

PRESUPUESTO GORES 2024: DESNATURALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE INVERSIÓN

- El Gobierno realizó importantes cambios en las glosas que regulan el programa de inversión de los gobiernos regionales, los que, combinados, dan el incentivo para concentrar el gasto en transferencias corrientes y de capital, en desmedro de las iniciativas de inversión.
- Así, pareciera darse un tránsito de los GORES hacia una especie de macro municipio, centrado en entregar programas y subsidios.
- Junto con ello, preocupa que se esté utilizando la Ley de Presupuestos como herramienta para ampliar el campo de acción de los GORES, inclusive autorizando que realicen gasto en áreas no contenidas en su ley orgánica, pues la descentralización no puede realizarse vía glosas presupuestarias.

El Gobierno presentó un presupuesto 2024 para los gobiernos regionales (en adelante “GORES”) con importantes cambios en las glosas de sus programas de funcionamiento y de inversión que parecieran ir configurando un tipo de gobierno regional cada vez más alejado del rol que ha tenido en estas décadas que ha sido definir regionalmente el destino de recursos para inversión pública. El énfasis en las transferencias corrientes y de capital observadas en las estructuras de gasto de los programas de inversión se alejan del propósito original del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): ser un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial¹. Es cierto que en los últimos años la participación del FNDR en el total de los recursos para inversión regional ha bajado, adquiriendo mayor relevancia el Fondo de Apoyo Regional (FAR), y próximamente los aportes del royalty minero, pero todos estos recursos siguen manteniendo en su diseño el foco en las inversiones, por lo que pareciera ser contradictorio el camino que se estaría trazando con el Presupuesto 2024.

¹ Artículo 74°, DFL 1 -19.175 fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

CAMBIOS EN GLOSAS: HACIA UN MODELO DE GORES COMO PROVEEDORES DE PROGRAMAS Y SUBSIDIOS.

El presupuesto de los gobiernos regionales tiene dos componentes ². El primero es el programa de funcionamiento que contiene los recursos para sostener la operación de los GORES, representando en promedio un 7% del presupuesto total.

El segundo es el corazón financiero del GORE, el programa de inversión que concentra, en promedio, el 93% del presupuesto total. Mediante este instrumento se financian los gastos en inversiones, transferencias de capital y corrientes para concretar las atribuciones que le competen a los GORES.

Históricamente, las glosas presupuestarias han sido la fuente principal de regulación del gasto regional, por lo que todo cambio tiene un impacto sustantivo en el perfil de acción de los GORES. Por ello, llama la atención las mayores flexibilidades en las glosas que regulan el gasto regional para el presupuesto 2024, que combinadas, entregan incentivos para que la mayoría de los recursos se canalicen mediante transferencias corrientes y de capital.

La primera diferencia es la autorización por glosa para traspasar recursos desde cualquier subtítulo e ítem del presupuesto de inversión a actividades deportivas o para adquirir algún vehículo de servicio, o financiar programas de emprendimiento, entre otros (subtítulos 24, 26, 29, 31, 32.06, 33 y 34.07³). Es decir, mover recursos que eran para construir infraestructura pública y destinarlos a otros más alejados de áreas que generen desarrollo regional.

Esta flexibilidad para el traspaso de recursos podría generar variaciones relevantes en la distribución inicial del presupuesto realizada por el GORE y el gasto efectivamente ejecutado. De hecho, a septiembre de 2023, en promedio, los GORES ya han rebajado un 12% sus presupuestos de inversión (subtítulo 31), siendo el GORE de la Región Metropolitana el que ha realizado la mayor reducción: una rebaja del 47% del monto indicado a comienzo de año. Esto ha implicado que, a septiembre de 2023, los GORES

² Artículo 73°, DFL 1 -19.175.

³ Estas modificaciones presupuestarias desde este año 2023 son realizados por resolución exenta de los GORES con visación de la Dipres, no exigiendo la Toma de Razón de CGR, excepto las que identifican recursos de las Corporaciones Regionales y de las glosas 7.1 y 7.2 del subtítulo 33 del programa de Inversión. En cambio, para el nivel central toda modificación presupuestaria requiere el trámite ante CGR. Este último aspecto procedimental fue introducido en la glosa 01 de la Partida 31 de Gobiernos Regionales de la Ley N° 21.516 de Presupuesto de la Nación para el año 2023 y replicado en el Decreto 2341 Sobre Modificaciones Presupuestarias de enero 2023 del Ministerio de Hacienda.

han dejado de ejecutar \$103.620 millones en obras de infraestructura (Ver Tabla N°1 y Tabla N°2). Una correcta ejecución de estos recursos podría haber sido un aporte a incrementar la actividad económica, en un año donde el PIB no va a crecer, y habría ayudado a mejorar el crecimiento potencial de la economía.

Además, los GORES han incrementado en promedio un 40% las transferencias de capital (con las mayores alzas en el GORE de Magallanes de un 114% y el GORE de Valparaíso con un incremento del 105%⁴), inyectándose a nivel global \$160.178 millones extras a este tipo de transferencias (Ver Tabla N1 y Tabla N°2).

GORES HAN DISMINUIDO RECURSOS PARA INVERSIONES Y HAN AUMENTADO LAS TRANSFERENCIAS

Tabla N°1: Variación promedio en los principales subtítulos de los programas de inversiones de los GORES, entre enero y septiembre 2023 (M\$, %)

	Subt 22: estudios propios del giro	Subt 24: transferencias corrientes	Subt 29: activos no financieros	Subt 31: inversión en obras	Subt 33: transferencias de capital
Variación promedio (%)	7%	12%	0%	-12%	40%
Variación Max por región	142%	74%	58%	35%	114,11%
Variación Min por región	-66%	-13%	-41%	-47%	-10%
Variación promedio (M\$)	-187.649	1.213.103	-843.073	-6.476.295	10.011.167
Variación Max por región	247.104	5.924.925	6.064.536	5.408.728	28.093.409
Variación Min por región	-2.847.770	-1.070.499	-8.100.000	-40.014.709	-3.820.590

Fuente: Dipres.

GORES HAN DEJADO DE EJECUTAR \$103.620 MILLONES EN INVERSIONES

Tabla N°2: Variaciones acumuladas en los principales subtítulos de los programas de inversión de los GORES entre enero y septiembre 2023 (M\$)

	Subt 22: estudios propios del giro	Subt 24: transferencias corrientes	Subt 29: activos no financieros	Subt 31: inversión en obras	Subt 33: transferencias de capital
Presupuesto inicial 2023	9.890.992	159.923.827	203.607.570	621.048.919	429.178.528
Presupuesto vigente sept 2023	6.888.602	179.333.477	190.118.405	517.428.193	589.357.200
Var. PPTO inicial vs vigente	-3.002.390	19.409.650	-13.489.165	-103.620.726	160.178.672

Fuente: Dipres. Considera FONDEMA.

El segundo cambio es la eliminación del denominado “Fondo del 8%”, que correspondía a una autorización para destinar un máximo del 8% de programa de

⁴ Otros gobiernos regionales con importantes incrementos en el subtítulo 33 es el GORE de Araucanía con un 84% de alza, el GORE de Biobío con crecimiento del 64%, el GORE RM con un alza del 63% y el GORE de Los Lagos con un incremento del 61%.

inversión para subvencionar actividades culturales, deportivas y sociales que efectuaran municipalidades, otras entidades públicas, instituciones privadas sin fines de lucro, agrupaciones comunitarias y organizaciones de la sociedad civil, vía gasto corriente (compra de insumos, arriendos de equipos, difusión, etc.). Mientras que los recursos restantes podían destinarse a mantenimiento de parques, operación de alcantarillados, planes de resolución de listas de espera, servicios de wifi, mantención y reparación de APR, entre otros.

El proyecto de ley de presupuestos para 2024 elimina el tope máximo del 8%, permitiendo con ello que la totalidad de las transferencias corrientes sea destinada a subsidiar actividades comunitarias. Esto preocupa, ya que dicho subtítulo en promedio representa el 12% del presupuesto de inversión, existiendo regiones en que incluso alcanza el 20%.

Otro cambio que se introduce en las glosas presupuestarias es la posibilidad que los GORES puedan financiar proyectos de mejoramiento urbano mediante transferencias de capital. Más allá de las interrogantes sobre cómo se coordinarán estos recursos con los que maneja la SUBDERE (a través del Programa de Mejoramiento Urbano, PMU, y el Programa de Mejoramiento de Barrios, PMB), también quedan dudas respecto a qué implica el concepto “tipología PMU y PMB” establecida en la ley, pues la particularidad del PMU y PMB es que los proyectos bajo un cierto monto, no requieren el informe de rentabilidad social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Pareciera que el Gobierno está abriendo una nueva vía, a través de los GORES, para saltarse ciertos controles, yendo incluso en contra de lo que recomienda la comisión Jaraquemada de fortalecer la evaluación del gasto capital.

Finalmente, el Gobierno mediante las glosas del programa de inversión faculta, en forma textual, a los GORES a ejecutar oferta programática, iniciativas de inversión e iniciativas que “*no están consideradas en los ámbitos de competencias establecidos en el DFL N°1-19.175 (Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional)*”⁵. Es decir, la ley de presupuesto se estaría utilizando como mecanismo informal de transferencia de competencias, no respetando el proceso definido en la Ley N°21.074.

⁵ Esta “autorización” se entrega en la glosa 03 del Subt. 24 de Transferencias Corrientes, en la glosa 05 de Subt 31 de Iniciativas de inversión pública y en la glosa 06 del Subt. 33 de Transferencias de Capital, del programa de inversión regional.

PLASTICIDAD JURÍDICA DE LAS GLOSAS: UNA HERRAMIENTA INCIERTA

Lo expuesto son cambios sustantivos que van a redundar en un cambio en el perfil de gasto que pueden realizar los gobiernos regionales.

El hecho de que toda la regulación para ejecutar los presupuestos regionales esté en glosas presupuestarias, y que estas sufran cambios en forma anual, introduce una falta de certeza jurídica para la ejecución del presupuesto regional, yendo en sentido inverso en los esfuerzos de planificación a largo plazo de los GORES.

Tal como la Dirección de Presupuestos (Dipres) ha realizado necesarios esfuerzos en simplificar y ordenar las glosas presupuestarias, es imprescindible reducir la incertidumbre en las reglas que guían la ejecución de los recursos regionales. Tan encomiable como es la reducción de los plazos para ejecutar los recursos, es la estabilidad de las reglas.

COMENTARIOS FINALES: ¿GORES COMO MACRO MUNICIPIOS?

Los cambios detallados parecieran cimentar el camino de gobiernos regionales orientados al desarrollo de programas y entrega de subsidios, más que un actor relevante en materia de asignación de la inversión pública. Si un camino es preferible al otro, es algo que debe discutirse evaluando lo que es mejor para el desarrollo de nuestras regiones, pero en ningún caso al fragor y en el breve tiempo de la discusión presupuestaria.

Los cambios que trae el programa de inversión de los GORES parecieran incentivar a concentrar los recursos del programa de inversión en transferencias corrientes y de capital, las que tienen diferencias con los gastos de inversión: las primeras no pasan por una evaluación previa de Ministerio de Desarrollo Social, un tercero independiente y con un rol técnico, lo que impide evaluar la efectividad de los recursos destinados.

A su vez, la apertura en los tipos de proyectos y programas que puedan ser financiados por los GORES, incluso más allá de lo que su ley orgánica les permite, da muestras de una descentralización realizada vía glosas presupuestarias. Y tal como se indicó previamente, la Ley de Presupuestos no es el camino para tales modificaciones.