

EVOLUCION DE LA DESCENTRALIZACION FINANCIERA EN LAS ULTIMAS DECADAS EN CHILE¹

EVOLUTION OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN RECENT DECADES IN CHILE

Luis Riquelme Contreras* - José Parada** - Francisco Ramírez***

Resumen

Los Gobiernos subnacionales en Chile se componen de 361 instituciones (16 Gobiernos Regionales y 345 municipios). Dentro de las últimas décadas se han producido importantes avances, graduales, en el ámbito de la descentralización fiscal, destacando en el caso de los Gobiernos Regionales, la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y más recientemente, y tal vez la más relevante asociada con la N°21.073, que determina la creación del cargo de Gobernador Regional elegido a partir de 2021 mediante el mecanismo de votación ciudadana. Por último, la ley de presupuestos del año 2022 contiene importantes cambios en la estructura presupuestaria de los Gobiernos Regionales y en sus flexibilidades presupuestarias, iniciando cambios en los presupuestos regionales coherentes con la nueva situación de estos. La descentralización financiera es un proceso gradual, que en el caso chileno ha mostrado avances, quedando camino por recorrer. El paso siguiente, en el mediano plazo, con seguridad será profundizar las transferencias de competencias que ya han comenzado, debate por los impuestos regionales, comenzando tal vez con impuestos verdes. Al respecto, la evidencia internacional muestra que cada país debe adecuarse a su propia historia.

Palabras Claves: Descentralización financiera, gobiernos regionales, proceso gradual.

Abstract

Subnational governments in Chile are comprised of 361 institutions (16 Regional Governments and 345 Municipalities). Within the last decades, important advances have been made, gradually, in terms of fiscal decentralization, standing out for Regional Governments the creation of the National Fund for Regional Development (FNDR - *Fondo Nacional de Desarrollo Regional*) and more recently, and possibly the most relevant, related to N°21.073 determining the creation of a Regional Governor elected since 2021 through citizen vote. As a final point, 2022 budget law contains important changes concerning the Regional Government budgetary structure and flexibility, introducing changes in regional budgets coherent with their new context. Financial decentralization is a gradual process and, in Chilean case, advances have been made, remaining a long way to go. The next step, in the medium term, will certainly be deepening the shift of powers that has already began and regional taxes, possibly starting with green taxes. In this regard, international evidence demonstrates each country must adapt to its own history.

Keywords: financial decentralization, regional government, gradual process

Recibido: 09 de enero de 2022 / Aceptado: 06 de mayo de 2022

¹ Las ideas planteadas por los autores no representan necesariamente a las instituciones en que trabajan. Los autores agradecen el aporte del Sr. Christian Labarca

* Ingeniero Comercial con Mención en Economía y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Jefe del Sector Presupuestario Interior - Descentralización en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres) y docente en el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) y en la Facultad de Economía y Negocios (FEN) de la Universidad de Chile. Correo: lariquelmec@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2789-3078>

** Administrador Público de la Universidad de Chile. Analista del Sector Presupuestario Interior - Descentralización en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres). Docente en la Universidad Central y Universidad San Sebastian. Correo: jpanparia@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0917-9268>

*** Ingeniero Civil Industrial. Analista Presupuestario en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres) y docente en el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile. Correo: fcrmir@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6037-1810>

1. Introducción

El presente documento tiene como objetivo describir la evolución de la descentralización financiera en Chile en las últimas décadas (a partir de 1974), con énfasis en los Gobiernos Regionales. Lo anterior, comenzado con la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y terminando con la Ley de Presupuestos del año 2022, que contiene cambios en lo concerniente a los Gobiernos Regionales, en términos de su estructura y flexibilidades presupuestarias.

Todas estas reformas han significado fortalecimiento de las dotaciones, mayor autonomía y flexibilidad presupuestaria, y tal vez la más relevante, la elección por votación ciudadana de las autoridades regionales, quedando mucho camino por recorrer: fortalecer el proceso que recién comienza asociado con transferencias de competencias; aplicación de impuestos regionales comenzando tal vez con impuestos verdes; seguir fortaleciendo los equipos regionales, entre otros.

El trabajo comienza con un contexto general de los Gobiernos Subnacionales de Chile y su situación respecto de otros países, en cuanto a su cantidad y nivel de gasto público.

A continuación, se presentan los procesos de descentralización financiera de Perú, Argentina, Colombia y Paraguay. Posteriormente se analizan los principales hitos de la descentralización financiera en el país (en opinión de los autores) de las últimas décadas. Para finalizar con las conclusiones y desafíos, donde queda establecido el debate para los próximos años sobre las rentas regionales.

2. Desarrollo

La descentralización como política de desarrollo territorial tiene diferentes ámbitos de aplicación: administrativa, fiscal y política.

La OCDE define descentralización como la “transferencia de poderes y responsabilidades desde el nivel del gobierno central a las autoridades electas al nivel subnacional (gobiernos regionales, municipalidades, etc.) de manera que tengan cierto grado de autonomía” (OECD, 2019) Lo anterior cubre tres dimensiones que se encuentran relacionadas entre sí: administrativa, fiscal y política.

La descentralización administrativa dice relación con la redistribución de los mencionados poderes y responsabilidades para la provisión de los diferentes servicios públicos a través de los diferentes niveles de gobierno (World Bank, 2021). O dicho de forma, se asocia con transferencia de responsabilidades como planeación, financiamiento y gestión de ciertas funciones (Letelier y Ormeño, 2018).

Por su parte, la descentralización fiscal (financiera) tiene relación con una mayor autonomía en el gasto y la capacidad de generar recursos propios por parte de los gobiernos subnacionales (Letelier y Ormeño, 2018). Se refiere al poder de decisión de los Gobiernos Subnacionales en cuanto a gastos, ingresos y financiamiento (BID, 2018).

Finalmente, la descentralización política tiene que ver con una relación de poder que sea más bien equitativa y horizontal entre los incumbentes (Ezcurra & Rodríguez-Pose, 2013). Se resume en responder la pregunta ¿quién lo decide? La respuesta, si se basa en el

nivel central o los gobiernos subnacionales, indicará si es más o menos descentralizado (Treisman, 2002). Asimismo, se puede entender como el grado de autonomía de los Gobiernos Subnacionales para elegir autoridades (Letelier y Ormeño, 2018).

El presente trabajo se enfoca en la descentralización fiscal revisando y su evolución en diversos países del mundo y en el caso de Chile. Lo anterior es relevante en la actualidad ya que en los últimos años se han llevado a cabo hitos importantes en materias de descentralización, destacando la elección de los Gobernadores Regionales mediante el mecanismo de votación popular.

En este camino vienen nuevos desafíos que podrían ser de rápida implementación o seguir el camino recorrido por otros países, de forma gradual.

En el caso chileno los Gobiernos Subnacionales se componen de los gobiernos regionales y los municipios.

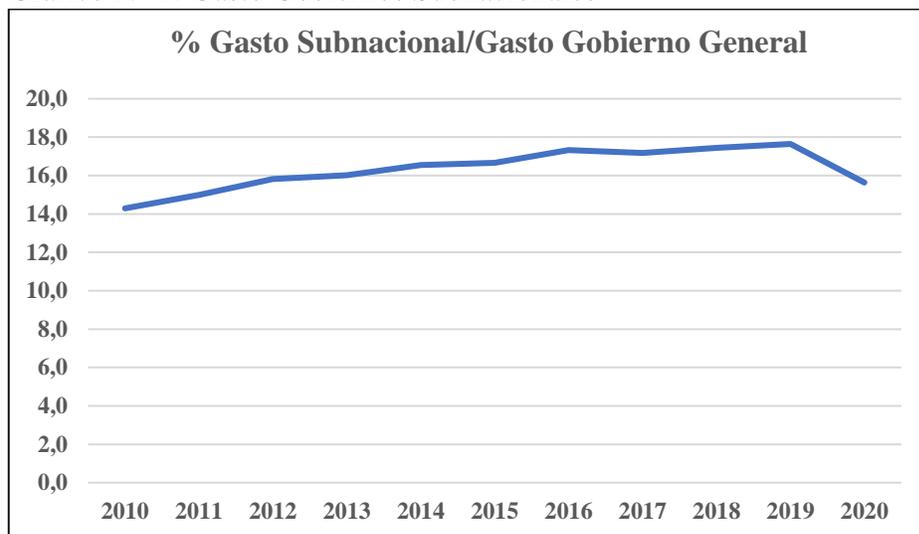
Cuadro N° 1: Estructura Gobiernos Subnacionales (2015)

País	N° Gobiernos Intermedios	N° Gobiernos Locales	Total Gob. Subnacionales
Argentina	24	2.218	2.242
Bolivia	9	339	348
Brasil	17	5.570	5.587
Chile	16	345	361
Colombia	33	1.101	1.134
México	32	2.464	2.496
Paraguay	18	254	272
Perú	26	1.871	1.897
Rep. Dominicana	32	392	424
Uruguay	19	112	131
Venezuela	23	337	360

Fuente: BID (2015 excepto Chile que corresponde a 2022).

En términos de los recursos destinados a los Gobiernos Subnacionales, en el caso de Chile, estos abarcan alrededor del 15,6% del Gasto del Gobierno General y 5% del PIB (según cálculos propios sobre la base datos de DIPRES, SINIM y la OCDE)).

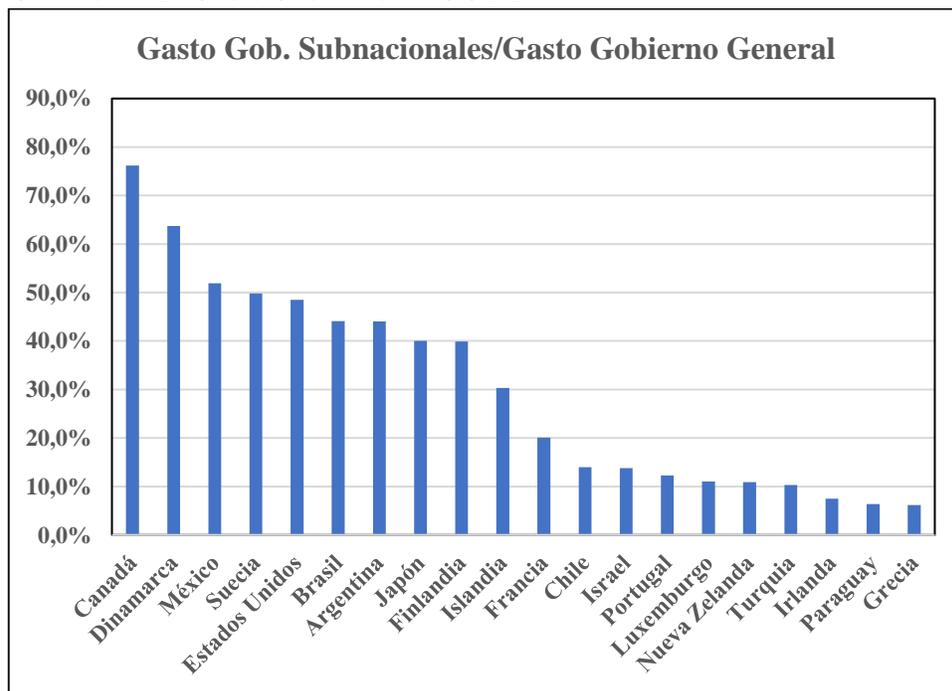
Gráfico N° 1: Gasto Gobiernos Subnacionales



Fuente: Elaboración propia según datos de Dipres, SINIM y OCDE (2010-2020).

En términos internacionales, si bien el gasto en los Gobiernos Subnacionales es uno de los más bajos de la OCDE, supera a países tales como Portugal, Israel o Nueva Zelanda.

Gráfico N° 2: Gasto Subnacional OCDE



Fuente: OCDE (2017), para Argentina y Brasil se utilizó dato del BID (2015).

En los últimos años se han producido reformas legales en Chile destinadas a profundizar el proceso de descentralización fiscal tales como la Ley N°21.074 de fortalecimiento regional, la Ley N°21.073 que determinó la elección por votación popular

de los Gobernadores Regionales, así como cambios en la estructura presupuestaria a partir del año 2022.

En el presente trabajo se analizaron algunas experiencias internacionales de descentralización fiscal y los mecanismos de convergencia entre los territorios creados por los gobiernos. En base a lo anterior se detallan los principales avances en Chile en este ámbito, así como los desafíos a futuro.

2.1.- Descentralización Fiscal: Algunas Experiencias internacionales

A continuación, se presentan algunas experiencias en el camino de la descentralización fiscal en diversos países de la región.

2.1.1 Perú

La población de Perú asciende a 32.97 millones de habitantes (Banco Mundial, 2020). De acuerdo con el artículo 43 de la Constitución Política de dicho país, el gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes.

En términos administrativos, se divide en regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados. Los gobiernos subnacionales totalizan 1.897 organismos, de los cuales 26 corresponden a los gobiernos regionales.

Los gobernadores regionales y los alcaldes son elegidos mediante elecciones ciudadanas cada 4 años (Ley N° 26.864).

El actual proceso de descentralización se remonta a 1989, cuando se crearon 12 regiones autónomas que, sin embargo, nunca fueron implementadas y no llegaron a contar con recursos propios. En el año 1992, se crean los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada uno de los departamentos.

Posteriormente, en el año 2002 se dictó la Ley de Base de la Descentralización que estipuló los principios, objetivos y criterios del proceso de descentralización, además de establecer las competencias de los tres niveles de gobierno. La ley se hizo cargo de los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales, los planes y presupuestos concertados y participativos y las relaciones de gobierno entre los tres niveles, a la vez que estableció las juntas de Coordinación Interregional, que son una instancia de articulación regional que agrupa a gobiernos regionales que comparten un mismo espacio geoeconómico, manteniendo su autonomía política y administrativa.

El año 2003 se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades que estableció la organización, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades, además de normar las relaciones entre municipalidades y los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

En cuanto a la institucionalidad de la descentralización, en su momento existió un Consejo Nacional de Descentralización, que fue eliminado en el año 2007. Su misión era conducir, ejecutar, monitorear y evaluar las transferencias de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos regionales y locales.

El proceso de descentralización quedó a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, de donde depende la Secretaría de Descentralización. Esta secretaría es la

instancia articuladora de la descentralización que actúa como un órgano consultivo y cuenta con un Consejo de Coordinación Intergubernamental integrado por representantes de los distintos niveles de gobierno.

El gobierno central efectúa alrededor del 58,1% de los gastos y recauda el 95,2% de los recursos. Los gobiernos subnacionales materializan alrededor del 41,9% del gasto (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018). Asimismo, los gobiernos subnacionales en Perú tienen la posibilidad de endeudarse con límites respecto de sus ingresos (CEPAL, 2011).

Dentro de los recursos asignados desde el Gobierno Central a los gobiernos subnacionales, destaca el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) que se constituye con los recursos de todos los proyectos de inversión de alcance regional, y de los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones. (Ley N° 27.783). Así como los montos que define la Ley de Presupuesto del Sector Público (D.L. 955).

Se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones (Ley N° 27783, Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, 2002).

El proceso de descentralización en Perú muestra avances significativos en las últimas décadas, especialmente desde la creación de los Gobiernos Regionales. De acuerdo con Serrano y Acosta (www.risimp.org, 2011) este rápido proceso de descentralización ha tenido dificultades asociadas con la poca capacidad de los Gobiernos Regionales de generar proyectos políticos en sus territorios.

Según Eduardo Ballón (2017), este proceso fracasó por la corrupción y recalca que en la historia de Perú se han producido 5 o 6 intentos de descentralización y todos han fracasado.

El Banco Interamericano del Desarrollo (2007), ha detectado una serie de problemas de diseño que han afectado el proceso de descentralización en Perú:

- La desagregación de los Gobiernos Subnacionales en Perú es muy amplia, dificultando la viabilidad fiscal.
- La normativa de ese país hace muy simple la creación de nuevos Gobiernos Subnacionales. Esto puede complicar el orden fiscal y la organización de la estructura de gobierno del país.
- Dificultad en la rendición de cuentas dado el ordenamiento de la normativa subnacional del país.
- Se han transferido competencias, pero no responsabilidades de gasto.
- Existencia excesiva de fondos y transferencias hacia los gobiernos regionales, que además no cumplen con el objetivo de compensación interregional.

2.1.2- Colombia

La República de Colombia está ubicada al noroccidente de América del Sur, tiene una superficie de 2.070.408 km con una población de 50,88 millones habitantes (Banco Mundial, 2020). De acuerdo con la Constitución de 1886 este país fue definido como un estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente. Transcurrido

cierto período de tiempo y con ello múltiples situaciones políticas y sociales, se generaron diversas demandas al estado por mayor participación. Como consecuencia de lo anterior, a fines de los ochenta, se aúnan esfuerzos para presionar por una nueva constitución la que derivó en la de 1991 y que aceleró el proceso de descentralización acompañado de un mayor porcentaje de ingresos a los municipios y departamentos.

Colombia está organizada en 32 departamentos descentralizados y el distrito capital de Bogotá, sede de Gobierno Nacional. Estos departamentos son autónomos y están a cargo de un Gobernador acompañado de una asamblea de diputados, todos definidos en elecciones populares.

Los departamentos se componen de municipio, que constituyen un segundo nivel de división administrativa. Colombia posee 1.122 municipios² con autonomía política fiscal y administrativa de acuerdo con su constitución y las respectivas leyes que los regulan.

Como se indicó la descentralización territorial de este país se originó por problemas internos pero coincidió con factores externos como la liberación de los mercados, diversificación de las economías, convertir las regiones en centros de desarrollo económico, evitar la concentración de la actividad y por ende de la población en las grandes ciudades.

Los objetivos tenidos en consideración para el proceso de descentralización es que las unidades territoriales gocen de mayor autonomía del Gobierno Nacional para la gestión de sus intereses, con derecho a gobernarse por autoridades propias y administrar sus recursos para el cumplimiento de sus funciones. En este contexto, se pretenden obtener mayores logros en materias de provisión de infraestructura de bienes y servicios locales, niveles mínimos de educación, salud, agua potable y saneamiento, etc.

Para los propósitos comentados ha sido necesario precisar funciones entre niveles de gobierno, definir fuentes de financiamiento y responsabilidad política.

De esta manera a los municipios no solo les corresponden los temas de infraestructura sino que también preocuparse del pago de personal de salud, de educación, y pagos de subsidios en beneficio de la población. A los departamentos la administración de los servicios de salud, y educación. El nivel nacional conserva las funciones de planificación, determinación de las políticas públicas, la regulación, entre otras que afectan al país en su conjunto.

Respecto de las fuentes de financiamiento al nivel nacional le corresponden los ingresos públicos por impuestos a la renta, impuesto al valor agregado y al comercio exterior. A los municipios y departamento los ingresos derivados de impuestos típicos de municipios; impuesto predial, de la industria y comercio (patentes licencias) y a los departamentos, ingresos derivados de impuestos a los cigarrillos, cervezas y licores. Con el incremento del proceso de descentralización también se incrementaron las transferencias desde el nivel nacional. Cabe señalar que en esta nación, y como otra fuente de ingresos, los gobiernos municipales y departamentales tiene autorización para endeudarse internamente, hasta un máximo del 30% de sus disponibilidades ordinarias.

Además, en materias de financiamiento, el gobierno colombiano cuenta con el Fondo Nacional de Regalías (FNR), creado el año 1994, y que consiste en la realización de

² Codificación de la División Político-Administrativa (DIVIPOLA), 2012.

transferencia a los municipios y departamentos para financiamiento de actividades relacionadas con promoción de la minería, cuidado del medio ambiente y en general proyectos de inversión regional (parecido al FNDR de Chile). A diferencia de Chile se debe postular a los fondos con proyectos de inversión.

Por último, la Ley N° 1.625 (2013) define una entidad administrativa denominada “áreas metropolitanas”, que se componen actualmente por (reconocidas y configuradas):

- Area Metropolitana del Valle Aburra
- Area Metropolitana de Bucaramanga
- Area Metropolitana de Barranquilla
- Area Metropolitana de Cúcuta
- Area Metropolitana de Centro Occidente
- Area Metropolitana de Valledupar

2.1.3.- Argentina

La población de Argentina según el Banco Mundial, en el año 2019, estimó la población de Argentina en 44.938.712 habitantes. De acuerdo con el artículo primero de la Constitución Política del año 1853 de este país, se establece que este gobierno es representativo republicano federal, y se organiza según el principio de separación de poderes.

En términos administrativos según la reforma constitucional del año 1994, tiene 2.242 gobiernos subnacionales, incluyendo 24 jurisdicciones, 23 Provincias y una Ciudad Autónoma, en un segundo nivel existen departamentos, partidos y comunas.

Un estado federal es un estado descentralizado al menos en un primer nivel. En Argentina las provincias anteceden a la Nación en el sentido constitucional que ésta sólo posee las atribuciones que aquéllas deleguen de manera explícita.

El proceso de descentralización desde mediados de la década del 1970 a la fecha se ha realizado con traspaso de competencias y responsabilidades desde el nivel central a las provincias, pero no ha estado acompañado de igual magnitud por traspaso de recursos. En términos fiscales el panorama predominante es el de una relativamente avanzada descentralización del gasto, especialmente en el terreno de la política y los servicios sociales, junto con la persistencia de una marcada centralización de los ingresos. Se mantiene en efecto una fuerte dependencia de los estados provinciales respecto de los recursos recaudados por el gobierno nacional. Sólo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recauda más de 90 por ciento de sus ingresos. Hay una decena de estados provinciales (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego, Río Negro y Mendoza) que recaudan entre uno y dos tercios de sus ingresos totales, mientras el resto lo hace en menos de un tercio, e incluso dos provincias (La Rioja y Formosa) dependen en más de 90% de recursos transferidos desde el estado nacional.

La dependencia de recursos coparticipables provenientes del estado federal es menos aguda para las provincias que perciben regalías por la explotación de recursos minerales, pero en este caso el nivel y la sustentabilidad de esta fuente de ingresos está directamente ligada a la política de las empresas en cuyo beneficio se privatizó la actividad,

y del marco normativo general definido por el estado federal en el momento de efectuarse la privatización.

El gobierno central efectúa alrededor del 54%³ de los gastos de los recursos. Los gobiernos subnacionales el materializan alrededor del 46% del gasto, desagregado en gasto provincial 38% y Municipal de 8%. Asimismo, tienen facultades para endeudarse con ciertas restricciones referidas a los ingresos corrientes (CEPAL, 2018).

El pilar central del financiamiento Provincial de Argentina está dado por la Ley N°23.548 que establece el Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias, a partir del 1° de enero de 1988.

Esta ley posee una estabilidad especial ya que se trata de una “ley convenio”⁴ estableciendo en la reforma del año 1994 al Congreso la facultad de legislar en materia de coparticipación de impuestos y además debe contar con la aprobación de las provincias.

El federalismo fiscal presenta las siguientes falencias (Morado 2013):

- Falta de correspondencia fiscal, definida como la relación entre gastos y recaudación local, cada nivel de gobierno debe recaudar de acuerdo con lo que pretende gastar, por lo cual proponen vincular lo máximo posible los tributos con la capacidad local de recaudación.
- Desincentivos a la recaudación de recursos propios: las provincias son muy dependientes de las transferencias por coparticipación, sino se endeudan, pero no hacen esfuerzo por recaudar más, ya que no tienen ningún incentivo para hacerlo.
- Incentivos a la expansión del gasto: mientras más reciben, más gastan. No hay control ni restricciones al gasto.
- Prociclicidad de la recaudación y por ende del gasto: en épocas de bonanza se gasta más y en épocas de recesión se gasta menos. Esto debería ser a la inversa, generando fondos anticíclicos en las épocas de abundancia, para enfrentar las épocas de crisis.
- Falta de equidad vertical y horizontal

2.1.4.-Paraguay

La República del Paraguay está situado en la zona central de América del Sur, tiene una superficie de 406 752 km² y es el quinto país más pequeño de América del Sur, cuenta con una población de 7,1 millones de habitantes (Banco Mundial, 2020). Es un Estado unitario, y su territorio se compone por un distrito capital más 17 departamentos, su capital está en la ciudad de Asunción.

Paraguay, está organizado en forma de Estado Unitario, confirmado en la Constitución de 1992, que asegura la división de poderes. De acuerdo a este texto constitucional, se constituye como un Estado de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado.

El presidente es el jefe de estado y/o jefe de gobierno. Tiene, entre otras atribuciones, la facultad de nombrar y remover a sus ministros, quienes están a cargo de sus

³ BID, 2016, Alberto Porto, Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina.

⁴ En la constitución política de Argentina, Artículo 75 en su segundo inciso establece que “La ley convenio” tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

respectivas carteras que, bajo la dirección del presidente de la República, promueven y ejecutan las políticas públicas, en las diversas competencias.

El gobierno de cada departamento es ejercido por un gobernador y por una Junta Departamental, electos por voto directo de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales, y duran cinco años en sus funciones. El gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional. El gobierno de los Municipios está a cargo de un intendente y de una Junta Municipal, electos popularmente.

Los 17 departamentos de Paraguay constituyen la primera división política administrativa del país. De esta manera, en su región oriental se concentran 14 de ellos y la occidental 3. A ellos se suma la capital que es un distrito, pero que para efectos censales es considerada como un departamento. El país cuenta, además con 254 municipios que equivalen a distritos, más Asunción, y a su vez están divididos en áreas urbanas y rurales.

La Constitución de 1992 le reconoce a los departamentos y distritos la autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, esto se refleja especialmente en los impuestos territoriales.

El financiamiento de los gobiernos subnacionales corresponde a:

- Generación de recursos propios, sean impuestos o ingresos no tributarios (royalties, tasas municipales, derechos, etc.)
- Transferencias intergubernamentales
- Deuda

Existen transferencias especiales a gobiernos subnacionales específicos como las compensaciones a las municipalidades del departamento de Canindeyú por la desaparición de las cataratas Saltos del Guairá como consecuencia de la construcción de la represa de Itaipú. En este último caso, la Entidad Binacional Itaipú (EBI) genera ingresos para Paraguay a través de los royalties, que consisten en fondos transferidos a Paraguay por la utilización del potencial hidráulico del río Paraná para la producción de energía eléctrica en la represa. Además, por cesión de energía, que corresponde a la compensación por la comercialización de la energía no utilizada en el país, que se vende al mercado brasileño.

Estos recursos son depositados en la cuenta del Ministerio de Hacienda, en el Banco Central del Paraguay (BCP). Desde 1989, los recursos provenientes de los royalties son transferidos al Estado paraguayo, mientras que la canalización de los fondos adicionales en concepto de compensación por cesión de energía se inició recién en el 2011.

En Paraguay existen dos normativas claves que disponen el sistema de distribución de los recursos provenientes de las hidroeléctricas Itaipú y Yacyretá. Por un lado, la Ley N° 3984/2010, que establece la distribución y depósito de parte de los denominados “royalties” y “compensaciones debido al territorio inundado” a los gobiernos departamentales y municipales.

Al respecto, la normativa estipula que anualmente el 50% de los recursos debe ser canalizado a la Administración Central, el 5% a las gobernaciones afectadas y no afectadas por la construcción de las represas Itaipú y Yacyretá. Además, se contempla que los municipios afectados recibirán el 15% y el 25% los no afectados.

Por último, el informe CEPAL “Descentralización fiscal: el caso paraguay” - Series de CEPAL, respecto del proceso de descentralización realiza el siguiente análisis de la situación de Paraguay en estas materias:

“Las transferencias que el gobierno central normalmente realiza hacia el sector público se limitan a la provisión de recursos para algunas de sus entidades descentralizadas. El modesto resultado hasta ahora mostrado en la experiencia paraguaya, en parte es lógico, si se considera la propia insipiente del proceso, pero también se relaciona con la poca efectividad en la asignación de competencias y funciones en el campo operativo. Al respecto, se puede observar que los servicios públicos básicos y los gastos relacionados a los sectores sociales continúan bajo el manejo del Gobierno Central. Los servicios sociales permanecen con cierta exclusividad bajo los Ministerios y los servicios básicos siguen operando dentro del esquema de Entidades Descentralizadas del Gobierno Central. Prevalece una muy baja asignación de responsabilidades de gasto a nivel de gobiernos subnacionales, así como una limitada capacidad del gobierno central para enfrentar los gastos en servicios públicos. Situación ésta que se deriva tal vez más directamente de las propias condiciones económicas del país que de una limitada voluntad política, pero que puede poner obstáculos al proceso de descentralización. El reciente proceso de descentralización fiscal en el Paraguay tiene superados importantes aspectos estructurales pero todavía se encuentra funcionando en un modesto nivel de actividades y recursos” (CEPAL: “Descentralización Fiscal: el caso paraguay, 1996)

2.2.-Descentralización Fiscal en Chile

2.2.1.-Antecedentes

A lo largo de la historia reciente del país ha habido avances en el ámbito de la descentralización. Por ejemplo, la Constitución de 1925 incorporó las Asambleas Provinciales. También en 1974, cuando se dio comienzo a un proceso de reforma administrativa, creándose la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). En dicha instancia se crearon 13 regiones, incluyendo una Región Metropolitana. Luego, en la década de los noventa, se crearon los gobiernos regionales.

Con todo, el diagnóstico sobre el nivel de descentralización en Chile era hasta hace muy pocos años, tan solo una década atrás, deficiente, con un Estado muy centralizado.

Sin embargo, se han abordado reformas en lo más reciente que, aunque con poco historial de existencia, parecen avanzar en la dirección correcta para un proceso de descentralización fiscal sostenible (Martínez-Vazquez y Korczyk, 2020). Cabe en especial destacar tanto la Ley N°21.073, que Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Otros Aspectos, como la Ley N°21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización del País, que generan un marco apropiado para la descentralización fiscal, administrativa y democrática, aun cuando todavía persisten desafíos para su implementación (Irrázaval y Rodríguez, 2018).

Asimismo, el Poder Ejecutivo ingresó en septiembre del año 2020 al Parlamento un proyecto de ley que “fortalece la descentralización financiera de los Gobiernos Regionales, establece normas sobre responsabilidad fiscal y creación de nuevos fondos” (Boletín N° 13.815-05).

Recientemente el Banco Mundial publicó un estudio sobre Chile denominado “Piezas para el Desarrollo de Chile: Notas de Política para Chile” (2021) que contiene un capítulo sobre descentralización fiscal (“Descentralización Fiscal: Mejorar la eficiencia del Estado y la igualdad regional”). En este capítulo se menciona que se han dado pasos para avanzar en la descentralización fiscal. Se hace énfasis en el proyecto ley de ley mencionado anteriormente: “El proyecto de ley es un paso hacia adelante, pero está lejos de ser una descentralización fiscal integral. Entre los cambios más positivos, el proyecto busca tener mayor certeza sobre los flujos de ingresos dada una programación financiera de inversiones de mediano plazo, y aumenta la proporción de fondos que son asignados en base a un criterio más explícito. Sin embargo, existe consenso de que queda mucho por mejorar...”

Según la actual la constitución de Chile⁵, el Estado Chileno es unitario y descentralizado territorialmente. Por lo anterior, la administración financiera está a cargo del nivel central, y los Gobiernos Subnacionales se componen de 361 instituciones: gobiernos regionales (16) y las municipalidades (345). La estructura del gobierno central de Chile incluye a los gobiernos regionales, por ende estos se incluyen en los cálculos fiscales de este y están afectos a la regla fiscal del país. En el caso de las municipalidades, estas no forman parte del gobierno central, incorporándose dentro del denominado gobierno general de Chile.

Sin embargo, el 4 de septiembre de 2022 se efectuará un plebiscito en el país para someter a votación ciudadana una nueva constitución elaborada por una Convención Constitucional⁶, está otorgará mayores atribuciones a los gobiernos regionales, entre ellas autonomía financiera⁷.

2.2.2.-Avances en la Descentralización Financiera en Chile

Chile ha desarrollado un proceso gradual de descentralización, considerando la heterogeneidad entre las regiones del país:

Cuadro N° 2: Heterogeneidad Regional de Chile

Región	Pobreza		PIB Regional (MM\$)
	Por Ingresos (%)	Multidimensional (%)	
Tarapacá	14,0%	24,9%	3.615.846
Antofagasta	9,3%	16,4%	14.672.119
Atacama	9,5%	23,2%	3.265.882
Coquimbo	11,7%	22,6%	4.300.149
Valparaíso	11,3%	19,0%	12.009.168

⁵ Existe una Convención Constituyente en Chile trabajando en una nueva constitución.

⁶ Órgano constituyente de la República de Chile encargado de redactar una nueva Constitución Política de la República luego del plebiscito nacional realizado en octubre de 2020.

⁷ Número 2 de la Vigésimotercera disposición transitoria de la Propuesta Constitución Política de la República de Chile 2022.

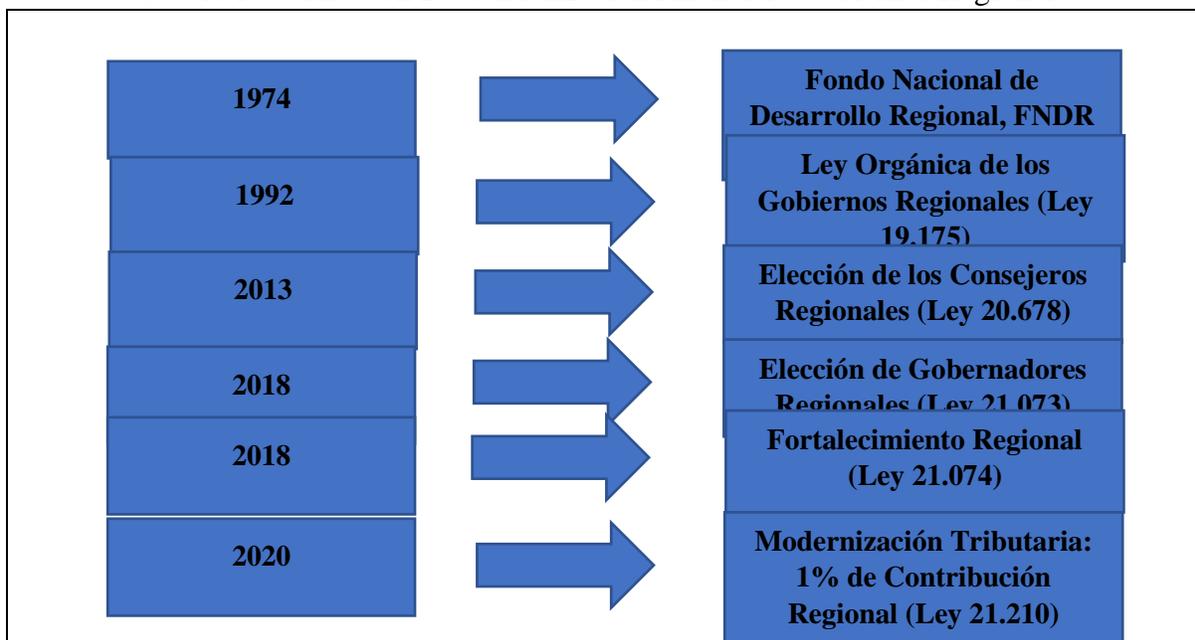
O'Higgins	10,0%	18,5%	6.707.754
Maule	12,3%	22,5%	4.947.234
Biobío	13,2%	17,4%	11.071.587
Araucanía	17,4%	28,5%	3.984.698
Los Lagos	11,3%	25,5%	4.805.573
Aysén	6,6%	19,0%	898.453
Magallanes	5,7%	10,8%	1.720.326
Metropolitana	9,0%	20,0%	65.889.019
Los Ríos	12,2%	22,2%	1.942.579
Arica y Parinacota	11,9%	21,8%	1.107.045
Ñuble	14,7%	24,6%	-.-
Total País	10,8%	20,7%	141.140.869

Fuente: CASEN 2020 para pobreza por ingreso y 2017 para pobreza multidimensional (no hay datos para esta variable en CASEN 2020), CENSO 2017, Banco Central.

De acuerdo estos con estos indicadores de vulnerabilidad y de desarrollo, se aprecia la diferencia entre las regiones del país, por ejemplo el PIB de la región de Antofagasta es 16 veces el de Aysén (no obstante que una comparación más precisa sería mediante el PIB per Cápita).

Algunos hitos importantes en las últimas décadas a partir de la regionalización del país, en el año 1974⁸, se puede destacar lo siguiente:

Cuadro N°3: Hitos en Descentralización Financiera Gobiernos Regionales



Fuente: Elaboración propia (período 1974-2020).

⁸ Fueron creadas durante el proceso de regionalización llevado a cabo a mediados de los años 1970, reagrupando a las antiguas provincias en regiones.

- Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): El Fondo Nacional de Desarrollo Regional fue mencionado por primera vez en el Decreto Ley N°575 del año 1974: “Sin perjuicio de los fondos que se asignen sectorialmente a las regiones, existirá en el Presupuesto de la Nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional...”. El FNDR se define en el artículo 115 de la Constitución de Chile como una fuente de financiamiento de la inversión regional. A su vez, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Ley N°19.175, estipula que “El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”. La distribución del 90% de este fondo se efectuará entre las regiones, asignándoles cuotas regionales, tomando en consideración la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada región. El 10% restante del Fondo será asignado durante cada año a los gobiernos regionales desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de acuerdo con criterios de estímulo a la eficiencia (5%) y para gastos de emergencia (5%). En el Decreto Supremo N°132, de 2007, del Ministerio del Interior, se regulan los procedimientos de operación y distribución del Fondo. El presupuesto del FNDR del año 2021 (100%) asciende a \$418.200 millones, incluyendo los recursos distribuidos en los Gobiernos Regionales (90%) y en SUBDERE (10%).
- Ley N°19.175 (1992), Orgánica Gobiernos Regionales: Los Gobiernos Regionales fueron creados en el país a partir de la promulgación de esta ley, lo que constituyó un significativo avance para el proceso de descentralización. Se definieron como organismos autónomos liderados por los Intendentes, se encargan de la administración superior de las regiones, se preocupan por el desarrollo armónico y equitativo del territorio. Su principal labor es la planificación y la confección de proyectos que impulsen el desarrollo económico, social y cultural de las regiones, tomando en cuenta la preservación y mejoramiento del medio ambiente y la participación de la comunidad.
- Ley N°20.678 (2013), Elección Consejeros Regionales: En cada una de las regiones de Chile existe un Gobierno Regional, constituido por el intendente y consejo regional. El consejo regional tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y tiene facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. A partir del año 2013 los Consejeros Regionales son elegidos mediante votación directa de los ciudadanos.
- Leyes N°20.990 (2017) y 21.073 (2018), Elección Gobernadores Regionales: Con estas leyes, se determinó y reguló la elección de la nueva autoridad regional -Gobernador Regional-. Lo anterior implicará un cambio profundo en las decisiones regionales, ya que desde julio de 2021 la autoridad regional es elegida por la ciudadanía, al contrario de los exintendentes que eran designados por el Presidente de la República de turno. En esta ley, se separan las funciones de gobierno interior de las de administración, quedando las primeras radicadas la figura del Delegado o Delegada Presidencial

Regional, que es el representante del Presidente de la República en la respectiva región y las funciones de administración a cargo del Gobernador Regional y su Consejo.

- Ley N°21.074 (2018), Fortalece los Gobiernos Regionales: Esta ley que se encuentra en implementación, incorpora, entre otras cosas, la creación de nuevas Divisiones en cada gobierno regional, asimismo, considera la creación de áreas metropolitanas y la factibilidad de efectuar transferencias de competencias desde el nivel central hacia los gobiernos regionales. Esta ley fortalece los Gobiernos Regionales, especialmente en lo relativo a los recursos humanos, ya que todo lo anterior, significará, la contratación de 252 funcionarios (lo que significa aproximadamente un aumento del 13% en las dotaciones regionales).
- Ley N°21.210 (2020), Modernización Tributaria: a partir del año 2021, los gobiernos regionales recibirán recursos por aplicación de la Ley N°21.210 (reforma tributaria), según la inversión privada que se materialice en las regiones. La contribución tendrá asociada una tasa del 1% a ser aplicada sobre el valor de adquisición de todos los bienes físicos del activo inmovilizado que comprenda un mismo proyecto de inversión, en la parte que exceda la cantidad de US\$ 10 millones.
Esta ley, garantiza un aporte mínimo de \$ 27.200 millones y \$53.136 millones en los años 2021 y 2022 respectivamente. En régimen, se esperan que los Gobiernos Regionales reciban aproximadamente \$ 89.000 millones.

2.2.3.-Presupuesto Año 2022 Gobiernos Regionales

El presupuesto del año 2022 de los Gobiernos Regionales, inicia un proceso de cambios en la estructura presupuestaria de los Gobiernos Regionales, de forma de dotarlos de mayor autonomía en las decisiones presupuestarias. Es así como, se crea un programa presupuestario nuevo en la partida Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en que se consideran montos globales para funcionamiento y para inversión regional, siendo el Gobernador Regional con aprobación de los respectivos Consejos Regionales quienes propondrán la distribución entre los diferentes rubros de gasto de los montos correspondientes a sus regiones. En el caso de los presupuestos de funcionamiento, la única restricción es el monto del gasto personal y algunas glosas presupuestarias, es decir el resto de los rubros de gasto, los determina el Gobierno Regional. Por el lado de la inversión regional, se crean 2 nuevos fondos: el Fondo de Apoyo a la Contingencia Regional que reemplazará en gran medida las actuales “Provisiones de SUBDERE” y el Fondo de Equidad Interregional en los Gobiernos Regionales, el cual será complementario al FNDR y privilegiará las zonas extremas y territorios rezagados del país.

En términos de programas presupuestarios, en el año 2021 hay 34 programas asociados a GORES y en 2022 existirá solo 1.

Estos cambios presupuestarios no son necesariamente definitivos, con seguridad en los próximos años se seguirán profundizándose con el fin de avanzar en la descentralización financiera.

3. Conclusiones

La descentralización financiera ha sido es un proceso gradual que debe ajustarse a las condiciones iniciales de cada país, como por ejemplo las diferencias de Desarrollo.

Cuadro N° 4: Características Gobiernos Subnacionales

Indicadores	Perú	Colombia	Argentina	Paraguay	Chile
Población	32,97 millones	50,88 millones	44,94 millones	7,1 millones	19,12 millones
Estado	Unitario	Unitario	Federal	Unitario	Unitario
N° Gobiernos Subnacionales	1.897	1.134	2.242	272	361
N° Gobiernos Regionales	26	33	24	18	16
Elección por Sufragio Autoridades Regionales	SI	SI	SI	SI	SI
% Gasto Subnacional	41,6%	45%	46%	6,4%	15,6%
Transferencias Nacionales	SI	SI	SI	SI	SI
Impuestos Locales	SI	SI	SI	SI	SI
Endeudamiento	SI	SI	SI	SI	NO
Fondo Regionales	FONCOR	Fondo Nacional de Regalías	NO	NO	FNDR y Fondo Equidad Interregional

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de los respectivos países.

En el cuadro se hace un análisis comparativo de países de Sudamérica similares a Chile (unitarios), más un país federal (Argentina), todos de la misma región.

De acuerdo con los países estudiados, el país con un régimen federal (Argentina) es el que muestra un mayor gasto en los Gobiernos Subnacionales (46% respecto del gasto del Gobierno General), mientras que el país con un menor gasto es Paraguay (6,4%). Destaca el caso de Colombia, país con un régimen unitario, con un gasto del 45%.

En todos los países analizados, la autoridad regional es electa mediante votación de la ciudadanía, siendo Chile el último país en incorporar este sistema, asumiendo los primeros gobernadores electos en julio del año 2021.

El proceso de descentralización se ha profundizado en este grupo de países en las últimas décadas, con medidas similares pero distinta gradualidad en su implementación.

Asimismo, en todos los casos estudiados el financiamiento de los gobiernos subnacionales proviene de transferencias de los gobiernos centrales y de impuestos locales, variando la importancia de cada uno entre los diferentes países.

En el caso de la deuda pública, en todos los casos analizados, con excepción de Chile, existe la opción del endeudamiento asociado en términos generales a un porcentaje de los ingresos corrientes de los gobiernos regionales.

Por último, es relevante destacar la existencia en algunos casos de los denominados “Fondos Regionales” como el FONCOR en el caso de Perú, que está asociado con los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones y de los montos que se definan en la Ley de Presupuestos. En el caso de Colombia, existe el Fondo Nacional de Regalías asociado con recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. En el caso de Chile, está el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y a partir del año 2022 existirá un fondo de convergencia denominado “Fondo de Equidad Interregional”. Estos fondos de convergencia son comunes en bloque económicos como en la Unión Europea (Fondos Estructurales y de Inversión) y el MERCOSUR (Fondo para la Convergencia Estructural FICEM), que buscan reducir brechas respecto de algún indicador base como el PIB per capita.

Con todo lo anterior se aprecia que en cada país el proceso se ha desarrollado con diferentes énfasis, gradualidades y tiempo de implementación. En el caso de Chile, este proceso se ha profundizado en las últimas décadas y especialmente en los últimos años con la elección de los Gobernadores, de los Consejeros Regionales, transferencias de competencias y próximamente con la incorporación de áreas metropolitanas, entre otros.

Una variable relevante en este proceso es la diferencia territorial, que debe ser resuelta, antes de dotarlos de mayor autonomía fiscal.

La Ley de Presupuestos del año 2022, inició un proceso de cambios en la estructura presupuestaria de los gobiernos regionales, (con un presupuesto de transición), que permitirá gradualmente a las autoridades regionales tener mayores grados de autonomía presupuestaria.

Quedan pendiente decisiones sobre rentas regionales para los gobiernos regionales, mayor profundización de las transferencias de competencias, una ley de responsabilidad fiscal regional, entre otros.

Respecto del primer punto, y de acuerdo con la experiencia internacional, de incorporarse, un primer paso podrían ser los denominados impuestos verdes, asociados a la extracción de los recursos naturales, a la contaminación entre otros. Lo anterior requeriría considerar las diferencias territoriales y que no todos tendrán las mismas posibilidades de generar ingresos mediante estos impuestos, lo que hará necesario desarrollar algún fondo de convergencia, que compense a los territorios que no sean capaces de generar impuestos.

Respecto de lo segundo, y de acuerdo con la Ley N° 21.074, en los próximos meses, los gobiernos regionales podrán solicitar el traspaso de competencias, las que deberán considerar el traspaso de funciones, recursos humanos y financieros según corresponda. Esta ley también permitirá a los gobiernos regionales implementar “áreas metropolitanas” que se definen como la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo urbano que contenga espacios construidos que

compartan la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos, y que, en su conjunto, superen los 250.000 habitantes (BID, 2019).

Por último, esta mayor autonomía debe ir acompañada de una ley de responsabilidad fiscal regional que determine deberes y responsabilidades de los gobiernos regionales.

4. Referencias

- Anderson George (2010): Una Introducción Comparada al Federalismo Fiscal. Foro de Confederaciones, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A..
- Aninat Isabel, Irrarázaval Ignacio, Razmilic Slaven, Rodríguez Jorge (2020): “*Más allá de Santiago Descentralización fiscal en Chile*” (Centro de Estudios Públicos, 2020).
- Banco Mundial (2021): “*Descentralización Fiscal: mejorar la eficiencia del Estado y la Igualdad Regional*”. Estudio sobre Chile.
- BID (2018): “*Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales*”. División de Gestión Fiscal.
- BID (2018): “Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina. Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú”.
- BID (2019): “Construyendo Gobernanza Metropolitana”.
- Brian Turner. CLACSO. “*Paraguay como un Estado Unitario Descentralizado: ¿Qué significa esto?*”.
- CEPAL (1996): “*Descentralización Fiscal: el Caso Paraguayo*”, Series de la CEPAL, 1996.
- Congreso Nacional de Chile (2021): “*Boletín 13.815-05: Proyecto de Ley que Fortalece la Descentralización Financiera de los Gobiernos Regionales, Establece Normas Sobre Descentralización Fiscal y Crea Fondos que Indica.*”
- Gómez Juan Carlos y Jiménez Juan Pablo (2011): “*El financiamiento de los gobiernos subnacionales de América Latina: un análisis de casos*”. Serie Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL.
- Departamento Nacional de Planificación. Dirección de Desarrollo Territorial (2002): “*Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década*”.
- Claudia Serrano y Patricia Acosta (2011): “*El Proceso de descentralización de Colombia Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes*”. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina (1988), Coparticipación Federal de Recursos Fiscales “Establécese el Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias, a partir del 1° de enero de 1988”.
- Horts Bettina (2018): “*Descentralización Fiscal: Antecedentes para una reforma en Chile en materia de financiamiento regional*”. Serie Informe Económico 273. Libertad y Desarrollo.
- Letelier Leonardo y Ormeño Héctor (2018): “*El Mapa de la Descentralización Fiscal en Chile. Banco Central de Chile*”.
- Landerretche Oscar (2022): “Siete Nudos”. Editorial Paidós”.

- Morado Natalia (2013), “Federalismo Fiscal en Argentina”.
- OCDE (2018): “*Estudios de la OCDE Sobre Gobernanza Pública: Paraguay, Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada*”.
- Porto Alberto (2016), “Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina”.
- Riquelme Luis, Gamboni Cristóbal, Labarca Christian, Parada José, Pérez Joaquín, Ramírez Francisco (2021): “*Avances de Descentralización Fiscal en Chile: Aspectos Presupuestarios de Gobiernos Regionales y Municipalidades*”.
- Vargas Jorge González y Alfredo Sarmiento Gómez. (1997): “*Características de la Descentralización Colombiana*.”. Series de la CEPAL.
- Vilas Carlos M. Vilas (2003), “Descentralización de Políticas Públicas Argentina en la Década de 1990”.