

PRESUPUESTO 2019: FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

- Se debe avanzar para que todos los recursos a regiones se distribuyan en la Ley de Presupuestos y sobre la base de parámetros objetivos, conocidos y verificables. Ello no sucede en la actualidad y, por ende, se estima que la autoridad central tiene un grado de injerencia en los mismos.
- Del total de recursos destinados a regiones para sus programas de inversión, el 28% admite importantes espacios de discrecionalidad en su asignación. Se conocen algunos lineamientos de los criterios sobre aproximadamente un 64% de los recursos, pero no así los coeficientes que dan origen a ello, por lo que resulta difícil evaluar, en forma objetiva, cómo se distribuyen estos recursos.
- Sólo un 8% del total de los recursos de inversión no pueden ser afectados por decisiones discrecionales por parte de la autoridad central. Ello no es compatible con autoridades regionales electas ya que ello tensionará la relación entre regiones y el nivel central.

En el marco de la discusión del presupuesto para el año 2019, se ha dado un interesante debate en cuanto al financiamiento de los gobiernos regionales. Actualmente, en su gran mayoría, estos se financian por medio de transferencias desde el gobierno central y, por ende, es éste el que determina cuántos recursos dispondrán las regiones.

En dos años más se elegirá por primera vez en nuestro país el recientemente creado cargo de gobernador regional, cabeza de los gobiernos regionales. Si hoy existe una fuerte discusión y crítica en el parlamento respecto de cuántos recursos se transfieren a cada una de las regiones y cómo se hace; ello es sólo la antesala de lo que ocurrirá cuando sean autoridades electas las que encabecen los gobiernos regionales.

Por esto, previo a la elección de autoridades regionales, se deben revisar los actuales canales por medio de los cuales se transfieren recursos a las regiones,

asegurando que ello sea sobre la base de criterios conocidos, objetivos y verificables. Hoy por hoy existen amplios espacios para una distribución discrecional de recursos por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior, lo cual es inaceptable e incompatible con un escenario de autoridades regionales electas. A la luz de lo planteado, se presenta un análisis de la Ley de Presupuestos presentada al Congreso para el año 2019.

La Ley de Presupuestos entrega recursos a los gobiernos regionales tanto para financiar su funcionamiento como para su programa de inversión. Para el próximo año, en su conjunto, los gobiernos regionales dispondrán de \$ 75 mil millones para su funcionamiento y se les fijó una dotación máxima de 1.866 personas. Hoy no se conocen parámetros objetivos sobre los cuales se determinan estos valores, lo cual es necesario ya que una vez que se cuente con autoridades regionales electas, las regiones se confrontarán en forma permanente con el gobierno central para obtener mayores recursos, eventualmente acusándolo de politizar los criterios de asignación.

PRESUPUESTOS DE INVERSIÓN REGIONAL

En cuanto a los recursos para inversión, para el próximo año los gobiernos regionales contarán con \$ 1.275 mil millones. De estos, \$ 1.072 mil millones (84% del total) son distribuidos a regiones en la propia Ley de Presupuestos, lo que se conoce como Inversión Regional Distribuida. Los restantes \$ 203 mil millones son asignados a regiones durante el año. En este punto surge el primer cuestionamiento en cuanto a la discrecionalidad que tiene la SUBDERE en la distribución regional de estos recursos ya que no se conocen criterios objetivos para su asignación.

Los recursos que sí se distribuyen a regiones en la Ley de Presupuestos, los \$ 1.072 mil millones que conforman el presupuesto para inversión de cada una de las 16 regiones del país, se pueden agrupar en tres grandes fuentes de financiamiento: Ingresos Propios de cada gobierno regional, Fondos mediante los cuales se transfieren recursos y Otros programas de la SUBDERE.

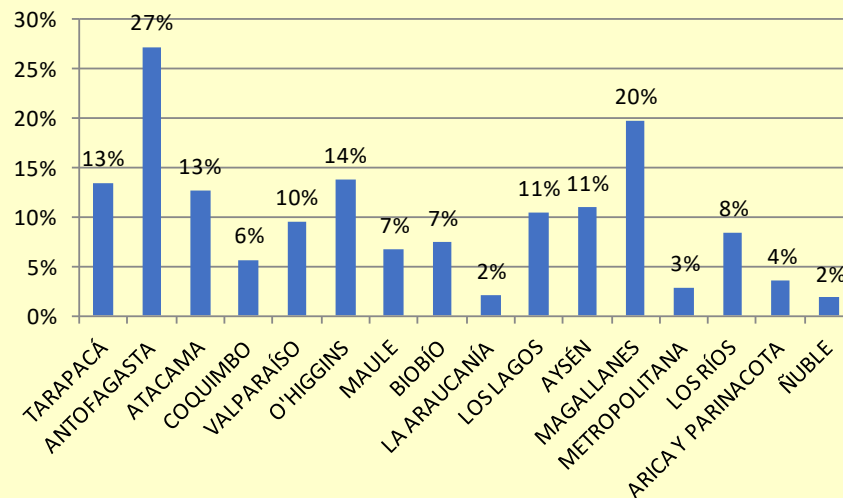
INGRESOS PROPIOS

Los recursos que conforman este grupo, que para este análisis se han denominado Ingresos Propios, corresponden a los provenientes del pago de patentes mineras, patentes acuícolas, casinos de juego, patente por no uso de derechos de agua,

patentes geotérmicas, ventas de inmuebles del Ministerio de Bienes Nacionales, ingresos de la zona franca de Magallanes y los derechos de explotación de ENAP. Respecto de ellos, ni la Dirección de Presupuestos (DIPRES) ni la SUBDERE tienen injerencia alguna en el monto global a asignar ni en la distribución por región. Estos ingresos representan un 9% del total de los ingresos para las regiones en su conjunto. En el caso de la región de Antofagasta, estos recursos representan el 27% del total de recursos que reciben en la Ley de Presupuestos, mientras que para otras regiones, como la de La Araucanía, sólo un 2%.

LOS INGRESOS PROPIOS REPRESENTAN UN 9% DEL TOTAL DE LOS INGRESOS PARA LAS REGIONES EN SU CONJUNTO

Gráfico Nº 1: Ingresos Regionales Propios (como % del total de la inversión)



Fuente: LyD sobre la base de Presupuesto 2019.

FONDOS PARA TRANSFERIR RECURSOS A REGIONES

Los gobiernos regionales reciben, a través de cuatro fondos, recursos para sus programas de inversión: Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), Fondo de Inversión y Reconversión Regional (FIRR) y el Fondo de Apoyo Regional (FAR). En conjunto, estos ingresos representan el 77% del total de ingresos de la Inversión Regional Distribuida.

De estos, el FNDR es el fondo más antiguo y en sus inicios era el único mediante el cual se transferían recursos a regiones. Actualmente representa un 44% del total

de la Inversión Regional Distribuida. Los criterios de distribución interregional se encuentran fijados en el artículo 76 de la Ley de Gobierno Regionales. No obstante ello, hoy la SUBDERE no mantiene en su página web información suficiente para hacer un seguimiento a los coeficientes que utiliza para su asignación y si bien los criterios están fijados por ley, no son verificables.

El Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) fue creado el año 2006 en el contexto de la discusión del impuesto específico a la actividad minera que se estableció en esos años. Hoy las regiones definen un 25% de los recursos de este fondo, siendo el resto administrado por el Ministerio de Economía. Para las regiones este fondo representa en promedio un 3% del total de la inversión regional distribuida. Si bien transfiere mayores recursos a las regiones mineras, en términos generales los recursos sólo representan una parte menor del total de los recursos. Respecto a la distribución interregional de los recursos no se conoce reglamento o decreto que fije su forma de operación.

El Fondo de Apoyo Regional (FAR) existe desde el año 2014 y tiene por objeto canalizar a regiones los recursos del fondo espejo del subsidio al Transantiago. La ley que lo crea establece los criterios para su distribución, pero no se tiene información transparente en cuanto a los coeficientes que dan origen a ello.

El Fondo de Inversión y Reversión Regional (FIRR) fue creado el año 2011 con el objeto de allegar a las regiones los recursos recaudados por el royalty minero que se venía creando. Estos recursos son distribuidos sobre la base de los criterios de distribución del 90% del FNDR debiendo distribuirse 1/3 del fondo a las regiones mineras y 2/3 al resto de las regiones del país.

OTROS PROGRAMAS DE SUBDERE

La SUBDERE entrega recursos a regiones en el marco de su programa de transferencias a los gobiernos regionales y en el marco del programa de Convergencia. Estas transferencias representan en promedio el 14% del total de la inversión regional distribuida. Respecto de estos dos programas cabe mencionar que no se conoce criterio alguno que da origen a una determinada distribución interregional.

En el caso del programa de Convergencia, se observa que desde su creación, en el año 2014, los montos asignados a regiones han variado en forma significativa, así como las regiones que han recibido recursos. Por ejemplo, la región de O'Higgins y

Tarapacá nunca han recibido recursos en el marco de este programa, mientras que otras regiones como la del Maule, Antofagasta y Coquimbo recibieron recursos durante un número acotado de años. Respecto de este programa no se conoce mayor detalle de su finalidad y objetivo, así como tampoco cuáles son los criterios que dan origen a la distribución entre regiones. Por esto, de acuerdo a la información disponible, la asignación de recursos es altamente discrecional.

DESDE SU CREACIÓN, LOS MONTOS ASIGNADOS Y LAS REGIONES QUE HAN RECIBIDO RECURSOS HAN VARIADO EN FORMA SIGNIFICATIVA

**Tabla Nº 1: Programa Convergencia Inversión Regional Distribuida
(en millones de pesos de cada año)**

	2019	2018	2017	2016	2015	2014
TOTAL	87.651	102.623	80.985	44.063	29.673	21.056
TARAPACÁ						
ANTOFAGASTA		5.024	3.397			
ATACAMA	13.954	14.619	10.332			
COQUIMBO		1.197	1.607			
VALPARAÍSO	1.051	3.591				
O'HIGGINS						
MAULE		2.030	2.040			
BIOBÍO	4.077	9.524	9.833	6.074	4.389	5.681
LA ARAUCANÍA	25.547	24.924	19.293	19.331	18.623	6.753
LOS LAGOS	2.092	3.491	3.403	3.304	3.183	4.120
AYSÉN	9.400	8.008	5.805	5.636		
MAGALLANES	4.178	5.628	5.486	5.326		
METROPOLITANA	19.053	18.589	14.118			
LOS RÍOS	266	1.355	1.149			
ARICA Y PARINACOTA	5.188	4.641	4.523	4.392	3.478	4.502
ÑUBLE	2.845					

Fuente: respectivas leyes de presupuestos.

PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DESDE SUBDERE

Respecto de estos recursos, tampoco se conocen cuáles son los criterios que dan origen a su distribución interregional. Para el próximo año, por ejemplo, los recursos para la región de Magallanes aumentan en un 642%, mientras que los de la Metropolitana caen en un 52%.

NO SE CONOCEN CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DESDE LA SUBDERE

Tabla N º 2: Transferencias a Gobiernos Regionales (en millones de \$ de 2019)

	2019	2018	Var %	2019-2018
TOTAL	62.419	29.097	114,5%	33.322
TARAPACÁ	2.798	1.585	76,6%	1.213
ANTOFAGASTA	9.519	2.113	350,5%	7.406
ATACAMA	3.879	1.004	286,4%	2.875
COQUIMBO	4.338	2.642	64,2%	1.696
VALPARAÍSO	6.028	2.747	119,4%	3.281
O'HIGGINS	2.158	422	411,5%	1.736
MAULE	1.330	792	68,0%	538
BIOBÍO	3.429	3.844	-10,8%	-415
LA ARAUCANÍA	7.123	2.642	169,6%	4.481
LOS LAGOS	5.509	2.642	108,5%	2.867
AYSÉN	2.517	845	197,9%	1.672
MAGALLANES	3.130	422	641,6%	2.708
METROPOLITANA	1.787	3.698	-51,7%	-1.911
LOS RÍOS	4.214	3.276	28,6%	938
ARICA Y PARINACOTA	519	423	22,8%	96
ÑUBLE	4.140			4.140

Fuente: LyD sobre la base de leyes de Presupuestos 2018 y 2019.

REFLEXIONES FINALES

Se debe avanzar para que todos los recursos a regiones se distribuyan en la Ley de Presupuestos y sobre la base de parámetros objetivos, conocidos y verificables. Ello no sucede en la actualidad y, por ende, se estima que la autoridad central tiene un importante grado de injerencia en los mismos.

Del total de recursos destinados a regiones para sus programas de inversión, el 28% admite importantes espacios de discrecionalidad en su asignación. Se conocen algunos lineamientos de cuáles son los criterios sobre aproximadamente un 64% de los recursos, pero no son de fácil acceso los coeficientes que dan origen a ello, por lo que resulta difícil evaluar en forma objetiva cómo se distribuyen estos recursos. Con todo, sólo un 8% del total de los recursos de inversión de los gobiernos regionales no pueden ser afectados por decisiones discrecionales por parte de la autoridad central, tanto en su monto total como en su distribución entre regiones. Ello no es compatible con autoridades regionales electas ya que tensionará la relación entre regiones y el nivel central.