

Informe de Impacto Regulatorio Estándar



Tipo de Normativa: Proyecto de ley

Materia: Proyecto de Ley de Financiamiento Regional, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Region

Ministerio que lidera: Ministerio de Hacienda

Ministerios que firman: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Fecha Informe: 25/03/2024 11:27:00

Evaluación Preliminar

I. Propuesta

Descripción

El proyecto de ley (PDL) que fortalece la descentralización fiscal, la gestión presupuestaria y la responsabilidad fiscal regional entrega mayor poder a las regiones mediante el reconocimiento de más atribuciones a los GORE para generar sus propios ingresos, mayores potestades para identificar las urgencias regionales y decidir cómo destinar recursos para enfrentar dichas urgencias y necesidades, mejores mecanismos de compensación interterritorial, más control y rendición de cuentas y mayor resguardo de la sostenibilidad y responsabilidad fiscal. El PDL contiene 10 artículos permanentes que modifican diversas normativas y 5 artículos que definen el régimen transitorio.

No

Cambios normativos

Cambios Normativos: Crea nueva normativa

Rango de la Regulación: Normas de quórum calificado

II. Descripción General

Problema identificado

La falta de un cuerpo legal que ordene las materias referidas a finanzas públicas regionales, para regularlas de una mejor manera y permitir una mayor descentralización fiscal efectiva, con los debidos resguardos de control, transparencia y responsabilidad que ello requiere.

La falta de flexibilidad, en términos de competencias reconocidas, que tienen los GORES para su gestión financiera y de inversiones, lo cual dificulta exigir a las autoridades resultados que den cuenta de una gestión descentralizada en línea con los avances que se han logrado en la materia y sus proyecciones.

Las debilidades de los instrumentos existentes para articular la acción tanto del nivel central, regional como local en favor de los objetivos de un desarrollo equitativo, sostenible y armónico que la ley y la ciudadanía imponen. Esta debilidad se observa en la generación de ingresos, la administración y gestión de recursos, las decisiones de inversión, los mecanismos para coordinar la inversión regional, entre otros.

La debilidad de los mecanismos de control y de responsabilidad fiscal que sean acordes con mayores grados de autonomía fiscal. Por eso, es necesario fortalecer normas relativas a la responsabilidad en el uso de los recursos con sanciones efectivas y oportunas en su aplicación.

Objetivos esperados

Uno de los objetivos que se busca para el sistema de financiamiento regional es que sea simple en su conformación y que la distribución de los recursos sea equitativa, con criterios de asignación y distribución conocidas claramente, con indicadores definidos sobre la base de información oficial, para garantizar su transparencia y ausencia de discrecionalidad arbitraria por parte del Gobierno Central. Un segundo grupo de resultados esperados es generar un sistema financiero propio de los GORES. Para lo anterior, se consagran medidas que regulan el nuevo ciclo presupuestario que tendrán los GORES, y un

conjunto de medidas adicionales sobre la administración financiera con que contarán estas entidades subnacionales y las herramientas de gestión presupuestaria coherente con el nuevo ciclo presupuestario. También se establecen medidas y nuevas herramientas que buscan aumentar la autonomía del gasto, empoderando a los GORES en las decisiones sobre cómo gastar y administrar sus propios recursos como también aquellos que son transferidos desde el Gobierno Central. Finalmente, se busca compensar los controles y resguardos que entregaban tanto la regulación del DL 1.263 como el control por parte de la Dirección de Presupuestos, de forma coherente con el objetivo de mayor autonomía fiscal. Lo anterior se intenta a través del reconocimiento de una serie de reglas y herramientas nuevas que proveen un marco de actuación que garantice la responsabilidad fiscal para el ejercicio de las facultades financieras que poseerán los GORES, donde resalta la implementación de una regla fiscal regional y mecanismos de regularización temprana e intervención para casos graves de riesgo financiero. Además, estas medidas establecen nuevas exigencias en materia de transparencia en la gestión de recursos públicos, participación ciudadana en materias presupuestarias rendición de cuentas con miras a generar una práctica institucional sostenible y responsable al interior de las regiones.

Alternativas consideradas

Para los problemas indentificados, las alternativas a las modificaciones de las facultades presupuestarias y financieras de los GORES solo podían realizarse a través de la Ley de Presupuestos cuya naturaleza anual la transformaba en una alternativa subóptima.

Justificación de la propuesta

El problema central al que se quiere dar solución es la falta de un cuerpo legal que ordene las materias referidas a finanzas públicas regionales, para regularlas de una mejor manera y permitir una mayor descentralización fiscal efectiva, con los debidos resguardos de control, transparencia y responsabilidad que ello requiere. Por eso mismo, sólo a través de una modificación de la normativa orgánica de los GORES se puede lograr ese (y los demás) objetivos apuntados más arriba

Descripción del contenido de la propuesta

Fuentes de Ingresos: 1. Se establece un procedimiento para determinar nuevas fuentes de ingresos propios como la posibilidad de fijar tasas y aplicación de derechos, permisos por concesiones de Bienes Nacionales, entre otros. Se fortalece la normativa vigente de ingresos por derechos y patentes de los GORE tales como patentes mineras, patentes geotérmicas y de acuicultura. 2. Se mejoran las fuentes de equidad interregional, consagrando un tratamiento uniforme de los fondos destinados a financiar ingresos regionales, con reglas comunes, criterios de funcionamiento y distribución, incorporando variables de equidad, y reglas de coordinación con distintos mecanismos de financiamiento. Respecto del FNDR, se revisa su distribución y se incrementa el porcentaje asignado directamente a los GORE. 3. En cuanto al FAR, se modifica, adicionándose estos recursos al FNDR, pero con destinación explicitada para la inversión en transporte y conectividad. 4. Por último, se crea el Fondo de Equidad Interregional como un fondo de convergencia, que se distribuirá mediante un algoritmo matemático, cuyo objetivo es compensar la distribución del FNDR, favorecer zonas extremas y territorios rezagados, pobreza multidimensional, reducir brechas territoriales respecto de parámetros nacionales, entre otros.

Regulación del Gasto: 1. Se consideran medidas para generar un sistema financiero propio de los GORE para darles un tratamiento distinto a nivel de Ley de Presupuestos. El PDL mantiene la aplicación en lo referido a normas de control (de la Contraloría General de la República) y las normas de información financiera, presupuestaria y contable. Lo anterior, mediante un modelo similar al de las empresas públicas, desplazando el tratamiento de los GORE como un servicio público a una institucionalidad más coherente con la descentralización fiscal. 2. Se consideran medidas que regulan un nuevo ciclo presupuestario y un conjunto de medidas adicionales sobre la administración financiera con que contarán estas entidades subnacionales y las herramientas de gestión presupuestaria coherente con el nuevo ciclo presupuestario, considerando un fortalecimiento del proceso del ARI y del PROPIR. 3. En la Ley de Presupuestos se considerarán montos globales para cada programa presupuestario de funcionamiento e inversión regional, siendo los gobernadores regionales quienes distribuirán sus presupuestos debiendo ser aprobados por los Consejos Regionales respectivos, bajo una nueva estructura presupuestaria en la que se considerarán las transferencias incluidas en la Ley de Presupuestos más el resto de los ingresos propios tales como las nuevas tasas o saldos iniciales de caja, quedando estos presupuestos totales de cada GORE para funcionamiento e inversión formalizados en un Decreto Exento de Hacienda.

Mecanismos de Control y Rendiciones de Cuenta: 1. Se establece la obligatoriedad para el GORE de cumplir con reglas fiscales regionales con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal regional y de confeccionar una programación financiera de mediano plazo con el objetivo de programar las inversiones y ajustarse a su proyección evitando posibles déficits. 2. Se establece la prohibición de que el GORE comprometa gastos que excedan el marco presupuestario

autorizado, considerando un límite para comprometer presupuesto de inversión del Gobernador siguiente. Se incluyen reformas para agravar responsabilidad para las autoridades, incluyendo la destitución en casos graves que incurran en un mal manejo fiscal. 3. Se consideran mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tales como obligatoriedad de contar con informes de auditorías externas al final de una administración, fortalecer el rol de los COSOC, incrementar los estándares de gestión financiera, sometiendo a requisitos más exigentes para ciertos cargos dentro de la orgánica del GORE vinculados con la administración financiera y de inversión, obligación de los GORE de publicar sus datos, entre otras.

Entrada en Vigencia

Artículo primero transitorio.- Las disposiciones contenidas en la presente ley entrarán en vigencia desde su publicación en el Diario Oficial, salvo las modificaciones que se agrupan e individualizan en las siguientes etapas, que tendrán la entrada en vigencia que se detalla a continuación:

a) Etapa 1: Las modificaciones contenidas en esta etapa entrarán en vigencia transcurridos seis meses desde la publicación de esta ley en el Diario Oficial.

Dicho término aplicará respecto de: Las modificaciones contenidas en los artículos 26; 26 bis; 26 ter; 36 bis; 68 quinquies; 80 y 101 del decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Las modificaciones realizadas a la ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

b) Etapa 2: Las modificaciones contenidas en esta etapa entrarán en vigencia desde que rija la Ley de Presupuestos del Sector Público del año siguiente al que se publica la presente ley en el Diario Oficial.

Dicho término aplicará respecto de: Las modificaciones al artículo 13; a los artículos incluidos en el párrafo 2° nuevo, en particular, los artículos 71, 72, 73, 73 bis, 74, 75, 76, 76 bis, 77, 77 bis, 78, 78 bis y 81 del decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Las modificaciones realizadas a la ley N° 19.143, que Establece distribución de ingresos patentes de amparo de concesiones mineras a que se refieren los párrafos 1° y 2° del título X del Código de Minería. Las modificaciones realizadas a la ley N° 19.995, que Establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego. Las modificaciones realizadas a la ley N° 19.657 sobre Concesiones de energía geotérmica. Las modificaciones realizadas al decreto con fuerza de ley N° 1.122, de 1981, que fija el texto del Código de Aguas. Las modificaciones realizadas al decreto supremo N° 430, de 1991, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura.

c) Etapa 3: Las modificaciones contenidas en esta etapa entrarán en vigencia transcurridos doce meses desde la publicación de esta ley en el Diario Oficial.

Dicho término aplicará respecto de: Las modificaciones a los artículos 20 letra n); 24 letras l) y w); 36 letras j) y r); 69 letra d) y e) en lo referido a derechos y tasas; 70 letra e) y letra i); y los artículos incluidos en el párrafo 4° nuevo, en particular, los artículos 79 bis a 79 septies del decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Las modificaciones realizadas al decreto con fuerza de ley N° 1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.290, sobre Tránsito.

d) Etapa 4: Las modificaciones contenidas en esta etapa entrarán en vigencia transcurridos dieciséis meses desde la publicación de esta ley en el Diario Oficial.

Dicho término aplicará respecto de: Las modificaciones a los artículos 24 letra x); 36 letra q) y los artículos contenidos en el párrafo 3°, nuevo, en particular, los artículos 78 ter a undecies del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Las modificaciones realizadas a la ley N° 21.148 que crea el Consejo

III. Agentes o grupos impactados directamente por la propuesta

Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	Sí

Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	Sí
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	Sí	Sí
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No

Detalle de la distribución del impacto

Los beneficios que se espera conseguir con esta reforma están vinculados con la generación de un sistema de financiamiento regional que sea simple en su conformación y que la distribución de los recursos sea equitativa, con criterios de asignación y distribución conocidas claramente, con indicadores definidos sobre la base de información oficial, para garantizar su transparencia y ausencia de discrecionalidad arbitraria por parte del Gobierno Central. Además, estas medidas y nuevas herramientas que buscan aumentar la autonomía del gasto, necesariamente van a empoderar a los GORES en las decisiones sobre cómo gastar y administrar sus propios recursos como también aquellos que son transferidos desde el Gobierno Central, cuestión que necesariamente redundará en beneficios para las personas al estar más cerca de la toma de decisión sobre sus problemas así como todos quienes se relacionan con la institucionalidad regional.

Finalmente, al establecer reglas y herramientas nuevas que proveen un marco de actuación que garantice la responsabilidad fiscal para el ejercicio de las facultades financieras que poseerán los GORES, se generarán beneficios asociados a un mejor uso de recursos, un mayor involucramiento de las personas en la gestión de sus problemas. Además, las medidas establecen nuevas exigencias en materia de transparencia en la gestión de recursos públicos, participación ciudadana en materias presupuestarias y rendición de cuentas cuestión que redundará en una mejor institucionalidad e interacción con la ciudadanía que contribuirá a mejorar la práctica institucional de uso de recursos públicos en la gestión de los problemas de las regiones de una forma sostenible y responsable al interior de las regiones.

Aplicación diferenciada a Mipymes

No

Impacto en género

Positivo

Detalle de impacto en género

se crea el Fondo de Equidad Interregional como un fondo de convergencia, que se distribuirá mediante un algoritmo matemático, cuyo objetivo es compensar la distribución del FNDR, favorecer zonas extremas y territorios rezagados, pobreza multidimensional, reducir brechas territoriales respecto de parámetros nacionales, considerando además variables tales como la paridad de género, efectos del cambio climático, migración, entre otros

IV. Costos Esperados

Tipos de Costos	
Costos financieros directos	Sí
Costos de cumplimiento	Sí
Costos indirectos	No

V. Impacto Neto

Distribución de los efectos esperados

Región:

Región de Arica y Parinacota; Región de Tarapacá; Región de Antofagasta; Región de Atacama; Región de Coquimbo; Región de Valparaíso; Región del Libertador General Bernardo O'Higgins; Región del Maule; Región de Ñuble; Región del Biobío; Región de La Araucanía; Región de Los Ríos; Región de Los Lagos; Región de Aisén del G. Carlos Ibáñez del Campo; Región de Magallanes y de la Antártica Chilena; Región Metropolitana de Santiago.

Sector Económico:

Otros.

Grupo Etario:

No tiene un impacto específico por grupo etario.

Magnitud y ámbito del impacto esperado

Se espera que la propuesta tenga un bajo impacto en: Asimismo, se espera que impacte en menor medida los siguientes ámbitos: Comercio exterior; Estándares y acuerdos internacionales; Defensa y seguridad nacional; Desarrollo logístico; Presupuesto público; Estándares y acuerdos internacionales; Desarrollo logístico;

I. Problema Identificado

Diagnóstico

La OCDE publicó en julio de 2009 el documento Territorial Reviews: Chile, en donde señaló que, si bien nuestro país posee una sana macroeconomía, tiene que atender su diversidad y su fuerte dependencia económica de unas pocas regiones. Frente a esta realidad, recomendó un enfoque regional más fuerte para el desarrollo económico, a fin de aprovechar mejor las diferentes oportunidades de las regiones y mejorar el rendimiento general del país. De acuerdo con lo señalado por la OCDE en un informe publicado en 2009, Chile aún carece de un marco institucional regional capaz de coordinar de manera regular las distintas políticas, instrumentos y actores que participan en el desarrollo económico regional. La agenda económica regional es todavía decidida en su mayoría desde el centro y los mecanismos de inversión pública tienen una lógica sectorial que dificulta la financiación de iniciativas integrales y coordinadas. Esto genera un alto grado de dependencia de los gobiernos locales de los recursos externos, y, por lo tanto, incertidumbre presupuestaria dado que los recursos recibidos varían año a año. Reafirmando lo señalado en 2009, la OCDE en un informe de 2017 afirma que Chile está entre los países más centralizados de la OCDE, junto a Grecia e Irlanda (OECD, 2017).

La realidad subnacional chilena, por lo tanto, es deficitaria en múltiples indicadores cuando la comparamos con la realidad del promedio de la OECD. Por ejemplo, en comparación con otros países unitarios, Chile cuenta con un gasto público altamente centralizado, pues el 14,9% del gasto es ejecutado por gobiernos subnacionales versus el 28,8% promedio en la OCDE. Algo similar se verifica para la recaudación fiscal, ya que 17,4% es a nivel subnacional versus 27,1% en la OCDE (OCDE, 2023).

Desde la perspectiva de las competencias para definir nuevos impuestos, establecer tasas o gravar ciertas actividades, Chile se encuentra en el 17% de países de la OECD que solo tienen una participación en la distribución respecto al nivel nacional en términos de impuestos mientras que el 83% restante tiene facultades mucho más relevantes a nivel legal para establecer tasas por ejemplo (Dougherty et al, 2019).

Si nos comparamos con la realidad latinoamericana, el resultado tampoco es positivo. Por ejemplo, en promedio para América Latina, la inversión pública subnacional asciende al 1,5% del PIB, equivalente al 31% del gasto total de los gobiernos subnacionales o un 33% de la inversión pública agregada. Para el caso chileno, la inversión pública subnacional es del 0,3% del PIB, equivalente al 31% del gasto total de los gobiernos subnacionales o un 7,1% de la inversión pública agregada.

Respecto a la asignación presupuestaria del nivel regional, los recursos regionales han aumentado de forma sostenida durante los últimos años en términos absolutos. Sin embargo, es importante mencionar que su participación en el presupuesto del gobierno central se ha mantenido relativamente constante, oscilando entre el 3% y el 3,5% del total de los fondos presupuestados (DIPRES, 2022).

Iniciativas anteriores

A partir de las reformas en la década de los 90, y especialmente en los últimos años, se han logrado avances en materias de flexibilización presupuestaria que son importantes tener en cuenta como contexto sobre el que se desarrolló la discusión y diseño del PDL. Ejemplos de lo anterior son la simplificación de procesos de modificación presupuestaria, la reducción de exigencias y regulaciones excesivas, la operativización de facultades para ejercer el rol de unidad ejecutora de iniciativas de inversión y para prestar asistencia técnica a las municipalidades, las mejoras a sus carteras de inversiones y capacidades fiscales, entre otras.

Dichos avances han tenido lugar en las leyes de presupuestos del sector público, especialmente en la Ley de Presupuestos del 2023. A modo de referencia, hasta el año 2021 existían 36 programas en la Ley de Presupuestos asociados con recursos de los gobiernos regionales (1 en el Tesoro + 2 en SUBDERE + 33 programas de los gobiernos regionales). En el año 2022 estos se redujeron a 3 programas, pero el avance aun es insuficiente en cuanto a la flexibilidad financiera, especialmente respecto de los actos administrativos, tiempos de tramitación de estos y dependencia del Ministerio del Interior.

Para el año 2023 se estableció una nueva estructura presupuestaria y otras modificaciones entre las cuales destacan:

- La creación de una nueva partida presupuestaria para los GORE, compuesta por un capítulo y dos programas presupuestarios: uno de funcionamiento regional y otro de inversión regional.
- En cada programa presupuestario se consultarán los montos globales de transferencias para funcionamiento e inversión regional, los cuales se desagregarán por asignaciones correspondientes a cada GORE.
- Se establecieron nuevas glosas a la partida Gobiernos Regionales que establecerán la forma de materializar la distribución

presupuestaria de cada GORE mediante resoluciones de la Dirección de Presupuestos (con toma de razón de la Contraloría) y sus modificaciones durante el año (incluyendo resoluciones exentas de los gobiernos regionales).

•Esta nueva estructura presupuestaria, permitirá a los gobiernos regionales incorporar durante el año, mediante resoluciones exentas, ingresos propios tales como aquellos asociados con la Zona Franca, Punta Arenas o el saldo de caja del Fondo de Desarrollo, Magallanes (FONDEMA), sin afectar el marco presupuestario de la partida 31 (sin efecto sobre el gasto público). Sin embargo, y especialmente cuando volvemos a compararnos con la realidad internacional en términos de las competencias que las leyes reconocen a los GORES, se observa que aún queda mucho por avanzar en términos de verdadera autonomía fiscal regional y se constata también la necesidad de modificaciones legales y reglamentarias mucho más significativas para avanzar realmente.

Finalmente, en septiembre de 2020 ingresó al Congreso el PDL de “Descentralización Financiera” y se encuentra actualmente en el primer trámite constitucional en el Senado. Fue aprobado en general el 23 de marzo de 2021 y se encuentra en discusión particular en la Comisión de Hacienda para revisión de las indicaciones presentadas. El PDL no aborda los temas y problemas descritos de manera satisfactoria ya que mantiene el mismo régimen presupuestario para los GORES, no reconoce nuevas fuentes de financiamiento ni moderniza la institucionalidad fiscal regional para poder administrar recursos de mejor manera y mantiene el control del Gobierno Central de las finanzas regionales por lo que no cumpla con una de los problemas más urgentes de la realidad regional en Chile.

Justificación de la intervención

La alternativa de un PDL como el propuesto se justifica en la necesidad de abordar por vía legislativa las siguientes materias cuyo tratamiento no puede realizarse de manera satisfactoria por otros mecanismos institucionales:

•Ingresos: Fortalecer los actuales ingresos por derechos y patentes, junto con la habilitación para generar nuevas fuentes de ingresos propios (por ejemplo, tasas, derechos o la posibilidad de incorporar al patrimonio regional algunas multas, entre otros). Además, perfeccionar los actuales fondos y fortalecer el Fondo de Equidad Interregional. Estos grupos de materias requieren ser tratados con modificaciones legales.

Asimismo, exigen modificaciones legales las siguientes materias y soluciones:

•Gastos: Avanzar en flexibilidad presupuestaria con mayores niveles de autonomía fiscal exige modificación legal.

•Gestión financiera: Incorporar medidas para un régimen financiero propio de los gobiernos regionales, incluyendo mejores herramientas de gestión presupuestaria.

•Ciclo presupuestario regional: Modificar el actual ciclo presupuestario, dando mayor relevancia al ARI y considerando los avances en flexibilidad presupuestaria antes dichos.

•Responsabilidad fiscal regional: La mayor autonomía debe ir acompañada de medidas de responsabilidad fiscal de los GORES (reglas fiscales subnacionales, medidas de control, información y transparencia, etc.).

•Rendición de cuentas: Sumado a lo anterior, se establecerán medidas que refuercen la rendición de cuentas en la gestión presupuestaria y la participación ciudadana en instancias que fortalezcan la probidad en la función pública regional.

II. Objetivos esperados

Elección de objetivos

Los siguientes objetivos esperados

• Ingresos: Fortalecer los actuales ingresos por derechos y patentes, junto con la habilitación para generar nuevas fuentes de ingresos propios (por ejemplo, tasas, derechos o la posibilidad de incorporar al patrimonio regional algunas multas, entre otros). Además, perfeccionar los actuales fondos y fortalecer el Fondo de Equidad Interregional. Estos grupos de materias requieren ser tratados con modificaciones legales.

• Gastos: Avanzar en flexibilidad presupuestaria con mayores niveles de autonomía fiscal exige modificación legal.

• Gestión financiera: Incorporar medidas para un régimen financiero propio de los gobiernos regionales, incluyendo mejores herramientas de gestión presupuestaria.

• Ciclo presupuestario regional: Modificar el actual ciclo presupuestario, dando mayor relevancia al ARI y considerando los avances en flexibilidad presupuestaria antes dichos.

• Responsabilidad fiscal regional: La mayor autonomía debe ir acompañada de medidas de responsabilidad fiscal de los GORES (reglas fiscales subnacionales, medidas de control, información y transparencia, etc.).

• Rendición de cuentas: Sumado a lo anterior, se establecerán medidas que refuercen la rendición de cuentas en la gestión presupuestaria y la participación ciudadana en instancias que fortalezcan la probidad en la función pública regional.

Priorización

- Ingresos: Fortalecer los actuales ingresos por derechos y patentes, junto con la habilitación para generar nuevas fuentes de ingresos propios (por ejemplo, tasas, derechos o la posibilidad de incorporar al patrimonio regional algunas multas, entre otros). Además, perfeccionar los actuales fondos y fortalecer el Fondo de Equidad Interregional.
- Ciclo presupuestario regional: Modificar el actual ciclo presupuestario, dando mayor relevancia al ARI y considerando los avances en flexibilidad presupuestaria antes dichos.
- Responsabilidad fiscal regional: La mayor autonomía debe ir acompañada de medidas de responsabilidad fiscal de los GORES (reglas fiscales subnacionales, medidas de control, información y transparencia, etc.).
- Rendición de cuentas: Sumado a lo anterior, se establecerán medidas que refuerzan la rendición de cuentas en la gestión presupuestaria y la participación ciudadana en instancias que fortalezcan la probidad en la función pública regional.

III. Participación

Consulta actores interesados

En la preparación del PDL se contó con la participación de múltiples reuniones de los Gobiernos Regionales a través de la AGORECHI. En efecto, el 19 de enero de 2023 el gobierno, por intermedio de los Ministerios de Interior y Seguridad Pública y de Hacienda (a través de la Dirección de Presupuestos), suscribió un protocolo de acuerdo con la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras Regionales de Chile (AGORECHI) en materia de descentralización y, especialmente, en descentralización fiscal. Sobre esto último, el protocolo se concentró en tres ámbitos: (i) compromisos en la formulación del presupuesto 2024, (ii) modificación del Decreto N°24 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública sobre asignación de recursos para inversión regional y (iii) el PDL de financiamiento regional y descentralización fiscal.

Asimismo, el PDL se ha formulado en consideración a un conjunto de principios u objetivos que buscan dar coherencia a los compromisos asumidos en el programa y en el Protocolo, además de incorporar la experiencia internacional sobre procesos de descentralización fiscal exitosos. Para lo anterior, se contó con la consultoría de organismos internacionales como el BID y el FMI en distintas etapas de la elaboración del PDL.

Coordinación intragubernamental e internacional

En la elaboración del PDL conformó un equipo de trabajo interministerial para abordar los problemas desde una perspectiva amplia y sistémica. Trabajaron equipos de la DIPRES, la SUBDERE, el Ministerio de Hacienda y se contó con la coordinación de la SEGPRES en las etapas finales de redacción del PDL.

IV. Alternativas consideradas

Mejores prácticas internacionales

En términos de experiencia internacional, las formas y el alcance de la descentralización fiscal varían mucho de un país a otro (OECD, 2016). Sin embargo, cuando se analizan los procesos de descentralización de los últimos 30 años se logra identificar una serie de medidas recomendables o “buenas prácticas” para el diseño, discusión e implementación de reformas exitosas para la descentralización fiscal (OECD, 2018). Dentro de estas medidas, y sobre las que el PDL ha puesto especial atención según se verá más adelante, se pueden nombrar las siguientes prácticas que también son atingentes a la situación actual de las entidades subnacionales en Chile:

- Aumentar el gasto de los gobiernos subnacionales (GSN), tanto como porcentaje del PIB como del gasto público total, en conjunto con los ingresos subnacionales. Desde la perspectiva chilena, estas medidas apuntan directamente el cerrar las brechas en términos comparados.
- Establecer un régimen claro de las responsabilidades asignadas a los diferentes niveles de gobierno. La asignación clara es fundamental para la rendición de cuentas, el seguimiento y la eficacia de las políticas de inversión y prestación de servicios.
- Un financiamiento coherente con las responsabilidades de los GSN. Además, las fórmulas para determinar las transferencias y fondos asignados del gobierno central a los niveles inferiores deben ser transparentes y no discrecionales.

En el caso nuestro, 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. Los GSN deben tener cierto grado de autonomía en el diseño y cumplimiento de sus responsabilidades de gasto dentro de los límites establecidos en la ley. En el caso nuestro, una parte central del PDL apunta precisamente a fortalecer la autonomía fiscal subnacional.
- 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. Lo mismo que en el caso anterior, en el PDL se busca entregar nuevas fuentes de ingresos propios y otras herramientas para una mejor administración de aquellos.
- Sujetar a los GSN a regulaciones y reglas fiscales exigentes para garantizar la disciplina y la sostenibilidad fiscales. En nuestro caso, este también constituye un eje central del PDL.
- La promoción de la participación ciudadana es otra característica central de los procesos de descentralización exitosos. La ciudadanía debe estar empoderada a través del acceso a la información e instancias de participación ciudadana. Además, mejorar la transparencia, la recopilación de datos y fortalecer el seguimiento del desempeño presupuestario. Los gobiernos centrales deben monitorear el desempeño subnacional en áreas críticas de servicio con base en un conjunto mínimo de indicadores estandarizados y brindar retroalimentación oportuna. En nuestro caso, veremos que el PDL reconoce una serie de medidas en estos ámbitos buscan fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos a nivel subnacional.

Alternativa escogida

De las alternativas consideradas, un proyecto de ley con la cobertura y detalle del que se informa acá, resultó ser la única que lograba de mejor manera conciliar la urgencia de hacerse cargo de las brechas que se observan en términos comparados, junto con atacar un déficit institucional muy relevante, que es la falta de un cuerpo legal armónico, que ordene las materias referidas a finanzas públicas regionales con el objetivo de condensar el marco institucional que posibilite consolidar un verdadero proceso de descentralización fiscal en Chile.

Por eso, el marco regulatorio que propone el PDL aspira a viabilizar un proceso de descentralización fiscal considerando cinco principios y objetivos que otras alternativas no habrían podido hacerlo.

En primer lugar, mayor autonomía financiera, la que se expresa tanto a nivel de ingresos como de los gastos de los GORES. En los ingresos, significa avanzar hacia una mayor participación de los ingresos propios en su financiamiento. En el gasto, implica aumentar su participación en la decisión sobre gasto público.

En segundo lugar, responsabilidad fiscal. El sistema de financiamiento regional debe considerar normas relativas a la responsabilidad en el uso de los recursos, con exigencias y controles efectivos y oportunos en su aplicación, para impedir un uso inadecuado de sus recursos.

En tercer lugar, suficiencia. El sistema de financiamiento regional debe garantizar que exista correspondencia entre las responsabilidades y atribuciones que la ley entrega a los GORES y los recursos con los que cuentan para su ejercicio.

En cuarto lugar, Equidad y equilibrio territorial. El sistema de financiamiento regional debe hacerse cargo de las disparidades y desequilibrios territoriales existentes, considerando que la capacidad para la generación de ingresos no es homogénea, y que los requerimientos institucionales asociados a esas disparidades son distintos y finalmente.

Finalmente, transparencia y rendición de cuentas. El sistema de financiamiento debe contener medidas que permitan construir una cultura de gestión transparente, y que rinde cuenta a la comunidad.

V. Implementación y evaluación

Detalle de la implementación de la nueva regulación

En la definición del modelo de régimen de implementación de este proyecto de ley, se siguió la recomendación internacional del modelo de Sequencing Fiscal Decentralization (OECD, 2017).

Por lo tanto, el régimen de vigencia del proyecto de ley establece un modelo de implementación escalonada que permita la definición de ciertos indicadores de política pública para todas las regiones de modo de generar una cierta equiparación en capacidad fiscal de cada gobierno regional. Lo anterior supone un régimen en donde se establece una transitoriedad por etapas en base a ciertos hitos, plazos y dictación de reglamentos, etc. El régimen se estructura sobre la base de cinco etapas consecutivas de vigencia de grupos de medidas: una inmediata que contiene las medidas de aplicación más simple (por ejemplo, las vinculadas con los nuevos principios de administración financiera, la regulación de ciertas exigencias de información, etc.) y cuatro vigencias diferidas asociadas a condiciones que buscan la generación de capacidad fiscal de los

gobiernos regionales (que van desde la exigencia de auditorías externas al final de una administración en una segunda etapa, o las facultades financieras nuevas para una última etapa).

Riesgos previstos

El régimen de implementación se diseñó identificando problemas asociados a una aplicación inmediata (o apresurada) de las reformas. Estos problemas van desde la existencia de significativas asimetrías en capacidad fiscal o administrativa, hasta el avance de procesos políticos paralelos que pueden hacer variar las competencias de los GORE (proceso constitucional, traspaso de competencias, acuerdo de descentralización, etc.).

Evaluación de desempeño

Como se señaló, el régimen sigue un modelo escalonado de implementación que es común respecto de ciertas materias (transitoriedad por etapas determinadas en la ley con y sin límites temporales o con implementación de piloto inicial - Francia y Suecia -) y asimétrico respecto de otras materias (transitoriedad por etapas en base a indicadores definidos por las reglas transitorias, considerando la generación de capacidad fiscal, cumplimiento de requerimientos de información, etc., que sigue el ejemplo del caso de Colombia para las reformas de 2000). Además, se tomaron en consideración la contratación y capacitación del personal de las instituciones con anticipación suficiente (BID y CAF), el diseño y puesta en funcionamiento los sistemas informáticos, entre otros

VI. Impacto de la propuesta

Descripción y estimación de impactados por la regulación

El número de potenciales beneficiados corresponde a la población nacional.

Tipos de costos

El proyecto de ley dispone un incremento en la proporción del FNDR que se distribuye de acuerdo con variables objetivas, de 90% a 95%, así como la incorporación directa del Fondo de Apoyo Regional (FAR) a dicho Fondo, con destinación explicitada para la inversión en transporte y conectividad. Este incremento se financiará a través de la eliminación del 5% de la Provisión Fondo Nacional de Desarrollo Regional del Programa 05 Transferencias a Gobiernos Regionales de SUBDERE, por lo que no implicará un mayor gasto fiscal. De esta manera, utilizando como referencia los recursos asignados en la Ley de Presupuestos 2023, se estima que esta modificación implicará que \$312.807.705 miles adicionales sean distribuidos entre los gobiernos regionales a través de parámetros objetivos

La modificación que dispone la provisión de tres jefaturas de división a través del sistema ADP, para cada gobierno regional, implicará que la Dirección Nacional del Servicio Civil deberá incurrir en el pago de la publicación de los concursos en un diario de circulación nacional, y la contratación de consultoras externas que realicen el servicio de evaluación de candidatos (análisis curricular y evaluación psicolaboral) y búsqueda para atraer candidatos, cuyo costo promedio por vacante es de \$7.636 miles para cargos del II nivel jerárquico. En un escenario en que se renuevan estos cargos en todas las regiones cada cuatro años a partir del año de entrada en vigencia de la modificación, esta disposición implica un mayor gasto fiscal de \$366.528 miles, con una periodicidad de cuatro años a partir del año de entrada en vigencia de la ley.

El Fondo de Equidad Interregional estará constituido por los recursos que se asignen anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público, y su creación consagra en una ley permanente los recursos ya asignados en la Ley de Presupuestos para este fin, por lo que no implica un mayor gasto fiscal. A modo de referencia, el año 2023 se contemplan \$291.353.853 miles para estos objetivos, distribuidos en el Programa presupuestario 31.01.02 "Programas de Inversión Regional" de los GORES.

El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de las demás disposiciones de la presente ley se financiará con cargo a los recursos que se contemplen en las respectivas leyes de presupuestos del sector público.

Tipos de beneficios

Respecto a los principales beneficios que tendrá este proyecto para las regiones y las personas, las autoridades locales son las que mejor saben cuáles son las necesidades y prioridades de sus propios territorios, y el proyecto de ley empodera a las comunidades en ese rol. Con el nuevo marco institucional, los gobiernos regionales (GORE) van a tener más injerencia en cómo distribuir y asignar los recursos en función de sus urgencias, y ese debate en profundidad se va a trasladar desde el Gobierno Central y el Congreso –como opera hoy, a través de la ley de Presupuestos- a los Consejos Regionales (CORE).

De hecho, las autoridades regionales no son las únicas involucradas en este debate: el proyecto de ley entrega herramientas de transparencia y rendición de cuentas a las comunidades, para hacer responsables a sus respectivas autoridades territoriales sobre cómo usan sus recursos fiscales.

Con estos debates podrá mejorar la planificación entre autoridades regionales, municipales y servicios públicos, lo que permitirá trabajar en pos de entornos más seguros, ya que se habilitará la construcción de hospitales, carreteras, luminarias, por dar algunos ejemplos. Además, decisiones que hoy se toman desde Santiago, como los recorridos del transporte público regional, se trasladarán a las regiones, dándoles autonomía para esas definiciones.

Por eso, ante la pregunta de cómo va a beneficiar este proyecto a las distintas regiones, considerando las diferencias entre ellas, se puede responder señalando que justamente porque las regiones son distintas, el proyecto de ley va a permitir que sea cada región la que identifique la inversión necesaria, los problemas que atender, y a partir de eso destinar recursos y desplegar las medidas presupuestarias necesarias para enfrentarlo. Uno de los problemas de la centralización chilena es que las decisiones se toman en a nivel central, y este proyecto viene a cambiar esa lógica: los gobiernos regionales son los que van a debatir la mejor forma de utilizar esos recursos, mediante la autonomía presupuestaria que se les otorgará.