

Más allá de Santiago Descentralización fiscal en Chile

Editores:

Isabel Aninat S.

Ignacio Irarrázaval Ll.

Slaven Razmilic B.

Jorge Rodríguez C.

COLECCIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

Centro UC
Políticas Públicas

Más allá de Santiago:
Descentralización fiscal en Chile

© Centro de Estudios Públicos

ISBN: 978-956-7015-63-4

Edición julio de 2020

Editado por el Centro de Estudios Públicos, CEP, Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile.

Derechos reservados. Ni la totalidad ni parte alguna de este libro puede ser reproducida sin permiso escrito de los editores.

www.cepchile.cl

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

Impreso en Andros Impresores, 2020

Índice /

Agradecimientos	9
Presentación	11
Resumen	15
Capítulo 1	
Contexto de la descentralización en Chile Isabel Aninat, Ignacio Casielles, Ignacio Irarrázaval, Clemente Larraín, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez	29
Capítulo 2	
Finanzas públicas regionales: propuestas presupuestarias e institucionales Isabel Aninat, Ignacio Irarrázaval, Clemente Larraín, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez	53
Capítulo 3	
Evidencia científica sobre las regiones mineras y descentralización en Chile Dusan Paredes	131
Capítulo 4	
Finanzas públicas de la descentralización en Valparaíso Patricio Aroca	159
Capítulo 5	
Descentralización de la Gestión Presupuestaria: Propuestas de futuro Egon Montecinos	191
Índice detallado	223
Reseñas autores	227

Agradecimientos /

En la elaboración de este libro participaron varias personas a quienes quisiéramos agradecer. Primero, a Clemente Larraín, Dusan Paredes, Ignacio Casielles, Egon Montecinos y Patricio Aroca, autores, junto con nosotros, de los capítulos, por su trabajo, interés y entusiasmo. A todas las autoridades, ex autoridades, académicos, funcionarios públicos, y ciudadanos que asistieron y nutrieron los contenidos de los capítulos en los talleres llevados a cabo el 8 de agosto en la Universidad Adolfo Ibáñez Viña del Mar, el 13 de agosto en la Universidad Austral Valdivia, el 20 de agosto en la Universidad Católica del Norte Antofagasta y el 3 de septiembre de 2019 en la Casa Central de la Pontificia Universidad Católica. Agradecemos profundamente su participación y los comentarios aportados en cada una de las sesiones, que permitieron mejorar y profundizar los trabajos. A las instituciones públicas que nos abrieron sus puertas para orientarnos y responder nuestras dudas: el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, la Contraloría General de la República, los gobiernos regionales de Antofagasta, Valparaíso y Los Ríos, el Consejo Para la Transparencia, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, y a las municipalidades de Renca y Santiago. A Lucas Sierra y Mauricio Villena por sus comentarios y sugerencias. A Rodrigo Cerda, por su visión y comentarios. A Pedro Sepúlveda, diseñador de este libro, por su paciente trabajo. A Leonidas Montes, director del CEP, por su respaldo desde los inicios de este proyecto. Y a todos quienes trabajan en el Centro de Estudios Públicos y en el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, por su invaluable y constante apoyo.

ISABEL ANINAT, IGNACIO IRARRÁZAVAL, SLAVEN RAZMILIC, JORGE RODRÍGUEZ

Presentación /

En febrero de 2018, se publicaron dos leyes que, junto con una reforma constitucional previamente aprobada, establecieron cambios sustantivos en la organización del Estado chileno. A partir de dichas reformas, los gobiernos regionales (Gores), como los hemos conocido hasta ahora, serán institucionalmente distintos. Desde el año 2021, serán dirigidos ya no por un intendente regional designado por el Presidente de la República, sino por un gobernador electo por voto popular. Pero, además, contarán con una serie de nuevas competencias que se les irán transfiriendo desde el gobierno central.

Estos cambios generan desafíos políticos importantes. Por ejemplo, existirán dos figuras relevantes a nivel regional: el gobernador regional y un delegado presidencial. De esta manera, potencialmente, convivirán autoridades regionales de la coalición política gobernante con gobernadores de oposición. A la vez, también habrá importantes desafíos de gestión pública, pues los Gores, en distintas velocidades, deberán hacerse cargo de nuevas competencias, lo cual conlleva además el desafío de que ellas estén debidamente financiadas.

A partir de las reformas, y especialmente el próximo año con la primera elección de gobernadores regionales bajo la república en forma, se pondrán a prueba los cambios aprobados. Al respecto, las conclusiones de la mesa técnica convocada por el Presidente Sebastián Piñera durante 2019 reflejan una serie de preocupaciones sobre dicha implementación y el proceso de traspaso de competencias, las que se llamaron a resolver mediante una ley corta que a la fecha no se ha presentado.

En este contexto, el objetivo de este libro es levantar la mirada hacia un horizonte de mediano plazo, entendiendo que el proceso descentralizador seguirá un camino de profundización. En efecto, las reformas recientes se enfocaron en dos aspectos

de la descentralización: la política y la administrativa. Por ello, la nueva configuración de los Gores es el punto de partida para abordar a fondo la discusión faltante para un nuevo equilibrio: sus finanzas públicas.

Para esa discusión es necesario abordar una variada gama de preguntas: ¿Cómo debe financiarse un Gore más autónomo, dirigido por un gobernador electo y con mayores competencias? ¿Su sistema actual de financiamiento se sostiene en el nuevo escenario? ¿Cómo se hacen consistentes los sistemas de financiamiento de los gobiernos regionales y de los municipios? ¿Qué cambios institucionales implica un mayor grado de flexibilidad en las finanzas regionales? ¿Qué controles y mecanismos de rendición de cuentas son requeridos en caso de avanzarse hacia una mayor autonomía financiera? ¿Qué efectos tienen estas reformas en el desarrollo de las regiones? ¿Ayudarán a generar convergencia o se mantendrán las brechas socioeconómicas regionales?

Por tanto, la discusión sobre descentralización fiscal trata sobre finanzas públicas, presupuestos, y mecanismos de control y rendición de cuentas. Es, además, una manera de aproximarnos a resolver las desigualdades territoriales de nuestro país. Así, un modelo de financiamiento de los Gores debe ser consistente con la tradición de responsabilidad fiscal de nuestro país. Pero también debe contribuir a hacerse cargo de las inequidades y divergencias que existen entre territorios.

Este trabajo aborda estas discusiones, planteando propuestas específicas para avanzar en resolver los retos identificados. Para ello, este libro, fruto de una colaboración entre el Centro de Estudios Públicos y el Centro de Políticas Públicas UC, fue concebido deliberadamente como un ejercicio de intercambio de ideas y recomendaciones entre distintas personas interesadas en la descentralización, especialmente, en su dimensión fiscal. Por lo mismo, fue escrito con miradas desde el norte, el centro y el sur. Para lograrlo, contamos con la participación de las personas —autoridades, ex autoridades, académicos y funcionarios públicos— que participaron en talleres realizados durante el año 2019 en Antofagasta, Valparaíso, Valdivia y Santiago, o bien, fueron entrevistadas para ahondar en materias específicas. Contamos también con insumos del Ministerio de Hacienda, de la Dirección de Presupuestos, de la Contraloría General de la República, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Autoría Interna General de Gobierno, y de varios gobiernos regionales y municipalidades; aunque las opiniones aquí expresadas no representan necesariamente a ninguna institución pública en particular, sino que la de sus respectivos autores.

Para reflejar adecuadamente las visiones sobre el proceso de descentralización desde distintas realidades territoriales chilenas, este libro contó con la valiosa colaboración de Patricio Aroca, Dusan Paredes y Egon Montecinos, todos destacados

profesionales con un profundo compromiso por la descentralización, demostrado en sus trayectorias tanto académicas como de servicio público. Así, cada uno de ellos abordó los temas de la descentralización fiscal desde Valparaíso, Antofagasta y Los Ríos, respectivamente, planteando cuestiones propias de sus regiones, pero también considerando propuestas transversales con una mirada al país, desde sus territorios.

Considerando la información y las opiniones recabadas, este libro parte, en su capítulo 1, con una presentación del estado actual de la descentralización en Chile. En dicho capítulo se muestran indicadores del desarrollo socioeconómico de las regiones, se describen brevemente las reformas actualmente en implementación, y se pone el nivel de descentralización chileno en un contexto internacional comparado. A la luz de estos antecedentes, en el capítulo 2, los autores del CEP y CPP-UC analizan las finanzas públicas regionales bajo el modelo actual y se discuten y proponen cambios específicos en tres áreas: fuentes de financiamiento, gestión presupuestaria, y desafíos institucionales de control y rendición de cuentas. Posteriormente, en los capítulos 3, 4 y 5, cada uno de los tres académicos regionales abordan estas mismas cuestiones desde la mirada de las regiones mencionadas.

La discusión sobre descentralización en Chile muy probablemente tomará más fuerza en los años venideros, a la luz de posibles cambios constitucionales, las reformas actualmente en implementación y las demandas ciudadanas por mayor participación. Por ello, el proceso de descentralización que se ha venido desarrollando presumiblemente seguirá profundizándose. Esperamos que este libro contribuya, con información y con propuestas, a esta manera de pensar el país.

Resumen Ejecutivo /

Los próximos años serán claves en el proceso de descentralización en Chile. En 2021 se elegirá por votación popular a los gobernadores regionales, que reemplazarán a los actuales intendentes. Por otra parte, en 2022 entrará en régimen el mecanismo de traspaso de competencias a los gobiernos regionales. Este impulso, si bien tiene riesgos políticos y administrativos asociados que deben atenderse, puede generar beneficios para la población en términos de la provisión de bienes y servicios, la participación en la toma de decisiones, la reducción de las desigualdades territoriales y una mayor legitimidad del sistema político.

En este contexto, el foco de este libro es formular propuestas en el ámbito fiscal que contribuyan al proceso de descentralización del país, con una mirada de mediano plazo. Un primer grupo de propuestas es suscrito por investigadores del Centro de Estudios Públicos y del Centro UC de Políticas Públicas. A ellas se suman planteamientos elaborados por Dusan Paredes, Patricio Aroca y Egon Montecinos, académicos de tres universidades regionales, quienes reflexionan sobre los mismos temas desde sus respectivos territorios.

Capítulo 1

Contexto de la descentralización en Chile^[1]

La descentralización es un proceso en el que se traspasa poder, funciones y responsabilidades desde el gobierno central a otros niveles subordinados. Existen distintos tipos de descentralización: administrativa, política y fiscal, con distintos

[1] Capítulo elaborado por I. Aninat, I. Casielles, I. Irrarrázaval, C. Larraín, S. Razmilic y J. Rodríguez.

avances en cada uno de ellos en Chile. La literatura y la experiencia muestra que el proceso de descentralización trae beneficios, pero también riesgos. Por una parte, puede permitir una mejor asignación de recursos y bienes públicos locales, debido a una mayor proximidad de las autoridades con la población, junto con una mayor *accountability* y rendición de cuentas con la ciudadanía. Por otra, el proceso puede conllevar una pérdida de economías de escala, efectos redistributivos negativos y un mayor riesgo de captura y clientelismo.

En comparación con otros países unitarios, Chile cuenta con un gasto público altamente centralizado, pues el 14,5 por ciento del gasto es ejecutado por gobiernos subnacionales versus el 27,4 por ciento promedio en la OCDE. Algo similar se verifica para la recaudación fiscal, ya que 16,5 por ciento es a nivel subnacional versus 28,9 por ciento promedio en la OCDE.

Las regiones en Chile tienen resultados socioeconómicos desiguales en distintas dimensiones. Por ejemplo, mientras Antofagasta es la región con mayor PIB per cápita con \$22 MM anuales, La Araucanía apenas supera los \$4 MM, siendo la media para todas las regiones de \$7,8 MM. Por su parte, la proporción de personas en situación de pobreza por ingresos está en un rango de entre 2,1 y 17,2 por ciento entre las distintas regiones, y esta misma dispersión también se observa para la pobreza multidimensional.

Más allá de las diferencias entre regiones, el PIB per cápita y otros indicadores de desarrollo social han mejorado en el tiempo en la gran mayoría de ellas. Durante los últimos años se verifica convergencia regional en el PIB per cápita.

En este contexto, las reformas recientes en materia de descentralización política y administrativa constituyen una oportunidad para incluir cambios en materia fiscal y de gestión presupuestaria, lo que debe darse en un marco que propicie alcanzar las ventajas de la descentralización a la vez que minimice sus riesgos.

Capítulo 2

Finanzas públicas regionales: Propuestas presupuestarias e institucionales^[2]

Financiamiento desde el nivel central

Las transferencias desde el gobierno central son una de las principales fuentes de recursos de los gobiernos subnacionales en los Estados unitarios, incluyendo a Chile. Dadas las características actuales de los gobiernos regionales (Gores), proponemos

[2] Capítulo elaborado por I. Aninat, I. Irrarrázaval, C. Larraín, S. Razmilic y J. Rodríguez.

que estas transferencias sigan siendo el componente más significativo de sus presupuestos, pero con los siguientes perfeccionamientos o reformas:

1. **Formular una ley permanente y unificada de rentas regionales que determine la estructura de financiamiento de los Gores**, reemplazando la normativa actualmente contenida en glosas presupuestarias y leyes específicas. La ley debiese incluir los criterios objetivos para la distribución de recursos y dejar para la discusión presupuestaria anual sólo la aprobación de los montos totales a distribuir.
2. **Estructurar las transferencias del gobierno central a los Gores en tres fondos con diferentes objetivos**: i) fondo para potenciar el desarrollo socioeconómico de las regiones; ii) fondo de convergencia para cerrar brechas de resultados socioeconómicos entre regiones y evitar que existan territorios con rezagos, y iii) fondo de compensación por externalidades negativas, especialmente ambientales.
3. **Terminar con las provisiones de financiamiento para los Gores**, de manera que puedan contar con un mayor nivel de certeza respecto de los recursos con los que cuentan. Proponemos que las actuales provisiones pasen a ser distribuidas de manera *ex ante* a los Gores en base a criterios objetivos. Como esta propuesta implicaría que la Dipres pierda una herramienta de gestión presupuestaria, debe complementarse con mecanismos que aminoren la subejecución de la inversión pública de los Gores.
4. **Mantener como asignación los gastos de funcionamiento de los Gores**, pero que su cuantía se defina en base a parámetros objetivos, los cuales deben considerar que existe un gasto de funcionamiento mínimo, que aumenta en función de factores como población, extensión del territorio y densidades poblacionales. Las dotaciones de personal de los Gores deben estar relacionadas con los parámetros mencionados, por sobre los cuales deben ajustarse de manera consistente con las competencias que se vayan transfiriendo a cada Gore.
5. **Reordenar los fondos que los Gores transfieren a las municipalidades**. Es innegable que existen vasos comunicantes con el financiamiento municipal, pues los Gores ejecutan una parte importante de sus presupuestos a través de los municipios, vía transferencias. Proponemos reordenar estas transferencias, de manera que tiendan a cerrar brechas de desarrollo intra-región.

Ingresos propios

En nuestra opinión, Chile no cumple en la actualidad con las condiciones para transitar a un modelo con autonomía tributaria y de ingresos propios de los Gores que asegure un desarrollo equitativo. En efecto, no todas las regiones tienen una base económica sustantiva sobre la cual tributar, ya que no es lo suficientemente pareja. En ese contexto, es indispensable buscar fórmulas que apunten más a la solidaridad y redistribución de los ingresos entre las regiones del país, lo que proponemos se haga preferentemente a partir de transferencias desde el nivel central. Sin perjuicio de lo anterior, sí hay elementos vinculados a la tributación que creemos pertinente relevar en materia de ingresos propios de los gobiernos subnacionales:

6. **Traspasar a los Gores parte de la recaudación por permisos de circulación en áreas metropolitanas.** En Chile, la recaudación de los permisos de circulación se realiza a nivel local. En el contexto actual, con la creación de las áreas metropolitanas, es razonable evaluar que parte de lo recaudado sea administrado en una escala superior a los municipios, debido a que las externalidades asociadas a los vehículos motorizados tienen un impacto sobre todos los agentes próximos a la realización de los viajes, excediendo los territorios municipales. Ello puede atenuarse si parte de lo recaudado es transferido a los Gores que administren áreas metropolitanas que abarquen varias comunas, siempre y cuando también se compense a los municipios por la pérdida de recursos.
7. **Perfeccionar los mecanismos de cálculo y cobro de patentes municipales, y transferir parte de la mayor recaudación al Gore.** El sistema de cobro actual opera de forma descentralizada en los municipios, los que cuentan con sus propios sistemas para calcular, fiscalizar y cobrar las patentes. Por lejos, el factor más incidente en su recaudación es la determinación del capital propio de los contribuyentes, lo cual es informado por las empresas, sin que los municipios puedan verificarlo. Por la complejidad de la información requerida, es pertinente que el Servicio de Impuestos Internos tenga un rol más activo en esta materia, con lo que sería esperable que se genere un aumento de la recaudación y que se abra espacio para entregar parte de los recursos a los Gores.
8. **Apropiación local de recaudación por impuestos verdes.** El mecanismo actualmente vigente de impuesto a las emisiones atmosféricas de fuentes fijas (“impuesto verde”) es reciente, y se entiende como una compensación por el flujo futuro de externalidades que se produzca más allá de las medidas impuestas en el proceso de evaluación medioambiental. Por ello, es pertinente ajustar que la recaudación de los impuestos verdes quede en la administra-

ción local más cercana al territorio en el cual se produce la externalidad negativa que se está gravando. En este sentido, proponemos que la recaudación asociada a este impuesto se incorpore como ingresos de libre disposición a compartir entre el municipio en que se ubica la faena y la región respectiva.

Posibilidad de endeudamiento

La atribución para endeudarse de los territorios subnacionales es motivo de importantes discusiones en la literatura sobre la descentralización fiscal. Por ello, se reconoce que el acceso al crédito para los Gores y municipios es complejo y debe analizarse cautelosamente y, en caso de facultarse, debe regirse por reglas estrictas que acoten los riesgos de insostenibilidad. En este sentido, para el caso de Chile concluimos que:

9. **En la situación actual no se verifica que se cumplan las condiciones para avanzar en el endeudamiento de los Gores.** La primera condición fundamental para permitir endeudarse es tener la facultad para comprometer activos o tener algún flujo específico de ingresos futuros para dicho pago. Por otra parte, se requiere que los mercados financieros y de capitales puedan determinar el riesgo que conllevan los préstamos a los Gores, para lo cual éstos deben facilitar, de forma regular, la información financiera y patrimonial necesaria para que se pueda realizar dicha evaluación. Ninguna de estas condiciones está debidamente desarrollada en Chile hoy.

Gasto del gobierno central en regiones

Hoy la ciudadanía puede conocer con cierta certeza los recursos utilizados en regiones y comunas provenientes de sus ingresos propios y las transferencias del nivel central. Sin embargo, existe menos claridad respecto del gasto del gobierno nacional en los distintos territorios. Es de esperar que una demanda por conocer esta información cobre fuerza una vez que los gobernadores regionales electos por voto popular estén en sus cargos. Por ello, proponemos avanzar en los siguientes aspectos:

10. **Aumentar la información de la distribución regional del gasto del gobierno nacional.** Se requiere contar con una desagregación territorial de los presupuestos ministeriales en aquellas asignaciones que sean efectivamente desglosables por región y comuna. Esto ayudaría a los Gores a mejorar la planificación de sus presupuestos, por cuanto podrían conocer mejor las actividades del gobierno central en sus territorios; también haría posible conocer el desempeño del gasto público comparado por región, y permiti-

ría analizar si la distribución del presupuesto del gobierno nacional es o no equitativa en términos territoriales y si compensa adecuadamente o no a las regiones más rezagadas en función de parámetros objetivos.

11. **Desarrollar mecanismos de “poder de compra” de los gobiernos subnacionales.** Esto consiste en aumentar las transferencias a los Gores a partir de recursos que hoy formen parte de los presupuestos de organismos del gobierno central, con el destino de “comprar” servicios a esos mismos organismos u otros afines, a través de la suscripción de convenios. Cabe notar que esta propuesta se basa en la noción de que el “experto” en prestar el servicio es el servicio nacional respectivo, pero quien conoce las necesidades regionales es el Gore.
12. **Establecer un programa presupuestario en el Ministerio del Interior para abordar emergencias.** De manera consistente con la propuesta de disminuir, hasta eventualmente eliminar, las provisiones que se entregan a los Gores, es necesario establecer un mecanismo que reemplace a la actual provisión para emergencias. Considerando que atender emergencias es un objetivo nacional, proponemos que exista un programa presupuestario en el Ministerio del Interior para abordar estas situaciones, que se active cuando sea declarada alguna emergencia en algún territorio en particular.

Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público

Adicionalmente a las propuestas específicas de financiamiento, para realizar un avance sustantivo en materia de descentralización, el país debe ponerse una meta orientada a cerrar la brecha que existe en este ámbito con los países de la OCDE, para lo que proponemos:

13. **Cerrar en un plazo de diez años la brecha con los países OCDE en la descentralización del gasto público.** Esto implica ir avanzando progresivamente en aumentar el peso relativo de los municipios y de los Gores en la administración del gasto público, hasta llegar al 27,4 —que es el promedio OCDE— por ciento del total. Recalamos que esto no implica necesariamente mayor gasto público, pues estamos hablando de composición, y ciertamente debe hacerse de manera consistente con el costo estimado de las funciones que se asignen a cada nivel de gobierno.

Gestión presupuestaria

Como punto de partida, se debe entender que en términos de la estructura del presupuesto público, los Gores hoy son parte del gobierno central. En la práctica, esto significa que están incorporados en la Ley de Presupuestos del Sector Público

y, salvo algunas excepciones, para efectos presupuestarios son tratados de manera similar a un servicio público. Esto implica un contraste con los municipios, que tienen mayores grados de autonomía. La situación actual de los Gores ya presenta importantes desafíos de gestión presupuestaria, los que únicamente tenderán a aumentar en la medida en que avance la implementación de las recientes reformas descentralizadoras. Para hacer frente a estos desafíos, planteamos las siguientes propuestas:

14. **La discusión legislativa anual sobre el presupuesto de los Gores debiese referirse sólo al monto total a distribuir**, mientras que los criterios de distribución entre Gores debieran estar definidos en leyes permanentes.
15. **Aumentar los grados de flexibilidad en la ejecución del presupuesto anual de los Gores.** Sugerimos avanzar en reducir la burocracia en la gestión presupuestaria de los gobiernos regionales. Es pertinente que exista un control que evite que el gasto se desvíe desde inversiones hacia gasto corriente que genere presiones de gasto permanente, pero, a la vez, sin entorpecer los movimientos entre propósitos similares.
16. **Autorizar que los Gores incorporen a sus presupuestos iniciales los saldos no ejecutados del año anterior.** Por regla general, los recursos que un servicio público no ejecute en un año presupuestario deben ser reintegrados al Tesoro Público, salvo autorización de la Dipres. En el nuevo escenario de descentralización, es razonable que a los Gores no se les aplique esta regla, dándoles así “derecho” sobre sus recursos. Con todo, para evitar desincentivar la ejecución presupuestaria oportuna, especialmente de la inversión pública, proponemos fijar un porcentaje máximo del presupuesto inicial de los Gores que pueda ser traspasado al año siguiente como adicional a su presupuesto base.
17. **Acotar la capacidad de los Gores para comprometer presupuesto futuro.** Es importante que los Gores dispongan de espacios presupuestarios para temas emergentes y nuevas prioridades. Esto es particularmente pertinente cuando se produce un cambio de administración en los Gores. En la mayoría de los casos, los proyectos de inversión se ejecutan en más de un ejercicio presupuestario; por lo tanto, es necesario contar con una planificación presupuestaria de mediano y largo plazo que identifique los compromisos financieros y especifique ámbitos de flexibilidad.

Control de los gobiernos regionales

Para que los avances hacia mayor descentralización fiscal sean exitosos, es indispensable pensar en las contrapartidas de un aumento de recursos y de autonomía, que le den sustentabilidad a la descentralización en el largo plazo. En consecuencia,

a continuación presentamos una serie de propuestas en materia de control, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, que acompañen las propuestas financieras y presupuestarias:

18. **Mejorar el control interno, creando unidades reforzadas en los gobiernos regionales, que separen el control de la auditoría y que gocen de mayor independencia.**
19. **Enfatizar medidas preventivas para la probidad e integridad pública en los gobiernos regionales, en particular respecto de las obras de infraestructura.**
20. **Reforzar el control interno a nivel municipal, de manera que formen un sistema coherente con los gobiernos regionales.**
21. **Velar por un control y fiscalización política efectiva del consejo regional (Core), incluyendo potenciar su secretaría técnica, destinando el financiamiento necesario.**
22. **Se sugiere velar por la probidad y transparencia del mismo consejo regional.**
23. **Fortalecer el control externo ejercido por la Contraloría General de la República, estableciendo la obligación legal de que cada región deba contar, al menos, con una contraloría regional.**
24. **Potenciar el rol de control externo y de acompañamiento de la Contraloría General de la República a los gobiernos regionales;** por ejemplo, complementando con información regional su actual observatorio municipal.

Transparencia para una mejor gestión

25. **Actualizar y mejorar la regulación de los convenios, y asegurar mayor transparencia de los convenios celebrados para permitir mejor fiscalización.** Existen diversos tipos de convenios que son cruciales para la gestión de los Gores: convenios de programación, convenios mandatos y convenios de programación territorial. Se recomiendan mejoras específicas para algunos de ellos, y se sugiere que exista mayor transparencia de manera de permitir mejor fiscalización.
26. **Reforzar la transparencia de las compras públicas llevadas a cabo por los gobiernos regionales,** homologando el Estándar Internacional de Datos de Contratación Abierta, mejorando los sistemas de reclamos electrónicos y potenciando el rol fiscalizador del Core.
27. **Avanzar en materia de transparencia y disponibilidad de datos de los gobiernos regionales, velando por mantener la coherencia y evitando la disparidad de criterios entre regiones.** Se recomienda que el Consejo para la Trans-

parencia (CPLT) establezca vínculos con los Gores para compartir mejores prácticas, seguir el proceso de transferencia de competencias y avanzar en la transparencia de datos bajo criterios de usabilidad. Se sugiere también ampliar a las regiones el Modelo de Gobierno Abierto Municipal, para crear estándares comunes en todos los niveles de la estructura del Estado.

Participación ciudadana y rendición de cuentas

28. **Establecimiento de normas básicas de participación ciudadana regional**, aplicando instrumentos e instancias de participación ciudadana que la Ley N° 20.500 establece para los servicios públicos y municipios.
29. **Contar con una política de participación regional**, que formalice y fortalezca todas las instancias de participación *ad hoc* que las leyes definen para el nivel regional, así como aquellos instrumentos que se determinen, incluyendo la Estrategia Regional de Desarrollo. Además, debiera existir información actualizada sobre cada uno de los procesos de participación en curso, en especial para los instrumentos de planificación establecidos en la ley.
30. **Creación de unidad de participación en el Gore**, responsable de la participación ciudadana, alojada en la División de Planificación y Desarrollo del Gore.

Sistema Nacional de Inversiones (SNI)

31. **Reforzar el SNI como una instancia técnica y necesaria para la efectividad de la inversión pública nacional y regional**. Para ello, se debe resguardar la homogeneidad, transparencia y objetividad en los procesos y plazos del sistema a través de todas las regiones del país, manteniendo las normas, instrucciones y procedimientos para el proceso de inversión pública (NIP), actualizadas, difundidas y discutidas.
32. **Actualizar y revisar diversos aspectos de la metodología del SNI**, en materias como la consideración de algunas externalidades, los impactos económicos regionales, los efectos de red y las ganancias en productividad derivadas de las economías de aglomeración. Otro de los aspectos más importantes por reforzar es la medición de impactos agregados y no sólo individual de los proyectos de inversión.
33. **Fortalecer los equipos regionales en formulación de proyectos**, lo que constituye un aspecto crítico para lograr una mayor equidad intrarregional. Adicionalmente, se propone establecer en el SNI una unidad de apoyo en la formulación de proyectos con un sistema de consultas y transferencia de buenas prácticas entre las regiones.

Transformación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere)

En consideración al nuevo escenario que se configura con las nuevas leyes sobre descentralización, sumado a los cambios institucionales que han ocurrido desde que fuera creada la Subdere en 1985, formulamos tres propuestas en relación con su rol:

34. **Fortalecer rol de apoyo al desarrollo regional**, especialmente en el proceso de implementación de las nuevas reformas. La Subdere puede constituirse como un apoyo metodológico en la formulación de los nuevos instrumentos de planificación, como la Estrategia Regional de Ciencia o el Plan de Desarrollo Turístico.
35. **Proveer información de desempeño regional**, transparentando información sobre el desempeño regional en forma estandarizada. Adicionalmente, puede colaborar en establecer una estructura de información sobre los proyectos de inversión, las etapas en que se encuentran y su localización territorial.
36. **Ofrecer capacitación regional**, de manera de contar con mecanismos de capacitación y formación continua de los funcionarios regionales.

Capítulo 3

Evidencia científica sobre las regiones mineras y descentralización en Chile ^[3]

1. Independientemente de los montos que se propondrán para financiar la ley de rentas regionales, se debe evaluar con extrema cautela el diseño de los mecanismos que definirán las reglas de uso de recursos por parte de los Gores y cómo éstos serán percibidos por los municipios respectivos. La discreción absoluta en el gasto podría generar incentivos perversos, tales como desplazar otras fuentes de ingresos propios.
2. Se debe reconocer que el costo de vida difiere entre las regiones de Chile, lo que se evidencia en el alto costo de las regiones mineras en comparación con el resto del país. Se sugiere incorporar el costo de vida en los polinomios de repartición de presupuesto regional, permitiendo que el poder adquisitivo real derivado del presupuesto público sea equitativo.
3. Es importante notar que las comunas donde se localizan las actividades extractivas, como la minería, son las que sufren la mayoría de las externalidades negativas asociadas a su proceso productivo. Se propone implementar una compensación directa hacia dichas regiones y municipios, cuya recolección, uso y diseño sean de responsabilidad de los propios Gores. Ello puede

[3] Capítulo elaborado por D. Paredes de la Universidad Católica del Norte, Antofagasta.

hacerse mediante un impuesto extra sobre la inversión que sea destinado íntegramente a los municipios y regiones donde se genere la externalidad, para así financiar acciones que la aminoren. También puede realizarse mediante un rediseño del impuesto específico a la minería o por medio de garantizar parte del impuesto a la renta pagado por las empresas extractivas a las regiones donde éstas llevan a cabo su proceso.

4. En términos presupuestarios, se propone incorporar las donaciones o aportes de privados en cuentas extrapresupuestarias que sean independientes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) o cualquier otro aporte que se defina desde el gobierno central, para así evitar el desplazamiento de recursos centrales por recursos propios locales.
5. Se sugiere construir un fondo de compensación por conmutación, financiado por parte del impuesto a la renta, o un equivalente específico, pagado por las empresas mineras a nivel nacional. La conmutación es un fenómeno que no trae mayores consecuencias negativas al factor trabajo y capital, pero sí implica impactos insospechados a los gobiernos locales. Bajo este esquema, no hay razón para que el beneficio de una parte de la sociedad se genere a costa de otra parte, más aún, sin una compensación por ello. Esto implica reasignar el impuesto a la renta pagado por las empresas mineras o sólo el impuesto específico a la minería.

Capítulo 4

Finanzas públicas de la descentralización en Valparaíso^[4]

1. Actualmente existe en los gobiernos regionales una excesiva ejecución de proyectos pequeños que no resuelven los problemas estratégicos de las regiones, debido a problemas de información y falta de capacidad de diseño. Por esta razón, se propone reducir los niveles de incertidumbre sobre costos y tiempos de ejecución de los proyectos, a través de un ente asegurador que: i) elimine los problemas de información de los Gores al licitar los proyectos y ii) resuelva los problemas del Ejecutivo al dar condición de rentables a proyectos que podrían tener un mayor costo con ingeniería de proyectos de calidad.
2. Se deben generar también equipos de trabajo sólidos que ayuden a desarrollar proyectos de calidad en las distintas regiones. Existe el peligro de que sólo las grandes regiones, especialmente la Metropolitana, cuenten con equipos competitivos, obteniendo más de lo que les correspondería en igualdad de condiciones. Se aconseja entonces que los fondos a repartir estén basados en reglamentos con indicadores objetivos que midan las diferencias en cali-

[4] Capítulo elaborado por P. Aroca de la Universidad Adolfo Ibáñez, Viña del Mar.

dad de vida y oportunidades, evitando la competencia en la formulación de proyectos.

3. Se propone generar más y mejor información para la toma de decisiones, especialmente en la construcción de indicadores para la asignación de los recursos, como, por ejemplo, la estimación de costos de vida regionales. Esto permitirá estimar adecuadamente las tasas de pobreza y el número de personas en situación de pobreza e indigencia, lo que hoy define una proporción importante de los recursos asignados a las regiones. En la misma línea, una mejor idea de las redes productivas interregionales permitirá una mejor estimación del gasto per cápita del gobierno central en las regiones, distinguiendo gasto asignado y efectivo.
4. El nuevo escenario de descentralización entrega las competencias a los Gores para generar distintos planes que promuevan su desarrollo, cuyo financiamiento puede que dependa de su calidad. Si se promueve la competencia entre las regiones sin equiparar la cancha, ganarán las más grandes, con más recursos o mejores equipos técnicos para formular proyectos. Por lo tanto, políticas más del tipo acción afirmativa o discriminación positiva, probablemente, serán más apropiadas para promover un país más equitativo.

Capítulo 5

Descentralización de la Gestión Presupuestaria: Propuestas de futuro^[5]

1. En países unitarios descentralizados a escala regional, no suelen crearse nuevos impuestos regionales luego de realizadas las reformas políticas, sino que se consolidan mecanismos que promueven una mayor participación de las regiones en la recaudación de impuestos que tienen relación con actividades económicas predominantes y con un impacto en el territorio. Para el caso de la Región de Los Ríos, se propone que exista una participación especial sobre los impuestos que pagan las empresas forestales.
2. Se propone una mayor participación de las regiones en el gasto nacional, aumentando el FNDR como modalidad libre, por medio de la desconcentración del gasto de ministerios o servicios, principalmente de las provisiones que otorga la Subdere. Otra alternativa es crear nuevos instrumentos de financiamiento (por ejemplo, un fondo de convergencia) pero que provengan de nuevos recursos y no se descuenten del FNDR.

[5] Capítulo elaborado por E. Montecinos de la Universidad Austral de Chile, Valdivia.

3. El aumento de recursos fiscales en las regiones debe ir acompañado de un mayor número de profesionales que se desempeñan a escala regional, lo que es esencial para garantizar un buen uso de estos recursos. A nivel municipal también se requiere de reforzamiento de los profesionales que desarrollan proyectos, ya que este nivel de gobierno es el principal formulador de iniciativas para ocupar el FNDR.
4. Se debe optimizar la gestión presupuestaria. Para ello, se debe regionalizar el sistema de provisiones que tiene la Subdere, transferir los montos de libre disposición al FNDR y adecuar los tiempos asociados a los procesos de gestión presupuestaria de los recursos regionales, considerando que el promedio de tiempo entre la aprobación del Core y el comienzo de los procesos de licitación de obras es de cuatro a seis meses.
5. También se debe fortalecer el control de la gestión presupuestaria. La Contraloría Regional realiza una importante labor, pero las auditorías internas no cuentan con recursos humanos suficientes para generar procesos proactivos. El CPLT, por su parte, requiere mayor dinamismo en la retroalimentación a los actores regionales. En definitiva, se debe potenciar lo proactivo y no ser tan reactivo en materias de control, con procesos que permitan identificar y proponer acciones de mejora constante.
6. Existe una problemática de asimetrías de información entre las instituciones públicas y los dirigentes sociales. En este contexto, se sugiere contar con cuentas públicas que tengan un fuerte énfasis en la gestión pública y que existan programas de formación ciudadana permanentes, que permitan resolver en parte estas desventajas de entrada a los espacios públicos de deliberación y control social.
7. Los conflictos entre el gobernador regional y el delegado presidencial potencialmente pueden afectar la gestión presupuestaria, incluida la ejecución de los recursos que se desconcentren a regiones. Por ello, se propone una “Comisión Regional de Coordinación Política”, que integre al gobernador, el consejo regional y al delegado presidencial, y que tenga como principal función garantizar las definiciones presupuestarias de los servicios desconcentrados.

CAPÍTULO 1

Contexto de la descentralización en Chile

Isabel Aninat, Ignacio Casielles, Ignacio Irarrázaval, Clemente Larraín, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez

Los próximos años serán clave para el proceso de descentralización en Chile. En abril de 2021, por primera vez desde la consolidación de la República, se elegirá, por votación directa, a los gobernadores regionales —autoridades que reemplazarán a los actuales intendentes—, marcando así un importante cambio en el poder político de las regiones. Por otra parte, en 2022 entrará en régimen el mecanismo de traspaso de competencias a los gobiernos regionales, un paso fundamental para aumentar las capacidades administrativas regionales.

Estas modificaciones, provenientes de leyes publicadas durante el año 2018, reflejan una demanda de larga data por mayor poder en los gobiernos subnacionales (municipales y regionales), en línea con procesos de mayor descentralización y de autonomía local ocurridos en otras partes del mundo. Este impulso, si bien tiene riesgos políticos y administrativos asociados, puede generar beneficios para la población en términos de la provisión de bienes y servicios, la participación en la toma de decisiones, la reducción de las desigualdades territoriales y la mayor legitimización del sistema político.

Por tanto, en Chile, donde existen importantes desigualdades territoriales y un exacerbado centralismo en la toma de decisiones, avanzar hacia un modelo más descentralizado puede ser una oportunidad. Frente a las demandas de mayor participación y por reducción de la desigualdad que surgieron con fuerza especialmente en la crisis social y política de fines de 2019, la descentralización permite avanzar hacia nuevas formas de gobierno que sean capaces de fomentar la participación ciudadana, disminuir las inequidades y acercarse a las demandas de la población.

Considerando que el foco de este trabajo es plantear propuestas en el ámbito fiscal que contribuyan al proceso de descentralización del país —en especial a nivel regional—, este capítulo se aboca a describir el punto de partida, mediante

una revisión general de la discusión sobre descentralización y el estado actual de Chile en esta materia. Para ello, en la primera sección, se conceptualizan brevemente las principales ideas y argumentos de la discusión sobre descentralización. A continuación, se muestra el nivel de descentralización en nuestro país poniéndolo en contexto internacional. Luego se muestran los principales resultados de desarrollo social y económico de las distintas regiones, así como las brechas entre ellas, mostrando también resultados a nivel de municipios. Posteriormente, se describen las modificaciones legales que se han implementado en los últimos años en materia de descentralización. Y, finalmente, se señalan conclusiones generales sobre la materia.

1. ¿Por qué descentralizar? /

1.1. Conceptualización de la descentralización

La descentralización es un proceso ampliamente estudiado, en que se traspasan funciones y responsabilidades desde el gobierno central a otros niveles subordinados. Por lo general, se reconocen tres tipos distintos de descentralización, según las características del proceso y los objetivos que pretenden conseguir (Irrarázaval y Pérez, 2009).

En primer lugar, la *descentralización administrativa* se refiere al grado de independencia con que cuentan los gobiernos subnacionales para cumplir las responsabilidades que tienen asignadas. Esto se manifiesta en la autonomía para administrar recursos y personal o, bien, en la capacidad de tomar decisiones sobre el modo de abordar ciertas tareas.

En segundo lugar, la *descentralización política* se refiere a la capacidad real de la ciudadanía de participar en la toma de decisiones relevantes y supervisar la gestión de las autoridades locales. Generalmente, esto se manifiesta a través de mecanismos democráticos de decisión, como espacios de participación política, mecanismos de decisión directa, elección de autoridades y presupuestos participativos; así como a través de sistemas de rendición de cuentas.

Finalmente, la *descentralización fiscal* se relaciona con la forma en que se distribuyen los recursos entre los distintos niveles de gobierno. Este es un concepto bidimensional, ya que considera, por un lado, la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos en general, tanto para los ingresos como para los gastos; y, por otro, las competencias y capacidades con que cuentan los gobiernos subnacionales para disponer libremente de esos recursos (Letelier, 2012).

1.2. Ventajas y oportunidades de la descentralización

En la literatura especializada se reconocen distintos beneficios de la descentralización en general, y de la descentralización fiscal en específico. En primer lugar, existe consenso sobre el efecto positivo de la autonomía local en una mejor asignación de los recursos, debido a que los niveles más locales de gobierno contarían con más información para tomar decisiones que afectan a la comunidad. Ello permitiría que los servicios públicos sean más adecuados a las necesidades de las personas. Especialmente en el caso de las políticas locales —educación, seguridad, salud, entre otras—, la demanda de cada comunidad se ajustaría a sus propias características, por lo que contar con la provisión de bienes y servicios públicos acordes a las propias necesidades, permitiría una función pública más eficiente (Letelier, 2012; Yáñez, 1993).

Un segundo argumento a favor de la descentralización tiene que ver con la existencia de bienes públicos locales; es decir, aquellos que generan beneficios en un área geográfica limitada. En este caso, las personas podrían influir sobre su provisión no sólo a través del proceso político, sino que también decidiendo dónde vivir. De este modo, los gobiernos locales tenderían a ofrecer servicios adecuados a las necesidades y preferencias de sus votantes, compitiendo por atraer residentes, y especializándose para suplir las necesidades de grupos específicos. Si las decisiones sobre la provisión de bienes y servicios públicos fueran centralizadas y homogéneas, los distintos grupos no podrían recibir más de aquello que prefieren (Letelier, 2012). Es necesario mencionar que esta forma de “voto con los pies” se ve limitada, en la práctica, por distintas restricciones a la libertad de movimiento, y por los costos que puede significar relocalizarse.

Además de permitir una mejor asignación de bienes públicos locales, la descentralización permitiría que se aplique el principio del beneficio^[1] como el criterio para financiar estos servicios. De este modo, se considerarían los beneficios obtenidos por la ciudadanía en el cobro de los bienes y servicios públicos, llevando a un funcionamiento más eficiente y equitativo del gobierno (Yáñez, 1993).

Junto con lo anterior, la descentralización contribuiría a que las comunidades se involucren más en las políticas públicas, llevando a mayores niveles de supervisión y monitoreo de las autoridades por parte de la ciudadanía (Irarrázaval y Pérez, 2009). Además, se daría una mayor competencia entre los distintos gobiernos locales buscando ofrecer una mejor gestión, ya que aquellos que no cumplan con los requisitos

[1] Este principio establece que la carga impositiva debe ser distribuida entre los contribuyentes de acuerdo con los beneficios que reciben por la provisión de bienes públicos.

establecidos por los votantes tenderían a perder apoyo, mientras que los que entreguen mejores condiciones contarían con soporte para potenciar la calidad de sus servicios. En la misma línea, la administración local tendría también más incentivos para innovar, buscando solucionar los problemas de la ciudadanía a través de nuevas soluciones creativas (Letelier, 2012).

Respecto al efecto político que podría tener el fortalecimiento de los niveles locales de gobierno, se ha documentado que contar con administraciones locales más descentralizadas puede fomentar la estabilidad, mediante la disminución de tensiones entre regiones, el surgimiento de líderes políticos que colaboren entre sí y el aumento de personalidades independientes de los partidos políticos (OECD, 2019a). Más aún, un sistema político descentralizado puede llevar a que la ciudadanía se involucre más activamente en los procesos políticos, promoviendo la participación democrática y permitiendo que las autoridades y las instituciones se revistan de mayor legitimidad (Faguet et al., 2014).

En el caso chileno, las movilizaciones surgidas a fines del 2019 permiten observar también una mayor legitimidad de los actores políticos locales. La encuesta Termómetro Social, levantada tras el estallido de las demandas ciudadanas, revela que los alcaldes son las autoridades políticas que se perciben con mayor disposición a reconocer el conflicto y las demandas, así como a tomar decisiones para su resolución. Asimismo, los alcaldes son las autoridades en las que se deposita más confianza (Núcleo Milenio en Desarrollo Social y Centro de Microdatos, 2019). De manera similar, la Encuesta CEP (diciembre 2019) muestra, consistentemente, que desde el año 2015 hay un mayor nivel de confianza en las municipalidades con respecto al gobierno central. La misma encuesta muestra también que los alcaldes son más valorados en cuanto a su capacidad de respuesta en torno a la crisis social de octubre de 2019, respecto de otras autoridades públicas como Gobierno, Congreso y Tribunales de Justicia. De este modo, pareciera que la ciudadanía reconoce que las autoridades locales tienen una mayor capacidad de atender los problemas de la sociedad, y una mayor disposición a actuar frente a ellos, por lo que entregarles mayores capacidades para tomar decisiones vinculantes podría llevar a soluciones mejor aceptadas por las personas.

Complementariamente, se ha documentado que el proceso de descentralización puede llevar a una distribución más equitativa de los recursos entre los territorios, ayudando a que las regiones más rezagadas en términos económicos avancen en cerrar brechas respecto de las que cuentan con mejores índices de desarrollo (OECD, 2019a). En el caso de Tanzania, por ejemplo, la reforma de descentralización consiguió reducir las desigualdades espaciales y fomentar el desarrollo rural (Maro, 1990). Los casos de Colombia y Chile, por otra parte, muestran que

descentralizar el gasto en salud en el nivel municipal puede disminuir, o al menos mantener estables, las desigualdades entre distintas municipalidades (Bossert et al., 2003).

Finalmente, la evidencia internacional muestra que la descentralización, especialmente cuando es fiscal, tiene efectos positivos sobre la satisfacción de las personas con su vida. Estudios realizados que comparan datos internacionales permiten observar efectos significativos de una mayor devolución del gasto y la recaudación pública al nivel local, sobre el bienestar subjetivo de las personas (Bjørnskov et al., 2008; Diaz-Serrano y Rodríguez-Pose, 2012).

1.3. Riesgos de descentralizar

Pese a los beneficios de la descentralización, existen argumentos que llevan a cuestionar su aplicación en algunos casos. En primer lugar, es importante destacar que los efectos positivos ocurrirían especialmente para el caso de la provisión de bienes públicos locales; es decir, aquéllos cuyo nivel óptimo varía en distintas jurisdicciones. Para el caso de los bienes públicos nacionales, que se demandan de forma homogénea en todo el país, descentralizar las decisiones sobre su asignación llevaría a un caso subóptimo, con una provisión menor a la eficiente (Yáñez, 1993), y significaría arriesgar la pérdida de economías de escala (Bahl y Bird, 2018). Por lo mismo, se dice podría llevar a una menor eficiencia del aparato público (Yáñez, 1993). La existencia de economías de ámbito podría verse afectada al asignarse los recursos en el nivel local. En general, se reconoce que, en los hechos, las burocracias centrales son más eficientes que las locales, debido a que pueden atraer a personas más calificadas —ya que ofrecen más posibilidades de desarrollo profesional— y a que cuentan con una mayor capacidad de inversión (Prud'homme, 1995).

En el caso de descentralización de la generación de ingresos, esto podría tener efectos distributivos negativos dado que se beneficiaría a las zonas con más recursos, las que a la vez atraerían más inversión, profundizándose así las diferencias territoriales. Por otra parte, alcanzar ciertos pisos mínimos de bienestar y la superación de las desigualdades podrían considerarse objetivos nacionales, por lo que su concreción sería un bien público no-local, debiendo buscarse su logro de forma centralizada (Prud'homme, 1995).

Respecto a la entrega de atribuciones fiscales, existiría el riesgo de que las jurisdicciones locales entren en una competencia por ofrecer niveles de impuestos más bajos, buscando ser elegidas por las empresas, llevando a un daño en el equilibrio fiscal general. Además, podría ocurrir que cada gobierno local recurra al endeudamiento para financiar sus actividades, lo que, a nivel agregado, podría llevar

a un déficit fiscal insostenible (Prud'homme, 1995). Por otra parte, la capacidad de estabilización macroeconómica del gobierno central puede verse entorpecida ante decisiones fiscales tomadas por los gobiernos locales (Bahl y Bird, 2018).

Finalmente, existen preocupaciones respecto a la cercanía de los gobiernos descentralizados con grupos de interés locales, lo que podría llevar a prácticas de clientelismo y de captura por parte de caudillos y de las élites de la zona (Letelier, 2012). En general, las decisiones a nivel local serían tomadas con mayor discrecionalidad, lo que daría espacio para que se desarrollen prácticas de corrupción política (Prud'homme, 1995).

Teniendo en cuenta los argumentos que existen a favor y en contra del proceso de descentralización, es necesario, ante esta decisión, evaluar los beneficios y costos que traerían distintas alternativas de devolución de competencias a los gobiernos subnacionales en Chile. En cualquier caso, esta evaluación debe considerar las capacidades institucionales instaladas en los distintos niveles de gobierno, así como sus posibilidades de desarrollo y los riesgos políticos y de gestión asociados. Ello, puesto que los procesos de descentralización distan de ser sólo teóricos, teniendo, por el contrario, elementos profundamente operativos.

2. La descentralización chilena en el contexto internacional /

La preocupación por la descentralización en Chile ha sido documentada a partir del bajo nivel de autonomía en el gasto con que cuentan los gobiernos locales y de las fuertes desigualdades territoriales existentes en el país. Más aún, los gobiernos subnacionales apenas cuentan con atribuciones para generar recursos propios; las transferencias que reciben del nivel central están, en su mayoría, condicionadas, y las políticas públicas están definidas desde el nivel nacional (OECD, 2017).

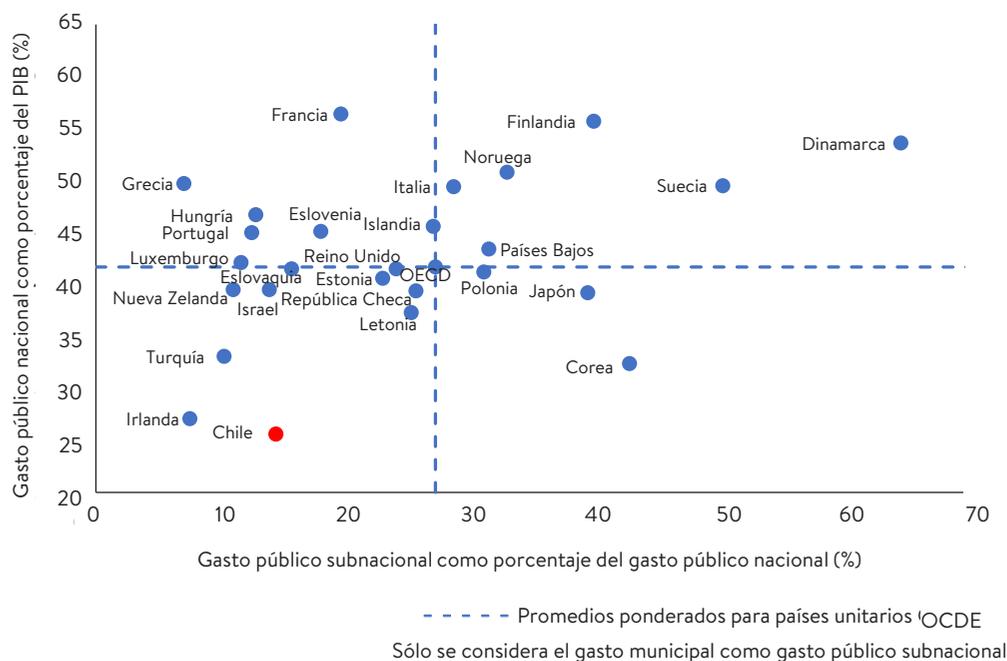
Como se puede ver en el Gráfico 1, Chile cuenta con un bajo nivel de gasto público total, en el contexto de los países unitarios pertenecientes a la OCDE, con 25,6 por ciento del PIB, lo que lo deja en el último lugar (si se considera a los países federados, sólo México queda más abajo). Esta información, dispuesta en el eje vertical, refleja la magnitud de los bienes y servicios ofrecidos por el gobierno general considerando todos sus distintos niveles, y posiciona a nuestro país muy por debajo del promedio OCDE para países unitarios, que se ubica en 41,7 por ciento.

Por otra parte, el gasto público en Chile se encuentra altamente centralizado, siendo sólo el 14,5 por ciento de administración subnacional^[2], lo que se muestra en

[2] Para esta medición, la OCDE sólo considera el gasto del sector municipal.

el eje horizontal del Gráfico 1. Aunque Chile está sobre varios países, se encuentra, nuevamente, por debajo del promedio OCDE para países unitarios (27,4 por ciento). Por lo general, los países que están sobre el promedio son naciones escandinavas o asiáticas con altos niveles de desarrollo económico.

GRÁFICO 1 Gasto público y gasto subnacional en países unitarios OCDE, 2016 (%)



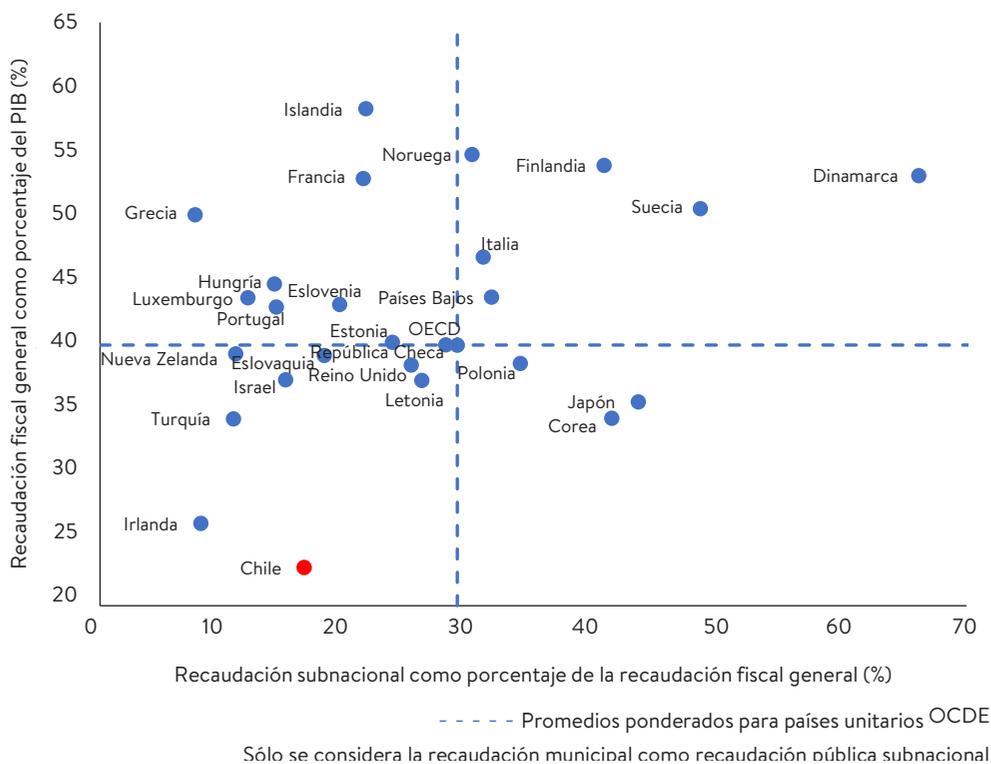
Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos Subnational government structure and finance y Population Statistics, OECD, 2019b. Disponibles en stats.oecd.net.

El cruce de ambas dimensiones, entonces, sitúa a Chile como un país de bajo gasto público y de baja descentralización fiscal. Es importante mencionar, de todos modos, que los datos anteriormente mostrados reflejan sólo el gasto en el nivel municipal, pues estas unidades son las únicas realmente autónomas en la gestión local.^[3] Si se considera también el gasto público en el nivel regional—incluyendo los programas de gastos de funcionamiento y de inversión regional—, el nivel de gasto subnacional aumenta. Así, para el año 2018, el gasto municipal correspondió al 14,8 por ciento del gasto general, mientras que el gasto regional alcanzó el 2,5 por ciento. En total, enton-

[3] La información OECD únicamente considera dentro del gasto de los gobiernos subnacionales los gastos municipales, y no incluye el gasto sectorial del gobierno central que puede igualmente beneficiar a los habitantes de esos territorios. Este mismo criterio se aplica para los Gráficos 1 y 2.

ces, si bien el gasto subnacional se eleva hasta el 17,3 por ciento del gasto general,^[4] aún está muy por debajo del promedio OCDE.

GRÁFICO 2 Recaudación fiscal y recaudación subnacional en países unitarios OCDE, 2016 (%)



Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos Subnational government structure and finance y Population Statistics, OECD, 2019b. Disponibles en stats.oecd.net.

En el caso de la recaudación fiscal, los datos muestran una realidad similar. Como se puede observar en el Gráfico 2, Chile es el país OCDE con el menor nivel de recaudación fiscal (en el eje vertical), con 22,9 por ciento del PIB. Esta recaudación, además, se encuentra fuertemente centralizada (como se ve en el eje horizontal), pues sólo el 16,5 por ciento de los impuestos recolectados provienen de la recaudación local.^[5] Nuevamente, Chile se ubica bajo el promedio OCDE para países

[4] Estos cálculos están realizados a partir de los datos presentados en las Estadísticas de las Finanzas Públicas 2009-2018 y en los Informes de Ejecución Presupuestaria, publicados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

[5] Al igual que en el caso del gasto subnacional, la recaudación subnacional únicamente considera la recaudación municipal. De todos modos, si se agregara lo recaudado a nivel regional, la cifra no tendría cambios significativos, debido al casi nulo nivel de recolección impositiva de los gobiernos regionales.

unitarios, siendo caracterizado como un país de baja recaudación y baja descentralización.

En el contexto latinoamericano, los países líderes tanto en gasto como en recaudación subnacional son los federales: Argentina, Brasil y México. Entre los Estados unitarios destacan Colombia, con fuerte gasto y recaudación subnacional, así como Perú, con altos niveles de gasto local. En este escenario, Chile se ubica cercano a países como Ecuador y Honduras, por sobre las naciones centroamericanas, que en general tienen los niveles de recaudación y gasto subnacional más bajo (OECD y UCLG, 2016).

Al observar la desigualdad territorial, se verifica que Chile alcanza niveles medios de inequidad, mejores a los de los demás países latinoamericanos medidos en el Índice de Equidad Territorial respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Según estos resultados, las provincias chilenas cuentan con alta equidad en el acceso a educación y agua, mientras muestran altos niveles de desigualdad en la lucha contra la pobreza y contra la malnutrición (RIMISP, 2018).

En términos económicos, datos de la OCDE muestran que la desigualdad entre las regiones de Chile es alta, con brechas de PIB per cápita que se sitúan sobre el promedio del bloque. Sin embargo, en el período 2011-2016 las regiones chilenas mostraron una alta convergencia en términos de crecimiento económico, con un incremento del PIB mucho mayor en las más rezagadas, respecto a los territorios más desarrollados (OECD, 2018).

El bajo nivel de descentralización en Chile, que evidencian las cifras presentadas, ha sido materia de discusión técnica y política durante un largo tiempo, con distintas iniciativas y reformas más bien parciales. Algunos ejemplos incluyen la creación de nuevas regiones (Arica y Parinacota y Los Ríos en 2007 y Ñuble en 2017), reformulaciones del Fondo Común Municipal, discusiones sobre las inversiones regionales y los programas de convergencia de regiones extremas y/o rezagadas, y algunos derechos y patentes específicos. Durante los últimos años, esta preocupación tomó fuerza con la conformación de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). En su informe,^[6] esta instancia recomendó priorizar la tramitación legislativa de las leyes de (i) transferencia de competencias, (ii) elección directa de intendentes y (iii) rentas regionales, buscando avanzar en las tres dimensiones conceptuales de la descentralización. Las dos primeras recomendaciones se hicieron realidad, con la reforma constitucional que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional (Ley N° 20.990), y las dos leyes

[6] Disponible en <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>

que acompañan dicha reforma: la Ley N° 21.073, que regula la elección de gobernadores regionales, y la Ley N° 21.074, de fortalecimiento de la regionalización del país, que incluye un mecanismo para el traspaso de competencias. La recomendación sobre rentas regionales, sin embargo, a la fecha sigue pendiente, existiendo un compromiso de la actual administración por ingresar un proyecto de ley al Congreso.

3. Resultados socioeconómicos de las regiones en Chile /

3.1. Desarrollo económico de las regiones

Las regiones de Chile han tenido trayectorias económicas diferentes, que las han llevado a especializarse en industrias específicas: la minería es prioritaria en el norte y O'Higgins; la manufactura es el sector principal en Valparaíso y el sur; los servicios personales lideran en Arica y Parícuta, el Maule y La Araucanía; la pesca es la mayor industria en Aysén, y la Región Metropolitana está dominada por los servicios financieros y empresariales (PNUD, 2018).

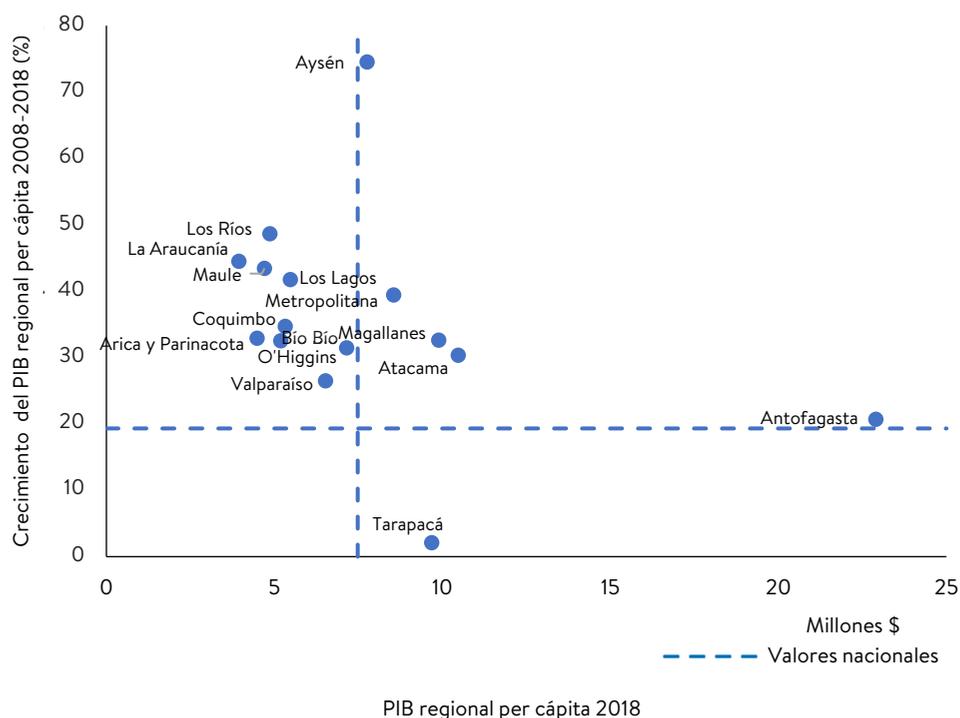
Por las distintas industrias a que están abocadas y por el tamaño de las regiones, las magnitudes de sus productos internos brutos son muy distintas, variando desde \$ 864 mil millones, en Aysén, hasta \$ 64.685 mil millones en la Región Metropolitana, con una media de \$ 9.350 mil millones.^[7]

Al ser ponderados por la población de cada región, se puede obtener una medida más certera de la riqueza relativa de cada una (gráfico 3). Con este cálculo, se llega a que la región con el mayor PIB per cápita es Antofagasta, donde los ingresos superan los \$ 22 millones anuales por persona, mientras la región con menores ingresos es La Araucanía, donde el PIB per cápita se ubica bajo los \$ 4 millones anuales. La media para todas las regiones, en este caso, se ubica cerca de los \$ 7,8 millones anuales.

Al observar la evolución del PIB regional per cápita en el período 2008-2018, se nota que, en general, ha habido un aumento del desempeño económico en todas las regiones. Esto es especialmente cierto en las regiones del sur (Aysén, Los Ríos, La Araucanía, Los Lagos). Por otra parte, Tarapacá sólo muestra un crecimiento de 2,1 por ciento.

[7] Datos para 2018, obtenidos del Observatorio Regional, Subdere.

GRÁFICO 3 PIB regional per cápita (2018) y crecimiento del PIB regional per cápita 2008-2018 (%)



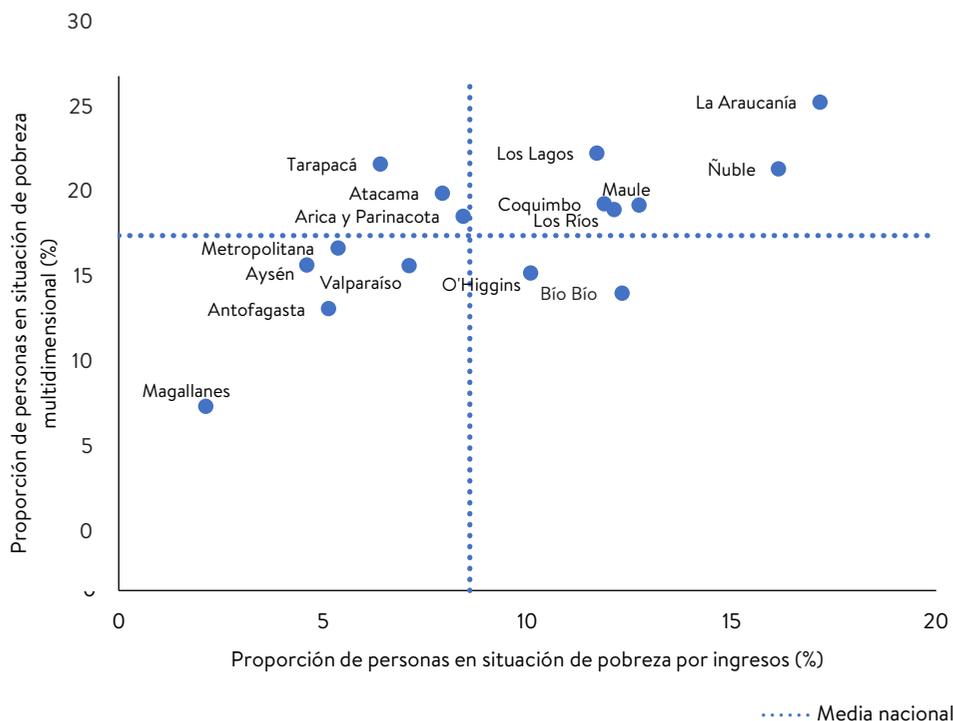
Fuente: elaboración propia a partir de PIB regionales, Banco Central de Chile, y estimaciones de población, INE.

3.2. Bienestar social en las regiones

Así como los niveles de ingresos brutos en las regiones varían ampliamente, los indicadores socioeconómicos también presentan un gran rango. En el caso de la pobreza por ingresos, por ejemplo, se observan diferencias importantes, variando los valores desde 2,1 por ciento (Gráfico 4) de la población en Magallanes hasta 17,2 por ciento en La Araucanía.

Observando la pobreza multidimensional —que considera indicadores en las dimensiones de educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, y redes y cohesión social—, los resultados muestran un panorama similar. Nuevamente, Magallanes tiene los menores niveles de pobreza multidimensional, con 10,8 por ciento, mientras que La Araucanía alcanza los niveles más altos del país, con 28,5 por ciento.

GRÁFICO 4 Pobreza por ingresos y pobreza multidimensional por región (%)



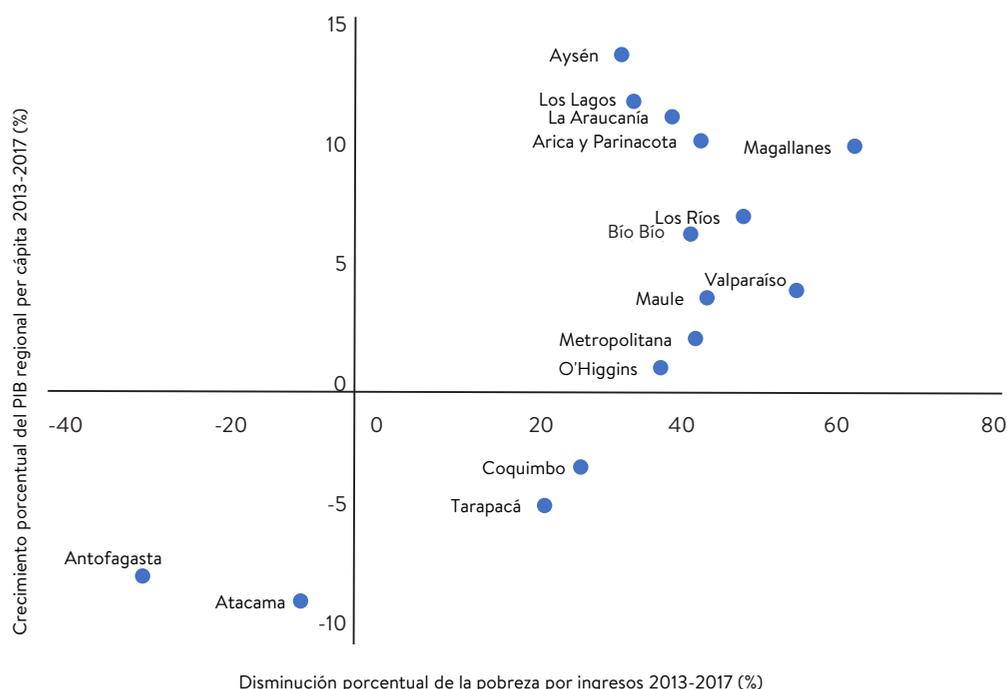
Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Casen 2017, Ministerio de Desarrollo Social.

En el Gráfico 4 se puede observar, además, la relación entre ambas mediciones de pobreza, quedando en evidencia que las regiones con mayores niveles de pobreza por ingresos son también las que tienen mayores niveles de pobreza multidimensional.

3.3. Desarrollo social y económico de las regiones

A partir de los datos anteriores, es posible ver ciertos patrones de desarrollo que se han manifestado en los últimos años. Como se muestra en el Gráfico 5, el crecimiento económico de las regiones, en términos per cápita, ha estado asociado a la reducción de la pobreza. Las dos regiones que han visto un aumento en la tasa de pobreza (Antofagasta y Atacama) se ubican entre las que han tenido un menor crecimiento económico per cápita. Esta relación refleja la importancia de promover el crecimiento equitativo de las regiones, buscando disminuir las desigualdades territoriales.

GRÁFICO 5 Disminución relativa de la pobreza por ingresos y aumento relativo en el PIB regional per cápita 2013-2017 (%)



Fuente: elaboración propia a partir de Encuestas Casen 2013-2017, Ministerio de Desarrollo Social; PIB regionales, Banco Central de Chile, y estimaciones de población, INE.

3.4. Tendencias de convergencia y divergencia

Dado que existen diferencias en los niveles de desarrollo económico y social de las regiones, es relevante observar las tendencias que muestra la evolución de estas variables, buscando explorar si los resultados obtenidos por las distintas regiones tienden a converger, con valores cada vez más similares; o bien, a divergir, aumentando las brechas. Examinar la forma en que evolucionan los resultados de las regiones desde esta perspectiva permite evaluar si existe una superación de las diferencias territoriales, y si hay presencia de una mayor equidad (Antonescu, 2014).

El concepto de convergencia se utiliza ampliamente en el análisis macroeconómico para observar si los niveles de producción de varias economías tienden hacia un estado estacionario común. Si distintas economías sólo se diferencian por sus niveles de capital inicial —es decir, tienen iguales tasas de ahorro, de crecimiento poblacional y de depreciación de capital—, entonces, dado que el capital presenta rendimientos decrecientes, se esperaría que las economías con menor producción

crezcan más rápido, hasta alcanzar a las más desarrolladas (Senger y Mulquin, 2012). Esta misma concepción puede aplicarse a territorios dentro de un mismo país. Al respecto, la evidencia internacional muestra resultados que apuntan en direcciones opuestas, con algunos estudios que establecen la existencia de convergencia regional en algunos países, mientras que otros concluyen lo contrario (Mikulić et al., 2013). Estos resultados contrastantes pueden deberse a diferencias en las características económicas de las regiones estudiadas o, bien, pueden responder a las distintas formas de medir la evolución de la productividad y los ingresos, ya que las diferentes medidas de convergencia capturan diversos aspectos de la trayectoria de las economías analizadas (OECD, 2016).

En el caso de las economías regionales en Chile, la evidencia apunta a que ha existido un proceso de convergencia. Duncan y Fuentes (2005), usando distintas medidas de convergencia, revelan esta tendencia entre 1960 y 2000, concluyendo que la nivelación del PIB regional avanza, aunque lentamente, con tasas menores al 1 por ciento anual. Corvalán y Pezo (2012), al estudiar el período 1960-2009, encuentran resultados similares para el PIB per cápita regional, respaldándose la hipótesis de convergencia en este período. Ambos estudios reportan medidas de convergencia tipo β ,^[8] reflejando la relación entre el nivel basal y el crecimiento, y de convergencia tipo σ ,^[9] mostrando la dispersión de la variable.

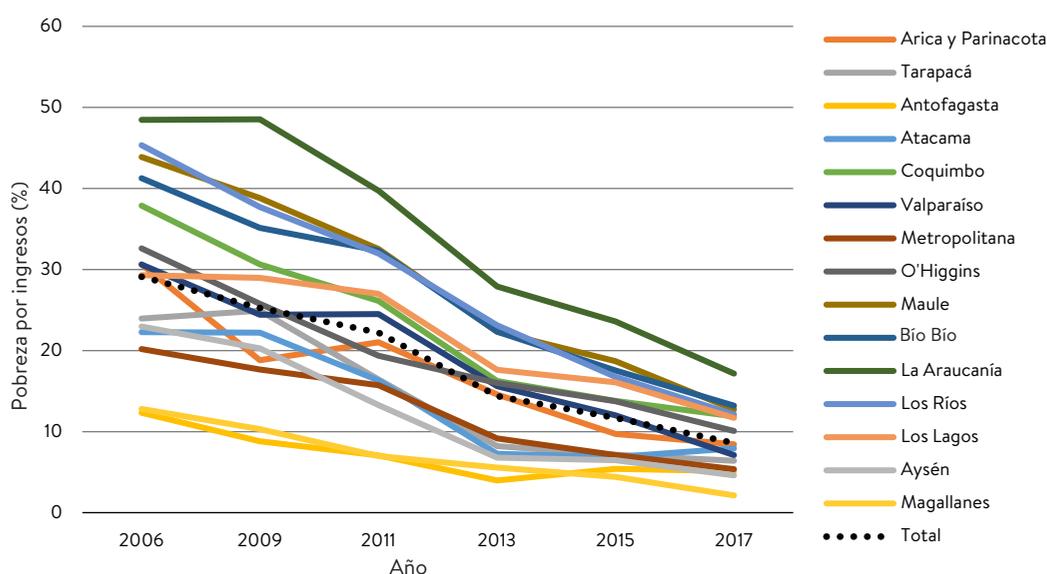
Ejercicios realizados para este trabajo, aplicando las mismas mediciones al período 2008-2018, muestran la misma tendencia hacia la convergencia en el PIB regional per cápita, con convergencia tipo β significativa, y en niveles similares a los reportados por Corvalán y Pezo (2012). El rápido crecimiento en las regiones del sur, junto a un desarrollo más lento en las del norte, ha sido importante en este proceso, pues ha significado un acercamiento en el nivel de ingresos per cápita entre las regiones. Los datos observados muestran también la presencia de convergencia tipo σ ; es decir, menor variabilidad en el PIB per cápita regional, reflejando menores diferencias entre las regiones.^[10]

[8] La convergencia tipo β refleja la relación negativa entre la tasa de crecimiento de la variable y el nivel inicial. Es decir, evidencia que las regiones con niveles iniciales más bajos crecen más rápido. Aquí se calculó de la forma $\frac{y_{i,T}-y_{i,0}}{T} = \alpha + \beta y_{i,0} + u_{i,0}$, donde y es el logaritmo del PIB per cápita. El valor estimado de β fue $\{-0,0168\}$, con un valor p de $\{0,009\}$.

[9] La convergencia tipo σ refleja la reducción en la varianza en la variable de interés. En este caso, se observa que el PIB per cápita regional (en escala logarítmica) pasó de tener una varianza de 0,29 en 2008, a 0,20 en 2018, lo que comprueba la presencia de este tipo de convergencia.

[10] Además del análisis de convergencia β y σ , Duncan y Fuentes (2005) realizan pruebas de raíz unitaria a la serie de datos regionales, lo que permite establecer la presencia de estacionariedad en tendencia, lo que predice convergencia β con mayor robustez. Dado que en este documento sólo se consideró el período 2008-2018, no se replicó este análisis, ya que los tests estadísticos que permiten probar la hipótesis de raíz unitaria requieren de series de tiempo con una mayor cantidad de períodos.

GRÁFICO 6 Evolución de la pobreza por ingresos (%) por región



Fuente: elaboración propia a partir de Encuestas Casen 2006-2017, Ministerio de Desarrollo Social.

Por otra parte, el análisis de convergencia también puede aplicarse a variables socioeconómicas distintas al PIB per cápita. Al observar el desarrollo social de las regiones, se verifica que entre 2006 y 2017 todas han disminuido fuertemente su nivel de pobreza por ingresos, alcanzando mayor bienestar, como se puede ver en el Gráfico 6. Dado que las regiones que más han logrado reducir este indicador son las que tenían mayor incidencia de pobreza, el rango de valores ha disminuido drásticamente, existiendo menores diferencias entre los valores extremos. Sin embargo, el valor de convergencia tipo β no es significativo, no existe convergencia tipo σ y los coeficientes de variación^[11] muestran que, dentro de los valores alcanzados, existe mayor variabilidad. Esto refleja que, pese a las mejoras generales de nivel, no existe convergencia en el indicador de pobreza por ingresos.

Otras variables de resultados socioeconómicos muestran dificultades para establecer una tendencia general de convergencia en el período 2006-2017. Como se

[11] Se calcula dividiendo la desviación estándar por la media, lo que permite contar con una medida de variabilidad que no depende de la unidad de medida de la variable. Cuando el coeficiente de variación disminuye, es posible observar convergencia.

TABLA 1 Medias y coeficientes de variación para valores regionales de variables socioeconómicas

Variable	Parámetro	2006	2017
Pobreza por ingresos	Media	30,3%	9,1%
	Coef. Variación	37,6%	44,9%
Ingreso autónomo medio del hogar \$	Media	647.145	817.779
	Coef. Variación	22,8%	24,3%
Años promedio de escolaridad (15 años o más)	Media	9,8	10,9
	Coef. Variación	6,7%	5,8%
Déficit habitacional cuantitativo cada mil habitantes	Media	27,0	22,1
	Coef. Variación	37,1%	49,5%
Tasa de afiliación al sistema de pensiones en población económicamente activa *	Media	53,3%	65,7%
	Coef. Variación	14,6%	7,9%

* El año base no es 2006, sino 2009.

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas Casen 2006-2017.

puede ver en la Tabla 1,^[12] los ingresos autónomos del hogar han experimentado un alza, la que se traduce en mejoras en los promedios de todas las regiones, lo que va acompañado de un aumento sutil en el coeficiente de variación. Los años promedio de escolaridad también muestran un aumento en todas las regiones, con una reducción en la variabilidad. El déficit de viviendas per cápita muestra que algunas regiones han mejorado, mientras que otras han empeorado, lo que lleva a un aumento del coeficiente de variación. En el caso de la afiliación al sistema previsional, los datos muestran que casi todas las regiones han mejorado (Antofagasta es la única excepción), con una disminución de la variabilidad.

Estos resultados dejan claro que, junto con un progreso transversal en la situación económica de las distintas regiones, existe convergencia de los PIB per cápita. Pero, por otro lado, a pesar de una mejora general en los indicadores de desarrollo social durante los últimos años, ella no ha estado asociada a un proceso de convergencia en estas variables.

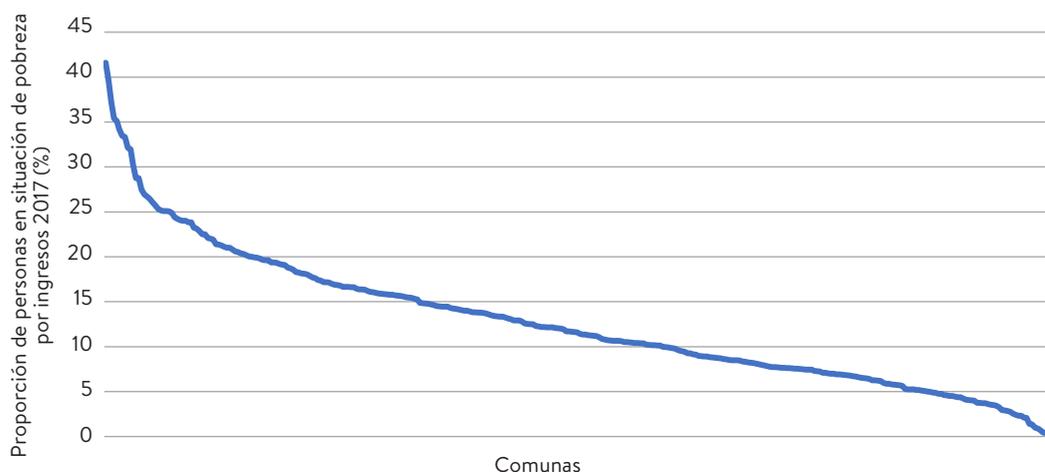
[12] Si bien la Tabla 1 sólo reporta la tendencia a través del coeficiente de variación, cabe mencionar que los análisis de convergencia tipo β y σ muestran los mismos resultados. De las variables reportadas, únicamente los años promedio de escolaridad y la tasa de afiliación al sistema de pensiones tienen coeficientes β negativos significativos, y son también las únicas que muestran una reducción de σ . Las demás variables no consiguen significancia estadística para β , y muestran divergencia en la varianza.

4. Situación de los municipios en Chile /

4.1. Resultados socioeconómicos de las comunas en Chile

Los indicadores de pobreza presentan una gran variabilidad al ser analizados a nivel comunal.^[13] La pobreza por ingresos, por una parte, varía entre 0,1 por ciento en la comuna de Vitacura, en la Región Metropolitana, hasta 41,6 por ciento en Cholchol, en la Región de La Araucanía. La media de las proporciones de población en situación de pobreza de las distintas comunas es 12,7 por ciento, con una desviación estándar de 7,5 por ciento, lo que refleja la alta variación. En el Gráfico 7 se puede ver una curva que muestra el indicador de pobreza por ingresos para todas las comunas, considerando pobreza extrema y no extrema, evidenciando la existencia de un grupo pequeño de comunas con muy alta pobreza, así como otro de comunas con muy baja pobreza.

GRÁFICO 7 Proporción de personas en situación de pobreza por ingresos (%) por comuna, 2017



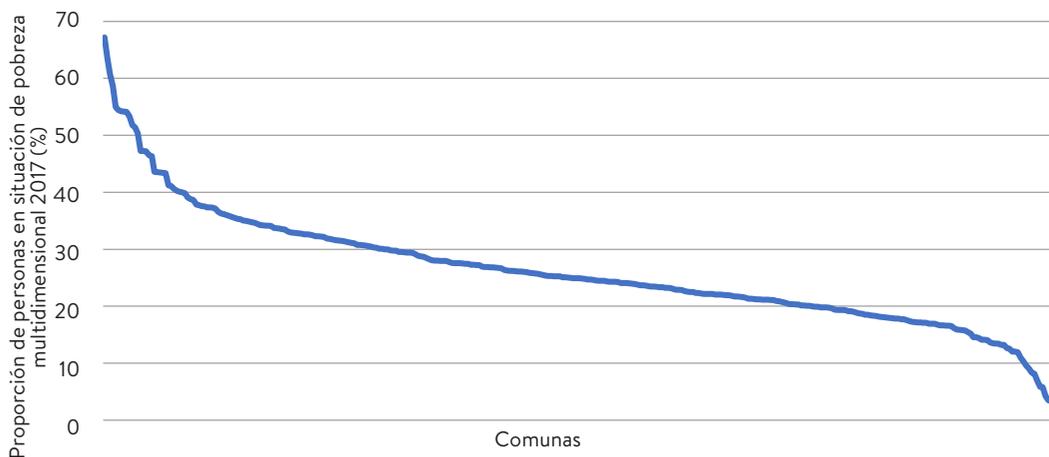
Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones Ministerio de Desarrollo Social, 2017.

En el caso de la pobreza multidimensional, la variabilidad es aún más notoria, con un rango que va desde 0,6 por ciento en Timaukel, en Magallanes, hasta 67,2 por ciento en General Lagos, en la Región de Arica y Parinacota. Para este indicador, la

[13] El análisis a nivel comunal se realizó usando las estimaciones de pobreza por ingresos y multidimensional, elaboradas usando una metodología de estimación para áreas pequeñas, y publicadas por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadores/datos_pobreza_comunal.php.

media de las comunas se sitúa en 26,1 por ciento, y la desviación estándar alcanza 10,2 por ciento. En el Gráfico 8 se muestra una curva con los valores que presentan las comunas del país, donde se puede ver claramente la existencia de una línea media, con dos sectores extremos muy diferenciados.

GRÁFICO 8 Proporción de personas en situación de pobreza multidimensional (%) por comuna, 2017



Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones Ministerio de Desarrollo Social, 2017.

5. Modificaciones recientes a la regionalización en Chile /

Como se señaló anteriormente, en febrero de 2018, se publicaron las dos leyes referidas a la descentralización del país (Leyes N° 21.073 y 21.074) que acompañan la reforma constitucional que establece la elección directa del gobernador regional (Ley N° 20.990). Estas reformas legales tendrán importantes consecuencias en la gestión pública. En abril de 2021 se elegirán por votación directa los gobernadores regionales y asumirán los nuevos delegados presidenciales. En paralelo, desde el año 2018, se ha comenzado la implementación del mecanismo de transferencia de competencias, que operará con un período restringido de implementación piloto entre 2018 y 2022, para luego entrar en régimen. Estas reformas introducirán cambios significativos en el modelo de descentralización del país, al modificar la actual Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175, del año 1992 y otras leyes complementarias.

A continuación, se realiza una breve reseña de los cambios que introduce la Ley N° 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización respecto de la ley sobre Gobier-

no y Administración Regional, en atención al escenario que configura para la administración del Estado en la región.^[14]

- **Crea la figura de delegado presidencial regional**

El delegado presidencial regional será el representante del Presidente de la República en la región. Además, dirigirá las tareas de gobierno interior y orden público por mandato del Presidente, y coordinará los servicios públicos que operan en la región y que se relacionan con el Presidente de la República a través de un ministerio.

Se trata de un cargo nuevo, que reunirá gran parte de las funciones que actualmente desempeña el intendente regional.

- **Crea la figura de gobernador regional**

El gobernador regional será el órgano ejecutivo del Gobierno Regional (Gore) y quien presidirá el Consejo Regional (Core). Será el jefe superior de los servicios administrativos del Gobierno Regional. Dentro de sus funciones estará el proponer al Core el proyecto de presupuesto regional y la distribución de los recursos del programa de inversión regional. Además, deberá formular las políticas para el desarrollo de la región. El gobernador regional es quien podrá solicitar al Presidente de la República, previa aprobación del Core, la transferencia de una o más competencias.

Los gobernadores regionales durarán cuatro años en el cargo, y para ser electo gobernador se requerirá el 40 por ciento o más de los votos válidamente emitidos. Si no se logra ese umbral, habrá segunda vuelta entre las dos primeras mayorías. La primera elección para este cargo se realizará en abril de 2021.^[15]

- **Crea la figura de delegado presidencial provincial**

El delegado presidencial provincial tendrá como principal función dirigir las tareas de gobierno interior y orden público por mandato del Presidente. Además, deberá supervigilar los servicios públicos que operan en la provincia que se relacionan con el Presidente de la República a través de un ministerio. Se trata de un cargo asimilable al actual gobernador provincial.

- **Establece nuevas funciones y atribuciones para el gobierno regional^[16]**

[14] Dado el foco de este trabajo, la descripción se concentra en los aspectos relacionados con el gobierno regional, sin hacer mención a lo referido al proceso electoral y otras materias de las reformas.

[15] La ley define una diversidad de requerimientos, inhabilidades e incompatibilidades para ser gobernador regional; entre éstas, no pueden ser candidatos a ese cargo ministros, subsecretarios, diputados, senadores, alcaldes, concejales y delegados presidenciales.

[16] Hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 21.074, los gobiernos regionales cumplían con (i) funciones generales administrativas, presupuestarias y de vinculación con otros niveles de gobierno; (ii) funciones en materia de ordenamiento territorial; (iii) funciones en materia de fomento productivo, y (iv) funciones en materia de desarrollo social y territorial.

Por otra parte, la ley también amplía y define nuevas funciones en materias que esta institución tenía previamente asignadas. Entre ellas se encuentran:

- o En materias de administración y gestión: Se establecen nuevas responsabilidades respecto al estudio, diseño y aplicación de programas y políticas de desarrollo regional, en línea con el presupuesto central y de forma coordinada con los municipios.
- o En materias de ordenamiento territorial: Se establece una nueva responsabilidad asociada a la elaboración y aprobación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), que orienta la utilización del territorio para lograr un desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y macrozonificación.

Adicionalmente, se crea una Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, que define las políticas nacionales de ordenamiento territorial.

- o En materias de fomento productivo: Se especifican más ampliamente las funciones de fomento productivo, a través de la formulación de políticas de fomento productivo regional. Adicionalmente, el Gore deberá elaborar un plan de desarrollo de turismo regional y una política regional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo.
- o En materias de desarrollo social no hay cambios mayores.
- o Para el cumplimiento de estas funciones, se crean nuevas divisiones al interior de los gobiernos regionales: Planificación y desarrollo regional, Fomento e industria, Infraestructura y transporte, Desarrollo social y humano, las que se agregan a las preexistentes de Presupuesto e Inversión Regional, y Administración y Finanzas. Adicionalmente, se crea un Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo y una Unidad de Control Regional. Finalmente, se crea el cargo de administrador regional, que será el colaborador director del gobernador regional y a quien le corresponderá la gestión administrativa del Gore y la coordinación de los jefes de cada una de las divisiones mencionadas.

- **Establece un mecanismo de transferencia de competencias**

Uno de los elementos más importantes de la ley es el diseño de un procedimiento de transferencia de competencias, acotado a los ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. Una transferencia de competencias puede incluir la adaptación, priorización y focalización de instrumentos nacionales a las políticas regionales, así como la ejecución directa de los instrumentos y sus recursos. La ley establece ciertas condiciones para la transferencia de competencias, como la disponibilidad

de recursos económicos y de personal. Los recursos que correspondan se transferirán mediante convenios de transferencia, los que serán suscritos entre los gobiernos regionales y el respectivo organismo que tiene asignado dicho presupuesto, o serán asignados en las respectivas leyes de presupuestos del sector público.

En el proceso de transferencia de competencias intervendrán el Presidente de la República, el Comité Interministerial de Descentralización (y su secretaría ejecutiva) y una Comisión de Estudios. De este modo, podrá haber transferencias de oficio por el Presidente de la República o bien a solicitud del gobierno regional. Estas transferencias podrán ser temporales, graduales o definitivas. Hasta el año 2022, las transferencias de competencias sólo se podrán hacer de oficio desde el Presidente de la República.

- **Rol del Core**^[17]

En relación con la composición y atribuciones del Core no hay mayores cambios en la ley, salvo el otorgarle facultades más vinculantes respecto de aprobar el Plan de Desarrollo Turístico, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas, solicitudes de transferencias de competencias y anteproyecto regional de inversiones. Adicionalmente, corresponde al Core distribuir por ítems o marcos presupuestarios los recursos del programa de inversión del Gore, y aprobar los proyectos de inversión que superen las 7.000 UTM.

- **Administración de áreas metropolitanas**

Finalmente, la ley establece la posibilidad de constituir una o más áreas metropolitanas al interior de cada región. Para ello define como áreas metropolitanas a dos o más comunas conurbadas que cuenten al menos con 250.000 habitantes.

Estas áreas metropolitanas se constituirán de oficio o por solicitud de los Gores. Para su administración, existirá un departamento de áreas metropolitanas al interior de los Gores, el cual deberá interactuar con un comité consultivo integrado por los alcaldes de las comunas integrantes de esa área. En su operación, las áreas metropolitanas contarán con los siguientes instrumentos: Plan maestro de transporte urbano metropolitano, plano regulador intercomunal y plan intercomunal de inversiones en infraestructura para movilidad y espacio público. Además, podrán determinar el sentido de

[17] El Core es la instancia responsable de hacer efectiva la participación de la comunidad regional. Entre sus funciones se cuentan: (i) aprobar reglamentos administrativos; (ii) aprobar planes de ordenamiento territorial; (iii) aprobar propuestas presupuestarias, y (iv) fiscalizar el desempeño del intendente.

tránsito en vías urbanas intercomunales y estarán encargadas de la recolección de residuos domiciliarios.

Como se puede apreciar, la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización introduce cambios significativos en la gestión de los Gores y sus responsabilidades. Complementariamente, la ley que regula la elección de gobernadores regionales introduce un cambio cualitativo de alta importancia como es la elección popular de esta autoridad, que tiene un valor en la posibilidad de desempeñar ciertas tareas o funciones por un mandato popular directo.

Aun así, y tal como se verá más adelante, la ley no aborda una diversidad de aspectos operativos e institucionales del nuevo escenario con gobernadores regionales electos.^[18] Varios aspectos se tratarán en los capítulos a continuación. Uno de los elementos críticos es que no aborda sistémicamente las interacciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y municipal. Por ejemplo, en un escenario de gobiernos regionales con mayores grados de autonomía debería redefinirse el rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere). A la vez, la ley tampoco aborda cómo será la interrelación entre los Gores —dotados de mayores competencias— y los municipios en su territorio, los que continuarán con las mismas funciones y recursos.

6. Conclusión /

En suma, pese a la existencia de un debate respecto a los beneficios y riesgos de la descentralización, existe una visión generalizada sobre la necesidad de avanzar en esta línea en el país. La posición de Chile en el escenario internacional deja en evidencia el bajo nivel de descentralización con que cuenta, con bajos niveles de recaudación y gasto fiscal en los niveles subnacionales.

Las regiones del país muestran niveles muy distintos de desarrollo económico, lo que está asociado a brechas en el bienestar social de las personas. En las últimas décadas, en el ámbito económico, las regiones de Chile han experimentado una significativa mejora en términos del PIB regional per cápita, lo que además se refleja en una convergencia interregional en esta dimensión. Por su parte, en el ámbito socioeconómico durante los últimos años se han observado importantes mejoras en prácticamente todas las regiones —reducción sostenida de la pobreza, mayores niveles de escolaridad y de afiliación previsional, y disminución del déficit habitacional—. Sin embargo, esto no se refleja en los indicadores de convergencia utilizados en el análisis.

[18] Una descripción más detallada de los aspectos críticos y desafíos de la implementación de la Ley N° 21.074 puede obtenerse en Irarrázaval y Rodríguez (2018).

Las reformas recientes en materia de descentralización política y administrativa constituyen una oportunidad para incluir cambios en materia fiscal y de gestión presupuestaria en favor de los gobiernos regionales, lo que debe darse en un marco que propicie alcanzar las ventajas de la descentralización a la vez que minimice sus riesgos. Propuestas en estos ámbitos se avanzan en los próximos capítulos.

Bibliografía /

- Antonescu, D. (2014). *Regional convergence – theoretical approaches*. MPRA Paper 60288.
- Bahl, R. & R. Bird (2018). *Fiscal decentralization and local finance in developing countries*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Balbotín, R., Escobar, L. & A. Seemann (2017). *Financiamiento de los gobiernos regionales en Chile*. Dipres. Gobierno de Chile.
- Bjørnskov, C., Drehe, A. & J. A. V. Fischer (2008). “On decentralization and life satisfaction”. *Economics Letters*, 99(1), 147-151. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2007.06.016>.
- Bossert, T. J., Larrañaga, O., Giedion, U., Arbelaez, J. J. & D. M. Bowser (2003). “Decentralization and equity of resource allocation: Evidence from Colombia and Chile”. *Bulletin of the World Health Organization*. <https://doi.org/10.1590/S0042-96862003000200005>.
- CEP (diciembre 2019). *Estudio Nacional de Opinión Pública N° 84*, 2019.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo*.
- Corvalán, A. & D. Pezo (2012). “La convergencia de las regiones chilenas, 1960-2009”. *Lecturas de Economía* 76, pp. 143-176.
- Díaz-Serrano, L. & A. Rodríguez-Pose (2012). “Decentralization, Subjective Well-Being, and the Perception of Institutions”. *Kyklos*, 65(2), 179-193. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2012.00533.x>.
- Duncan, R. & R. Fuentes (2005). “Convergencia regional en Chile: nuevos tests, viejos resultados”. *Documentos de Trabajo Banco Central*, 313.
- Faguet, J.-P., Fox, A. M. & C. Poeschl (2014). *Does decentralization strengthen or weaken the state? Authority and social learning in a supple state*. London School of Economics and Political Science.
- Irarrázaval, I. & E. Pérez (2009). “Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias”. En Consorcio para la Reforma del Estado (Ed.), *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 175-205).
- Irarrázaval, I. & J. Rodríguez (2018). *Descentralización: ¿Hacia dónde vamos?* Temas de la Agenda Pública 108. Centro de Políticas Públicas UC.

- Letelier, L. (2012). *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. Santiago: Ediciones UC.
- Maro, P. S. (1990). "The impact of decentralization on spatial equity and rural development in Tanzania". *World Development*, 18(5), 673-693. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(90\)90017-R](https://doi.org/10.1016/0305-750X(90)90017-R).
- Mikulić, D., Lovrinčević, Z. & A. Galić Nagyszombaty (2013). "Regional convergence in the European Union, new member states and Croatia". *South East European Journal of Economics and Business* 8(1), pp. 7-19.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2006-2017). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen*.
- Núcleo Milenio en Desarrollo Social & Centro de Microdatos (2019). *Termómetro Social: Octubre 2019*.
- OECD (2016). "Does fiscal decentralisation foster regional convergence? ". *OECD Economic Policy Paper* 17.
- OECD (2017). *Making Decentralisation Work in Chile: Toward Stronger Municipalities*. <https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>.
- OECD (2018). *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*. OECD Publishing, Paris https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en.
- OECD (2019a). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers* (OECD Publishing). <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>.
- (2019b). *Subnational government structure and finance y Population Statistics*.
- OECD & UCLG (2016). *Subnational Governments around the world: Structure and finance*. <https://doi.org/10.4337/9781782545583.00013>.
- PNUD (2018). *Desigualdad regional en Chile: Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220. <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>.
- RIMISP (2018). *Pobreza y desigualdad: Informe Latinoamericano 2017* (RIMISP, Ed.). Santiago.
- Senger, K. & M. Mulquin (2012). "Economic convergence of regions: Do interpersonal transfers matter?". *Reflets et perspectives de la vie économique* (2), pp. 19-33.
- Yáñez, J. (1993). "Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas". En I. Irarrázaval (Ed.), *Desafíos de la descentralización: Propuestas para consolidar la autonomía y el financiamiento local y regional* (pp. 25-55). Santiago: Centro de Estudios Públicos.

CAPÍTULO 2

Finanzas públicas regionales: Propuestas presupuestarias e institucionales

Isabel Aninat, Ignacio Irarrázaval, Clemente Larraín,
Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez

1. Introducción /

Chile enfrenta actualmente la implementación de las reformas para una mayor descentralización regional que fueron promulgadas a principios de 2018. Por ello, tenemos por delante un escenario de corto plazo que será exigente en términos de la creación de nuevas autoridades, la elección por voto popular de los gobernadores regionales y el inicio del proceso de traspaso de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales (Gores). Cómo se aborden estos desafíos será clave para la configuración de la institucionalidad subnacional en régimen.

Pero estas materias, por desafiantes que sean, no dan cuenta de todas las aristas que deben abordarse para una descentralización efectiva. Por ello, el foco de este capítulo es una dimensión fundamental que se ha postergado reiteradamente en la discusión: la descentralización fiscal. Nos abocamos a ella porque, una vez instaladas las nuevas autoridades electas, con más o menos competencias, sin duda surgirá con fuerza este debate. ¿Cómo se financian hoy los gobiernos subnacionales? ¿Cómo debiesen hacerlo en un escenario de mayor autonomía política? ¿Qué implicancias tiene la descentralización fiscal en términos institucionales para el control, transparencia y rendición de cuentas? ¿Cómo velar por la responsabilidad fiscal regional? Estas son las preguntas que buscamos responder y sobre las cuales planteamos propuestas, tanto de corto como de mediano y largo plazo, complementarias entre sí. Y si bien el foco de nuestro análisis está puesto en los gobiernos regionales, debido a las reformas recientes que se les aplicarán, planteamos también referencias a los municipios, por la estrecha y necesaria conexión que existe entre estos dos niveles subnacionales de gobierno.

Para responder las preguntas planteadas, el presente capítulo se estructura en cinco partes, incluyendo esta primera sección introductoria. En la segunda sección se describe el escenario actual de financiamiento de los gobiernos subnacionales, revisando los presupuestos y recursos de los gobiernos regionales y municipales. En la tercera sección se plantean los principios generales que debiera seguir la descentralización fiscal, que inspiran las propuestas de las secciones posteriores. Una discusión sobre el financiamiento de los gobiernos regionales se desarrolla en la cuarta sección, la que incluye propuestas sobre su financiamiento propiamente tal y sobre su gestión presupuestaria. Finalmente, la quinta sección está dedicada a la discusión y propuestas sobre control e instrumentos de gestión de los gobiernos subnacionales, incluyendo materias de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

2. Situación actual de las finanzas de los gobiernos subnacionales /

2.1. Presupuestos regionales

2.1.1. Composición

Los presupuestos regionales en Chile tienen tres grandes fuentes de ingresos: i) el programa de gastos de funcionamiento, ii) el programa de inversión regional y iii) las provisiones, que son en su mayoría administradas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) y se entregan a los gobiernos regionales, en gran parte, según la ejecución presupuestaria que vayan alcanzando (Balbontín et al., 2017).

El programa de gastos de funcionamiento otorga el financiamiento para que los gobiernos regionales lleven a cabo sus operaciones administrativas, cubriendo así gastos de personal y bienes de consumo, y la adquisición de activos no financieros. Prácticamente la totalidad de estos recursos proviene del aporte fiscal, determinado en la Ley de Presupuestos de cada año, con algunas contribuciones adicionales marginales de rentas de la propiedad y otros ingresos de beneficio regional.

El programa de inversión regional, por su parte, entrega recursos para financiar proyectos de inversión, así como estudios básicos, adquisición de activos, transferencias de capital y, en menor medida, transferencias corrientes. Las principales fuentes de este financiamiento son de aporte fiscal, incluyendo el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR),^[1] que está destinado a la implementación de in-

[1] El detalle de la normativa del FNDR se encuentra en el Decreto N° 132, de 2007.

fraestructura social y económica, y el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC),^[2] orientado a la promoción de la innovación y las actividades productivas complejas. Una segunda fuente de financiamiento del programa de inversión regional son las transferencias para gastos de capital, que incluyen ingresos propios que son definidos por ley y que se incorporan directamente en las cuentas de los gobiernos regionales. Estos recursos incluyen recaudaciones por concepto de derechos, patentes o regalías,^[3] el Fondo de Apoyo Regional (FAR),^[4] que busca financiar iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo; las transferencias para infraestructura educacional pública, orientadas a la construcción y mejora de establecimientos educacionales,^[5] y los Programas de Convergencia,^[6] que entregan recursos a ciertas regiones para subsanar rezagos económicos y sociales específicos.

Por último, los gobiernos regionales pueden acceder a las provisiones, en su mayoría asignadas por la Subdere, en parte, de acuerdo con los proyectos que estén desarrollando y según el nivel de ejecución presupuestario alcanzado. En 2019 se consideraron nueve provisiones alojadas en la Subdere, más otras dos relacionadas con los programas de convergencia. Se destacan las provisiones del FNDR y del FAR, que consideran el diez por ciento de los recursos de estos programas, y la del programa de convergencia para zonas extremas, destinada a las regiones de Los Lagos, Aysén, Magallanes, y Arica y Parinacota.

En la Tabla 1 se puede ver el detalle y peso relativo de los distintos componentes en el presupuesto de las regiones para el año 2019.

[2] La regulación del FIC se encuentra en el Decreto N° 68, de 2009.

[3] Esto considera: patentes mineras, casinos de juegos, patentes geotérmicas, patentes de acuiculturas, patentes por derechos de agua no utilizados, el Fondo de Inversión y Reconversión Regional, el Fondo de Desarrollo de Magallanes, y otros recursos transferidos desde la Subsecretaría de Bienes Nacionales por la venta de inmuebles fiscales.

[4] El cuerpo normativo que regula el FAR corresponde a la Ley N° 20.378.

[5] Estas transferencias tienen como origen a la Subsecretaría de Educación, que se las entrega a la Subdere y luego ésta las distribuye en los programas de inversión de los distintos gobiernos regionales. Sus usos están descritos en las glosas del programa del Mineduc y los correspondientes presupuestos de los Gores.

[6] Éstos corresponden al quinto programa de la Subdere en la Ley de Presupuestos, y su regulación y normativa se encuentra en la glosa correspondiente.

TABLA 1 Fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales, 2019

Ingreso	Monto (\$MM)	% dentro del componente	% del total del presupuesto regional
Programa para gastos de funcionamiento	74.818	100	5,5
Rentas de la propiedad	38	0,1	0,0
Otros ingresos corrientes	779	1,0	0,1
Aporte fiscal	73.985	98,9	5,4
Saldo inicial de caja	16	0,0	0,0
Programa de inversión regional	1.085.902	100	79,7
Rentas de la propiedad	428	0,0	0,0
Otros ingresos corrientes	5.336	0,5	0,4
Aporte fiscal	506.079	46,6	37,1
<i>Fondo nacional de desarrollo regional</i>	<i>470.087</i>	<i>43,3</i>	<i>34,5</i>
<i>Fondo de innovación para la competitividad</i>	<i>35.992</i>	<i>3,3</i>	<i>2,6</i>
Transferencias para gastos de capital	571.489	52,6	41,9
<i>Derechos, patentes y regalías</i>	<i>176.507</i>	<i>16,3</i>	<i>12,9</i>
<i>Fondo de apoyo regional</i>	<i>278.372</i>	<i>25,6</i>	<i>20,4</i>
<i>Transferencias para infraestructura educacional pública</i>	<i>28.958</i>	<i>2,7</i>	<i>2,1</i>
<i>Programa de convergencia</i>	<i>87.652</i>	<i>8,1</i>	<i>6,4</i>
Saldo inicial de caja	2.570	0,2	0,2
Provisiones	202.564	100	14,9
Provisiones Subdere	117.431	58,0	8,6
<i>Fondo nacional de desarrollo regional</i>	<i>52.232</i>	<i>25,8</i>	<i>3,8</i>
<i>Programa de infraestructura rural</i>	<i>7.963</i>	<i>3,9</i>	<i>0,6</i>
<i>Puesta en valor patrimonial</i>	<i>6.189</i>	<i>3,1</i>	<i>0,5</i>
<i>Apoyo a la gestión subnacional</i>	<i>2.513</i>	<i>1,2</i>	<i>0,2</i>
<i>Saneamiento sanitario</i>	<i>13.088</i>	<i>6,5</i>	<i>1,0</i>
<i>Programa de residuos sólidos</i>	<i>4.931</i>	<i>2,4</i>	<i>0,4</i>
<i>Fondo de apoyo regional</i>	<i>20.720</i>	<i>10,2</i>	<i>1,5</i>
<i>Regularización mayores ingresos propios</i>	<i>4.402</i>	<i>2,2</i>	<i>0,3</i>
<i>Energización</i>	<i>5.394</i>	<i>2,7</i>	<i>0,4</i>
Programas de convergencia	85.133	42,0	6,2
<i>Regiones extremas</i>	<i>69.879</i>	<i>34,5</i>	<i>5,1</i>
<i>Territorios rezagados</i>	<i>15.253</i>	<i>7,5</i>	<i>1,1</i>
TOTAL	1.363.284	-	100

Nota: cifras aproximadas al primer decimal.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2019.

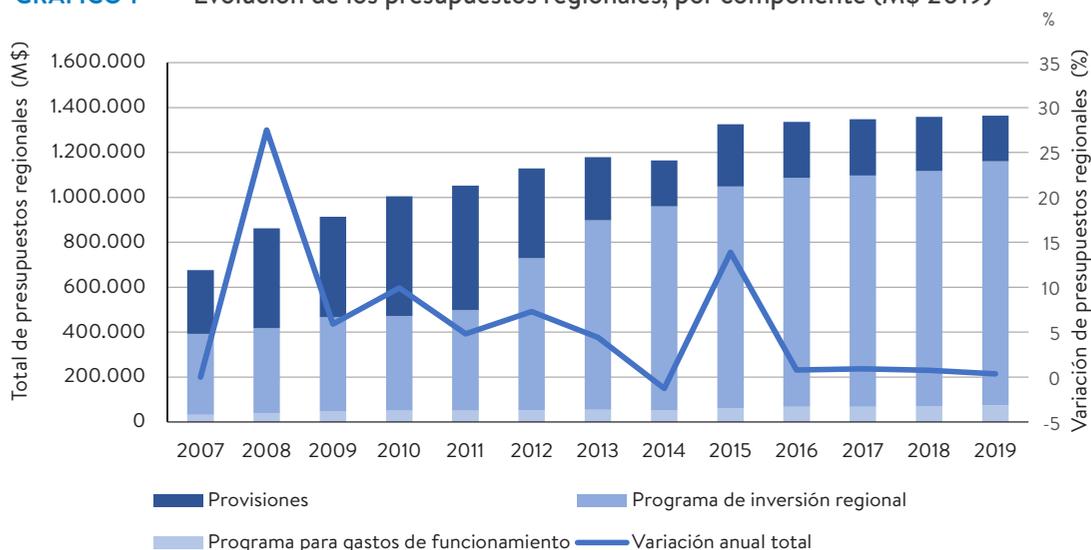
2.1.2. Evolución

Si se observa la variación de los presupuestos regionales en los últimos años, expuesta en el Gráfico 1, es evidente el constante aumento en la disponibilidad de recursos. A nivel agregado, los presupuestos regionales se han más que duplicado en términos reales entre 2007 y 2019, aunque a diferentes ritmos anuales. Así, se observan aumentos marcados en 2008 y 2015, ambos sobre el 10 por ciento, mientras que en 2014 se observa una pequeña disminución, y en 2016 y 2017 un aumento apenas notorio.

Al analizar este crecimiento por sus componentes, se puede ver que el programa de gastos de funcionamiento ha tenido un fuerte incremento, más que duplicándose entre 2007 y 2019. Si bien el crecimiento de estos recursos ha sido constante, en 2019 se observa un salto importante, asociado a la creación de la Región de Ñuble.

Por su parte, el programa de inversión regional también ha tenido un incremento constante, con aumentos especialmente fuertes en los años 2012 y 2013. Así, en 2019 los recursos asignados a este programa eran más del triple de los destinados en 2007.

GRÁFICO 1 Evolución de los presupuestos regionales, por componente (M\$ 2019)



Fuente: elaboración propia a partir de Balbontín et al., 2017, y Ley de Presupuestos del Sector Público, 2018 y 2019.

En cuanto a las provisiones, ellas han tenido un comportamiento más variable. Si bien aumentaron de forma sostenida entre 2007 y 2011, el traspaso del FAR desde provisiones al programa de inversión regional en 2012 llevó a que el total de las pro-

visiones cayera fuertemente. Desde entonces, las variaciones han sido ambiguas, con años de crecimiento fuerte, y otros de marcada contracción. Pese a las oscilaciones en su valor absoluto, este componente del presupuesto regional ha perdido peso relativo, pasando de significar el 42 por ciento del total en 2007 al 14,9 por ciento en 2019. Esto se traduce en una mayor certeza para los gobiernos regionales respecto de la disponibilidad de recursos para su gestión, aunque el porcentaje de las provisiones en la actualidad siga siendo no despreciable.

Si bien es innegable que los recursos regionales han aumentado de forma sostenida durante este período en términos absolutos, es importante mencionar que su participación en el presupuesto del gobierno central se ha mantenido más o menos constante, oscilando entre sólo el 3 y el 3,5 por ciento del total de los fondos presupuestados.

2.1.3. Distribución

Los presupuestos para los Gores no se distribuyen de forma homogénea, sino que se observan claras diferencias en la cantidad de recursos de cada región.

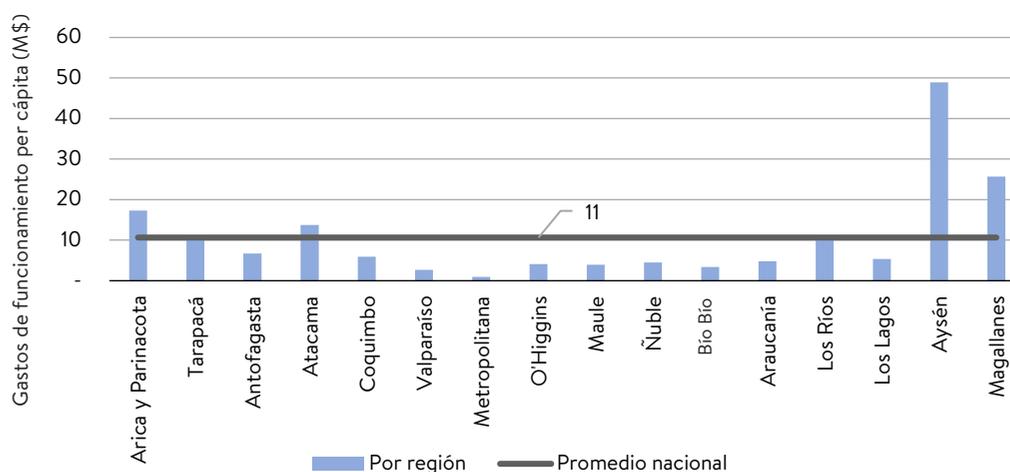
En el caso del programa de gastos de funcionamiento, no existe un criterio explícito conocido para su asignación. Pese a esto, se observa que las regiones con mayor población reciben mayor cantidad de recursos de este programa. Por ejemplo, en términos absolutos, el presupuesto 2019 entregó la mayor cantidad por este concepto a la Región Metropolitana, mientras que la Región de Ñuble obtuvo la menor cantidad.

Sin desmedro de lo anterior, al analizar estos datos considerando la cantidad de personas que habitan en cada región, como se muestra en el Gráfico 2, se observa que el aporte per cápita del programa de gastos de funcionamiento es mayor en las regiones más extremas (Aysén, Magallanes y Arica y Parinacota), mientras que la Región Metropolitana es la que tiene los menores recursos por persona, a pesar de concentrar gran porcentaje de la población. Esto se debe a la necesidad de mantener una estructura mínima de funcionamiento del Gore, independientemente de la cantidad de población que atiende. En cualquier caso, al no existir un criterio explícito para la distribución de estos recursos, no es posible evaluar si ella está siendo equilibrada.

Por su parte, el programa de inversión regional sí cuenta con criterios claros de asignación, según sus distintos componentes. El FNDR se fija usando criterios sociales

y territoriales;^[7] el FIC prioriza las regiones mineras;^[8] mientras que los recursos provenientes de derechos, patentes y regalías dependen de las características propias de cada región en las cuales se aplican. Nuevamente, aquí la Región Metropolitana recibe los mayores aportes en términos absolutos; en cambio, Arica y Parinacota obtiene la menor suma. Pero al analizar los datos según la población de cada región, como se puede ver en el Gráfico 3, se observa que la Región Metropolitana recibe los menores aportes per cápita, mientras que Aysén y Magallanes se ven más beneficiadas.

GRÁFICO 2 Programa de gastos de funcionamiento per cápita, 2019 (M\$)



Fuente: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos del Sector Público, 2019, y proyecciones de población del INE.

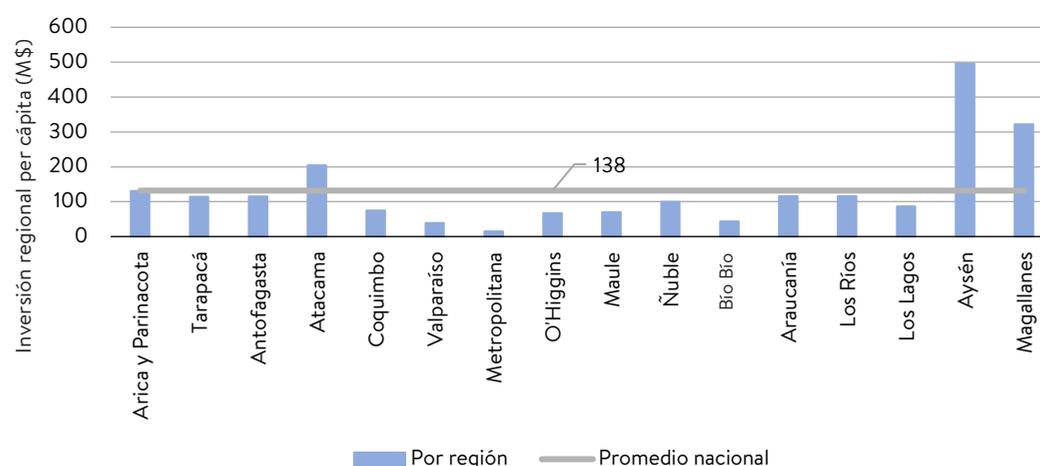
En el caso de las provisiones, los recursos reservados por la Subdere son entregados en función de factores que no son explicitados, los que en parte importante consideran el nivel de ejecución presupuestaria y las capacidades de gestión del gobierno regional, teniendo en mente que ellos puedan efectivamente ser ejecutados durante el año. Por tanto, la distribución de estos recursos queda intrínsecamente

[7] El 90 por ciento del FNDR se entrega en función de (i) la población en condiciones de pobreza e indigencia y (ii) las características territoriales. El 10 por ciento restante corresponde a las provisiones, las que se asignan a gastos de emergencia (5 por ciento) y según criterios de eficiencia (5 por ciento).

[8] El FIC se destina en el 60 por ciento a las “regiones intensivas en actividad minera” y en 40 por ciento a las restantes. Para estos efectos, las “regiones mineras” son aquellas en que el PIB minero representa más del 2,5 por ciento del PIB bruto minero nacional, excluyendo la minería del petróleo y gas natural, y más del 2,5 por ciento de su PIB regional.

ligada a la discreción de las autoridades del gobierno central. Las provisiones de los programas de convergencia, por otra parte, están destinadas a regiones específicas, pero igualmente contienen elementos de discrecionalidad: el programa de regiones extremas se entrega a los gobiernos regionales de Los Lagos, Aysén, Magallanes y Arica y Parinacota; mientras que el programa de territorios rezagados se otorga a partir de criterios sociales y económicos, pero sin existir parámetros preestablecidos que definan cuáles son las regiones que puedan entrar y salir del programa.

GRÁFICO 3 Programa de inversión regional per cápita, 2019 (M\$)



Fuente: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos del Sector Público, 2019, y proyecciones de población del INE.

2.2. Presupuestos municipales

2.2.1. Composición

Los ingresos de los municipios en Chile están regulados por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 y por el Decreto Ley N° 3.063, de 1979, de Rentas Municipales. A partir de estos cuerpos normativos, se pueden clasificar los ingresos en: i) ingresos propios permanentes (IPP), ii) ingresos originados en el Fondo Común Municipal (FCM) e iii) ingresos por transferencias. Adicionalmente, disponen de ingresos provenientes de transferencias centrales asignados a los sectores de salud y educación, los que no se integran en el presupuesto de la gestión interna municipal, por lo que no serán considerados en este análisis, sin

desmedro de que ameritan una evaluación en sí mismos dado el gran volumen que representan.^[9]

Los ingresos propios permanentes son aquellos recursos que el municipio genera por sí mismo, o, bien, los que la normativa vigente le asigna de forma permanente. En esta categoría se encuentran las patentes municipales cobradas a las actividades lucrativas que se realizan en la comuna; una porción de las patentes mineras, acuícolas y geotérmicas; los derechos municipales asociados a concesiones, permisos o pagos de servicios; los derechos de aseo; los permisos de circulación de vehículos que transitan por la vía pública; el impuesto territorial, proporcional al avalúo fiscal de las propiedades; una porción de los impuestos a casinos de juegos, y otros ingresos asociados a rentas de la propiedad, multas e intereses.

El FCM, por otra parte, es un mecanismo que busca generar una redistribución solidaria de los recursos con que cuentan los municipios del país.^[10] Está compuesto por el 60 por ciento de lo recaudado por el impuesto territorial (65 por ciento en el caso de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura); el 55 por ciento de la recaudación por el pago de patentes en Santiago, y el 65 por ciento en Las Condes, Providencia y Vitacura); el 62,5 por ciento de lo recaudado por permisos de circulación; el 50 por ciento de lo recaudado por transferencias de vehículos; lo recaudado por la aplicación del impuesto territorial a cien inmuebles fiscales; lo recaudado por multas generales impuestas por los Juzgados de Policía Local, el 70 por ciento de lo recaudado por multas del Art. 118 bis de la Ley N° 18.290 y el 50 por ciento de lo recaudado por multas del Art. 114 de la misma ley, y un aporte fiscal establecido en la Ley de Presupuestos de cada año.

Este fondo luego es distribuido a las comunas del país, de tal forma que el 25 por ciento de los recursos se entregan en partes iguales; el 10 por ciento se asigna de acuerdo con la cantidad de personas con ingresos bajo la línea de la pobreza que residen en cada comuna, respecto al total del país; el 30 por ciento se distribuye según la cantidad de predios exentos del impuesto territorial que haya en la comuna, respecto al total del país, y el 25 por ciento se reparte en proporción al menor IPP por habitante del año anterior. El FCM genera también un mecanismo de estabilización que evita que los municipios vean reducidos sus ingresos por este concepto, compensando las diferencias.

[9] A modo de referencia, se puede mencionar que el presupuesto municipal total en 2018 fue cercano a \$4,1 MM de MM, mientras que las transferencias para educación fueron de \$3,2 MM de MM, y las de salud llegaron a \$1,7 MM de MM.

[10] El FCM está establecido en los Arts. 37, 38 y 39 del DL N° 3.063, modificado por la Ley N° 20.237. La metodología de cálculo de la participación de las comunas en el FCM está descrita en el Decreto N° 1.293 de 2009.

Finalmente, los ingresos por transferencias son recursos provenientes de otros organismos, que por distintas vías ingresan a los presupuestos municipales. Aquí se incluyen transferencias realizadas por la Subdere bajo distintos programas; transferencias del gobierno regional, la mayoría provenientes del FNDR; transferencias de otros organismos públicos, y transferencias de privados.

En la Tabla 2 se puede ver cómo las distintas fuentes de recursos participan en el presupuesto de los municipios en el país.

Como se puede ver, considerando los datos de las Tablas 1 y 2, los ingresos municipales (\$4,1 millones de MM, en moneda de 2019) son significativamente mayores a los que reciben los gobiernos regionales, que alcanzan los \$1,4 millones de MM, equivalente a un tercio de lo que perciben los municipios.

TABLA 2 Fuentes de financiamiento de los gobiernos municipales, 2018

Ingreso	Monto (\$MM)	% dentro del componente	% del total del presupuesto municipal
Ingresos Propios Permanentes	1.872.993	100	46,0
Patentes municipales	516.545	27,6	12,7
Patentes mineras, acuícolas y geotérmicas	34.101	1,8	0,8
Derechos municipales	303.100	16,2	7,4
Derechos de aseo	126.320	6,7	3,1
Permisos de circulación	197.418	10,5	4,9
Impuesto territorial	507.506	27,1	12,5
Impuesto a casinos	26.677	1,4	0,7
Rentas de la propiedad	29.658	1,6	0,7
Multas	131.668	7,0	3,2
Fondo Común Municipal	1.406.269	100	34,6
Ingresos por Transferencias	789.288	100	19,4
Transferencias Subdere	212.559	26,9	5,2
Transferencias gobierno regional	489.259	62,0	12,0
Otras transferencias	87.470	11,1	2,1
Total	4.068.550	-	100

Fuente: elaboración propia a partir de Sistema Nacional de Información Municipal.

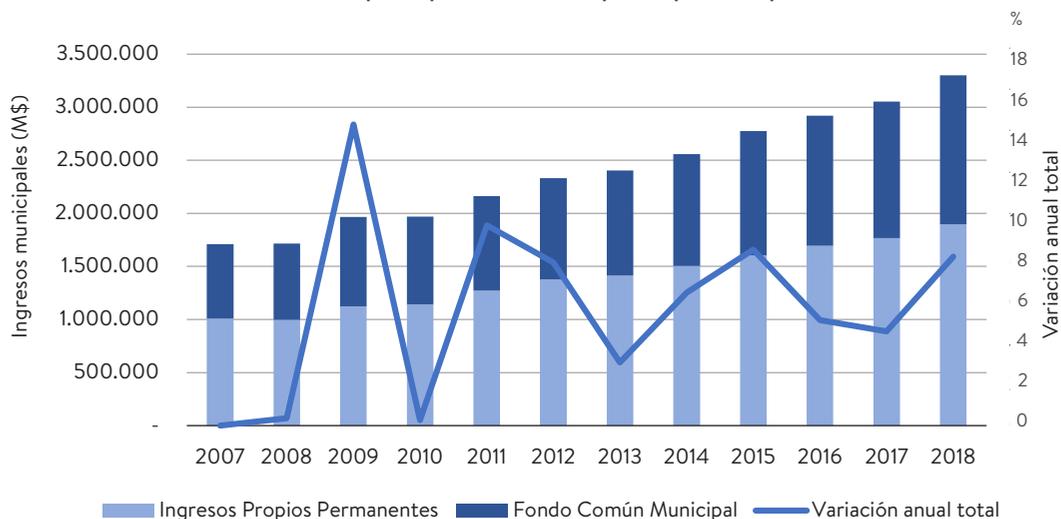
2.2.2. Evolución

Los presupuestos municipales, entre 2007 y 2018, han experimentado un fuerte crecimiento. A nivel agregado, este financiamiento ha crecido a más del doble durante este período, tendencia que se observa en todos sus componentes. Como

se puede ver en el Gráfico 4,^[11] los ingresos propios permanentes han aumentado constantemente, con la excepción de 2008, en que marcaron una leve caída.

Por otra parte, los ingresos por el FCM se han casi duplicado en el período, con una tendencia constante al crecimiento, que solo se ve interrumpida en 2010. Los ingresos por transferencias, finalmente, son los que más han aumentado en términos relativos, pasando de \$172 miles de MM en 2007 a \$780 miles de MM en 2018, aumentando más de cuatro veces.

GRÁFICO 4 Evolución de los presupuestos municipales, por componente (M\$ 2018)



Nota: no se incluyen los ingresos por transferencias, ya que no están reportados para todos los años de la serie.

Fuente: elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Información Municipal.

2.2.3. Distribución

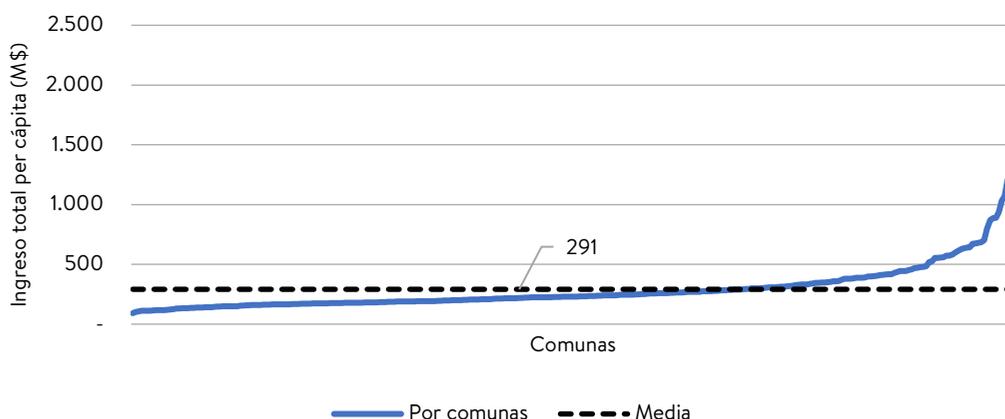
Para conocer la distribución en los diferentes municipios, se utilizará los datos del 2018. Se observa que pese a la redistribución llevada a cabo por el FCM, los recursos con que cuenta cada comuna son muy dispares. Considerando las comunas que cuentan con más de 5.000 habitantes, se puede ver que los ingresos comunales varían entre \$160.111 MM, en Las Condes, y \$1.997 MM, en Trehuaco.

Si se observan los ingresos totales per cápita, igualmente se encuentra una gran brecha entre las comunas, con valores que van desde \$2.040.446 por persona al

[11] El gráfico no considera los ingresos por transferencias, ya que no están reportados para todos los años de la serie.

año en Zapallar, hasta \$91.356 en la comuna de Maule.^[12] La media de las comunas se ubica en \$291.309, mientras que la desviación estándar es de \$203.824 y la mediana es de \$230.179. En el Gráfico 5 se puede ver la curva de los ingresos totales comunales per cápita (exceptuando valores de comunas con menos de 5.000 habitantes), la que muestra la existencia de un grupo de comunas con muy altos recursos por habitante.

GRÁFICO 5 Ingresos totales comunales per cápita (M\$), 2018



Fuente: elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Información Municipal. Se consideraron 304 municipios con población mayor a 5.000 personas.

3. Principios generales para descentralización y responsabilidad fiscal regional /

Detalladas las formas de financiamiento de los gobiernos subnacionales y antes de formular propuestas para el financiamiento de los gobiernos regionales, es de utilidad contar con un marco de principios orientadores generalmente aceptados como buenas prácticas.

Si bien estos principios están formulados desde la OCDE, sin distinción entre países federales o unitarios, esta institución reconoce la existencia de una tendencia descentralizadora en las últimas décadas, como una de las reformas más importantes entre sus países miembros. Su recomendación general es que la descentralización no debe ser vista como una panacea para cualquier tipo de problema que enfrenten

[12] Cabe notar que comunas con muy baja población, típicamente ubicadas en zonas extremas, presentan valores de ingresos totales per cápita más elevados, pero son casos menos representativos.

los países, ni tampoco como un objetivo en sí mismo. Más aún, plantea la conveniencia de aprovechar los procesos de descentralización para lograr un mejor desarrollo regional, como un aspecto crítico en un escenario actual que define como una “geografía del descontento” (OECD, 2019). Por lo tanto, para la OCDE la descentralización no es buena o mala en sí misma, sino que la define como un proceso que, bien llevado, puede promover la democracia local, la provisión más eficiente de los servicios públicos y el desarrollo regional (OECD, 2019).

De acuerdo con estos planteamientos, es interesante tener presente los principios generales para la descentralización y responsabilidad fiscal regional planteados por la OECD (2019), los que contribuyen a iluminar algunas de las propuestas que se formulan en este capítulo. Estos lineamientos, explicados a continuación, buscan ayudar en la implementación de reformas orientadas a la descentralización.

- i. **Clarificar las responsabilidades asignadas a cada nivel de gobierno**
Tiene que haber una distribución explícita de las tareas entre los niveles de gobierno, lo que es clave para el monitoreo, efectividad y rendición de cuentas de la gestión pública. Además, ya que los sistemas evolucionan, las asignaciones de responsabilidad deben ser revisadas periódicamente, para no quedar obsoletas.
- ii. **Asegurar que todas las responsabilidades cuenten con fondos suficientes**
El financiamiento debe ser acorde a las responsabilidades y funciones, y las fórmulas con que se determinan las transferencias desde el gobierno central deben ser transparentes y no discrecionales. Además, las fuentes de financiamiento deben diversificarse con una ampliación de la base imponible (incluir nuevas actividades) e instrumentos de deuda, cuando corresponda.
- iii. **Fortalecer la autonomía fiscal subnacional para mejorar la rendición de cuentas**
Los gobiernos subnacionales deben contar con cierto nivel de autonomía para diseñar y entregar los servicios de su responsabilidad. Para esto, necesitan fuentes de financiamiento propias que estén en equilibrio con las transferencias del gobierno central (también en Romero y Gómez, 2018).
- iv. **Apoyar la generación de capacidades subnacionales**
El gobierno central debe identificar las carencias de capacidades en los distintos gobiernos subnacionales, y debe adoptar políticas para fortalecer estas capacidades donde sea necesario. Esto incluye entrenar a los equipos de gestión financiera en los niveles subnacionales, y promover un sistema de contratación y carrera basado en competencias.

- v. **Construir mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno**
Se deben establecer mecanismos de gobernanza para gestionar responsabilidades compartidas, a la vez que se debe evitar crear mecanismos que no tengan un rol claro en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, se deben evitar duplicidades y sobreposición de competencias.
- vi. **Apoyar la cooperación entre los gobiernos subnacionales**
La coordinación horizontal debe ser promovida con mecanismos de financiamiento especial. Ello incluye fomentar la gobernanza metropolitana, así como las cooperaciones entre zonas urbanas y rurales para un crecimiento inclusivo.
- vii. **Fortalecer la gobernanza innovadora y promover el compromiso ciudadano**
La ciudadanía debe empoderarse con acceso a la información. Para ello se debe asegurar que los concejos locales estén a cargo de las instancias de participación e involucramiento, a la vez que el uso de presupuestos participativos puede ayudar a fortalecer la gobernanza inclusiva, debiendo existir instancias de experimentación y aprendizaje para encontrar nuevas soluciones innovadoras.
- viii. **Asumir la existencia de asimetrías en el nivel de descentralización**
En aquellos casos en que distintas jurisdicciones del mismo nivel de gobierno cuenten con grados dispares de autonomía (un escenario plausible en Chile, dado el proceso de transferencia de competencias que permite avanzar a ritmos diferenciados entre regiones), se deben generar mecanismos de apoyo, contando con coordinación horizontal (por ejemplo, entre regiones) y con un sistema de nivelación para reducir las diferencias. La entrega de responsabilidades para estos efectos debe ser explícita y acordada.
- ix. **Mejorar la transparencia, monitoreo y recolección de datos**
Los gobiernos nacionales deben desarrollar sistemas de monitoreo del desempeño para seguir los procesos de descentralización y desarrollo local. Para ello se debe mantener un sistema sencillo y enfocado en áreas críticas. Por su parte, los gobiernos subnacionales deben ser evaluados periódicamente, para asegurar su disciplina y sostenibilidad fiscal.
- x. **Fortalecer sistemas de nivelación y de desarrollo regional para reducir desigualdades**
Debe existir un programa de nivelación territorial, el que no debe ser considerado de forma aislada, sino que debe ser diseñado para promover el desarrollo y la recaudación subnacional. Este sistema debe acompañarse de políticas de desarrollo que neutralicen posibles efectos negativos.

4. Propuestas sobre el financiamiento y gestión presupuestaria de los gobiernos regionales /

Como se discutió en el capítulo 1, existen diversos argumentos a favor de transferir competencias a los gobiernos regionales, incluyendo que éstos cuentan con ventajas de información respecto de las características y necesidades particulares de su territorio. La pregunta que sigue, a la luz de los principios para descentralizar antes señalados es, entonces, la del financiamiento requerido para ejercer dichas competencias, junto con los incentivos que velen por la responsabilidad fiscal regional.

Esta pregunta, a su vez, puede separarse en tres. La primera implica analizar la cantidad de recursos disponibles para ejercer las competencias; la segunda, las características específicas de los instrumentos de financiamiento, y la tercera, las normas de control y rendición de cuentas respecto de los recursos administrados (que se analizan en la sección 5 de este capítulo).

Respecto a la cantidad de recursos, tal como se señala en los principios descritos, una condición básica es que debe existir correspondencia entre las responsabilidades y competencias de las autoridades subnacionales, y los fondos requeridos para que éstas se realicen de manera adecuada. Esto es particularmente relevante en la actualidad para los Gores, considerando que con la implementación en curso de las leyes para mayor descentralización (Leyes N° 21.073 y N° 21.074) se les irán traspasando competencias que requieren de financiamiento. Ello implica realizar un adecuado costeo de las competencias que se traspasen, para que los Gores reciban dichos recursos y puedan, por tanto, cumplir con las responsabilidades respectivas. Ahora bien, esta condición básica debe aplicarse no sólo a las nuevas competencias que se traspasen a los Gores, sino que también a las preexistentes y a las competencias de los municipios, sobre las cuales no consta que se haya realizado un ejercicio sistemático reciente.

En cuanto a las características de los instrumentos de financiamiento, existe una gran variedad de opciones conceptuales y de ejemplos empíricos. Lo importante es reconocer que los diseños de los instrumentos inciden en la gestión institucional y presupuestaria. Así, lo que un gobierno regional puede realizar con ingresos propios de libre disposición es distinto al margen de acción que tiene con transferencias condicionadas desde el gobierno central. Con esto no queremos decir que exista un diseño de financiamiento siempre superior a otro, sino que debe buscarse el instrumento más adecuado para el fin específico perseguido.^[13]

[13] En los países descentralizados típicamente se habla de cuatro tipos de acuerdos de reparto de recursos: i) Transferencias por distribución de ingresos (o *revenue sharing*); ii) Subvenciones de compensación incondicionales; iii) Transferencias sectoriales condicionales, y iv) Transferencias de capital (como un tipo especial de subvenciones condicionadas).

Por tanto, el diseño de los instrumentos de financiamiento de los gobiernos regionales debe ser consistente con el objetivo que se busca conseguir con ellos. Por ejemplo, el diseño adecuado para transferencias que buscan generar mayor homogeneidad de resultados sociales específicos probablemente será diferente al diseño de transferencias que buscan compensar pasivos ambientales, y al de transferencias que buscan fortalecer las competencias de gestión locales.

También debe tenerse presente que mecanismos diseñados para un objetivo pueden presentar la disyuntiva de afectar negativamente a otro, lo que genera el desafío de buscar un equilibrio. Un caso emblemático de este tipo de desafío es la recaudación de recursos propios, aparejado de una mayor responsabilidad y rendición de cuentas, pero que tiende a exacerbar las brechas de desarrollo territorial.

Finalmente, es importante para la planificación de los Gores, y por ende para su buena gestión presupuestaria, el reducir la incertidumbre sobre su financiamiento. Esto implica que las reglas para la recepción de transferencias deben ser objetivas y conocidas, y no quedar a discreción del organismo que transfiere. Eso tiene un impacto directo respecto del actual esquema de financiamiento de los Gores, pues las provisiones, aunque han disminuido, siguen teniendo un peso relativo importante, y en general no cumplen con el criterio de dar certeza.

En consecuencia, en su conjunto, las propuestas que se plantean a continuación sobre financiamiento de los Gores buscan identificar claramente sus objetivos, crear un diseño funcional a ellos, establecer un correlato entre las funciones a desarrollar y su financiamiento, considerar el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los Gores y generar certidumbre y objetividad.

En primer lugar, se formulan propuestas sobre el financiamiento que va desde el gobierno central a las regiones. Luego, se plantean propuestas sobre los ingresos propios de las regiones, junto con reformas para una mejor articulación de los mismos con los ingresos municipales. En una tercera parte, se analiza la pertinencia del endeudamiento de los gobiernos regionales. En cuarto lugar, se reflexiona sobre el gasto directo del gobierno central en las regiones, junto con proponer mejoras en su transparencia. En una quinta parte se plantea una propuesta referida a aumentar el peso relativo de los gobiernos subnacionales dentro del gasto público total. Y por último, se realizan propuestas para una mejor gestión presupuestaria de los Gores.

4.1. Financiamiento desde el nivel central

Las transferencias desde el gobierno central son una de las principales fuentes de recursos de los gobiernos subnacionales en los Estados unitarios. En el caso chileno, ante la inexistencia de tributos regionales, salvo por casos específicos de derechos,

patentes y regalías, prácticamente la totalidad del presupuesto regional está dentro de esta categoría.

Estas transferencias pueden tener diferentes diseños. Como indica Letelier (2012), ellas pueden tener diversos grados de condicionalidad, diferentes estructuras de incentivos y distintos propósitos, todo lo cual puede incidir en la gestión y resultados de las políticas públicas ejecutadas con cargo a estos recursos. Por ello, al momento de realizar propuestas sobre transferencias desde el gobierno central a los Gores, es indispensable definir previamente lo que se busca con ellas.

Por lo tanto, antes de plantear diseños específicos respecto de las transferencias a los gobiernos regionales, consideramos importante avanzar en un marco que sistematice una futura ley de rentas regionales. Dentro de ese marco legal, consideramos necesario racionalizar las transferencias actuales, definiendo una cantidad acotada de fondos, con reglas claras de acuerdo con sus propósitos. Asimismo, planteamos que, para dar certeza a los Gores sobre sus fuentes de financiamiento, se deben acotar al mínimo las provisiones. Finalmente, y de forma complementaria, proponemos reordenar los fondos que los Gores transfieren a los municipios, considerando que parte importante de sus recursos los ejecutan a través de los gobiernos locales vía transferencias.

En consecuencia, planteamos las siguientes propuestas específicas en materia de transferencias a los gobiernos regionales:

a. Formular una ley permanente y unificada de rentas regionales

Para el caso de los Gores, una primera medida necesaria es evitar la discusión de su estructura de ingresos todos los años en la Ley de Presupuestos. Esto ocurre actualmente porque muchos elementos de esta estructura están definidos en glosas presupuestarias y no en leyes permanentes. Ello genera incertidumbre, ya que, potencialmente, se pueden cambiar las reglas de financiamiento de los Gores todos los años. Si bien ello no necesariamente ocurre, afecta la manera de aproximarse a la discusión sobre el presupuesto regional. Además, se generan inconsistencias, dado que el sistema de financiamiento es, en parte importante, el resultado de una construcción anual de normas —usualmente de agregación más que de reemplazo— discutidas en los tiempos acotados que impone la discusión presupuestaria (máximo 60 días en el Congreso).

En el nuevo escenario, con gobernadores regionales electos popularmente presentando uno a uno su presupuesto regional en el Congreso, estos problemas podrían agudizarse. Históricamente, los intendentes, al ser designados por el Presidente de la República, muestran un alto grado de alineamiento con el proyecto de ley

de presupuestos que propone el Ejecutivo. En el nuevo escenario, con diferentes autoridades e incentivos políticos, ello no necesariamente ocurrirá.

Una manera de atenuar significativamente lo anterior es la formulación y aprobación de una ley de rentas regionales que determine la estructura de financiamiento permanente de los Gores. Dicha ley —que reemplazaría la normativa hoy contenida en glosas presupuestarias y en algunas leyes específicas, unificándolas en un solo cuerpo legal— debiese incluir los criterios objetivos para la distribución de recursos, y dejar para la discusión presupuestaria anual sólo la aprobación de los montos totales a distribuir. Ciertamente, una ley de rentas regionales en dichos términos implica el desafío de consensuar la estructura de financiamiento de los Gores en una ley permanente, pero es un desafío razonable de abordar para buscar un consenso político y técnico que genere estabilidad de largo plazo en esta materia.

b. Estructurar las transferencias en tres fondos para tres objetivos

Como se señaló, dentro de una ley de rentas regionales se debiera incluir el diseño permanente de los mecanismos de transferencia de recursos y sus criterios de distribución a los Gores. Esta estructura debiese diseñarse bajo el principio de contar con un instrumento financiero para cada objetivo buscado. Si bien pueden existir varios objetivos que se quieran promover respecto de los Gores, proponemos focalizarnos en los tres que consideramos prioritarios: i) promover el desarrollo regional; ii) cerrar brechas de resultados socioeconómicos entre regiones, y iii) compensar por externalidades negativas que afecten a los territorios.

Por tanto, proponemos contar con tres instrumentos de transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los Gores, uno para cada objetivo de los señalados, financiados con rentas generales. Esto supone que todas las asignaciones que hoy existen se podrían reemplazar por este nuevo esquema. Con todo, una aplicación práctica requerirá de gradualidad para reemplazar los mecanismos existentes, lo que debiera considerar una transición para evitar que algunas regiones vean mercados de manera abrupta sus ingresos.

En cuanto al tamaño y peso relativo de cada instrumento, consideramos que ello debe ser materia de análisis y aprobación en cada Ley de Presupuestos, dependiendo de las prioridades de política pública que se le asignen a cada uno de los tres objetivos identificados. Con todo, dado el punto de partida en el que ya existe el FNDR orientado a fomentar el desarrollo regional, presumiblemente debiera aumentarse el peso relativo de los otros dos objetivos, que han estado históricamente menos atendidos.

De esta manera, en régimen, proponemos que existan los siguientes tres fondos de recursos a ser distribuidos entre las regiones:

i. **Fondo de desarrollo regional**

Una primera justificación para distribuir recursos a las regiones es potenciar su desarrollo social y económico. Los Gores, de acuerdo con la Ley N° 21.074, tienen la responsabilidad de diseñar y ejecutar políticas, programas y proyectos que favorezcan el desarrollo armónico, sostenible y equitativo de sus territorios, tanto en términos económicos, como culturales y sociales. Para este objetivo deben definir planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), planes de inversión en infraestructura, planes de desarrollo turístico y aprobar los planes reguladores intercomunales, si es el caso.

Tradicionalmente, el FNDR ha estado orientado a fomentar el desarrollo regional, especialmente mediante el financiamiento de inversión pública regional. Por lo tanto, en el nuevo ordenamiento, se propone mantener un fondo con este objetivo que se construya a partir del FNDR. Para ello, su distribución debe depender de las necesidades de infraestructura, oportunidades de inversión y número de habitantes, entre otros criterios. El uso de este fondo debe ser de decisión regional, exigiéndose que los proyectos financiados tengan rentabilidad social, como ocurre en la actualidad (ver más sobre ello en la sección 5.4). Considerando que cada región tiene su propia estrategia de desarrollo, pero que se requiere coordinación entre regiones, este fondo debiera promover también la consistencia con los lineamientos de la estrategia nacional de desarrollo.

ii. **Fondo de convergencia regional**

Una segunda razón para la asignación de recursos a las regiones es el objetivo nacional de evitar que existan territorios con rezagos socioeconómicos significativos. Esto amerita asignar recursos de manera focalizada en aquellas zonas que tienen mayor vulnerabilidad. Si bien desde hace algunos años existen recursos para este fin para los Gores, su peso dentro del financiamiento total es bajo, por lo que recomendamos que este objetivo sea relevado de manera significativa, en la línea de lo propuesto por Horizontal (2020).

En esta lógica, planteamos la existencia de un fondo de convergencia regional, cuyo objetivo sea acortar brechas en indicadores socioeconómicos clave. Este fondo absorbería los recursos ya existentes para estos fines, debiendo su monto total tener una correlación con las necesidades regionales que se quieren abordar y el plazo que se fije como meta para cerrar las brechas. Consistentemente, los criterios de distribución del fondo deberán favorecer a aquellas regiones que tienen un mayor porcentaje de pobreza, mayor cantidad de población en situación de pobreza y vulnerabilidad, y mayor número de habitantes en zonas aisladas o con un mayor costo en bienes básicos. También pueden considerarse como parámetros adicionales indica-

dores de resultados sectoriales relevantes —como carencia de agua potable y alcantarillado, déficit habitacional o indicadores educacionales y de salud— u otros de los indicadores sectoriales incluidos en el indicador de pobreza multidimensional que utiliza el Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

A diferencia del fondo de desarrollo regional, los usos del fondo de convergencia deben estar acotados a iniciativas que se relacionen directamente con reducir las brechas de resultados socioeconómicos. Es decir, no sería un fondo de uso libre para los Gores. Pero éstos sí deben tener libertad para priorizar iniciativas específicas dentro de los ámbitos generales que permitan las reglas del fondo. Por ejemplo, una región pudiera querer priorizar iniciativas que cierren brechas en materia de vivienda, mientras que otra pudiera priorizar el cierre de brechas en salud, según cuáles sean las necesidades prioritarias de la población.

En cualquier caso, es necesario que exista un mecanismo para verificar que el uso del fondo está dentro de los ámbitos permitidos, y que las iniciativas específicas consideradas por los gobiernos regionales están adecuadamente formuladas. Una opción puede ser, por ejemplo, una evaluación *ex ante* como la que realiza el MDS a los programas sociales del gobierno central. Asimismo, dado que el propósito de este fondo sería el de cerrar brechas de desarrollo entre regiones, debe apoyarse en un sistema de información que permita monitorear indicadores clave en este ámbito. Esto, a la vez, permitirá en el tiempo ir redirigiendo los recursos hacia los territorios objetivamente más rezagados, lo que puede ser dinámico en el mediano y largo plazo.

iii. **Fondo de compensación de externalidades negativas**

La tercera razón que priorizamos para la transferencia de recursos desde el gobierno central a los Gores es la compensación por externalidades negativas, especialmente las ambientales. Esto implica la creación de un fondo que permita una mayor coherencia entre la recaudación de aquellos impuestos y patentes derivados del impacto de ciertas actividades económicas y sus usos, para mitigar el efecto medioambiental en aquellos territorios en los cuales las externalidades ocurren.

Por tanto, lo recaudado para estos efectos, más un aporte fiscal adicional que se defina, debiera reunirse en un solo fondo que luego se distribuya en las diferentes regiones, en función del tratamiento y consecuencias de los pasivos ambientales existentes, incluyendo también las nuevas emisiones. Esto, sin desmedro de que actualmente existan actividades que generan externalidades negativas en el territorio que a la fecha no han sido gravadas con un impuesto correctivo, y que, por tanto, debiera evaluarse su gravamen en su mérito.

En cuanto a los usos de este fondo, debieran ser acotados para financiar iniciativas que mitiguen los pasivos ambientales en las comunidades afectadas, y si eso no es posible, cualquier iniciativa relacionada con la preservación y conservación del medio ambiente o de reconversión productiva hacia tecnologías más amigables con el entorno en la región.

Por tanto, de manera análoga a lo señalado para el fondo de convergencia regional, los Gores debieran tener libertad para priorizar iniciativas específicas dentro de los ámbitos generales que permitan las reglas del fondo. De la misma manera, debiera existir un mecanismo que permita verificar que el uso del fondo está dentro de los ámbitos permitidos, y que las iniciativas específicas consideradas por los gobiernos regionales están adecuadamente formuladas. Una opción podría ser, por ejemplo, una revisión técnica *ex ante* realizada por el Ministerio del Medio Ambiente.

c. Terminar con las provisiones de financiamiento para los Gores

Un elemento importante para realizar una adecuada gestión financiera y presupuestaria es contar con un alto nivel de certeza respecto de los fondos con los que se cuenta. En el caso de los Gores, tradicionalmente han trabajado con una parte cierta de su presupuesto anual, definido en la Ley de Presupuestos, y otra parte incierta, a partir de las provisiones que se asignan durante el año, con criterios no conocidos, pero de alguna forma relacionados, en los hechos, con la capacidad de ejecución de cada región.

Si bien el peso relativo de estas provisiones ha caído en el tiempo, aún es importante. Por lo que se propone seguir avanzando en su reducción, tal como proponen Granados y Rodríguez (2013). En el extremo podrían eliminarse las provisiones, y buscar otro mecanismo en lo que respecta a las emergencias, hoy financiadas con una provisión equivalente al 5 por ciento del FNDR. En particular, para emergencias debiera contarse con un programa presupuestario en el Ministerio del Interior (ver propuesta en sección 4.4.c.).

El eliminar las provisiones implica que ellas deben ser distribuidas de manera *ex ante* a los Gores en base a criterios objetivos, para que no implique una disminución de su financiamiento. Por ejemplo, estos recursos podrían suplementar algunos de los tres fondos descritos en la propuesta precedente. En esta misma línea, la Mesa Técnica de Descentralización (2019) propuso hacer explícitas las reglas de distribución de las provisiones y que sus recursos se traspasen gradualmente al FNDR.

Eliminar las provisiones, por un lado, daría mayor certeza a los Gores para su planificación financiera, pudiendo eventualmente comprometerse con proyectos de

mayor cuantía. Y, por otro, se evitaría la discrecionalidad en la asignación de estos fondos de parte del gobierno central.

Cabe notar, en cualquier caso, que esta propuesta podría implicar el problema práctico de que la Dirección de Presupuestos (Dipres) pierda una herramienta de gestión de la ejecución de la inversión pública, dentro de la cual los Gores son un actor importante. Esto es así, pues tradicionalmente parte significativa de las provisiones se asigna en la segunda mitad del año a aquellos gobiernos regionales que demuestran tener una mayor capacidad de ejecución, lo cual contribuye a que no exista subejecución de la inversión pública agregada. A su vez, ello contribuye al dinamismo económico, objetivo macroeconómico buscado por el Ministerio de Hacienda. Con todo, consideramos preferible avanzar en reducir las provisiones y buscar otro mecanismo para evitar la subejecución de la inversión pública de los Gores. Un elemento importante para ello es el reforzamiento de los equipos técnicos formuladores de proyectos de los gobiernos regionales, así como la velocidad de respuesta del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) para evaluar los proyectos de las regiones, de manera que puedan contar con una adecuada cartera en espera (ver propuestas al respecto en sección 5.4).

Sin desmedro de los esfuerzos que se hagan por evitar la subejecución de la inversión regional, es probable que el eliminar las provisiones implique que algunos Gores queden al cierre del año presupuestario con mayores saldos finales de caja que en la actualidad. En ese sentido, una propuesta complementaria, que se describe más adelante (sección 4.5), consiste en que los Gores puedan incorporar a sus presupuestos iniciales parte de los recursos no ejecutados del año anterior.

d. Mantener como asignación los gastos de funcionamiento de los Gores

Como se mencionó en la sección 2.1, los gastos de funcionamiento corresponden a uno de los actuales programas de los gobiernos regionales en la Ley de Presupuestos. Al respecto, consideramos adecuado que este componente continúe como una línea separada de gasto debidamente identificada para cada región, para efectos de facilitar su rendición de cuentas. Con todo, es necesario establecer parámetros objetivos para determinar el presupuesto de funcionamiento de cada Gore, los cuales deben considerar que existe un gasto de funcionamiento mínimo, por sobre el cual éste aumenta en función de factores como población, extensión del territorio, densidades poblacionales, entre otros. Una ley permanente debiera definir estos parámetros, para luego ser aplicados en las leyes de presupuestos de cada año.

Un tema directamente relacionado con los gastos de funcionamiento son las dotaciones de personal de los Gores. Como base, ellas deben estar relacionadas de manera objetiva con los parámetros antes mencionados. Por sobre ello, las dotaciones deben ajustarse de manera consistente con las competencias que se vayan transfiriendo a cada Gore, pues, como la ley lo señala, ellas deben transferirse con sus respectivos recursos, incluyendo dotaciones cuando corresponda, lo que deberá reflejarse presupuestariamente.

En consecuencia, se propone que los gastos de funcionamiento y las dotaciones de los Gores sigan siendo aprobados cada año en la Ley de Presupuestos en un programa presupuestario específico, pero basados en criterios objetivos y actualizados según las competencias transferidas.

e. Reordenar los fondos que los Gores transfieren a los municipios

Si bien el foco principal de este trabajo es el financiamiento regional, es innegable que existen vasos comunicantes con el financiamiento municipal. Como hemos señalado dentro de los principios orientadores de la descentralización, es fundamental definir a cuál nivel de gobierno —nacional, regional o municipal— son más adecuadas de situar las respectivas competencias, lo que debe ir de la mano con la asignación del financiamiento correspondiente.

A este desafío se suma, en los hechos, que los gobiernos regionales ejecutan una parte importante de sus presupuestos a través de los municipios, vía transferencias. Es necesario tener en cuenta que si bien los proyectos financiados deben tener recomendación técnico-económica favorable del MDS, su priorización es realizada por el respectivo Consejo Regional (Core), lo que deja un espacio de discrecionalidad.

En la actualidad no hay criterios normados que determinen cómo debe ser la distribución de las transferencias desde los Gores hacia los municipios, por lo que ello está altamente determinado por las priorizaciones que realizan los Cores. Por ejemplo, en los hechos, se observa una relación positiva entre la distribución del FNDR y el tamaño poblacional de las comunas (se verifica un coeficiente de correlación^[14] de 0,36 en promedio para el período 2013-2018), lo que es esperable, al allegarse mayores recursos a los territorios más poblados. A la vez, también se observa una relación positiva entre estas transferencias y los ingresos propios municipales

[14] El índice de correlación de Pearson es una medida lineal entre dos variables que permite medir el grado de relación. Para realizar estos cálculos se utilizó la información disponible en el Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim): http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php.

(coeficiente de 0,29 para el período), lo que podría contradecir un criterio de apoyar preferentemente a los municipios de menores ingresos, pero podría tener una explicación en la exigencia de cofinanciamiento municipal para ciertos proyectos, o, bien, ser resultado de una mayor capacidad de formular proyectos por parte de los municipios con mayores recursos. Por último, no parece haber relación entre la distribución del FNDR y los ingresos de la población beneficiada, pues el coeficiente entre el FNDR asignado por persona a los municipios y los ingresos promedio por hogar es insignificante (-0,1).

En este escenario, proponemos reordenar las transferencias a los municipios siguiendo lineamientos similares a la propuesta de racionalización planteada para las transferencias que reciben los Gores desde el gobierno central. Así, los fondos regionales deben tender a cerrar brechas de desarrollo intrarregión, considerando, por ejemplo, criterios de concentración de población vulnerable o déficits de accesibilidad a servicios o equipamiento. Ante las desigualdades de los ingresos municipales analizadas anteriormente (sección 2.2), las transferencias de los Gores pueden también ser una herramienta para compensar a aquellos territorios con menores ingresos propios, complementaria a la compensación que hace el FCM.

4.2. Ingresos propios

Uno de los debates más relevantes en cualquier proceso de descentralización política y fiscal es determinar en qué grado y con cuánta autonomía los territorios subnacionales podrían generar sus propios ingresos. Dentro de diversos esquemas posibles, los más frecuentes son la posibilidad de: i) crear tributos que apliquen en sus territorios; ii) establecer tasas adicionales sobre un tributo que se cobra a nivel nacional, o iii) recaudar un tributo, o recibir una participación de un tributo recaudado por otro, pero en cuyo diseño no tienen ningún poder de decisión.

Como señalamos previamente, en el caso de las municipalidades en Chile, sus ingresos propios tienen de los tres elementos anteriores, pero predominando el componente iii). En principio, tienen libertad para cobrar multas de beneficio municipal a ciertas actividades en su propia jurisdicción, aunque sea en ámbitos muy acotados y su recaudación sea más bien insignificante. Por otra parte, pueden establecer tasas diferenciadas para ciertos tributos, como los derechos y patentes municipales. Por último, siendo el componente más importante, existen tributos cuya recaudación es a su propio beneficio (o al menos una fracción), pero en el cual no tienen injerencia en sus tasas ni hechos gravados, como lo son los permisos de circulación, el impuesto territorial, las patentes mineras, acuícolas y geotérmicas, entre otras.

Los Gores, sin embargo, cuentan con acotados ingresos propios, que tienen un peso mínimo con respecto a sus ingresos totales. La razón de ello es que, previo al proceso de descentralización política en curso, los Gores dependían política, administrativa y financieramente en gran medida del nivel central, por lo que un mayor espacio de autonomía para generar ingresos propios no tenía mayor sentido. En el actual contexto de descentralización política y con un proceso para transferirles competencias desde el gobierno central, el escenario cambia y, por tanto, amerita una nueva reflexión.

Para analizar la pertinencia de algún grado de autonomía tributaria para las regiones se deben poner varios elementos sobre la mesa. El trabajo realizado por Letelier (2012) ayuda a ordenar la discusión, identificando ventajas y desventajas. En primer lugar, establece que la carga tributaria subnacional tiene el beneficio de generar equivalencia fiscal; es decir, un mayor grado de rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales frente a sus electores respecto del uso de los recursos recaudados, al percibirse una mayor coincidencia entre los impuestos pagados por la comunidad y el consiguiente beneficio logrado en la forma de bienes y servicios públicos. Y en segundo lugar, argumenta que concentrar en la misma autoridad facultades para generar recursos y para decidir sobre sus usos fomenta su responsabilidad fiscal.

Por otra parte, los impuestos subnacionales pueden generar problemas de equidad horizontal entre jurisdicciones, toda vez que la base tributaria suele ser diferente en cada uno de los territorios, incidiendo ello en sus ingresos propios. Esto, además, puede generar círculos viciosos de zonas rezagadas que no tienen fuentes de ingresos y que, por ello, no pueden desarrollar las capacidades para generarlas. Un buen ejemplo es la inequidad en los ingresos municipales en Chile, ya que la desigualdad en los ingresos propios tiene consecuencias significativas en la provisión de bienes públicos locales. A nivel regional esto también ocurriría, a riesgo de profundizar aún más la concentración económica (ver Aroca en este volumen). Un argumento adicional en contra de la autonomía tributaria regional es el de una potencial “guerra fiscal”. Ésta implica reducciones de impuestos en los territorios para atraer factores productivos desde otras regiones, lo cual podría conllevar un efecto negativo sobre el total recaudado a nivel nacional.

A la luz de las ventajas y desventajas señaladas, puede argumentarse que existe una condición previa para poder transitar a un modelo más federalista de ingresos propios que sea funcional, equitativo y sostenible. Ésta es que las regiones tengan una base económica sobre la cual tributar y que además ella sea suficientemente pareja entre regiones, lo que se relaciona con el tamaño óptimo y los límites de los territorios. Frente a esta discusión, lo cierto es que la división político-administrativa de Chile poco tiene que ver con el potencial económico de las regiones. Es más,

entre ellas no hay una equivalencia territorial ni poblacional, como tampoco puede decirse que tengan marcadas diferencias culturales que las caractericen. En efecto, la actual conformación de las regiones no es otra cosa que un modelo de administración del territorio diseñado, en su momento, desde el nivel central.

Por esta razón, y considerando que reconfigurar las regiones es un cambio estructural más sustantivo y de difícil consenso político, es que nuestras propuestas de financiamiento se basan principalmente en un fortalecimiento y racionalización del sistema de transferencias desde el nivel central. Como vimos en la sección anterior, debiéramos apuntar a un esquema orientado a la convergencia de desarrollo entre las regiones. Antes de avanzar en esto, puede ser hasta contraproducente pensar en tributos regionales.

Por lo tanto, en materia de rentas regionales, por el momento, y mientras las regiones no tengan niveles de desarrollo que sean razonablemente más parejos, no recomendamos avanzar en tributos regionales, ni en la forma de nuevos impuestos, ni como sobretasas de impuestos regionales, ni como apropiación local proporcional de tributos nacionales generados en la región.

Sin perjuicio de lo anterior, hay dos elementos vinculados a la tributación que sí creemos pertinente relevar al momento de discutir sobre los ingresos propios de los gobiernos subnacionales. El primero es que, si bien en Chile no hay tributos regionales, existe una base tributaria relevante a nivel municipal. Al fin y al cabo, la mayoría de los impuestos posee una dimensión territorial en términos teóricos (sus objetivos y justificación) y prácticos (las estructuras de incentivos y distorsiones que generan). En este sentido, debe evaluarse cuál es el nivel de gobierno más adecuado para definir y recaudar ciertos tributos de beneficio municipal ya existentes. En este contexto, es posible pensar que algunos o partes de los impuestos que hoy se recaudan a nivel municipal puedan llevarse al nivel regional. Con todo, para que algo así sea viable, cualquier cambio debe contemplar las debidas compensaciones y períodos de transición que eviten reducciones drásticas de recursos; en particular, en municipios de ingreso medios y bajos.^[15]

[15] Una forma de viabilizar el traspaso de ciertos ingresos propios de los municipios a los Gores es aumentar otro ingreso propio municipal. En este sentido, una propuesta ampliamente planteada se refiere a acotar las exenciones actualmente vigentes al impuesto territorial. Sin entrar en el detalle, por no ser el foco de este trabajo, en este ámbito se ha planteado lo siguiente: reducir el límite exento para viviendas y que sea el nivel central el que compense por la menor recaudación derivada de la exención que se decida mantener vigente (Razmilic 2014); acotar beneficios del DFL 2 (CNDU 2019 y Razmilic 2014), y limitar la exención habitacional a una propiedad por contribuyente; es decir, que haya un límite exento por propietario y no por propiedad (una propuesta similar a esta se incluye en Ruiz-Tagle et. al. 2019). Todo lo anterior apunta a aumentar los recursos de los municipios, en especial de los más pobres, que concentran la mayor proporción de viviendas exentas. En este caso en particular, no parece pertinente transferir recursos al nivel regional, toda vez que no hay indicios de costos asociados ni servicios a financiar que vayan más allá del gobierno local.

Y el segundo elemento es la pertinencia de implementar impuestos locales que apunten a corregir externalidades medioambientales, no con el objetivo de recaudar para invertir en bienes públicos locales o redistribuir, sino que con el propósito de internalizar costos y lograr una adecuada asignación de recursos (ver Paredes en este volumen). Cabe destacar que los efectos de las externalidades medioambientales son por lo general locales, lo que implica que un impuesto que busque corregir la distorsión debiera ser aplicado localmente también. Esto no necesariamente significa que el diseño y administración del tributo deban ser locales, pero sí debiera serlo el destino de su recaudación, de manera de aproximarse a la externalidad causada por el bien gravado en el territorio en el cual ella se materializa.

En consideración de lo expuesto, planteamos las siguientes propuestas en materia de ingresos propios de las regiones:

a. Traspasar a los Gores parte de la recaudación por permisos de circulación en áreas metropolitanas

En Chile, históricamente la recaudación de los permisos de circulación se ha realizado a nivel local. Hasta 1985, la población pagaba anualmente en los municipios por una placa patente. Luego, se instauró el permiso de circulación, cuya recaudación siguió a cargo de los municipios, para ser repartida en los distintos territorios, manteniendo su carácter local.^[16] En el contexto actual de la implementación de las reformas de descentralización, que contemplan la creación de las áreas metropolitanas, es razonable evaluar que parte de lo recaudado sea administrado en una escala superior a los municipios.

Una primera razón para ello es la coherencia entre las escalas funcionales y administrativas: las externalidades asociadas a los vehículos motorizados tienen un impacto sobre todos los agentes próximos a la realización de los viajes, excediendo por mucho los territorios municipales.^[17] Por otra parte, el sistema actual no es equitativo, en cuanto la recaudación de los permisos de circulación está asociada —en su mayoría— al municipio donde el dueño del vehículo vive, área que no necesariamente coincide con el territorio en el que más transita y que es donde se perciben mayormente las externalidades de los viajes. Algunas comunas podrían presentar

[16] En estricto rigor, el 37,5 por ciento se queda en el municipio de origen y el 62,5 por ciento restante va al Fondo Común Municipal.

[17] De acuerdo con la Encuesta Origen Destino de Santiago de 2012, casi el 70 por ciento de los viajes en modos motorizados se realizaba fuera de la comuna de origen. Esta consideración es aún más importante, ya que los viajes a otras comunas son más largos en distancia y tiempo, y, por tanto, sus externalidades son mayores.

altos niveles de congestión y contaminación (principalmente aquéllas que atraen muchos viajes), generados mayormente por vehículos que pagan sus permisos en otras comunas de carácter residencial.^[18] Por último, existe una consideración sobre la eficiencia del sistema actual, pues existen incentivos en los municipios a realizar campañas de *marketing* para atraer pagos, potencialmente alejándolos aún más de los territorios en los que se incurren los costos asociados a la circulación.

En este contexto, los problemas descritos pueden atenuarse si es que parte de lo recaudado es transferido a los Gores que administren áreas metropolitanas (que abarquen varias comunas), vinculando estos recursos a sus atribuciones y funciones en esta materia y a la escala territorial adecuada. Todo esto en un contexto en el que las áreas metropolitanas tomen protagonismo y efectivamente les sean transferidas competencias significativas en transporte y planificación urbana.

b. Perfeccionar los mecanismos de cálculo y cobro de patentes municipales, y transferir parte de la mayor recaudación al Gore

La determinación de la base imponible para el pago de patentes municipales y la recaudación potencial de este instrumento están entre los elementos menos estudiados de las finanzas municipales. El sistema de cobro opera de forma descentralizada en todos los municipios, los que cuentan con sus propios sistemas, tecnologías y *expertise* para calcular, fiscalizar y cobrar las patentes. Se sabe cuánto se recauda efectivamente, pero se desconoce cuál es el potencial de recaudación y los impactos que tendrían las distintas propuestas de modificación que se han presentado en los últimos años. Junto con ello, la administración totalmente descentralizada conlleva severas asimetrías entre municipios.^[19]

Por lejos, el factor más incidente en la recaudación de patentes es la determinación del capital propio de los contribuyentes. Actualmente, el Servicio de Impuestos Internos (SII) no tiene competencias para determinar el pago a realizar, pero sí exige a las empresas que declaren el capital propio, para que luego este dato sea entre-

[18] Para ilustrar este tipo de complejidades, Marsden y Rye (2010) proponen el siguiente ejercicio: si se considera un viaje de A a B, ¿a quién se le cobran las emisiones? ¿Al territorio de origen (región A)? ¿Al lugar de destino (región B)? ¿A las regiones en ruta? Como se ve, un escenario de fragmentación territorial dificulta la internalización equitativa de las externalidades.

[19] El pago de la patente es anual y se calcula tomando entre el 0,25 y el 0,5 por ciento (rango en que el municipio puede optar) del capital propio del contribuyente. El pago mínimo es 1 UTM y el máximo es 8.000 UTM. Si la empresa tiene sucursales en más de una comuna, el pago se distribuye según el número de trabajadores en cada sucursal, quedando la gestión de distribuir los recursos en manos de los municipios involucrados.

gado a los municipios para el cálculo de las patentes y posterior cobro. Los municipios no tienen capacidad alguna para verificar si lo informado corresponde o no a la realidad, y menos para determinar los descuentos que informan las empresas por inversiones en otras actividades lucrativas ubicadas en otras comunas y que reducen la base imponible.^[20]

Por la complejidad de la información requerida, las dificultades de administración y los espacios de elusión que actualmente se aprovechan, parece pertinente que el SII tenga un rol más activo. Tanto por capacidad institucional, como por disponibilidad de información, el SII tiene las herramientas para estimar el valor de las patentes municipales y acotar espacios de evasión y elusión. Además, esto permitiría a los municipios concentrarse en lo que les es más propio en esta materia, como es la fiscalización en terreno. Este cambio, propuesto también por Pineda et al. (2018), no implicaría un costo significativo en el mecanismo de cobros ni de distribución, ya que operaría de forma análoga a las contribuciones de bienes raíces.

Otra propuesta en relación con las patentes que ha estado sobre la mesa (Toloza, 2016; Toloza, 2019; Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014; Pineda et al., 2018) consiste en cambiar los criterios de distribución de lo recaudado por patentes comerciales de un mismo contribuyente que tiene sucursales en distintos municipios. La justificación se encontraría en que las patentes representarían alguna forma de pago por los servicios municipales requeridos para el funcionamiento de las actividades lucrativas, como la recolección de basura, la construcción y mantención de la vialidad local y el espacio público, la luminaria y alcantarillado, y la regularización de los distintos negocios. Sin embargo, la proporción de trabajadores en cada sucursal no parece reflejar adecuadamente la intensidad en el uso de estos servicios. En este contexto, otro criterio de distribución podría ser la superficie en metros cuadrados de las sucursales, eventualmente con ponderadores para generar equivalencias entre distintos tipos de superficie. También ha sido propuesto reformar la base imponible según la cual se calcula el cobro de las patentes municipales, ya que la utilización de los servicios municipales no es directamente proporcional al capital propio. Como ya han propuesto Toloza (2016; 2019) y la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), una posibilidad es utilizar como base imponible el metraje cuadrado de la sucursal. Si esto se realiza, no habría necesidad de reformar la distribución entre comunas, ya que su recaudación se realizaría directamente por sucursal.

Éstas y otras propuestas, como ampliar el tope de pago máximo de 8.000 UTM (Toloza, 2016; Toloza, 2019; CChC, 2014; Comisión Asesora Presidencial en Des-

[20] De acuerdo con el artículo 24 del Decreto Ley N° 2.385 sobre Rentas Municipales.

centralización y Desarrollo Regional, 2014), requieren de un análisis más riguroso antes de ser promovidas. Esto, porque al estar en la actualidad toda la información desagregada en distintos municipios y al estar muchas veces incompleta, no ha sido posible realizar simulaciones confiables de los impactos de medidas de este tipo.

Sin desmedro de lo anterior, es esperable que una mejor fiscalización de la determinación de la base imponible por parte del SII y una mejor recaudación con el apoyo de la Tesorería General de la República debieran generar un aumento importante de la recaudación. Esto, a su vez, abriría espacio para entregar parte de lo recaudado a los Gores de las regiones correspondientes.^[21] Aun cuando la justificación inicial del cobro de patentes está en el impacto en los servicios municipales, el nuevo rol de los gobiernos regionales —en el fomento de la inversión y en la macrozonificación del territorio con foco en el desarrollo económico, social y ambiental (a través de los PROT)— justifica un mayor involucramiento por parte de la administración regional. Decisiones tomadas a este nivel incidirán ahora en las decisiones de localización de los agentes, cuyas inversiones muchas veces impactarán directa o indirectamente más allá de una comuna específica. En esta lógica, una propuesta es que el pago de patentes que exceda un determinado umbral vaya directamente al Gore, de manera tal que el aporte sea precisamente de aquellos capitales mayores cuyo impacto tiene más probabilidades de exceder el territorio comunal.^[22]

c. Apropiación local de recaudación por impuestos verdes

El mecanismo actualmente vigente de impuesto a las emisiones atmosféricas de fuentes fijas (“impuesto verde”) es relativamente reciente, pues fue creado en 2014 como parte de la reforma tributaria promovida en el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (Ley N° 20.780) y fue modificada en la Ley de Modernización Tributaria (N° 21.210) promulgada a principios de 2020. Su recaudación se entiende como una compensación por el flujo futuro de externalidades que se produzca más allá de las medidas impuestas en el proceso de evaluación medioambiental. Por ello, parece razonable seguir avanzando en esta línea por motivos de

[21] Actualmente el total de lo recaudado por patentes es de beneficio de la municipalidad correspondiente, salvo en los casos de Santiago, donde el 55 por ciento de lo recaudado va al FCM, y los casos de Providencia, Vitacura y Las Condes, que aportan al FCM el 65 por ciento de la recaudación por este concepto.

[22] Para evitar reducciones de presupuestos comunales, en particular en municipios de menores ingresos, una posibilidad sería que el nivel central compense la parte transferida al Gore, al menos durante el tiempo en que llegue a materializarse el aumento de recaudación que debiera derivarse de una mejor administración del sistema. A la larga, sería la mayor recaudación la que permitiría la transferencia al Gore.

eficiencia económica.^[23] De hecho, dado que el actual diseño de este impuesto, concentrado en las emisiones atmosféricas,^[24] responde a un criterio de factibilidad operativa, a futuro debieran buscarse mecanismos de aplicación del mismo principio a otro tipo de externalidades negativas de actividades instaladas en los territorios.

Con todo, es pertinente ajustar que la recaudación de los impuestos verdes quede en la administración local más cercana al territorio en el cual se produce la externalidad negativa que se está gravando, y no en el gobierno central. En este sentido, proponemos que la recaudación asociada a este impuesto se incorpore como ingresos de libre disposición a compartir entre el municipio en que se ubica la faena y la región respectiva.

En este caso, los impuestos verdes cumplen con las recomendaciones de Musgrave y Peacock (1958), ya que se descentralizan impuestos cuya base imponible no es móvil. Por otra parte, esto tiene ventajas de eficiencia asignativa, ya que las escalas descentralizadas tienen mayor capacidad para determinar los costos y beneficios marginales de las decisiones, en tanto son más fáciles de identificar por los residentes y sus representantes.

Por cierto, avanzar en esta línea implicaría una relativización del principio establecido en el Art. 19 N° 20 de la Constitución, que señala que todos los tributos ingresarán al patrimonio de la nación y no podrán estar afectos a un destino determinado. Más allá de la posibilidad de evaluar la pertinencia de este principio a la luz del proceso constituyente que se podría iniciar próximamente, lo cierto es que la actual Carta Fundamental ya permite que la ley autorice gravámenes a actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local para el financiamiento de obras de desarrollo (Art. 19 N° 20). En este caso particular, además de considerar efectos evidentemente locales, entendemos que la afectación propuesta responde a un criterio microeconómico de eficiencia que lo justifica plenamente.

Nuestra propuesta de dejar el 100 por ciento de lo recaudado por impuestos verdes en el municipio y región donde se genera la externalidad, difiere parcialmente de la propuesta de Castro y Durán (2019), la que sugiere destinar la actual recauda-

[23] Conocido es el razonamiento de Pigou (1920), según el cual las industrias sólo consideran su costo marginal privado y no el costo marginal social. Por tanto, un impuesto corrector bien calculado no generaría pérdida en la eficiencia de los mercados, ya que ayudaría a internalizar los costos de la externalidad que se genera al producir.

[24] Se trata un impuesto anual a beneficio fiscal que grava las emisiones de material particulado (MP), óxidos de nitrógeno (NOx), dióxido de azufre (SO₂) y dióxido de carbono (CO₂), producidas por establecimientos cuyas fuentes fijas sumen una potencia térmica mayor o igual a 50 MWt (megavatios térmicos). En 2018, año de su primera aplicación en régimen, el gravamen recaudo US\$ 190 MM.

ción por impuestos a contaminantes globales (88 por ciento del total) a un “Fondo nacional de adaptación al cambio climático” y el restante 12 por ciento a los municipios que acogen las industrias causantes, acotando el uso de los fondos a financiar iniciativas medioambientales y/o de adaptación al cambio climático. Al dejar el 100 por ciento de los recursos en la región y comuna y dar mayor libertad en el uso de los mismos, creemos que se alinean de mejor manera los instrumentos para que la regulación y el desarrollo productivo se mantengan en un equilibrio sostenible. En este caso, los recursos recaudados pueden utilizarse para otros fines no relacionados con la protección del medioambiente, pero esto puede ser parte de las decisiones de priorización que deben tomarse a nivel local entre la ciudadanía y sus autoridades.

Cabe notar, además, que éste es un instrumento distinto del fondo de compensación de externalidades negativas propuesto en la sección 4.1 de este trabajo, el que apunta a compensar efectos de largo plazo de daños ambientales ya incurridos y que se distribuiría en función de diagnósticos locales y para financiar proyectos específicos de mitigación. A la vez, este mecanismo también debe distinguirse de aquel contenido en la Ley N° 21.210, que establece un impuesto del uno por ciento a la inversión contemplada en proyectos de más de US\$ 10 MM. Este nuevo tributo se distribuirá aportando al FNDR y a las regiones y comunas donde se emplacen los proyectos de inversión gravados, a través de un nuevo “fondo de contribución regional”. Este mecanismo es diferente, porque, primero, implica recaudar allí donde hay nueva inversión, lo que redundaría en recaudación extra en regiones donde se proyecta la actividad. Y segundo, porque al ser pareja la tasa establecida evidentemente no se relaciona directamente con eventuales externalidades, ni tampoco se relaciona con el valor ni la magnitud de la actividad que allí se llevará a cabo.

4.3. Posibilidad de endeudamiento

Las atribuciones para endeudarse de los territorios subnacionales es motivo de importantes discusiones en la literatura sobre la descentralización fiscal.

Por un lado, existe una serie de argumentos que justifican el acceso al crédito para los niveles subnacionales, que son sintetizados por Letelier (2012) y Rojas (2005). Una argumentación se basa en el endeudamiento como un mecanismo de equidad intergeneracional, que permitiría distribuir el costo de la inversión local en distintas generaciones, financiando al largo plazo inversiones cuya vida útil coincide con el período de maduración de la deuda. Por tanto, el endeudamiento lograría una mejor asignación de recursos, ya que habilitaría el financiamiento de las obras con mayor rentabilidad social, con independencia de si se cuenta o no con los recursos propios en la región para financiarlas. En esta lógica, impedir el crédito llevaría a

situaciones subóptimas de financiamiento o, bien, a la no realización de proyectos socialmente rentables. Como afirman Bird y Slack (2005), cuando los beneficios de una de estas inversiones de capital se disfrutan durante un período prolongado, es eficiente pagar el proyecto con endeudamiento al menos en parte, de forma que los beneficios equiparen a los costos de la deuda derivados de los pagos por servicio. Otro argumento a favor, referido a la deuda a corto plazo, es que ella permitiría calzar los perfiles de gastos e ingresos, pues aun cuando los primeros sean relativamente fijos en el corto plazo, los segundos serían más variables, por lo que no siempre coinciden.

Por otro lado, el endeudamiento genera una serie de incentivos inadecuados, también recogidos por Letelier (2012) y Rojas (2005). Si el gobierno central es el garante final de la deuda, existiría una tendencia del gobierno subnacional para endeudarse más de lo socialmente deseable, considerando que podrá ser rescatado. De esta forma, el acceso al crédito subnacional puede generar un desequilibrio macroeconómico significativo, cuando esta conducta se repite de manera generalizada en todas las regiones y a gran escala. Esto no es improbable, y es de común ocurrencia, por cuanto los gobiernos centrales suelen ofrecer garantías a los gobiernos subnacionales debido a las jerarquías e historias institucionales. También existe el argumento que rechaza la deuda subnacional, en cuanto ella fomenta su uso oportunista con fines electorales, subvalorando el costo del sobreendeudamiento e incrementando el endeudamiento de manera previa a las elecciones locales.

En este escenario, debe reconocerse que el acceso al crédito para los gobiernos regionales y municipales es complejo y debe analizarse cautelosamente. Y, en caso de facultarse, debe regirse por reglas estrictas que acoten los riesgos identificados.

Así, la primera condición fundamental para permitir la deuda es tener la facultad de comprometer activos o tener algún flujo específico de ingresos futuros para dicho pago. En otras palabras, la factibilidad de acceder al crédito debe depender del grado de autonomía financiera de la jurisdicción y la profundidad de sus competencias sobre sus activos físicos. Hoy en día, al menos, las regiones chilenas no cuentan con autonomía para utilizar sus recursos para fines específicos ni tienen activos físicos significativos que involucrar. Por otra parte, se requiere que los mercados financieros y de capitales puedan determinar el riesgo que conllevan los préstamos a los Gores. Para esto, los Gores deben facilitar, de forma regular, la información financiera y patrimonial necesaria para que se pueda realizar dicha evaluación, lo cual en la actualidad no se efectúa, más allá del análisis presupuestario anual.

Es por ello que Letelier (2012) afirma que no tiene sentido permitir el endeudamiento a nivel subnacional si los niveles descentralizados no tienen competencias sobre sus ingresos propios (tales como determinar tasas o bases imponibles de los

impuestos), si no pueden enajenar bienes legalmente pertenecientes a su jurisdicción o si las transferencias que reciben de los niveles superiores de gobierno son en general condicionadas. Como se ha descrito, éste es muy cercanamente el caso de los Gores. Si bien en este estudio planteamos propuestas que apuntan a darles algo más de autonomía financiera y de libertad para el uso de las transferencias del gobierno central, en ningún caso son asimilables a las condiciones que requerirían para poder comprometer deuda.

En consecuencia, en la situación actual no se verifica que se cumplan las condiciones para avanzar en el endeudamiento de los Gores, tanto en términos de la autonomía para generar y disponer de sus recursos para cumplir obligaciones crediticias, como en lo referido a contar con evaluaciones de riesgo financiero y con equipos profesionales especializados en la materia. Por tanto, recomendamos no innovar en esta materia.

Con todo, en un esquema en el cual se mantiene que los Gores no puedan endeudarse, de todas maneras es importante desarrollar mecanismos de financiamiento y de gestión presupuestaria que eviten, o al menos atenúen, que en las decisiones de priorización de proyectos de los Gores exista un sesgo en contra de los grandes proyectos de inversión que, siendo rentables socialmente, demoren varios años en su ejecución. Este sesgo de por sí existe por el ciclo electoral de cuatro años, que genera incentivos para realizar obras que puedan mostrar resultados dentro del mismo período de gobierno. Es por ello que planteamos propuestas para reducir la incertidumbre sobre el marco presupuestario de los Gores (como eliminar las provisiones, ver sección 4.1) y, en el ámbito de la gestión presupuestaria (ver sección 4.5), propuestas complementarias de convenios entre los Gores y el gobierno central que permitan una planificación de largo plazo.

4.4. Gasto del gobierno central en regiones

Hoy la ciudadanía puede conocer con cierta certeza los recursos utilizados en regiones y comunas provenientes de sus ingresos propios y las transferencias del nivel central. De hecho, esto es lo que nos permite formular propuestas de perfeccionamientos en estos ámbitos. Sin embargo, existe menos claridad respecto del gasto del gobierno nacional en los distintos territorios.

Es decir, no se conoce la magnitud de los recursos ejecutados por cada uno de los ministerios sectoriales y sus diferentes servicios en las regiones y comunas, ni los criterios para ejecutarlos, cualquiera sea su distribución. Su priorización se debe a razones que pueden o no tener consideraciones de equidad o estar alineadas con las prioridades y estrategias regionales y/o nacionales. Por cierto, los organismos

del gobierno central deben tener un rango de acción para ejecutar sus prioridades políticas y presupuestarias, a través de proyectos de inversión y de programas, dentro de lo que establezcan las leyes que los rigen, incluyendo la Ley de Presupuestos de cada año. Pero sería conveniente poder contar con la información para analizar si esos proyectos están o no vinculados, por ejemplo, con las necesidades territoriales.

De hecho, es de esperar que una demanda de este tipo cobre más fuerza una vez que los gobernadores regionales electos por voto popular estén en sus cargos, pues probablemente ellos mismos demanden esta información cuando perciban que algún servicio o ministerio en particular pueda estar destinando a su región una cantidad relativa de recursos que consideren “injusta” en relación con la que recibe otra región.

Ante esta situación, planteamos avanzar con generar la información sobre el gasto del gobierno central en regiones. Asimismo, planteamos potenciar mecanismos que permitan coordinar el gasto sectorial para que, sin necesariamente transferirlo a los Gores, sea más pertinente a las necesidades de sus respectivos territorios.

a. Aumentar la información de la distribución regional del gasto del gobierno nacional

Tal como desarrollan Von Wolffersdorff y Rodríguez (2019), se requiere contar con una desagregación territorial de los presupuestos ministeriales, en aquellas asignaciones que sean efectivamente desglosables por región y comunas.^{[25] [26]} Y en un segundo paso, más ambicioso, se requiere transparentar el desempeño del gasto *ex post* para cada uno de los territorios.

[25] Cabe destacar que la plataforma Presupuesto Abierto, lanzada en 2019 (<https://presupuestoabierto.gob.cl/>), es un avance importante para conocer y visualizar la ejecución del gasto fiscal, pero que aún tiene desafíos respecto de la información a nivel territorial. En efecto, si bien esta plataforma permite acceder a una gran cantidad de información, promoviendo la transparencia y supervisión de las entidades públicas, el uso de datos provenientes de los sistemas contables de ejecución del presupuesto lleva a que la descomposición por regiones no refleje el verdadero grado de descentralización, ya que los gastos se reportan en la región en que se realizan, y no en la región para la que se llevan a cabo. Esto se traduce en que la Región Metropolitana muestra una alta concentración de los recursos públicos, pues allí se encuentran las divisiones centrales de los servicios e instituciones ejecutoras del presupuesto. A modo de ejemplo, los presupuestos del Servicio Nacional de la Discapacidad, el Instituto Nacional de la Juventud y el Servicio Nacional del Adulto Mayor, todos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, están contabilizados en la Región Metropolitana, no obstante desarrollar actividades en todas las regiones.

[26] En esta categoría debieran entrar también los presupuestos para el funcionamiento de las delegaciones presidenciales en cada una de las regiones, considerando que no formarán parte de los gobiernos regionales. En este sentido, estos presupuestos debieran estar en un programa del Ministerio del Interior.

Esta información puede entregarse de manera complementaria a la Ley de Presupuestos de cada año; es decir, no es necesario que forme parte integral de la ley, de manera de dejar cierto grado de libertad a los organismos ejecutores en caso de situaciones emergentes, debiendo en todo caso informar al Congreso y a los Gores sobre los cambios *ex post* respecto de lo planificado *ex ante*. Una experiencia de este tipo ya existe para los proyectos de inversión del Ministerio de Obras Públicas (MOP). La dimensión institucional de este ejercicio de transparencia y el rol de los diversos organismos en ella se presentan con más detalle en la sección 5.1.

De todas formas, una vez que se comience a mostrar esta información como parte de la discusión presupuestaria, es probable que quede en evidencia una serie de elementos que generarán debate.

En primer lugar, ayudaría a los Gores a mejorar la planificación de sus presupuestos, por cuanto podrían conocer mejor las actividades del gobierno central en sus territorios, identificando los elementos de sus planes de desarrollo que están siendo cubiertos, para así no duplicar esfuerzos y, consecuentemente, centrarse en los ámbitos no abordados por las agencias del gobierno nacional.

En segundo lugar, la apertura regional del gasto sectorial permitiría conocer el desempeño del gasto público comparado por región, lo que puede ayudar a identificar tanto direcciones regionales más efectivas o eficientes que otras, como si hay mejores prácticas, y así fortalecer la rendición de cuentas en general.

Y en tercer lugar, permitiría analizar si la distribución del presupuesto del gobierno nacional es o no equitativo en términos territoriales y si compensa adecuadamente o no a las regiones más rezagadas, en función de parámetros objetivos, que pueden ser los pertinentes según el gasto sectorial que se analice (por ejemplo, si el gasto en vivienda se distribuye en función del déficit habitacional). A la fecha, este tipo de análisis no se ha realizado de manera sistemática, pero se pueden encontrar algunos estudios exploratorios que muestran que estas relaciones no necesariamente se dan. Por ejemplo, Granados et al. (2013) muestran que en el período 2010-2012 no existe una clara relación entre el porcentaje de kilómetros lineales de pavimentos participativos ejecutados en cada región por los Serviu y el respectivo déficit regional de pavimentos.

b. Desarrollar mecanismos de “poder de compra” de los gobiernos subnacionales

Existen mecanismos que avanzan tanto en la transparencia sobre la distribución territorial de los recursos públicos, como en la pertinencia territorial de las inicia-

tivas de los ministerios y servicios sectoriales, que relacionan los presupuestos de estos últimos con las prioridades de Gores y municipios.

Una propuesta, descrita por Granados y Rodríguez (2013), consiste en aumentar las transferencias a los gobiernos regionales a partir de recursos que hoy formen parte de los presupuestos de organismos del gobierno central, con el destino de “comprar” servicios a esos mismos organismos (u otros afines), a través de la suscripción de convenios. Por ejemplo, una forma práctica de implementación sería asignar a los Gores un porcentaje de los recursos de las agencias gubernamentales dedicadas al fomento productivo, emprendimiento e innovación (como Corfo, Sercotec, Indap, Fosis y otras afines), permitiéndoles establecer convenios con cualquiera de esas mismas instituciones para que ejecuten proyectos y programas en su región (ver más sobre los convenios en sección 5.2). De esta manera, las agencias sectoriales se verían forzadas a mejorar la pertinencia regional de su oferta programática, para poder volver a contar con capacidad de influencia sobre esos presupuestos. Con el tiempo, si este mecanismo opera de manera adecuada, los Gores gradualmente podrían tener mayor libertad para realizar convenios con servicios públicos de ámbitos distintos al del fomento productivo, cuando, acorde con su planificación regional, sean otras las necesidades regionales más prioritarias.

Cabe notar que esta propuesta se basa en la noción de que el “experto” en prestar el servicio es la agencia nacional respectiva, pero quien conoce las necesidades regionales es el Gore; entonces, este último es el que “compra” servicios al experto pidiéndole ciertas adaptaciones regionales.

c. Establecer un programa presupuestario en el Ministerio del Interior para abordar emergencias

De manera consistente con la propuesta planteada precedentemente referida a disminuir —hasta eventualmente eliminar— las provisiones que se entregan a los Gores, es necesario establecer un mecanismo que reemplace a la actual provisión para emergencias.

Considerando que atender emergencias puede entenderse como un objetivo nacional, proponemos que exista un programa presupuestario en el Ministerio del Interior para abordar estas situaciones, que se active cuando sea declarada alguna emergencia en algún territorio en particular. Este programa podría transferir recursos a los Gores y/o los municipios en situación de emergencia o, bien, a algún ministerio sectorial, dependiendo de la forma que resulte más eficiente para abordar cada situación específica.

4.5. Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público

Adicionalmente a las propuestas específicas de financiamiento que se detallan precedentemente, consideramos que para realizar un avance sustantivo en materia de descentralización el país debe ponerse una meta orientada a cerrar la brecha que existe en este ámbito con los países de la OCDE. Al respecto, como se mostró en el capítulo 1, en los países unitarios miembros de la OCDE, los gobiernos subnacionales administran en promedio el 27,4 por ciento del gasto público; mientras que en Chile dicho porcentaje es de sólo 14,8 considerando a los municipios, y de 17,3 si se agrega a los Gores.

a. Cerrar en un plazo de diez años la brecha con los países OCDE en la descentralización del gasto público

Dado que este indicador se refiere al peso relativo de los gobiernos subnacionales, y no a una magnitud absoluta de gasto público, consideramos que se puede avanzar paulatinamente para cerrar la brecha en un plazo de entre cinco y diez años. Esto implicaría aumentar todos los años en uno o dos puntos porcentuales el peso relativo de municipios y gobiernos regionales en la administración del gasto público (según el horizonte de plazo que se fije para cumplir la meta), considerando los distintos instrumentos ya existentes (por ejemplo, el aporte fiscal al Fondo Común Municipal), más los que proponemos en las secciones anteriores.

Recalamos que esto no implica necesariamente mayor gasto público —pues estamos hablando de composición—, y ciertamente debe hacerse de manera consistente con el costo estimado de las funciones que se asignen a cada nivel de gobierno.^[27] En este sentido, el aumento de la participación en el gasto público de los Gores ocurriría principalmente a partir de las nuevas funciones que asuman por traspaso de competencias o funciones que les correspondan en virtud de la ley, como es lo referido a la gestión de áreas metropolitanas. Sin embargo, también puede ser factible un aumento de los recursos administrados por los Gores cuando se estime que actualmente realizan tareas subfinanciadas o que las ejecutan con estándares insuficientes. Esto último también podría aplicar en el caso de los municipios.

[27] Cabe destacar que la Ley N° 21.074 establece la necesidad de elaborar un reglamento para el traspaso de competencias a los Gores, el que incluye, entre otras materias, el adecuado costeo de las mismas.

4.6. Gestión presupuestaria

Al pensar en los desafíos para la gestión presupuestaria de los gobiernos regionales, debemos distinguir entre dos tipos. Primero, los retos que ya enfrentamos con el actual esquema de financiamiento y de organización institucional. Y segundo, los que vienen y que se acrecentarán una vez que avance la implementación de las reformas para mayor descentralización en curso, incluyendo la elección por voto popular de los gobernadores regionales.

Como punto de partida, se debe entender que, en términos de la estructura del presupuesto público, los gobiernos regionales son parte del gobierno central (a diferencia de los municipios, que son parte del gobierno general, como se muestra en la Figura 1). En la práctica, esto significa que los gobiernos regionales están incorporados en la Ley de Presupuestos y sujetos a esa normativa y, salvo algunas excepciones que se detallan más adelante, para efectos presupuestarios son tratados de manera similar a un servicio público. Esto implica un contraste con los municipios, cuyos presupuestos no se encuentran en la Ley de Presupuestos y, por tanto, tienen mayores grados de autonomía para su elaboración y ejecución.

FIGURA 1 Estructura presupuestaria del sector público chileno



Fuente: elaboración propia simplificada para el caso chileno, a partir del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI (2014).

El sentir transversal levantado en los talleres regionales y en las entrevistas realizadas para este estudio, así como en los artículos de los académicos regionales (ver en este volumen Aroca, Montecinos y Paredes), es que el actual control central sobre la ejecución del presupuesto es excesivo. Se argumenta que los actuales espacios de flexibilidad para la gestión de los Gores serían casi inexistentes, que las modificaciones presupuestarias propuestas por las regiones serían revisadas en exceso a nivel central y que su tramitación sería muy engorrosa. Incluso, se menciona que se configuraría lo que algunos han denominado “burocracia táctica”, concepto que hace referencia al uso de reglas no escritas, a los plazos extensos y a espacios de discrecionalidad del nivel central, como forma de control de la ejecución presupuestaria. Los actores regionales señalan que estas prácticas tienden a irritar a los responsables de la administración regional y contribuyen a la acumulación de frustración. En el fondo, estas prácticas dejan en evidencia que actualmente los Gores son una entidad sin autonomía presupuestaria, tal como cualquiera de los servicios públicos dependientes de los ministerios, sólo con algunas pocas excepciones, como se describe más adelante.

Ahora bien, sería simplista tomar únicamente esta perspectiva y obviar las razones por las cuales el nivel central ejerce el control, acotando los espacios de flexibilidad de los Gores. En efecto, el control central de la ejecución presupuestaria facilita la supervisión del gasto y asegura un uso de los fondos acorde con lo aprobado en la Ley de Presupuestos, tanto en nivel como en composición. Es decir, para el Ministerio de Hacienda, no da lo mismo que los Gores sobre o subejecuten el presupuesto, como tampoco da lo mismo si el presupuesto se emplea en inversiones o en gasto corriente. Para el control presupuestario central tampoco es indiferente si los recursos se transfieren contra iniciativas previamente evaluadas (como los proyectos de inversión) o no (como muchas adquisiciones de activos no financieros). Las distintas iniciativas de gasto tienen objetivos específicos y, al igual como ocurre con todas las reparticiones públicas, la ejecución debiera apuntar a cumplirlos tal como fueron aprobados en la Ley de Presupuestos.

Este considerable control presupuestario del Poder Ejecutivo, ejercido en particular por el Ministerio de Hacienda y la Dipres, se ha identificado como una de las herramientas que han contribuido a la solidez de las cuentas fiscales en Chile en las últimas décadas (Arellano, 2006; 2017). Por este motivo, no es trivial que estas instituciones vayan a estar disponibles a modificar sustantivamente estas normas y prácticas.

Por cierto, dentro de estas normas el Poder Ejecutivo tiene facultades para hacer modificaciones presupuestarias por decreto del Ministerio de Hacienda, además de definir *ex ante* ciertos espacios de flexibilidad para las instituciones a través de

decretos de flexibilidad que se dictan cada año.^[28] En este contexto, la pregunta pertinente es si los gobiernos regionales debiesen tener más espacios de flexibilidad presupuestaria que el resto de los servicios o, bien, si deben ser tratados como una agencia pública más.

La respuesta en los hechos es que a los Gores sí se les ha dado algo más de flexibilidad, pero bajo el mismo marco de aplicación general. En efecto, los decretos de flexibilidad les entregan algunas facultades especiales. A esto se suman las condiciones específicas que se establecen en las glosas comunes de los Gores en la Ley de Presupuestos, donde también se fijan algunas condiciones excepcionales. Ejemplo de estas facilidades son la posibilidad de modificar ítems y asignaciones del subtítulo de Transferencias de Capital (subtítulo 33), a través de resoluciones regionales de la Subdere con visación de la Dipres, lo que ciertamente es un ahorro de tiempo y trámites en comparación con lo que implica un decreto de modificación presupuestaria.

Si bien estos espacios de flexibilidad son valorados por los Gores, los actores regionales perciben estas facultades no sólo como insuficientes, sino que también como engorrosas. En efecto, el esquema presupuestario actual de los Gores es inusitadamente complejo. Las referidas glosas que aplican a los Gores en la Ley de Presupuestos son extensas, y si bien son públicas, su real alcance e implicancias únicamente son dominio de unos pocos especialistas con años de experiencia en este ámbito en particular. Por ejemplo, para la Ley de Presupuestos del año 2019, existen 12 glosas comunes para todos los Gores (con una extensión total de 14 páginas de texto), además de entre tres y diez glosas específicas por región. Esto está lejos de ser óptimo, considerando que las reglas y procedimientos debieran ser simples y comprensibles, al menos para quienes deben regirse por ellos, y también para la ciudadanía llamada a fiscalizar el actuar de sus autoridades.

Las tensiones descritas en los párrafos anteriores sólo se verán acrecentadas cuando los actuales intendentes designados por el nivel central sean reemplazados por gobernadores regionales electos por la ciudadanía. Dichas tensiones se evidenciarán, al menos, en dos instancias: el proceso de formulación, discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos, y, posteriormente, en su ejecución y supervisión.

En cuanto a la formulación, discusión y aprobación del presupuesto anual, incluso en el actual contexto, existen presiones de mayor gasto por parte de los gobiernos regionales, las que se dan principalmente en la discusión interna del Poder Ejecutivo, previa al envío del proyecto de presupuestos al Congreso. Esto ocurre así, pues los

[28] El decreto para el año 2020 es el N° 2.137, de 2019, sobre modificaciones presupuestarias, emitido por el Ministerio de Hacienda.

actuales intendentes, al ser funcionarios del Ejecutivo —al igual que ministros, subsecretarios y jefes de servicio—, de alguna manera se disciplinan con su proyecto de presupuestos, no obstante querer contar con más recursos. De todas formas, en el Congreso suele ocurrir que los parlamentarios presionen por más recursos para los Gores, contando con el apoyo implícito —y a veces explícito— de algún intendente. Esta dinámica no hará más que exacerbarse cuando los gobernadores regionales sean electos popularmente, agregándose un conflicto adicional en los casos en que un gobernador esté en la vereda política opuesta a la de la administración central, cuando no sólo se perdería la actual lógica de subordinación, sino que también la de la complicidad política.

Estas inquietudes se aplican también a la etapa de ejecución y supervisión del presupuesto. En efecto, en el actual esquema todo cambio requiere de una modificación presupuestaria vía decreto del Ministerio de Hacienda (la más frecuente es, entre ítems del subtítulo 29, Adquisición de activos no financieros), o, en el más expedito de los casos, de una resolución regional visada por la Dipres (la más frecuente es, entre asignaciones del subtítulo 33, Transferencias de capital). En este escenario es inevitable la preocupación por la operatoria de este proceso cuando autoridades regionales y del gobierno central no pertenezcan a una misma coalición política, pues pueden darse casos de conflicto y obstaculización, así como de cierto favoritismo y trato más expedito cuando el gobierno regional sí pertenezca al mismo sector político que el Ejecutivo. Esta eventual discriminación debe ser evitada, por lo que se hace necesario crear mecanismos objetivos que velen por un trato equitativo a los distintos Gores en materia de gestión presupuestaria, incluyendo plazos concretos para evitar la utilización de la llamada “burocracia táctica”.

En este contexto, cobra más importancia que el financiamiento de los Gores pase a estar definido en leyes permanentes que determinen las reglas generales de distribución, así como el término de las provisiones, a fin de dar certezas y evitar discusiones polarizadas durante el trámite legislativo, y para evitar asignaciones con sesgos políticos de parte del gobierno central. A esto apuntan algunas de las propuestas planteadas en la sección 4.1 precedente.

Desafíos de gestión presupuestaria adicionales surgirán con la implementación de las reformas de descentralización en marcha, a medida que se vayan produciendo transferencias de competencias a los Gores, las que deben ir debidamente costeadas y con su consiguiente traspaso de recursos. Tal como afirman Irarrázaval y Rodríguez (2018), este costeo puede no ser trivial, por ejemplo, cuando se traspase algún programa que no esté identificado de manera independiente en la Ley de Presupuestos, o cuando se traspasen sólo algunas funciones o componentes de un programa mayor. Esto podría generar tensiones entre el servicio que traspasa la

competencia (que querrá ceder la menor cantidad de recursos posibles) y el Gore que la recibe (que querrá una mayor cantidad de recursos). Al respecto, la reglamentación debería considerar formalmente un mecanismo para resolver diferencias, estableciendo la responsabilidad del Comité Interministerial que establece la ley, para definir cuántos recursos (financieros y humanos) deben traspasarse a un gobierno regional cuando se le transfiera una competencia. De todas formas, también podrían generarse discusiones de gastos posteriores al traspaso; por ejemplo, en el caso de un Gore que argumente que los recursos no son suficientes después de un período en que ha ejercido la función respectiva.

En la misma línea, la Mesa Técnica de Descentralización, convocada por el Presidente Sebastián Piñera y que entregó su informe en octubre de 2019, manifestó su preocupación por la forma de incorporación de estos recursos al presupuesto regional y sus eventuales condiciones. Para ello, sugiere potenciar los convenios de traspaso de competencias (ya definidos en la ley como convenios de transferencia), de forma que sus contenidos sean exigibles por ambas partes (el servicio que la traspasa y el Gore que la recibe). Este instrumento debiera tener entonces el carácter de “contrato”, incluyendo la especificación de la competencia traspasada, los recursos asociados a la misma, las metas correspondientes y el plazo de vigencia.

En consecuencia, la situación actual de los Gores ya presenta importantes desafíos de gestión presupuestaria, los que sólo tenderán a aumentar en la medida en que avance la implementación de las recientes reformas descentralizadoras; a saber, la elección popular de los gobernadores y la transferencia de competencias. Para hacer frente a estos desafíos, planteamos un conjunto de propuestas de gestión presupuestaria que se detalla a continuación:

a. La discusión anual sobre el presupuesto de los Gores debiese referirse sólo al monto total a distribuir, mientras que sus criterios de distribución debieran estar definidos en leyes permanentes

De manera consistente con las propuestas señaladas en la sección 4.1, la estructura general de financiamiento de los Gores y los criterios para distribuir recursos entre las regiones deben estar plasmados en leyes permanentes, idealmente consolidados en una única ley de rentas regionales, y no ser sometidos a la discusión presupuestaria anual.

De esta manera, la discusión presupuestaria anual sobre los Gores en el Congreso sólo se referiría al monto total de recursos por cada una de las fuentes de financiamiento que se definan. En el extremo, esto podría implicar que ni siquiera existiesen en la Ley de Presupuestos capítulos por cada Gore, o, bien, que ellos

fueran únicamente el resultado de aplicar a los montos totales anuales destinados al conjunto de los Gores los algoritmos de distribución consignados en las leyes permanentes.

b. Aumentar los grados de flexibilidad en la ejecución del presupuesto anual de los Gores

En términos generales, sugerimos reducir la burocracia en la gestión presupuestaria de los Gores. Aun así, es pertinente que exista un control que evite que el gasto se desvíe desde inversiones hacia gasto corriente que genere presiones de gasto permanente. Pero, a la vez, no parece razonable entorpecer los movimientos entre líneas similares; por ejemplo, entre los ítems del subtítulo 29 (Adquisición de activos no financieros; principalmente vehículos, mobiliario, maquinaria y equipos, equipos y programas informáticos) o entre las asignaciones del subtítulo 33 (Transferencias de capital a entidades públicas y privadas vía convenio).

Con respecto al subtítulo 29, podría utilizarse un esquema similar al que actualmente emplean los Gores para la ejecución del subtítulo 33. Esto podría implementarse por vía administrativa, a través del Decreto de Flexibilidad que dicta anualmente la Dipres, de manera que establezca que los movimientos entre ítems puedan ser realizados vía resolución regional visada por la Dipres, y no por medio de decretos ministeriales. A su vez, la creación de asignaciones en el subtítulo 33 podría hacerse por la vía de resoluciones regionales, sin visación de la Dipres y sin exigir también la visación del Ministerio de Economía cuando se trata de convenios FIC.

Con todo, estas mayores flexibilidades no deben implicar que proyectos de inversión específicos sean eximidos de la evaluación del Sistema Nacional de Inversiones, más allá de las eximiciones ya existentes referidas a proyectos de conservación. Cabe notar, además, que no consideramos adecuado flexibilizar el traspaso desde inversiones del subtítulo 31 a adquisición de activos no financieros del subtítulo 29, las cuales en la actualidad deben ser autorizadas por la Dipres. Esto es importante para evitar los sesgos en contra de las grandes obras de inversiones y a favor de adquisiciones de activos que, aunque sean más expeditas de ejecutar, puedan tener una menor rentabilidad social.

Junto con todo lo anterior, es imprescindible agilizar la tramitación de estas modificaciones, digitalizar procesos, transparentar hitos y fijar plazos máximos. Hoy estos documentos se tramitan en papel y no es extraño que estos procesos se dilaten o que incluso haya documentos que se traspapelen, obligando a reiniciar todo el circuito. Ordenar y agilizar estos mecanismos reduciría la llamada “burocracia táctica” que acusan los equipos regionales.

c. Autorizar que los Gores incorporen a sus presupuestos iniciales los saldos no ejecutados del año anterior

Una de las principales disyuntivas en cuanto a la profundidad de la autonomía financiera que debieran tener los gobiernos subnacionales es el tratamiento de los fondos transferidos a sus presupuestos, pero no utilizados en el año. Por regla general, los recursos que un servicio público no ejecute en un año presupuestario deben ser reintegrados al Tesoro Público, salvo autorización expresa de la Dipres, la cual lo analiza caso a caso. Esto aplica a los Gores, por cuanto, como se ha señalado, actualmente su tratamiento presupuestario en general es el de un servicio público común.

Con todo, en el nuevo escenario de descentralización y, por tanto, de mayor autonomía, existen argumentos para que a los Gores no se les aplique esta regla general y, por el contrario, puedan disponer, como saldo inicial, de los recursos no ejecutados en el año anterior. Esto de alguna manera implica darle a cada Gore el “derecho” sobre los recursos que les corresponden presupuestariamente, y que no tengan la obligación de reintegrarlos al Tesoro Público en caso de que no los ejecuten.

Un elemento colateral positivo de esta medida es que los Gores no se verían incentivados a ejecutar hacia fines de año su presupuesto por temor a perder los recursos. En efecto, en la actualidad el sistema reduce los incentivos al ahorro y deriva en niveles desproporcionados de ejecución hacia finales de año, muchas veces de la mano de modificaciones presupuestarias que suplementan subtítulos e ítems de fácil ejecución, como lo son la compra de equipos informáticos y de vehículos. Esta práctica, relativamente generalizada y bastante documentada,^[29] no es conveniente en ningún servicio público.

Con todo, existen, al menos, tres alcances al argumento anterior. El primero es la importancia macroeconómica que tiene una ejecución efectiva del presupuesto, en especial de la inversión pública. El segundo, es la potencial dificultad para cumplir con la regla fiscal del gobierno central si muchos Gores desfasan una proporción relevante de su presupuesto para el año siguiente, acumulando gastos por sobre el marco definido globalmente. Y el tercero se refiere a lo ineficiente que pudiera resultar acumular recursos no ejecutados en las cuentas corrientes de los Gores.

Para equilibrar el propósito de respetar la mayor autonomía, dándoles “derecho” a los Gores sobre su presupuesto, y, al mismo tiempo, lograr los objetivos recién descritos, proponemos fijar un porcentaje máximo del presupuesto inicial de los Gores que pueda ser traspasado al año siguiente como adicional a su presupuesto base (por ejemplo, el cinco por ciento, valor que en todo caso debiera ser calculado por un

[29] Revisar, por ejemplo, Von Gersdorff (2018) y Berner y Rodríguez (2020).

estudio *ad hoc*, y ser revisado periódicamente en caso de que la cantidad acumulada se torne muy significativa^[30]). Cabe notar que a los recursos que un Gore traspase de un año a otro le debieran aplicar las mismas reglas que le dieron origen; por ejemplo, si se trata de recursos para inversión y se traspasan al año siguiente, ellos deben seguir destinándose a inversión y no a gasto corriente. Y en cuanto al manejo financiero de los saldos finales de caja, dichos recursos podrían ser administrados por la Dirección de Presupuestos en nombre de los Gores, respetando así su “propiedad”, pero sin necesidad de generar la experticia para realizar inversiones financieras en cada Gore.^[31]

d. Acotar la capacidad de los Gores de comprometer presupuesto futuro

Tal como menciona Aroca en este volumen, en ocasiones, una nueva administración que asume un Gore se encuentra con que su presupuesto para inversiones está comprometido de manera importante para los años venideros, por lo que ve restringido su mandato político de plasmar nuevas prioridades en la cartera de proyectos regionales.

Si bien en general, y de manera especial en materia de proyectos de inversión cuya ejecución tarda más que un ejercicio presupuestario, es positivo contar con una planificación a mediano y largo plazo, ello debe equilibrarse con que deben mantenerse espacios presupuestarios para temas emergentes y nuevas prioridades. Esto es particularmente pertinente cuando se produce un cambio de administración, sin caer, en todo caso, en el otro extremo de discontinuar proyectos y obras cada vez que hay un cambio de gobierno, sin que medie una evaluación objetiva que lo justifique.

Por lo tanto, proponemos acotar la capacidad de los Gores de comprometer presupuesto futuro, especialmente en su último año de gestión^[32]. Para ello, los Gores deben programar la ejecución de su presupuesto de tal manera que no exista un “exceso” de compromisos de flujos de gastos para los años siguientes. El nivel de compromisos específico debiera ser determinado y autorizado cada año por la Dipres para cada Gore. Por ejemplo, durante el primer trimestre de cada año, debiera comunicar sus marcos presupuestarios referenciales para los tres años siguientes, junto con el porcentaje máximo de ellos que pueden tener comprometido.

[30] Por ejemplo, que lo acumulado no supere el 15 por ciento del total del presupuesto de inversión de cada año.

[31] Esto último está en línea con las recientes directrices de la Dipres a los servicios públicos, que apuntan a realizar una gestión más eficiente de la caja y los pagos de las entidades del Gobierno Central.

[32] Esta propuesta ha sido también formulada por Horizontal (2020).

5. Propuestas para un mejor funcionamiento de los Gores /

Como detallamos en la sección 3, existe una serie de principios orientadores que dicen relación con la institucionalidad y que son claves para llevar a cabo un proceso exitoso de descentralización. Los principios de legalidad, probidad y publicidad de las actuaciones de los órganos del Estado son fundamentales para el correcto funcionamiento de nuestra institucionalidad democrática. Por lo mismo, han recibido consagración constitucional (Arts. 6, 7 y 8 de la Constitución Política) y son básicos del derecho público. En lo que viene, trabajaremos sobre ellos en su aplicación a los gobiernos subnacionales, principalmente respecto de los Gores, pero sin olvidar su vinculación con las municipalidades. Aquí es importante señalar que si bien ambos niveles cuentan con regulación constitucional y de ley orgánica (Leyes N° 19.175 y 18.695, respectivamente), los municipios, históricamente, han gozado de mayor autonomía respecto del Estado central, política, presupuestaria y administrativa.

Como parte de los principios orientadores, se entiende que las propuestas de mayor descentralización fiscal necesariamente deben ir acompañadas de medidas que mejoren y afiancen los sistemas de controles internos y externos, transparencia y rendición de cuentas. Y, especialmente, del fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales. Todo ello, para velar por la probidad y la responsabilidad fiscal de estos gobiernos.

Esto es relevante, pues, si bien la cercanía de los gobiernos subnacionales a las personas busca promover mayor eficiencia asignativa y participación ciudadana, los beneficios esperados de un proceso descentralizador pueden verse reducidos por deficiencias en sus gobernanzas (ver, por ejemplo, Bardhan y Mookherjee, 2005a, 2005b, 2006; Lederman et al., 2005; UNDP, 2004). En cuanto a la relación entre la corrupción y descentralización no existe unanimidad en la literatura (Alfano et al. 2013), pues si bien los procesos descentralizadores pueden ayudar a combatir la corrupción (Fisman y Gatti, 2002), también pueden agudizarla (Rose-Ackerman, 2006).

Por lo demás, la experiencia comparada latinoamericana demuestra que atender preventivamente los riesgos de ineficiencias, captura y corrupción es crucial para el éxito del proceso. Por ejemplo, los casos de corrupción local en Perú y Colombia que han tenido lugar durante procesos descentralizadores recalcan la importancia de controlar las malas prácticas y fortalecer las instituciones desde el inicio (ver Montecinos en este volumen). Estudios sobre el caso colombiano ejemplifican la incidencia del contexto institucional y político —y sus respectivos incentivos— en los casos de corrupción que involucran recursos públicos (Álvarez et al., 2019). Tal

como señala Ferreiro, la experiencia de la región “nos refuerza la importancia de tomarse en serio el riesgo de que la corrupción termine debilitando el apoyo ciudadano a la descentralización y, en su extremo, paralizar o revertir el proceso” (2017, 295).

Por lo tanto, para que los avances hacia una mayor descentralización fiscal sean exitosos, es indispensable pensar en las contrapartidas de la autonomía (Ferreiro et. al. 2019). De lo contrario, los casos de alta ineficacia en el manejo de los recursos públicos —o derechamente de corrupción— no sólo darán la razón a los escépticos del proceso, sino que, además, pueden frenar o incluso revertir las transferencias de competencias a los Gores. Por ello, más que pensar que detrás de los llamados a mejores sistemas de control se esconden argumentos centralistas, es importante diseñar e implementar mecanismos que le den sustentabilidad al proceso de descentralización en el largo plazo. Ello, especialmente atendiendo a que los gobiernos regionales y locales no han estado exentos de casos de corrupción durante los últimos años.

Asimismo, las reformas en materia de descentralización deben concebir espacios acordes de participación ciudadana, pues, justamente, una de las razones por las cuales se aboga por ella es acercar la toma de las decisiones a la ciudadanía. Abrir nuevas formas de participación a nivel regional reforzará la legitimidad que los Gores tendrán frente a sus electores.

En consecuencia, a continuación presentamos una serie de propuestas en materia de control, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, que acompañan las propuestas financieras y presupuestarias expuestas en las secciones anteriores. Si bien ellas han sido pensadas a la luz de Gores con un eventual mayor grado de autonomía presupuestaria que el actual, no es necesario alcanzar dicha autonomía para implementarlas. Por el contrario, muchas de las propuestas a continuación también serían un aporte bajo el actual escenario de transferencia de competencias. Asimismo, si bien la regulación de estas materias a nivel municipal difiere de la de los Gores, en ciertos temas se hace referencia a las municipalidades dada la vinculación que existe, y debe existir, entre ambos niveles subnacionales.

Antes de pasar a las propuestas concretas, una nota sobre un tema en particular: las contiendas de competencia. Se trata de un asunto de suma relevancia, pues la resolución de futuras controversias entre autoridades de distintos niveles será determinante para el funcionamiento en régimen de la descentralización. Pero, además, es un asunto que se encuentra pendiente, pues no se ha cumplido el mandato que la Constitución Política (Art. 126) le entrega a la ley para establecer un mecanismo para resolver las cuestiones de competencia y las discrepancias entre autoridades a

la fecha. No es foco de este trabajo detenerse en posibles soluciones,^[33] pero sí en llamar la atención sobre la urgencia de atender este vacío, puesto que contar con un mecanismo es especialmente relevante en un escenario de transferencias de competencias y también de mayor autonomía presupuestaria. En este último aspecto, es importante que las diferencias que puedan existir entre el gobierno central y los gobiernos regionales, atendiendo la asignación de recursos, no puedan transformarse en un conflicto jurídico o político.

A continuación se presenta una serie de medidas sobre la institucionalidad de los Gores. En primer lugar, se realizan propuestas en materia de control administrativo, distinguiendo entre el control interno y externo. Luego, se proponen medidas de transparencia en distintos instrumentos para una mejor gestión. Posteriormente, se presentan propuestas que favorezcan la participación ciudadana y rendición de cuentas en los gobiernos regionales. En cuarto lugar, se profundiza sobre el Sistema Nacional de Inversiones y se realizan propuestas en su relación con los gobiernos regionales. Finalmente, se discute el nuevo rol que podría tener la Subdere en un escenario de mayor autonomía de los Gores.

5.1. Control de los gobiernos regionales

En Chile, el sistema de control administrativo está actualmente dividido en un mecanismo que combina el control externo, llevado a cabo por la Contraloría General de la República (CGR), con un control interno, dirigido, a nivel central, por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) con controles en cada servicio público.^[34] A nivel regional, se suma también el Core, órgano colegiado con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, cuyos miembros son electos popularmente desde 2013. En el nivel municipal, por su parte, el Concejo Municipal también ejerce dichas funciones. Y si bien deben contar con unidades internas de control, las municipalidades no están sujetas a la total fiscalización de la CGR, puesto que están exentas del trámite de toma de razón (Art. 53 de la Ley N° 18.695).

A continuación, se tratarán estos diversos tipos de control. Partiremos por aquellos aspectos relacionados al funcionamiento interno, para luego referirnos al control que efectúa el Core. Finalmente, nos abocaremos a propuestas respecto del control externo que lleva a cabo la CGR.

Cabe mencionar que, según la información disponible, en el año 2017 los sectores municipal e interior (del cual dependen los Gores) lideraron en los resultados de las

[33] Existen diversas propuestas formuladas por el Grupo de Estudio de Reforma al Tribunal Constitucional (2019), la Mesa Técnica de Descentralización (2019) y el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado (2019).

[34] Para mayores detalles, ver De la Cruz y Garcés (2018).

auditorías externas en materia de gastos improcedentes o sin respaldos, con \$21 miles de MM y \$8,6 miles de MM, respectivamente; mientras que la Municipalidad de Antofagasta lideró a nivel nacional en recursos objetados producto de falencias asociadas al cumplimiento de contratos (CGR, 2018). Además, el sector municipal es el segundo después del sector salud con más observaciones altamente complejas en las fiscalizaciones de la CGR, estando los principales problemas en el incumplimiento de contratos de concesiones de servicios, de contratos de infraestructura, de manejo de fondos y de procesos de rendición de cuentas y en las compras públicas. Por su parte, las auditorías a gobiernos regionales han detectado irregularidades; por ejemplo, con el manejo de recursos del FIC (CGR, 2018).

Todo esto releva la importancia de mejorar el control de los gobiernos subnacionales, en especial en un contexto de profundización de la descentralización, para lo cual planteamos las siguientes propuestas:

a. Mejorar el control interno, creando unidades reforzadas en los gobiernos regionales, que separen control de auditoría y que gocen de mayor independencia

El control interno es fundamental en un escenario de gobiernos regionales con más competencias. Y si se avanza en las propuestas de mayor autonomía y flexibilidad en el manejo de los recursos, como las que hemos planteado previamente, entonces cobra aún más relevancia.

Es interesante recordar que la CGR ha elevado los montos de los actos que quedan sujetos a tomas de razón, el control *ex ante* que lleva a cabo (Resoluciones N° 7 y N° 8 de 2019). Ello es positivo, pues permite agilizar la gestión interna de las instituciones públicas sujetas a su control. Pero ello exige que los propios organismos sean más responsables en sus sistemas de control, pues para muchos actos ya no pueden descansar en eventuales reparos detectados por la CGR en dicha instancia. A la luz de estos cambios, y especialmente de la implementación en curso de las reformas de mayor descentralización, el control que haga el propio Gore cobra aún más importancia.

En materia de control interno, la Ley N° 21.074 establece en el Art. 68 quinquies una unidad de control en el gobierno regional, que debe realizar la auditoría operativa interna del Gore con el objetivo de fiscalizar la legalidad de sus actuaciones y controlar su ejecución financiera y presupuestaria. El modelo es similar al de la LOC de Municipalidades, con una unidad de control que depende del gobernador regional, pero que debe colaborar con el consejo regional en sus labores de fiscalización e, incluso, informar trimestralmente a éste. El jefe de la unidad es nombrado por el gobernador con acuerdo de 4/7 del Core, siguiendo un procedimiento análogo al del sistema de Alta Dirección Pública, y puede ser removido por las causales de cese de los funcionarios públicos.

Esta modalidad de control interno presenta varios problemas, algunos de los cuales ya se han evidenciado a nivel municipal. En primer lugar, no distingue entre el control interno y la auditoría. Ello se traduce en que la unidad deberá ejercer tanto el control concomitante (estará “en la línea” visando los actos administrativos), como el control interno posterior (auditoría propiamente tal). Es decir, será “juez y parte” del control de sus actuaciones.

En segundo lugar, si bien el jefe de la unidad será seleccionado por un proceso que busca mayor independencia y meritocracia, nada obsta a que exista un jefe altamente dependiente del gobernador, atendiendo especialmente lo genérico de las causales de remoción. Ello incide, por ejemplo, en la efectividad con la que pueda ejercerse el derecho a representación regulado en el Estatuto Administrativo. Además, considerando lo dispuesto en la ley, la unidad de control tendrá que responder los requerimientos de dos mandantes: el Gobernador y el Core (que incluso puede encargarle auditorías internas específicas al jefe de la unidad), lo que puede generar confusión respecto a sus roles y su foco.

En atención a lo anterior, proponemos distinguir debidamente entre los roles de control de gestión y de auditoría al interior del Gore, separando sus funciones.^[35] ^[36] Si bien la Ley N° 21.074 no contempla una unidad de auditoría, sería recomendable que cada Gore contara con una, separada de la unidad de control, que realice análisis de riesgos y reporte al gobernador regional los hallazgos de las auditorías para velar por una mejor gestión. Ello, dado que el CAIGG —organismo que le reporta al Presidente de la República— ya no tendrá la supervigilancia de los auditores de los gobiernos regionales. Por lo mismo, es importante que cada Gore vele por la contratación de auditores con perfiles adecuados, en términos de sus capacidades técnicas, idoneidad, formación continua y el cumplimiento de normas nacionales e internacionales de auditoría. Asimismo, es necesario otorgarle mayor independencia a la Unidad de Control, incluyendo el establecimiento de causales específicas para la remoción del jefe de la unidad.^[37] Su jefe debe tener, además, dedicación exclusiva.

En un escenario de gobiernos regionales con mayores competencias y con la administración de más recursos, también es importante fortalecer su personal, en tér-

[35] Cabe destacar la buena práctica del Gore Metropolitano de Santiago (Resolución Exenta N° 3018, de 2017) que distingue entre la unidad de control y la unidad de seguimiento, ambas dependientes del Departamento de Auditoría Interna; el Departamento Jurídico (que revisa los actos administrativos y se relaciona con la CGR, y del cual depende la Unidad de Sumarios), y la Unidad de Control de Gestión (dependiente de la División de Análisis y Control de Gestión).

[36] Si bien el Informe Final de la Mesa Técnica de Descentralización advierte el problema de la confusión de roles en la Unidad de Control, no recomendó su separación; aunque sí propuso el nombramiento del jefe de dicha Unidad por sistema ADP.

[37] En la misma línea, ver propuesta de Chile21 (2019).

minos de su calificación y capacitación. Más allá del traspaso de los funcionarios con la implementación de la Ley N° 21.074, desde hace ya varios años que se ha puesto en el tapete la necesidad de atraer talento a los gobiernos subnacionales (Arredondo et al., 2013; Consorcio, 2009; Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional 2014; ver en este volumen Paredes y Montecinos). Esta recomendación, que puede aplicar a los distintos ámbitos de gestión del Gore, es de particular importancia para sus unidades de control y, eventualmente, de auditoría. Dichas personas deben ser profesionales expertos en las materias y deben estar continuamente capacitándose.

Por último, la CGR podría cumplir un rol relevante como órgano capacitador del personal de los Gores en materias técnicas, lo que permitiría, además, velar por mayor homogeneidad entre los gobiernos regionales. Esto es relevante, pues es posible que, con las reformas en curso y especialmente con la salida del CAIGG y el menor control desde el nivel central, los gobiernos regionales exacerben sus diferencias en estos aspectos.

b. Enfatizar preventivamente medidas para la probidad e integridad pública en los gobiernos regionales, en particular respecto de las obras de infraestructura

Un asunto especialmente relevante es el resguardo de la integridad y ética al interior de los gobiernos regionales, velando por la probidad administrativa.^[38] La propia ley establece, como una de las causales de cesación en el cargo el incurrir en una contravención grave al principio de probidad administrativa o en notable abandono de deberes (Ley N° 21.073, Art. 23 sexies letra c)).^{[39] [40]}

[38] El gobierno del Presidente Piñera anunció en septiembre 2019 el envío de un proyecto de ley para fortalecer la integridad pública en los gobiernos subnacionales, pero a la fecha de este trabajo dicho proyecto no ha sido ingresado.

[39] La ley establece que dicha causal será declarada por el Tribunal Calificador de Elecciones a requerimiento de, al menos, un tercio de los consejeros regionales en ejercicio. En el requerimiento se podrá pedir la cesación en el cargo o, en subsidio, la aplicación de alguna medida disciplinaria de las contenidas en el Estatuto Administrativo. El gobernador quedará suspendido en el cargo tan pronto le sea notificada la sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento y, de quedar a firme dicha resolución, estará inhabilitado para ejercer cualquier cargo público por cinco años.

Asimismo, la ley establece que existe notable abandono de deberes cuando el gobernador regional transgrediere, inexcusablemente y de manera manifiesta o reiterada, las obligaciones que le imponen la Constitución Política de la República y las demás normas que regulan el funcionamiento del gobierno regional, y en aquellos casos en que una acción u omisión, que le sea imputable, cause grave detrimento al patrimonio del gobierno regional, o afecte gravemente la actividad de éste destinada a dar satisfacción a las necesidades básicas de la comunidad regional.

[40] Si bien existe la posibilidad de acusar constitucionalmente al gobernador regional, existen dudas respecto de las causales para una eventual acusación. Ver al respecto la discusión llevada a cabo por la Mesa Técnica de Descentralización (2019).

Por lo mismo, los Gores debiesen establecer unidades o departamentos de integridad y ética institucional, los cuales, además, pueden canalizar las peticiones efectuadas bajo la Ley de Lobby (Ley N° 20.730) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 20.285). La estructura pertinente establecida en el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago es una buena práctica que otros Gores pudiesen implementar.

Complementariamente, es necesario que existan medidas preventivas anticorrupción y capacitaciones presenciales y virtuales en la materia para sus funcionarios. Sobre lo primero, es necesario mejorar en general los mecanismos de protección al denunciante, lo que beneficiaría también el sistema a nivel regional (Ferreiro et al. 2019). Sobre lo segundo, se debe poner especial énfasis en la concientización de los funcionarios en materias de probidad y transparencia; por ejemplo, en el reconocimiento de los conflictos de interés.^[41] Más allá de la Subdere, instituciones que tienen vasta experiencia en estas materias, como la CGR, el Servicio Civil y el Consejo para La Transparencia (CPLT), deben tener presencia y relación con los Gores en el diseño e implementación de medidas preventivas anticorrupción.

Un aspecto especialmente sensible a la corrupción que se ha observado a nivel latinoamericano dice relación con las obras de infraestructura:

De todos los rubros de contratación estatal, la contratación de obras públicas es el que presenta mayores riesgos por tres razones principales. Primero, el alto valor que suelen tener los contratos. Segundo, la dificultad de verificar la calidad de cada detalle de la ejecución de la obra pública, que deja muchas oportunidades de captura de rentas, como el uso de materiales y procesos de menor calidad. Tercero, las firmas elegibles para contratos de gran cuantía deben cumplir con requisitos de experiencia y capacidad de financiamiento que crea barreras a la entrada, y la falta de competencia entre empresas facilita la captura de rentas (...) (CAF, 2019, 59).

Por lo mismo, se recomienda que una gobernanza de obra pública que cuide todos los procesos (diseño y selección, licitación, asignación y fiscalización) ponga atención también en lo que dice relación con el personal a cargo. Por ejemplo, se propone que exista independencia entre los funcionarios que desempeñan las dis-

[41] De acuerdo con la reciente encuesta a funcionarios públicos (disponible en: <https://bit.ly/3b2L4tW>), éstos destacan con un alto puntaje promedio en integridad, pero existe un desafío importante en la capacidad de un grupo significativo de ellos para detectar conflictos de interés. Por ejemplo, casi un tercio no es capaz de identificar conflictos de interés en un escenario hipotético y no actuarían apropiadamente frente al mismo.

tintas fases, de manera de evitar potenciales conflictos de interés. Pero, además, es clave reforzar “las capacidades de las entidades contratantes para evitar que contratos inadecuados se traduzcan en costosas renegociaciones en la etapa posterior de la licitación”, puesto que “las modificaciones contractuales son muy comunes en los proyectos de obra pública y la naturalidad con que se realizan abre espacios de corrupción” (CAF 2019, 42).

Por tanto, debe existir especial preocupación por contar con personal destinado a labores de fiscalización de obras de infraestructura que cuenten con financiamiento del Gore. En muchos casos, los Gores destinan poco personal y recursos a las cuestiones administrativas que implica una obra de infraestructura después de asignada: rendiciones de cuentas, fiscalización, visitas a terreno, etc. En la medida en que los Gores cuenten con más recursos y flexibilidad para su asignación, es necesario poner especial atención en el cumplimiento de los contratos celebrados.

c. Reforzar el control interno a nivel municipal, de manera que se forme un sistema coherente con los gobiernos regionales

Dada la íntima relación que existe entre los gobiernos regionales y los municipios, recogemos también algunas propuestas que buscan mejorar el control y el fortalecimiento institucional y del personal a su interior.^[42] En la misma línea que a nivel regional, se ha señalado la necesidad de aumentar y mejorar los planes de capacitación y profesionalización del personal municipal (reformulando la Academia de Capacitación Municipal y Regional de la Subdere), con la participación de organismos como la CGR, el Servicio Civil, el CPLT y las Asociaciones de Municipalidades. Asimismo, es necesario fortalecer el mecanismo de selección de jefaturas de unidades claves a nivel municipal mediante el sistema ADP, incluyendo la unidad de control. Finalmente, es clave la incorporación de todas las corporaciones y fundaciones municipales en el sistema de gestión, control y fiscalización de cada municipio.

d. Velar por un control y fiscalización política efectiva del Consejo Regional, incluyendo potenciar su secretaría técnica

El Core es el órgano que tiene por fin hacer efectiva la participación de la comunidad regional y cuenta con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Es,

[42] Las propuestas resumidas han sido desarrolladas en el Informe Final del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015), Agenda contra la Impunidad de Espacio Público et al. (2019) y OECD (2019).

por tanto, el principal mecanismo de control político del intendente regional, y lo será también respecto del gobernador regional.

Desde el punto de vista presupuestario, el gobernador regional deberá someter al Core el proyecto de presupuesto anual y, además, debe proponerle la distribución de los recursos de los programas de inversión y de las inversiones regionales del gobierno regional (Art. 24 de la Ley N° 19.175). Por lo tanto, el rol del Core será distribuir por ítems o marcos presupuestarios, sobre la base de la propuesta del gobernador, los recursos de los programas de inversión, salvo para proyectos o iniciativas con montos de ejecución mayores a 7.000 UTM (Art. 36 letra e). Ello significa que, bajo la nueva normativa, los proyectos de menor entidad no deben ser aprobados uno a uno por el Core. Con esto, se evita la práctica habitual en la actualidad de distribuir asignaciones pequeñas por razones de equilibrio político, en desmedro de proyectos de mayor envergadura pero de frutos a más largo plazo. Como señala Aroca en este volumen, se han detectado problemas en la asignación de proyectos de inversión en atención a razones y criterios políticos, sobre lo cual existen también denuncias públicas.^[43] Este cambio en la manera de asignación del presupuesto constituye, por tanto, un avance.

Además, el Core tiene la facultad de fiscalizar su desempeño y el de las unidades que de él dependen, y de requerir información de autoridades o jefaturas. La Ley N° 19.175 establece diversas maneras sobre cómo debe llevarse a cabo esta fiscalización; por ejemplo, mediante la rendición de cuentas —incluyendo información sobre la ejecución presupuestaria y situación financiera del gobierno regional fijada para mayo de cada año—, así como informes trimestrales de los asuntos administrativos del Gore. La ley también le permite al Core contratar una auditoría externa al año para evaluar la ejecución presupuestaria y situación financiera, además de solicitar auditorías internas.

La fiscalización del Core es una de las más importantes en materia de control, y debe serlo en aquello que dice relación con el uso de los recursos públicos. Es importante que, siguiendo lo establecido por ley, cada Gore destine el presupuesto necesario para el correcto funcionamiento de la secretaría técnica de los respectivos Cores (Art. 43 y 43bis Ley N° 19.175). Dicha secretaría no sólo debiese tener un rol en la gestión del Consejo, sino que también en la relación con las unidades del gobierno regional. Por ejemplo, dado que el Core debe poder acceder a información para ejercer debidamente su función fiscalizadora, la secretaría técnica del Core debiese actuar organizando las peticiones de información, para evitar la sobrecarga administrativa.

[43] Por ejemplo, el reportaje de 24 horas “Los polémicos Fondos de Desarrollo Regional”. Disponible en: <https://bit.ly/3d9NFnw>.

e. Adoptar medidas para velar por la probidad y transparencia del Consejo Regional

Si bien las medidas anticorrupción se concentran en la administración regional propiamente tal, atendiendo el manejo de los recursos públicos, no se debe olvidar que el Core también debe velar por la probidad y transparencia en sus funciones. En el pasado, han existido casos de corrupción, conflictos de interés y faltas a la probidad de consejeros regionales en el ejercicio de sus labores, incluyendo casos relacionados con la asignación de proyectos y utilización de recursos públicos.^[44] Si, tal como proponemos, se avanzara en mayor autonomía y flexibilidad en la asignación de los recursos de los Gores, es aún más relevante que existan medidas preventivas de anticorrupción para los consejeros regionales. Por ejemplo, los Cores debiesen velar por la transparencia de sus sesiones mediante la expedita publicación de las actas. Ello permitirá mejor control, por ejemplo, al permitir la trazabilidad y publicidad de decisiones que afectan los criterios de asignación de proyectos y la distribución del presupuesto regional.

f. Fortalecer el control externo ejercido por la CGR, estableciendo la obligación legal de que cada región debe contar, al menos, con una contraloría regional

Los Gores, si bien son órganos autónomos, se encuentran sujetos al control externo de la CGR. Dicho control se efectúa *ex ante*, mediante la toma de razón, como *ex post*, principalmente por medio de las auditorías y obligaciones de rendición de cuentas. Como señala Montecinos en este volumen, existe una valoración positiva respecto del rol que las contralorías regionales cumplen, en términos de control de la inversión y gasto público, pudiendo avanzarse en información y reportes con una mirada más sistemática, y en mayor retroalimentación.

Si bien los Gores han estado sujetos al control de la CGR, la implementación de las reformas descentralizadoras promulgadas en 2018 puede presentar nuevos desafíos institucionales y funcionales, especialmente en la medida en que tengan mayor autonomía en la administración de sus recursos. Esos desafíos, como se señaló anteriormente, implican reforzamientos en los sistemas internos de los gobiernos regionales. Pero también deben llevar a la propia Contraloría a ajustar su institucionalidad.

El proceso de descentralización que se llevó a cabo en Francia desde 1980, por ejemplo, condujo a una adaptación del Tribunal de Cuentas y de las Cámaras de

[44] Ver auditorías de la CGR referidas a consejeros regionales: Números 10/2010, 51/2013 y 78/2019.

Cuentas Regionales para permitir así una mejor auditoría a nivel local.^[45] Como señala Ferreiro (2017, 301), es importante “saber si la presencia regional que la Contraloría General de la República ha tenido bajo una forma de gobierno centralizado será suficiente para ejercer tareas en un contexto de transferencia de competencias a los gobiernos regionales (...)”. Atendida consideración de anuncios sobre una reforma general a la CGR, dichos cambios deben plantearse bajo este nuevo escenario.

Por lo mismo, consideramos que una eventual reforma a la CGR debe contemplar por ley al menos el establecimiento de una contraloría regional en cada región, de forma que su existencia no quede supeditada a la voluntad de la máxima autoridad, como sucede hoy salvo casos excepcionales (Arica y Parinacota, y Ñuble). Bajo el escenario de mayor descentralización política y administrativa (y, eventualmente, fiscal), es importante que la CGR vele por evitar la disparidad de criterios y la excesiva heterogeneidad entre las contralorías regionales.

g. Potenciar el rol de acompañamiento de la CGR a los gobiernos regionales

Asimismo, la CGR podría acompañar el proceso descentralizador institucionalmente. Una manera de hacerlo es complementar el Observatorio Municipal de la CGR, actualmente utilizado para los municipios, con el nivel regional. A nivel regional, una instancia como ésta, que permita cruzar información obtenida mediante el control externo, puede también constituir una oportunidad para compartir experiencias entre las distintas contralorías regionales.

Como se dijo anteriormente, la CGR también podría ejercer formalmente un rol de entidad capacitadora y de acompañamiento de los Gores en materia de auditorías y fiscalización, más allá de la dictación de las directrices técnicas y del seguimiento a los informes de auditoría. Este acompañamiento debiese darse especialmente durante el periodo inicial de transferencia de competencias.^[46]

5.2. Transparencia para una mejor gestión

En materia de inversión, los Gores actualmente operan como articuladores y facilitadores de las labores de los ministerios sectoriales y de los municipios. Ello hace que deban cumplir un rol importante en coordinar y agilizar la evaluación y ejecución de la inversión pública en el territorio. Como se discutió en las secciones 4.1 y 4.4,

[45] Sobre el proceso de descentralización francés, ver Ferreiro et al. (2019).

[46] La Contraloría ha llevado a cabo desde hace algunos años iniciativas de apoyo al cumplimiento para los municipios, lo que se ha visto como una buena experiencia.

es razonable que los gobiernos regionales, a pesar de su mayor autonomía, se coordinen con el gobierno central y municipios, tanto en objetivos, como en proyectos y prioridades presupuestarias. Y en ese escenario, la transparencia es fundamental para una mejor gestión. Además de las medidas anteriormente mencionadas, se proponen también las siguientes:

a. Actualizar y mejorar la regulación de los convenios, y asegurar mayor transparencia de los convenios celebrados para permitir mejor fiscalización

Además de los convenios de transferencia de recursos entre servicios públicos, los Gores cuentan con los convenios de programación y los convenios mandatos como modalidades de contratación para financiar y ejecutar proyectos de inversión (ver Montecinos en este volumen para su descripción en cuanto instrumento de gestión). A ello se suma la incorporación de los convenios de programación territoriales (Art. 81 bis de la Ley N° 21.074).

Los convenios de programación se encuentran regulados en el Art. 115 de la Constitución, que en su inciso 4to señala: *A iniciativa de los gobiernos regionales o de uno o más ministerios podrán celebrarse convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública entre gobiernos regionales, entre éstos y uno o más ministerios o entre gobiernos regionales y municipalidades, cuyo cumplimiento será obligatorio.*

Por su parte, la Ley N° 19.175, en su Art. 81, los define como *acuerdos formales entre gobiernos regionales, entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, o entre uno o más gobiernos regionales y uno o más municipios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado.* Ellos deben especificar los proyectos, las responsabilidades y obligaciones de las partes, metas, procedimientos de evaluación, normas de revocabilidad y, si corresponde, cláusulas para la reasignación de recursos entre proyectos. A estos convenios se pueden incorporar otras entidades públicas o privadas (nacionales, regionales o locales).

La Ley N° 21.074 modificó su regulación para establecer que su cumplimiento es íntegramente obligatorio para todas las partes celebrantes; la necesidad de que, en caso de ser plurianual, cada parte deberá contemplar la formulación de los recursos correspondientes en sus presupuestos; el cumplimiento exigible estará supeditado a los fondos de la Ley de Presupuestos, y que cualquier incumplimiento deberá ser fundado y reprogramado por las partes. La celebración de convenios de programación debe ser propuesta por el gobernador regional al Core para su aprobación. Por lo tanto, la Ley N° 21.074 reforzó la figura de estos, fortaleciendo

un mecanismo que ha sido útil para los gobiernos subnacionales (ver Montecinos en este volumen).^[47]

Los convenios mandatos, por su parte, se encuentran regulados en el Art. 16 de la Ley N° 18.091, la cual permite a las entidades a las cuales se aplica —entre ellas, los Gores— encomendar a los organismos técnicos del Estado, por medio de un mandato completo e irrevocable, la licitación, adjudicación, construcción y conservación de obras de cualquier naturaleza que hayan sido previamente identificadas. Esto radica en los mandantes la atención financiera de los contratos y el aporte del financiamiento para el pago de los gastos administrativos en que incurre el organismo técnico en el desarrollo de las funciones encomendadas.

La Ley N° 21.074, en su Art. 81 ter, estableció que para los convenios mandatos, en el caso de que el gobierno regional recurra a algún organismo del Estado para que actúe en calidad de unidad técnica, la responsabilidad de fiscalización de las materias objeto de la asistencia técnica será de la unidad técnica mandatada.

Además, la Ley N° 21.074, en su Art. 81 bis, incorpora la modalidad de convenios de programación territoriales a ser celebrados entre el Gore y una o más municipalidades o servicios públicos destinados a formalizar los acuerdos para la ejecución de iniciativas de impacto comunal o intercomunal, en los plazos y con los aportes financieros de las partes que en cada caso se acuerden.

Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades hace referencia a estos convenios, al permitir a los gobiernos regionales celebrar convenios formales anuales o plurianuales de programación de inversión pública con municipalidades (Art. 8 bis) y convenios de programación territorial (Art. 8 ter), en los términos ya descritos.

Si bien las reformas recientes avanzaron en mayor regulación de los convenios de programación, especialmente los territoriales, y se reforzó la obligación de fiscalización, parece pertinente actualizar la regulación de los convenios mandatos —hoy tienen una regulación bastante mínima—, para incluir claras sanciones en caso de retraso o incumplimiento, así como un mecanismo de resolución de controversias. Es importante también que existan mecanismos de transparencia accesibles sobre todos los convenios celebrados por los gobiernos regionales, de manera que pueda haber una efectiva fiscalización de ellos. Ello, especialmente considerando que la complejidad de estos instrumentos no facilita su control social.

[47] Si bien esto apunta en la dirección correcta, se debe estar atento a que esta obligatoriedad no inhiba la suscripción de nuevos convenios de programación.

b. Reforzar la transparencia de las compras públicas llevadas a cabo por los gobiernos regionales

Respecto de los contratos de suministro y prestación de servicios, los gobiernos regionales y las municipalidades están sujetos a la Ley N° 19.886, acerca de compras públicas. Si bien existen propuestas para introducir elementos para una mayor regionalización de las compras públicas, que promuevan a los proveedores locales (Tolosa y Caniuqueo 2019; Aroca en este volumen), es necesario considerar los desafíos de las compras públicas a nivel local.^[48] Existen servicios públicos que han incorporado, dentro de las medidas de compras públicas sustentables (contratación inclusiva), las compras locales. Por ejemplo, la Junaeb —un servicio centralizado— desde 2017 incorporó que un porcentaje de las compras de sus proveedores debe venir de productores locales, de manera de lograr una alimentación más fresca y diversa.^[49]

Si bien dichas propuestas parecen atractivas, su eventual incorporación dentro de las compras públicas sustentables (contratación inclusiva) debe considerar los riesgos que, especialmente en dimensiones territoriales más pequeñas y con autoridades electas por voto popular, puede conllevar: colusión, afectación a la libre competencia o, incluso, clientelismo.^[50] Por lo demás, es necesario tener presente que una serie de Tratados de Libre Comercio ratificados por Chile establecen cláusulas de no discriminación entre nacionales y extranjeros sobre ciertos montos para las compras públicas.

A nivel nacional, el Compromiso N° 12 del Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020 del Gobierno de Chile se refiere a la implementación del Estándar Internacional de Datos de Contratación Abierta, lo que debiese tener un correlato a nivel de gobiernos subnacionales.^[51] Pero es también necesario mejorar, por ejemplo, los sistemas de reclamos electrónicos y de la incorporación de la tecnología y ciencia de datos, que permiten mayor control y fiscalización de las compras públicas (CAF, 2019). Respecto del rol del Core, más que tener injerencia en los procesos de compras que le corresponden a quien tiene la función ejecutiva de gobierno es importante que cumpla su rol fiscalizador respecto de las compras del gobierno regional. Si el Core tuviese, por ejemplo, injerencia o atribuciones *ex ante* en las compras sobre un determinado monto, enfrentaría luego un conflicto de interés para ejercer esas labores fiscalizadoras.

[48] Por ejemplo, revisar este reportaje en El Dínamo: <https://bit.ly/2x07Yn8>.

[49] Para más detalle, revisar: www.junaeb.cl/compras-locales.

[50] Un caso interesante es lo ocurrido con el Programa de Alimentación Escolar en Colombia en su licitación descentralizada: <https://bit.ly/3d6U6I2>.

[51] A nivel comparado, existen ejemplos de proyectos desarrollados por Open Contracting de Hivos Foundation: <https://www.hivos.org/program/open-contracting/>.

c. Avanzar en materia de transparencia y disponibilidad de datos de los gobiernos regionales, velando por mantener la coherencia y evitando la disparidad de criterios entre regiones

Los gobiernos regionales están sometidos a las regulaciones generales en materia de probidad (Ley N° 20.880), de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 20.285) y Lobby (Ley N° 20.730). A mayor autonomía, existe el riesgo de que aumente la heterogeneidad en el cumplimiento de las normativas y de la publicidad asociada, tal como ha ocurrido a nivel municipal. El CPLT ha manifestado su preocupación por el cumplimiento de las normas de transparencia a nivel municipal, según la baja en los *rankings* de fiscalización y la heterogeneidad observada (Consejo para la Transparencia 2017; 2018).^[52]

Si bien el CPLT se encuentra trabajando con los municipios, a la luz de la implementación de la Ley N° 21.074 debiese considerar también un trabajo más activo con los gobiernos regionales. Ello, especialmente considerando que el CPLT es visto por los gobiernos regionales como un órgano lejano, con el cual no existe mayor relación y no existe un proceso de retroalimentación (ver Montecinos en este volumen).

El proceso de descentralización puede constituirse entonces en una oportunidad para elevar los estándares actuales y evitar aumentar la heterogeneidad en el cumplimiento. El CPLT debe ser una instancia que permita compartir mejores prácticas a nivel territorial y debe hacer seguimiento al proceso de transferencia de competencias y de mayor autonomía. Es importante que el CPLT establezca vínculos institucionales con los Gores para avanzar en más y mejor transparencia.

Por lo demás, a nivel internacional se observa que existe una tendencia hacia más y mejor transparencia por iniciativa de los propios gobiernos locales, evitando la mera dependencia en los mínimos generales establecidos.^[53] Incluso, a nivel nacional, el Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020 del Gobierno de Chile incluye la ampliación y profundización del Modelo de Gobierno Abierto Municipal (Compromiso N° 4).^[54] La futura incorporación de los gobiernos regionales en dichas iniciativas es fundamental para crear estándares comunes en todos los niveles de la estructura del Estado.

[52] Es por ello que el CPLT comenzó a finales del 2019 un plan de diagnóstico para mejorar la transparencia en los municipios del país: <https://bit.ly/38WUdTr>.

[53] Por ejemplo, la iniciativa Open Government Partnership ha establecido una iniciativa especial para gobiernos subnacionales de los países miembros, con foco en mejorar la accountability de estos gobiernos a los ciudadanos (ver su detalle en: <https://bit.ly/2TYx4Mc>). En México se han desarrollado ejercicios locales de gobierno abierto con los estados federales (ver: <https://bit.ly/3darHRp>).

[54] Para más detalle, revisar: <https://bit.ly/2TYBDpR>.

Además del trabajo con los municipios, el CPLT debiese establecer directrices enfocadas particularmente en los gobiernos regionales, especialmente para avanzar en la transparencia de datos bajo criterios de usabilidad.

El actual diagnóstico de la situación regional y municipal ha llamado la atención sobre la insuficiencia de datos para la toma de las decisiones locales y regionales. Por lo mismo, existen llamados a dotar de la mayor transparencia y apertura los presupuestos de los gobiernos regionales y una política de datos que aporte a la transparencia del proceso de descentralización (Espacio Público et al., 2019).

Pero este problema de insuficiencia de datos se torna más problemático, puesto que, en los casos en que existe información, ella es recogida por diversos instrumentos descoordinados, con alta dispersión y poca interacción entre sí (Von Baer, 2019, 473-474). Por ejemplo, al realizar un análisis regional de la realidad de distintos sectores se encuentra que:

...la información para el nivel subnacional es de difícil acceso, no obedece a una política sistemática de generación y análisis y, en muchos casos, llega sólo hasta el nivel regional, todo lo cual limita la posibilidad de identificar los desafíos de desarrollo de cada territorio (Ríos et al., 2019, 500-501).

Es necesario, por tanto, evitar que las actuales reformas para mayor descentralización agraven la dispersión y la insuficiencia de información subnacional, afectando especialmente la pertinencia de las políticas públicas y el control social (ver, por ejemplo, Montecinos en este volumen). Mayor autonomía no debe traducirse en menor información.

Por lo tanto, necesitamos levantar más y mejores datos regionales y locales por los organismos públicos sectoriales correspondientes, tal como se señala en la propuesta de la sección 4.4., que sugiere transparentar la distribución regional del gasto del gobierno nacional. Pero debemos velar especialmente por la apropiada interacción entre los datos, de manera que sean utilizables para las comparaciones interregionales. Ello pasa tanto por las estadísticas y registros administrativos sectoriales (por ejemplo, el Sinim para los municipios), como por mejorar la gestión documental a nivel nacional y de los gobiernos subnacionales. Como se discutirá en la sección 5.5, la Subdere parece ser la agencia adecuada para recopilar y transparentar datos e información sobre el desempeño entre los municipios y los Gores.

Otro elemento clave del financiamiento de los gobiernos subnacionales es que su aumento debiera ir acompañado del fortalecimiento de su capacidad de gestión y de sus instrumentos de monitoreo y control para rendición de cuentas. Esto se entiende como fundamental para velar por el buen uso de los recursos públicos. Pero

muchas veces termina siendo parte de un círculo vicioso: no se aumentan los recursos de los gobiernos regionales y locales por temor a que no tengan las capacidades para gestionarlos, los cuales a su vez no desarrollan esas capacidades por precariedades institucionales. En este sentido, por ejemplo, si se planea aumentar de manera significativa el presupuesto para inversión de los Gores, también debería hacerlo en alguna magnitud su presupuesto operacional para gestionar esos recursos y rendir cuenta de los mismos.

5.3. Participación ciudadana y rendición de cuentas

Siguiendo lo planteado por la OCDE (2017), una participación ciudadana fuerte depende de la existencia de un marco legal, la voluntad política para fomentarla y de una sociedad civil organizada que la lleve a cabo. La Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública introdujo, en su Art. 32, modificaciones a la LOC N° 18.575 sobre Bases Generales de Administración del Estado, incorporando un Título IV “De la Participación ciudadana en la Gestión Pública”. Mediante esta modificación, el Estado reconoce a las personas el derecho a participar en políticas, planes y programas, debiendo cada órgano de administración del Estado establecer modalidades específicas de participación, las cuales deben ser públicas. Se establece que se deben considerar, al menos: cuentas públicas participativas, señalar las materias de interés ciudadano en las que se requiera conocer la opinión de las personas y establecer Consejos de la Sociedad Civil (Cosoc). Sin embargo, esta norma dejó fuera en su momento a los Gores, municipios, Contraloría, Banco Central y otros órganos del Estado.

Por su parte, la misma Ley N° 20.500 introdujo, en su Art. 33, modificaciones a Ley N° 18.695 LOC de Municipalidades, principalmente en lo referido a Título IV Participación Ciudadana (Arts. 93-97). De esta manera, se crearon los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil y se estableció que el alcalde deba informarles respecto del presupuesto de inversión, plan de desarrollo comunal y modificaciones al Plan Regulador. A esto se suma que cada municipio debe tener una ordenanza de participación —la cual debe especificar el tipo de organizaciones que deben ser consultadas, los instrumentos y medios a través de los cuales se materializa la participación— e instancias de audiencias públicas.

Por tanto, la Ley N° 20.500 estableció un marco legal de participación ciudadana en la gestión pública, que es aplicable a los servicios públicos y a los municipios. Por el lado de la voluntad política, el compromiso con la participación ciudadana no es del todo claro. El Consejo Nacional de Participación Ciudadana (2017) planteó que hay incumplimientos importantes de diversos aspectos de la Ley N° 20.500, a pesar

de diversas instrucciones de la CGR. Complementariamente, de acuerdo con Cortés (2018), sólo el 47 por ciento de los municipios tiene Cosoc vigente, mientras que el 21 por ciento tiene su Cosoc caducado y 22 por ciento no está constituido, no existiendo información en el resto de los casos. Esto puede ser un resultado no sólo de la baja voluntad política de los municipios por constituir, o actualizar la membresía en los Cosoc. También confluye en esto los engorrosos procesos de registro y elección de representantes de la sociedad civil en los Cosoc, a lo que se suma una mirada crítica de los resultados de esta instancia, ya que se perciben como muy formalistas y con poco alcance operativo.^[55]

A juicio del Consejo Nacional de Participación Ciudadana (2017), en términos generales, en nuestro país existe una opinión favorable sobre la participación en la gestión pública, pero se plantean dudas sobre la real influencia de las instancias de participación. Algunas de las críticas que se formulan se relacionan con la inexistencia de mecanismos de fiscalización de la ley; el carácter consultivo, informativo y no vinculante de estas instancias, y la inexistencia de recursos asignados para asegurar el desarrollo de los procesos de participación.

A pesar de la cuestionable efectividad que ha tenido la implementación de la Ley N° 20.500 y particularmente de los Cosoc, pero siguiendo algunos de los criterios de la OCDE referidos a participación, nos parece necesario establecer un marco normativo mínimo para los gobiernos regionales. Las tres propuestas que se formulan a continuación para estos gobiernos se inspiran en las instancias e instrumentos de participación que establece la ley para los municipios y servicios públicos.

a. Establecimiento de normas básicas de participación ciudadana regional

La propuesta consiste simplemente en aplicar la mayoría de los instrumentos e instancias de participación ciudadana que la Ley N° 20.500 establece para los servicios públicos y municipios. Por lo tanto, como principio general, se reconoce el derecho de las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones que el Gore emprenda. Así mismo, cada Gore deberá establecer las modalidades de participación en el ámbito de su competencia, las que deberán mantenerse actualizadas y de conocimiento público.

La norma de participación ciudadana regional deberá ser aprobada por el Core. Las modalidades mínimas que se deberán establecer en una norma regional, son:

[55] Véanse las críticas a los Cosoc formuladas por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017).

- Cuenta pública participativa: Lo que incluye un espacio de diálogo abierto entre la autoridad regional, representantes de la sociedad civil y ciudadanía en general, la cual se basa en un informe de cuenta pública. Este informe debería contener una descripción de aspectos como compromisos y metas del año, planes y programas desarrollados, presupuesto anual ejecutado y compromisos para el próximo año.
- Consultas ciudadanas: Se trata de consultas ciudadanas de oficio que, siendo definidas por el Gore, deberán ser conocidas con anticipación por la ciudadanía con una descripción de la metodología y plazos a aplicar. Adicionalmente, debería explicitarse los resultados esperados de la consulta y si son consultivas y vinculantes.
- Sistemas de acceso a información pública: El Gore tendrá que poner en conocimiento público la información relevante acerca de su estrategia regional, planes, políticas, programas, acciones y presupuestos, en forma oportuna, completa y accesible.
- Sistema de atención ciudadana: Esto contempla establecer una unidad de atención ciudadana en relación con información, reclamos y sugerencias, que puede ser tanto presencial como electrónica. Por otra parte, se deberá especificar el procedimiento para las audiencias públicas.

b. Política de participación regional

A través de la formulación de una política de participación regional, que debiera ser aprobada por el Core, proponemos formalizar y fortalecer todas las instancias de participación *ad hoc* que las leyes definen para el nivel regional, así como aquellos instrumentos que el propio gobernador o Core determine. Probablemente, lo más importante sea la formulación de la Estrategia Regional de Desarrollo, que con la elección del gobernador regional tomará mayor relevancia. Ello, puesto que esta estrategia efectivamente regirá durante los cuatro años de su mandato, y se constituirá en un instrumento respecto del cual otras políticas deberán guardar coherencia.

Complementariamente a lo anterior, proponemos que la política de participación regional identifique todas las instancias de participación ciudadana que las diferentes leyes establecen para los diversos instrumentos de planificación y similares a nivel regional. Para cada una de dichas instancias, se deberán definir situaciones plazos y mecanismos de participación ciudadana, más allá de la existencia de comités o consejos consultivos propios que la ley pueda establecer. Lo que interesa en este caso es facilitar la participación de los ciudadanos en los espacios de construcción de

estos procesos. Por lo tanto, la política identificará las leyes, pero en paralelo deberá existir información actualizada sobre cada uno de los procesos de participación en curso. Cabe recordar que la misma Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece varios instrumentos de planificación en los cuales la participación ciudadana es muy relevante. Estos son los casos de la confección del PROT, Planos Reguladores Intercomunales y Metropolitano, Planes de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público, Estrategia Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Plan Regional de Desarrollo Turístico. Adicionalmente, hay una diversidad de temas en los cuales las leyes establecen instancias de participación que son relevantes para la región y que, si son bien conducidos, pueden ser efectivos; este es el caso de lo relacionado con procesos de evaluación ambiental estratégica, estrategia nacional de educación pública y otros.

De este modo, más que sólo crear una instancia única o principal de participación en el nivel regional (Cosoc), se propone potenciar las instancias existentes y otras que se quieran incorporar dándoles coherencia y capacidad de gestión. En este sentido, a diferencia del nivel municipal, en el cual usualmente se informa al Cosoc sobre el Plan de Desarrollo Comunal al final del proceso de elaboración del mismo, en este caso proponemos que la política de participación regional establezca cuáles serán las instancias, plazos y mecanismos de participación en la elaboración de la estrategia regional de desarrollo.

c. Creación de unidad de participación en el Gore

Para viabilizar las iniciativas de participación a nivel regional descritas en a) y b), se requiere de una unidad encargada de la tarea, la cual podría alojarse en la División de Planificación y Desarrollo del Gore. Esto no significa necesariamente la contratación de más profesionales, sino que más bien la responsabilidad de algunos de ellos en el cumplimiento de estos objetivos. Conviene recordar que actualmente la mayoría de los servicios públicos descentralizados disponen de personas encargadas de participación. La unidad de participación debería contar con un presupuesto de operación que considere la cantidad y complejidad de las iniciativas de participación que se llevarán a cabo anualmente.

En suma, tal como lo ha planteado Márquez (2019), la oferta de espacios de participación constituye siempre una promesa, y las tres propuestas que se formulan en este ámbito apuntan a concretar esta promesa en mecanismos básicos y reconocidos de participación, una estrategia política comprehensiva de todas las instancias de participación existentes y una estructura operativa mínima para asegurar lo anterior.

5.4. Sistema Nacional de Inversiones

La función más evidente de los Gores se refiere a resolver la inversión de recursos que le corresponden a la región, a partir de la distribución del FNDR y otras fuentes de financiamiento. La destinación de esos recursos a proyectos específicos está sujeta al Art. 19 bis del DL de Administración Financiera del Estado, que establece que todos los proyectos o programas de inversión deben contar con un informe del organismo de planificación nacional o regional^[56] que fundamente la evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad. De acuerdo con la misma ley, le corresponde al Ministerio de Hacienda impartir instrucciones al respecto.

Más recientemente, la Ley N° 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDS), establece en su Art. 3 letra g) que corresponderá a este ministerio evaluar las iniciativas de inversión que soliciten financiamiento del Estado, para determinar su rentabilidad social, y elaborar un informe al respecto. En cumplimiento de lo anterior, el MDS debe establecer y actualizar los criterios y las metodologías aplicables en la referida evaluación. Adicionalmente, establece que le corresponde velar para que las iniciativas de inversión que utilicen financiamiento del Estado sean socialmente rentables y respondan a las políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país y sus regiones.^[57]

Se ha señalado que si bien la inversión pública es una proporción menor del PIB (4,6 por ciento en 2017), ésta puede jugar un rol muy importante como factor de crecimiento del país. Ello ocurre si es que cumple con ciertas características que dicen relación con su orientación a bienes con externalidades que permiten mejorar la productividad, como han afirmado Torche et al. (2009). De acuerdo con estos autores, la inversión pública contribuye a aumentar el capital (físico) del sector público, el que puede ser un insumo para la producción del sector privado, lo que repercute en aumentar el crecimiento económico del país con efecto multiplicador.

En este sentido, tal como se describe en las normas, instrucciones y procedimientos para el proceso de inversión público (NIP)^[58] el objetivo principal del Sistema

[56] Mideplan, hoy MDS.

[57] Para dar un orden de magnitud, el año 2018 el MDS evaluó 6.824 iniciativas de inversión (IDI), de las cuales el 80 por ciento obtuvo recomendación satisfactoria (RS), lo que en términos de los montos presupuestarios solicitados ascendió a 85 por ciento del total. Si se consideran solo las IDIs que tuvieron un decreto de asignación presupuestaria, las proporciones ascienden a 98,8 y 96,5 por ciento, respectivamente. Conforme a lo anterior, los ministerios de Desarrollo Social y de Hacienda el año 2018 han elaborado un documento sobre “Normas, Instrucciones y Procedimientos para el Proceso de Inversión Pública”, el que describe los procedimientos para las iniciativas de inversión que se ingresan al Sistema Nacional de Inversiones (este documento se encuentra disponible en: <https://bit.ly/33yK7XJ>).

[58] Dictadas por el MDS y el Ministerio de Hacienda en enero 2018.

Nacional de Inversiones (SNI) es contribuir a mejorar la calidad de la inversión pública nacional, velando que se financien las iniciativas de inversión que generan mayor bienestar a la sociedad. Esto, considerando estándares técnicos, de rentabilidad social y económica. Tal como lo plantean Agostini y Razmilic (2015), en contraposición a la evaluación privada de proyectos, la evaluación social pretende considerar las externalidades y efectos indirectos de las inversiones y corregir los precios de los insumos para desarrollar la inversión, reflejando el costo de oportunidad de los recursos empleados. La evaluación social, en cualquiera de sus modalidades (costo-beneficio, costo-eficiencia o costo-efectividad), es una tarea compleja, no exenta de limitaciones metodológicas y de información.

A partir de lo anterior, vale la pena insistir en la pertinencia de resguardar los objetivos y criterios que dieron origen al SNI. No obstante, también debe aclararse que este sistema no es perfecto. Por un lado, está sujeto a presiones políticas constantes y, por otro, existen críticas a que sus evaluaciones pueden transformarse en procesos demasiado tecnocráticos, burocráticos y poco adecuados a las realidades de los territorios (véase Montecinos en este volumen). Esto puede incentivar el tratar de utilizar mecanismos alternativos que eviten la evaluación estricta y generen espacios de discrecionalidad, como es el caso de las excepciones por las llamadas prioridades presidenciales. Por lo mismo, Agostini y Razmilic (2015) plantean la urgencia de introducir mejoras en las metodologías de evaluación considerando una mejor contabilización de costos y beneficios. Del mismo modo, también se ha planteado que esta institucionalidad genera inequidades (Contreras y Pacheco, 2009), por cuanto la capacidad de formulación de proyectos es muy limitada en algunas regiones, favoreciendo, por tanto, la realización de proyectos en las regiones que tienen más capacidades; típicamente, las más desarrolladas.

Es factible plantear que en el escenario de gobernadores regionales electos se genere aún más presión política sobre este sistema, ya que probablemente el incentivo electoral genere un mayor interés en lograr ejecución presupuestaria más inmediata, en desmedro de rentabilidad social visible a largo plazo.

Considerando los antecedentes previamente descritos, y reafirmando la importancia de que los proyectos de inversión de los Gores sigan teniendo como requisito el contar con RS, proponemos tres iniciativas de mejora al sistema:

a. Reforzar el SNI como una instancia técnica y necesaria para la efectividad de la inversión pública nacional y regional

Se debe resguardar la homogeneidad, transparencia y objetividad en los procesos y plazos del sistema a través de todas las regiones del país, para lo cual es

importante mantener las NIP actualizadas, difundidas y discutidas en cada una de las regiones.

Es conveniente que más allá del perfil técnico que debe mantener el SNI éste propenda a una mirada del usuario (Centro de Políticas Públicas UC, 2012), sean éstos los profesionales de los Gores, gobiernos locales o simplemente ciudadanos que desean conocer las iniciativas de inversión que se pretenden desarrollar en su territorio. Esto debe traducirse en una mayor coordinación y colaboración vertical y horizontal entre los actores del sistema (gobierno central, ministerios sectoriales, Gores y municipios).

En el nuevo escenario, con gobernadores regionales electos, el SNI debe convertirse en un verdadero aliado de las divisiones de Planificación y Desarrollo Regional y de Presupuesto e Inversión del Gore. La coordinación del SNI con los instrumentos de planificación regional y la formulación y aprobación simultánea de carteras de proyectos pasarán a ser un elemento esencial en la concreción de la estrategia regional de desarrollo. Por el contrario, la falta de colaboración en este aspecto podría incidir en esquivar o intentar prescindir del sistema.

b. Actualizar y revisar diversos aspectos de la metodología del SNI

El SNI ha mostrado una importante capacidad de trabajo en términos de la cantidad de IDIs que se evalúan anualmente y ha desarrollado importantes esfuerzos para disponer de una mejor plataforma del Banco Integrado de Proyectos. Sin embargo, de acuerdo con Agostini y Razmilic (2015), existen importantes espacios de mejora en torno a diversos aspectos en las metodologías de evaluación; hay carencias en la consideración de algunas externalidades, de los impactos económicos regionales, los efectos de red y en las ganancias en productividad derivadas de las economías de aglomeración. Uno de los aspectos más importantes a reforzar se refiere a la medición de impactos agregados, y no sólo individuales, de los proyectos de inversión. A modo de ejemplo: la inversión en infraestructura de transporte no tiene únicamente efectos en el ahorro de tiempo de los usuarios actuales o potenciales de las obras, y la consecuente disminución en los costos de viaje, sino que también en el desarrollo de actividades productivas como el turismo y el comercio.

Un caso de especial consideración metodológica son los proyectos formulados para zonas extremas o territorios rezagados. En estas situaciones, las bajas densidades poblacionales y la dificultad en estimar los beneficios indirectos en el territorio han justificado la utilización de metodologías de costo-eficiencia, con el fin de evitar obras sobredimensionadas y que los objetivos del proyecto se concreten al menor costo posible. Si bien esta aproximación responde a una necesidad sentida de las regiones, debe cuidarse la discrecionalidad en su uso, por lo que el empleo de esta alternativa debe quedar sometido a criterios generales establecidos en las NIP.

c. Fortalecer los equipos regionales en formulación de proyectos

Un tema reiterado con el SNI se refiere a la necesidad de fortalecer la capacidad de formulación de proyectos en ciertos territorios. De acuerdo con el Centro de Políticas Públicas UC (2012), existe un buen nivel de profesionalismo en la formulación y evaluación de proyectos en el nivel regional. Sin embargo, la realidad comunal es diferente, y es afectada además por una alta tasa de rotación de los funcionarios, lo que constituye un aspecto crítico para lograr una mayor equidad intrarregional. El sistema de capacitación del MDS ha realizado una contribución importante, pero existen críticas en cuanto a contenidos poco enfocados en los detalles operativos del SNI (Centro de Políticas Públicas UC, 2012).

Adicionalmente, se podría establecer una unidad de acompañamiento a la formulación de proyectos que asesore a los formuladores que lo soliciten, con foco en los territorios más rezagados. Esta unidad podría tener un sistema de consultas y transferencia de buenas prácticas entre las regiones y municipios. La Subdere, como se verá a continuación, parece ser el organismo adecuado para esta tarea, considerando que debe estar separada de las unidades evaluadoras para evitar, así, los conflictos de interés.

En esta misma línea, conviene profundizar la posibilidad del trabajo asociativo. Tal como se concluye en el estudio de Centro de Políticas Públicas UC (2015), las asociaciones municipales que agrupan a municipios pequeños han sido instrumentos efectivos en generar una buena capacidad profesional en la formulación de proyectos y en facilitar la formulación de proyectos intercomunales.

5.5. Transformación de la Subdere

Al momento de la creación de la Subdere el año 1985, la Ley N° 18.359 le otorgó básicamente dos grandes funciones: por un lado, una función de modernización y de reforma administrativa, ligada a velar por la capacitación de funcionarios públicos, y, por otro, lo referido al desarrollo regional, provincial y local. La primera de estas tareas prácticamente no ha sido abordada por la institución, salvo lo referido a funcionarios de los gobiernos subnacionales, mientras que la segunda ha sido su eje de acción en sus 35 años de existencia. No en vano su misión institucional es actualmente:

Impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, que contribuyan a una efectiva transferencia de atribuciones y responsabilidades en el ámbito político, económico y administrativo a los gobiernos regionales y a los municipios.^[59]

[59] Extraído de <http://www.subdere.gov.cl/organizaci%C3%B3n/quienes-somos> el 05/02/2020.

En cuanto a las funciones específicas de desarrollo regional, la Subdere debe proponer políticas de desarrollo, coordinar su aplicación, evaluar los resultados del proceso de desarrollo regional y local, y velar porque los programas que se establezcan constituyan un impulso al desarrollo regional. Por otra parte, también le corresponde velar por la coherencia de los planes y estrategias regionales respecto de los nacionales. Finalmente, es interesante destacar que reformas más recientes, de los años 2007 (Ley N° 20.237) y 2011 (Ley N° 20.530), le traspasan funciones referidas a la elaboración del presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, la elaboración de los coeficientes de distribución del Fondo Común Municipal y la evaluación y supervigilancia de la gestión municipal, además de ser contraparte en los convenios de recursos para el desarrollo regional.

Durante todos estos años de operación, la Subdere ha tenido un rol importante en la formulación de normas y diseño de políticas de desarrollo regional y local, y en la administración de fondos y programas para el desarrollo territorial. De acuerdo con lo mencionado en la sección 4, las provisiones que administra la Subdere, si bien están definidas en normas conocidas, dejan espacios importantes de discrecionalidad en su distribución. Sin desmerecer la contribución de la Subdere en cambios legales, su significación política ha gravitado más en torno a los recursos que administra para cada uno de los gobiernos subnacionales.

En la medida en que las propuestas de este capítulo —en relación con formular una ley permanente y unificada de rentas regionales y con terminar con las provisiones de financiamiento para los Gores (sección 4.1)— sean implementadas, esto puede repercutir en un importante cambio en la gestión de la Subdere. De ser así, existiría una menor importancia relativa de la labor de administración y transferencia de recursos, para pasar a ser un órgano mucho más estratégico en torno a apoyar el proceso de descentralización, coordinar las políticas y evaluar los resultados del proceso.

Por otra parte, si bien la Ley N° 18.359 le otorga a la Subdere la facultad de fiscalizar el cumplimiento de las normas que se dicten para la administración del Estado en materias de desarrollo regional,^[60] en la práctica, esta función no ha sido asumida en propiedad ni sistemáticamente por esta Subsecretaría. Su labor se ha limitado a proporcionar información sobre la gestión y desempeño administrativo de los municipios a través del Sinim y a disponer información sobre la ejecución presupuestaria de los fondos que transfiere. En discusiones académicas se ha planteado, informalmente, que la Subdere debiera asumir un rol más cercano al de una

[60] Esto sin perjuicio de las atribuciones de la CGR.

“superintendencia de gobiernos subnacionales”, aunque esta alternativa se visualiza como poco factible, dado el carácter de corporaciones autónomas que tienen los municipios y la mayor autonomía que obtendrán los Gores, especialmente ahora con autoridades superiores electas por voto popular. Aun así, se visualiza la pertinencia de contar con un órgano que centralice la información de desempeño y resultados de los gobiernos subnacionales, ayude a difundir mejores prácticas y que permita a la ciudadanía dar un seguimiento más objetivo y estandarizado del cumplimiento de sus metas de gestión.

De acuerdo con los planteamientos anteriores, formulamos tres propuestas en relación con el futuro rol de la Subdere en el nuevo contexto:

a. Fortalecer su rol de apoyo al desarrollo regional

La instalación de los gobernadores regionales y el inicio del proceso de traspaso de competencias son desafíos mayores para la institucionalidad subnacional. Adicionalmente, las Seremis y sus servicios públicos en la región también deberán aprender a articularse con los nuevos Gores. En este aspecto, la Subdere deberá jugar un rol clave en habilitar a cada uno de los actores en torno a sus funciones y responsabilidades.

Un aspecto adicional se relaciona con apoyo metodológico en la formulación de todo el instrumental de planificación que las leyes establecen. La División de Políticas de la Subdere ya tiene experiencia en este ámbito, pero deberá profundizarse y ampliarse. Existe experiencia previa en la formulación de las Estrategias Regionales de Desarrollo, pero sus resultados son muy dispares —y en algunos, definitivamente incompletos— como para guiar las líneas de acción de los Gores. Hay otros ámbitos, como la Estrategia Regional de Ciencia o el Plan de Desarrollo Turístico, en los cuales no hay práctica, por lo que se requerirá no sólo de un manual, sino que también de un acompañamiento personalizado para las regiones.

b. Información de desempeño regional

Tal como se describió previamente, la fiscalización de los gobiernos subnacionales no ha sido parte del rol de la Subdere, ni tampoco se espera que lo asuma. Sin embargo, esta institución puede hacer un aporte significativo en transparentar información sobre el desempeño regional en forma estandarizada, confiable y comparable. Esto va en línea con lo propuesto en la sección 5.2 y la necesidad de contar con indicadores y datos que permitan comparar y acompañar las regiones. Para ello es conveniente definir parámetros comunes o aspectos mínimos a reportar que tengan estas características.

La experiencia del Sinim ha sido de un largo proceso de depuración de datos e indicadores que aún requiere mejoras, aunque en el caso de los Gores puede ser un esfuerzo más acotado por el menor número de unidades que reportan. Para ello existe una plataforma base, que es Chile Indica, la que actualmente permite únicamente visualizar documentación, pero no información presupuestaria, dotaciones, servicios asociados y cumplimiento de compromisos básicos de gestión, como es la disponibilidad o no de instrumentos de planificación y gestión.

Adicionalmente, la Subdere podrá colaborar en establecer una estructura de información sobre los proyectos de inversión, las etapas en que se encuentran y su localización territorial. Para ello, considerando la mayor autonomía de los gobiernos regionales, se requiere darle la atribución legal expresa a la Subdere para solicitar información que permita integrar y comparar los datos.

c. Capacitación regional

Más allá del apoyo institucional, se requiere capacitación y formación continua a los funcionarios regionales. Esta tarea incluye, pero no se limita, a los programas de capacitación en formulación y evaluación de proyectos, descrito en la sección previa. La Subdere cuenta actualmente con una academia de capacitación que ofrece una variedad de diplomados en formato *e-learning* y un fondo de becas para funcionarios municipales. En base a estas experiencias, es conveniente tener una mayor participación de funcionarios del nivel regional y concentrar la oferta en temas de real significación para su gestión. Adicionalmente, más allá de diplomados, es necesario generar una oferta de capacitación de cursos cortos de alta calidad, en competencias específicas requeridas en el nivel regional, en especial dado su nuevo marco legal. Esto implica una coordinación con otras agencias que pueden acompañar a las regiones en otros roles, como la CGR y Servicio Civil (sección 5.1) y el CPLT (sección 5.2).

Bibliografía /

Agostini, C. y S. Razmilic (2015). “Enfoques complementarios para la evaluación social de proyectos”. *Propuestas de Política Pública No. 12*. Centro de Estudios Públicos.

Alfano, M. R., Baraldi, A. L. & C. Cantabene (2013). “The effect of the decentralization degree on corruption: A new interpretation”. *The Journal of Socio-Economics*, (47): 1-10.

Álvarez, D., Caputo, J.E., Quinata, A. & F. Sánchez (2019). Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo.

Arellano, J. P. (2006). “Del déficit al superávit fiscal: Razones para una transformación estructural en Chile”. *Estudios Públicos*, (101): 165-186.

— (2017). *Panorama fiscal: Propuestas frente a una situación amenazante*. Programa Cieplan y Universidad de Talca. Disponible en: <https://bit.ly/33wDGEK>.

Arredondo, C., Inostroza, J. & M. Waissbluth (2013). “Gobiernos Regionales: El Eslabón Perdido de la Descentralización”. *Serie Sistemas Públicos*, 19.

Balbontín, R., Escobar L. & A. Seemann (2017). *Financiamiento de los gobiernos regionales en Chile*. Serie Estudios de Finanzas Públicas. Dirección de Presupuestos. Disponible en: http://www.dipres.cl/598/articles-160346_doc_pdf.pdf.

Bardhan, P. & D. Mookherjee (2005a). “Decentralization, corruption and government accountability”. *International handbook on the economics of corruption*.

— (2005b). “Decentralizing delivery of anti-poverty programs in developing countries”. *Journal of Public Economics*, 89(4): 675-704.

— (2006). “Decentralization and accountability in infrastructure delivery in developing countries”. *The Economic Journal*, 116(1): 101-27.

Berner, H. & J. Rodríguez (2020). “Concentración del gasto público en diciembre: análisis y propuestas para su control”. Documento de Trabajo, Observatorio del Gasto Fiscal en Chile.

Bird, R. M. & E. Slack (2005). “Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana”. En Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. & J. Fernández. (Eds.), *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo.

CAF (2019). *Integridad en las políticas públicas: Claves para prevenir la corrupción*. Reporte de Economía y Desarrollo. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>.

Cámara Chilena de la Construcción o CChC (2014). *Propuestas para un Chile descentralizado 2030: Por un Chile con más desarrollo económico, social y territorial*. Disponible en: <http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/33695-2.pdf>.

Castro, C. & G. Durán (2019). “Gestión descentralizada del cambio climático: Una propuesta de justicia ambiental”. En Von Baer, H. & N. Bravo. (Eds.). *Desarrollo territorial colaborativo*.

Ediciones Universidad de La Frontera, Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado. Disponible en: <https://bit.ly/2RHfB8p>.

Centro de Políticas Públicas UC (2012). *Sistema Nacional de Inversiones: Apoyo al fortalecimiento y modernización*. Informe Final al Ministerio de Desarrollo Social.

— — —. (2015). *Asociatividad Municipal: Herramienta para la inversión local*. Disponible en: <https://bit.ly/385Bo0v>.

Chile21 (2019). Minuta de Trabajo: *Descentralización en Chile*. Disponible en: <https://bit.ly/2x7VV70>.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Propuesta Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo*. Disponible en: <https://bit.ly/2RFb1b1>.

Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado (2019). *Propuestas para una Ley Corta o aclaratoria en temas de descentralización*.

Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015). *Informe Final*. Disponible en: <https://bit.ly/2x8oYaA>.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano o CNDU (2019). *Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas*. Primer informe. Disponible en: <https://cutt.ly/oepl8ow>.

Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). *Informe final: Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Disponible en: <https://bit.ly/3b3elzh>.

Consejo para la Transparencia (2017). *Resultados procesos de fiscalización a municipalidades 2017*. Presentación Unidad de Derecho de Acceso a la Información. Disponible en: <https://bit.ly/33sSZ0V>.

— — — (2018). *Resultados municipalidades, fiscalización transparencia activa año 2018*. Presentación Dirección de Fiscalización. Disponible en: <https://bit.ly/3a1BVSm>.

Consortio para la Reforma del Estado (2009). *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma*. Disponible en: <https://bit.ly/3a13bjT>.

Contraloría General de la República o CGR (2018). *Reporte sobre principales resultados de auditoría 2017*. División de Auditoría. Disponible en: <https://bit.ly/38WI6pj>.

Contreras F. & J. Pacheco (2009). "Propuesta de una institucionalidad para el sistema de evaluación del Estado". En Consortio para la Reforma del Estado. *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*: 647-691. Disponible en: <https://bit.ly/3a13bjT>.

Cortés, C. (2018). *Catastro y propuesta de clasificación para la identificación y caracterización de consejos comunales de la sociedad civil sostenibles*. Seminario de título. Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile. Disponible en: <https://bit.ly/2Qp2sBl>.

De la Cruz, A. y F. Garcés (2018). “Orientaciones para un control interno fuerte y eficiente y una coordinación efectiva con la Contraloría General de la República”. En: Aninat, I. & S. Razmilic. *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*. Centro de Estudios Públicos.

Espacio Público, Chile Transparente & Observatorio del Gasto Fiscal (2019). *Detalle Propuestas Agenda contra la Impunidad*. Disponible en: <https://bit.ly/391CRVx>.

Ferreiro, A. (2017). “Descentralización: Los desafíos de probidad, control y rendición de cuentas”. En Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado (Eds). *Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: Un desafío país*. Ediciones Universidad de La Frontera. Disponible en: <https://bit.ly/2xQ5JmL>.

Ferreiro, A., Arís, M. & F. Pinto (2019). *Proceso de descentralización en Chile: diagnóstico y propuestas*. Espacio Público. Disponible en: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Final-Descentralizaci%C3%B3n-V4.pdf>.

Fisman, R. & R. Gatti (2002). “Decentralization and corruption: Evidence across countries”. *Journal of Public Economics*, (83): 325-345.

Fondo Monetario Internacional o FMI (2014). *Manual de estadísticas de finanzas públicas*. Washington, D.C. Disponible en: <https://bit.ly/2Vog1CF>.

Granados, S. & J. Rodríguez (2013). *Propuestas para avanzar en descentralización fiscal. Programa de cohesión social para el territorio*. Documentos de trabajo RIMISP. Disponible en: <https://bit.ly/2v8Ti3W>.

Granados, S., Rodríguez, J. & A. Polanco (2013). *Análisis organizacional de los Serviu*. Serie de documentos de política pública Cámara Chilena de la Construcción. Disponible en: <http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/35123-2.pdf>.

Grupo de Estudio de Reforma al Tribunal Constitucional (2019). *25 propuestas para un Tribunal Constitucional del siglo XXI*. Disponible en: <https://bit.ly/2U20zwx>.

Horizontal (2020). *Modernización del estado: El desafío más importante de nuestra democracia*. Disponible en: <https://bit.ly/37p1Gvj>

Irrarrázaval, I. & J. Rodríguez (2018). *Descentralización: ¿Para dónde vamos?* Centro de Políticas Públicas UC. Disponible en: <https://bit.ly/30Hx70A>.

Lederman, D., Loayza, N. & R. Soares (2005). “Accountability and corruption: Political institutions matter”. *Economics & Politics*, (17): 1-35.

Letelier, L. (2012). *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. Ediciones UC.

Márquez, R. (2019). Potenciamos la participación para dar sentido a la descentralización. En Von Baer, H. & N. Bravo (Eds.). *Desarrollo territorial colaborativo*. Ediciones Universidad de La Frontera, Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado. Disponible en: <https://bit.ly/2RHfB8p>.

Marsden, G., & T. Rye (2010). "The governance of transport and climate change". *Journal of Transport Geography*, 18(6): 669-678.

Mesa Técnica de Descentralización (2019). *Informe final*. Grupo coordinado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Disponible en: <https://bit.ly/3da4bnx>.

Musgrave, R. A. & A. T. Peacock (Eds.) (1958). *Classics in the theory of public finance*. Springer.

OECD (2017). *Making decentralization work in Chile: Towards stronger municipalities*. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>.

— (2019). *Making decentralization work: A handbook for policy-makers*. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.

Pigou, A. C. (1920). *The economics of welfare*. Palgrave Macmillan.

Pineda, E., Ter-Minassian, T., Ahmad, E., Letelier, L. & I. Fernández (2018). *Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: Evidencia de Chile*. Inter-American Development Bank.

Razmilic, S. (2014). "Impuesto territorial y financiamiento municipal". *Documentos de Política Pública*, Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://bit.ly/33qO3d0>.

Ríos, M., Cociña, M. & M. Zilveti (2019). Desigualdad regional en Chile: La necesidad de datos subnacionales y subregionales. En Von Baer, H. & N. Bravo (Eds.). *Desarrollo territorial colaborativo*. Ediciones Universidad de La Frontera, Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado. Disponible en: <https://bit.ly/2RHfB8p>.

Rojas, E. (2005). "Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo". En Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. & J. Fernández. (Eds.), *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Romero, C. & L. Gómez (2018). "Recomendaciones de la OCDE sobre tributación en los gobiernos subcentrales: Una aproximación al caso colombiano". *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario* 78: 353-389.

Rose-Ackerman, S. (Ed.) (2006). *International handbook on the economics of corruption*. Edward Elgar Publishing Limited.

Ruiz-Tagle, J., Labbé, G., Rocco, V., Schuster, J. P. & J. C. Muñoz (2019). *Recuperación de plusvalías para financiar la inserción de viviendas sociales en barrios consolidados*. Propuestas para Chile, 115. Disponible en: <https://bit.ly/2vsxlb8>.

Tolosa, I. (2016). "Nueva ley de financiamiento regional-municipal con responsabilidad fiscal: Elementos fundantes, proyecciones y urgencias". En Fundación Chile Descentralizado Desarrollado (Eds.). *El arranque de la descentralización*. Ediciones Universidad de La Frontera. Disponible en: <https://bit.ly/2RBgz6g>.

— (2019). "El pago de las patentes comerciales en comunas donde producen las empresas: Equidad entre grandes empresas y emprendedores locales". En Von Baer, H. & N. Bravo

(Eds.). *Desarrollo territorial colaborativo*. Ediciones Universidad de La Frontera, Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado. Disponible en: <https://bit.ly/2RHfB8p>.

Tolosa, I. & M. Caniuqueo (2019). “Descentralización de las compras públicas en Chile”. En Von Baer, H. & N. Bravo (Eds.). *Desarrollo territorial colaborativo*. Ediciones Universidad de La Frontera, Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado. Disponible en: <https://bit.ly/2RHfB8p>.

Torche, A., Cerda, R., Edwards, G. & E. Valenzuela (2009). “La inversión pública: Su impacto en el bienestar”. En *Propuestas para Chile – Concurso de Políticas Públicas 2009*, Centro de Políticas Públicas UC. Disponible en: <https://bit.ly/3a2dVyi>. <https://bit.ly/3a2dVyi>

UNDP (2004). *Decentralised Governance for Development. A combined practice note on decentralisation, local governance and urban/rural development*. United Nations Development Programme.

Von Baer, H. & I. Tolosa (2019). “Integración a sistemas regionales de instrumentos relevantes dispersos”. En Von Baer, H. & N. Bravo (Eds.). *Desarrollo territorial colaborativo*. Ediciones Universidad de La Frontera, Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado. Disponible en: <https://bit.ly/2RHfB8p>.

Von Gersdorff, H. (2018). El proceso presupuestario de Chile: Opciones de reforma. En: Aninat, I. & S. Razmilic. *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*. Centro de Estudios Públicos.

Von Wolffersdorff, J. & J. Rodríguez (2019). “Transparencia y rendición de cuentas del gasto subnacional: un aporte a su eficacia y eficiencia”. En Von Baer, H. & N. Bravo (Eds.). *Desarrollo territorial colaborativo*. Ediciones Universidad de La Frontera, Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado. Disponible en: <https://bit.ly/2RHfB8p>.

CAPÍTULO 3

Evidencia científica sobre las regiones mineras y descentralización en Chile

Dusan Paredes

1. Introducción /

Difícilmente es justificable otro documento que continúe profundizando el análisis sobre el evidente centralismo que caracteriza a Chile en todo su período republicano. Sin embargo, el ejercicio adquiere un inconmensurable valor si éste implica reflexionar sobre la profunda, y muchas veces invisible, barrera que dicho centralismo ha generado sobre el desarrollo económico y social del país (OECD, 2009; 2013; 2016; 2017). Dicha reflexión académica ha permitido, por ejemplo, aprender sobre la discreción mínima que debieran tener los gobiernos locales para asegurar equilibrios macroeconómicos deseables, especialmente en la provisión óptima de bienes públicos y calidad de vida (Besley y Coate, 2003). Estas recomendaciones sugieren también que los gobiernos locales están mejor informados que los gobiernos centrales respecto a las preferencias de quienes habitan su territorio y, por ende, debieran asignar de manera más eficiente los recursos públicos. Así, la descentralización planificada e inteligente reduce de manera significativa la ineficiencia provocada por la lejanía institucional entre el gobierno central y la realidad local (Oates, 1999).^[1]

Sin embargo, tal como la mayoría de los países sudamericanos, Chile ha sido esquivo al momento de enfrentar la transferencia de competencias políticas hacia los gobiernos subnacionales, generando secuelas negativas que no sólo se evidencian en el subabastecimiento de bienes públicos a nivel regional, provincial y municipal, sino que también inhibiendo diferentes mecanismos elementales para solidificar la institucionalidad en su conjunto. Un claro ejemplo es la falta de *accountability* a cualquier escala político-institucional menor que el gobierno central o ministerial (Kot-

[1] Oates (1999) es referencia obligatoria en la problemática, pero excelentes reflexiones ya existían desde el punto de vista neoclásico, tal como Weingast et al. (1981).

sogiannis y Schwager, 2008). Mayores niveles de autonomía presupuestaria y competencias políticas debieran incrementar la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales hacia la propia comunidad local. Dicha comunidad se transformaría en el principal supervisor de la responsabilidad fiscal y, por qué no decirlo, de la transparencia en la ejecución y fiscalización en el gasto eficiente de los recursos. Dicha realidad podría incluso estar más cerca, fruto de los avances que hoy en día existen en *open data* y plataformas de datos de libre acceso a los ciudadanos. Esto revertiría la ausencia de responsabilidades locales que caracteriza el escenario actual en Chile y disminuiría, de paso, la indolencia con la que los contribuyentes reaccionan frente a las ineficientes administraciones subnacionales que caracterizan a Chile, realidad perfectamente extensible desde municipios a regiones.

A modo de ejemplo, baches en las carreteras urbanas que sobrepasen los 20 metros cuadrados no pueden ser intervenidos por los gobiernos locales y deben, de acuerdo con la Ley de Pavimentación Comunal, solicitar permiso al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.^[2] Esta situación anula al gobierno subnacional, minimiza su rol y desincentiva al contribuyente a exigir una rendición de cuentas. Bajo este esquema, la política local nunca estará bajo escrutinio público; siempre existirá un ministerio al cual responsabilizar sobre los problemas, despojando de raíz la rendición de cuentas local, ingrediente clave en la construcción de las instituciones políticas. Ante estos problemas espacialmente locales, ya definidos teóricamente por Lockwood (1999), se genera la paradoja de que alcaldes, Seremis, Gobiernos regionales (Gores), incluso intendentes, serán cuestionados por la comunidad local: sólo la presencia de un ministro despertará el *accountability* del proceso (Montecinos, 2011).

Aun con esta evidencia académica, y su materialización en problemas cotidianos como el recién descrito, Chile pareciera ser un país que no sólo adolece de una ceguera espacial que le ha impedido una política regional explícita, sino que también de una profunda desconfianza, fundada o no, sobre las consecuencias económicas que traería un proceso de descentralización efectivo. Preocupaciones tales como el equilibrio fiscal, falta de competencias técnicas locales, falta de criterios que garanticen responsabilidad del gasto local, sólo por nombrar algunas, son aspectos que continuamente aparecen al alero de un proceso de descentralización. Sin embargo, mientras el proceso aún se forja (o se desplaza a una fecha futura incierta) en nuestros espacios democráticos, la academia continúa diagnosticando las peligrosas consecuencias de la excesiva centralización, tanto a nivel internacional (Brülhart y Sbergami, 2009), como sus consecuencias a nivel local (Atienza y Arca, 2012).

[2] Ver modificación a Ley N° 21.111 de Pavimentación Comunal.

¿Cómo conciliamos estas preocupaciones, válidas por lo demás, con la necesidad imperiosa de destrabar el crecimiento y desarrollo de Chile utilizando el potencial de cada una de sus regiones y gobiernos subnacionales? ¿Cómo se alinean los incentivos entre gobiernos locales y equilibrios nacionales, de manera tal que tributen a un único indicador de bienestar, para que así el lugar de nacimiento no condicione la calidad de vida ni el acceso a bienes públicos de ese ciudadano? Si bien claro está que la respuesta no es simple, sí es posible esbozar el camino para encontrarla: la academia debe, y por lo demás necesita, alimentar a la política pública de manera tal que cualquier camino de descentralización que persiga no repita errores ya documentados (Eaton et al., 2011). Existen infinitos ejemplos de procesos similares, que sólo generaron regiones abandonadas a su propia suerte, tales como Colombia (Eaton, 2006) o Perú (Kim, 1992), donde en algunos casos las regiones terminaron convertidas en paraísos de corrupción local, así como innumerables ejemplos de diseños de mecanismos ineficientes y perversos que no hicieron más que profundizar la crisis de aquellas regiones que ya estaban deprimidas.

Innumerables preguntas aparecen: ¿Debe el Estado central transferir todas sus competencias a las regiones? ¿Podrán las regiones rezagadas hacer frente al compromiso presupuestario que esto implica? ¿Cuál es la distribución de competencias entre las regiones y sus municipios? Ante las implicancias de estas preguntas, entonces la toma de decisiones en base a evidencia científica es clave para no repetir errores groseros de nuestra política pública, respecto de lo cual ejemplos no faltarían. La buena intención detrás de la justicia territorial no es suficiente y es por ello que este desafío nos debe llevar a enrocar nuestro modelo: esta vez la academia y la ciencia deben alimentar a la política pública y no al revés.

Este ensayo asume esta responsabilidad y reflexiona, desde la mirada epistemológica de la economía regional, sobre los diferentes aspectos que deberá cuidar este proceso de descentralización en Chile. Aquí el concepto regional no debe ser entendido solamente como un principio fractal, colectivamente exhaustivo y mutuamente excluyente que divide el espacio geográfico, sino que más bien como un amplio marco teórico que reconoce la heterogeneidad de las preferencias que nos llevan a compartir un espacio o región. Más aún, dicho concepto no sólo nos explica la aglomeración espacial de los agentes; también analiza la interacción mutua entre los incentivos económicos de cada unidad, reconociendo que todo interactúa con todo, pero además que lo que está más cerca presenta una mayor interacción (Isard, 2001; Gerking, 2012; Donaghy, 2012). Quizás es el minuto en que la economía regional y la urbana deban ocupar su lugar en la formación de la política pública en Chile, transformando una demanda ampliamente anhelada en la comunidad científica en una oportunidad única para académicas y académicos del área.

Este trabajo plantea el análisis de la descentralización desde la perspectiva de la Región de Antofagasta. Pareciera extraño fijar la sobre-representación de una región minera en desmedro de otras que no tuvieron la oportunidad de ser inspiradoras de reflexiones similares, pero es justamente la mejor manera de hacer frente al proceso descentralizador que Chile está recibiendo. La descentralización nos obligará a dialogar desde las realidades locales, actividad tan común en países desarrollados, pero tan lejana, incluso intimidante, para la idiosincrasia de nuestra sociedad. Este análisis destacará los principales aspectos que se deben tener en cuenta para la región, especialmente considerando su rol como nodo central de la actividad económica nacional, impulsado fuertemente por la industria minera. La discusión girará en torno a los elementos que se deben considerar para un financiamiento regional que esté a la altura de las competencias que se descentralizarán en el proceso, así como en torno a la gestión de dicho presupuesto, su control y proceso de rendición. Las externalidades ambientales, intrínsecas al proceso extractivo minero, el alto costo de la vida de la región, las complejidades que implica el sistema de turnos y sus consecuencias económico-sociales son elementos claves sobre los cuales se debe reflexionar. Sólo de esta manera, poniendo la academia a disposición de un mejor futuro, Chile será exitoso en este anhelo.

2. Aspectos presupuestarios a considerar respecto de la descentralización en Chile /

Lo que sabemos: en Chile el presupuesto para los gobiernos subnacionales, entendiéndose región y municipio y con decisión local, no sobrepasa el 11 por ciento al 2017, mientras que los países unitarios de la OCDE sobrepasan el 41 por ciento (OECD, 2017). Lo que no sabemos: dado el precario financiamiento de los gobiernos subnacionales, ¿cuáles son los elementos que se ignoran en la asignación presupuestaria en Chile y que profundizan la estructura centro-periferia que Chile tiene entre su Región Metropolitana y el resto del país? En caso de identificar dichos elementos, el proceso de descentralización deberá poner extrema atención en el diseño de mecanismos que sustenten el presupuesto regional. Esto implica incrementar significativamente la transferencia de recursos centrales, intencionalmente relegando a un segundo lugar, no por ello menos importante, a la generación de recursos locales. Si bien esto pudiera parecer contraproducente para la agenda de los gobiernos regionales, sí tiene mucho sentido considerando que gran parte de los impuestos directos pagados en cada región son de propiedad del Estado nacional, al menos constitucionalmente. Más explícito aún: se necesita crecer progresivamente desde este 11 por ciento; en caso contrario, las consecuencias podrían ser peores de lo que se trata de corregir

(OCDE, 2015). Sería un gran error —en mi opinión, claro está— confiar la descentralización solamente a la generación de recursos a nivel regional, léanse mayores impuestos o una administración más eficiente de los recursos públicos. Es impensable confiar esta mayor generación de recursos a gobiernos regionales cuya masa crítica no sobrepasa, algunas veces, las cinco personas por división. Los gobiernos regionales necesitan musculatura y entrenamiento, deben tener recursos para poder competir en el mercado laboral y atraer a los mejores profesionales desde el sector privado. Este proceso necesita, entre otras cosas, pasar de transferencias anuales y normadas por glosas, a transferencias plurianuales con reglas fijadas en leyes permanentes. Esto implicará un financiamiento continuo y no circunstancial, permitiendo una agenda de largo plazo y no una solución a un problema en específico. Luego de algunos años, la generación de recursos locales será consecuencia directa del proceso.

Mientras escribo este documento es posible que ya estén gestándose múltiples estudios que destaquen aspectos técnico-normativos que debiera considerar la posible ley de rentas regionales. No haré más de lo mismo, ya que después de todo existen aspectos de contabilidad pública en los que una infinidad de colegas puede decir algo más interesante que yo. Sin embargo, mi análisis aporta desde la vereda de la evidencia empírica y científica del proceso. Más aún, reflexionaré sobre algunos temas de los que no he encontrado análisis en textos de política pública, que no aparecen en las columnas de parlamentarios locales (las cuales abundan conforme la discusión se acerca), pero sí aparecieron en la larga lista de entrevistas que se llevaron a cabo en este proyecto. En fin, aquí persigo el anhelo de cualquier académico que narra desde la periferia de nuestra sociedad centralizada: discutir sobre cómo generamos un proceso político que disminuya el asfixiante, ineficiente y perversamente selectivo modelo que impone la concentración en Chile.^[3]

2.1. No todo peso vale lo mismo en Chile: no se puede tapar el sol del desierto con un dedo

Cualquier contribuyente que visite la región sabrá, inclusive cuando no exista un indicador oficial que lo calcule, el alto, y algunas veces prohibitivo, costo de la vida de la Región de Antofagasta. Aun cuando el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) trabaja en la construcción de una inflación calculada en base a una canasta de consumo con representatividad regional, este esfuerzo sólo refleja la variación de precios para el promedio de las regiones de Chile.^[4] Es decir, no es posible conocer

[3] El término “concentración” esta intencionalmente escrito.

[4] Algunos ejemplos para la OCDE están disponibles en <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/income/>.

la diferencia monetaria necesaria para alcanzar un cierto nivel de bienestar similar entre dos unidades geográficas espaciales diferentes (Pollack, 1980).^[5] En términos simples, trasladarse laboralmente de la Región del Maule hasta la Región de Antofagasta implicará que usted no disponga de un indicador oficial que le permita negociar su sueldo para no ser relativamente más pobre que su estado inicial; misma situación que aplica para quienes se mueven desde una región cara hacia una más barata. Caso curioso, si pensamos que la política de reducción de la pobreza está a años luz de considerar estos simples mecanismos de movilidad territorial. Hasta donde sabemos, la gente vive con los pies en un espacio geográfico que lo afecta, por más que nos gusten las medias nacionales.

La academia ha abordado este problema concluyendo que la Región de Antofagasta: 1) tiene un costo de la vida, en promedio, 30 por ciento más alto respecto al resto de las regiones diferentes a Santiago, incluso alcanzando los niveles de precios en vivienda de la Región Metropolitana (Paredes y Aroca, 2008; Paredes, 2011) y 2) muestra tendencias inflacionarias en vivienda significativamente más marcadas y prolongadas que cualquier otra del país (López y Aroca, 2012; Paredes e Iturra 2013; Iturra y Paredes, 2014). Ambos resultados indican que cualquier unidad monetaria, incluso controlada por inflación, tal como la unidad de fomento (UF), no refleja el verdadero costo de uso en la región. ¿Cuáles son las consecuencias de esta omisión al momento de definir los presupuestos regionales que se avencinan en el proceso de descentralización?

En primer lugar, cualquier asignación presupuestaria regional para Antofagasta está sesgada a la baja debido a la no consideración del costo de la vida, implicando menores recursos reales de los nominalmente declarados. Por ejemplo, más allá de la incorporación de la pobreza multidimensional —enhorabuena—, la pobreza aún considera un umbral único de \$137.458 para un hogar promedio conformado por 4,4 personas indistintamente de la región donde se enfrente ese gasto. En este escenario, la cantidad de personas consideradas bajo la línea de la pobreza es significativamente menor a las que se obtendría con una medida monetaria que incorporara el real costo de la vida. Esto implica que cualquier asignación presupuestaria que considere la cantidad de pobres, o su proporción respecto a la población, será subpresupuestada para la Región de Antofagasta. Asignaciones presupuestarias como el

[5] Esta escasa utilidad de la canasta regional se refleja cada vez que no existe una canasta por región, sino más bien una canasta compuesta por patrones de consumo levantados en diferentes regiones. A modo de ejemplo, la encuesta de presupuestos familiares del INE no permite siquiera identificar la ciudad o región donde se levanta el dato. Vale la pena aclarar que un Índice de Costo de la Vida es más que sólo un diferencial de precios, ya que implica una variación compensatoria que ya corrige por diferenciales de ingreso regional.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), por ejemplo, serían subabastecidas en la región debido a la no consideración de medidas reales de paridad de compra. Así, la no consideración del costo de la vida presenta una desventaja de las actuales fuentes de financiamiento para las regiones más caras, tales como Antofagasta, toda vez que la repartición de recursos fiscales no es realmente equitativa entre las diferentes regiones de Chile (López y Paredes, 2018). Más aún, la medida oficial de pobreza en Chile considera el alquiler imputado como parte del ingreso familiar. Aquí, nuevamente se afecta de manera negativa a las regiones que tienen viviendas más caras, como Antofagasta, ya que esta corrección empuja al alza los ingresos y facilita —peligrosamente— la condición de no pobreza.

Similar discriminación presupuestaria se manifiesta en los diferentes indicadores socioeconómicos que utilizan alguna medida monetaria para su cálculo y que sean relevantes para la asignación. Por ejemplo, pese a que los salarios en Antofagasta son significativamente más altos, su poder de compra real es desconocido, incluso potencialmente menor que en el resto de las regiones. Esto genera un sobrecálculo en los indicadores socioeconómicos de ingreso, transformándose en otra limitante para obtener mayor presupuesto regional vía FNDR. En otras palabras, en un país altamente centralizado y con una reducida asignación presupuestaria para los gobiernos subnacionales, existen regiones como Antofagasta que reciben 30 por ciento menos de recursos respecto de lo que le correspondería en función de algoritmos que, en teoría, buscarían una distribución objetiva y equitativa, sin contar los desconocidos efectos indirectos que podría generar el cálculo sesgado de indicadores que incluyan medidas monetarias (Paredes, 2011).

Adicionalmente, los diferenciales de costo de la vida se acentúan en períodos de apogeo económico, como el superciclo del cobre, generando espirales inflacionarias persistentes que profundizan la pérdida de poder adquisitivo real en regiones mineras, en relación con otras regiones (López y Aroca, 2012). Períodos de bonanza económica a nivel nacional traen, por lo general, un variopinto de consecuencias económicas a nivel local que no necesariamente hacen referencia a una bendición de los recursos naturales (Fleming et al., 2015). El superciclo del cobre ocurrido entre 2004 y 2016 generó mayor demanda por trabajadores en el sector minero, volviendo más caro el recurso humano para sectores económicos altamente encadenados, tales como la construcción. En particular, el alto salario de reserva que impone la minería implica que cualquier sector que demande un trabajador móvil entre sectores debiera, a lo menos, equiparar los salarios mineros para volverse una posibilidad atractiva (Modrego et al., 2017). Nuevamente, y tal como el efecto descrito anteriormente, esta transmisión encarece los costos de producción, reduciendo significativamente el poder de compra de cualquier recurso público que no incorpore este deflactor en su asignación.

Además, y sólo para entregar más argumentos que expliquen los espirales inflacionarios espaciales en Chile, la ciudad de Antofagasta, capital regional, está restringida en su desarrollo inmobiliario debido a los límites geográficos impuestos por la cordillera de la costa y su cercanía al mar (OECD, 2013). Ambos factores producen una oferta de vivienda altamente inelástica. Así, *shocks* exógenos de demanda, tal como el influjo de inmigrantes internacionales, que creció en 380 por ciento su magnitud en los últimos diez años, implicó que el mercado de vivienda se ajustó principalmente vía precio (Giles et al., 2019). Estos ajustes serán persistentes, debido al encadenamiento del sector con el resto del tejido productivo, perpetuando las consecuencias en el costo de la vida ya descritas. Así, las desventajas que esto supone no serán estructuralmente ajustadas en el corto plazo, implicando que las regiones mineras son, y continuarán siendo, subfinanciadas en las transferencias que reciben si las reglas actuales de asignación no cambian. Esta realidad es más preocupante aún si consideramos que la política fiscal nacional, un claro instrumento para controlar la inflación nacional, no necesariamente se sincroniza con los ciclos regionales de actividad económica y de precio.

Las consecuencias de no considerar el real costo de la vida regional podrían erosionar más aún el proceso de descentralización, ante la dificultad que tendrá el sector público para contratar personal en las regiones mineras, debido a los altos salarios de reserva sobre los cuales debe competir. Como se mencionó anteriormente, si el proceso de descentralización pretende un avance serio y sostenido en la musculatura del sector público, entonces las divisiones del gobierno regional deben contratar profesionales competentes y valorados desde el propio sector privado, sector que sí puede hacer frente a los altos costos de vida en dichas regiones. Hoy en día el diagnóstico del problema es concluyente: los Gores y municipales disponen de escasos mecanismos establecidos para contratar capital humano de mayor competencia. Pero, quizás, más preocupante aún: si lo tuvieran, tampoco dispondrían de un salario competitivo, debido a que las asignaciones presupuestarias para los gastos de funcionamiento no disponen de glosas especiales para este fenómeno, simplemente porque no es reconocido ni calculado a nivel nacional (Chacón y Paredes, 2015). Vale la pena destacar que si bien existe la Asignación por Zona, en ningún caso este bono responde al desplazamiento que genera en el resto de los salarios de la estructura productiva regional.^[6] El actual proceso de descentralización no dispondrá del capital humano a nivel local para hacer frente a las competencias, los bajos

[6] Vale la pena destacar que si bien existen instrumentos como la bonificación especial imponible o la bonificación a zonas extremas, estas alternativas no están diseñadas para atender el desplazamiento que generan otros sectores productivos de las regiones. Mayores detalles en: <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26177/1/SUP117912.pdf>.

salarios reales (especialmente) condenarán a una mínima eficiencia de los procesos, pudiendo incrementar el clientelismo y reforzando la mala decisión que podría haber sido la propia descentralización.

2.2. La minería, por definición, tiene un conflicto ambiental con las comunidades locales

A pesar de que la Ley N° 19.175 es explícita en el rol compensatorio y compatible con la preservación y mejoramiento del medio ambiente del FNDR, pareciera que dicha intención no se condice con la distribución efectiva de los recursos. A la fecha de este ensayo, existen diferentes estudios científicos que demuestran los alarmantes niveles de contaminación, emanados ya sea por el propio proceso productivo de la minería, por el transporte de carga con bajo nivel de fiscalización por parte de los gobiernos locales, o bien por el peligro inminente que significa tener un puerto de transporte de minerales en el centro de la ciudad de Antofagasta. Vergara-Pe-rucich y Texido (2018) destacan alarmantes niveles de contaminación en la región, significativamente por sobre el promedio nacional, así como también preocupantes cifras de salud. En específico, Itriago, Silva y Cortés (2013) ya destacan la alta tasa de prevalencia de cáncer en la región. Incluso, más preocupante todavía, estudios no publicados aún sugieren que uno de cada tres habitantes de Antofagasta sufrirá cáncer de pulmón a lo largo de su vida.^[7] Estos problemas recién descritos se han traducido en conflictos ambientales entre la comunidad local y la cadena de producción asociada al sector minero y portuario. Esto ha originado movilizaciones de alto impacto local, como “Este polvo te mata”, movimiento social-académico que buscó develar los niveles de contaminación efectiva que enfrenta la sociedad local.^[8]

Curiosamente, lo que en cualquier país desarrollado del mundo demandaría acciones legales, tributarias, compensatorias o políticas para amortiguar estos efectos negativos, en Chile, salvo las exigencias que se establezcan en el proceso de evaluación de impacto ambiental, esto no se traduce en ninguna acción político-económica que aumente el presupuesto disponible para compensar el daño, o, bien, que entregue facultades locales para amortizar el problema. La consideración de impacto ambiental pareciera no afectar de manera significativa la partida presupuestaria del FNDR. A la vez, la actual agenda de descentralización no logra dilucidar lo relevante que serán los aspectos ambientales en las próximas décadas. Si bien existe un

[7] Más detalles están disponibles en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/11/10/el-ma-pa-del-cancer-en-antofagasta/>.

[8] Sólo como información general, se sugiere el siguiente link: <https://www.24horas.cl/regiones/antofagasta/antofagasta-movimiento-este-polvo-te-mata-se-manifesto-frente-al-puerto-1571402>.

impuesto verde de recaudación nacional, no se contemplan impuestos correctivos a nivel local, *royalties* a la industria para compensar las externalidades ambientales, subsidios para reducir la huella de carbono, ni nada que se parezca a una acción profiláctica con la comunidad local. La conceptualización de “zonas de sacrificio”, aquellas áreas del país con una calidad de vida denigrante a costa de alguna actividad económica, gana espacio en la opinión de la sociedad, poniendo serias restricciones a la viabilidad de la descentralización. Si existe un punto en el que esta nueva agenda puede aportar es, indudablemente, a romper la inercia de no contabilizar en los ejercicios económicos las externalidades del proceso productivo. No es la idea coartar el desarrollo de la principal actividad económica del país, pero es inviable no liberar las acciones tributarias y legales para compensar las externalidades negativas recién descritas. Es muy extraño que un país con una fuerte matriz política neoliberal, independiente del gobierno de turno, no reconozca que, tal como cualquier libro de microeconomía básica indica, las externalidades espacialmente limitadas de producción se compensan vía impuestos locales.

A pesar de lo categórico que puede ser el escenario recién descrito, los actuales programas del Ministerio de Salud tampoco hacen diferenciación alguna hacia las regiones mineras. Vivir en una región minera pareciera correlacionarse significativamente con una alta probabilidad de desarrollar cáncer pulmonar, así como con diferentes enfermedades asociadas al arsénico presente en el agua potable. En este mismo momento escribo este texto frente un tren de transporte de minerales que atraviesa la ciudad, barrios residenciales, llegando a jardines infantiles y lugares de trabajo, sin ningún tipo de consideración respecto al daño que esto ocasiona. Su carga se depositará en un galpón, expuesto a la comunidad, donde se acopiará para luego ser transportado. Dicho acopio está en el centro de la ciudad, incrustado en una coordenada donde nadie puede esquivarlo.

Asumamos por un minuto que dicha realidad se contemplara en la política pública. Entonces, esto debiera implicar, por definición, un presupuesto diferenciado para la región. Esto debiera tener como consecuencia, ya sea de una política nacional centralizada o de una potencial agenda descentralizada, la disponibilidad de recursos para tener un hospital del cáncer de última generación. Por ejemplo, el impuesto específico a la minería debiera ser transferido a los gobiernos locales, con reglas claras de uso, para que formen oncólogos a nivel local; debiéramos liderar la investigación sobre los efectos de la minería en el comportamiento celular; debiéramos recibir oleadas de investigadores del mundo a realizar pasantías de investigación en nuestros hospitales. Una posible ley de rentas regionales debe hacerse cargo de estas diferencias, ya que, a pesar de que constitucionalmente somos todos ciudadanos iguales, resulta que frente a estas externalidades ambientales no lo somos: sólo por nacer en la región equivocada algunos morirán mucho antes que el resto.

2.3. La Conmutación de Larga Distancia Llegó para quedarse: ¿A quién le importa?

En periodos de apogeo económico, cuatro de cada diez trabajadores revelan estar empleados en la Región de Antofagasta, pero no vivir en ella (Rodríguez y Paredes, 2019). Este fenómeno, conocido como Conmutación de Larga Distancia (CLD), nace desde la obligación a la que se ve enfrentada la industria minera al tener que ocupar jornadas especiales para mantener la operación continua de sus instalaciones. Estas jornadas se concretan en turnos de trabajo, conocidos como “4 por 3” o “7 por 7”. Mientras más extensos sean los turnos, o menos atractiva sea la región minera para vivir, más oportunidades se abren para la CLD. Esta dinámica permite que trabajadores de diferentes regiones absorban los altos salarios de la minería del norte de Chile, pero vivan, o paguen arriendos, en regiones relativamente más baratas (Soto y Paredes, 2016). Hasta aquí pareciera que la Conmutación de Larga Distancia es óptima: tanto la industria minera como los trabajadores están mejor sin que el otro esté peor. Más aún, la dinámica laboral de esta elección está garantizada constitucionalmente; es decir, cada trabajador puede vivir y trabajar donde lo desee. Entonces, ¿a quién le importa?

Si el mundo fuera sólo trabajadores y empresa, entonces la respuesta es simple: a nadie. Sin embargo, hay un tercer actor que, por más reducido que esté, aún tiene algo que decir: el gobierno local. Aquí, tanto los Gores como municipales de las regiones mineras son los que están pagando los costos de esta dinámica. Costos que, hasta ahora, la política pública omite por completo. Es por eso por lo que esta discusión presupuestaria puede ser una coyuntura única para incorporarlos.

La CLD genera que los impuestos territoriales, o permisos de circulación, no sean pagados en las regiones mineras sino que en el resto del país, éxodo que afecta negativamente el presupuesto municipal de la comuna minera y, por ende, en este caso, presiona más aún al presupuesto regional en la Región de Antofagasta.^[9] Esto se debe a que los conmutantes pagan sus impuestos territoriales en las regiones de residencia y no en lugar de trabajo; donde el traslado minera-aeropuerto incluso impide el pago de arriendos a niveles locales. Esto es más relevante al considerar que el 40 por ciento de los impuestos territoriales financia directamente a los ingresos propios de la ciudad (Razmilic, 2014), debido a que los impuestos a los bienes raíces en Chile se determinan sobre el avalúo de las propiedades y su recaudación es destinada en su totalidad a las municipalidades chilenas, constituyendo una de sus principales fuentes de ingreso y financiamiento (Cortés y Paredes, 2016).

[9] Vale la pena destacar que dicho éxodo deberá, por definición, afectar positivamente a otras municipalidades. Esto es clave para pensar en un potencial mecanismo compensatorio.

Agregado a lo anterior, el fenómeno de la CLD genera la pérdida de identidad social a nivel local, ya que esto último origina incentivos perversos a pagar impuestos en las comunas de trabajo, surgiendo así exportaciones de impuestos desde comunas mineras a no mineras (Ashforth y Mael, 1989; Hogg y Terry, 2000). Según este marco teórico, el individuo se ve a sí mismo como miembro de un grupo social más amplio y en su comportamiento adopta la perspectiva del grupo (Hogg et al. 1995; Stets y Burke, 2000). De esta forma, si el individuo no se siente parte del grupo social, optando por no adoptar las reglas del grupo, como, por ejemplo, el no cuidado de espacios públicos tan común en las ciudades mineras.

Si bien los impactos que podría tener la CLD sobre el pago de impuestos ameritan un estudio más profundo, lo que sí es innegable es que la dinámica disminuye el imaginario colectivo de pertenencia a la ciudad. Para nadie es novedad que las ciudades mineras adolecen de serios problemas de aseo, orden territorial y cuidado de espacios públicos, ampliamente documentados a través de la hipótesis de la maldición de los recursos naturales (Perez-Sebastian y Raveh, 2015). Pareciera ser que esta dinámica de movilidad afecta la pertenencia del trabajador y contagia también al local, obligando a los gobiernos locales a incrementar sus costos para mantener los espacios públicos. A pesar de que dichos costos de mantención de áreas verdes ya son excesivamente altos en lugares desérticos, los municipios mineros deben incrementar considerablemente su presupuesto para contratar empresas de mantención. Los costos medios de mantención se disparan frente a la conmutación, mientras que los presupuestos de transferencia no lo consideran. Peor aún es el escenario para los gobiernos regionales: la construcción de una plaza de gran envergadura puede verse totalmente opacada por no contemplar los altos costos de mantención, fomentando la proliferación de elefantes blancos duros. Bajo este análisis, es claro entonces a quién le importa la conmutación: a los gobiernos locales.

Si acordamos entonces que el fenómeno de la CLD a alguien le interesa, entonces ¿cómo se puede enfrentar el proceso y cómo una descentralización podría ayudar? En otras palabras, ¿cómo se pueden volver más atractivas si, aparte de las externalidades negativas ya discutidas, estas regiones exportan parte de sus ingresos al resto del país? Sólo una política presupuestaria activa podría quebrar este círculo vicioso. Si unimos el alto costo de la vida, la CLD y el mayor costo en la provisión de bienes públicos, entonces la actual estructura presupuestaria no compensatoria hacia las regiones mineras no hace más que reforzar una zona de sacrificio. Aquí no es necesario coartar las libertades de movilidad de los trabajadores, pero sí es necesario dar las reglas para una mayor competencia justa de atracción entre ciudades, especialmente para atraer habitantes. Eso es innegable, pero no es posible competir cuando el gobierno local debe subsidiar el beneficio económico de trabajadores e industria.

Simplemente esta dinámica va en contra de la libre competencia y movilidad de recursos, siendo una contradicción en un país neoliberal como Chile.

2.4. El gran dilema: ¿Mayores transferencias centrales o mayor generación de recursos propios?

Antes de reflexionar sobre el aspecto fiscal de la descentralización, es imperante pensar sobre el diseño del mecanismo que sustentará el proceso. Es imperante no tan sólo por su relevancia técnica, sino que también por ser justamente la discusión ausente. Hoy en día, parlamentarios, sector público, sector privado y academia discuten en torno a la justicia territorial, respecto al cuánto doy y cuánto recibo e, incluso, argumentando que las regiones mineras necesitan más porque proveen más a las arcas fiscales. Esa discusión, en mi opinión, no nos llevará a un buen puerto en este viaje, sino que a chocar con la misma pared centralizadora con la que nos hemos golpeado desde hace 200 años. Las regiones mineras no necesitan más porque envían más; necesitan más porque esos recursos inyectados a las arcas nacionales implican tremendos costos locales en salud, en cultura y en la calidad de vida de sus habitantes, costos que no permiten avanzar como región. Allí justamente está la elegancia de la comprensión del problema.

Esta aclaración que propongo no es menor si aceptamos que no nos podemos comportar como un país federal. Nuestra política pública debe hacerse cargo de cada ciudadano presente en nuestro país, sin importar su localización geográfica. No por nacer en la región con mayor producción de cobre tendremos derechos a mejores bienes públicos que un habitante que enfrente el frío en Punta Arenas o uno que mire la cordillera en Las Condes. Ahora, lo inverso también es verdad: no existe razón alguna para que un niño o una niña que vive en una región minera tenga una calidad de vida menor a cualquier otro. El Estado debe reasignar entre regiones, pero lo debe hacer pensando en cómo lograr mejorar el bienestar de cada habitante y no en sobreinvertir en una región donde vive el 50 por ciento de la población, quizás sólo por casualidad.^[10] Lamentablemente, basta prender el televisor para contemplar dos versiones de Chile: uno que existe en cuatro comunas del oriente de Santiago, en donde faltan ideas innovadoras para gastar el presupuesto, pero un Chile restante y sobrante donde simplemente desperdiciamos nuestro capital humano del futuro por no tener una descentralización que considere dicha heterogeneidad. Chile no será aceptado como país desarrollado mientras no ofrezca buenas alternativas de calidad de vida a cualquier ciudadano que viva fuera de esas cuatro comunas.

[10] Si bien la inversión per cápita es menor en regiones más pobladas, la existencia de economías de escala en la provisión de infraestructura contribuye a la idea de sobreinversión en ellas.

Habiendo aclarado esta postura frente a la lógica de la descentralización, debemos adentrarnos y entender la discusión técnica que no aparece ni en la prensa ni en las columnas de opinión, pero que sin embargo constituye la piedra angular de nuestra discusión. Sólo este análisis nos permitirá decidir entre obtener más recursos propios o bien si debemos reasignar lo que ya tenemos como país. En términos económicos, la disyuntiva enfrentada por la descentralización tiene una larga data: el eterno problema entre el agente (gobierno regional y municipal) y principal (gobierno central). El principal desea maximizar el bienestar de una sociedad en su conjunto, pero necesita lograr que el agente (Gores en un escenario descentralizado, por ejemplo) enfrente los incentivos y reglas claramente definidos, de manera tal que el esfuerzo no observable del agente garantice un resultado similar a lo que hubiera hecho el principal. He aquí donde la economía nos da un gran impulso para comprender el problema: el resultado deseado sólo se garantiza con los incentivos correctos y no necesariamente con mayores recursos económicos, al menos en el inmediato plazo.

2.5. El eterno problema de la transferencia directa: Efecto desplazamiento

Asumamos un escenario hipotético: La descentralización permitirá una mayor recepción de recursos no condicionados desde el gobierno central para que sean usados en problemáticas de interés local. Este diseño, sumamente simplista por lo demás, podría generar consecuencias insospechadas. Un excelente ejemplo es analizar qué ha ocurrido con los ingresos extras no condicionados que generan las patentes mineras.^[11] Estas patentes son recibidas por las municipalidades mineras y el gobierno regional respectivo, transformándose en lo más parecido a una mayor asignación presupuestaria no condicionada en un gobierno unitario centralizado. De acuerdo con la Ley N° 19.143, las patentes mineras son repartidas de manera tal que el 50 por ciento se integra al FNDR, mientras que el 50 por ciento restante es asignado para ser invertido en obras orientadas a mejorar la oferta de bienes y servicios públicos, tales como educación pública, gastos sociales, comunitarios, culturales, recreacionales o un sinnúmero de otras actividades. Además, un dato no menor, su asignación a una comuna obedece a condiciones geológicas que escapan al manejo arbitrario, convirtiéndose prácticamente en una asignación aleatoria clave para evaluar causalidad de impacto.

[11] Por ley, su uso debe ser para mejorar el desarrollo del territorio, definición suficientemente amplia como para catalogarlo de no condicionado.

¿De qué manera ha impactado esta mayor disponibilidad no condicionada de recursos sobre los indicadores de bienes y servicios públicos en los municipios y regiones mineras? El resultado es rotundo: no se aprecia impacto alguno que pueda ser considerado significativo en el sentido literal y estadístico. Paredes y Rivera (2017) evalúan el impacto que tiene el mayor presupuesto en las comunas mineras respecto de las que no lo tienen, pero manteniendo características similares tanto en comparación geográfica como temporal. Los autores estiman impactos mínimos en gasto en actividades recreacionales y culturales, pero no encuentran ningún impacto en actividades sociales y comunitarias. Más específico aún, los autores concluyen que por cada US\$ 1 recibido por patentes mineras, sólo US\$ 0,5 puede ser trazado a través de impactos locales.

Siguiendo estos resultados, Oyarzo y Paredes (2019) evalúan más allá de los gastos comunitarios, recreacionales, culturales y sociales, explorando el impacto que tienen las patentes mineras sobre el gasto y aporte a la educación municipal en las comunas mineras. La premisa de los autores sugiere que quizás los impactos no fueron observados porque simplemente no se analizó la variable correcta. Sin embargo, los resultados vuelven a ser rotundos. Estos sugieren que el mayor aporte de las patentes mineras no se tradujo en un impacto significativo para la educación de los municipios mineros entre los años 2010 y 2016. Dicho estudio tampoco identifica impacto en los puntajes de la PSU de los colegios públicos, ni tampoco en el gasto per cápita de dicho ítem a nivel local. Estos estudios dejan en evidencia que no se trata sólo de más recursos, sino que también del hecho de que una mayor oferta de recursos puede desencadenar fenómenos insospechados si es que no se pone atención a las reglas del gasto. Y desde ya aclaro al lector que descarte la hipótesis natural que se desprende, ya que el responsable de los nulos impactos no es la corrupción, sino un viejo amigo que gobierna la cultura presupuestaria en Chile: el efecto *crowding-out*, o desplazamiento de recursos. Exploremos.

2.5.1. Lo que nadie esperaba: Dame un peso y te quito uno

Una mayor transferencia de recursos no condicionada puede generar dos efectos indeseables: 1) desplazar el esfuerzo por recolectar otros recursos propios (“pereza fiscal”), y/o 2) desplazar la transferencia desde el gobierno central, indicando que mayores recursos propios deben ser entonces restados para garantizar el equilibrio fiscal nacional.

En cuanto al primer efecto, Oyarzo y Paredes (2019) demuestran que parte del nulo impacto no se debe a un mal uso de los recursos extras, sino que al hecho de que recursos gratuitos y no condicionados reprimen el incentivo, no deliberadamente, de los municipios mineros a incrementar la recolección de otros recursos políti-

camente más costosos, tales como los partes o infracciones, por ejemplo. La razón es simple: el hecho de contar con recursos frescos y garantizados a costo cero quita los incentivos a recolectar internamente, especialmente si su recolección es costosa. Esto implica que el efecto neto de las patentes sea cero. De hecho, los autores estiman que US\$ 1 desplaza US\$ 0,8 de recolección en otras fuentes, como partes por infracciones, patentes o impuestos territoriales. Aquí es importante entender la idea de incentivo en economía: no es que dicho resultado sea fruto de una estrategia abierta y explícita de los gobiernos subnacionales; es sólo un macro-equilibrio que se genera cuando el diseño del mecanismo falla en los incentivos impuestos a los microagentes del sistema.

A pesar de no tener estudios que avalen el segundo efecto (desplazamiento de las transferencias del nivel central), sí es posible apreciar este problema a partir de las transcripciones realizadas en las múltiples entrevistas sostenidas con actores locales. El siguiente ejemplo, surgido de entrevistas con actores locales, es ilustrativo: la empresa minera tiene una profunda responsabilidad social empresarial con la comunidad local, la cual se manifiesta a través de diferentes donaciones, que podrían ser atípicas en regiones no mineras. Donaciones de varios miles de millones que complementan la inversión pública y se enmarcan en diferentes convenios de programación orientados a acompañar los esfuerzos gubernamentales y privados para lograr bienes públicos locales. Playas, estadios y hospitales locales han sido testigos de estas figuras, pero nuevamente con consecuencias insospechadas en el espíritu de la asignación. De acuerdo con las opiniones vertidas por ex intendentes de la Región, aceptar las donaciones directamente del privado no hace más que desplazar dineros desde el gobierno central en el presupuesto del año posterior. En función de las opiniones vertidas por los actores, esto implicaría que mil millones en el año podrían significar mil millones menos de FNDR en el año, por la vía de menores recursos asignados desde la provisión no distribuida inicialmente.^[12] Esto ha obligado a los Gores a transferir las donaciones hacia corporaciones o incluso al mismo municipio, los que cuentan con mayor autonomía en su ejecución. Este tipo de soluciones satélites implican que el Gore, el cual tiene una mirada más amplia que un municipio, pierde el control de la ejecución con altos costos asociados. Resultado final: recursos libres desplazan la transferencia desde el gobierno central y el impacto en la provisión queda en cero.

¿Qué aprendemos de esta reflexión?: El cómo no da lo mismo. Las patentes municipales y las donaciones son excelentes ejemplos, tanto a nivel municipal como re-

[12] Si bien no existe un estudio técnico que avale este fenómeno, sí es rescatable el hecho de que en las entrevistas sostenidas fue mencionado como una realidad empírica conocida.

gional, que posicionan a la descentralización no sólo como un problema de recursos, sino que también como un problema de diseño. Mayores recursos podrían generar un nulo impacto si no se acompañan de un diseño inteligente que gobierne su uso. Vale la pena insistir que en ningún caso esto significa que los recursos no se necesiten, claro que sí, pero en una lógica diferente.

Dado lo dicho anteriormente, la parte final de este ensayo describe algunas ideas generales sobre cómo avanzar en el financiamiento regional, pero sin perder de vista lo que la literatura ya nos muestra: se debe poner mucha atención al diseño. Lo que menos deseamos es que este proceso nos lleve a un escenario peor del que hoy en día estamos.

3. Diagnóstico y algunas propuestas de financiamiento, gobernanza y transparencia /

Tal como se sugirió en el comienzo de este ensayo, existe una serie de elementos idiosincráticos en las regiones mineras que, si bien no aparecen en la discusión pública que ronda a una futura ley de rentas regionales, son claves para abordar el proceso de descentralización que se avecina. Cada uno de ellos difícilmente aparecerán en la palestra de discusiones legales o tributarias al respecto, pero, en mi opinión, su consideración es justamente el sello distintivo y único que puede ofrecer la economía regional y urbana. Su desarrollo teórico y aplicado ha madurado en Chile, contrarrestando la evidente miopía espacial que adolece la política pública en nuestro país y, permitiendo de paso, evaluar y considerar elementos que hace algunas décadas no podíamos siquiera poner en discusión. Casualidad o no, hoy sabemos más que antes respecto de las consideraciones de este proceso; lo sabemos desde las mismas regiones y nos impone un deber en la discusión.

De acuerdo con la discusión previa, las propuestas debieran responder a dos tipos de condiciones de borde. La primera de ellas se refiere elementos institucionales, específicamente al concepto de *accountability* y sus implicaciones para la democracia y en el reconocimiento de los gobiernos regionales. Aquí la transferencia de capacidades políticas, institucionales y financieras debiera aumentar la propia responsabilidad hacia la comunidad desde los gobiernos subnacionales. Esta transferencia generaría de manera natural una mayor fiscalización desde la propia ciudadanía, quizás amparada y reforzada por el libre acceso a la ejecución del propio gasto, aprovechando el amplio abanico de alternativas que hoy ofrecen las plataformas de *big data* y opciones *open source*. Sin embargo, si deseamos este escenario debemos garantizar las reglas, o al menos reducir las desviaciones que gobiernen el proceso.

Es por eso por lo que el *accountability* aparecerá como consecuencia natural si y sólo si se piensa de manera inteligente en los diseños de mecanismos e incentivos que deben sustentar cualquier propuesta. Después de todo, una mayor asignación presupuestaria a nivel subnacional, sin imponer reglas del juego claras, podría únicamente desplazar esfuerzos locales de recaudación, anulando por completo la motivación de esta anhelada reforma.

La segunda condición de borde, más allá de las consideraciones institucionales, implica que este proceso también requiere de elementos que garanticen un rayado de cancha para generar una verdadera competencia sana entre regiones. Este marco no debe responder a que las regiones mineras reciban más porque contribuyen más, pues esa postura no tiene futuro en un país unitario y con garantías nacionales de los impuestos generados por cualquier actividad económica. En mi opinión, esta igualdad de oportunidades se refiere a que el financiamiento regional debe garantizar, al menos, aspectos compensatorios que se derivan del propio proceso productivo fruto de la naturaleza extractivista de nuestro país. Más allá de la industria minera, forestal o energética, la explotación de recursos naturales tiene un conflicto natural con las comunidades locales, y es que dicha explotación muchas veces se caracteriza por notorios impactos negativos en la calidad de vida local. Aquí no hay más alternativa que internalizar las compensaciones en dichas regiones. Es inviable una descentralización sin compensar a las regiones por los costos locales que asumen para producir los ingresos fiscales nacionales.

En este sentido, entre los diferentes aspectos que se deben garantizar para una igualdad de condiciones, se destaca, sobre todo, el reconocer los significativos diferenciales de costo de la vida existentes en Chile, particularmente en las regiones mineras. Tal como ya se discutió, estos diferenciales socavan no sólo las transferencias del gobierno central, sino que también una serie de indicadores que son usados como insumos para la repartición presupuestaria. Su no consideración, con diferentes grados de parcialidad que sean políticamente viables claro está, sería tan inconsecuente como es hoy en día desconocer la necesidad de controlar por inflación para comparar unidades monetarias a través del tiempo. Después de todo, la economía no es tiempo o espacio, sino que es un tiempo-espacio donde los agentes se localizan. Adicionalmente al costo de la vida, las regiones mineras deben internalizar una mayor compensación tributaria fruto de las externalidades negativas de la minería. Impuestos verdes, impuestos específicos o redistribución del impuesto a la renta son alternativas viables, pero la idea es únicamente una: la recaudación debe ir a quien consume la externalidad. Cualquier otra solución da un trato desigual a quienes constitucionalmente son iguales.

Estas compensaciones no sólo responden a costos ambientales, sino que también a dinámicas laborales con insospechadas consecuencias sobre la estructura presu-

puestaria de los municipios que componen las regiones mineras. En efecto, la CLD genera efectos negativos para las finanzas públicas locales, las que, hasta este minuto, son absolutamente ignoradas por la estructura presupuestaria nacional. No es posible que un agente del sistema, llámese el sector público local, sea el único que absorbe el costo de esta dinámica. Más aún, ¿qué alternativa tienen las regiones mineras para mantener su población si es que cada vez deben cubrir mayores costos para retenerla, fruto de absorber costos que el propio sistema no les compensa? Hasta ahora, pareciera que ninguna.

Finalmente, no podemos dejar afuera de esta discusión los altos costos de contratación que enfrentan las regiones mineras y su poco espacio de maniobra para ofrecer salarios competitivos que permitan levantar trabajadores productivos desde el tejido productivo privado. Ídem: la excesiva rigidez burocrática del gobierno en el uso del suelo local impide estrategias que generen recursos propios, impidiendo que la región con mayor disposición de paños públicos pueda hacer uso eficiente de ellos. Todo y cada uno de estos elementos deben dar luces para propuestas que ayuden al proceso de descentralización. Debo admitir que intencionalmente evito la propuesta de objetivos cuantitativos concretos, tales como aumentar o reducir un determinado porcentaje de la recaudación, ya que en mi posición de investigador me parecería un acto irresponsable para el alcance de este ensayo. Sin embargo, estoy convencido de que argumentando en base a la evidencia científica aquí planteada se dará inicio a estudios más profundos que permitan visualizar un proceso justo y equitativo para las regiones de Chile.

3.1. Una ley de rentas regionales debe evaluar tanto el diseño de los mecanismos que definirán las reglas de uso de recursos por parte de los Gores así como la manera que estos recursos serán percibidos por los municipios de la respectiva región

Si bien la descentralización y sus consecuencias financieras parecieran ser la oportunidad ideal para demandar más recursos desde los gobiernos subnacionales, se debe poner extrema atención en el diseño de los usos de dichos recursos. En términos simples: cómo se entregarán los recursos. La evidencia sugiere que la discreción local absoluta en el gasto podría generar incentivos perversos, tales como desplazar a otras fuentes de ingresos propios. Es muy importante aquí destacar que esta conducta no apunta a una acción deliberada e intencional por parte de los gobiernos subnacionales; es decir, difícilmente ellos querrían recolectar menos recursos de los escasos que ya tienen. Más bien, esto apunta a los macroequilibrios que se terminan observando fruto de los incentivos individuales que conforman un escenario muchas veces desconocido a nivel observacional (falacia ecológica).

3.2. Se debe reconocer que el costo de la vida difiere entre las regiones de Chile, destacando el alto costo que enfrentar las regiones mineras, así como el menor costo real de la vida en otras regiones

Esta corrección permitirá que el poder adquisitivo real derivado del presupuesto público sea equitativo, o al menos no perjudicial, entre regiones. A pesar de lo novedosa y disruptiva que pueda parecer la propuesta, vale la pena destacar que este tipo de consideración ya ha sido reconocida por la política pública nacional, tal como es el caso del Programa Becas Chile de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (anteriormente, Conicyt), los cuales entregan fondos públicos corregidos para algunas ciudades de alto costo, tales como Londres o Nueva York. Otro ejemplo es el uso de viáticos diferenciados de acuerdo con el país que visiten los empleados públicos. Curiosamente, esto nunca ha sido aplicado en una realidad más conocida, tal como las regiones de Chile, salvo en el caso de los subsidios habitacionales, los que sí consideran grados de diferenciación, o en los bonos zonales antes descritos. Sin esta corrección inicial no será posible garantizar un presupuesto público mínimo similar para un habitante independientemente de su localidad de residencia.

A pesar de su simpleza técnica, la corrección por costo de la vida tiene implicancias que podrían generar un alto costo político, lo que podría anular cualquier incentivo en su aplicación. Por ejemplo, podría surgir presión por parte de diferentes sectores productivos debido a la distinta indexación que sufrirían los salarios mínimos por región, entre otros. Ante este riesgo, soluciones intermedias como incluir el costo en cualquier algoritmo que reparte recursos públicos sería de gran utilidad. Es justamente en este punto donde la política debe encontrar un equilibrio entre lo técnico y lo prudente, pero sin sacrificar lo relevante de su aplicación. Entre los diferentes instrumentos de repartición de recursos a intervenir se destacan el FNDR, las transferencias condicionadas sectoriales y el Fondo Común Municipal.

3.3. Reconocer que las comunas donde se localizan las actividades extractivas, tales como la minería, son las que sufren la mayoría de las externalidades negativas asociadas con su proceso productivo

Chile es y será un país con alta vocación minera, pero se debe necesariamente establecer una ley de rentas regionales que no convierta a dichas localidades en zonas de sacrificio, donde la mirada cortoplacista de los ingresos nuble la relevancia de la dignidad y calidad de vida de sus habitantes. Una futura ley de rentas regionales debe reconocer la externalidad negativa asociada al proceso productivo y garantizar que

dichas regiones reciban recursos compensatorios orientados a paliar estos costos. Aquí no hay fórmulas técnicas únicas, pero todas ellas apuntan al mismo problema. Una primera alternativa es que todos los proyectos que soliciten un permiso y autorización ambiental deban pagar, en conjunto con el impuesto a la renta, un impuesto extra sobre la inversión, tal como se ha discutido recientemente, pero que sea destinado íntegramente a los municipios y regiones donde se genere la externalidad, para financiar acciones que la aminoren. Es importante aquí también incorporar al Estado, debido a que éste debe reconocer que, a pesar de existir una compensación monetaria, los propios ciudadanos tienen escaso margen de elección en este escenario. Es por eso que una alternativa es que cada peso pagado por los privados sea complementado, en un monto a discutir, por el gobierno central en un monto equivalente en moneda corriente para aportar al mismo fondo de compensación medioambiental. La lógica del copago debe existir para que el gobierno nacional genere una justicia territorial hacia las regiones que absorben el costo del proceso de producción.

Una segunda alternativa podría resultar fruto del rediseño que hoy en día tiene el impuesto específico a la minería. Este último fue concebido para fomentar la apreciación del valor intrínseco que tienen dichos recursos para el Estado de Chile, de manera de contar con recursos para destinarlos a promover la innovación y tecnología que permitan diversificar nuestra vocación productiva.^[13] Este impuesto, en ningún caso, apunta a compensar externalidades negativas, por lo que su diseño (base y tasa) dista de ser óptimo en ese sentido.

Una tercera alternativa, en caso de no ser viable un nuevo impuesto a la inversión ni tampoco una reconversión del impuesto específico, consiste en garantizar parte del impuesto a la renta pagado por las empresas extractivas a las regiones donde éstas llevan a cabo su proceso. Esto implica que parte de la recolección tributaria que se origina en impuesto a la renta debe quedar asignada a un fondo de compensación que ayude a los Gores en su tarea de mejorar la calidad de vida y reducir los efectos negativos de dichos procesos productivos.

Sólo a modo de ejemplo, en cualquiera de las alternativas recaudatorias, estos recursos podrían ir directamente a la instalación, construcción o adaptación de un hospital clínico regional oncológico que desarrolle investigación de alto nivel sobre el cáncer, principal problemática de muerte asociada a las actividades mineras. La instancia podría ser llevada a cabo en conjunto con universidades regionales, más una institución internacional que se encuentre ubicada entre las mejores universidades del mundo en el área de la salud. Una parte significativa del presupuesto anual de

[13] Esto no tiene un vínculo legal, por cuanto la Constitución impide la afectación de impuestos.

este ítem debería ser manejada por un programa de investigación regional, asignado por el gobierno regional en conjunto con el nuevo seremi de Ciencias, y debiera financiar tanto proyectos de investigación como la formación de especialidades médicas en el área. Esto solucionará no solamente la oferta de profesionales en el norte de Chile, sino que además atraerá a profesionales e investigadores de todo Chile y el mundo para llevar a cabo investigación en el área.

3.4. Incorporar las donaciones o aportes de privados a cuentas extrapresupuestarias que sean independientes del FNDR o de cualquier otro aporte que se defina desde el gobierno central, para así evitar el desplazamiento de recursos centrales por recursos propios locales

Acabar definitivamente con la sustitución de recursos propios o donaciones en las futuras asignaciones presupuestarias del FNDR. Esto se logra a través de dos vías: 1) fijar una cuenta extrapresupuestaria de manejo ajeno al presupuesto regional, y 2) transparentar y simplificar el mecanismo de repartición del FNDR, donde quede explícito que las transferencias no juegan un rol en su asignación.

e) Construir un fondo de compensación por conmutación, financiado por parte del impuesto a la renta (o un equivalente específico) pagado por las empresas mineras a nivel nacional

Tal como se discutió anteriormente, la conmutación es un fenómeno que no trae mayores consecuencias negativas tanto al factor trabajo como al factor capital, pero sí implica impactos insospechados a los gobiernos locales.^[14] Bajo este esquema, no hay razón para que el beneficio de una parte de la sociedad se genere a costa de otra parte; más aún, sin una compensación por ello. Esto no implica necesariamente una mayor tributación de las empresas mineras, pero sí una reasignación por parte del Estado para garantizar que las regiones puedan retener población en igualdad de condiciones respecto al resto del sistema de ciudades. Inicialmente podrían ser dos alternativas: 1) reasignación del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras o 2) reasignación exclusiva del impuesto específico a la minería. En cualquier caso, debiera pensarse en una medida que compense los costos asumidos por las regiones mineras en función de incrementar las arcas nacionales de ingreso.

[14] Si bien el Fondo Común Municipal incluye un factor de población flotante en su distribución, su impacto es marginal en las regiones mineras, las cuales están compuestas, en su mayoría, por comunas que son aportadoras netas a dicho Fondo.

Cualquiera de estas alternativas debiese aumentar los recursos regionales y destinarse para invertir en bienes públicos, plataformas tecnológicas y diversificaciones productivas, que permitan a las ciudades mineras convertirse en *smart cities* del futuro. De esta manera, el sacrificio actual que enfrentan podría tener como recompensa una reconversión de ellas a largo plazo. Indudablemente que estos recursos debieran existir por un período máximo de tiempo, acotado a la preparación de la región para integrarse de manera competitiva al resto del sistema. A partir de este período, las regiones mineras debieran ser capaces de haber generado las entretenimientos y el nivel de atracción para retener a dichos trabajadores y sus familias.

4. Conclusión /

Al concluir este ensayo nuestro país se encuentra inmerso en la mayor encrucijada político-económica desde su vuelta a la democracia. A partir del 18-O de 2019, la sociedad en su conjunto se ha volcado a las calles demandando una agenda social caracterizada por diferentes demandas, pero gobernada por un mínimo común: mayor igualdad en la dignidad de cada habitante de nuestro país. Ya sea considerando las pensiones, el sueldo mínimo o una nueva Constitución Política, nuestro país debe y necesita garantizar oportunidades mínimas similares sin importar condición alguna.

Dicha agenda social no se ejecutará en un contexto independiente de la geografía del territorio; ésta necesariamente emanará a través del Estado, el cual debe expandirse a través de sus gobiernos subnacionales. No podemos repetir nuestro ejemplo centralizado. No podemos pretender que las políticas ministeriales —homogéneas en diseño y aplicación— representen de manera concreta la heterogeneidad de las realidades regionales. Bajo ese enfoque, no sólo será pretencioso e inocente perseguir dicha agenda social, sino que también traerá tremendas consecuencias negativas sobre el propio crecimiento económico.

La falta de consideración espacial de las políticas públicas y la escasa maniobra para manejar las finanzas regionales nos condenarán a desaprovechar una parte importante del talento que nuestro país genera. Talentos y capacidades se drenarán en un embudo centralizador que cada día nos ahoga más y más. Quizás una futura ley de rentas regionales abra espacio a un futuro en el que la calidad de vida de las personas sea el fin último del desarrollo económico, sin importar dónde viva y trabaje cada habitante de nuestro país.

Bibliografía /

Ashforth, B.E. and Mael, F. (1989) "Social Identity Theory and the Organization". *The Academy of Management Review*, 4, 20-39.

Atienza, M. & P. Aroca (2012). "Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada". *EURE* (Santiago), 38(114), 257-277. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200010>

Besley, T. & S. Coate (2003). "Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach". *Journal of Public Economics*, 87(12), 2.611-2.637. [http://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00141-X](http://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00141-X)

Brühlhart, M. & F. Sbergami (2009). "Agglomeration and growth: Cross-country evidence". *Journal of Urban Economics*, 65(1), 48-63. <http://doi.org/10.1016/j.jue.2008.08.003>

Chacón, S. & D. Paredes (2015). "Desigualdad espacial de ingresos en Chile y su relación con la concentración de capital humano". *El Trimestre Económico*, 82(326), 351-377.

Cortés, Y. & D. Paredes (2016). "El Fondo Común Municipal: ¿Cuál es su rol en la convergencia de ingresos locales?". *Latin American Research Review* 51(3), 161-180. <https://dx.doi.org/10.1353/lar.2016.0039>

Donaghy, K. P. (2012). "Walter Isard's Evolving Sense of the Scientific in Regional Science". *International Regional Science Review*, 37(1), 78-95. <http://doi.org/10.1177/0160017612457778>

Eaton, K. (2006). "The Downside of Decentralization: Armed Clientelism in Colombia". *Security Studies*, 15:4, 533-562. DOI: 10.1080/09636410601188463

Eaton, K., K. Kaiser & P. Smoke (2011). *The Political Economy of Decentralization Reforms*. https://dx.doi.org/10.1596/9780821388402_ch5

Fleming, D., T. Measham & D. Paredes (2015). "Understanding the resource curse (or blessing) across national and regional scales: Theory, empirical challenges and an application". *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 1-16. <http://doi.org/10.1111/1467-8489.12118>

Gerking, S. (2012). "Andy Isserman and the Early Years of the International Regional Science Review". *International Regional Science Review*, 36(1), 22-28. <http://doi.org/10.1177/0160017612439416>

Giles, E., D. Paredes & C. Páez (2019). "Elasticidad de la oferta de vivienda: evidencia empírica para Bogotá". *Revista Academia & Negocios*. Vol. 4, pp. 35-46.

Hogg, M., & Terry, D. (2000). "Social Identity and Self-Categorization Processes in Organizational Contexts". *The Academy of Management Review*, 25(1), 121-140. Retrieved January 16, 2020, from www.jstor.org/stable/259266

- Isard, W. (2001). "The Future of Regional Science: Remarks Prompted by Professors Alonso and Teitz". *International Regional Science Review*, 24(3), 415-423. <http://doi.org/10.1177/016001760102400309>
- Itriago, L., Silva, I. & G. Cortés (2013). "Cáncer en Chile y el mundo: Una mirada epidemiológica, presente y futuro", *Revista Médica Clínica Las Condes*, Volumen 24, Issue 4, 2013, Pages 531-552, ISSN 0716-8640, [https://doi.org/10.1016/S0716-8640\(13\)70195-0](https://doi.org/10.1016/S0716-8640(13)70195-0).
- Iturra V., & D. Paredes (2014). "Construction of a Spatial Housing Price Index by Estimating an Almost Ideal Demand System". *Journal of Economic and Social Geography*, Vol. 105, Issue 3, pp. 301-314.
- Kim, S. (1992). "The political process of decentralization in Peru, 1985-1990". *Public Administration and Development* 12(3), 249-265. <https://dx.doi.org/10.1002/pad.4230120304>
- Kotsogiannis, C. & R. Schwager (2008). "Accountability and fiscal equalization". *Journal of Public Economics*, 92(12), 2.336-2.349. <http://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.12.013>
- Lockwood (1999). "Inter-regional insurance". *Journal of Public Economics*, 72(1), 1-37. [http://doi.org/10.1016/S0047-2727\(98\)00088-7](http://doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00088-7)
- López, E. & P. Aroca (2012). "Estimación de la inflación regional de los precios de la vivienda en Chile". *El Trimestre Económico*, 79(3), 601-630. <https://search-proquest-com.ezproxy2.ucn.cl/docview/1026586150?accountid=28890>
- López, E. & D. Paredes (2018). "Towards housing policies that consider household's preferences: estimating the demand for housing attributes in Chile". *International Journal of Strategic Property Management*, 22(1), 24-36. <https://doi.org/10.3846/ijspm.2018.320>
- Modrego, F., D. Paredes & G. Romani (2017). "Individual and place-based drivers of self-employment in Chile". *Small Business Economics*, 49(2), 1-24. <http://doi.org/10.1007/s11187-017-9841-2>
- Montecinos, E. (2011). "Democracy Participatory and Participatory Budgeting in Chile: Complement or Subordination to the Representative Local Institutions?" *Revista de ciencia política* (Santiago) 31(1), 63-89. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2011000100004>
- Oates, W. E. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1.120-1.149. <http://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- OCDE (2015). *Entidad Fiscalizadora Superior de Chile. Mejorando la agilidad estratégica y la confianza pública*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009). "OECD Territorial Reviews: Chile 2009", *OECD Territorial Reviews*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264060791-en>
- OECD (2013). "OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013", *OECD Urban Policy Reviews*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>

OECD (2016). "OECD Estudios de Política Rural de la OCDE-Chile", *OECD Territorial Reviews*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264060791-en>

OECD (2017). *Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile: Análisis de Gobernanza de Infraestructura*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264286948-es>

Oyarzo, M. & D. Paredes (2018). "The impact of mining taxes on public education: Evidence for mining municipalities in Chile". *Resources Policy*, 1-12. <http://doi.org/10.1016/j.resourpol.2018.05.018>

___ (2019). "Revisiting the link between resource windfalls and subnational crowding out for local mining economies in Chile. *Resources Policy* 64, 101523. <https://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2019.101523>

Paredes, D. (2011). "A Methodology to Compute a Regional Housing Price Index Using Marching Estimator Methods". *Annals of Regional Sciences*, 139-157.

Paredes, D. & P. Aroca (2008). "Metodología para Estimar un Índice Regional de Costo de Vivienda en Chile". *Cuadernos de Economía*, 45(131), 129-143. <http://doi.org/10.4067/S0717-68212008000100005>

Paredes D. & V. Iturra (2013). "Substitution bias and the construction of a spatial cost of living index". *Papers in Regional Science*, Vol. 92, Issue 1, pp. 103-117.

Paredes, D., V. Iturra & M. Lufin (2016). "A Spatial Decomposition of Income Inequality in Chile". *Regional Studies*, 50(5), 771-789. <http://doi.org/10.1080/00343404.2014.933798>

Paredes, D. & N. M. Rivera (2017). "Mineral taxes and the local public goods provision in mining communities". *Resources Policy*, 53, 328-339. <http://doi.org/10.1016/j.resourpol.2017.07.007>

Perez-Sebastian, F. & O. Raaveh (2015). The Natural Resource Curse and Fiscal Decentralization. *American Journal of Agricultural Economics*, 98(1), 212-230. <https://dx.doi.org/10.1093/ajae/aav051>

Pollak, R. (1980). "Group cost-of-living indexes". *American Economic Journal: Economic Policy*. <https://dx.doi.org/10.2307/1815480>

Razmilic, S. (2014). Impuesto territorial y financiamiento municipal. *Estudios Públicos* 14(S.1), e5751 e5751. <https://dx.doi.org/10.5867/medwave.2014.cr12013>

Rodríguez, P. & D. Paredes (2018). "Effects of Long-Distance Commuting on Mining Municipalities in Chile". Working Paper.

Soto, J., & D. Paredes (2016). "Cities, Wages, and the Urban Hierarchy". *Journal of Regional Science*, 1-19. <http://doi.org/10.1111/jors.12269>

Stets, J., & Burke, P. (2000). Identity Theory and Social Identity Theory. *Social Psychology Quarterly*, 63(3), 224-237. Retrieved January 16, 2020, from www.jstor.org/stable/2695870

Vergara-Perucich, J., & Texido Zlatar, A. (2018). “Hacia la utopía concreta: crítica y prospección para la Ciudad Puerto de Antofagasta, Chile”. *Revista de Urbanismo*, (39), 1-24. doi:10.5354/0717-5051.2018.50800

Weingast, B. R., K. A. Shepsle & C. Johnsen (1981). “The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics”. *Journal of Political Economy*, 89(4), 642-664. <http://doi.org/10.1086/260997>

CAPÍTULO 4

Finanzas públicas de la descentralización en Valparaíso

Patricio Aroca

1. Introducción /

La concentración de las oportunidades, riqueza, ingreso y bienestar en general en torno a la Región Metropolitana ha ido creciendo hasta alcanzar niveles que afectan la eficiencia del mercado (Aroca y Atienza, 2012) y también la equidad de la distribución de los bienes y servicios producidos en el país. Williamson (1965) planteaba que, en una primera etapa del desarrollo, el crecimiento y la concentración territorial tenían una relación positiva, pero cuando se alcanzaba cierto umbral de concentración, entonces, seguir concentrando la economía en torno al lugar más desarrollado se torna ineficiente, como lo sugiere la OCDE (2009) en su *Territorial Reviews* sobre Chile. Aroca y Atienza (2013) revisan cinco estudios desde el año 2000 que contrastan la hipótesis de Williamson (1965) para un conjunto de países entre los cuales está Chile. En todos ellos, nuestra nación aparece superando el umbral en que se termina la relación positiva entre concentración espacial y crecimiento, y comienza la relación negativa.

De acuerdo con Armstrong y Taylor (2003), la concentración territorial genera un círculo concentrador que se retroalimenta y que, para pararlo o reducirlo, se requiere de política regional destinada a disminuir la desigualdad territorial y mejorar la eficiencia en la asignación espacial de los recursos. El no hacerlo, de acuerdo con estos autores, genera malestar, y cuando este último se acumula se llega al “resentimiento”, el cual es el combustible que, cuando alcanza un umbral alto, produce que la sociedad se rebele contra la institucionalidad; en otras palabras, se buscan soluciones que reduzcan esa desigualdad por vías no institucionales. Adicionalmente, Hirschman y Rothschild (1973) plantean que la tolerancia a la desigualdad se va reduciendo en la medida en que las sociedades van avanzando en sus niveles de desarrollo, por lo que este elemento, junto con lo planteado por Armstrong y Taylor

(2003) pueden explicar parte de los acontecimientos a los que estamos asistiendo en Chile desde octubre de 2019.

La pregunta más frecuente en este período de convulsión en Chile ha sido cuál es la causa de lo que ha acontecido, y la respuesta genérica más frecuente es la desigualdad, en sus diferentes dimensiones: derechos, riquezas, mercados, etc. Nicolas Kaldor (1970), en su famoso trabajo sobre las razones para hacer política regional, colocaba como elemento central las desigualdades territoriales y diagnosticaba que era el mercado el mecanismo que más concentración generaba; una idea conocida como la causalidad circular acumulativa que Myrdal (1957) había planteado previamente. En los años ochenta, Felipe Larraín editaba un libro (1987) que proponía ideas y políticas para el desarrollo en democracia, y decía que, “dado el grado de concentración actual, no podía dejarse su solución en manos del mercado...”. Aroca, Guo y Hewings (2008) muestran que, para el caso de China, las políticas de mercado adoptadas en 1978 generaron una significativa concentración en las provincias de la costa en perjuicio de las provincias del interior, las que, al inicio del período, contaban entre ellas a las más desarrolladas del país. El mercado, entonces, no sólo no soluciona el problema de la concentración territorial, que es la expresión más fuerte de esta desigualdad, sino que, por el contrario, la exacerba.

Dados los niveles de concentración territorial en Chile, a comienzos de 2018 se dictaron dos leyes (N° 21.073 y N° 21.074), las que tienen como objetivo descentralizar el poder de decisión a través de fortalecer la regionalización del país y permitir la elección de gobernadores regionales, lo que debe ocurrir en el próximo año (2021). Se piensa que la elección de los gobernadores y la asignación de un conjunto de funciones que en la actualidad son prerrogativas del Presidente de la República, o alguna autoridad de su confianza, como los intendentes regionales, podrán ayudar a reducir las desigualdades regionales y a mejorar la asignación de los recursos en las regiones.

Sin embargo, en la experiencia internacional no se encuentra un reporte que muestre que la descentralización ayude a reducir la desigualdad regional en países con el nivel de desarrollo que tiene Chile. Un artículo que se pregunta si la descentralización ayuda a reducir las desigualdades regionales (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010) encuentra que, de 26 países analizados que realizaron procesos de descentralización (19 desarrollados y 7 en desarrollo), los desarrollados redujeron las desigualdades regionales, mientras que los países de ingresos medios y bajos las aumentaron significativamente.

De hecho, la experiencia de la descentralización en Chile de la provisión del servicio de educación tuvo efectos significativos en incrementar las desigualdades te-

territoriales en calidad y resultados, generando un impacto negativo en la movilidad social territorial del país, lo que implicó revertir el proceso y regresar a una gestión centralizada (Parry, 1997; Letelier y Ormeño, 2018).

En este contexto, el objetivo de este capítulo es estudiar los impactos potenciales, los efectos esperados y eventuales modificaciones al proceso de descentralización, asociado a las leyes N° 21.073 y N° 21.074, sobre la Región de Valparaíso en particular y su potencial aplicación al resto del país, considerando especialmente las fuentes de financiamiento, la gestión presupuestaria y el control, transparencia y rendición de cuentas bajo la nueva legislación.

Para estos fines, este artículo se organiza presentando el contexto, seguido por una sección con el análisis de financiamiento de los gobiernos regionales. Luego se incluye un apartado con el estudio de la gestión presupuestaria del Gobierno Regional de Valparaíso, seguido por una sección sobre el control, transparencia y rendición de cuentas. El trabajo termina con una sección que presenta un conjunto de temas relevantes para la política regional y concluye resumiendo los principales hallazgos del estudio.

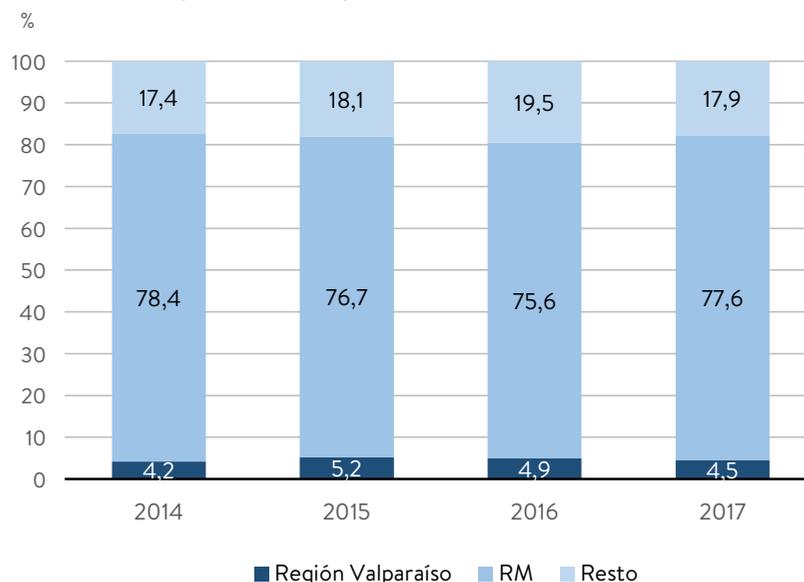
2. Contexto /

La Región de Valparaíso ha sido una de las regiones que ha sufrido las consecuencias negativas del proceso de concentración que ha ocurrido en el país durante las recientes décadas, perdiendo, en favor de Santiago, población y negocios. Una forma de visualizar este proceso es el gráfico a continuación, el que, usando datos oficiales del Servicio de Impuestos Internos (SII) para los últimos cuatro años disponibles (2014-2017), muestra la proporción de la base imponible del impuesto de primera categoría; es decir, la base que determina el impuesto a la renta de las empresas para ambas regiones y para el resto del país. Así, en el Gráfico 1 se observa que la base imponible correspondiente a la Región Metropolitana (RM) representa un 77 por ciento del total del país, mientras que en la Región de Valparaíso lo hace por debajo del 5 por ciento. Cuando se comparan estos porcentajes con los de población, viviendo 40,5 por ciento en Santiago y 10,3 por ciento en Valparaíso, se puede tener una idea del contraste en la obtención de ingresos provenientes del capital, entre los habitantes de la región costera y los de la región capital.

Para el resto del país, la situación es aún peor, ya que en él vive alrededor del 50 por ciento de la población, pero tiene una base de ingresos por capital inferior al 20 por ciento del total.

Adicionalmente, mirando la tabla de valor agregado de la matriz de insumo-producto del país para el año 2016, publicada por el Banco Central^[1], se puede apreciar que los ingresos del capital (o la base imponible) representan más del 55 por ciento del Producto Geográfico Bruto, mientras que los del trabajo no alcanzan al 43 por ciento, lo que indica que una fuente significativa de concentración de ingresos en el territorio es la propiedad del capital.

GRÁFICO 1 Base imponible del impuesto de 1ª categoría (%)



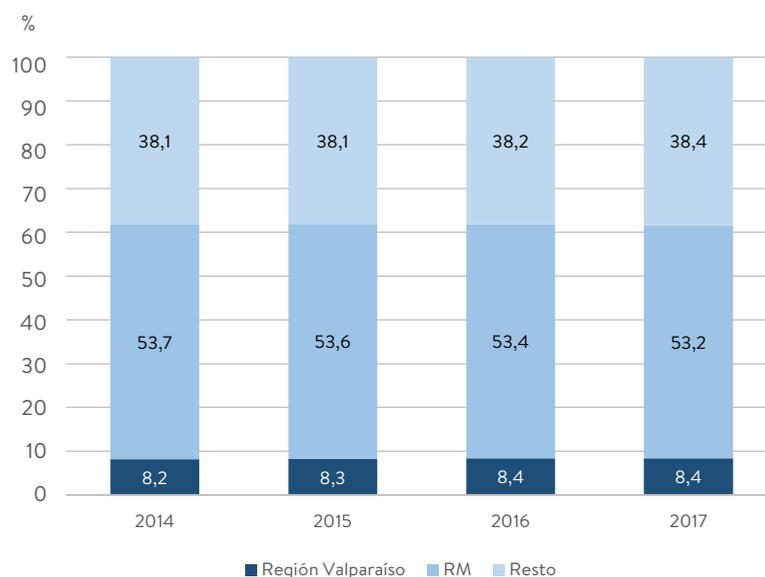
Fuente: elaboración propia con datos del SII.

Aunque no está dentro de las nuevas atribuciones del gobernador regional el introducir impuestos regionales, es claro que cualquier impuesto que afecte a la renta de las empresas sería pagado mayoritariamente en la RM, mientras que la de Valparaíso, si tuviese la oportunidad de hacerlo, tendría una base sobre la cual recolectar impuesto considerablemente menor. Por lo tanto, lo más conveniente para la Región de Valparaíso, y para el resto de las regiones del país distintas de la RM, es que los impuestos sigan recolectándose centralizadamente y sean repartidos con algún criterio que incremente la equidad en la distribución de los ingresos a las regiones.

Por otra parte, los impuestos a las personas naturales —en contraste a las personas jurídicas— tienen también una distribución concentrada alrededor de la RM, pero considerablemente menor a la del capital. El Gráfico 2 muestra la situación para los años 2014-2017.

[1] https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal/Informes/anuarioCCNN/index_anuario_CCNN_2018.html?chapterIdx=-1&curSubCat=-1

GRÁFICO 2 Base imponible del impuesto de 2ª categoría (%)



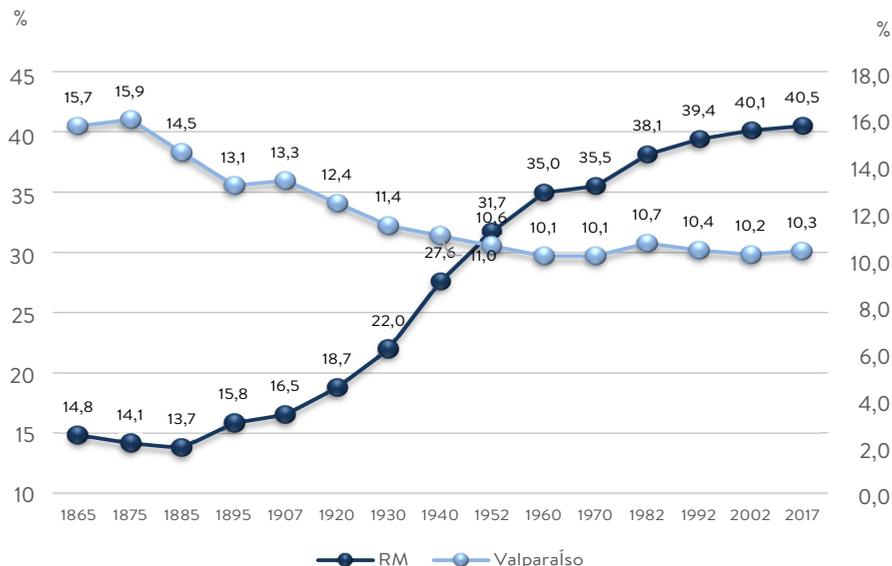
Fuente: elaboración propia con datos del SII.

Como se puede apreciar en el Gráfico 2, los porcentajes de renta neta respecto de la cantidad de población son considerablemente mayores para Santiago que para el resto del país. Es decir, los ingresos por el trabajo para los habitantes de Santiago (que pueden estar empleados en Santiago o en otro lugar del país) son considerablemente mayores que su proporción de habitantes en el país. Situación que para la Región de Valparaíso y el resto de las regiones es inversa; es decir, su base imponible o ingreso es considerablemente menor que la proporción de población viviendo en ellas.

Si juntamos estos dos procesos, el resultado implica un incremento dinámico de la concentración en torno a Santiago, y si no hay política específica al respecto, la desigualdad territorial en ingresos y riqueza (ya que es esperable que el ahorro también sea mayor para los habitantes de Santiago) seguirá creciendo, con el consiguiente riesgo que implica una excesiva concentración para el desarrollo armónico del país.

Adicionalmente, la evolución de la población, como lo muestra el Gráfico 3, se ha concentrado significativamente en la RM, a expensas del resto de las regiones del país, entre las cuales se aprecia la reducción de la participación de la Región de Valparaíso.

GRÁFICO 3 Evolución de la proporción de población en RM y Valparaíso (%)



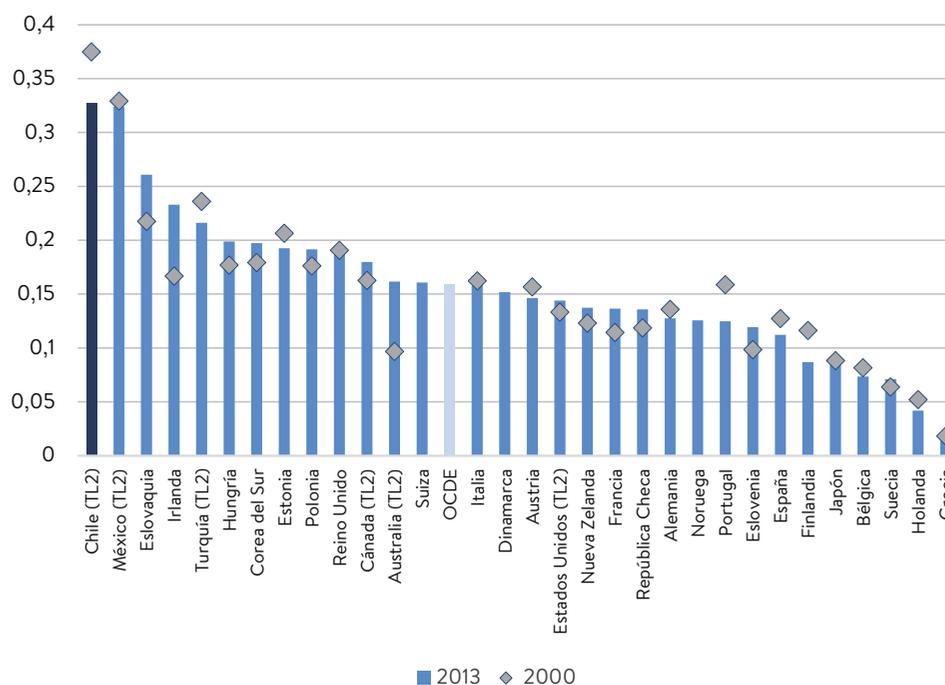
Fuente: elaboración propia en base a los Censos de Población y Vivienda.

El Gráfico 3, además, da una perspectiva de largo plazo del proceso de concentración territorial en torno a la Región Metropolitana. Williamson (1965) planteaba que, en los primeros estadios del desarrollo, las desigualdades se incrementaban debido a la concentración territorial para aprovechar economías de escala y de alcance en el proceso productivo, pero llegaba un momento en que seguir concentrando hacía que los efectos positivos de la concentración fuesen anulados por el exceso de la misma, ya que surgían problemas de congestión, contaminación e ineficiencia en el proceso de asignación de los recursos. Adicionalmente, Hirschman y Rothschild (1973) planteaban que, a medida que el país se desarrolla, la tolerancia a las desigualdades disminuye, por lo que, si ellas persisten, se generan bases sólidas para conflictos que surgen para buscar cambios por vías no institucionales.

En el Gráfico 4 se reporta el índice de Gini comparado para los países de la OCDE. El cálculo del Coeficiente de Gini se realiza a nivel territorial 3 (TL) para la mayoría de los países; es decir, desagregando hasta el nivel municipal, excepto para aquellos donde explícitamente se especifica en el gráfico que se usó el nivel territorial 2 (TL2), que en el caso de Chile corresponde a 15 regiones, y en el caso de Estados Unidos, a 51 estados. Como se observa, Chile aparece como uno de los países con desarrollos territoriales más desbalanceados del mundo y es el segundo en el grupo de países que conforman la OCDE. Estas desigualdades están en el corazón del diagnóstico que dio origen a la legislación recientemente aprobada para descentralizar el país,

bajo la concepción de que es el centralismo del poder para manejar el Estado una de las causas de la concentración territorial en el país, y que la elección de gobernadores regionales en conjunto con la “devolución”^[2] de un conjunto de funciones traerán consigo una reducción de esas desigualdades.

GRÁFICO 4 Índice Gini de desigualdad del PIB per cápita a través de las regiones



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE.

Por otra parte, en el libro *Desarrollo Económico en Democracia*, editado por el ex ministro de Hacienda de Chile Felipe Larraín en 1987, se presentó un plan para el regreso a la democracia. En él, se hizo un diagnóstico que estableció lo significativa y perjudicial que resulta la desigualdad territorial existente. En particular, se planteó:

Dado el grado de centralización existente en Chile no se puede dejar su solución en manos de las libres fuerzas de mercado. Una acción y guía del Estado es imprescindible, especialmente en el período requerido para revertir la inercia centralizadora” (Larraín, 1987).

[2] Entendiendo “devolución” como la traducción de *devolution* en la teoría de la descentralización, que implica devolver a las unidades subnacionales la función, responsabilidad, financiamiento y poder de decisión respecto de ella.

Esta afirmación, realizada hace más de treinta años, tiene al menos dos elementos que son ignorados, en la política regional o territorial actual, y también en la nueva legislación que comienza a implementarse con la elección de gobernadores regionales.

El primero dice relación con el mercado, que es probablemente la institución más concentradora en torno a la capital del país de los beneficios del significativo crecimiento económico de las últimas décadas. La afirmación citada en el párrafo previo era hecha cuando el 38 por ciento de la población nacional vivía en Santiago. Hoy, esta proporción es incluso más alta, ya que, de acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda de 2017, supera al 40,5 por ciento. Las políticas económicas con que cuenta un gobierno para afectar el resultado del libre mercado son impuestos, subsidios y cuotas o prohibiciones. Es así como se ponen impuestos especiales para reducir la producción y consumo de bienes no deseables para la sociedad, pero que sí lo son para individuos en particular, como son bebidas alcohólicas y cigarrillos. O bien, se dan subsidios para incrementar la producción y consumo de bienes y servicios que son deseables para la sociedad, pero no lo son tanto individualmente, como la educación, la salud y el transporte, entre otros. Del mismo modo, se prohíbe el uso de automóviles en ciertos días porque generan contaminación o congestión, a pesar del transporte que proveen.

Ahora, cuando se ha planteado en el pasado la posibilidad de colocar impuestos diferenciados en el territorio, por ejemplo, al uso del suelo y viviendas (conocidos comúnmente como contribuciones), se ha dicho que es inconstitucional porque discriminaría entre los habitantes de las regiones. Por ello, se argumenta, la estructura impositiva debe ser nacional y pareja para todo el país. Pero, se trata de una falacia, ya que, si los costos y calidad de vida asociada en las diferentes regiones son muy heterogéneos, hacer pagar el mismo tributo por acceso a diferentes equipamientos proveídos por el Estado implica una discriminación en contra de los habitantes de aquellos territorios menos prósperos y a favor de los más desarrollados. Al mismo tiempo, en la discusión reciente de la reforma tributaria se ha demostrado que se está dispuesto a reducir este tipo de impuestos a los jubilados, lo que implica una clara discriminación positiva en favor de ellos, dejando de manifiesto que sí es factible utilizar este tipo de medidas. Este instrumento (la discriminación positiva), también conocido como acción afirmativa, ha sido uno de los más utilizados en las políticas regionales para reducir las desigualdades en el mundo desarrollado. Sin embargo, los gobiernos en Chile no han estado dispuestos a utilizarlo para ello.

Es importante aclarar que la acción afirmativa se realiza a través del mercado y no a través del gasto público. Esto, porque al hacerlo a través del mercado cambian los precios relativos y las señales del mercado en la asignación de los recursos,

afectando las decisiones de aquellos que deben asignar recursos a la producción de bienes y servicios, y también las decisiones de los demandantes de los mismos. Si se hace a través del gasto público, el efecto normalmente es menor y no concluyente respecto de sus implicancias para el proceso de desconcentración.

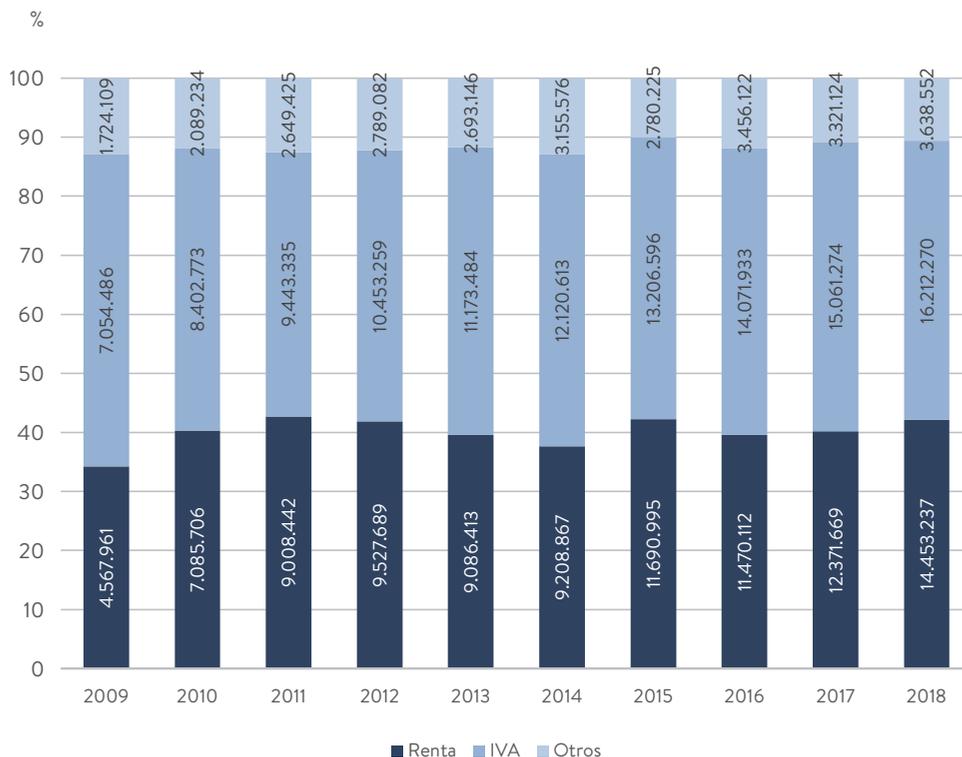
El segundo elemento ignorado, que está explícito en la afirmación citada de Larraín 1987, es la inercia concentradora, la cual no está directamente asociada a las señales e incentivos del mercado, sino a la cultura centralista que hace creer a la población en las regiones que la oferta de una mejor calidad de vida en la capital es una realidad para todos aquellos que deciden ir a vivir a ella. En un estudio sobre migración (Aroca y Hewings, 2002) se muestra que entre los censos de población y vivienda de 1982 y 1992 la fuerza de la inercia concentradora era mayor que la del mercado, y que ésta había aumentado entre ambos censos. Es decir, los salarios y tasas de desempleo de Santiago no eran más atractivos que en otras regiones del país. Sin embargo, la gente seguía eligiendo la Región Metropolitana como su lugar de destino con la expectativa de que la capital ofrecía un mejor futuro, aunque la posibilidad de encontrar un trabajo y una buena remuneración fuera menor que en otras regiones.

Por lo tanto, no sólo tenemos un problema que no resuelve el mercado, sino que, además, social y culturalmente existe una fuerza que mueve a la población hacia la Región Metropolitana y que también es ignorada en el diseño de la política. Esta inercia tiene sus orígenes primero en los inicios del siglo XX, cuando una gran masa se movió del campo a la ciudad, y cuando el lugar más atractivo era la capital. Más tarde, en las décadas de los sesenta y setenta, los efectos de la revolución industrial atrajeron nuevamente otro gran flujo de población hacia Santiago, ya que era el lugar más industrializado del país.

3. Fuentes de financiamiento del gobierno regional /

El ingreso total del gobierno central proviene principalmente de la recolección del impuesto al valor agregado (IVA) y a la renta, a lo cual se agregan otros impuestos e ingresos no tributarios. En el Gráfico 5 se puede apreciar que hay un incremento nominal significativo de los ingresos tributarios entre el año 2009 y 2018, pasando de \$ 13 billones a \$ 34 billones. Sin embargo, las proporciones aportadas por cada tipo de impuesto son bastante estables (el año 2009 aparece más bajo el impuesto a la renta por la recesión de ese año, lo que produjo rentas menores). La inflación acumulada en este período de nueve años fue levemente superior a 36 por ciento, por lo que la recolección real de impuesto se incrementó en más de 90 por ciento entre esos años.

GRÁFICO 5 Ingresos tributarios consolidados (\$ millones nominales) (%)



Fuente: base de datos del SII.

En la contingencia actual, una de las críticas realizadas ha sido que los impuestos recolectados por gravar el ingreso son relativamente bajos en comparación con países de la OCDE, y que la mayor proporción está asociada al impuesto al consumo (IVA), que es parejo y altamente regresivo, ya que, proporcionalmente, los consumidores o familias de bajos ingresos pagan una mayor proporción de IVA que lo que lo hacen las familias o individuos de altos ingresos.

Adicionalmente, el Estado tiene un Sistema de Empresas Públicas que genera ingresos y que aportan alrededor del 15 por ciento del presupuesto de la nación (Rodríguez et al., 2015).

La generación de los ingresos provenientes del impuesto a la renta de las empresas, como de la producción por parte de las empresas del Estado, es muy heterogénea a nivel territorial. Por ejemplo, en el Cuadro 1 se muestran los niveles y proporciones de la base imponible del impuesto de primera categoría, en el cual se aprecia que la mayor proporción del impuesto lo pagan empresas que declaran su

domicilio legal en la RM, independientemente de si esas utilidades se generaron por actividades en cualquier otra región del país.

CUADRO 1 Base Imponible del Impuesto de 1a Categoría (Cód. 18), Formulario 22 por región - ejercicio comercial 2014 a 2017

Región	2014 / F22 Cód. 18 [MM CLP]	2015 / F22 Cód. 18 [MM CLP]	2016 / F22 Cód. 18 [MM CLP]	2017 / F22 Cód. 18 [MM CLP]	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)
Región de Tarapacá	346.963	331.922	302.752	270.463	1	1	1	1
Región de Antofagasta	1.021.868	750.592	617.731	626.910	3	2	2	2
Región de Atacama	185.228	173.184	160.803	186.240	1	1	1	1
Región Coquimbo	426.355	342.862	494.044	589.712	1	1	2	2
Región Valparaíso	1.360.205	1.640.214	1.468.468	1.421.329	4	5	5	5
Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	664.296	740.102	735.650	773.168	2	2	2	2
Región del Maule	495.414	558.925	584.142	499.929	2	2	2	2
Región del Bío Bío	1.074.561	1.155.931	1.192.407	1.088.417	3	4	4	3
Región de la Araucanía	372.585	481.478	484.263	420.287	1	2	2	1
Región Los Lagos	576.656	670.136	656.315	657.939	2	2	2	2
Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	58.320	59.351	62.893	47.858	0	0	0	0
Región de Magallanes y la Antártica Chilena	157.970	196.685	211.981	168.525	0	1	1	1
Región Metropolitana	25.445.644	24.357.569	22.637.264	24.333.582	78	77	76	78
Región de Los Ríos	174.928	180.075	196.285	185.269	1	1	1	1
Región Arica Parinacota	78.336	95.593	109.134	97.068	0	0	0	0
Sin información	13.427	7.314	11.920	4.567	0	0	0	0
Total	32.452.755	31.741.932	29.926.051	31.371.262				

Fuente: base de datos del SII.

La generación de ingresos a nivel regional, como a nivel nacional, estará determinada por el IVA y el impuesto a la renta. Mientras el IVA está asociado a los ingresos y el consumo de bienes y servicios, el impuesto a la renta a las empresas está determinado por la propiedad de las mismas. El Cuadro 1 que muestra la base imponible del impuesto de primera categoría da una clara idea de la situación en los últimos cuatro años analizados, cuando aproximadamente el 78 por ciento de los ingresos provenientes de las empresas tiene sus propietarios en la Región Metropolitana que aloja al 40,5 por ciento de la población. La Región de Valparaíso tiene sólo el 5 por ciento de los ingresos que conforman la base impositiva, aunque tiene una población que representa más del 10 por ciento del total nacional. La situación del resto de las regiones del país es aún más desproporcionada.

Esto implica que cualquier proceso de descentralización fiscal que asocie los ingresos regionales a la generación de ellos en el territorio perjudicará a las regiones en favor de la Región Metropolitana.

Como se puede apreciar en el Cuadro 2, el ingreso de las regiones está determinado principalmente por las transferencias que les hace el gobierno central. En el caso de la Región de Valparaíso el presupuesto de inversión para el año 2019 es de \$ 75 mil millones, mientras que el de operación alcanza a \$ 5,2 mil millones.

Expresados en dólares, el presupuesto de la Región de Valparaíso está en alrededor de USD\$ 115 millones, mientras que el presupuesto de la nación sobrepasa los USD\$ 60 mil millones; es decir, menos del 0,2 por ciento de decisión regional para un poco más del 10 por ciento de la población del país. Por cierto, este porcentaje no incluye las otras inversiones públicas que se hacen en la Región de Valparaíso a través de los ministerios sectoriales, información que es sumamente difícil de consolidar ya que está separada en distintas entidades y que, en cualquier caso, es decisión del gobierno central.

También se puede visualizar en el presupuesto que los fondos para inversión son mucho más relevantes que los fondos de operación, representando casi el 94 por ciento del presupuesto regional. Esto implica que la principal tarea de la región, en términos financieros, es la asignación de fondos de inversión. Esto es consistente con la función político-administrativa que tienen las regiones en un sistema de tres niveles de gobiernos: país, región y comuna. No consideraremos las provincias porque su rol es secundario en la gestión del país.

En un sistema de tres niveles, la municipalidad tiene como objetivo entregar servicios a su comunidad y estar en interacción directa con ella para resolver los problemas inmediatos que van surgiendo en el proceso social; esto es, tiene un rol más operativo. Por su parte, el gobierno regional realiza un rol más estratégico; es decir, pensar en el largo plazo y asignar recursos que tienen un impacto multi-comunal para la provisión de infraestructura y equipamiento que apoye el proceso de desarrollo del territorio. Por ello, los ingresos de las regiones están dominados por fondos de inversión, mientras que los fondos municipales están más orientados a la operación que surge de la entrega de servicios a la comunidad.

En la nueva institucionalidad,^[3] en la Región de Valparaíso se espera tener al menos un área metropolitana^[4] que incluiría al menos cinco comunas, pero se ha pensado eventualmente en una segunda, que abarcaría un conjunto de comunas de

[3] Reglamento de Áreas Metropolitanas, ver en: https://www.pauta.cl/pauta/site/docs/20190503/20190503200526/dto_98_2019_sub_interior.pdf

[4] Por ahora sólo existe una idea transversal sobre la creación de al menos un área metropolitana en la Región de Valparaíso que ha sido mencionada por diferentes actores como Subdere, el ex presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Luis Bresciani, el ex seremi de Vivienda y Urbanismo de la Región de Valparaíso Rodrigo Uribe y un grupo de especialistas asistentes al seminario “Hacia la implementación de áreas metropolitanas en Valparaíso”. El Mercurio de Valparaíso, miércoles 25 de octubre de 2017.

CUADRO 2 Presupuesto Región de Valparaíso 2019

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2019					
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA					
GOBIERNO REGIONAL REGIÓN DE VALPARAÍSO					
INVERSIÓN REGIONAL REGIÓN DE VALPARAÍSO (01)					
				Partida : 05	
				Capítulo : 65	
				Programa : 02	
Subt.	Item	Asig.	Descripción	Glosa	Moneda Nacional Miles de \$
			INGRESOS		75.199.193
08			OTROS INGRESOS CORRIENTES		275.637
	99		Otros		275.637
09			APORTE FISCAL	02	37.685.616
	01		Libre		37.685.616
13			TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL		37.236.940
	02		Del Gobierno Central		37.236.940
	003		Subsecretaría de Bienes Nacionales		1.260.897
	004		Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	03	6.682.356
	006		Tesoro Público Ley N° 19.143, Patentes Mineras		1.229.107
	008		Tesoro Público Ley N° 19.995, Casinos de Juegos		4.390.188
	013		Tesoro Público Artículo 129 bis 19 Ley N° 20.017, Código de Aguas		205.757
	019		Fondo de Inversión y Reconversión Regional		2.237.357
	020		Tesoro Público D.L. N° 430, de 1992 (E.F. y T.), Patentes Acuicultura		1.145
	030		Tesoro Público Ley N° 20.378 - Fondo de Apoyo Regional (FAR)		20.179.120
	032		Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Programas de Convergencia		1.051.013
15			SALDO INICIAL DE CAJA		1.000

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2019					
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA					
GOBIERNO REGIONAL REGIÓN DE VALPARAÍSO					
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO REGIÓN DE VALPARAÍSO (01)					
				Partida : 05	
				Capítulo : 65	
				Programa : 01	
Subt.	Item	Asig.	Descripción	Glosa	Moneda Nacional Miles de \$
			INGRESOS		5.219.935
08			OTROS INGRESOS CORRIENTES		47.610
	01		Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas		40.000
	02		Multas y Sanciones Pecuniarias		10
	99		Otros		7.600
09			APORTE FISCAL		5.171.325
	01		Libre		5.171.325
15			SALDO INICIAL DE CAJA		1.000

Fuente: Ley de Presupuestos 2019.

la región interior. En esta nueva institucionalidad, se creará un departamento de gestión de áreas metropolitanas para coordinar las acciones del nuevo gobernador regional con los alcaldes de las municipalidades que conformarán esa área y generar planes y equipamientos que tengan un alcance superior a una comuna en particular.^[5]

Aun así, la estructura seguirá siendo de tres niveles, ya que existirá el mecanismo de la coordinación entre las comunas que conforman el área metropolitana que dependerá del gobierno regional, y que será necesaria para lograr mayor eficiencia en los recursos asignados al área en cuestión, ya que la realización del gasto afectará a todas las comunas que componen la metrópolis.

Aunque es claro en la legislación que se puede tener en los gobiernos regionales dependencias asociadas a la gestión del área metropolitana, aún no es claro el nivel de recursos asociados que el Ejecutivo otorgará a los Gores para realizar este tipo de tareas.

Por otra parte, en la obtención de los recursos, el Gore tiene poca influencia. En general, hay una asignación previa de la Dirección de Presupuestos (Dipres) con bases históricas más las peticiones realizadas por los ejecutivos regionales. Sin embargo, pareciera ser que son las primeras las más determinantes para definir la asignación del presupuesto regional de cada año.

Una parte importante de la asignación de los fondos está basada en indicadores que reflejan el grado de desarrollo de la región, como lo hace por ejemplo el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Este fondo fue cambiando desde su propuesta original, cuando los indicadores considerados no estaban asociados al tamaño de la población de la región.^[6] Por ejemplo, se consideraba la tasa de pobreza y no el número de pobres, porque se definía como un fondo para reducir las desigualdades regionales o de compensación territorial.

En este contexto, en el funcionamiento inicial del FNDR, sólo se asignaba a la Región Metropolitana alrededor del seis por ciento (período 1991-2005), como lo muestra el Cuadro 3. Mientras que actualmente, dado que está incorporado el número de personas en situación de pobreza e indigencia, la participación de la RM se duplica (período 2006-2017). Por otra parte, regiones como Magallanes, Atacama y Aysén son las que más reducen su participación, porque son las más pequeñas, ya que la introducción del tamaño de población en los indicadores de distribución las afectó negativamente. Esto queda de manifiesto en el Gráfico 6, respecto al financiamiento de los Gores.

[5] Proyecto de regionalización permitirá crear ocho áreas metropolitanas en el país. La Tercera 21/2/2016.

[6] Decreto con Fuerza de Ley N° 132, de 16 de abril de 2007. Aprueba procedimientos de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

CUADRO 3 Distribución Regional del FNDR

Región	Promedio 1991-2005	Promedio 2006-2010	Promedio 2010-2014	Promedio 2006-2017
Tarapacá	6,8%	6,6%	7,2%	7,0%
Antofagasta	6,7%	7,6%	7,6%	7,4%
Atacama	7,0%	4,7%	4,7%	4,7%
Coquimbo	8,3%	7,1%	6,4%	6,5%
Valparaíso	6,5%	6,6%	7,2%	7,0%
O'Higgins	7,5%	5,8%	6,2%	6,0%
Maule	8,3%	6,8%	6,9%	6,8%
Bío - Bío	8,5%	10,9%	11,5%	11,2%
La Araucanía	8,9%	7,3%	8,6%	8,6%
Los Lagos	8,9%	15,3%	13,4%	14,1%
Aysén	8,9%	3,7%	4,1%	4,3%
Magallanes	7,7%	3,9%	4,2%	4,4%
Metropolitana	6,1%	13,5%	12,1%	12,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

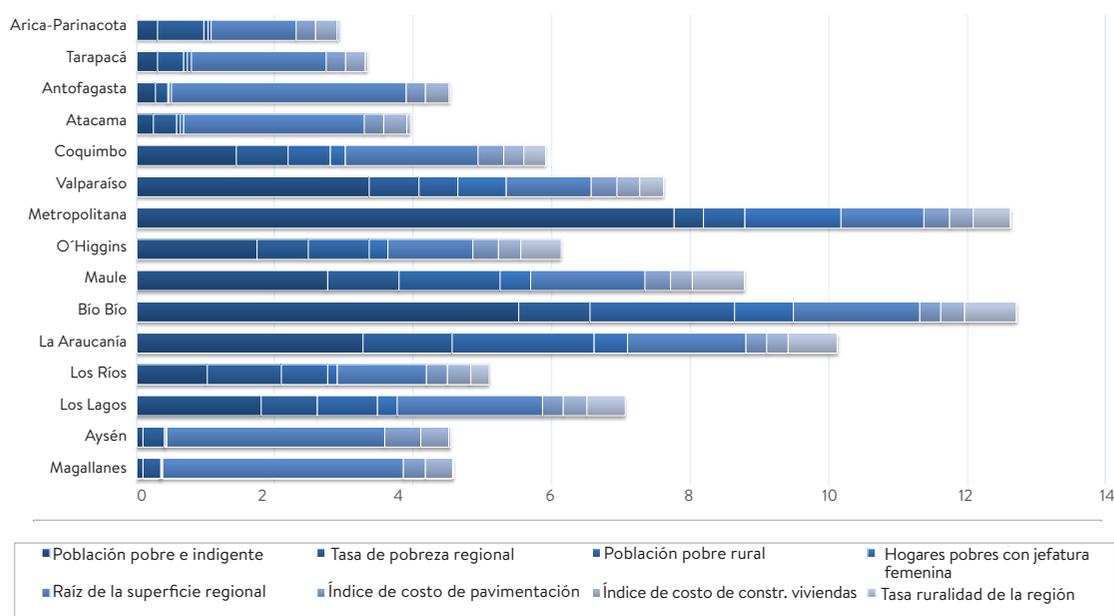
Fuente: Franken (2005) para 1991-2005 y Subdere ejecución presupuestaria FNDR 2017.

Las porciones asociadas a las barras celestes en el Gráfico 6 muestran la asignación por número de personas en situación de pobreza, mientras que la porción asociada al azul marino es el porcentaje recibido de FNDR asociado a la tasa de pobreza. De acuerdo con el gráfico, la RM tiene una de las tasas de pobreza más bajas del país, pero recibe una gran cantidad de FNDR. Ello se debe al número de personas en situación de pobreza que vive en la región, los que son muchos por el tamaño de la región, pero proporcionalmente son pocos como lo indica la tasa. Esta variación se realizó a mediados de los 2000 y tuvo como consecuencia un cambio sustantivo en la distribución del FNDR entre las regiones, beneficiando principalmente a la RM. Por ejemplo, en el gráfico de 2017, 8 puntos porcentuales de los 13 que recibió ese año, del total del FNDR, son por ese indicador que previo al 2007 no estaba, puesto que sólo existía la tasa de pobreza e indigencia.

Adicionalmente, el Gráfico 6 muestra que este cambio benefició a las zonas del centro en perjuicio de las regiones extremas que tienen tamaño de población menor y, en general, están más rezagadas. Por lo tanto, esto favoreció especialmente a la RM, y se hizo argumentando que el FNDR debía promover el desarrollo regional y no sólo ser un fondo de compensación territorial. Por lo tanto, si se quiere regresar a una distribución con su objetivo inicial, donde los indicadores unitarios y no asociados a tamaño de población son los que se quieren igualar, entonces la distribución

debería estar influida por las tasas de pobreza y no por el número de personas en situación de pobreza, por proporción de población viviendo en ruralidad y no por la población rural. Esto no solamente reducirá la asignación hacia Santiago, sino que además proveerá bases más sólidas para reducir las desigualdades territoriales en oportunidades y calidad de vida, donde regiones como Valparaíso se verán beneficiadas, ya que tiene tasas de pobreza y ruralidad más altas que las de la Región Metropolitana. Al mismo tiempo, reducir proporcionalmente el número de personas en situación de pobreza en Santiago es mucho más demandante de recursos, porque tasas pequeñas representan un número mucho mayor por la gran disparidad en tamaño de la población existente.

GRÁFICO 6 Distribución 2017 del 90 del FNDR por región y según indicador (%)



Fuente: Dipres (2017) *Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile*.

El Cuadro anterior también refleja la afirmación previa en cuanto a que el principal criterio de asignación de recursos a las regiones es histórico y que sólo sufre cambios significativos cuando hay una nueva ley orientada a promover alguna región. Al respecto, consultados los funcionarios del Gobierno Regional de Valparaíso, plantearon que los cambios presupuestarios a la propuesta basada en antecedentes históricos y compromisos adquiridos en el año previo tienden a ser menores, y que cuando se agregan nuevos requerimientos del período, en general, son pequeños y solamente se

obtienen si cuentan con una sólida justificación. Los proyectos mayores normalmente se asocian al FNDR o a algunas alternativas, como la ley espejo del Transantiago (Ley N° 20.378) o el Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FIC-R). Sin embargo, detalles de ejecución de estos fondos se verán en la sección siguiente.

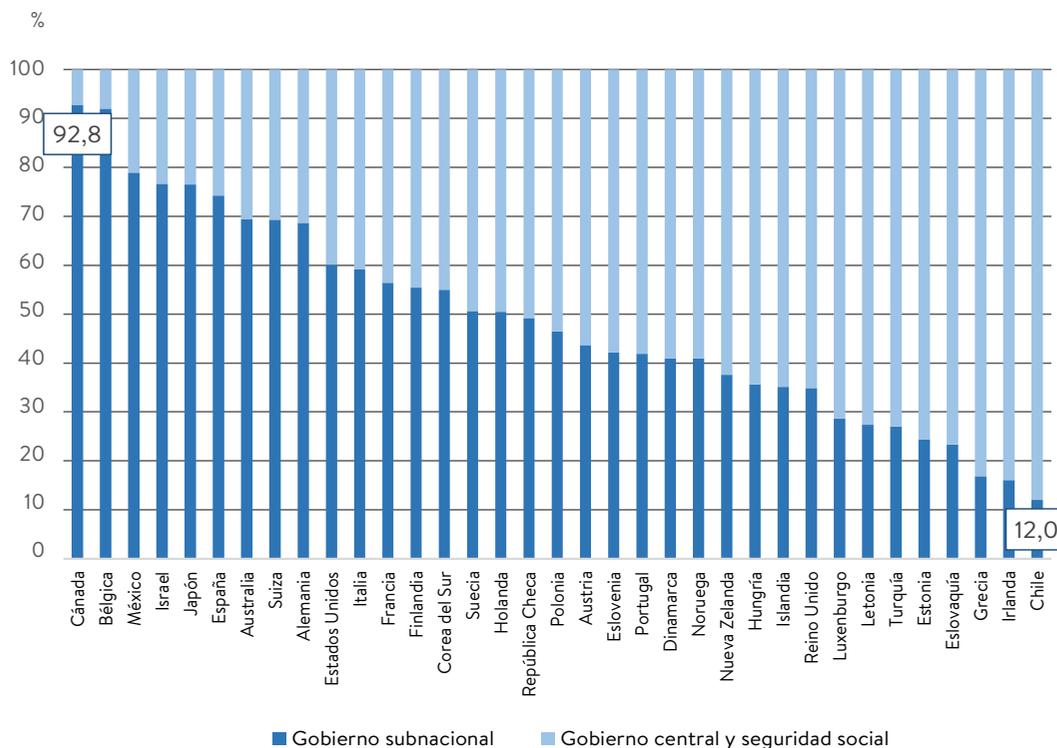
Respecto a la nueva normativa, algunos estudios de la nueva legislación (Ley N° 21.073 y Ley N° 21.074) reportan oportunidades para incrementar los ingresos de las regiones a través de las competencias que se traspasan a los nuevos gobiernos regionales (Negrete, 2019). En este sentido, una de las posibilidades mencionadas para la Región de Valparaíso corresponde a la declaración de comunas o áreas de comunas como zonas rezagadas, presentando un plan de desarrollo a ser evaluado por la autoridad central y, de ser aceptado, implicaría más recursos. Adicionalmente, se agrega la posibilidad de proponer programas destinados a superar la pobreza e indigencia regionales, ambos en la dimensión social del desarrollo. Estas definiciones y planes dependerán en primera instancia de la capacidad que pueda instalar el nuevo gobierno regional, para que, una vez realizadas las definiciones, sea capaz de generar los planes de calidad suficiente para obtener los fondos requeridos para desarrollarlos.

Adicionalmente, Negrete (2019) detalla posibilidades en la dimensión ambiental, dado que el Gore deberá elaborar y aprobar un Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), y aquí plantea como oportunidad el desarrollo y fortalecimiento de la Red de Reservas de la Biosfera La Campana – Peñuelas. También, la condición de la Región de Valparaíso, especialmente del sector costero asociado al área metropolitana de Valparaíso, que ofrece muy atractivas condiciones de vida, pero que está teniendo un crecimiento inorgánico que podría afectar negativamente su desarrollo. Ello producto de la falta de una institucionalidad que regule el proceso de manera que éste mantenga o mejore las condiciones actuales que están siendo amenazadas por un desarrollo inmobiliario casi no regulado desde la perspectiva de un desarrollo urbano armónico.

Negrete (2019) también establece que la nueva legislación abre la posibilidad de atraer más recursos a través de proponer políticas regionales, programas y proyectos de carácter cultural, especialmente hacia las comunas del interior que tienen una rica herencia histórica, con sitios y relatos que podrían dar origen a una significativa actividad turística que podría tomar ventajas de la nueva ley de las culturas, las artes y el patrimonio, incorporando la dimensión territorial complementaria con el desarrollo agrícola de la zona. También se menciona que pueden atraerse recursos asociados a ámbitos como los siguientes: la identificación de áreas metropolitanas, el plan de localización de residuos y sistemas de tratamiento, el plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, la zonificación del borde costero, la identificación de zonas de rezago y plan de superación de la pobreza, el plan regional de turismo y la actualización de instrumentos de planificación urbana.

La posibilidad de concretar estos planes y su financiamiento dependerán fuertemente de la capacidad del nuevo gobernador regional de realizarlos, lo que demanda equipos y recursos para diseñarlos y el capital político requerido para conseguir los financiamientos necesarios. En este sentido, si los recursos destinados a las regiones estarán determinados por la capacidad política del gobernador regional, entonces es muy probable que, en el proceso de competencia por fondos, quienes más obtengan sean los gobernadores de las regiones grandes, especialmente el de la Región Metropolitana. Por ello, una asignación basada más en indicadores objetivos de compensación territorial o de promoción de igualdad de oportunidades en las regiones podría ayudar a reducir este desbalance de poder inicial en la competencia por recursos fiscales de los gobiernos regionales.

GRÁFICO 7 Proporción subnacional de la inversión pública (2015) (%)



Fuente: OECD Regional Development Policy Committee.

Adicionalmente, se espera que el gobierno central esté dispuesto a entregar una mayor proporción de recursos para inversión que sean decididos en las regiones. En un estudio realizado por la OECD, se muestra que Chile es el país con la más baja

proporción de gasto de decisión subnacional de dicha organización, con sólo el 12 por ciento de decisión subnacional respecto del total de inversión pública del país (Gráfico 7). Al igual que Chile, varios de los países de la muestra son unitarios, como es el caso de Israel, Japón, Francia, Italia y Corea, por ejemplo, todos ellos con más de 50 por ciento del presupuesto de inversión de decisión de los gobiernos subnacionales.

A la decisión regional de la inversión se le adjudican varios atributos positivos, tales como: fortalecer el Gore; mejorar la eficiencia de la asignación de los recursos a los proyectos cuya demanda es más sentida por la población local, dada la cercanía de la decisión; una mayor participación local que generaría un fortalecimiento de la democracia, y un mayor interés de los habitantes afectados por involucrarse en el proceso de control en el uso de los recursos. Sin embargo, al mismo tiempo se plantea que un gran problema de la asignación regional es el incremento de la corrupción, para lo cual se debería diseñar un proceso que permita transparencia y control de la asignación de la inversión. Ello, especialmente porque el indicador global de control de la corrupción del Banco Mundial (2019) muestra una caída para Chile en los últimos 20 años, desde estar entre el “top 10” o entre el 10 por ciento de países menos corruptos del planeta, a ser un país que aún mantiene control de la corrupción pero en el grupo que está en el siguiente escalón, que va del percentil 75 al 90.

4. Gestión presupuestaria /

La gestión presupuestaria de los Gores tiene varias dimensiones, pero dos de ellas serán analizadas en esta sección. La asignación del presupuesto y el gasto territorial del mismo. Comenzaremos por este último, analizando el Cuadro 4.

Este cuadro muestra las ventas que sectores privados de las regiones hacen a los gobiernos regionales vía la plataforma de Mercado Público (ChileCompra). En él se puede ver que, en el año 2007, los proveedores de la Región de Valparaíso proveían el 31,8 por ciento de todas las compras que el Gobierno Regional hacía en el país, mientras que proveedores de la RM vendían el 45,2 por ciento del total de las compras que hacía el Gore. En el año 2014, la situación había cambiado desfavorablemente para la Región de Valparaíso, ya que el porcentaje de ventas de sus proveedores locales había caído desde los 31,8 por ciento a 17,8 por ciento, mientras que la RM lo había aumentado de 45,2 por ciento a 50,1 por ciento.

CUADRO 4 Total de compras del Gore vía Mercado-Público (%)

2014		Comprador														
		15	1	2	3	4	5	RM	6	7	8	9	14	10	11	12
Vendedor	15	55,6	0,4	1,3	0	0,6	0,8	0,7	0,3	1,1	0,2	0,8	1,1	0,1	7,1	0,8
	1	7	11,8	9,5	4,5	1,2	0,9	0,9	1,9	0,5	0,4	0,7	0,7	0,7	0,3	2,4
	2	4,7	1,8	17,4	0	0,7	1,9	1,2	1,3	11,5	0,6	0,9	0,7	1	0,1	0
	3	1,3	0,2	1,7	18,7	27,8	1	0,8	1,1	1	0,1	3,1	1	1,1	2,1	0
	4	2,3	60,8	2,6	13,2	13,8	2,3	1,5	1,2	2,8	0,5	0,9	2,1	0,3	0	0,1
	5	4,5	1	5,9	0	1,7	17,8	5,5	2,2	5,1	1,7	6,6	5,8	3,7	0	0,2
	RM	6,8	1,6	28,3	0,2	46,2	50,1	68,7	51,5	35,4	15,7	39,2	33,9	14,6	19	1,5
	6	2	0,2	2,4	7	1,4	2,5	2,3	15,4	5,2	0,8	2	1,6	5,9	0,1	0,1
	7	3,8	0,2	4,1	1,4	3,4	4,9	3,2	4,2	15,9	2,2	2,8	10,6	7,9	0,8	0
	8	3,3	19,8	13,2	32,1	1,2	9,4	6,8	6,7	11,6	48,5	14,2	21,7	7,6	1,8	0,7
	9	2,4	0,3	5,3	0	0,2	3	2,3	2,7	3,7	3,3	14	7	12,5	16,7	0,2
	14	0,3	0,1	1,5	0,6	0,5	1,1	1,2	0	1	21,6	6,2	5,2	1	0	0,1
	10	2,5	1,5	3	9,8	1,1	2,6	2,5	10,6	3,4	2,7	7,4	6,8	42,2	10,5	0,6
11	1,4	0	2,4	11,4	0	0,7	0,7	0,1	0,2	1,2	0,7	0,7	0,7	40,6	0,2	
12	2	0,4	1,4	1,1	0,3	0,9	1,7	0,7	1,6	0,5	0,5	1,1	0,8	0,9	93	
2007		Comprador														
		15	1	2	3	4	5	RM	6	7	8	9	14	10	11	12
Vendedor	15	28	11,6	0,6	0	0,1	0,6	0,4	0,2	1	0,2	1,1	0,5	0,1	0	0
	1	17,1	44,2	9,3	8	0	0,8	0,5	0,1	0,7	0	1,1	0,3	0	0	1
	2	29,1	16,7	66,8	0,6	1,3	3,4	2,1	2,1	0,7	0,1	1,4	0,7	0,9	0,2	0
	3	0,4	2,9	0,4	40,3	2,8	0,7	0,7	1,7	1,2	0,1	1,9	0,8	0,3	0	0
	4	2		1	3,1	46,9	1,8	1,3	1,2	2,7	0,1	1,4	1,2	0,6	0	0
	5	4,9	2,7	1	0,1	2,8	31,8	3,4	0,9	3,1	0,7	3,8	3,1	1	0	0,2
	RM	9,5	9,4	13,6	8,7	41,3	45,2	76,9	33,6	49,4	57,4	52,5	54,3	63,9	4,6	2,4
	6	0,7	5,9	0,5	0,5	0,3	1,6	2	29,6	3,8	0,1	2,8	2,4	0,4	0,4	0
	7	1,9	2	2,4	4,2	0,6	3,5	1,9	2	25,2	0,5	7,1	4,7	0,4	0,3	0
	8	2,1	0,9	0,7	0,5	1,9	3,9	5,2	25,8	4,4	8,9	7,7	5,7	1,3	0,7	0,1
	9	1,7	1,3	0,7	0,4	0,9	2,7	2,7	1,1	2,4	1,8	12,7	12,2	1,1	0,5	0,3
	14	0,5	0,6	0,1	0	0,4	1,1	0,5	0	1,2	0,3	2	8,8	1,2	0,6	0
	10	0,9	0,3	0,9	22,6	0,4	2,2	1,6	1,4	3	29,6	2,7	4,8	27,3	19,6	0,3
11	0,3	0	0,5	3,9	0	0,1	0,2	0,1	0	0,2	1	0,1	1	67,3	0,4	
12	0,9	1,3	1,4	7	0,1	0,8	0,6	0,1	1	0,2	0,8	0,5	0,4	5,7	95,2	

Fuente: elaboración propia usando la base de datos de Mercado Público.

El Cuadro 5 siguiente muestra qué ocurrió en el país en esos siete años, mostrando en verde las regiones que incrementaron sus compras locales y en rojo aquellas que las disminuyeron.

Los resultados revelan que la Región de Valparaíso y las regiones mineras del norte, excepto Arica y Parinacota, fueron las que peor lo hicieron, al igual que Aysén. Esto es entendible, para esas regiones, porque en general están altamente especializadas; sin embargo, para la Región de Valparaíso es un resultado inesperado y que debería ser evaluado por el Gore.

Este es un tema difícil de resolver, ya que las regiones buscan a través del sistema de adquisiciones las opciones más convenientes para sus compras, las cuales no siempre están en sus regiones. Por ello deciden “importar” desde otras regiones,

generando los efectos multiplicadores del gasto en esas regiones y no donde se suponen deben proveer mayor bienestar y calidad de vida: su región. El problema es que, si compran en su región, pagarían más caro, pero al mismo tiempo podrían generar un mayor impacto local. Este *trade-off* es difícil de resolver y requiere de mejor información para poder hacer un buen diseño institucional que aproveche de dar el empuje local, pero que el costo no sea tan significativo en términos de eficiencia.

Por ahora, sólo se contabiliza el costo de los insumos que el gobierno local necesita, pero no los beneficios que se generan por realizar esa compra localmente, ni los que se pierden por hacer la compra en otras regiones. La generación de esta información es posible y los gobiernos regionales deberían contar con ella en el futuro para tomar decisiones que no únicamente midan el costo-eficiencia de la compra para el gobierno regional, sino que también el beneficio indirecto e inducido que compras locales generan en la región.^[7] A este respecto se debe considerar que una política de compra local, cuando los volúmenes son importantes, ha generado la instalación de los proveedores en las regiones demandantes. Si los volúmenes de compra no son significativos, podrían las regiones coordinar sus compras y demandar un tipo de producto de una de ellas, y otro producto de otra de ellas, de modo de forzar a los proveedores a especializar a la región en la provisión local. Esto sólo sería posible si los gobiernos regionales pueden ver los beneficios de un proceso como éste, y, para ello, debería generarse la información y una negociación similar al tipo que se genera cuando el país realiza un tratado de libre comercio. Esto demandará evaluar los instrumentos alternativos que podrían diseñarse para promover la industria regional a través de las compras públicas del gobierno regional, como un programa de desarrollo de proveedores con apoyo del gobierno central (vía Corfo o Sercotec).

El segundo punto importante respecto de la gestión presupuestaria del gobierno regional es su asignación. Como se puede apreciar en el Cuadro 6, la mayor parte del presupuesto va a iniciativas de inversión (iniciativas de inversión / gastos = 72 por ciento). Adicionalmente, el 13,5 por ciento es traspasado a otras instituciones del Estado para que hagan inversiones (transferencias de capital: a otras entidades públicas / gastos), y 7,3 por ciento es inversión de reposición (adquisición de activos no financieros / gastos).

Respecto de la asignación de los fondos, debe tenerse presente un problema recurrentemente reportado en la literatura, conocido como la “estrategia de la regadera” (Subirats, J. et al., 2008). Este problema aplica a la asignación del FNDR e implica que, en general, más que pensar en proyectos estratégicos que promuevan calidad de vida y desarrollo productivo, los integrantes del Consejo Regional (Core)

[7] El efecto indirecto está asociado a la producción, mientras que el inducido, al gasto de los salarios que hacen las familias del trabajador. Ver Miller y Blair (2009), pp. 271-277.

tienen incentivos electorales evidentes para favorecer proyectos en las comunas en las cuales fueron elegidos, como una manera de mejorar su posición en la siguiente votación. Aunque no hay prueba de ello, sí se aprecia una predominancia de proyectos pequeños en la asignación del FNDR. Horst (2008) y Acuña (2009) argumentan en esta dirección, mostrando que el 95,6 de los proyectos son inferiores a \$ 1.000 millones (USD 1,5 millones aproximadamente) y se gasta en este tipo de proyectos más del 60 por ciento del presupuesto total del FNDR en el país.

CUADRO 5 Variación en las compras del sector público regional 2014 menos 2007

2014-2007		Comprador (%)														
		15	1	2	3	4	5	RM	6	7	8	9	14	10	11	12
Vendedor (%)	15	27,6	-11,1	0,7	0	0,4	0,3	0,3	0,1	0	0	-0,3	0,6	-0,1	7,1	0,7
	1	-10,1	-32,4	0,2	-3,4	1,1	0,1	0,3	1,8	-0,2	0,4	-0,4	0,5	0,7	0,3	1,4
	2	-24,3	-14,9	-49,4	-0,6	-0,6	-1,4	-0,8	-0,8	10,7	0,5	-0,5	0	0,1	-0,1	0
	3	0,9	-2,7	1,3	-21,6	25	0,4	0,2	-0,7	-0,3	0	1,2	0,2	0,7	2,1	0
	4	0,3	60,7	1,6	10,1	-33	0,6	0,2	0	0,1	0,5	-0,5	0,9	-0,3	0	0,1
	5	-0,3	-1,7	4,9	-0,1	-1,1	-14	2,1	1,3	2,1	1	2,8	2,7	2,7	0	-0,1
	RM	-2,8	-7,9	14,7	-8,5	4,8	4,9	-8,3	17,9	-14	-41,6	-13,3	-20,4	-49,3	14,4	-1
	6	1,3	-5,7	1,9	6,5	1,1	0,9	0,3	-14,1	1,4	0,7	-0,9	-0,8	5,5	-0,2	0,1
	7	1,9	-1,8	1,6	-2,8	2,8	1,5	1,3	2,2	-9,4	1,7	-4,3	5,9	7,5	0,4	0
	8	1,2	18,8	12,5	31,6	-0,7	5,5	1,6	-19,1	7,2	39,6	6,5	16	6,4	1,1	0,6
	9	0,7	-1	4,6	-0,4	-0,7	0,3	-0,4	1,6	1,3	1,5	1,4	-5,1	11,4	16,2	-0,1
	14	-0,1	-0,5	1,5	0,5	0,1	0	0,7	0	-0,1	21,3	4,2	-3,6	-0,2	-0,6	0,1
10	1,6	1,2	2,1	-12,8	0,7	0,4	1	9,1	0,3	-26,9	4,7	1,9	14,8	-9	0,3	
11	1,1	0	1,9	7,5	0	0,6	0,4	0	0,2	1,1	-0,2	0,6	-0,3	-26,8	-0,2	
12	1,1	-0,9	0,1	-5,9	0,2	0,1	1,1	0,7	0,6	0,3	-0,3	0,6	0,4	-4,9	-2,2	

Fuente: elaboración propia usando la base de datos de Mercado Público.

Por tanto, se ejecuta una gran cantidad de pequeños proyectos, pero pocos proyectos grandes y significativos en términos de infraestructura o equipamiento. Esto debido a varios factores: el factor político descrito en el párrafo anterior y la falta de capacidad técnica para diseñar proyectos grandes que vean la luz en el período en que estarán las mismas autoridades en el poder. Por tanto, hay pocos incentivos para realizar proyectos cuyos beneficios no aportarán a la percepción de la ciudadanía de una buena evaluación como ejecutivo de una región. Éste es otro dilema difícil de resolver, ya que el óptimo de los votantes en forma individual considerados en conjunto no necesariamente coincide con el óptimo social, lo que demanda una política orientada a reducir esta potencial fuente de ineficiencia social.

Este comportamiento de la “estrategia de la regadera” se ha solucionado en otros países mediante la fijación de un umbral (*threshold effect*) de valor a los proyectos llamados “estratégicos” y con una participación activa del nivel central en el apoyo al diseño técnico (Armstrong y Taylor, 2003).

CUADRO 6 Presupuesto de gasto de la Región de Valparaíso, 2019

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2019					
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA					
GOBIERNO REGIONAL REGIÓN DE VALPARAÍSO					
INVERSIÓN REGIONAL REGIÓN DE VALPARAÍSO (01)					
Subt.	Item	Asig.	Descripción	Glosa	Moneda Nacional Miles de \$
			GASTOS		75.199.193
24			TRANSFERENCIAS CORRIENTES		3.807.045
	01		Al Sector Privado		1.854.000
	03		A Otras Entidades Públicas	04,05	1.953.045
29			ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		5.538.089
	03		Vehículos		2.022.607
	04		Mobiliario y Otros		1.255.529
	05		Máquinas y Equipos		1.255.529
	06		Equipos Informáticos		334.808
	07		Programas Informáticos		502.212
	99		Otros Activos no Financieros		167.404
31			INICIATIVAS DE INVERSIÓN (Proyectos)	06	54.062.668
33			TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		11.790.391
	01		Al Sector Privado		1.648.000
	03		A Otras Entidades Públicas		10.142.391
		125	Municipalidades (Fondo Regional de Iniciativa Local)		5.283.900
		309	Gobernación Provincial de Isla de Pascua		768.115
		310	Gobernación Provincial de Valparaíso		481.352
		999	Provisión FIC (Sin Distribuir)		3.609.024
34			SERVICIO DE LA DEUDA		1.000

Fuente: Dipres (2019).

5. Control, transparencia y rendición de cuentas /

Esta sección se basa en los problemas reportados por ejecutivos del Gore de Valparaíso y las municipalidades de la región, en materia de ejecución presupuestaria, especialmente asociados a los proyectos de inversión, que son de difícil control debido a problemas de información existentes (conocidos en economía como problemas de riesgo moral y selección adversa).

Entre los problemas hay uno recurrente en los proyectos de inversión, y es el costo adicional que hay que pagar por ellos debido a un diseño incompleto o mal hecho (“obras extraordinarias”). Algunos aseguraron que esto puede obedecer a un comportamiento estratégico de las empresas constructoras, que ofrecen precios bajos en la obra licitada, porque cuentan con que podrán cobrar un sobreprecio en las obras adicionales que les permitirá así obtener las ganancias esperadas.

Esta situación fue ejemplificada con dos estadios construidos en Valparaíso Metropolitano. Por un lado, el de Playa Ancha, que tuvo una construcción lenta pero

con un proyecto cuya ingeniería de detalle estuvo muy bien hecha que no demandó obras adicionales. Y por otro lado, el Estadio Sausalito, que tuvo que ser reconstruido rápidamente ya que debería estar listo para la Copa América, lo que implicó 40 por ciento de sobrecosto.^[8]

Entonces, el problema es la capacidad de elaboración de buenos proyectos, ya que el Ministerio de Desarrollo Social no evalúa en profundidad la calidad del proyecto desde el punto de vista de su ingeniería, sino que de la rentabilidad social y su recomendación satisfactoria (RS) del mismo. Esto hace que proyectos con alta rentabilidad social pero con diferentes calidades de diseño obtengan la requerida “RS” para ser financiados, pero sin considerar que aquellos deficientemente diseñados tendrán costos adicionales que, si hubiesen sido considerados inicialmente, podrían haber llevado a que su rentabilidad social no fuese suficiente. Aquí hay evidentemente un problema de incentivos, ya que una evaluación más detallada requiere de mayor precisión en las estimaciones de los flujos del proyecto, por lo que aquellos que quieren hacer el proyecto tienen pocos incentivos para mostrar los verdaderos valores si estos son desfavorables para obtener la RS. Es un problema de información, para el cual se han diseñado instrumentos como pólizas de seguro, la fijación de responsabilidad *a priori* en el contrato y el no dejar espacio para las posteriores obras extraordinarias.

Un segundo problema planteado respecto a la ejecución de los proyectos es que algunas empresas definen los estados de pagos uniformemente a través del período de inversión, aunque es sabido que en muchos casos las terminaciones de los proyectos son más caras que la obra gruesa. Entonces, puede ocurrir que cumplan con la etapa de construcción de la obra gruesa, obtengan los pagos y luego abandonen la obra, quebrando la empresa. De esta manera, evitan hacer la parte más cara del proyecto cuando ya han recibido un porcentaje del pago del mismo por la forma en que se definieron los estados de pago. No encontramos evidencia reportada sobre este problema, aunque sí ejemplos de contratos que terminaron por quiebra de la empresa una vez terminada la obra gruesa. Éste, además de un problema de información, es un problema de diseño, ya que un buen plan de construcción debería tener

[8] De acuerdo con el proyecto original, el costo de la reposición parcial del Estadio Sausalito era de \$ 3.560 millones de pesos, informado por la alcaldesa en noviembre de 2014. En agosto de 2016, el diario El Mercurio de Valparaíso informa que la empresa contratista demandó a la municipalidad por 6 mil millones de pesos, por concepto de devolución de costos extras de la obra. La demanda dice explícitamente: “Durante la ejecución de la obra, tanto Besalco como la Municipalidad detectaron innumerables deficiencias del proyecto —errores, omisiones y descoordinaciones—, vicios ocultos e indefiniciones en diversas materias, tanto en las especificaciones técnicas como en los planos, los cuales no contemplaban situaciones estructurales críticas que significaron notorias modificaciones de obras y plazos, así como múltiples paralizaciones de la obra”. <https://www.soychile.cl/Valparaiso/Sociedad/2016/08/16/412131/Empresa-constructora-del-estadio-Sausalito-demando-la-devolucion-de-6-mil-millones.aspx>

no sólo los avances en tiempo, sino que también una idea precisa de los costos involucrados en cada etapa. Aunque puede no ser un tema propio de la centralización, los gobiernos locales y regionales tienen menos capacidad para detectar *a priori* estos comportamientos estratégicos que pueden perjudicar el desempeño del gobierno regional.

Un tercer problema mencionado dice relación con los períodos de transición por cambio de gobierno. La administración saliente puede firmar convenios o mandatos con las municipalidades, comprometiendo fondos para proyectos para el período siguiente. De esta manera, el gobierno saliente puede dejar asignada una proporción importante del presupuesto, limitándole, por tanto, la capacidad de acción al gobierno entrante para desarrollar su programa. Esto es especialmente grave cuando el período de gobierno solamente dura cuatro años.

Desde el punto de vista de la municipalidad, el mayor problema identificado está dado por los incentivos que tienen los consejeros regionales para obtener proyectos pequeños para sus comunas (que permitan mostrar logros rápidos antes del término de su respectiva gestión), y la falta de capacidad técnica para desarrollar proyectos de gran envergadura. Como ejemplo se da la comuna de Viña del Mar, cuyo único proyecto significativo realizado con los fondos de la Ley Espejo del Transantiago, durante un período de diez años, fue la reconstrucción de la avenida Alessandri. ¿La razón? La falta de un equipo para diseñar más proyectos grandes y el incentivo de los Cores para financiar proyectos pequeños.

Por lo anterior, lo más relevante para los municipios es tener la capacidad de “levantar” proyectos que les permitan atraer fondos del FNDR, fondos sectoriales manejados por los ministerios y los recursos extras que canaliza la Subdere a través de programas especiales, como el de regeneración de barrios. Adicionalmente, hay una línea que permite presentar proyectos para promover concesiones a privados. Sin embargo, el problema central allí también es la falta de capacidad técnica para diseñar los proyectos, lo que contradice el principio fundamental del Sistema Nacional de Inversiones, el que establece que las necesidades surgen desde los municipios y se canalizan a través de los gobiernos regionales o ministerios. Sin la capacidad técnica, entonces, es difícil que los municipios, especialmente los de bajos ingresos, accedan a muchos recursos de este tipo, ya que no tienen la capacidad de generar los proyectos para atraer esos fondos. Una alternativa es solicitar los fondos para diseñar el proyecto, lo que efectivamente hacen muchos municipios con bajos ingresos, pero ese proceso normalmente duplica el tiempo de realización de los proyectos, profundizando las diferencias con los municipios de altos ingresos, los que sí pueden contratar el personal o la consultoría técnica que les diseñe el proyecto deseado.

Una alternativa de solución a los problemas de información identificados es integrar al proceso de asignación una compañía de seguros o una empresa que garantice que el proyecto tendrá el costo y que se realizará en el tiempo explicitado. La empresa Inser (Transfield) realiza este servicio para la minería, incrementando el costo en un orden de alrededor diez por ciento, pero garantizando el costo y tiempo de ejecución del proyecto. Un servicio similar puede ser exigido en los proyectos de inversión pública que superen ciertos niveles, lo que resolvería dos problemas: primero, que la compañía de seguros sería una garantía de que los antecedentes presentados son genuinos, y, segundo, que no existirán mayores obras, por lo que los competidores por realizar el proyecto no tendrán incentivos de presentar valores bajos, refugiados en las potenciales obras extraordinarias que estimen existirán en la ejecución del proyecto, pero no declararlas para hacer la evaluación del proyecto más rentable socialmente.

Adicionalmente, una compañía de seguro externa podría ayudar a reducir la potencial corrupción en el proceso, ya que, al pagar el seguro, se está pagando para que la compañía asuma el riesgo de tener que pagar costos mayores, con lo cual se preocupará de evitar los falsos incrementos en costos y potencialmente deberá negociar los costos reales que podrían ocurrir.

6. Otros antecedentes relevantes de la política regional /

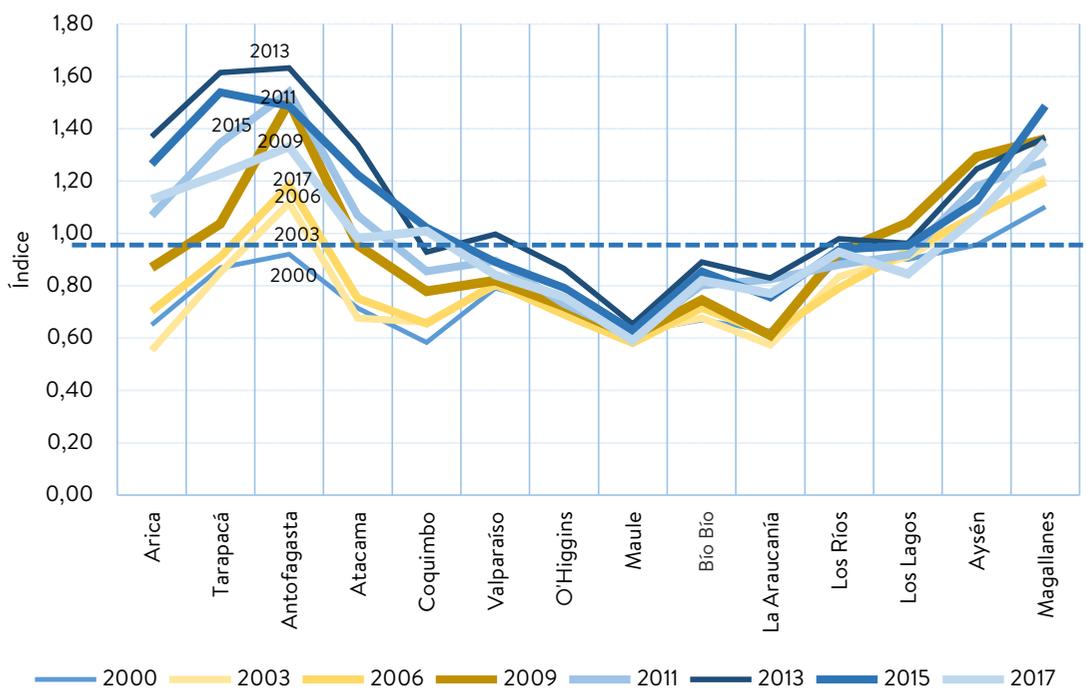
Existen tres elementos adicionales que atentan contra un desarrollo más balanceado de las regiones y que aún son ignorados en todo el proceso, los que se describen a continuación. El primero dice relación con la idea de que el costo de la vida es similar en todas las regiones, lo cual es un supuesto falso como lo muestra el Gráfico 8, para el caso de los precios de las viviendas. Estos costos de la vivienda están calculados respecto de Santiago, por lo que el valor 1 corresponde a la Región Metropolitana. En el gráfico se puede apreciar que hay variaciones espaciales y temporales de los costos de la vida que son ignorados por la política regional y la asignación de los fondos.

La pobreza, que es un indicador clave en la asignación de recursos a las regiones, se calcula comparando los ingresos de los habitantes que viven en una región con el valor de una canasta básica para la cual se usan los precios nacionales, en las encuestas recientes, pero antes de 2012 sólo se usaban los precios de Santiago^[9]. De todas maneras, al asumir un valor homogéneo de la canasta básica a través del territorio se

[9] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipc_pob_informe.php?ano=2011

beneficia a las regiones del centro y se perjudica a las de los extremos, ya que éstas sistemáticamente presentan valores mayores en sus costos de la vida, el cual es estimado utilizando el costo de la vivienda que representa alrededor del 25 de la canasta promedio. Esto implica que el valor de la canasta básica alcanza para comprarla en Santiago, alcanza para comprar la canasta y algo más en las regiones del centro, pero no alcanza para hacerlo en las regiones extremas. Esto implica que se sobreestiman las tasas y cantidad de personas en situación de pobreza en las regiones del centro y se subestiman en las regiones de los extremos, lo que tiene como consecuencia una mayor asignación de FNDR y otros fondos a las regiones del centro que la que les correspondería en desmedro de las regiones de los extremos. Adicionalmente, el ingreso para comparar con la línea de la pobreza incluye el arriendo imputado declarado por los habitantes propietarios. Esto incrementa nominalmente el ingreso de los hogares que son propietarios, lo que redonda en menores tasas de pobreza estimadas para regiones con altos precios de vivienda.

GRÁFICO 8 Evolución de los Precios Regionales de Viviendas en Chile



Fuente: elaboración propia basado en la encuesta Casen.

Un segundo elemento importante relacionado con este mismo efecto corresponde a los efectos heterogéneos de la política monetaria y fiscal nacional sobre las regiones. Por ejemplo, el Gráfico 8 muestra en la dimensión temporal que los costos de la vivienda y por tanto también de la vida (Florida, 2014), de la Región de Antofagasta crecen significativamente en el período del superciclo de precios del cobre. Esto ocurre porque hay mucha presión de la demanda de viviendas sobre la oferta disponible. En el extremo, el año 2013 los precios de las viviendas fueron 60 por ciento mayores que los de la RM. El Banco Central de Chile al realizar su política monetaria no ve estas diferencias, sino sólo la inflación nacional promedio, por lo que define su política monetaria en función de esta última. Esta funcionará bien para regiones que tienen la inflación nacional y el empleo/desempleo de sus factores de producción similares al nacional (esto se conoce como sincronización), pero no lo hará para regiones como Antofagasta en el período del ejemplo.

Sin embargo, después del superciclo el valor de las viviendas cae y también lo hace toda la economía de esa región. Por lo que se requiere el apoyo del gasto del gobierno en ese período en que la región entre en un ciclo recesivo, lo cual se refleja en que Antofagasta llega a tener las tasas de desempleo más altas del país.

Lo que la política regional debería haber hecho es reducir significativamente el gasto en esa región cuando estaba en su apogeo y toda su capacidad era ocupada por el sector privado. Es importante aquí entender la causalidad de lo presentado previamente. Si una región tiene un *boom* de crecimiento por algún *shock* externo que no abarca todo el país, su condición presionará los precios de esa región al alza. Si el gobierno nacional o regional siguen haciendo gasto, presionarán más los precios, generando inflación local, que no se transmite a la inflación nacional, o, si lo hace, es marginal, por la forma en que se construye el IPC. Por lo que para evitar el incremento en precios o inflación se deberían ahorrar esos recursos para ocuparlos intensivamente cuando el ciclo se termine, de modo de reemplazar la reducción de la demanda privada por demanda pública. Esto sería equivalente a realizar una política de superávit estructural (que ha mostrado ser muy valiosa a nivel nacional) a nivel regional, lo que reduciría también la profundidad de los ciclos regionales.

Y el tercer elemento relevante de la política regional corresponde a la medición del gasto gubernamental per cápita, respecto de lo cual se debe entender que casi todas las regiones del país tienen un superávit comercial con el resto del mundo y un déficit comercial con el resto del país, excepto la RM, que muestra una situación inversa y muy significativa. Es decir, importa mucho desde el extranjero y exporta mucho a las demás regiones. Es importante notar que las exportaciones hacia el resto de las regiones no son los mismos productos que se importan, sino que los importados son parte del proceso productivo que realizan las empresas de la RM y que exportan

a las regiones. Esto implica que cada vez que se hace un proyecto en una región del país, una parte importante de esos recursos se regresan a la RM en forma de compras al sistema productivo de esa región (que a su vez regresa una parte importante al resto del mundo mediante importaciones), trayendo todos los beneficios que ello implica y perdiendo la región de origen de desarrollar más su propia economía.

Un caso similar está reportado en la literatura para Indonesia (Hulu y Hewings, 1993), donde Java, que hospeda a la capital Yakarta, tiene el predominio de la economía; la siguen Sumatra y luego otras regiones. Hulu y Hewings (1993) estudian cómo se distribuyen los beneficios de las inversiones que se hacen en cada una de las cinco regiones que tienen. Los dos casos extremos son los siguientes: si se hace una inversión en el sector financiero en Java, el 94 de ella se queda en la región y el porcentaje restante va hacia otras regiones. Por el contrario, si se hace una inversión en el sector de electricidad, gas y agua en las Islas del Este (Eastern Islands), menos del 9 por ciento de ella se queda en la región y más del 91 por ciento se va hacia otras regiones, especialmente a Java y Sumatra. Para el caso de Chile, el comercio interregional muestra que esta situación podría incluso ser más severa en algunas regiones del país. Por ejemplo, si se debe construir un hospital en la región de Aysén, es pertinente analizar de dónde vendrán los insumos para hacerlo y qué proporción será hecha con insumos locales.

Entonces, para poder calcular el gasto efectivo en las regiones, debemos tener una mejor idea de cómo se distribuyen las compras de las inversiones en el territorio. Esto implica poder contar con un instrumento que no es difícil de construir, pero sí un poco costoso, que es una matriz de insumo-producto multirregional, que permita tener una mejor descripción de las interrelaciones entre las economías regionales del país.

Para entender bien este proceso, se debe entender que la inversión es un proceso permanente por parte del Estado y que todos los años se realiza una distribución territorial de la inversión pública. Las regiones que construyen, en términos territoriales, se llevan la mayor parte de los beneficios de esa inversión (entendiendo beneficios como el pago recibido por los insumos, no el beneficio dado por el consumo de la obra); en tanto, los beneficios de la operación, que quedan en el lugar donde se realizó la inversión, son considerablemente menores cuando se comparan anualmente, y sólo se equiparan cuando se considera toda su vida útil que en general son varias décadas más que el tiempo de la inversión. Adicionalmente, esto se realiza únicamente con la matriz de insumo-producto multirregional doméstica, ya que los bienes importados no generan efectos multiplicadores en la economía.

Asimismo, una estimación de los costos de la vida regionales ayudaría a refinar las políticas de asignación de recursos del Estado y mejorar la interacción de la política monetaria con la política fiscal, considerando explícitamente las regiones y dejando de ser políticas espacialmente ciegas, como se las conoce actualmente.

7. Conclusiones /

La implementación de la legislación que admite la elección de los gobernadores regionales y la transferencia de competencias a las regiones que les permita gestionar más autónomamente su desarrollo va a generar una serie de expectativas que es probable que estén sobredimensionadas para las capacidades con que contarán las nuevas autoridades elegidas y, especialmente, por el inmenso condicionamiento que impone la distribución de la estructura productiva, la propiedad y los heterogéneos niveles regionales de desarrollo actuales.

En este contexto, este trabajo describe los problemas que deberían enfrentarse y las tareas que deberían realizarse para promover un desarrollo más balanceado del territorio nacional, con énfasis en la obtención de ingresos para las regiones y en cómo mejorar su asignación, especialmente en lo relativo a las inversiones regionales.

Se detallan algunos de los problemas actuales que atentan contra la eficiencia social del sistema de asignación, como la excesiva realización de proyectos pequeños —que no resuelven los desafíos estratégicos de las regiones—, las dificultades en la ejecución asociadas a problemas de información y la falta de capacidad de diseñar adecuadamente los proyectos. Para esto último, se hacen recomendaciones que podrían ayudar a reducir los niveles de incertidumbre sobre costos y tiempos de realización. Entre estas recomendaciones destacan la introducción de un ente asegurador al proceso, tal que elimine los problemas de información que enfrentan los Gores al licitar los proyectos y, que al mismo tiempo, podría resolver los problemas del Ejecutivo que da la condición de rentables socialmente a proyectos que eventualmente podrían tener costos mayores si no tuviesen una ingeniería de proyectos de calidad.

La generación de equipos de trabajo sólidos que ayuden a generar proyectos de calidad será una característica que diferenciará la calidad de los gobiernos regionales. Aquí existe el peligro de que sólo las grandes regiones, especialmente la RM, puedan conformar equipos competitivos, haciendo que en la disputa por fondos regionales obtengan más de lo que les correspondería en igualdad de condiciones. Por ello, se aconseja que los fondos a repartir estén basados más en reglamentos con indicadores objetivos que midan las diferencias en calidad de vida y oportunidades, y que, por lo tanto, sean ellos los que condicionen las asignaciones de recursos, y no la competencia en la formulación de proyectos.

También se resalta la necesidad de generar más y mejor información para la toma de decisiones, especialmente la construcción adecuada de indicadores claves para la asignación de los recursos, como son la estimación de costos de vida regionales, los que permitirán estimar adecuadamente las tasas de pobreza y el número de personas en situación de pobreza e indigentes, variables que actualmente definen una

proporción importante de los recursos asignados a las regiones. En la misma línea, tener una mejor idea de las redes productivas interregionales permitirá tener una mejor estimación del gasto per cápita que realiza el gobierno central en las regiones, permitiendo distinguir entre gasto asignado y gasto efectivo.

Finalmente, la nueva legislación trae la posibilidad de que las regiones generen distintos planes para promover su desarrollo. El financiamiento de estos planes seguramente dependerá fuertemente de la calidad de los mismos, que estarán asociados a desarrollo urbano, cultural y social. Si se promueve la competencia entre las regiones sin equiparar la cancha, es claro quién ganará esa competencia, por tener las regiones grandes y con más recursos mejores equipos técnicos para formular proyectos. Por lo tanto, políticas más del tipo acción afirmativa o discriminación positiva, probablemente, serán más apropiadas para promover un país más equitativo e inclusivo.

Bibliografía /

Acuña, E. (2009). *Propuestas de mejora al diseño y gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional*. Tesis Ingeniero Civil Industrial, FCFM, U. de Chile. Santiago, Chile.

Aroca, P. & M. Atienza (2012). “Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada”. *EURE*, Vol. 38, # 114, pp. 257-277.

— (2013). “Concentration and growth in Latin American countries”. Capítulo del libro *Regional Problems and Policies in Latin America*, Editado por J. Cuadrado-Roura y P. Aroca, Springer, Heidelberg, Alemania.

Aroca, P., D. Guo & G. Hewings (2008). “Spatial convergence in China: 1952-99”. Capítulo del libro *Inequality and Growth in Modern China*, editado por G. Wan. Oxford Press, London, UK.

Aroca, P. & G. Hewings (2002). “Migration and regional labor market adjustment; Chile 1977-1982 and 1987-1992”. *The Annals of Regional Science*, Vol. 36, # 2, pp. 197-218.

Armstrong & Taylor (2003). *Regional Economics and Policy*, 3rd Ed. Blackwell, London, UK.

Banco Mundial (2019). *Worldwide Governance Indicators*. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

Dirección de Presupuestos (Dipres) (2017). *Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile*. Dipres, Santiago, Chile.

— (2019). *Ley de Presupuesto 2019*. Dipres, Santiago, Chile.

Florida, R. (2014). *Cost of Living Is Really All About Housing*. <https://www.citylab.com/equity/2014/07/cost-of-living-is-really-all-about-housing/373128/>

Franken, M. (2005). *Análisis y evaluación de la distribución interregional y del cambio de ley del Fondo Nacional de Desarrollo Regional*. Tesis Magíster en Economía, PUC, Chile.

Hirschman, A. & M. Rothschild (1973). "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development". *The Quarterly Journal Economics*, Vol. 87, # 4, pp. 544-566.

Horst, B. (2008). "Gobiernos regionales, una verdad incómoda". En: Horst, B. e I. Irarrázabal. *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile*. Santiago. Fundación Libertad y Desarrollo y Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 111-133.

Hulu, E. & G. J. D. Hewings (1993). "The development and use of interregional input-output models for Indonesia under conditions of limited information". *Review of Urban and Regional Development Studies*, 5 (1993), pp. 135-153.

Kaldor, N. (1970). "The Case for Regional Policies", *Scottish Journal of Political Economy* 17, pp. 337-348.

Knoepfel, P., Subirats, J., C. Larrue & F. Varone (2008). *Análisis y Gestión de Políticas públicas*. Editorial Ariel, Barcelona. ISBN 9788434400108.

Larraín, F. (1987). *Desarrollo Económico en Democracia* (Editor). Ediciones PUC, Santiago, Chile.

Letelier, L & H. Ormeño (2018). "Education and fiscal decentralization. The case of municipal education in Chile". *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 36, 8: pp. 1.499-1.521.

Miller, R. & P. Blair (2009). *Input-Output Analysis. Foundations and Extensions*. Cambridge Press, UK.

Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Gerald Duckworth, London, UK.

Negrete, J. (2019). "Ley N° 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización". Presentación *Taller de Descentralización, PUCV, 31 de agosto de 2019*, Valparaíso, Chile.

OECD (2009). *OECD Territorial Reviews Chile*. OECD.

Parry, T. R. (1997). "Achieving balance in decentralization: A case study of education decentralization in Chile". *World Development*, 25(2), 211-225.

Rodríguez, J., A. Vega, J. Chamorro & M. Acevedo (2015). *Evolución, administración e impacto fiscal de los ingresos del cobre en Chile*. Dipres, Chile.

Rodríguez-Pose, A. & R. Ezcurra (2010). "Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis". *Journal of Economic Geography*, 10, pp. 619-644.

Williamson, J. (1965). "Regional Inequality and the Process of National Development: Description of Patterns". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 13, pp. 3-47.

CAPÍTULO 5

Descentralización de la Gestión Presupuestaria: Propuestas de futuro

Egon Montecinos

1. Introducción /

Es sabido que la descentralización fiscal es la dimensión del proceso de reformas aprobadas entre 2017 y 2018 que menos desarrollo, discusión y propuestas tiene en el ámbito público, político y académico. Por lo mismo, representa una oportunidad para enriquecer el debate en torno a esta dimensión del proceso.

En este trabajo se configura un conjunto de propuestas relativas a potenciar la descentralización fiscal, en base a un trabajo de campo realizado en la Región de Los Ríos con un conjunto de actores regionales (funcionarios públicos, ex autoridades regionales, líderes empresariales y de la sociedad civil). También se toman en consideración las experiencias piloto implementadas en la región, tales como la descentralización del fomento productivo y la implementación del programa de zonas rezagadas.

Además, se toma como referencia la experiencia comparada latinoamericana de países unitarios, que transitaron de un modelo centralizado a uno descentralizado. Particularmente se hace referencia a los casos de Colombia y Perú, desde donde se extraen lecciones sobre descentralización fiscal en particular. Dichos casos demuestran que, luego de las reformas políticas impulsadas, los modelos de descentralización fiscal poseen una marcada influencia de las tradiciones fiscales previas de esos países en relación con las regiones y municipios.

El documento se estructura de la siguiente manera. En la segunda sección se describe el contexto particular de la Región de Los Ríos, que ha sido objeto de iniciativas piloto en materia de descentralización y que se relacionan con las propuestas que busca este documento. La sección 3 hace alusión a una experiencia latinoamericana de rentas regionales. La cuarta aborda la estructura actual de las fuentes de

financiamiento regional y algunas de las propuestas que se sugieren desde la región. La quinta se refiere a la gestión presupuestaria regional, cerrando igualmente con algunas propuestas. La sección 6 se concentra en el control y fiscalización de la gestión regional. La séptima se centra en las posibles tensiones que se provocarán en las relaciones intergubernamentales entre la nueva autoridad electa (gobernador regional) y la designada (delegado presidencial regional). Finalmente, la séptima sección cierra con algunas conclusiones.

2. La relación entre la tradición y la innovación en materia de descentralización /

Las reformas o medidas que se implementan en los procesos de descentralización fiscal, particularmente posterior a las reformas políticas, como las que se encuentra viviendo Chile, van en la dirección de consolidar instrumentos de financiamiento regional existentes y no tienden a innovar o a incorporar elementos radicalmente nuevos. Para fundamentar dicha tesis, en esta sección se pone especial atención en las innovaciones de descentralización fiscal que se han impulsado en Chile en experiencias piloto llevadas a cabo en la Región de Los Ríos, tal es el caso de la política de zonas rezagadas que implicó la implementación del Fondo de Convergencia y la experiencia piloto de desconcentración de la decisión sobre fomento productivo de los servicios de Corfo y Sercotec.

La Región de Los Ríos desde su creación ha sido fuente de “proyectos descentralizadores” y “programas piloto” para fortalecer la gestión y los procesos de descentralización. Es así como su creación, a partir de la promulgación en el año 2007 de la Ley N° 20.174, se planteó como una oportunidad para “experimentar” modelos de gestión que pudieran servir de instancias de aprendizaje para la replicación en otras regiones o, incluso, sobre el modelo de descentralización en Chile. En su inicio, la Presidenta Bachelet planteó que la Región de Los Ríos debiera ser una “región modelo” para el resto del país. No obstante, a poco andar de su puesta en marcha, se consolidó el modelo tradicional de gestión predominante en la gestión pública regional, sin innovaciones, replicando lo que hacían todas las demás regiones. Sin desmedro de lo anterior con el transcurso de dos periodos de gestión, y especialmente a partir del año 2015, se han impulsado dos innovaciones descentralizadoras que se relacionan con la temática central de este artículo y que sirven de referencia para fundamentar las propuestas sobre rentas regionales y descentralización fiscal.

A partir del año 2015 se comenzó a implementar en la Región de Los Ríos (y también en las regiones del Bío Bío y Antofagasta), la experiencia piloto de descen-

tralización de los servicios nacionales desconcentrados relacionados con el fomento productivo: Corfo y Sercotec. A pesar de que no existen evaluaciones de estas experiencias piloto, se cuenta con algunos antecedentes que permiten tener una idea general sobre su implementación. El objetivo original de la iniciativa era impulsar un proceso de descentralización gradual que contemplaba el traspaso de las competencias para decidir programas de fomento en regiones, y el traspaso al gobierno regional de los servicios desconcentrados, incluido el recurso humano que se desempeñaba en sus servicios. No obstante, desde el momento cuando se anunció esta medida en la Región de Los Ríos, se provocó una reacción de parte de las asociaciones gremiales de funcionarios públicos vinculados a ambos servicios, orientada básicamente a clarificar dudas sobre carrera funcionaria y dependencia administrativa. Ante la poca claridad del nivel central para zanjar las dudas planteadas por las asociaciones, se optó por avanzar en la desconcentración al gobierno regional (Gore) de las decisiones sobre algunos programas de fomento productivo de ambos servicios. Fue así como se materializó una instancia descentralizada, el Comité de Desarrollo Productivo Regional (CDPR), para decidir los programas de fomento previamente existentes en Corfo, y se creó en el Gore la División de Fomento e Industrias. Como consecuencia, se habilitó la posibilidad de crear nuevos programas de fomento con pertinencia regional. Sin embargo, estas medidas no estuvieron acompañadas de nuevos recursos fiscales; es decir, no se logró que la región viera aumentado su principal instrumento descentralizado, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), a raíz de este proceso. Lo que sucedió es que se fortaleció mayoritariamente con recursos regionales la nueva instancia descentralizada y los recursos Corfo se desconcentraron, pero no pasaron a formar parte del FNDR.

El CDPR comenzó a funcionar como “Comité Corfo” con la particularidad de que Corfo entregó la presidencia a un representante del Intendente Regional, en este caso, ejercida por el director de la División de Fomento e Industria del Gobierno Regional. La mayoría de los miembros que integran esta instancia son de la respectiva región, incluyendo representantes del sector productivo, de universidades y del consejo regional. La función principal del CDPR consiste en decidir los programas de fomento que se financian con recursos regionales y, en parte, con recursos nacionales. Cabe señalar que este pilotaje sigue vigente y, a contar de la puesta en marcha de las reformas con la elección de gobernadores regionales, todos los gobiernos regionales deberán contar con esta instancia.

¿Qué lecciones se pueden extraer de esta experiencia piloto? Primero, ha sido un mecanismo para facilitar la innovación institucional y evitar reformas radicales en materia de descentralización fiscal, como, por ejemplo, que el recurso humano, dependiente de un servicio desconcentrado que contaba con una trayectoria administrativa

y carrera funcionaria, pasase de manera radical a depender de un órgano autónomo, como son los Gores. Si este diseño se va a profundizar, pensando en involucrar la transferencia de dependencia de recursos humanos a los Gores, se debe considerar este aspecto y no dejarlo como una variable secundaria de fácil resolución. Las negociaciones previas y la claridad administrativa que se deben tener con las asociaciones de funcionarios de los servicios públicos involucrados en procesos de transferencia de competencia y de desconcentración son fundamentales para obtener un relativo éxito de estas iniciativas.

Segundo, hubo un fuerte predominio y centralismo de los recursos fiscales de Corfo y Sercotec. Como contrapartida, no se observó una descentralización de los recursos fiscales para promover el fomento productivo en la región; más bien, los esfuerzos fueron del Gore y en particular del Consejo Regional (Core), que encontró en esta medida una instancia real para potenciar el fomento productivo en su territorio. La División de Fomento Productivo e Industrias del Gore se potenció solo débilmente y la Subdere transfirió recursos por la vía de honorarios para contratar al personal que se desempeñaría en esta área, contando con recursos para un director y dos profesionales.

Tercero, se debe destacar la importancia de los programas piloto (como los CDPR), que tienen una relevancia estratégica especial de cara al proceso de transferencia de competencias a partir de 2021 (fecha en la que asumirán los gobernadores regionales). Esto es así porque permiten experimentar nuevas prácticas, poniendo en marcha nuevas instituciones o reglas del juego diferentes, junto con develar las capacidades locales que se requieren para implementar las transferencias asociadas a los procesos de descentralización. Los pilotos de fomento productivo en las tres regiones han significado experimentar, obtener logros, cometer errores, enfrentar decisiones que no estaban en la agenda regional y nacional, e identificar hasta donde se puede llegar en materia de descentralización fiscal sin tener claridad de los objetivos iniciales y condiciones previas de carácter crítico, como lo fue lo ocurrido con el recurso humano.

A pesar de las dificultades señaladas, los pilotos han sido una experiencia positiva, dado que se logró empoderar al Core —mucho más que los servicios públicos desconcentrados implicados— e involucrar a los actores regionales del área de fomento productivo en la propuesta de creación de programas con pertinencia territorial.

La segunda iniciativa de descentralización que se encuentra vigente en la Región de Los Ríos, y que comenzó como iniciativa piloto el año 2015, es la “política nacional de zonas rezagadas” que impulsó el “programa de gestión territorial para zonas rezagadas”. Esta iniciativa se implementa a través de programas participativos y se financia a través de un instrumento llamado Fondo de Convergencia. Este último es un instrumento mediante el cual se asignan recursos para disminuir las inequidades

sociales que se observan entre distintos territorios, ya sea a nivel monetario/ingresos o de condiciones de vida y de desarrollo. Este instrumento se materializa a través del traspaso de recursos a distintos niveles de gobierno para el financiamiento de programas o proyectos, cuya decisión y operación pueden estar a cargo de entidades locales o nacionales, y para lo cual se requiere de la formulación de un plan de trabajo desarrollado junto con los beneficiarios. El Fondo de Convergencia tiene un objetivo específico y no se aplica en todo el territorio nacional, dado que se deben cumplir ciertos requisitos específicos para su implementación.

El “programa de gestión territorial para zonas rezagadas” se instaló en la Provincia del Ranco de la Región de Los Ríos en el mes de mayo de 2015. Nace como una medida presidencial,^[1] para luego ser incorporada en la Ley N° 21.074 sobre Fortalecimiento Regional, la cual dice: “Proponer territorios como zonas rezagadas en materia social, y su respectivo plan de desarrollo, aplicando los criterios y demás reglas establecidas en la política nacional sobre la materia. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, determinará los territorios como zonas rezagadas conforme a la política nacional sobre la materia”. El objetivo del programa es generar condiciones de desarrollo socio-económico y reducir brechas de carácter territorial mediante una política de intervención intersectorial, con foco en el desarrollo productivo, en la transferencia de competencias y en la generación de capital social y humano.

El modelo de gestión utilizado se caracteriza por ser participativo, lo que se expresa en el trabajo que se realiza en cada uno de los territorios. El programa quedó establecido que llevará a cabo su objetivo a través de los siguientes instrumentos:

a) Evaluación de los proyectos de inversión costo-eficiencia: Consiste en un cambio de metodología de evaluación de los proyectos de inversión. De esta forma se pueden viabilizar proyectos al sustituir el criterio de evaluación costo-beneficio por el de costo-eficiencia en proyectos de infraestructura, contemplándolos en un plan de inversión sobre el territorio que incluye la política. Luego de eso, los proyectos siguen el camino similar a los que se aprueban con la metodología tradicional.

b) Provisión de zonas rezagadas: Los recursos propios del programa buscan financiar iniciativas que apunten a superar las brechas que afectan a aquellos territorios identificados como rezagados, sin cubrir la totalidad de las inversiones contenidas en los Planes de Desarrollo Territorial, sino las más relevantes para avanzar en la superación de las brechas de rezago. Para el caso de la Región de Los Ríos, el año 2015 comenzó con M \$500.000, y desde el segundo año con M \$2.200.000. No obstan-

[1] Decreto N° 1.929, del 3 de diciembre de 2014

te, una cantidad cuatro veces mayor a ese monto se invierte en el territorio gracias a recursos sectoriales provenientes de proyectos que, al ser contemplados en los Planes de Desarrollo de los Territorios Rezagados, son habilitados o son priorizados dentro de los respectivos ministerios.

c) Adaptación de instrumentos públicos a los territorios: El tercer y último instrumento consiste en un programa que articula con otras instituciones preocupaciones especiales en este tipo de territorio; por ejemplo, la obligación de contar con proveedores de zonas rezagadas en las licitaciones de compras públicas en la Junaeb o la creación de un subsidio complementario de hasta 50 UF para zonas rezagadas en el marco del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El programa se articula a través de mesas temáticas y una mesa territorial. Las primeras agrupan a miembros de la comunidad que representen a los distintos sectores productivos existentes en el territorio. Estas mesas confluyen en la mesa territorial, presidida por el gobernador provincial e integrada por distintas autoridades públicas y representantes de las mesas temáticas. De esta confluencia surgen los planes de desarrollo para el territorio rezagado, siendo el primero anual y los siguientes, de carácter trianual. Estos planes contemplan objetivos estratégicos para la zona, a partir de un diagnóstico común, una matriz de líneas de base, indicadores de foco y operativos para medir el cumplimiento de estos objetivos, y una cartera de proyectos, distinguiendo si su financiamiento proviene de la provisión de zonas rezagadas, del FNDR o financiamiento sectorial. Este plan debe ser aprobado por el Core. De esta forma, la identificación de las acciones y su control radican en la comunidad misma, en conjunto con las autoridades y servicios.

Hasta el año 2018 y considerando los recursos del Fondo de Convergencia, vale decir, la provisión de zonas rezagadas a través de la Subdere, se han invertido más de M \$7.500.000. Al analizar el carácter de los proyectos implementados en este territorio, se observa que apuntan al desarrollo económico local y a la infraestructura habilitante para el desarrollo. No obstante, esta inversión no se ha traducido en un aumento considerable del monto administrado por la región a través del FNDR.

Ambas iniciativas piloto demuestran que no han implicado un crecimiento sustantivo del principal instrumento de financiamiento, el FNDR. Al contrario, se ha consolidado un modelo de gestión basado en el sistema de provisiones de la Subdere, sin implicar descentralización fiscal ni nuevos instrumentos de financiamiento. El piloto de fomento productivo es ejemplificador en esto, pues luego de la propuesta inicial (descentralización y transferencia de los servicios al gobierno regional) sólo se optó por crear una instancia descentralizada para que decidiera programas de fomento financiados con fondos regionales y nacionales.

A modo de conclusión, ambas experiencias piloto muestran, también, que las variables de contexto institucional y territorial importan a la hora de impulsar iniciativas que implican desconcentración o descentralización de recursos fiscales. Además de la mencionada variable “gremial” de los funcionarios que fue influyente en la iniciativa piloto de fomento productivo, la experiencia de la política de zonas rezagadas y el fondo de convergencia nos develan otra variable relevante. Ésta se refiere a la rigidez de las reglas del juego en materia de financiamiento regional, ya que la institucionalidad no está diseñada para avances diferenciales y graduales en materia de traspaso de recursos a regiones. Los instrumentos de financiamiento regional que van acompañando los programas piloto no proveen de nuevos recursos para financiar las demandas regionales de fomento productivo. Como consecuencia, se termina por financiar con los mismos recursos regionales; es decir, los servicios públicos desconcentrados mantienen el centralismo y la rigidez fiscal, y el FNDR termina siendo el principal financiador de iniciativas, reduciendo con ello su margen de disponibilidad de recursos “libres” para enfrentar las problemáticas emergentes y estratégicas de los territorios.

3. Breve descripción de la experiencia comparada en materia de finanzas regionales /

La experiencia comparada permite identificar elementos útiles para el caso chileno, respecto de países unitarios centralizados que han avanzado en procesos de descentralización fiscal, posteriores a reformas políticas, como son la elección de gobernadores regionales. Los países unitarios seleccionados, Colombia y Perú, en 1992 y 2003, respectivamente, vivieron procesos similares al que se encuentra viviendo nuestro país. Un aspecto observado en aquellos países se relaciona con lo planteado por Tulia Falletti en la teoría secuencial de la descentralización, quien señala que la presión por reformas en descentralización fiscal es posterior a las reformas políticas, dado que las autoridades electas pujarán por mayores recursos para responder adecuadamente a sus competencias (Falletti, 2006). Cabe entonces preguntarse: ¿Qué modelo de financiamiento regional predomina con posterioridad a reformas políticas a la descentralización? ¿Se opta por la tradición que previamente tenían estos países en materia de descentralización fiscal, o se incorporan medidas más radicales como nuevos impuestos regionales?

Al revisar la realidad de estos países en materia de rentas o finanzas regionales, se puede constatar que no existe un único camino para avanzar en materia de descentralización fiscal. Lo que se aprecia es que un aspecto determinante ha sido el rol que históricamente ha jugado cada nivel de gobierno en cuanto a recaudación, cobro de

impuestos, responsabilidades, funciones y tareas que deben ejecutar. Ello en gran medida determinará su estructura de financiamiento cuando se provocan reformas políticas como las que está enfrentando Chile.

En términos generales, los ingresos de los gobiernos subnacionales provienen principalmente de tres fuentes: impuestos (ya sean propios o compartidos con otros niveles de gobierno), transferencias intergubernamentales o 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. Las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales difieren en forma importante a las del gobierno central, en cuanto a que este último es el que mayoritariamente realiza la recaudación de impuestos. Mientras que la de los gobiernos subnacionales en América Latina, especialmente los del nivel regional, mayoritariamente depende de transferencias intergubernamentales, principalmente desde el gobierno central (Subdere, 2017).

En el caso de Colombia, país que luego de su reforma política del año 1992 transitó de un modelo unitario centralizado a uno unitario descentralizado, se puede identificar un sistema de coparticipación de regalías sobre un sistema de impuesto predominantemente local y nacional. Salvo por algunos impuestos regionales, como, por ejemplo, el impuesto a la cerveza. Este sistema se ha venido configurando durante los últimos 50 años y se consolidó durante la década de los 90 y comienzos del 2000. Anteriormente, Colombia tuvo un sistema fiscal centralizado, de forma que el gobierno nacional era el principal recaudador de los impuestos y el que asumía la mayor parte de los gastos. Así, de acuerdo con Cano (1994) “los departamentos y municipios colombianos no tuvieron autonomía fiscal ni administrativa durante casi un siglo” (Cano, 1994, citado en Sánchez y Zenteno, 2011). Fue recién a finales de la década de los 60 cuando Colombia da los primeros pasos en el proceso de descentralización, iniciando así el quiebre del modelo centralista. El proceso se fortaleció en la década de los ochenta y se profundizó con la Constitución Política de 1991, introduciendo importantes cambios en la distribución de recursos y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Así pues, en estas reglas del juego se estableció que no se podía descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas.

La Constitución de 1991 estableció dos tipos de transferencias: Situado Fiscal dirigido a los departamentos (regiones para el caso chileno) y la participación de los municipios, ambos condicionados al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación. El Art. 356 estableció que el 15 por ciento de los recursos del Situado Fiscal se distribuiría por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales. El restante 85 por ciento se repartiría en forma proporcional al

número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de educación y salud, y además se tendrían en cuenta criterios como el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa de la entidad territorial (Sánchez, 2008).

Así, las transferencias intergubernamentales están altamente condicionadas a la prestación de servicios sociales y públicos, pero estableciendo porcentajes y no montos para inversión. Igualmente, después de la elección de gobernadores (año 1992), las entidades subnacionales empezaron a financiar una porción importante de su gasto con recursos propios. El ajuste más fuerte correspondió a los departamentos cuya dependencia promedio cayó de 45 por ciento a 32 por ciento entre 1996 y 2006. El sistema tributario municipal incluye 19 tipos de impuestos y tasas; sin embargo, el 90 por ciento del recaudo se concentra en el impuesto predial, impuesto a los ingresos brutos de la industria y el comercio, y la sobretasa a la gasolina. Mientras que los ingresos tributarios departamentales (región) se derivan de los impuestos a la cerveza, cigarrillos y tabaco, registro y anotación, y timbres y vehículos (Sánchez y Zenteno, 2011). En Colombia, existe la posibilidad legal de aumentar ingresos a través del endeudamiento, ya sea interno o externo, tanto del gobierno central como de las entidades territoriales, siempre y cuando se exceda su capacidad de pago. Para regular el endeudamiento de las entidades territoriales se estableció, entre otras, la Ley 358, de 1997, que instituyó un sistema de “semáforos” que restringe el endeudamiento de acuerdo con la capacidad de pago de los gobiernos territoriales (Sánchez, 2008).

Para el caso peruano, se observa un diseño institucional similar al colombiano. Desde el año 2003, fecha en la cual se materializó su principal reforma política a nivel regional (elección de autoridades regionales), el gobierno nacional ha transferido importantes funciones y recursos fiscales a los gobiernos regionales, a la vez que ha reforzado ostensiblemente los ingresos de los gobiernos municipales. Ambos gobiernos subnacionales han duplicado sus presupuestos en los años posteriores a las reformas de comienzos del 2000. La principal modalidad utilizada es la que había predominado previo a las reformas políticas; esto es, con transferencias del gobierno nacional y no tanto con recursos tributarios de propia recaudación. No obstante, el tradicional sistema fiscal centralista del Perú ha empezado a cambiar rápidamente, en especial a partir de la Ley de Canon en el año 2001, la Ley de Bases de la Descentralización en julio de 2002 y la subsiguiente creación o ampliación de diversos fondos para el financiamiento de los gobiernos subnacionales en el país (Vega, 2008). Éstas y otras normas han permitido una importante transferencia de recursos fiscales del gobierno central o nacional hacia los gobiernos regionales y locales, que, según ciertos indicadores, actualmente situarían al Perú entre los países de mayor grado de descentralización fiscal en América Latina (Vega, 2008).

Los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales en el Perú actualmente son de dos tipos: a) los recaudados directamente por dichos gobiernos, y b) aquellos recaudados por el gobierno nacional y que luego son transferidos hacia los gobiernos subnacionales (Subdere, 2017). Estos últimos, a su vez, se subdividen en dos categorías: i) los provenientes de los impuestos destinados a favor de dichos gobiernos, que pueden o no ser compartidos con el gobierno nacional, y ii) los que provienen de los impuestos generales de la nación. Entre los principales recursos fiscales que actualmente se destinan a los gobiernos subnacionales, destacan el Impuesto a la Renta de empresas dedicadas a la explotación de riquezas naturales y el Impuesto de Promoción Municipal (IPM). En el primer caso, estamos ante un tributo que el gobierno nacional comparte con los gobiernos regionales y municipales, bajo la denominación de canon. En el segundo caso, el gobierno nacional comparte recursos exclusivamente con los gobiernos municipales, no con los regionales, asignando a las municipalidades (a través del Fondo de Compensación Municipal, Foncomun) dos puntos porcentuales adicionales al Impuesto General a las Ventas (IGV), bajo el nombre de impuesto de promoción municipal (Vega, 2008).

Otro ejemplo de recursos fiscales que el gobierno nacional transfiere hacia los gobiernos subnacionales, pero que, a diferencia de los dos anteriores, no retiene nada para sí, son las regalías mineras. Por otro lado, entre los ingresos generales del tesoro público que el gobierno nacional transfiere a los gobiernos subnacionales se encuentran aquellos que forman parte de los programas sociales administrados por los gobiernos locales, tipo vaso de leche,^[2] por ejemplo, o aquellos que se utilizan para pagar gastos corrientes y remuneraciones de maestros y servidores públicos de los centros de salud en las regiones (Vega, 2008).

Salvo ciertas facultades para cobrar tarifas por servicios prestados o por ventas de activos, los gobiernos regionales en el Perú carecen de fuentes de ingresos tributarios propios directamente recaudados. El grueso de los recursos de estos gobiernos proviene de transferencias efectuadas por el gobierno nacional. La diferencia principal es que muchos de esos fondos pertenecen a los gobiernos regionales, respecto de los cuales el gobierno nacional solamente actúa como ente recaudador, estando obligado por ley a transferir íntegramente tales dineros a los respectivos gobiernos regionales, mientras que otros recursos, provenientes de impuestos, están más sujetos a la discreción de las autoridades del Ejecutivo o el Congreso, ya que su

[2] El Programa del Vaso de Leche, es un programa social creado mediante la Ley N° 24.059 y complementada con la Ley N° 27.470, a fin de ofrecer una ración diaria de alimentos a una población considerada vulnerable, con el propósito de ayudarla a superar la inseguridad alimentaria en la que se encuentra. Las acciones de este programa, realizadas con la fuerte participación de la comunidad, tienen como fin último elevar su nivel nutricional y así contribuir a mejorar la calidad de vida de este colectivo que, por su precaria situación económica, no estaría en condiciones de atender sus necesidades elementales.

monto depende de lo que se considere asignar anualmente en el presupuesto global del sector público. Otra diferencia importante es que los ingresos provenientes de los *impuestos destinados* (es decir, son regionales pero los recauda el nivel nacional) se asignan casi exclusivamente a gastos de inversión, mientras que las transferencias ordinarias son fundamentalmente para gastos corrientes (Congreso del Perú, 2011; Vega, 2008; Subdere, 2017).

Al observar la experiencia de Colombia y Perú, se pueden identificar tres inconvenientes, que en ambos países se dieron con más o menos intensidad. El primero se refiere a la ausencia en el nuevo diseño de descentralización de mecanismos de coordinación intergubernamental (Leyva Botero, 2011; 2012). La descentralización se entendió como un fenómeno de autonomía y menos como una oportunidad de perfeccionar el desempeño de las instituciones de gobiernos subnacionales, a través de la mejora de coordinación de los servicios públicos desconcentrados, nacionales y regionales a nivel territorial. Un segundo aspecto se refiere a la debilidad de la implementación de las reformas, producto de la falta de capital humano en los gobiernos regionales (Congreso del Perú, 2011; USAID, 2016). Las transferencias de recursos fiscales no fueron debidamente acompañadas de un potenciamiento o aumento del capital humano en regiones. Y el tercero se refiere a la falta de control de la gestión regional y los mecanismos de contrapeso político para evitar en las nuevas autoridades electas casos de corrupción, falta a la probidad entre otros aspectos. Este punto es notorio para el caso peruano, donde muchas de las autoridades regionales electas, con posterioridad a su primer mandato, debieron enfrentar procesos judiciales relacionados con falta a la probidad y corrupción, entre otros aspectos (Congreso del Perú, 2011; USAID, 2016).

Finalmente, se puede indicar que posteriormente a las reformas políticas en Colombia y Perú, más que crear nuevos impuestos regionales, se fortalecieron y consolidaron procesos de descentralización fiscal orientados a profundizar y reformular los mecanismos tradicionales de transferencias de recursos desde el gobierno central, ya que siempre representaron una parte mayoritaria de los recursos regionales, con lo cual también garantizaron que no se profundizaran las desigualdades entre regiones ricas y pobres. Este modelo resulta absolutamente compatible con la realidad chilena, dado que se trata de un país unitario con tradición fiscal centralista y sin tradición de impuestos regionales.

4. Fuentes de financiamiento del gobierno regional /

Los Gores chilenos poseen dos fuentes de financiamiento. La primera es la referida al funcionamiento operativo y de recursos humanos, y se conoce comúnmente como los “gastos de operación”. Estos recursos son financiados por casi en su tota-

lidad por medio de asignación y transferencia desde el gobierno central —Dirección de Presupuestos (Dipres) y Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere)—, y se establecen en base a su funcionamiento histórico. Y la segunda fuente de financiamiento es la que contiene el programa de inversiones y comúnmente a nivel regional, el FNDR, al través del cual se financian los proyectos que son presentados por servicios e instituciones subnacionales.

De acuerdo con lo establecido en el Art. 76 de la Ley de Gobiernos Regionales, la distribución del 90 por ciento del FNDR se realiza considerando variables territoriales y sociales. Por ejemplo, en la medida en que una región posea mayor número de habitantes en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, accederá a mayor cantidad de recursos, lo que implica favorecer a las regiones con más población en desmedro de otras.

El 10 por ciento restante del FNDR se distribuye en base a factores de eficiencia (cinco por ciento) y emergencia (cinco por ciento). Respecto al criterio de eficiencia, en la medida en que una región posea una cartera de proyectos más grande con certificación de rentabilidad social y recomendación satisfactoria (RS) por parte del Ministerio de Desarrollo Social, al 31 de enero de cada año, y sea regular en su ejecución presupuestaria, podrá acceder a más recursos del total a distribuir por este concepto. Esta variable sería mucho más estimulante para los gobiernos regionales, siempre y cuando no vinculara eficiencia con dimensiones que no dependen directamente de la gestión regional. Por ejemplo, tiene un factor que evalúa la disminución de las listas de espera en la atención en salud, siendo ello un resultado indirecto desde el gobierno regional.

Respecto a las partidas o fondos que contiene el global del FNDR, se puede indicar que uno de los más significativos y que puede ser usado como referencia para crear nuevos instrumentos es el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC). Este fondo fue creado el año 2006 en el contexto de la discusión del impuesto específico a la actividad minera, y tuvo como objetivo destinar recursos hacia la promoción de actividades productivas complejas. Desde entonces, es el principal instrumento público para financiar iniciativas en torno a la innovación, que pueden ser impulsadas por universidades estatales o reconocidas por el Estado, Corfo o las Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo. A contar del año 2008, se destina a los gobiernos regionales alrededor de un cuarto del presupuesto del FIC para financiar iniciativas locales de innovación. A este porcentaje se le denomina FIC Regional, el cual desde el año 2013 es parte de los recursos del programa de inversión de los gobiernos regionales (con anterioridad era una provisión del FNDR). La distribución de este fondo prioriza las regiones intensivas en actividad minera, asignándoles el 60 por ciento a dichas regiones y el 40 por ciento a las restantes. La distribución intrarregional depende del grupo al cual pertenezca la región. En las regiones intensivas en actividad minera, el 50 por ciento de los recursos del FIC se

distribuye de manera uniforme, 30 por ciento ponderando por la intensidad de su actividad minera y 20 por ciento según los criterios de distribución del FNDR. En las regiones no mineras, el 50 por ciento del FIC se distribuye de manera uniforme y los recursos restantes según la fórmula de distribución del FNDR, de acuerdo a las indicaciones de la Resolución N° 277/2011 de la Subdere.

Por otro lado, el Fondo de Apoyo Regional (FAR) fue creado el año 2014 y tiene por objetivo canalizar a regiones los recursos del llamado fondo espejo del subsidio al Transantiago. Se asigna entre regiones con los mismos parámetros del 90 por ciento del FNDR. Por su parte, el Fondo de Inversión y Reconversión Regional (FIRR) fue creado el año 2011, con el objetivo de destinar a las regiones los recursos recaudados por el impuesto específico a la minería. Estos recursos son distribuidos sobre la base de los criterios de distribución del 90 por ciento del FNDR, debiendo distribuirse 1/3 del fondo a las regiones mineras y 2/3 al resto de las regiones del país.

En relación con los recursos que transfiere la Subdere, conocidos como provisiones, no se conocen de manera explícita los criterios de distribución de los mismos por región. Estos son transferidos desde dicha repartición a los gobiernos regionales, a través del programa 05 de Subdere. En este programa se incluyen las distintas provisiones, tales como las siguientes: emergencia y eficiencia, infraestructura rural, puesta en valor del patrimonio, apoyo a la gestión subnacional, saneamiento sanitario, programa residuos sólidos, energización, entre otros. Por su parte, en el programa 06 de Subdere se incorporan los programas de convergencia, que cuentan con dos provisiones: la de zonas rezagadas y la de regiones extremas.

4.1. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del modelo actual de financiamiento?

Entre las ventajas que se pueden apreciar está el hecho de que el modelo persigue lograr una capacidad objetiva de establecer el marco presupuestario regional desde una perspectiva nacional. Esto garantiza cierto grado de control y homogeneización sobre la gestión regional, cuestión que reduciría la posibilidad de crisis fiscal de algunas regiones, especialmente de aquellas que poseen debilidad en su gestión. También contribuye a evitar que las regiones que tienen mayor población reciban más recursos de manera desproporcionada respecto de aquellas con menor población relativa. Otra ventaja es que, dado que el diseño institucional de la estructura presupuestaria de los Gores impide que se puedan resolver los problemas de sus territorios con la sola fuente del FNDR, se requiere colaboración. En efecto, la mayoría de los problemas regionales para su solución requiere de inversión sectorial. Este aspecto, que también podría ser visto como negativo o como una alta tendencia a la centralización fiscal, en algunas regiones —como la Región de Los Ríos— ha

permitido desarrollar buenas experiencias colaborativas a través de los convenios de programación. Estos han permitido consolidar buenos sistemas de coordinación y cooperación para cumplir objetivos y metas de carácter estratégico para la región. No cabe duda de que el principal desafío en este sentido es profundizar sistemas que propicien acuerdos entre los fondos regionales, provisiones de la Subdere y fondos sectoriales. El objetivo principal debiera ser desarrollar aquellos proyectos de carácter estratégico que coincidan con la Estrategia Regional de Desarrollo y las políticas de las instituciones sectoriales y/o con proyectos dentro de las temáticas definidas que financian las provisiones de la Subdere.

Entre las desventajas que se vislumbran, se destaca que las fuentes y partidas presupuestarias (provisiones) son poco flexibles y están definidas íntegramente por el gobierno central, y que casi todos los recursos se distribuyen a los gobiernos regionales directamente a través de la Ley de Presupuestos (90 por ciento). Esto implica incertidumbre con respecto al marco final anual con el que cerrará el año presupuestario un gobierno regional, dado que los recursos se van asignando desde el gobierno central en la medida en que se van gastando regionalmente. Es decir, esto se traduce en un control, en ocasiones asfixiante, sobre el gasto regional, ya que su ejecución no depende íntegramente del gobierno regional, porque en su gasto están involucrados también municipios y servicios públicos desconcentrados. Sumado a lo anterior, se encuentran los excesivos tiempos que se toma la identificación presupuestaria de programas y proyectos. Por ejemplo, los tiempos que ocupan ministerios en “visar” este tipo de asignaciones o inversiones resultan determinantes para una adecuada ejecución presupuestaria. Asimismo, no hay parámetros base de asignación que sean objetivos, conocidos y verificables, por ejemplo, que afecten al total de los recursos asignados a regiones, dado que el diseño institucional admite importantes espacios de discrecionalidad en su asignación. Sólo un porcentaje menor de los recursos de inversión no pueden ser afectados por decisiones discrecionales por parte de la autoridad central.

4.2. Propuestas de mejora

En primer lugar, se propone establecer un presupuesto de funcionamiento de operación que contemple parámetros territoriales integrales para determinar el tamaño del Gore y su futuro crecimiento, especialmente a partir de la reforma política de elección de gobernadores regionales y el potencial traspaso de servicios y competencias para las regiones. De esta forma, se busca asegurar que la asignación de los recursos físicos y financieros sea de acuerdo al tamaño y funciones del gobierno regional en forma automática, sin necesidad de que cada año se tenga que estar argumentando aumento de recursos, ya sea dentro o fuera del marco presupuestario asignado.

Respecto al presupuesto del FNDR, su definición debe tener una incidencia mayor desde la región, con parámetros objetivos e indicadores de seguimiento y control, pero que cada Gore tenga la capacidad de señalar cuáles son las partidas presupuestarias o provisiones más necesarias dada su realidad regional. Por ejemplo, otorgar un marco definido por la Ley de Presupuestos (definición centralista), pero con la menor discrecionalidad posible, disminuyendo o eliminando la influencia de criterios políticos, especialmente en lo referido a las provisiones que asigna la Subdere. El objetivo de esta propuesta es promover una mayor libertad de decisión regional y menos condicionalidad, pero sin abandonar un sistema (central/regional) que asegure la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, que persiga fortalecer los procesos administrativos en todo el ciclo de vida de la inversión y asegurar que exista una relación muy alta entre la ejecución presupuestaria y los instrumentos de planificación aprobados en la Estrategia Regional de Desarrollo, como por ejemplo las políticas y programas regionales, o los convenidos con ministerios o servicios, como los planes plurianuales, convenios de programación, zonas rezagadas. Actualmente, la focalización que establece el nivel central a través de la Subdere muchas veces ofrece restricciones que imponen las provisiones a los gobiernos regionales, en cuanto a sectores donde debe invertirse, como es el caso del Programa de Infraestructura Rural (PIR), respecto del cual la definición de un territorio (sin criterios objetivos) puede imponerse desde el nivel central sin considerar demandas regionales de larga data.

Respecto a los convenios de programación, ellos pueden ser considerados como un instrumento de gestión, pero también como una fuente de financiamiento que asegure colaboración centro-región, equilibrando el principio de descentralización con el de control del gasto desde el nivel central. Para el caso de la Región de Los Ríos ha funcionado bien este instrumento en ambos aspectos. Por lo tanto, se plantea que los convenios de programación se promuevan como una forma de asegurar financiamiento sectorial en regiones, con un horizonte temporal que apunte a resolver problemas estructurales. Por ejemplo, el convenio de programación del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en Los Ríos en principio era de cinco años y ya va en el año 14. Con este convenio se han ido resolviendo los problemas de conectividad, saneamiento e infraestructura que lo originaron, pero además se han ido incorporando otros problemas que no estaban en el convenio original, como, por ejemplo, caminos nuevos que se han ido habilitando o enrolando por parte de vialidad.

Otra propuesta en este ámbito, de carácter genérico, es la alternativa de contar con participación de impuestos que recauda el Estado por actividades económicas en regiones, con un funcionamiento similar al caso de lo que ocurre con la Ley de Casinos. Por ejemplo, para el caso de la Región de Los Ríos, podría existir una participación

especial en los impuestos que ya pagan las empresas forestales, justificada por la degradación de los suelos y consumo de agua que éstas provocan en el territorio. Ese cambio en la legislación debería procurar una distribución que favorezca a aquellas regiones que tienen actividades económicas relevantes que se relacionan con explotación o extracción de recursos naturales, con lo que se apuntaría a una redistribución mucho más importante y con pertinencia territorial que la actual.

5. Gestión presupuestaria del Gore /

En términos generales, y tal como se indicó en el capítulo anterior, el Gore debe ejecutar su inversión sujeta a condicionantes de tipo técnico, financiero, administrativo y otras políticas, referidas a la focalización de la inversión de los sectores (ministerios) y a la tipología de las iniciativas que se proponen realizar.

Esto se traduce en que la gestión de los recursos regionales, especialmente aquellos relacionados con inversión en obras físicas, está supeditada a las reglas que establece el Sistema Nacional de Inversiones, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, organismo que entrega la recomendación satisfactoria (RS) de proyectos de inversión (popularmente conocida como “obtención de la RS”). En general, este sistema tiene una valoración positiva sobre la gestión presupuestaria, ya que asegura una mínima evaluación en el uso de los recursos públicos. Su principal desventaja es que no reconoce condiciones especiales de algunos territorios o comunas, como aislamiento, topografía, cultura, etc. Por ejemplo, es habitual que se observen dificultades para obtener una recomendación satisfactoria de un camino que tiene bajo flujo de circulación de automóviles, pero que es estratégico para una región. Las razones son múltiples; entre otras, podría tratarse de un camino extremo o aislado, pero estratégico para el territorio al conectar dos sectores potencialmente turísticos de dos regiones o de dos comunas distintas. Si ese proyecto se somete a la evaluación tradicional –costo beneficio– no recibe la recomendación para financiar la iniciativa. En este sentido, la propuesta va por establecer un descriptor de proyectos con el que las variables territoriales, espaciales y también culturales sean consideradas (o tengan un valor en la evaluación tradicional), ya que en la actualidad la metodología no las recoge, salvo cuando se trata de proyectos que están en el marco de la política nacional de zonas rezagadas, razón por la cual no se ha aplicado en todo el territorio nacional. Pues bien, hacer extensiva la metodología de zonas rezagadas (que se implementa en pocas provincias de Chile) como sistema de evaluación de proyectos para regiones sería de mucha utilidad, especialmente para responder a requerimientos locales o regionales. Asimismo, evaluar cómo ha resultado esta dimensión en las provincias donde se ha aplicado sería un indicador positivo para identificar potencialidades y desventajas de una aplicabilidad nacional.

Otra dimensión compleja del modelo actual son los tiempos de gestión. Es importante mejorar los tiempos y procesos que involucra el financiamiento, porque, tanto a nivel regional como central, existe un excesivo tiempo de tramitación. En la práctica cotidiana de la gestión regional, éste es el principal inconveniente que tienen los gobiernos regionales. Los procesos de identificación presupuestaria pueden llevar hasta cuatro meses, plazo en el cual no es posible avanzar en la gestión de recursos en forma paralela, salvo en la elaboración del convenio mandato, instrumento mediante el cual se transfieren los recursos a servicios públicos que ejecutan los recursos regionales. Incluso, muchas veces las unidades jurídicas de los gobiernos regionales se niegan a comenzar los convenios mandato, a la espera de la total tramitación de los decretos de identificación presupuestaria o, en algunos casos, modificaciones presupuestarias.

Dados los extensos tiempos asociados a la tramitación de los recursos, se podría esperar subejecución de parte de los gobiernos regionales. Sin embargo, al cierre de año aparecen casi todos con 100 por ciento de ejecución presupuestaria, cifra que de todas maneras esconde un problema. Lo que ocurre es que muchos gobiernos regionales optan hacia finales de año por gastar importantes recursos en activos no financieros (como compra de vehículos o máquinas para municipios, por ejemplo), en desmedro de obras de inversión que generan empleo y desarrollo, para poder cumplir con el nivel de ejecución exigido por la Dipres y la Subdere. Por lo tanto, cabe preguntarse: ¿Son más recursos lo que se necesita? ¿O se necesita mejor gestión en los recursos y proyectos que se les asignan a los gobiernos regionales? Desde la experiencia en la gestión de la Región de Los Ríos, la mayor asignación de recursos a los gobiernos regionales debe ir estrechamente de la mano de una política de reducción de tiempos asociados a trámites de asignación presupuestaria; de lo contrario, el círculo vicioso de “gastar los recursos” antes de fin de año, independientemente de la calidad de ese gasto, se seguirá repitiendo a escala regional.

No obstante lo anterior, el modelo actual de gestión presupuestaria también tiene ventajas. Una de las principales es que, al estar condicionado y controlado por el nivel central (entiéndase, ministerios involucrados y Contraloría General de la República a nivel central), se reduce la posibilidad de que los recursos regionales puedan ser invertidos en temas o proyectos que no son urgentes o prioritarios, y que responden a criterios clientelares más que estratégicos. Por ejemplo, ayuda a evitar que las decisiones de gasto sean producto de presiones de parlamentarios o actores políticos que tienen o tuvieron incidencia en el nombramiento de autoridades regionales relacionadas con la gestión de recursos. De tal manera, esta especie de “contrapeso nacional” que hacen los ministerios obliga a invertir en áreas determinadas que, al menos en principio, tienen un componente estratégico para la

región o para el país. Sin este contrapeso podría darse el caso de invertir recursos en temas no estratégicos, pero altamente importantes para caudillos o actores políticos regionales.

Dado que los Gores siempre están gestionando recursos en la Subdere, puede darse el caso de que aquellos recursos muchas veces no tienen relación con las definiciones estratégicas de la región, pero igualmente como se consiguieron se deben ocupar. Por otro lado, también se dan situaciones en las que políticas nacionales gestionadas a través de las provisiones de la Subdere, como por ejemplo saneamiento sanitario o infraestructura rural, obligan a las regiones a formular proyectos en aquellas áreas, que terminan siendo totalmente justificables, necesarias y estratégicas para las regiones. En concreto, una alternativa sería desconcentrar al gobierno regional la decisión sobre los recursos de provisiones de la Subdere y que una parte de ellos pase a formar parte del FNDR libre de los gobiernos regionales, estableciendo un mecanismo que garantice que los proyectos que se financien tengan relación con las definiciones establecidas en la Estrategia Regional de Desarrollo.

A continuación se especifican algunas variables que son determinantes y que influyen en la gestión regional, sobre las cuales se presenta un conjunto de propuestas de intervención o corrección.

5.1. Capacidad técnica del recurso humano para la gestión regional

Los Gores y municipios, para concretar sus políticas y programas, requieren de formulación de proyectos para optar a financiamiento. Muchas de estas instituciones subnacionales no pueden hacerlo, dado que no cuentan con personal suficiente o debidamente capacitado para formular dichas iniciativas. Es por ello que la posibilidad de aumentar recursos para financiar iniciativas regionales/locales está en directa relación con la presencia de las adecuadas competencias humanas o técnicas en municipios y regiones. La ausencia o baja calidad técnica del recurso humano acrecienta la posibilidad de no ocupar en el año calendario o simplemente no ejecutar los recursos disponibles.

Ante esta problemática, la disponibilidad de recursos humanos calificados que se desempeñen no tan sólo en el gobierno regional, sino que también a nivel municipal, resulta imprescindible, ya que son las principales instituciones que deben formular los proyectos que se ejecutan con recursos regionales. Por tanto, cuando aparece una provisión nueva que implica especialidad en un tema determinando, se siente negativamente a escala regional la falta de competencias idóneas para poder llevar a cabo este tipo de programas, incluso para poder postular a proyectos. A estas provisiones temáticas se les reconoce un buen sustento y una buena formulación, pero no terminan bien porque no ponen atención en las capacidades técnicas regionales

y municipales. Tampoco hay un seguimiento del nivel central para ver cómo van ejecutándose, ni qué dificultades encuentra tal o cual provisión que dispone la Subdere.

Para la Subdere y la Dipres todo debe ejecutarse dentro de un año, pero los procesos que ello implica (por el aparataje administrativo que existe) lo hacen imposible para una región pequeña que tiene municipios con déficit de capital humano. Por lo tanto, proveer por Ley de Presupuestos —para regiones con déficit sustantivo de profesionales para formular iniciativas de inversión— de capital humano calificado para formular iniciativas y proyectos de inversión es una necesidad imperiosa. Para ello, hoy existe la modalidad de contratar profesionales que trabajen para municipios, que se financian a través de la Subdere por medio de la modalidad de “acciones concurrentes”. No obstante, esta modalidad es inestable en el tiempo y muy sometida a criterios político-electorales, por lo que no garantiza superar los problemas estructurales que padecen estas instituciones a escala regional.

Otra propuesta para enfrentar el déficit de recursos humanos puede ser a través de las universidades con presencia en regiones, en especial aquellas estrictamente regionales, independientemente de su naturaleza jurídica. Consistiría básicamente en financiar profesionales para formular iniciativas de inversión en municipios con menor capacidad técnica en sus recursos humanos. La mayoría de las universidades regionales tienen centros de estudios regionales, mediante los cuales pueden apoyar a estos municipios. A través de las universidades se podría evitar que municipios que no son de la tendencia política del gobierno regional o nacional predominante se queden sin apoyo porque no están en la línea oficialista del gobierno, cuestión muy frecuente cuando se trata de este tipo de iniciativas. Habría que plantearlo a través de un fondo especial que pueda ser gestionado a través de las universidades, tal como fue en su momento el programa regional de apoyo al financiamiento de tesis de interés regional de pre y postgrado.

Más en general, se consigna que no hay un seguimiento de parte de la Subdere para evaluar las razones por las cuales muchas veces no se ejecuta el presupuesto asignado a cada región. Más bien, esta institución trabaja sobre la base de la desconfianza y castigo, y no sobre un modelo de incentivos y apoyo.

La situación anterior se relaciona con la confianza interinstitucional. Un factor cualitativo que influye en la gestión de los recursos regionales se relaciona con la falta de confianza que existe de parte del nivel central del gobierno en los niveles regionales. Para que haya descentralización tiene que existir la suficiente confianza de que los gobiernos regionales están preparados para ejecutar el presupuesto, aspecto que debe ir de la mano con la capacidad técnica para ejecutar los recursos solicitados. Esta brecha puede representar una oportunidad con la elección de los gobernadores regionales si se implementan medidas como, por ejemplo, el “contrato

región”. Estos serían instrumentos distintos a los convenios de programación, dado que serían compromisos de corto plazo entre las regiones y los niveles centrales del gobierno, los cuales deberían disponer de recursos para ser ejecutados por regiones de acuerdo con las capacidades técnicas regionales para ello. Este mecanismo puede representar una oportunidad para ir generando lazos permanentes de confianza entre las instituciones involucradas en la gestión de recursos. Por ejemplo, si un ministerio ya cuenta con la representación burocrática en regiones (seremi), en este nuevo contexto se debería perseguir reducir los tiempos de demora de un trámite burocrático que implica enviar documentación y decretos al ministerio central, en consecuencia que podría ser resuelto por su representación ministerial en la región. Si la confianza interinstitucional se traduce en que muchos de esos trámites pueden resolverse en el nivel regional, se podrían ahorrar valiosos tiempos que ayudarían a agilizar el cumplimiento de los recursos asignados a regiones, lo cual es un objetivo de interés compartido por el nivel central y el regional.

5.2. Planificación y gestión regional

Como ya se ha dicho, la ejecución de la planificación regional (a través de la Estrategia Regional de Desarrollo y de las Políticas Regionales) está muy condicionada a los tiempos y partidas presupuestarias que tienen un fuerte sesgo centralista. Pero no todo funciona así, dado que existen experiencias de planificación colaborativa entre Gore y ministerios. Es el caso del MOP, que tiene una experiencia positiva que puede promoverse a otros servicios. Con el sistema de planificación del MOP, en el Gore de Los Ríos se destaca la experiencia de trabajo colaborativo para construir el presupuesto anual desde el año siguiente a la ejecución, con un estilo de planificación mucho más proactivo, prospectivo y altamente flexible, completamente diferente, por ejemplo, al que tienen servicios como Salud, Educación y la Subdere en la misma región. La explicación de esta buena práctica se puede deber a experiencias y trayectorias previas de planificación en la región, mucho antes incluso de serlo, sobre todo cuando aún se compartía territorio con la Región de Los Lagos. Desde antes del año 2007 (inicio de la actual Región de Los Ríos) existió una articulación entre el MOP y la ex provincia de Valdivia para construir instrumentos de planificación territorial.

Por ejemplo, el año 2001 se elaboró el instrumento de planificación llamado Agenda Pactada para la Provincia de Valdivia, la cual fue impulsada por la Gobernación de Valdivia en coordinación con el sector privado y servicios públicos que tenían relación con obras emblemáticas pendientes en el territorio. Desde esa fecha se observa un estilo colaborativo y coordinado para trabajar en función de una planificación a largo plazo en el territorio. Este tipo de condiciones previas que existen

en territorios podrían ser la base fundamental para avanzar en “acuerdos regionales” o “contrato región” entre servicios públicos que invierten recursos en la región y las regiones, las que serían las principales responsables de ir priorizando aquellas obras estratégicas detonantes de procesos de desarrollo territorial.

5.3. Descentralizar la gestión nacional sobre los recursos

Esto se traduce en avanzar hacia un diseño institucional con “mayor libertad y menos condicionalidad”, en el entendido de reducir las revisiones centralistas, para muchas de las cuales bastaría sólo con la revisión regional del respectivo ministerio. La idea de “mayor libertad y menos condicionalidad” significa que el diseño flexible debe ir acompañado de un control de dichos procesos, pero en lo posible que sea regional, dejando al mínimo aquellos controles nacionales. También debe entenderse que flexibilidad no se refiere a los requerimientos técnicos para aprobar un proyecto, sino que más bien a reducir la burocracia administrativa, la dependencia de procesos concentrada en servicios centralizados, las variadas autorizaciones de más de un servicio, etc. Por ejemplo, un avance sería que las modificaciones de todos los subtítulos presupuestarios sean gestionadas en la región. Actualmente, sólo el subtítulo 31 es más rápido de gestionar y el resto (subtítulo 29 y subtítulo 33) demoran como mínimo cuatro meses de tramitación centralizada. De tal forma que todos los servicios públicos que tienen programas o proyectos que financia el gobierno regional deben hacer este largo proceso burocrático, siendo para muchos casos la causa concreta que retrasa la gestión regional. Para el caso de servicios que reciben recursos del gobierno regional vía transferencias, sería un gran avance que no todas ellas tuvieran que ir a nivel central para su concreción.

5.4. Convenios de programación como instrumentos de gestión

Los convenios de programación ofrecen la posibilidad de ordenar y planificar a corto, mediano y largo plazo el desarrollo territorial, asegurando para ello flexibilidad y financiamiento, tanto regional como sectorial. Como se señaló anteriormente, la región de Los Ríos posee una buena experiencia entre el MOP y el Gore y, recientemente, ha comenzado a funcionar el convenio de programación con el Ministerio de Salud. Uno de los aspectos positivos de este instrumento es que posee una alta valoración entre actores políticos y sociales, por la capacidad de orientar la inversión estratégica, asegurar recursos y plazos que se encuentran debidamente encauzados por los instrumentos de planificación regional y sectorial, y hacer converger agendas multinivel de gobierno, sin necesariamente imponer agendas ni criterios nacionales por sobre los regionales. Así, este instrumento permite la continuidad en las etapas de las iniciativas de inversión y también ofrece la posibilidad de acordar y/o negociar financiamientos compartidos.

Con todo, de no existir una pauta de trabajo acotada y un seguimiento constante de la cartera de inversión acordada, dichos convenios de programación terminan formando parte de la enorme cartera de inversión “deseable” de financiar, pero con una concreción baja y sin seguimiento. Es así que, siendo un buen instrumento para acordar agendas entre el gobierno regional y el ministerio, el desfase que se puede producir entre la decisión y la concreción de una inversión podría provocar desazón entre los involucrados y los actores políticos regionales.

Otra debilidad surge con el rol que juega el Ministerio de Hacienda, un actor que no se involucra activamente y de manera proactiva con los convenios de programación. Si bien los valora y los promueve, finalmente los firma el intendente y el ministro de la cartera correspondiente, no el ministro de Hacienda, quien sólo los visa. Esto implica que lo firmado para Hacienda no representa ningún compromiso, por lo que no hay vinculación directa entre lo comprometido y lo financiado. Es por esta razón que en el marco de una nueva ley, con la cual los convenios de programación son vinculantes, es deseable asignarle un rol más activo al Ministerio en la firma de los convenios y comprometer planes de inversión. Es una forma de asegurar los recursos cuando se cuenta con una adecuada planificación regional y sectorial; de lo contrario, se hace compleja la búsqueda de recursos suficientes para llevar a cabo los convenios.

Cabe notar que en la actualidad, los convenios de programación no están estandarizados en cuanto a metodología de elaboración, dado que son experiencias recientes y con relativo éxito en muy pocas regiones, y cuando no se cumplen, no hay mecanismos sancionatorios para los actores e instituciones involucradas; sólo se retrasa la gestión y la ejecución de recursos. Producto de ello se desprende su principal desventaja, la cual se refiere a la falta de una instancia de coordinación que articule los servicios públicos involucrados en su implementación. Suele suceder que, en la práctica, los involucrados no son sólo los gobiernos regionales y ministerios, sino que también otros ministerios (como Desarrollo Social, que es la repartición que otorga la RS a proyectos) o municipios, que son los que deben formular las iniciativas. Como no existe un sistema o instancia de coordinación que articule los servicios públicos involucrados, a veces se provocan problemas en la implementación, cuestión que podría mejorar sustantivamente si existiera un ente coordinador de estos instrumentos de gestión. Instancia que podría ser de carácter nacional radicada en la Subdere o Hacienda, que pueda estandarizar y monitorear los convenios de programación, considerando las particularidades de cada región y de cada sector involucrado.

5.5. Convenios de programación con municipios

Hoy en día, en materia de gestión, la relación que establecen los gobiernos regionales con los municipios es a través de los instrumentos conocidos como convenio

mandato, que se usan para transferir recursos para la ejecución de proyectos. Estos instrumentos no tienen un valor estratégico como lo son los convenios de programación. Ahora bien, la instancia de los convenios de programación que incorporan a municipios parece ser un diseño propicio para garantizar estabilidad en la planificación de alguna temática, área o sector del desarrollo territorial en el corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, uno de los principales problemas radica en que el concepto base del convenio de programación es el de “financiamiento compartido” y la mayoría de los municipios hoy día carecen de recursos para aportar o, más bien, tienen un presupuesto muy acotado respecto de las otras instituciones públicas. Sería conveniente incorporar en la legislación la posibilidad de que los municipios se sumen a los convenios de programación bajo otros conceptos, como, por ejemplo, priorización de proyectos estratégicos y/o disposición de recursos humanos para formular algunas iniciativas pertinentes a su realidad.

Un segundo inconveniente, que se puede dar con mayor intensidad en municipios pequeños, son las capacidades y competencias técnicas para la ejecución y concreción de iniciativas para tomar parte activa en los convenios de programación. Los municipios en general no tienen recursos para financiar proyectos. Al menos en la Región de Los Ríos, por volumen, sólo podría hacerlo el Municipio de Valdivia, mientras que con los demás habría que incorporar acciones de mejora previa (apoyo en recursos humanos como lo que se planteó anteriormente) para garantizar un proceso de planificación fructífero. De no disponer de recursos, los municipios únicamente podrían cumplir el rol de formuladores de iniciativas, mientras que los ministerios y gobiernos regionales debieran ser los principales financistas.

Establecer convenios de programación entre ministerios, gobiernos regionales y municipios, al igual que en la modalidad tradicional, favorecería ordenar la gestión estratégica en función de instrumentos de planificación regional, sectorial y local. Por ejemplo, en el caso del convenio de programación actual en el área de salud entre la Región de Los Ríos y el ministerio respectivo, una de las causas que explican el escaso avance es, precisamente, que se hizo un convenio sin considerar a los municipios, a pesar de que tienen un rol formulador en las iniciativas de atención primaria (ya que son los principales administradores de la salud a escala comunal).

5.6. Otras modalidades de convenios de programación

Existe una modalidad poco utilizada (o, más bien, poco gestionada), que se refiere a convenios de transferencia de recursos de servicios públicos desconcentrados al gobierno regional para la ejecución, específicamente, de una iniciativa de inversión (proyecto). El ejemplo regional es el Teatro Cervantes, que para su ejecución contó con un convenio de transferencia desde el Consejo de Monumentos, entidad que

aportó una cantidad de recursos para la ejecución del proyecto, como así también lo hizo el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, que aportó el equivalente al 10 por ciento del total de la obra, que alcanzó un valor sobre los \$5.600 millones. Claramente esta transferencia no formó parte del presupuesto del gobierno regional; sin embargo, dicha partida presupuestaria del servicio centralizado si quedó “materializada” en la región. Cabe destacar que no se realizó bajo la figura de un convenio de programación (dado que en ese entonces Cultura no tenía rango legal de ministerio), pero sí se demostró que pueden concretarse proyectos bajo una modalidad de colaboración.

La modalidad de convenios territoriales está contemplada dentro de las nuevas estructuras de los Gores. En efecto, están establecidos los convenios de programación, los convenios territoriales y los convenios mandato. Los convenios territoriales debieran precisarse muy bien en materia de alcance y reglas bajo las cuales funcionarían, para permitir enfocarlos en problemas propios de cada territorio y que necesariamente involucrarían a múltiples servicios públicos. Los convenios deben ser por territorios, porque si una región es capaz de definir focos por territorios, eso implicaría actuar con todos los actores involucrados que se vean afectados o involucrados en lo que se defina como prioridad.

6. Control, transparencia y rendición de cuentas /

A continuación se presentan los contenidos en cuatro secciones: rol de la Contraloría General de la República (CGR) y las contralorías regionales, de control interno, del Consejo para la Transparencia (CPLT) y control de la sociedad civil. Si bien es cierto, entre los actores regionales se valora la existencia de estas instancias, no todas funcionan de manera eficiente ni se percibe utilidad para el gobierno regional. En este sentido, del análisis global se desprenden aspectos tales como que el tiempo que le quitan a la labor de gestión regional es excesivo, la fiscalización es reactiva y no proactiva, basada en la desconfianza, y no existe necesariamente una retroalimentación sobre lo fiscalizado.

a) Rol de la Contraloría Regional: En general, se reconoce que la Contraloría es una institución que aporta de manera importante a las instancias de control de la inversión pública y el gasto fiscal. Sin embargo, además de la profundidad de los análisis y fiscalizaciones, los tiempos de respuesta a solicitudes y pronunciamientos son muy variados, y, en ocasiones, ha perdido la oportunidad de ampliar el análisis temático desarrollado y ser mayormente eficiente en su jurisprudencia. Además, muchas veces no retroalimenta con propuestas de mejoras directas y a corto plazo. Se esperaría que de las fiscalizaciones surjan propuestas de control de gestión relacionadas

con “seguimiento” y “mejoras”, y no concentrarse en exceso en la “detección” y “responsabilidad” (dónde está el error y de quién es la culpa). En definitiva, se valora positivamente la labor de Contraloría pero se esperaría que tenga esta visión integral del proceso. Por ejemplo, al abarcar procesos diversos, desde situaciones asociadas al manejo de los recursos, hasta inspecciones de obras, si se retroalimentara positivamente en los mismos ámbitos sería importante para fortalecer los procesos de gestión y pasar del paradigma punitivo a uno más colaborativo y de mejora en los procesos. A pesar de estas observaciones, es la institución más valorada en materia de control a escala regional, pero su actuación atomizada no tiene el mismo impacto respecto al aporte integral que pudiera realizar a la gestión del gobierno regional.

b) Rol de la auditoría interna: El control interno de la gestión regional es insuficiente, por dos razones. La primera se refiere a la oportunidad del control y, la segunda, a los recursos humanos disponibles para ejercer este rol. En este último punto, el Gore de Los Ríos cuenta sólo con dos profesionales dedicados a esta labor. El modelo actual, sin duda, ha tenido mejoras a través del tiempo, pero sigue siendo un control reactivo y las mejoras son de muy lenta aplicación. Las auditorías internas en el Gore poseen un plan de trabajo acotado pero muy amplio en temáticas; además, los resultados a cada auditoría más bien buscan ciertas responsabilidades administrativas y son pocas las mejoras efectivamente implementadas. Las auditorías internas de los Gores se activan generalmente después de que ocurre un determinado hecho, que es cuando se revisa la situación detectada, lo cual se traduce en gestión concentrada en el error y no en acciones correctivas anticipatorias.

c) Rol del Consejo para la Transparencia: El CPLT tiene un bajo impacto en el control de la gestión de los Gores. De existir recurso humano para cumplir este rol en regiones, es muy insuficiente. No obstante, los informes que emite denotan profesionalismo y competencias, de los cuales se podría obtener mucho más beneficio, especialmente en la dimensión del control proactivo. Se observa que el CPLT está permanentemente solicitando información, sobre todo respecto a los consejeros regionales, afiliación con sus partidos políticos, entre otros aspectos, pero no se observa retroalimentación sobre esos temas, por lo cual muchos de los actores consultados deducen que todo está funcionando bien en esa materia. Podría ser mucho más óptimo el trabajo con los Gores, pensando en un rol mucho más activo en materia de sugerir acciones de mejora en función de los elementos que recaba el CPLT o, de otro modo, retroalimentar públicamente la correcta o normal labor que se ha detectado. La principal virtud es que va poniendo alertas, en especial respecto del tipo de información que va solicitando, donde hay elementos o procesos que potencialmente no se estarían cumpliendo. En conclusión, se reconoce que

cumplen con su trabajo pero no se percibe un aporte a la gestión regional. Una solución podría ser desconcentrar su labor y trabajar con plataformas de información, de fácil acceso para la ciudadanía, de tal forma que puedan tener una conexión y ser de utilidad para la sociedad civil con el rol de control que pueden ejercer sobre sus autoridades.

d) Rol de la sociedad civil: Existe consenso sobre un mayor protagonismo de la sociedad civil en la fiscalización de la gestión pública, especialmente a nivel regional, dado que a nivel municipal se identifican más experiencias y buenas prácticas en materia de participación ciudadana (Montecinos, 2006; 2014). Actualmente, a nivel regional no se observan espacios formales o institucionalizados que garanticen participación de la sociedad civil, por ejemplo, en el diseño, control o fiscalización de la gestión pública. De hecho, las lecciones de buenas prácticas a nivel municipal indican que no es suficiente que la sociedad civil tenga predisposición a participar, dado que requiere de preparación e información previa a entrenar procesos participativos. Por ello, previo a participar activamente en estos espacios, se requiere de capacitación por la complejidad de la información y el entramado institucional que implica comprender el ciclo de un proyecto especialmente en el nivel regional. Esta asimetría de información hace que la sociedad civil y los ciudadanos, en general, encuentren cierta desventaja ante los organismos públicos y del Estado para hacer control y fiscalización social sobre la gestión pública. Para cumplir adecuadamente este rol, la sociedad civil puede hacerlo sólo en la medida que tenga una información razonable para poder opinar e influir en los asuntos públicos. Sin información puede ser contraproducente y construir relaciones asimétricas o fácilmente capturables por caudillos regionales, porque podrían estar sujetas a variables que no tengan relación con la gestión, sino con la voluntad política o cercanía con las autoridades de turno. Por ejemplo, para promover la contraloría social sobre un convenio de programación se debe explicar a qué organismo corresponde tal o cual obra. Muchas veces ni siquiera las instituciones públicas directamente involucradas en la ejecución de proyectos tienen claras las competencias sobre un determinado asunto. Por ello, es evidente que existe una necesidad de encontrar mecanismos como escuelas de formación ciudadana sobre la gestión pública, con un fuerte componente educativo, pedagógico, donde la sociedad civil, además de informarse, aprenda cómo funciona la administración de los recursos regionales.

7. Relaciones entre niveles de gobierno /

En este apartado se hace alusión esencialmente a la implicancia de las reformas recientes en las relaciones de coordinación entre niveles de gobierno, vinculado a lo que anteriormente en este artículo se ha llamado confianza interinstitucional. Cabe

señalar que lo aquí planteado no se relaciona con mecanismos de solución de controversias, a la luz de las competencias que tendrá el gobernador regional y el delegado presidencial regional, que es un problema que debe ser resuelto a nivel legislativo.

Las reformas a la descentralización recientemente aprobadas establecen un nuevo diseño institucional, en el que parte de las atribuciones y competencias que tiene el actual intendente regional quedarán en la nueva autoridad regional electa, el gobernador regional. Dichas atribuciones se refieren a la administración del FNDR y de los servicios que dependan del Gore. Por su parte, la coordinación de servicios públicos desconcentrados quedará bajo la coordinación de la nueva autoridad regional designada por el Presidente de la República, que se llamará delegado presidencial regional. En términos de gestión presupuestaria, y basado en las cuentas públicas de distintos organismos, en la actualidad el intendente regional coordina a todos los servicios que invierten recursos en la región. A partir de 2021, el gobernador regional será quien coordine y decida acerca de los recursos del FNDR, lo cual equivale a entre el 10 y 18 por ciento de la inversión pública total que se realiza en regiones, porcentaje que puede variar de acuerdo con el tamaño de la región. Por su parte, el delegado presidencial regional coordinará los servicios, que abarcan el restante 82 a 90 por ciento de la inversión, dependiendo de la región. Este nuevo contexto, sin duda, producirá tensiones en la relación entre las dos nuevas autoridades y problemas de coordinación de servicios, especialmente los que poseen mayor cantidad de recursos para inversión pública.

Ahora bien, se reconoce que las autoridades electas (gobernadores regionales) podrían otorgar mayor estabilidad en la planificación y estructura administrativa regional (ya que no estarán propensos al cambio por decisión presidencial, considerando que en promedio los intendentes regionales duran 18 meses en el cargo). De la legitimidad política en el cargo, se deduce que tendrán la capacidad de negociar, articular o coordinar con la administración central, pero también es posible deducir que tendrán un potencial competidor si el delegado presidencial tiene incentivos para acceder al cargo de gobernador regional (eso sí, tendrá que renunciar un año antes de la mencionada elección). Una forma de reducir los incentivos por una “competencia desleal” por los recursos sectoriales sería que se estableciera una norma legal para que quien asuma el cargo de delegado presidencial regional esté impedido de postular al cargo de gobernador regional al menos en la elección más próxima.

En este nuevo diseño institucional pueden darse situaciones confusas sobre los roles que cada servicio público desconcentrado tendrá en relación con el gobierno regional. Es decir, los roles de cada autoridad en ciertas áreas de la administración se convertirán en una especie de ensayo de prueba y error. Por ejemplo, la nueva Ley

de Gobiernos y Administración Regional establece que el nuevo gobernador regional estará encargado de la *coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependen y se relacionen con el Gobierno Regional (...)* y debe asignar los recursos del o de los programas de inversión del Gobierno Regional, de los programas de inversión sectorial de asignación regional y aquellos que corresponda en virtud de transferencias de competencias que haga el Presidente de la República. Sin embargo, uno de los temas que hoy aún están pendiente es, precisamente, la transferencia de esas competencias, pues a la fecha son sólo cinco ministerios con 16 competencias involucradas las que se han transferido.

Por otro lado, el delegado presidencial tiene la facultad de hacer presente a las autoridades administrativas del nivel central las necesidades de la región, con lo cual queda facultado para hacer gestión regional, lo que va de la mano con decisiones de inversión, sobre todo sectoriales. Cabe preguntarse entonces por las dinámicas de elaboración del presupuesto regional y el anteproyecto regional de inversiones, las relaciones intergubernamentales, la coordinación política de servicios públicos, la confianza entre instituciones, la relación con los municipios, etc. Además de la probable presencia de dinámicas de relación distintas a las que habitualmente se han dado a nivel regional, la situación más compleja en términos de relaciones intergubernamentales serán los problemas de coordinación política que existirán entre los niveles de gobierno nacional y subnacional, en específico, con las dos nuevas autoridades regionales.

En concreto, cabe preguntarse cómo avanzar hacia dinámicas de coordinación y confianza interinstitucional. La primera propuesta sería conformar una instancia de gobernanza o coordinación política que debiera recaer en el Core, órgano representativo de la diversidad política y territorial de cada región, y que será presidido por el gobernador regional. En esta instancia debiera recaer, al menos en la primera parte del proceso de descentralización, la responsabilidad de garantizar una mínima coordinación política de los servicios públicos desconcentrados con el gobierno regional. ¿Cómo hacerlo? Amparándose en la Ley N° 19.175 de Gobiernos Regionales, se puede crear una comisión de coordinación política regional, integrada de manera permanente por el gobernador regional, delegado presidencial regional y consejeros regionales. Esta instancia se puede hacer sin necesidad de modificar la legislación recientemente aprobada, dado que la ley en cuestión, en su Art. 36, letra a), faculta al Core para *aprobar el reglamento que regula su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo*. Para concretar la idea de crear esta comisión de coordinación política regional, bastaría únicamente la voluntad política de los dieciséis consejos regionales existentes en el país, lo que permitiría anticiparse a este tipo de conflictos. La utilidad de una comisión de coordinación

política regional se fundamenta en evitar o minimizar la ocurrencia de problemas de coordinación a escala regional, además de reducir el impacto negativo que puede generar en la gestión presupuestaria regional y ante la ciudadanía el hecho de debutar con nuevas autoridades políticas que presenten graves problemas de coordinación a escala territorial.

Una propuesta complementaria consiste en precisar o clarificar mejor ciertos ámbitos de competencias y funciones de ambas autoridades, a través de una ley corta, tal como lo sugirió la comisión técnica convocada por el Presidente de la República durante el año 2018 para perfeccionar la legislación vigente en esta materia.^[3] Por ejemplo, en materia de traspaso de competencias, ¿a quién corresponderá la coordinación en caso de que se traspasen ciertas competencias de un cierto servicio público, pero no la totalidad del servicio? Se puede plantear la interrogante respecto de los servicios que se relacionen con el delegado presidencial versus aquellos que se relacionen con el gobierno regional, a partir de la transferencia de competencias. ¿Cuándo un servicio pasa a relacionarse con el Gore? ¿Cuántas y cuáles competencias deben transferirse para que se dé aquella relación entre el Gore y un servicio público, que llevaría a la posibilidad de coordinación, fiscalización o supervigilancia del gobernador regional respecto de dicho servicio?

8. Conclusiones /

Como primera conclusión, cabe destacar que no existe un modelo único recomendado de rentas regionales. Dada la tendencia en los países unitarios descentralizados, a escala regional no se observa que después de realizadas las reformas políticas se creen nuevos impuestos regionales (ese rol tradicionalmente lo cumple el Estado central y los municipios), sino que se consolidan mecanismos que promueven una mayor participación de las regiones en la recaudación de impuestos que tienen relación con actividades económicas predominantes y con un impacto en el territorio. Para el caso de la Región de Los Ríos, se plantea que exista una participación especial sobre los impuestos que pagan las empresas forestales. Además, y complementario a lo anterior, se propone una mayor participación en el gasto nacional que se realiza en regiones, aumentando el FNDR, especialmente lo que se conoce como la modalidad libre, por medio de la desconcentración del gasto de ministerios o servicios, principalmente de las provisiones que otorga la Subdere.

[3] <https://www.diarioconcepcion.cl/politica/2020/01/15/ley-corta-de-descentralizacion-seria-presentada-en-marzo.html>.

Otra alternativa es la creación de nuevos instrumentos de financiamiento (por ejemplo, el fondo de convergencia), pero que vengan de la mano con recursos frescos y no se carguen al FNDR. En la actualidad, muchas de esas innovaciones terminan reemplazando partidas presupuestarias del mismo fondo regional, sin atraer recursos fiscales frescos a regiones, tal como pasa hasta ahora en la Región de Los Ríos, donde el fondo de convergencia no ha sido significativo en términos de impacto en el presupuesto regional. De cualquier manera, el aumento de recursos fiscales a las regiones, ya sea por la vía de nuevos fondos, coparticipación o nuevos impuestos, debe ir acompañado de un aumento de los profesionales que se desempeñan a escala regional. Este aspecto se identifica como esencial para garantizar un buen uso de estos recursos. En la actualidad existe una experiencia aprendida en la región, es decir, una alta calificación de sus profesionales; sin embargo, de haber un aumento importante de los recursos FNDR, debe ser proporcional al aumento de profesionales con experiencia y calificación técnica para desempeñarse en el gobierno regional. El nivel municipal en regiones como la de Los Ríos también requiere de reforzamiento de los profesionales que formulan proyectos, ya que este nivel de gobierno es el principal formulador de iniciativas para ocupar correctamente el FNDR.

Segunda, la gestión presupuestaria se puede optimizar desde tres ámbitos de acción, relacionados y complementarios. El primero es por medio de regionalizar el sistema de provisiones que tiene la Subdere. Esta institución administra un importante volumen de recursos que se distribuyen a través de provisiones temáticas a regiones, muchas de las cuales son asignadas de manera arbitraria y algunas ni siquiera pueden ser usadas en algunas regiones, porque no existe la necesidad que la provisión persigue resolver o, bien, no se posee la capacidad técnica para formular iniciativas en el ámbito respectivo. El segundo ámbito es por medio de la transferencia de montos de libre disposición de la Subdere al FNDR, para que con ello los Gores puedan fortalecer la cartera de proyectos regionales priorizadas en la Estrategia Regional de Desarrollo. Y el tercer ámbito de acción se relaciona con la necesidad de optimizar los tiempos asociados a los procesos de gestión presupuestaria de los recursos regionales. El promedio de tiempo entre la aprobación del Core y el comienzo de los procesos de licitación de obras es de entre cuatro y seis meses, lo cual involucra trámites regionales, en ministerios y Contraloría Regional y Nacional. A nivel regional se coincide que hay tiempos que son excesivos y que perjudican la adecuada ejecución presupuestaria en un año calendario.

Tercera. En cuanto al control de la gestión presupuestaria regional, se identifican espacios importantes para mejorar. Existe una valoración de la labor que realiza la CGR en sus fiscalizaciones, la cual es exhaustiva y ayuda a corregir, pero no a anticipar. A la vez, se identifica una precaria labor de las auditorías internas, básicamente

porque no cuentan con el recurso humano suficiente para generar procesos proactivos. Sobre el CPLT, se valora su labor, pero se requiere mayor dinamismo en la retroalimentación a los actores regionales. En materia de control de gestión, existe consenso de que el CPLT debe tener un componente proactivo y no ser tan reactivo. Es decir, que sean procesos de mejora constante, que no se concentren tanto en el paradigma de identificar errores y proponer sanciones, sino que en identificarlos y proponer acciones de mejora, en especial los más sensibles. Asimismo, se plantea que luego del control de gestión debe existir una retroalimentación positiva respecto de cómo mejorar los procesos e incorporar acciones de mejora en los aspectos sensibles de la gestión regional.

En cuanto al control social, es visto como un aspecto deficitario que debe potenciarse. Por un lado, se han realizado esfuerzos por incorporar a la ciudadanía en la gestión pública, pero se ha encontrado la problemática de asimetrías de información que existen entre las instituciones públicas y los dirigentes sociales. Por ejemplo, la información pública entregada está llena de siglas, poco comprensibles, lenguaje excesivamente técnico y con poca capacidad de hacer pedagogía social para explicar y lograr una comprensión mínima de estos aspectos en los dirigentes sociales y la ciudadanía. En consecuencia, ellos no manejan la misma información ni comprenden el lenguaje, por lo que la posibilidad de realizar un debido contrapeso social a la gestión se ve disminuida. En este contexto, la propuesta es contar con cuentas públicas que tengan un fuerte énfasis en la formación sobre la gestión pública y que existan programas de formación ciudadana permanente que permita resolver en parte estas desventajas de entrada a los espacios públicos de deliberación y control social.

Finalmente, se identifica que la relación entre gobernador regional y delegado presidencial regional provocará una alteración a las relaciones intergubernamentales, que potencialmente puede afectar la gestión presupuestaria, incluida la ejecución de los recursos que se desconcentren a regiones. La poca claridad respecto de los alcances de la función de coordinación que tendrá el gobernador regional sobre los servicios públicos desconcentrados conlleva que dicha función se perciba como compleja y potencialmente conflictiva, de no mediar propuestas de coordinación política a escala regional. Es así como se plantea la creación de una instancia regional que garantice un mínimo de coordinación política, que se denomina comisión regional de coordinación política, que integre al gobernador regional, delegado presidencial regional y a los consejeros regionales, y que tenga como principal función garantizar que las definiciones presupuestarias de los servicios desconcentrados puedan recibir las debidas orientaciones estratégicas y políticas de los legítimos representantes regionales.

Bibliografía /

Congreso de la República del Perú (2011). “Evaluación del proceso de Descentralización. Informe anual periodo legislativo 2010-2011. Primera Edición”. *Documento preparado por la comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado*, Lima.

Falleti, Tulia (2006). “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”. *Revista de Ciencias Sociales* 46 (183): 317-351.

Leyva Botero, Santiago (2011). “Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional”. *Revista CS* 8: 211-243.

--- (2012). “Las relaciones Intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los Concejos Comunales de Gobierno”. *Revista Análisis Político* 76: 119-138.

Montecinos, Egon (2006). “Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal”. *Revista de Ciencia Política*, 26(2): 191-208.

___ (2014). “Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay”. *Política y Gobierno*, XXI(2): 351-378.

Sánchez, F. & J. Zenteno (2011). *Descentralización y desempeño fiscal subnacional - el caso de Colombia*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sánchez, F.; Faguet, J. (2008). “Decentralization’s Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia”, *World Development*, Vol. 36, Núm. 6.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Subdere (2017): *Estudios Comparados: Descentralización y Desarrollo 2017. Programa Anual de Seguimiento y Análisis de la Experiencia Nacional e Internacional en Políticas y Descentralización*. Santiago, Chile.

USAID (2016). “Informe Anual sobre el Estado del proceso de Descentralización a Enero de 2016”, Documento de trabajo *Programa ProDescentralización de USAID*, Lima.

Vega, J. (2008). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú, informe final – Proyecto Mediano*. Consorcio de Investigación Económica y Social, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Índice detallado /

Capítulo 1: Contexto de la descentralización en Chile

1. ¿Por qué descentralizar?	30
1.1. Conceptualización de la descentralización	30
1.2. Ventajas y oportunidades de la descentralización	31
1.3. Riesgos de descentralizar	33
2. La descentralización chilena en el contexto internacional	34
3. Resultados socioeconómicos de las regiones en Chile	38
3.1. Desarrollo económico de las regiones	38
3.2. Bienestar social en las regiones	39
3.3. Desarrollo social y económico de las regiones	40
3.4. Tendencias de convergencia y divergencia	41
4. Situación de los municipios en Chile	45
4.1. Resultados socioeconómicos de las comunas en Chile	45
5. Modificaciones recientes a la regionalización en Chile	46
6. Conclusión	50

Capítulo 2: Finanzas públicas regionales: propuestas presupuestarias e institucionales

1. Introducción	53
2. Situación actual de las finanzas de los gobiernos subnacionales	54
2.1. Presupuestos regionales	54

2.2. Presupuestos municipales	60
3. Principios generales para descentralización y responsabilidad fiscal regional	64
4. Propuestas sobre el financiamiento y gestión presupuestaria de los gobiernos regionales	67
4.1. Financiamiento desde el nivel central	68
4.2. Ingresos propios	76
4.3. Posibilidad de endeudamiento	84
4.4. Gasto del gobierno central en regiones	86
4.5. Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público	90
4.6. Gestión presupuestaria	91
5. Propuestas para un mejor funcionamiento de los GORE	99
5.1. Control de los gobiernos regionales	101
5.2. Transparencia para una mejor gestión	109
5.3. Participación ciudadana y rendición de cuentas	115
5.4. Sistema Nacional de Inversiones	119
5.5. Transformación de la Subdere	122

Capítulo 3: Evidencia científica sobre las regiones mineras y descentralización en Chile

1. Introducción	131
2. Aspectos presupuestarios a considerar respecto de la descentralización en Chile	134
2.1. No todo peso vale lo mismo en Chile: no se puede tapar el sol del desierto con un dedo	135
2.2. La minería, por definición, tiene un conflicto ambiental con las comunidades locales	139
2.3. La Conmutación de Larga Distancia llegó para quedarse: ¿A quién le importa?	141
2.4. El gran dilema: ¿Mayores transferencias centrales o mayor generación de recursos propios?	143
2.5. El eterno problema de la transferencia directa: Efecto desplazamiento	144
3. Diagnóstico y algunas propuestas de financiamiento, gobernanza y transparencia	147

3.1. Una ley de rentas regionales debe evaluar tanto el diseño de los mecanismos que definirán las reglas de uso de recursos por parte de los Gores así como la manera que estos recursos serán percibidos por los municipios de la respectiva región	149
3.2. Se debe reconocer que el costo de la vida difiere entre las regiones de Chile, destacando el alto costo que enfrentan las regiones mineras, así como el menor costo real de la vida en otras regiones	150
3.3. Reconocer que las comunas donde se localizan las actividades extractivas, tales como la minería, son las que sufren la mayoría de las externalidades negativas asociadas con su proceso productivo	150
3.4. Incorporar las donaciones o aportes de privados a cuentas extrapresupuestarias que sean independientes del FNDR o de cualquier otro aporte que se defina desde el gobierno central, para así evitar el desplazamiento de recursos centrales por recursos propios locales	152
4. Conclusión	153

Capítulo 4: Finanzas públicas de la descentralización en Valparaíso

1. Introducción	159
2. Contexto	161
3. Fuentes de financiamiento del gobierno regional	167
4. Gestión presupuestaria	177
5. Control, transparencia y rendición de cuentas	181
6. Otros antecedentes relevantes de la política regional	184
7. Conclusiones	188

Capítulo 5: Descentralización de la Gestión Presupuestaria: Propuestas de futuro

1. Introducción	191
2. La relación entre la tradición y la innovación en materia de descentralización	192
3. Breve descripción de la experiencia comparada en materia de finanzas regionales	197
4. Fuentes de financiamiento regional	201
4.1. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del modelo actual de financiamiento?	203
4.2. Propuestas de mejora	204

5. Gestión presupuestaria del Gore	206
5.1. Capacidad técnica del recurso humano para la gestión regional	208
5.2. Planificación y gestión regional	210
5.3. Descentralizar la gestión nacional sobre los recursos	211
5.4. Convenios de programación como instrumentos de gestión	211
5.5. Convenios de programación con municipios	212
5.6. Otras modalidades de convenios de programación	213
6. Control, transparencia y rendición de cuentas	214
7. Relaciones entre niveles de gobierno	216
8. Conclusiones	219

Reseñas /

Isabel Aninat

Abogada, Pontificia Universidad Católica, L.L.M. de la Universidad de Columbia. Tiene estudios en Derechos Humanos en European University Institute. Entre 2014 y 2020, fue investigadora del Centro de Estudios Públicos en temas de institucionalidad política, pueblos indígenas y modernización del Estado. Actualmente es Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez. Es autora de diversas publicaciones y ha co-editado varios libros, incluyendo *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización*, *El Pueblo Mapuche en el siglo XXI. Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile* e *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional*. Es directora de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas.

Patricio Aroca

Licenciado en Ciencia de la Administración de Empresas en la Universidad Austral de Chile. Magíster en Economía de la Universidad de Chile, Máster en Política Económica y Doctor en Economía en la Universidad de Illinois (Urbana-Champaign, EEUU). Profesor y director de investigación de la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez, Viña del Mar, y profesor asociado visitante del REAL (Laboratorio de Economía Aplicada Regional) de la Universidad de Illinois. Se especializó en econometría, recursos naturales y economía regional y más específicamente trabaja con análisis de insumo-producto, econometría espacial, crecimiento regional y migración laboral interregional publicando más de cincuenta artículos, tres libros y varios capítulos de libros en esos temas. Actualmente, es investigador del Centro para el Estudio del Conflicto y Cohesión Social (COES). También fue presidente de RSAmericas y PRSCO y miembro del directorio de la RSAI (Asociación Internacional de Ciencia Regional).

Ignacio Casielles

Sociólogo de la Universidad Católica, cursa un Magíster en Economía Agraria y Ambiental en la misma universidad. Es investigador del Centro de Políticas Públicas UC. Ha participado en proyectos en temas de educación, cultura y medioambiente. Actualmente estudia el impacto de programas ambientales, y la distribución de la contaminación atmosférica en contextos urbanos.

Ignacio Irarrázaval

Ph.D. del London School of Economics. Director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En su trabajo académico ha liderado estudios y proyectos en temas de descentralización y gobiernos subnacionales. En el ámbito municipal, se ha centrado en aspectos de financiamiento, costos y gestión de servicios, y asesoría en planificación estratégica a municipios. En el ámbito regional, ha realizado evaluaciones sobre las transferencias de fondos a regiones y su impacto en el desarrollo. Durante 2015-2016 fue miembro de Comité Técnico Asesor Municipal convocado por SUBDERE y el año 2019 integró la Mesa Técnica de Descentralización.

Clemente Larraín

Licenciado en Ciencias de la Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica, cursa un magíster en Ciencias de la Ingeniería en la misma universidad. Investigador asistente en el Centro de Estudios Públicos. Ha investigado y realizado consultorías en temas de gobernanza urbana, descentralización e integración social y urbana.

Egon Montecinos

Trabajador Social, Magister en Ciencias Sociales, Doctor en Ciencia Política. Director del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y Director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile. Fue profesor investigador del Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos, vicerrector de planificación y desarrollo y de investigación y postgrado en la misma casa de estudios. Ha realizado estancias posdoctorales en la Universidad Internacional de Florida, Miami, en el Instituto de Administración Pública y Servicios comunitarios y en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona y en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Ha realizado proyectos de investigación y publicaciones científicas en materias de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional. Se desempeñó como intendente de la Región de los Ríos entre 2014 y 2017.

Dusan Paredes

Ph.D. de la Universidad de Illinois y posdoctorado de la Universidad Estatal de Michigan. Profesor Titular y Decano de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Católica del Norte, Antofagasta. Es presidente de la Sociedad Chilena de Estudios Regionales, e investigador visitante en la Universidad Estatal de Michigan y en la Universidad de Illinois Urbana-Champaign. Su investigación se centra en estrategias para identificar los mecanismos causales de los problemas caracterizados por efectos espaciales en las áreas de la economía regional y urbana. Se desempeña como editor asociado de la revista *Resource Policy* (ISI Q1). Ganó el Premio Peter Nijkamp RSAI Research Fomento en 2017 por su destacada investigación.

Slaven Razmilic

Ingeniero Comercial y magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Desarrollo Urbano, Massachusetts Institute of Technology. Profesor de la Escuela de Gobierno y del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Anteriormente se desempeñó como Jefe de Estudios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y como Coordinador de Políticas Sociales del Ministerio de Hacienda. Fue investigador del Centro de Estudios Públicos hasta diciembre de 2019 y actualmente es el Jefe de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto.

Jorge Rodríguez

Magíster en Administración Pública de la Universidad de Harvard y Magíster en Economía e Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos de Chile (2014-2018) y Jefe de Estudios de la misma institución (2006-2010). Fue investigador senior de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) entre 2010 y 2014. Es autor de variados estudios en los ámbitos de política fiscal y de institucionalidad pública, destacándose el haber sido coeditor de los libros *Apurando el Paso: 10 experiencias de reforma y modernización del Estado en Chile* y *Caminos para la reforma: estrategia política de un acuerdo fiscal*. Actualmente es vicepresidente del Consejo Fiscal Autónomo de Chile, asesor de rectoría de la Universidad Santo Tomás, e investigador asociado del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.