

ASIGNACIÓN DE RECURSOS A REGIONES: UNA MIRADA AL PRESUPUESTO 2018

- El 81% de los recursos para las regiones se distribuye por medio de la Ley de Presupuestos actualmente en trámite y el 19% restante será entregado durante el año 2018. Por ende, la cantidad total de recursos con la que contará cada región recién se sabrá a fines del próximo año.
- En un proceso de descentralización es de suma importancia contar con reglas claras y transparentes a la hora de asignar recursos a regiones. Ello es necesario en nuestra actual institucionalidad, pero se vuelve más importante aún con autoridades regionales electas. Hoy las reglas no son claras ni transparentes y, de hecho, tienen amplios espacios de discrecionalidad.
- Se deben revisar los distintos fondos regionales con una mirada integral en materia de financiamiento de las inversiones, con la finalidad de definir objetivos claros y específicos, que permitan una evaluación y rendición de cuenta de la gestión que llevan adelante.

Todos los años en la Ley de Presupuestos se fija el marco de recursos para los gobiernos regionales. Este básicamente está compuesto por recursos de inversión, los que cada región debe asignar a los distintos proyectos que postulan a financiamiento. Dado que estamos ad portas de contar con autoridades regionales electas, cobra más relevancia aún el marco institucional en el cual se canalizan estos recursos desde el gobierno central a las regiones.

Para el año 2018, el proyecto enviado al Congreso entrega a los gobiernos regionales del orden de \$ 1.260 miles de millones. De estos recursos, el 81% son distribuidos entre regiones por medio de la Ley de Presupuestos, es decir, forman parte del presupuesto de inversión de los gobiernos regionales (Cuadro N° 1). El 19% restante será distribuido a regiones durante el año 2018 y, por ende, la cantidad total de recursos con la que contará cada región, recién se conocerá a fines del próximo año.

Durante los últimos 20 años se han ido creando diversos programas y fondos que canalizan recursos desde el gobierno central a las regiones. Un análisis detallado de los mismos permite afirmar que en buena medida éstos se han ido creando sin una

mirada integral, sino más bien con una óptica parcial de determinados sectores como consecuencia de contingencias específicas. Así por ejemplo, el Fondo de Apoyo a Regiones nace a raíz de una demanda desde regiones al momento de discutirse la ley de subsidio al Transantiago. Esta forma de descentralización fiscal ha llevado a sumar un listado creciente de programas y fondos sin una mirada integral.

81% DE LOS RECURSOS PARA REGIONES SON DISTRIBUIDOS VÍA LEY DE PRESUPUESTOS

Cuadro N° 1: Recursos de inversión gobiernos regionales

Distribuidas en Ley de Presupuesto	(en millones de \$)	
Ingreso propios	97.336	8%
Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR	453.914	36%
Fondo Innovación Competitividad	44.552	4%
Fondo de Inversión y Reconversión Regional	34.608	3%
Fondo de Apoyo a Regiones	248.474	20%
Fondo de Infraestructura Educativa	28.252	2%
Programas de Convergencia	102.623	8%
Otros	14.509	1%
Sub - total	1.024.269	81%
Distribuidas al margen de ley de presupuesto		
FNDR Provisiones	142.256	11%
Provisiones Programas de Convergencia	94.142	7%
Sub-total	236.399	19%
Total	1.260.668	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto de Ley Presupuestos 2018.

FONDOS Y RECURSOS DISTRIBUIDOS EN LA LEY DE PRESUPUESTOS

Los gobiernos regionales cuentan con distintas fuentes de recursos, estos son, impuestos o patentes, fondos y programas.

Los *ingresos propios* están constituidos por aquellos establecidos en distintos cuerpos legales, como lo son la ley de patentes de agua, patentes de casino, de geotermia, venta de bienes nacionales, etc. Estos ingresos están definidos por ley y la autoridad central no tiene injerencia en su distribución entre regiones. En términos agregados el 8% de los recursos de inversión corresponden a este tipo de ingresos.

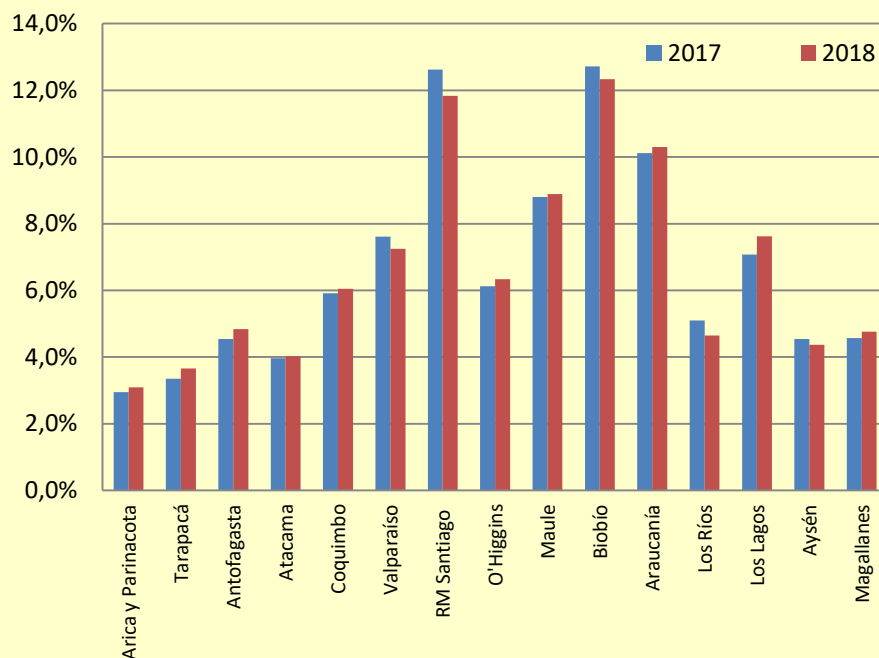
El principal y más antiguo de los fondos corresponde al Fondo *Nacional de Desarrollo Regional* (FNDR). Este fue creado a fines de los 70, cuando se inició el proceso de

regionalización en el país. En sus inicios, este fondo correspondía prácticamente a la totalidad de los recursos para inversión canalizados desde el gobierno central. Hoy, este fondo representa el 36% del total de recursos de inversión de los gobiernos regionales para el próximo año, siendo el principal fondo de libre disposición. Su distribución regional depende de un polinomio que considera la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada región. Cada dos años se deben actualizar los parámetros utilizados para su distribución, los cuales la ley establece que deben fijarse vía decreto supremo.

Para el año 2018 corresponde actualizar estos parámetros. De hecho la participación de cada región cambia entre el 2017 y 2018 (Gráfico N° 1). No obstante ello, no se ha podido encontrar información respecto del correspondiente decreto supremo. En pos de la transparencia y para evitar posibles acusaciones de un uso discrecional de recursos por parte de la SUBDERE, se hace necesario que efectivamente esa información esté disponible para la ciudadanía.

LA PARTICIPACIÓN DE CADA REGIÓN CAMBIA ENTRE 2017 Y 2018

Gráfico N° 1: Cuota regional FNDR 2017-2018 (%)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuestos 2017 y proyecto de ley 2018.

El *Fondo de Apoyo Regional*, que es el segundo fondo más importante para las regiones, corresponde a lo que se llamó inicialmente el “Fondo Espejo del Transantiago” y que fue creado por ley el año 2009. La distribución regional de este fondo se realiza sobre la base de los parámetros del FNDR. Al igual que en el caso del FNDR, al no conocerse los parámetros, tampoco se tiene mayor detalle de los criterios bajo los cuales se asigna este fondo.

El *Fondo de Inversión y Reversión Regional* fue creado el año 2011 como consecuencia de un nuevo cambio a la legislación minera, creando un impuesto especial para ese sector. El reglamento que lo regula establece los criterios sobre la base de los cuales se debe distribuir lo recaudado, los cuales se fundamentan en el polinomio del FNDR.

Estos tres fondos, que representen casi el 60% del total de recursos de los gobiernos regionales, se distribuyen entre regiones sobre la base de un polinomio -el del FNDR- cuyo detalle de cálculo no se conoce.

El *Programa de Convergencia*, el más reciente de los fondos creados para canalizar recursos a los gobiernos regionales, representa el 8% del total de los recursos. Este programa fue creado el año 2015 y desde entonces se han ido agregando más regiones receptoras de recursos (Cuadro N° 2). No se conoce reglamento o bien documento que determine los criterios de asignación de los fondos a este programa entre regiones, así como tampoco los criterios para definir la cobertura regional de los mismos. De acuerdo a información complementaria entregada durante la discusión de la Ley de Presupuestos para el próximo año se indicó que los recursos para el Gobierno Regional de Antofagasta son para el financiamiento del Plan Calama, los del Gobierno Regional de Atacama para financiar el Plan de Reconstrucción, los del Gobierno Regional de Valparaíso para Territorios Insulares, los del Gobierno Regional del Biobío, una parte al menos, para el financiamiento del Plan Arauco y los del Gobierno Regional Metropolitano para el Plan de Mejoramiento del Transporte de Santiago.

De acuerdo a la información entregada, a través de este programa se allegan recursos a los gobiernos regionales con distintos propósitos, como reconstrucción, planes especiales o mejoramiento de transporte. No se conoce documento alguno que establezca cuáles son los criterios que determinan cuántos recursos se entregan a cada región y lo que se espera alcanzar con los mismos, lo que no sólo imposibilita la evaluación de impacto y de efectividad de este programa sino que también

podiera prestarse para entregar recursos en forma discrecional a determinadas regiones por parte del gobierno central. Lo anterior es preocupante, ya que este programa ha crecido en forma importante en el tiempo.

EL PROGRAMA DE CONVERGENCIA REPRESENTA EL 8% DEL TOTAL DE LOS RECURSOS

Cuadro N° 1: Recursos regionales Programa de Convergencia 2015-2018 (millones \$ de cada año)

	2018	2017	2016	2015
Antofagasta	5.024	3.397		
Atacama	14.619	10.332		
Coquimbo	1.197	1.607		
Valparaíso	3.591			
Maule	2.030	2.040		
Biobío	9.524	9.833	6.074	4.389
Araucanía	24.924	19.293	19.331	18.623
Los Lagos	3.491	3.403	3.304	3.183
Aysén	8.008	5.805	5.636	
Magallanes	5.628	5.486	5.326	
Metropolitana	18.589	14.118		
Los Ríos	1.355	1.149		
Arica y Parinacota	4.641	4.523	4.392	3.478
Total	102.623	80.985	44.063	29.673

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las respectivas leyes de presupuesto.

El *Fondo de Innovación y Competitividad* nace el año 2006 a partir de la creación del royalty a la minería. Una parte de estos recursos se canaliza a regiones por medio de este fondo. No se conoce el polinomio en base al cual se realiza la distribución regional de estos recursos. Así, entre los años 2017 y 2018 cambió la participación de cada región en el total de los recursos asignados, pero no se tiene información a qué se deben esos cambios.

El *Fondo de Infraestructura Educacional* se distribuye entre regiones sin que se conozcan los criterios para ello. Cada año la cantidad de recursos que se transfieren a cada región en el marco de este programa varía sin mayor explicación. De acuerdo a la finalidad de los recursos -en términos amplios, inversión en infraestructura educacional y parvularia- se esperaría que la distribución entre regiones dependa de situaciones de déficit, pero no se cuenta con antecedentes que lo respalden. Una vez más, la falta de información dificulta la evaluación del impacto de este fondo y

permite espacios de discrecionalidad por parte de la autoridad central en la asignación de recursos entre regiones.

FONDOS DISTRIBUIDOS AL MARGEN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

Adicionalmente a los recursos que vía Ley de Presupuestos se asignan a regiones, existen otros dos fondos que en total representan casi el 20% de los recursos de inversión para los gobiernos regionales y que son distribuidos después de aprobada la ley. Es decir, al momento que se da la discusión presupuestaria no se conoce cuánto llegará a cada región. Estos fondos corresponden a las Provisiones del FNDR y las Provisiones del Programa de Convergencia. En términos generales, la posterior distribución regional de estos recursos no está definida en un polinomio y es la SUBDERE la que en gran medida determina su distribución.

EN QUÉ SE DEBE AVANZAR

En un proceso de descentralización es de suma importancia contar con reglas claras y transparentes a la hora de asignar recursos a regiones. Ello es necesario en nuestra actual institucionalidad, pero se vuelve más importante aún con autoridades regionales electas. Hoy el gobierno central cuenta con importantes espacios de discrecionalidad en la asignación de recursos, espacios que generarán tensiones al momento de contar con autoridades electas y de coaliciones políticas distintas a la del gobierno central.

Asimismo, se deben revisar los distintos fondos regionales con una mirada integral en materia de financiamiento de las inversiones, con la finalidad de tener objetivos claros y específicos que permitan una evaluación y rendición de cuenta de la gestión que llevan adelante.