

Presentación Centro de Políticas Públicas, UC

# Proyecto de Ley de Financiamiento, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional, “Regiones más fuertes”

---

**Javiera Martínez Fariña**  
Directora de Presupuestos

19 de octubre de 2023

# Contenidos

- » Oportunidades de una descentralización responsable y lecciones de experiencia comparada
- » Proyecto de ley Regiones Más Fuertes
- » Consideraciones finales

» **¿Por qué Chile es un país centralizado? Oportunidades de una descentralización responsable**

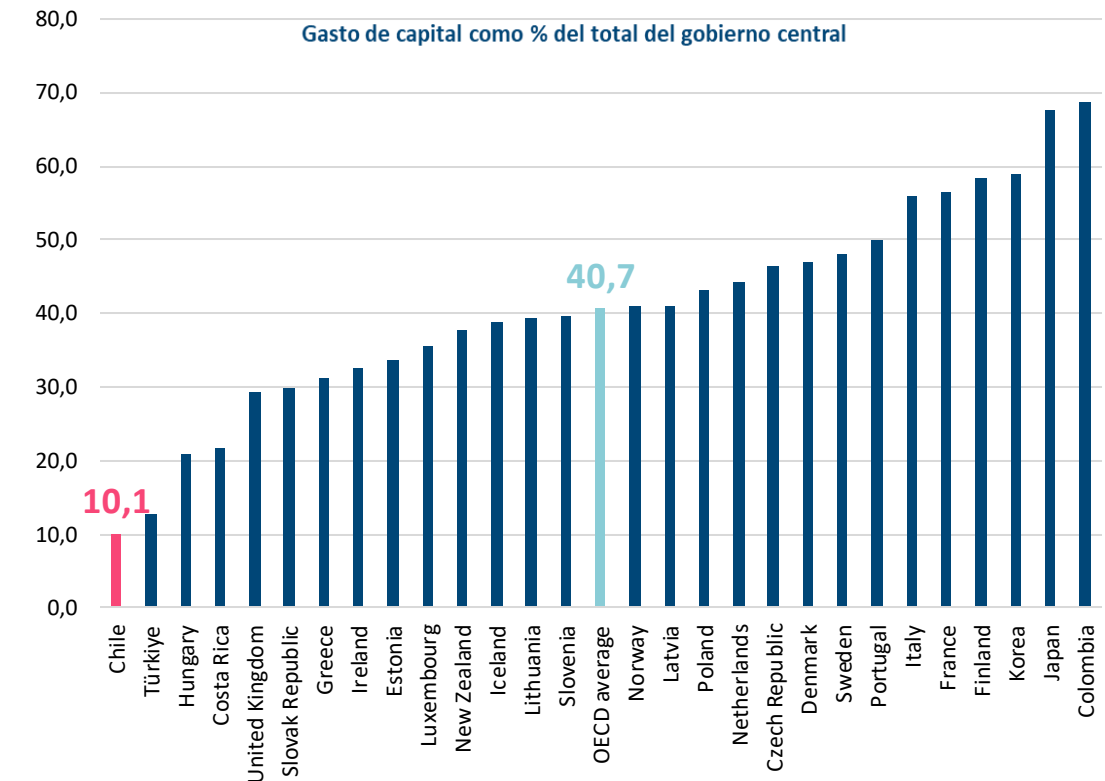
# Descentralización para el desarrollo del país

» Una agenda de descentralización que se haga cargo del **centralismo en Chile** cuando nos comparamos con otros países (figura derecha) debe entregar mayores recursos, autonomía y transparencia a la gestión de gobiernos regionales y municipales y garantizar un **mejor uso de los recursos** (ej., del Royalty a la Minería).

» El ingreso del PDL de Regiones Más Fuertes tiene por objetivo **fortalecer la capacidad fiscal de los gobiernos regionales**

- › **Acercar las decisiones a las personas:** reflejar las preferencias y así elevar el bienestar de las comunidades
- › **Capacidad de generar ingresos propios** para proyectos regionales
- › **Transparencia y rendición de cuentas** en la gestión de los recursos
- › **Cuerpo normativo permanente**

Por ejemplo, cuando vemos la inversión subnacional 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%.



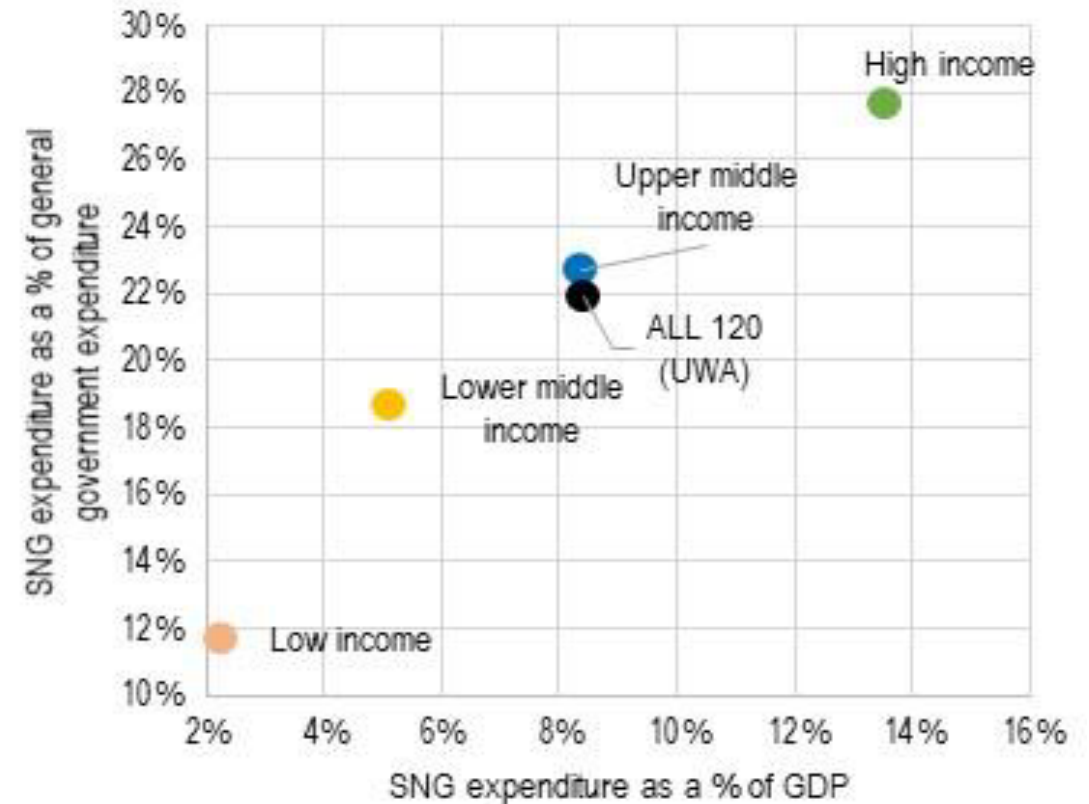
Fuente: OECD (2023), "Subnational governments in OECD countries: key data".

# Descentralización para el desarrollo del país

» Los procesos de descentralización contribuyen a la generación de ventajas comparativas en los distintos niveles subnacionales.

- » La **experiencia comparada** muestra que la descentralización puede conducir a la eficiencia del sector público, la democratización y la estabilidad política (Faguet, 2014).
- » Por ejemplo, mayores niveles de **descentralización del gasto público** están **positivamente correlacionados con mayores niveles de ingresos** de los países (figura derecha, OCDE, 2020)
- » También tiene el potencial **de aumentar la productividad** y la capacidad de implementar **políticas de desarrollo regional más efectivas**, ya que los actores regionales están en mejor pie para identificar políticas regionales que respondan a las necesidades locales.

Gasto público subnacional (como % del gasto Gobierno General y % del PIB) por nivel de ingreso (2020)



Fuente: 2022 Synthesis Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment

# Descentralización para el desarrollo del país

- » Una descentralización efectiva, que aproveche el potencial competitivo de las regiones debería ser parte de los **esfuerzos por elevar la productividad y el potencial de crecimiento del conjunto del país** (BID, 2022).
- » **Chile podría elevar su potencial de crecimiento con una política territorial y descentralizadora más activa**, para aprovechar el pleno potencial de las áreas metropolitanas y elevar el crecimiento de las regiones rezagadas.
  - › Asimismo, la descentralización tiene gran importancia para la **equidad, la inclusión y la cohesión social**.
  - › El potencial económico de la descentralización ha sido tradicionalmente subestimado. Para impulsar una descentralización más efectiva, dadas las limitaciones de recursos, el Estado debe reconocer las **ventajas comparativas de las regiones**.
  - › Agiliza la gestión del Estado.

# Experiencia y buenas prácticas comparadas

- » En términos de **experiencia internacional**, cuando se analizan los procesos de descentralización de los últimos 30 años se logra identificar una serie de “buenas prácticas”, y que el PDL incorpora, para el diseño de reformas exitosas para la descentralización fiscal (OCDE, 2018).
- » Establecer un **régimen claro de las responsabilidades asignadas** a los diferentes niveles de gobierno.
  - » Un **financiamiento coherente con las responsabilidades** de los GSN. En el caso de Chile, estas medidas apuntan a una mejor regulación de los fondos actuales y futuros desde el Gobierno Central.
  - » Tener medidas para **fortalecer la autonomía fiscal subnacional** para mejorar la **rendición de cuentas**.
  - » **Habilitar a los GSN para generar ingresos propios** más allá de las transferencias y desarrollar otras fuentes de ingresos para tener una canasta equilibrada de ingresos.
  - » **Sujetar a los GSN a regulaciones y reglas fiscales exigentes para garantizar la disciplina y la sostenibilidad fiscales**. En este caso, se verá que también constituye un eje central del PDL.

# Lecciones del proceso colombiano

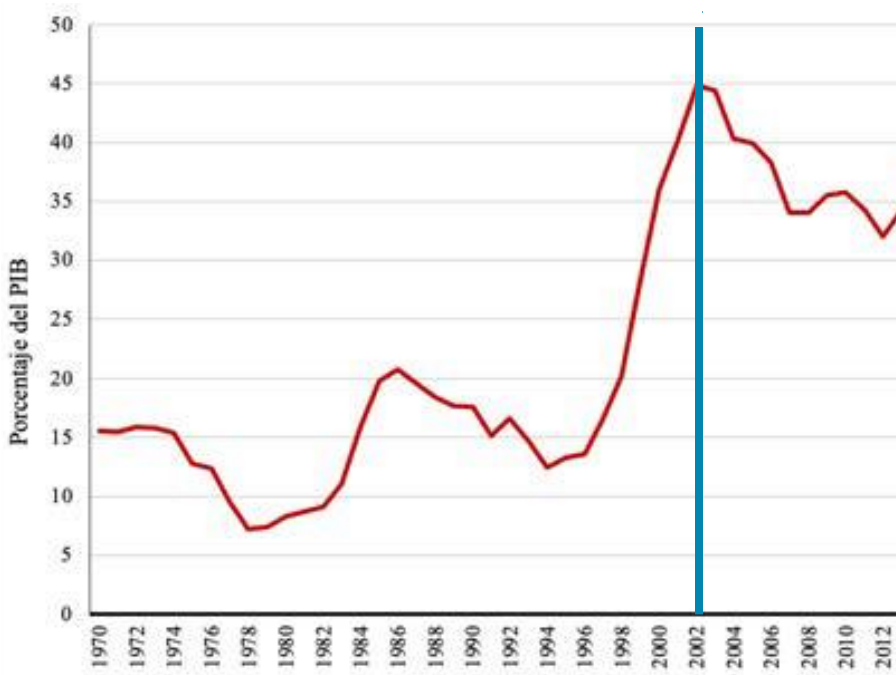
- » Durante el **siglo XX Colombia tuvo un sistema fiscal centralizado**. El Gobierno nacional era el que concentraba la mayor parte de los gastos. El proceso de descentralización fiscal se profundizó con la promulgación de la Constitución de 1991.
  
- » Una de las grandes **lecciones del proceso colombiano** fue que **no estableció inicialmente reglas de sostenibilidad de las finanzas** de los gobiernos subnacionales.
  - › Esto llevó a **aumentos acelerados en los niveles de deuda, gasto y déficit** en los gobiernos subnacionales durante la década de 1990 (Sánchez y Zenteno, 2011).
  
- » Frente a esta crisis fiscal, a finales de los noventa e inicios de los 2000 se dictaron una serie de **medidas de responsabilidad y disciplina fiscal** enfocadas principalmente en:
  - › Regulación al crédito territorial (Ley 358 de 1997)
  - › Fortalecimiento de los ingresos propios (Ley 488 de 1998)
  - › Control del gasto (Ley 617 de 2000)
  - › Ley de responsabilidad fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819 de 2003)



# Lecciones del proceso colombiano

En general, la literatura coincide en afirmar que la situación actual de los GSN indica que han sido exitosos en la reducción del gasto y la deuda, mantener el déficit bajo control, especialmente desde los cambios introducidos a inicios de los 2000 como se observa en las figuras siguientes:

Deuda del Gobierno nacional central (GNC), 1970-2012 (% del PIB)



Deuda total en los gobiernos subnacionales, 1990-2013 (% del PIB)



Fuente: Pérez-Valbuena, et. Al. (2021). Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19. Banco de la República, número 297

## » Proyecto de ley Regiones Más Fuertes

# Ejes del proyecto de ley



## Control y rendición de cuentas

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



## 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.

# Medidas sobre control y rendición de cuentas

- » El PDL consagra la obligación de cumplir con **reglas fiscales regionales** para garantizar la sostenibilidad fiscal regional.
  - › Las reglas deben estar consagradas a nivel legal, pero con **remisión reglamentaria para el detalle** (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**, etc.).
  
- » 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.

# Medidas sobre control y rendición de cuentas

» 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**.

# Modificaciones sobre fuentes de ingresos

- » El establecimiento de **nuevas fuentes de ingresos propios** como posibilidad de fijar tasas dentro de márgenes definidos en la ley y aplicación de derechos, permisos por concesiones de bienes nacionales, entre otros.
  - › El PDL establece la posibilidad de tasa local por 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**.
  - › El PDL **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 u otras leyes **se determinarán mediante una norma de carácter general** que deberá contar con el acuerdo del consejo regional
  - › Los derechos regionales que un GORE establezca deberán relacionarse con sus funciones y atribuciones. Los ingresos por estos derechos deberán destinarse al **financiamiento de proyectos de desarrollo de la región**.
  
- » Modificaciones a los fondos actuales: FNDR, Desarrollo y Productividad, Fondo de Equidad Interregional, entre otros.

# Modificaciones asociadas a la regulación del gasto

- Establece la regulación del **nuevo sistema presupuestario**. El **nuevo sistema presupuestario** para los GORE se sitúa en un nivel intermedio entre un servicio público centralizado y el modelo de empresas públicas:
  - **Nuevo ciclo presupuestario** específicas del sistema presupuestario de los GORE.
  - **Fortalecimiento del proceso del ARI** (Anteproyecto Regional de Inversiones) y del **PROPIR** (Programa Público de inversiones Regionales).
  - 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.
  - Inclusión Sistema Monitoreo y Evaluación - MDSyF
  
- Materializar en una norma permanente las habilitaciones generales que ya les dio su ley orgánica y las sucesivas Leyes de Presupuestos.

# 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** (ratios de deuda e ingresos; servicio de deuda e ingresos, etc.).
  - › Categorización de los GORE por **perfiles de riesgo** y que restringen las condiciones del endeudamiento.
  - › Consagrar medidas de **reestructuración de la deuda y esquemas de insolvencia** 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.



# Tramitación del proyecto de ley

- » El Ejecutivo y la comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados conformaron una mesa técnica de trabajo con los equipos técnicos del **Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) y asesores de todos los parlamentarios de la Comisión.**
- › El objetivo fue desarrollar un **trabajo conjunto para acordar mejoras y modificaciones al proyecto de ley** a través de indicaciones.
  - › Se llevaron a cabo **12 reuniones de trabajo en un mes.**
  - › Se acordó presentar **más de 20 temas para indicaciones** sobre las siguientes materias:
    - › Restricción de la aplicación del DL 1263 (para clarificar el objetivo, el rol de Contraloría General de la República, el sistema contable, etc.).
    - › Modificaciones al ciclo presupuestario de los GORE.
    - › Limitación al endeudamiento y demás facultades financieras (incluyendo la regla fiscal regional).
    - › Reforzamiento de los mecanismos de control.
    - › Entre otros.

## » Consideraciones finales

## Consideraciones finales: Urgencias y desafíos

- » La urgencia de una norma permanente que defina el quehacer fiscal de los Gobiernos Regionales y como materializan su política pública. La propuesta del Ejecutivo no solo busca lo anterior, sino que lo hace mediante la fijación de altos estándares internacionales.
- » La urgencia de descentralizar el país para aprovechar mejor las capacidades, sobre todo productivas, a lo largo de las regiones. La propuesta del Ejecutivo lo materializa acompañado de agilidad, simpleza y rendición de cuentas.
- » El desafío de aprender de la experiencia internacional y de la propia: evitar la captura política y el caudillismo, encontrar la adecuada coordinación multinivel, precaver la disciplina fiscal.

Presentación Centro de Políticas Públicas, UC

# Proyecto de Ley de Financiamiento, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional, “Regiones más fuertes”

---

**Javiera Martínez Fariña**  
Directora de Presupuestos

19 de octubre de 2023