamental realizar una adecuada programación financiera a mediano plazo. Sin embargo, los GOREs han mostrado tener deficiencias en la gestión de recursos reflejada en una mala ejecución presupuestaria. Una muestra de ello es que solo en diciembre del 2022 los GOREs ejecutaron, en promedio, el 32% de su presupuesto anual (Gráfico N°2).

LOS GORES EJECUTARON UNA PARTE IMPORTANTE DEL PRESUPUESTO SÓLO EN DICIEMBRE

Gráfico N°2: Porcentaje de ejecución presupuestaria de los GOREs en diciembre del 2022.



Fuente: Contraloría General de la República.

⁵ Considerando que las Municipalidades no tienen deuda.

REFLEXIONES FINALES: CUMPLIR LAS REGLAS QUE EL MISMO ESTADO SE IMPONE

Avanzar en la descentralización de las regiones es necesario dado el actual contexto de elección popular de gobernadores y consejeros regionales. Sin embargo, es importante una institucionalidad que logre incentivar la responsabilidad fiscal de forma que los avances que se buscan implementar sean permanentes en el tiempo. El actual proyecto de ley de descentralización es un avance, pero requiere de mejoras.

Una de ellas es que sea obligatorio el pronunciamiento del Consejo Fiscal Autónomo (CFA) en todo el proceso de análisis de la sostenibilidad fiscal, así como la elaboración de un informe anual para el Congreso con las proyecciones financieras de mediano plazo. Para hacer operativa esta nueva exigencia se debe ampliar las atribuciones del CFA y contar con más recursos para implementar este seguimiento permanentemente. Otra es que el anunciado PDL de rentas municipales sea parte de esta misma discusión de modo de evaluar la descentralización de manera global.

Finalmente, cabe recordar que, pese a contar con una regla de balance estructural y una institucionalidad que busca resguardarla, llevamos 15 años con déficit y crecimiento acelerado de la deuda. Por tanto, es difícil imaginar cómo reglas fiscales a nivel regional puedan cumplirse. Más si el PDL no considera la intervención obligatoria del CFA, así como tampoco la exigencia del cumplimiento ex post.