

ANÁLISIS PRESUPUESTO 2010

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior

Análisis Global

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior consta de 4 programas. Comparando el presupuesto de la ley 2010 con el presupuesto del año 2009 se tienen las siguientes variaciones generales para cada una de sus partidas:

	2009	2010	Incremento	Var. %
	en millones de \$ del 2010			
SUBDERE	557.692	635.532	77.840	14%
Fortalecimiento de la Gestión Subnacional	11.635	8.344	- 3.290	-28%
Programas de Desarrollo Local	19.305	47.798	28.492	148%
Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso	11.635	8.344	- 3.290	-28%

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de ley de presupuesto 2009 y proyecto de ley 2010.

Aspectos Generales

El presupuesto de la Subsecretaría aumenta en un 14% (\$77.840 millones), lo que se debe en gran medida a la transferencia de recursos que recibe desde el Ministerio de Transporte a raíz de los recursos que se destinan a regiones en compensación al subsidio entregado al Transantiago.

Los programas de Desarrollo Local duplican, y más, su presupuesto en relación al año pasado, lo que se debe al importante aumento de los recursos del programa de Mejoramiento de Barrios y del Item Préstamos a Municipalidades, programa nuevo que se financia con un préstamo del BID y que presta recursos a determinados municipios para invertir en obras urbanas.

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL, programa 01

La Subsecretaria aumenta su gasto en personal en un 25,4% para el año 2010. Con ello desde el año 2006 se ha duplicado, e incluso más.

Los recursos transferidos desde la Subsecretaría hacia los gobiernos regionales aumentan en un 30% (\$136 mil millones), pero el aumento de ello se debe exclusivamente a los mayores recursos canalizados a regiones en compensación al subsidio entregado al Transantiago. Si no se consideran estos nuevos recursos, los recursos entregados a regiones disminuyen en un 3% (\$14 mil millones).

Llama la atención el fuerte aumento de la dotación de personal de la SUBDERE, que aumenta desde 257 a 283 personas, mientras que el gasto en convenios con personas naturales se duplica en términos reales, pasando de \$119 millones a \$357 millones.

En otro aspecto, cabe señalar que a través de la **Glosa N° 20** se introducen modificaciones al funcionamiento de la Provisión de Apoyo a la Gestión Subnacional. Esto, por cuanto la aplicación de los recursos para el fortalecimiento de la identidad regional por parte de los Gobiernos Regionales, se establece que se podrán considerar concursos para la asignación de los recursos, en cuyo caso estarán facultados para otorgar premios a los primeros lugares, el pago de honorarios a los jurados y la difusión correspondiente. El monto para ejecutar las actividades ganadoras no será considerado al momento de calcular el 2% que el gobierno regional puede destinar a actividades culturales.

Se consagran tres nuevas provisiones: “Ley N° 20.378 Artículo Cuarto Transitorio” (33.03.417), con recursos que alcanzan los \$104.595.428 miles, “Ley N° 20.378 Artículo 5°” (33.03.418), por \$45.184.755 miles y “Casinos de Juegos N° 19.995” (33.03.419) por \$4.186.530 miles. Las dos primeras responden a recursos destinados a regiones en virtud de la ley que crea el Subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros, al que ya hemos hecho mención.

Se elimina la provisión de “Turismo Chiloé y Palena”.

Respecto de la provisión “Electrificación Rural”, se establece que mediante resolución de la Subdere, visada por la DIPRES, se distribuirá el **60%** de estos recursos, antes del 31 de diciembre del 2009, sobre la base de una proposición de la CNE. Si lo comparamos con la ley de presupuestos vigente observamos un cambio, ya que en virtud de ésta, solo se podía distribuir un **30%** en iguales condiciones.

Además, como novedad, se establece que parte de estos recursos, hasta un monto de \$2.000.000 miles, podrá ser transferido por los gobiernos regionales al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objeto de cofinanciar, con los mismo, proyectos de energización rural en base a energías renovables.

Preguntar: (i) ¿qué justifica el cambio, en virtud del cual el 60% de los recursos de esta provisión se podrá distribuir antes del 31 de diciembre de este año? (se debe tener en consideración, además, que esta provisión aumenta respecto del año pasado en un 53%); (ii) ¿qué implica traspasar parte de estos recursos al Programa

de la ONU para el Desarrollo?, ¿en qué condiciones se hará el traspaso?, ¿bajo qué medidas técnicas? La glosa no menciona nada al respecto.

Al igual que en la actual Ley de Presupuestos, se consagra la “Provisión Puesta en Valor del Patrimonio”, cuyos recursos se destinarán al financiamiento de iniciativas de inversión que tengan por objeto poner en valor y proteger de manera sustentable edificios o sitios declarados monumentos nacionales. Sin embargo, la glosa correspondiente sufrió modificaciones. Será la Dirección de Arquitectura del MOP quien deberá dar un certificado de las condiciones que deben cumplir los inmuebles que se vean beneficiados con estos recursos y no el Consejo de Monumentos Nacionales, como era con anterioridad.

Se establece que hasta un 40% de estos recursos se distribuirán entre los gobiernos regionales antes del 31 de diciembre de 2009.

A petición de los gobiernos regionales se podrán crear ítems de transferencias a instituciones privadas sin fines de lucro para la ejecución de iniciativas de inversión que con ellas se acuerde. Asimismo, parte de estos recursos se podrán transferir para el fortalecimiento de los gobiernos regionales, la Subdere, la Dirección de Arquitectura del MOP y la DIBAM en lo que corresponde al Consejo de Monumentos Nacionales.

Preguntar: Cuál es el fundamento o justificación de estos cambios: (i) el reemplazo del Consejo de Monumentos Nacionales por la Dirección de Arquitectura del MOP; (ii) la distribución del 40% de los recursos al 31 de diciembre de este año; (iii) y la posibilidad de transferir parte de los recursos a instituciones privadas sin fines de lucro o incluso a organismos públicos, y por último, ¿cuáles serían las condiciones para realizar dichas transferencias?

La Provisión “Residuos Sólidos” (33.03.190), que asciende a \$23.374.992 se reitera nuevamente este año, con algunas modificaciones.

El 70% de estos recursos se distribuirá mediante resolución de la Subdere, visada por la DIPRES, antes del 31 de diciembre de 2009.

Respecto al 30% restante, los gobiernos regionales postularán a la Subdere para la ejecución de iniciativas de inversión destinadas a la disposición final de residuos sólidos domiciliarios y asimilables.

Preguntar: (i) el fundamento de este cambio, sobretodo tomando en consideración que un 70% de estos recursos deben estar distribuidos al 31 de diciembre de este año; (ii) de acuerdo a la Ley de Presupuestos 2009, parte de estos recursos se destinaban a mejorar el manejo de residuos sólidos de las Regiones de Los Lagos y Los Ríos, obligación que se eliminó este año, preguntar el fundamento de esta modificación.

FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN SUBNACIONAL, programa 02

Este programa apunta a fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y las municipalidades y en consecuencia es un área central para avanzar en materia de descentralización.

En este aspecto se debe tener presente que no se cuenta con una evaluación integral del efecto que ha tenido este programa sobre las capacidades de los gobiernos subnacionales. Entre los años 2006 y 2010 se van a haber destinado casi \$32.000 millones, pero no se conoce el real impacto que ello ha tenido en el fortalecimiento de las capacidades de gestión.

Para el próximo año los recursos totales de este programa caen en un 28% (\$3.290 millones), lo que se debe al término del programa de coordinación de programas sociales en áreas metropolitanas, y por la reducción de los recursos destinados a los municipios en el marco de la creación e implementación de un sistema de información financiera municipal.

En relación al término del programa mencionado, nunca se tuvo una evaluación concluyente positiva al respecto. En cuanto a la reducción de los recursos para el programa de información municipal, que disminuye en un 66%, debe conocerse el motivo, ¿ello se debe a que esté finalizando la implementación de este programa o cuál es el motivo?

En otro aspecto, a través de la **Glosa 03** se modificó el funcionamiento del programa de capacitación de desarrollo regional y comunal, facultando para que convenir con las universidades del Estado o reconocidas por éste, la ejecución de estudios para el desarrollo territorial y el proceso de descentralización.

Se aumentan los recursos destinados a becas para pasantías, señalando que éstas deben ser para funcionarios públicos, que ascienden a \$306.148 miles (la Ley de 2009 no especifica nada en relación a los beneficiarios de las becas). Además, establece que se podrá otorgar este beneficio a personas que hayan participado en el área de acción Evaluación Continua y Gestión del Conocimiento. Finalmente, también señala que se podrán transferir hasta un total de \$20.000 miles a instituciones públicas de la sociedad civil, que hayan participado en el área señalada, para financiar programas o proyectos destinados al desarrollo de los territorios.

PROGRAMAS DE DESARROLLO LOCAL, programa 03

Dentro de los programas de desarrollo local llama la atención el Programa de Mejoramiento Urbano, el cual, si bien comienza el año con un presupuesto determinado, durante el transcurso del mismo se aumentan en forma importante.

Programa Mejoramiento Urbano

	Ppto Inicial	Ppto Vigente	Ppto Ejecutado*
	(en millones de pesos del 2010)		
2009	10.017	66.813	47.955
2008	9.591	129.360	94.650
2007	10.017	160.147	72.677
2006	10.105	108.304	54.061
2005	10.677	64.033	34.037

(*)Para el año 2009 el presupuesto ejecutado es hasta agosto.

En cuanto al préstamo para municipios, ello corresponde a un plan piloto que permite el endeudamiento de determinadas municipales para obras de infraestructura. Se debe conocer en qué situación está ello y qué municipios están siendo evaluados.

El programa para los municipios de compensación por viviendas sociales, por su parte, aumenta en un 193,8% en relación al presupuesto inicial de 2009. Éste consiste en la transferencia a los municipios de 2 UF por cada vivienda social recepcionada en su comuna. Se debe conocer la causa de este aumento.

Para el próximo año se incorpora la posibilidad de realizar transferencias al programa Chile Barrio, lo que no está contemplado en la Ley de Presupuestos 2009. Se deben tener mayores antecedentes que aclaren el motivo de este cambio.

En cuanto a la glosa que norma el gasto del Programa de Mejoramiento Urbano, cuyos recursos aumentan en un 150%, **Glosa 05**, también presenta diferencias en relación a la ley vigente:

Se elimina el tope de M\$1.000.000 para destinar al financiamiento de acciones concurrentes para asegurar la disponibilidad de carteras de proyectos.

Se incorporan dentro de los proyectos a financiar la elaboración de expedientes para el Consejo de Monumentos Nacionales y adquisición y mejoramiento de terrenos para la ejecución de programas de viviendas, y su ejecución.

RECUPERACION Y DESARROLLO URBANO DE VALPARAISO, programa 04

El Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso (PRDUV), tiene por objeto contribuir a revitalizar la ciudad de Valparaíso y poner en valor su patrimonio urbano. Se busca recuperar áreas territoriales seleccionadas y resolver problemas críticos de funcionamiento urbano. El costo total estimado del programa es de US\$

73.000.000, de los cuales el 34% corresponde a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el 66% restante a Aporte Local.

El presupuesto 2010 asignado a este programa es de aproximadamente US\$ 16,5 millones, completando así para el período 2006 - 2010 un total asignado vía Ley de Presupuestos de \$50.000 millones, que equivalen a aproximadamente US\$ 90 millones.

Para el año 2010 el proyecto de ley de presupuestos disminuye en términos reales en un 34,4% sus recursos, los que ascienden a M\$ 9.259.687. El endeudamiento aumenta en \$1.000 millones, lo que corresponde a un 31,3%, en términos reales. Las transferencias de capital disminuyen en un 42,8% en términos reales.

Así, se observa un importante cambio en los componentes del programa: baja el aporte fiscal; el endeudamiento externo aumenta y, sin embargo, los proyectos disminuyen.

Preguntar: Si se está terminando el proyecto. ¿Cuál es la justificación de la disminución del aporte fiscal? ¿Por qué aumenta el endeudamiento externo? Además, la suma total de las asignaciones presupuestarias supera al costo total del proyecto, preguntar a qué se debe esto.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL- GOBIERNOS REGIONALES

El FNDR de libre disposición no aumenta para el próximo año. Si, además de ello, se consideran las provisiones y los ingresos propios, los recursos de inversión de los gobiernos regionales crecen en términos reales en un 10%. Este crecimiento se debe exclusivamente a los mayores recursos que reciben a raíz de la ley de subsidio para el Transantiago (\$150 mil millones), ya que sin estos recursos los recursos de inversión regional caerían en un 13% (\$83 mil millones).

Con todo, para el año 2010, el proyecto de Ley de Presupuestos asigna al Fondo Nacional de Desarrollo Regional -FNDR- recursos que ascienden a \$276.539.375 miles, lo que no representa un aumento en términos reales respecto del presupuesto del año 2009. **Es primera vez que el FNDR no experimenta un aumento respecto a los años anteriores.**

Los recursos destinados a las **provisiones** ascienden a \$402.733.260 miles, los que aumentan en 50,8% en términos reales con respecto a la ley vigente (\$267.123.233). Nuevamente la proporción que representan estos últimos fondos

supera a la del FNDR (41% v/s 59%), lo que tiene mucha importancia si se considera que las provisiones son recursos adicionales establecidos en la Ley de Presupuestos de cada año y/o corresponden a montos transferidos a las regiones para incentivar la inversión en sectores que se consideran prioritarios, cuya distribución la ejecuta la SUBDERE durante el año presupuestario vigente, obedeciendo a metodologías particulares de distribución interregional, pero que vienen “amarradas” desde los ministerios y siendo sólo el FNDR de libre disposición de los gobiernos regionales.

Los gobiernos regionales requieren, para hacerse cargo del desarrollo territorial, de un presupuesto de libre disposición mayor. Sin embargo para ello, en primer lugar es necesario aumentar los recursos del FNDR. Y en segundo lugar, establecer expresamente un porcentaje de libre disposición, que no pueda ser interferido por las provisiones sectoriales.

El explosivo aumento de las provisiones para el año 2010 estaría explicado por la incorporación de las provisiones de la ley N° 20.378, que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros, que en los artículos 5° y cuarto transitorio establece recursos destinados a las regiones, que para el año 2010 ascenderían a \$149.780.183.-

La **Glosa 02.1** establece que los intendentes podrán adquirir directamente activos no financieros que se aprueben en sus respectivos presupuestos en el subtítulo 29, adquisiciones que serán aprobadas técnicamente de acuerdo a lo señalado en el Oficio Circular N° 33 del Ministerio de Hacienda. Asimismo, se exceptúan de la aplicación del artículo 75° de la ley N° 19.175, las acciones destinadas a mantener o conservar infraestructura pública, las que serán autorizadas de acuerdo a los procedimientos establecidos en el oficio señalado, se identificarán en el subtítulo 31 Iniciativas de Inversión, ítem 02 Proyectos, y deberán estar ingresadas al Banco Integrado de Proyectos y contar con código de este banco.

Al respecto debemos señalar que el artículo 75°, establece la obligación de los proyectos de inversión y los estudios y programas de contar con informe favorable del organismo de planificación. Es decir, **la glosa está exceptuando tener recomendación favorable del MIDEPLAN**, y por lo tanto, se está estableciendo una excepción a la ley N° 19.175, respecto de todas las “acciones destinadas a mantener o conservar infraestructura pública”, con lo que se abre la puerta a una serie de proyectos, planes o estudios que el intendente impulse en la región, que no deban cumplir con los requisitos que la norma exige. Se corre el riesgo de incurrir en arbitrariedades y falta de transparencia.

En este punto, y tal como lo han señalado los propios funcionarios de MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda pretende modificar la LOCGAR y otros cuerpos legales. Existen distintos cuerpos legales que regulan la inversión pública –especialmente la ley de Administración Financiera del Estado- y si ésta se contrasta con la Ley de Presupuesto de los últimos años, incluido el presente y próximo, verificamos que

progresivamente se han ido introduciendo glosas destinadas a “flexibilizar” ó a “agilizar” el uso de recursos públicos, evadiéndose el análisis técnico-económico de una gran cantidad de iniciativas. El argumento para tales excepciones es que las iniciativas constituirían gasto y no inversión; cuestión que no está zanjada del todo a nivel teórico.

La circular oficial N° 33 de fecha 13 de julio de 2009 del Ministerio de Hacienda, por si misma, constituye una trasgresión al artículo 75 de la Ley N° 19.175”. Bajo esta normativa del Ministerio de Hacienda también se han asignado miles de millones a proyectos que no necesariamente garantizan eficiencia y eficacia en la inversión.

Preguntar: (i) Hacer el comentario sobre el inconveniente que representa vulnerar el artículo 75° de la LOCGAR. (ii) Preguntar cómo se asegura con este mecanismo que no se están aprobando proyectos que no cumplen con ninguna condición técnica que asegure su eficiencia, calidad y resultado.

La **Glosa 02.4** establece que estos presupuestos se podrán modificar a solicitud de los gobiernos regionales, con el objeto de crear un ítem de transferencias en el subtítulo 33 para destinar recursos a instituciones cuyos presupuestos se aprueben en la ley, para el financiamiento de proyectos de telecomunicaciones o programas de mejoramiento de la calidad de la educación, de capacitación, de promoción del turismo, de innovación para la competitividad y de fomento productivo, científico o tecnológico, los que se regirán exclusivamente por la normativa legal de la institución receptora y no estarán afectos a las prohibiciones señaladas en la glosa 03, es decir, la prohibición de destinar los recursos consignados en los programas de inversión regional de los gobiernos regionales a las finalidades que ahí se señalan, entre las que se encuentran: financiar gastos en personal; efectuar aportes a sociedades; otorgar préstamos, etc. Esta situación podría prestarse para múltiples abusos, por lo que se recomienda su revisión.

No obstante lo señalado en la Glosa 02.4, actualmente los GORES tienen la facultad de decidir el traspaso de los recursos del FNDR que distintas instituciones necesitan para llevar adelante sus proyectos de fomento productivo (ya sea a CORFO, SERCOTEC, INDAP, SENCE, etc...), a pesar de que estas instituciones tienen recursos propios para sus proyectos. Por lo tanto, los GORES no pueden utilizar dichos recursos (FNDR) que son entregados a regiones para llevar adelante proyectos de fomento productivo que sean de iniciativa municipal o regional. Es decir, los proyectos que el GORE estime conveniente llevar a cabo no pueden ser desarrollados a menos que sea una institución quién la lleve adelante, **situación que debería ser modificada con una simple indicación que incluya a los GORES para llevar adelante proyectos con estas características y agilizar las paralizadas regiones en el ámbito del fomento productivo.**

La excepción de no aplicar el artículo 75° de la LOCGAR se repite propósito de la **Glosa 02.14.**, que se refiere a la publicación de los planes reguladores.

Preguntar: (i) Hacer el comentario sobre el inconveniente que representa vulnerar el artículo 75° de la LOCGAR. (ii) Preguntar cómo se asegura con este mecanismo que no se están aprobando proyectos que no cumplen con ninguna condición técnica que asegure su eficiencia, calidad y resultado.

En las **Glosas 02.19 y 02.20** se establece que hasta un 2% del total de recursos correspondientes a los gobiernos regionales podrá ser destinado a subvencionar actividades de carácter cultural y actividades de carácter deportivo, respectivamente.

Sin embargo, en ninguno de los dos casos, la glosa establece cual será el procedimiento a seguir para repartir dichos recursos o bajo que parámetros se realizará dicha distribución.

Preguntar: Tomando en consideración que la glosa respectiva no hace referencia la forma como se distribuirán dichos recursos entre los beneficiados, especialmente las municipalidades, preguntar cómo se evita caer en un distribución de carácter político, como ha ocurrido con anterioridad.

En relación a la **Glosa 02.26**, referida al Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL) se establece que tratándose de proyectos de menos de 50 millones, el gobierno regional respectivo podrá autorizar que sea ejecutado por el municipio mediante administración directa, sin necesidad de contar con informe favorable de MIDEPLAN. Se puede verificar que muchas de estas iniciativas no responden a problemas y necesidades reales de los habitantes; y por asegurar recursos, en algunos casos financian obras parciales a través de proyectos unitarios que permiten a los municipios evitar el Sistema Nacional de Inversiones. Lo mismo ocurre en el caso del Programa de Mejoramiento Urbano. **Ninguna de estas iniciativas, que totalizan miles de millones están ingresando al Sistema Nacional de Inversiones.**

Preguntar: (i) Hacer el comentario sobre el inconveniente que representa vulnerar el artículo 75° de la LOCGAR. (ii) Preguntar cómo se asegura con este mecanismo que no se están aprobando proyectos que no cumplen con ninguna condición técnica que asegure su eficiencia, calidad y resultado.

Se incorpora una nueva **Glosa 09**, que establece que hasta un total que no supere el 5% de su presupuesto podrá ser destinado por los gobiernos regionales a un Plan de Intervención Piloto de Desarrollo Integral en Comunidades Indígenas.

Se establece que los proyectos y programas que se propongan ejecutar con estos recursos se exceptúan de la aplicación del artículo 75° de la ley N° 19.175 y será la DIPRES quien resolverá su ejecución.

Preguntar: (i) Solicitar información que justifique el tope del 5%, el que es bastante alto si se compara con el 2% que se puede destinar a cultura o deporte y, también, si se tiene en consideración la gran cantidad de opciones para destinar los recursos; (ii) Hacer el comentario sobre el inconveniente que representa vulnerar el artículo 75° de la LOCGAR. (iii) Preguntar cómo se asegura con este mecanismo que no se están aprobando proyectos que no cumplen con ninguna condición técnica que asegure su eficiencia, calidad y resultado.