

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

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

Transparencia (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 calidad de vida

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

- 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.
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

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

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 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.