

GOBIERNOS REGIONALES: CAMBIOS A SU FINANCIAMIENTO

- Los fondos gastados por los gobiernos regionales en su mayoría provienen de recursos transferidos desde el gobierno central, en el marco de la Ley de Presupuestos, con importantes espacios de discrecionalidad. A partir de la elección de los gobernadores regionales ello necesariamente debe cambiar.
- El proyecto de ley ingresado recientemente por el Ejecutivo al Congreso busca limitar esa discrecionalidad, creando dos nuevos fondos: el de Apoyo a la Contingencia Regional y el de Equidad Interregional. Estos fondos se suman al actual Fondo Nacional de Desarrollo Regional, estableciendo con ello tres canales de asignación de recursos para inversión a los gobiernos regionales sobre la base de criterios más objetivos que los actuales.
- En cuanto al gasto en funcionamiento, se plantea que en personal no se puede gastar más que un 75% del total de los recursos transferidos para funcionamiento, límite que hoy sobrepasan 10 de los 16 gobiernos regionales.

En abril próximo se elegirá por primera vez en nuestro país el nuevo cargo de gobernador regional. A medida que se acerca la fecha de la elección, se mantiene en el debate dos elementos centrales de todo cargo: las atribuciones que tendrá y cómo se financiará.

Cuando se discutió la reforma constitucional que crea el cargo de gobernador regional y estableció su elección, se levantaron distintas voces indicando que las atribuciones eran escasas y que se debía profundizar en ello. Pero como nunca se alcanzó un acuerdo al respecto, se mantienen las atribuciones fijadas inicialmente y que para muchos resultan escasas.

En cuanto a financiamiento, los fondos gastados por los gobiernos regionales en su mayoría provienen de recursos transferidos desde el gobierno central, en el marco de la Ley de Presupuestos, con importantes espacios de discrecionalidad. Si bien la Ley de Presupuestos para el año 2021 mantiene las mismas lógicas aplicadas en un contexto de autoridades regionales nombradas por el Presidente de la República, ello debe cambiar a más tardar el año 2022. Con autoridades regionales electas, es

decir, con independencia democrática de las autoridades del gobierno central, los criterios de asignación regional de los recursos deben estar previamente definidos y no depender de la voluntad de la autoridad de turno. Como respuesta a esa necesidad a fines de septiembre el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional.

RECURSOS GOREs: CÓMO ES HOY

Los gobiernos regionales reciben vía Ley de Presupuestos financiamiento para sus gastos de funcionamiento y para sus programas de inversión.

Los gastos de funcionamiento son fijados anualmente en la Ley de Presupuestos, no tienen un marco definido para su determinación y más bien corresponden a montos de continuidad.

La inversión financiada por los gobiernos regionales es realizada con aportes provenientes de distintas fuentes. Por un lado, están los ingresos propios, y por otro, los provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y sus provisiones y el Programa de Convergencia y sus provisiones.

Para las regiones en su conjunto, el año 2021 el presupuesto total para inversión será de \$ 1.420 mil millones. De estos, un 51% proviene de ingresos propios de los gobiernos regionales. Es decir, son recursos que están definidos en distintos cuerpos legales y que sus montos no dependen anualmente de la Ley de Presupuestos. Estos corresponden a ingresos provenientes del pago de patentes mineras, acuícolas, casinos, participación del fondo espejo del Transantiago, entre otros.

El 49% restante se divide en un 35% en recursos que forman parte del FNDR y sus provisiones y el 14% restante a partir del Programa de Convergencia y sus provisiones. Es precisamente respecto de estas dos últimas fuentes de financiamiento que se proponen modificaciones.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

El proyecto de ley¹ establece que el gasto en funcionamiento de cada gobierno regional se reajustará periódicamente, pero que no podrá ser inferior al monto asignado en la Ley de Presupuestos del año 2020, debidamente reajustado.

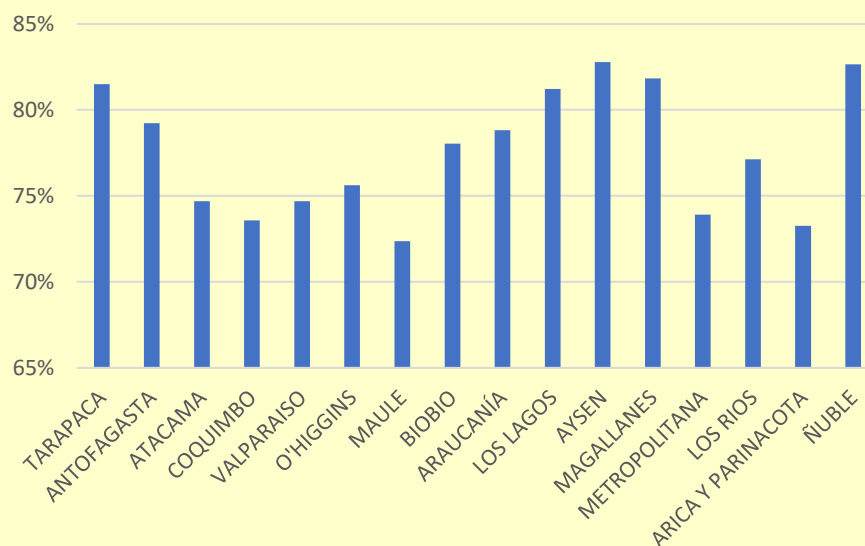
¹ Boletín 13.815-05, en primer trámite constitucional en el Senado.

También se establece que el gasto en personal está limitado en un 75% del gasto total en funcionamiento, pudiendo llegar a un 80% en casos justificados.

De acuerdo al gasto en funcionamiento definido en el presupuesto 2021, 10 de las 16 regiones tienen un gasto en personal superior al 75%, mientras que 5 regiones superan el umbral del 80%. Ello significa que una vez asumidas las nuevas autoridades regionales electas, la mayoría deberá ajustar a la baja su gasto en personal en caso de transformarse en ley el límite propuesto.

10 DE LAS 16 REGIONES TIENE UN GASTO EN PERSONAL SUPERIOR AL 75%, MAYOR AL LÍMITE PROPUESTO

Gráfico N° 1: Gasto en personal como % del gasto total en funcionamiento



Fuente: LyD a partir de presupuesto 2021.

GASTO EN INVERSIÓN

Tal como se planteó con anterioridad, la propuesta contempla modificar la actual operatoria del FNDR. Actualmente, en un 90% es asignado a regiones por medio de parámetros que se actualizan cada 3 años. El 10% restante se distribuye en un fondo de emergencia y en uno de eficiencia. Lo que se propone es eliminar el 5% de eficiencia sumándolo al FNDR global, mientras que el 5% de emergencia pasaría a integrar un nuevo Fondo de Apoyo a la Contingencia Regional. Éste tiene por objetivo financiar gastos asociados a emergencias, necesidades contingentes de las regiones y otros asociados a iniciativas prioritarias definidas por los gobiernos

regionales. La operación del fondo quedará fijada por un reglamento, fijando en él los criterios objetivos para su distribución interregional.

También se crea el Fondo de Equidad Interregional, cuyo objetivo es entregar recursos para financiar iniciativas de inversión de los gobiernos regionales para disminuir brechas en su ámbito económico y de desarrollo. La distribución entre regiones se determinará según diferencias de ingresos y de pobreza multidimensional, respecto del promedio nacional. Asimismo, se establece que se debe asignar al menos el 40% de los recursos a la ejecución de planes en zonas rezagadas en materia social.

Mediante la creación de estos dos nuevos fondos se reemplazan al menos en parte las actuales provisiones del FNDR y el Programa de Convergencia y sus provisiones. De esta forma, se avanza en cuanto a que una proporción mayor de recursos se asignará a regiones en forma explícita y en base a criterios conocidos a través de la Ley de Presupuestos y no durante el año, tal como es hoy en día con importantes espacios de discrecionalidad con los que cuenta la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

RESPONSABILIDAD FISCAL

En gran medida es la Ley de Presupuestos la que determina anualmente materias relativas a responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales. Lo que se propone ahora es incorporar en una ley permanente determinados aspectos.

Destaca la obligación de realizar una programación financiera de mediano plazo del presupuesto de inversión regional, debiendo elaborar una proyección de los ingresos y los gastos para los próximos 3 años. Ello es posible en un nuevo contexto en el cual los gobiernos regionales tendrán una mayor certeza respecto de los ingresos con los que contarán en el mediano plazo. Asimismo, se establece como restricción a los compromisos financieros futuros que los gobiernos regionales asuman, que estos no pueden ser mayores que el marco presupuestario referencial autorizado por el Ministerio de Hacienda. Junto con ello, también se fija en un 75% los montos asociados a compromisos de inversión de años anteriores de las carteras de proyectos incluidas en la programación financiera de mediano plazo para un nuevo período para las autoridades regionales electas. Con ello se busca limitar la posibilidad de que durante el período de un gobernador regional, quede comprometido la totalidad del presupuesto para el próximo gobernador que asumirá.

PALABRAS FINALES

El proyecto de ley relativo a financiamiento de los gobiernos regionales y que está comenzando su tramitación en el Congreso va en la dirección correcta. Reduce los espacios de discrecionalidad en la asignación de recursos desde el gobierno central a los gobiernos regionales, quienes a partir de abril contarán con autoridades regionales electas.

Resulta importante que en las sucesivas leyes de presupuestos se respete el espíritu de la reforma propuesta, en cuanto a que efectivamente los recursos se canalicen a través de estos dos nuevos fondos que se vienen creando y cuya distribución entre regiones debe realizarse en base a criterios objetivos y no continuar con la antigua práctica de ir creando nuevos programas de transferencia de recursos a los gobiernos que entregan importantes espacios de discrecionalidad a la autoridad central.