



Ministerio de Hacienda

Gobierno de Chile

Seminario CLAPES, UC

# OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE

Mario Marcel, Ministro de Hacienda  
13 de julio de 2023



# Contenidos



Descentralización y desarrollo: fundamentos y alcances para la descentralización fiscal



Ejes temáticos y estructura del proyecto de ley “Regiones más Fuertes”



# Descentralización y desarrollo: fundamentos y alcances para la descentralización fiscal



# Existen diversas variantes de descentralización, la que puede tener distintos objetivos y lógicas

**Descentralización: cambio en la distribución territorial de recursos y decisiones sobre los mismos**

## En la experiencia de los países se puede distinguir entre:

- Regionalización/cambios en la división político-administrativa
- Desconcentración administrativa: traslado al territorio de funciones administrativas desarrolladas centralizadamente, sin cambiar las decisiones y sus responsables últimos
- Desconcentración económica: traslado al territorio de actividades económicas tradicionalmente centralizadas, mediante incentivos, regulaciones, etc.
- Descentralización política: creación de autoridades territoriales con autonomía política y administrativa
- Descentralización fiscal: cambio en la distribución territorial de los recursos públicos y su financiamiento

## A la vez, podemos distinguir dos lógicas distintas en la relación entre territorio y políticas

- Lógica compensatoria: redistribuyendo recursos desde un territorio central (capital) a la periferia
- Lógica devolucionista: devolver responsabilidades y recursos desde un órgano administrativamente centralizado a unidades autónomas en los territorios

# Existen diversas variantes de descentralización, la que puede tener distintos objetivos y lógicas

¿Qué se redistribuye?	¿Hacia dónde se redistribuye?	
	Periferia	Territorio
Unidades administrativas		
Autoridad política		
Recursos fiscales		
Decisiones		
Oportunidades de desarrollo		

## Fundamentos económicos de la descentralización

Eficiencia en la asignación de recursos públicos (economía del bienestar): alineamiento entre fuentes de financiamiento, naturaleza de los gastos, mecanismos de decisión

Economías de aglomeración/Geografía Económica: movilidad de recursos en el territorio

Reducción de la desigualdad: convergencia/divergencia territorial

Eficiencia productiva: costos de transacción generados por centralización de decisiones

Ventajas comparativas locales: especificidad y diferencias entre los territorios

# Hechos estilizados para Chile

Alta concentración de población, actividad, recursos económicos y profesionales en RM	Concentración de decisiones públicas y privadas en niveles centrales, altos costos de transacción de actividades en regiones	Fuerte fragmentación institucional de intervenciones en el territorio	Alta diversidad territorial, baja movilidad territorial de las personas
Altos niveles de desigualdad económica entre territorios, con escasos indicios de convergencia en el tiempo	Esfuerzos del Estado por compensación territorial a través de inversiones, prestación de servicios, sin devolución de decisiones	Inestabilidad de la división político-administrativa, mínimos avances en descentralización de decisiones públicas en 33 años	Tensión creciente entre autoridades elegidas y devolución de decisiones
Pérdida de competitividad, estancamiento de la productividad por más de una década	Nuevas oportunidades de desarrollo concentradas en regiones	Capacidades limitadas, riesgos en transparencia a nivel local	

# Hitos fundamentales en el proceso de descentralización en Chile

**1970s**

Regionalización

**1991**

Reforma constitucional que crea gobiernos regionales y establece la elección directa de alcaldes

**2014**

Gobierno forma Comisión Asesora sobre Políticas de Descentralización en Chile

**2017**

Reforma constitucional establece elección directa de gobernadores

**2021**

Primera elección de gobernadores

**2023**

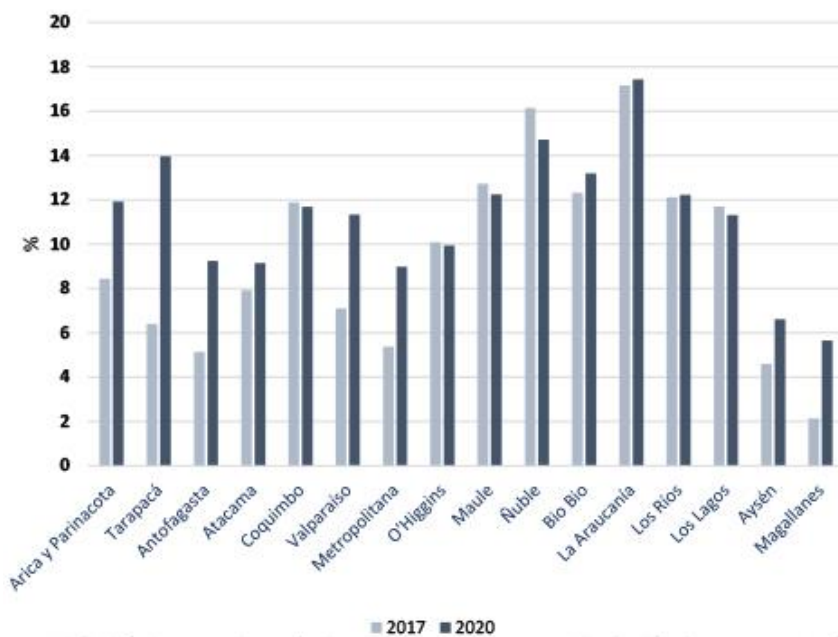
Comité de expertos propone definición de Chile como estado unitario descentralizado



# Brechas regionales

La tasa de pobreza se incrementó en 2,2 puntos porcentuales entre 2017 y 2020. Este cambio se distribuye de forma heterogénea por regiones, observándose incrementos estadísticamente significativos en Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, RM y Magallanes.

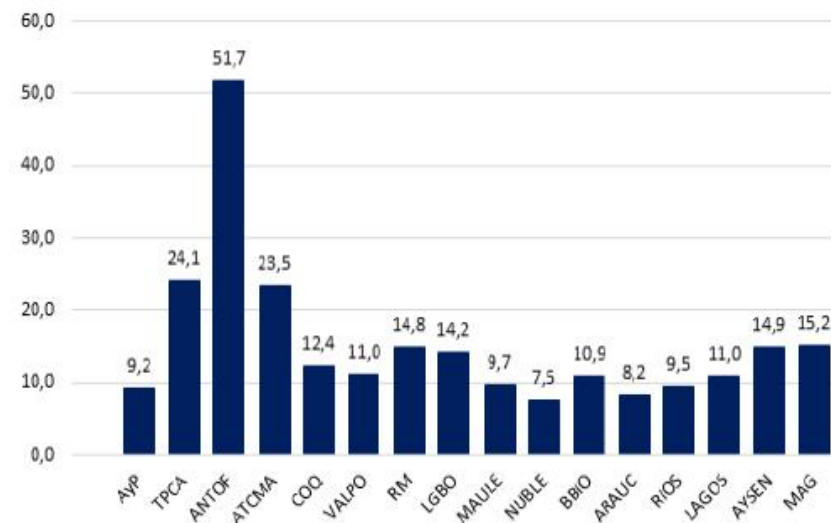
### Tasa de pobreza por región (%)



Fuente: INE (2022). Resumen de resultados: Pobreza por Ingresos y Distribución de Ingresos. Versión revisada en septiembre 2022.

Desigual Producto Interno Bruto (PIB) per cápita entre las diversas regiones del país. Por ejemplo, el PIB de Antofagasta es alrededor de 7 veces el PIB de la región del Ñuble. Una descentralización equitativa debe poder compensar a las regiones más rezagadas y poder aprovechar mejor las riquezas de todo el país.

### PIB per cápita 2021 según región (Cifras en miles de dólares)

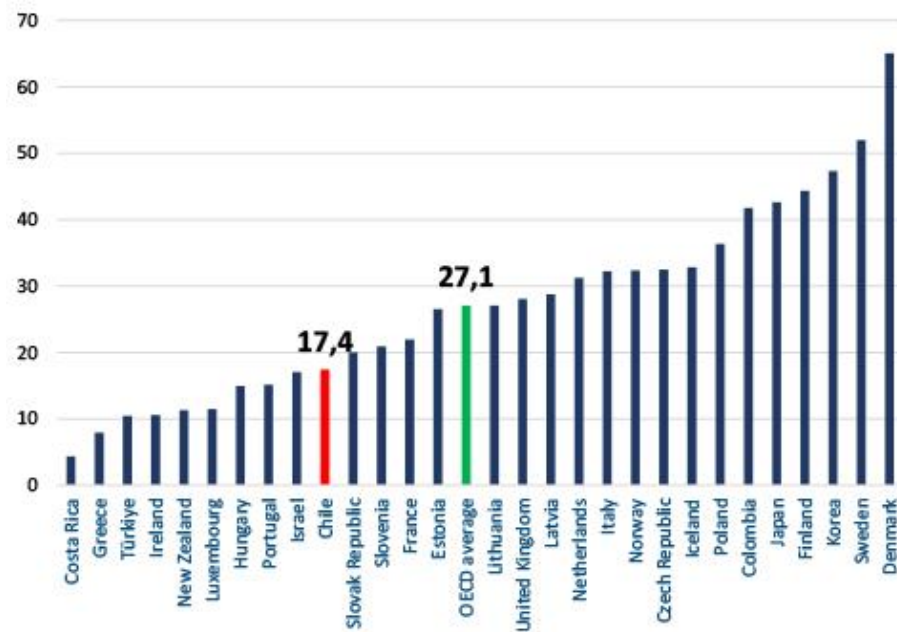


Fuente: Banco Central (2023) e INE (2023). Las cifras de PIB per cápita regional, se obtuvieron a partir de la serie de PIB por región, precios corrientes, series empalmadas, referencia 2018, y fueron traspasadas a dólares en base al tipo de cambio promedio de 2021, equivalente a \$759,3. Para dividir las cifras de PIB total en la población, se utilizó la serie de Estimaciones y Proyecciones de la Población de Chile 2022-2035, a nivel regional, elaborada a partir del Censo de Población y Vivienda 2017.

# Finanzas públicas regionales en el contexto internacional

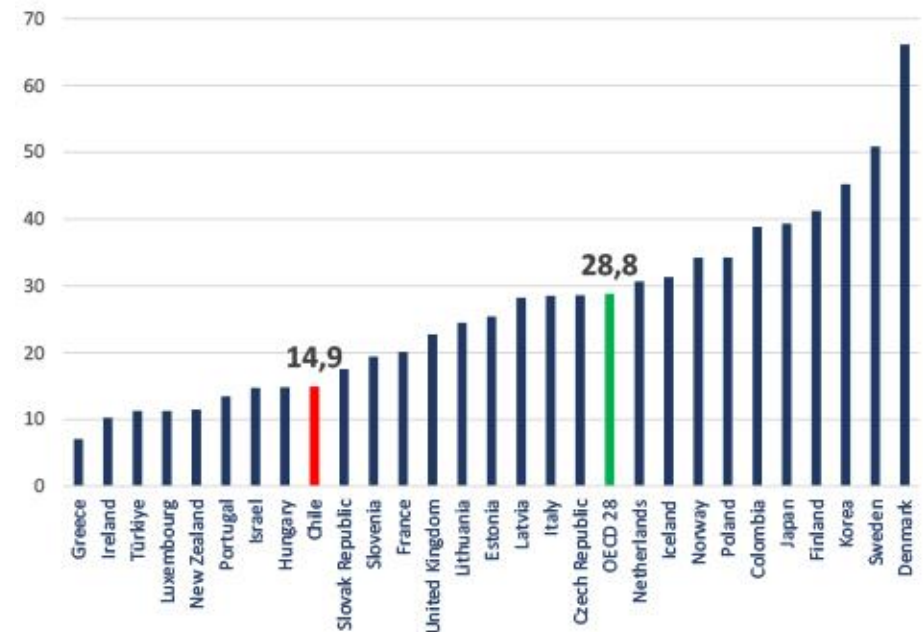
En cuanto a los ingresos, en Chile solo el 17,4% son recaudados a nivel subnacional, comparado con un 27% en promedio en la OCDE. Esto implica una brecha de 10 puntos porcentuales con respecto al promedio de los países unitarios de la OCDE (OECD, 2023).

**Ingresos totales subnacionales, unitarios OECD  
(% ingresos totales nacionales)**



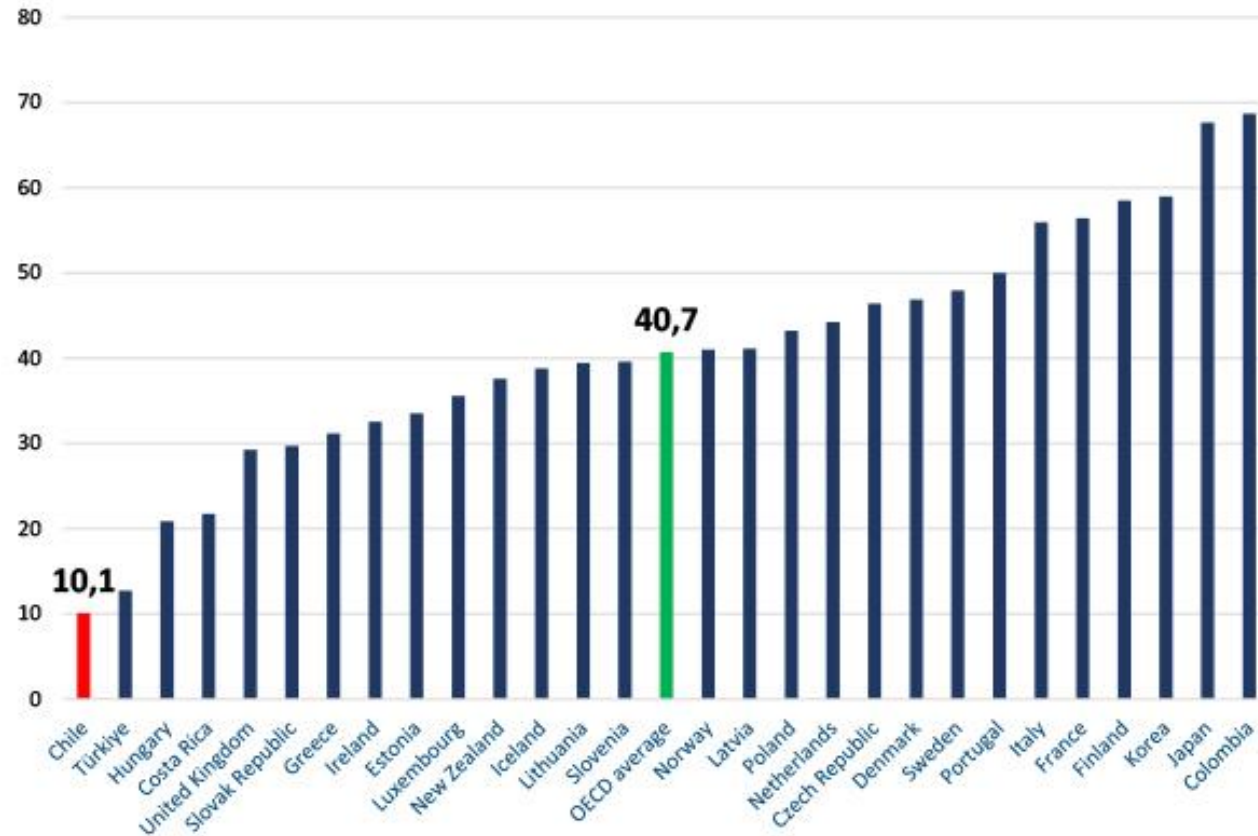
En Chile el gasto público subnacional representa 14,9 % del gasto fiscal total. Esto implica una brecha de 14 puntos porcentuales con respecto al promedio de los países unitarios de la OCDE (OECD, 2021).

**Gasto público subnacional en unitarios OECD  
(% del gasto Gobierno General)**



# Finanzas públicas regionales en el contexto internacional

Gasto de capital como % del total del gobierno central



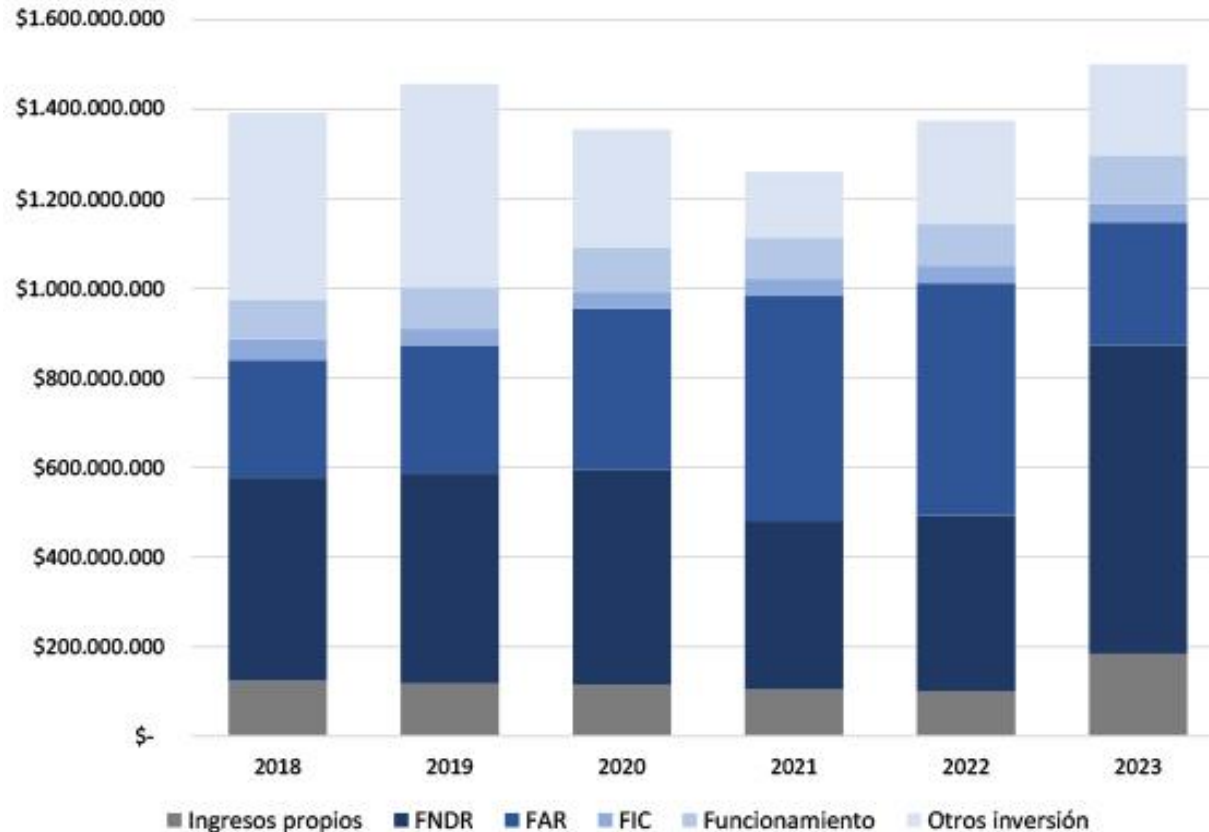
## Inversión regional

- El diagnóstico es aún más negativo es cuando nos comparamos en términos de la inversión regional respecto del total nacional.
- En comparación con el promedio de los países unitarios de la OCDE (40,7%), Chile se encuentra en la última posición con un 10%.

Fuente: OECD (2023), "Subnational governments in OECD countries: key data".

# Finanzas públicas regionales

Composición del financiamiento de los GORES 2018-2023 (Miles de pesos)



## Inversión en Gobiernos Regionales

- El presupuesto de los GORE es también **altamente dependiente** de los aportes del nivel central en su composición.
- El 91,3% del total lo constituyen las transferencias del nivel central (principalmente fondos en azul), mientras que los ingresos propios sólo ocupan el 8,7% restante (principalmente patentes y tasas en gris).

Fuente: DIPRES, 2023

# Desafíos y oportunidades actuales

- Chile ha ido quedando rezagado en el proceso de descentralización en el mundo, manteniendo en el nivel central decisiones de impacto evidentemente local
- El alto nivel de centralismo es un lastre creciente para el desarrollo de Chile
- Riesgo de crecientes conflictos entre autoridades elegidas y decisiones centralizadas

Chile tiene aún la oportunidad de desarrollar un proceso de descentralización que combine devolución de decisiones y recursos con mayor transparencia y rendición de cuentas.

Para eso es fundamental actuar con claridad de propósitos, decisión y realismo.



## Desafíos políticos, institucionales y culturales

La descentralización implica ceder poder para las autoridades nacionales

La experiencia política chilena no es de oposición abierta a la descentralización, sino de diversas formas de procrastinación

La tradición centralista ha generado profundas diferencias en capacidades institucionales que no se cerrarán automáticamente

Las experiencias de descentralización son de ensayo y error. Lo más importante es corregir a tiempo y de manera constructiva

Necesidad de pensar un futuro descentralizado: ¿Cómo funcionaría Chile con mayor responsabilidades y recursos a nivel territorial?



# Objeciones frecuentes

- “Chile es un estado unitario, no podemos arrojarnos a una aventura federalista”
- “Chile necesita dirección, esta solo se la puede dar un poder central fuerte”
- “El federalismo es contrario a nuestra tradición histórica y raíces culturales”
- “No se puede estar dependiendo de autoridades locales para decisiones urgentes e importantes”
- “Las autoridades locales son demasiado vulnerables a las presiones de grupos de interés locales”
- “Las regiones no tienen capacidades para hacer las cosas”
- “Las regiones no están preparadas para asumir nuevas funciones”
- “La descentralización no puede hacerse de modo voluntarista”
- “Hay que avanzar gradualmente, un paso a la vez”
- “Chile no está preparado para la descentralización”
- “La descentralización genera incertidumbre, cuando el país necesita certezas”
- “No se puede descentralizar en medio de una crisis”
- “La entrega de decisiones fiscales a autoridades locales nos va a llevar a crisis fiscales como las de Argentina y Brasil”





QUÉ COMPETENCIAS  
TRASLADAR AL NIVEL  
TERRITORIAL



CON QUÉ  
FINANCIAMIENTO



CON QUÉ GRADO  
DE FLEXIBILIDAD



CON QUÉ EXIGENCIAS  
DE PLANIFICACIÓN,  
RENDICIÓN DE  
CUENTAS



CON QUÉ  
MECANISMOS  
DE CONTROL,  
TRANSPARENCIA



CON QUÉ  
MECANISMOS DE  
ARMONIZACIÓN CON  
LA POLÍTICA FISCAL  
MACROECONÓMICA



CÓMO DESARROLLAR  
CAPACIDADES DE  
GESTIÓN LOCALES



Ejes temáticos y estructura del proyecto de ley “Regiones más Fuertes”

**REGIONES**  
**MÁS FUERTES**  
MÁS DECISIÓN, MÁS RECURSOS

# Marco general

- La descentralización fiscal fue parte de la discusión que rodeó a la reforma constitucional que permitió la elección directa de gobernadores.
- Incorpora la experiencia de un primer ciclo de gestión de gobernadores electos y ha contado con la participación de los mismos.
- El proyecto forma parte de una política más amplia de descentralización a nivel regional.
- Esa política contempla el desarrollo de competencias de los gobiernos regionales en materia de:
  - Inversión en infraestructura de impacto regional.
  - Ordenamiento y gestión territorial.
  - Desarrollo productivo.
- Esto reduce la superposición de funciones con gobiernos locales cuyas competencias se concentran en funciones sociales.
- El proyecto no busca segregar estrictamente las competencias de los gobiernos regionales, sino generar oportunidades múltiples de complementación, coordinación y cofinanciamiento.
- El proyecto se discute luego de haberse aprobado la ley de Royalty minero, que incrementará significativamente los ingresos propios de los gobiernos regionales.

# Ejes del proyecto de ley

## Fuentes de ingreso

Este eje agrupa el conjunto de medidas para la generación de **nuevas fuentes de ingresos propios**, las reformas de las actuales fuentes de ingresos y las modificaciones a las herramientas actuales de compensación, principalmente los **fondos que financian a los GORE**.

## Regulación del gasto

En este eje se concentra la **regulación del nuevo sistema presupuestario** de los GORE, junto con medidas y adecuaciones que buscan **mejorar la gestión financiera y compensar la autonomía** con reglas específicas de administración presupuestaria.

## Control y rendición de cuentas

En este eje se agrupan las medidas que entregan un **marco de responsabilidad fiscal para el ejercicio de las facultades financieras** que poseerán los GORE. Además, se fortalecen y establecen nuevas exigencias sobre transparencia en la gestión de recursos públicos y participación ciudadana.

# Modificaciones sobre fuentes de ingresos

## → El establecimiento de **nuevas fuentes de ingresos propios:**

- El PDL posibilita fijar una tasa local por uso/entrada a parques nacionales (uso de bienes nacionales) y tarificación vial en zonas de congestión, en ambos casos **dentro de márgenes definidos en la ley. También habilita a los GORE para establecer derechos regionales** que permitan cobros relacionados con permisos por concesiones de uso y de administración de los bienes o infraestructura pública ubicada en la región y que administre.
- Los derechos regionales y el monto de las tasas dispuestas en esta ley **se determinarán mediante una norma de carácter general** que deberá contar con el acuerdo del consejo regional
- Estas normas deberán ser objeto de **consulta pública no vinculante**, la que estará orientada a dar a conocer la propuesta y recoger opiniones de la comunidad regional.
- Los ingresos por estos derechos y tasas deberán destinarse al **financiamiento de proyectos de desarrollo de la región**

# Modificaciones sobre fuentes de ingresos



## Se fortalece la normativa vigente de ingresos por derechos y patentes de los Gobiernos Regionales. Por ejemplo:

- Impuestos a casinos (Ley N°19.995), patentes mineras, de acuicultura, derechos de agua y geotermia (Ley N°19.657, Ley N°20.017, Ley N°18.892, etc.).



## Mejoramiento de fuentes de equidad interregional

- Consagra un tratamiento uniforme de los fondos destinados a financiar ingresos regionales.
- Reglas comunes, nuevos criterios de funcionamiento y distribución (incorporando variables de equidad) y reglas de coordinación con distintos mecanismos de financiamiento.

# Modificaciones sobre fuentes de ingresos

## → Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR):

- Se revisa su distribución al 95%, eliminándose el 5% de eficiencia que se incluye en el presupuesto de SUBDERE

## → Fondo de Apoyo Regional (FAR):

- Se modifica para que estos recursos pasen al FNDR, pero con destinación explicitada para inversión en transporte.

## → Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) y Fondo de Inversión y Reconversión Regional (FIRR):

- Se posibilita al sector privado dentro de sus beneficiarios y se modifica su distribución. Pasan a formar parte del nuevo Fondo para la Productividad y el Desarrollo.

## → Fondo de Equidad Interregional:

- Se propone una estructura mediante un algoritmo basado en la experiencia de Europa, compensar la distribución del FNDR, favorecer zonas extremas y territorios rezagados y reducir brechas territoriales respecto a un parámetro nacional, etc.

# Modificaciones sobre fondos



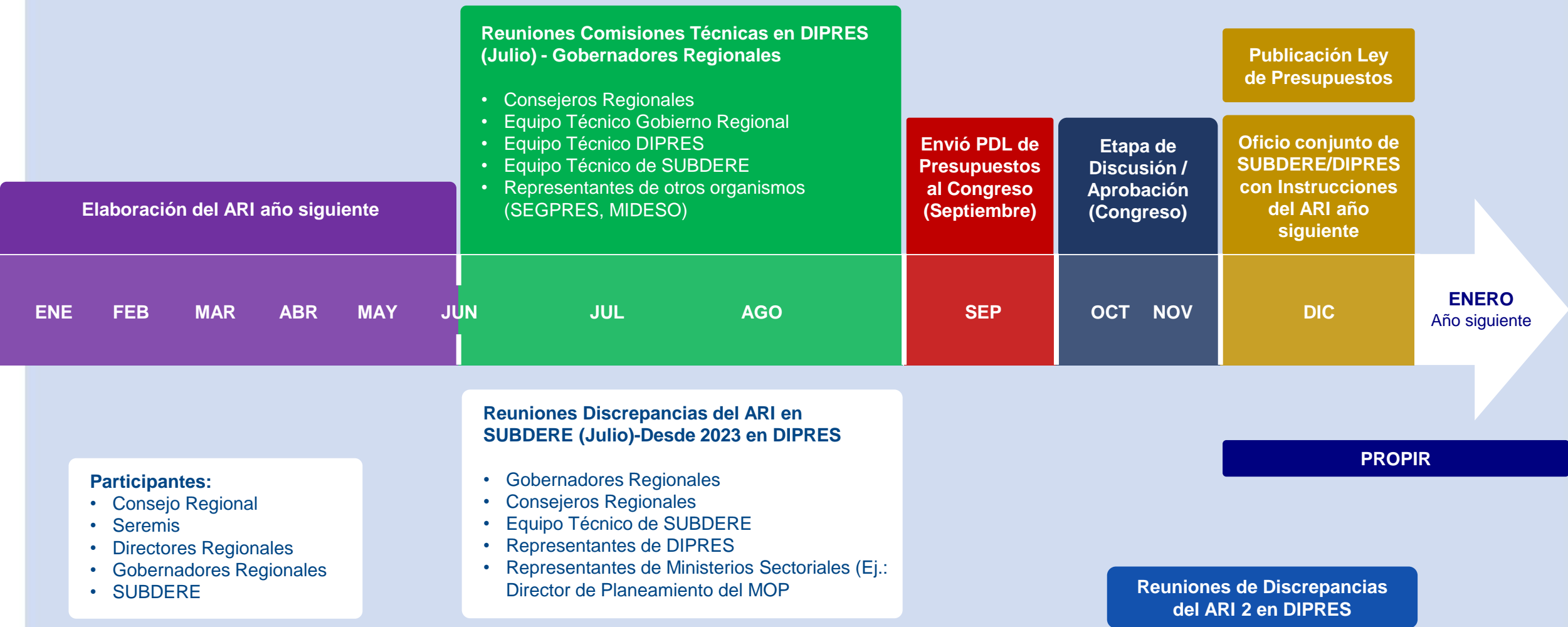
# Modificaciones asociadas a la regulación del gasto

- **Establece la regulación del nuevo sistema presupuestario**
  - Dado que los GORE dejan de regirse en términos generales por las normas de administración financiera de Estado, el PDL regula el nuevo sistema financiero y el ciclo presupuestario cuyo objeto es **suplir la salida del D.L. 1.263 en las materias en que deja de regir para los GORE.**
- **El nuevo sistema presupuestario para los GORE se sitúa en un nivel intermedio entre un servicio público centralizado y el modelo de empresas públicas:**
  - **Fortalecimiento del proceso del ARI** (Anteproyecto Regional de Inversiones) y del PROPIR (Programa Público de inversiones Regionales).
- **Presupuestos del nuevo ciclo presupuestario: Montos globales para cada programa presupuestario de funcionamiento e inversión regional.**
  - **Serán los GORE quienes distribuirán sus presupuestos** bajo la nueva estructura presupuestaria, en la que se considerarán las transferencias incluidas en la Ley de Presupuestos y el resto de los ingresos propios. Lo anterior incluyendo un programa financiero de mediano plazo.



# Flujo Ciclo Presupuestario

Situación Actual (2022-2023)



# Flujo Ciclo Presupuestario

## Propuesta



### Participantes:

- Consejo Regional
- Seremis
- Directores Regionales
- Gobernadores Regionales
- SUBDERE
- Dirección de Presupuestos

PROPIR

**GORES** presentan propuesta de presupuesto con todos los ingresos y los gastos (deben considerar monto de transferencia desde el Gob. Central equivalente al ingresado en el PdL de presupuestos del Sector Público) a los Consejeros Regionales.

# Modificaciones asociadas a la regulación del gasto

- ➔ Reconocer la **posibilidad de endeudamiento** para financiar gastos de capital respecto de proyectos de inversión específicos bajos requisitos previamente definidos en la ley y que tengan una clara identificación regional.
- ➔ Lo anterior iría aparejado con una regulación referida a:
  - **Indicadores financieros** cuya regulación queda a un reglamento (ratios de deuda e ingresos, etc.).
  - Categorización de los GORES por **perfiles de riesgo** y que gatillan o restringen las condiciones y competencias del endeudamiento.
  - Consagrar medidas de **regularización y eventual intervención** para los GORE.
- ➔ Además, se establece la aplicación del artículo 44 del DL 1263 que exige **autorización del Ministerio de Hacienda** para operaciones de crédito público.

# Posibilidad de endeudamiento de GORES es apropiado cuando se considera (Yilmaz & Ebel, 2020; FMI, 2021):

- Financiar proyectos de inversión regional solo con ingresos propios (actuales y potenciales) es difícil dado su **baja contribución al total del financiamiento de los GORES** ( $\approx 10\%$ ).
- Financiarlos enteramente a través de transferencias también es problemático en el mediano y largo plazo que genera una sobre dependencia con el nivel central que incentiva restricciones presupuestarias blandas.
- Financiamiento con crédito público es consistente con criterios de equidad intergeneracional: El endeudamiento permite **distribuir el costo de la inversión local entre generaciones** que se benefician de la inversión en bienes de capital de uso colectivo lo que posibilita un mayor grado de responsabilidad política por las decisiones financieras.
- **Mejor asignación de recursos:** Prohibición absoluta de crédito público equivale a limitar arbitrariamente las alternativas de uso de ahorro disponible.
- **Menor costo de operación:** Prohibición absoluta podría forzar el uso de fuentes de financiamiento potencialmente más costosas (por ejemplo, venta de activos).

# Medidas sobre control y rendición de cuentas

→ El PDL consagra la obligación de cumplir con **reglas fiscales regionales** para garantizar la sostenibilidad fiscal regional.

El diseño de la regla fiscal regional descansa en una serie de supuestos que el proyecto de ley incorpora:

- Las reglas deben estar consagradas a nivel legal, pero con **remisión reglamentaria para el detalle** especificando la metodología, definición de sus indicadores, procedimiento, etc.
- Se deben consagrar sanciones apropiadas por incumplimiento (suspensión de transferencias, limitación del gasto, **intervención del gobierno Central en la administración del GORE** respectivo, etc.).

# Medidas sobre control y rendición de cuentas

## → Mecanismos adicionales de responsabilidad fiscal:

- Obligación de confeccionar una **programación financiera de mediano plazo** (como art. 19 bis DL 1263) que obligue a programar las inversiones y ajustarse a la proyección para evitar déficits.
- **Prohibición para comprometer gastos que excedan marco presupuestario autorizado**, considerando un límite para comprometer presupuesto de inversión del gobernador siguiente.
- Se agrava la **responsabilidad para autoridades** con destitución en casos graves por mal manejo fiscal.

## → Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, entre otros:

- Se consagra la **obligatoriedad de contar con informe de auditorías externas** al final de una administración.
- Incrementar **los estándares de gestión financiera**, sometiendo a requisitos más exigentes para ciertos cargos dentro de la orgánica del GORE vinculadas con la administración financiera y de inversión.
- Exigencia en procesos de formulación de políticas de **instancias abiertas de consultas públicas**.
- Obligación de los GORE de **exhibir sus datos e información** en formatos que favorezcan su uso y procesamiento por los ciudadanos y creación de un **sistema integrado de información**.

# Proyecto regiones más fuertes y normas de la Ley de Administración Financiera del Estado

Temas DL 1.263	Proyecto Regiones más Fuertes
<b>Presupuesto</b>	Se excluye de 1.263 (ley de presupuestos) y aplica proceso dentro de institucionalidad regional. Agrega mecanismos de consulta y participación ciudadana
<b>Información financiera</b>	Mantiene 1.263
<b>Contabilidad</b>	Mantiene 1.263
<b>Control de legalidad</b>	Mantiene 1.263
<b>Crédito público</b>	Se permite endeudamiento con organismos internacionales para financiar inversiones, con autorización del Ministerio de Hacienda y de acuerdo a reglamento que incluye análisis de riesgo y límites
<b>Marco fiscal</b>	Agrega obligación de programa financiero de mediano plazo y establece obligación de adoptar regla fiscal definida por Hacienda
<b>Saldos líquidos</b>	Se pueden invertir en mercado de capitales previa autorización de Hacienda

