

Presupuesto 2022: Financiamiento Gobiernos Regionales

Para el próximo año se ha modificado en algunos aspectos la forma cómo la Ley de Presupuestos transfiere recursos desde el gobierno central a los gobiernos regionales. Es necesario recordar que por primera vez para la tramitación de la Ley de Presupuestos se cuenta con autoridades regionales electas.

Se debe tener presente que, al momento de contar con gobiernos regionales democráticamente independientes del gobierno central, el espacio de discrecionalidad en la asignación de recursos hacia regiones debe eliminarse. De lo contrario, se mantendrá una importante tensión entre regiones y el gobierno central por los recursos distribuidos. Hasta la fecha no se ha aprobado en el Congreso el proyecto de ley de financiamiento regional y responsabilidad fiscal ingresado a fines de septiembre del año pasado y que aún se encuentra en primer trámite constitucional. No obstante, en la Ley de Presupuestos presentada para el año 2022 en parte se modificaron algunas fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales en línea con lo propuesto en dicho proyecto de ley que buscaba cerrar espacios de discrecionalidad en la asignación de recursos a regiones. Pero en materia de normas de responsabilidad fiscal, que también se planteaban en ese proyecto de ley, no se ven avances, lo que resulta preocupante ahora con gobernadores regionales electos.

Recursos regionales

Los gobiernos regionales reciben recursos desde el gobierno central tanto para sus gastos de funcionamiento como para inversión.

Los recursos para inversión provienen desde distintas fuentes de financiamiento. Por un lado están lo que se podría llamar “ingresos propios”, que corresponden a recursos asignados por determinadas leyes que son de beneficio regional (o al menos una parte de ellos), tales como patentes acuícolas, patentes por no uso de derechos de agua, patentes mineras, ventas de propiedades del Ministerio de Bienes Nacionales, Fondo de Desarrollo de Magallanes, Ingresos por la Zona Franca de Punta Arenas, impuestos a los casinos de juego, patentes geotérmicas y el 1% de la inversión privada en regiones de acuerdo a la nueva Ley 21.210. Respecto al monto de los recursos entregados a regiones el gobierno central no tiene injerencia, ya que están definidos en cuerpos legales permanentes.

Para inversión también se reciben fondos desde el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), fondo fijado en la Constitución y que representa la más antigua fuente de financiamiento de los gobiernos regionales. Este fondo, tal como lo indica la Constitución, corresponden a una proporción del gasto total de inversión pública contemplado en el presupuesto de la nación. En este caso, es el gobierno central el que anualmente puede definir el total de recursos a transferir a regiones a través de este fondo.

Asimismo, con el transcurso del tiempo se creó el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), creado el año 2006 en el contexto de la discusión del impuesto específico a la actividad minera, el Fondo de Apoyo Regional (FAR), creado el año 2014 con el objeto de canalizar a regiones los recursos del fondo espejo del subsidio al Transantiago y el Fondo de Inversión y Reconversión Regional (FIRR), creado el año 2011 con el objeto de allegar a las regiones los recursos recaudados por el royalty minero. Al igual que en el caso de los llamados ingresos propios, el gobierno central tampoco puede definir los fondos transferidos ya que dependen de otras leyes.

Por último, desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) se transfieren recursos en el marco de determinados programas que administra, tales como el Programa de Convergencia y los recientemente creados Fondos de Apoyo Contingencia Regional y el de Equidad Interregional. En este caso, el monto de recursos transferidos es de libre determinación del gobierno central anualmente en la Ley de Presupuestos.

Del total de recursos de inversión que serán asignados por los gobiernos regionales, el 49% corresponde a recursos comprometidos en forma permanente a los gobiernos en el marco de distintas leyes, mientras que el 51% restante depende anualmente de los recursos entregados desde el gobierno central a regiones.

Hoy la principal fuente de financiamiento corresponde a los recursos entregados en el marco del Fondo de Apoyo Regional, más conocido como fondo espejo del Transantiago, que representa el 36% del total de los recursos. Luego le sigue el FNDR que representa el 30% de los recursos. Un 7% de los recursos corresponden a los ingresos propios. Un 5% proviene del Fondo de Innovación para la Competitividad y el Fondo de Inversión y Reconversión Regional, mientras que el 21% restante corresponde al recientemente creado Fondo de Equidad Interregional, Fondo Emergencia Transitorio Covid y Fondo de Apoyo a la Contingencia Regional.

Cambios en las fuentes de financiamiento

El principal cambio que contempla esta Ley de Presupuestos propuesta para el año 2022 es terminar con los recursos transferidos en el marco de las provisiones del FNDR, manteniéndose solo la provisión de emergencia y eficiencia del FNDR que, tal como la indica la ley de gobiernos regionales, representan el 10% de este fondo.

Ello presenta dos ventajas: (1) estas provisiones estaban pre definidas por el gobierno central a determinados sectores y tipo de proyectos que se podían financiar, ahora con su eliminación debiera aumentar la autonomía de los gobiernos regionales en cuanto a la priorización sectorial de los proyectos. (2) la distribución entre regiones de estos recursos se hacía una vez aprobada la Ley de Presupuestos a partir de criterios fijados y definidos por la autoridad central. Con la eliminación de estas provisiones aumentan los recursos regionales distribuidos en la Ley de Presupuestos y se fortalece la autonomía de los gobiernos central en cuanto a la definición del tipo de proyectos y priorización de áreas a ser financiadas.

Los recursos canalizados hasta el año pasado en el marco de estas provisiones hoy se entregarán a través de los dos fondos nuevos que se vienen creando. Estos son:

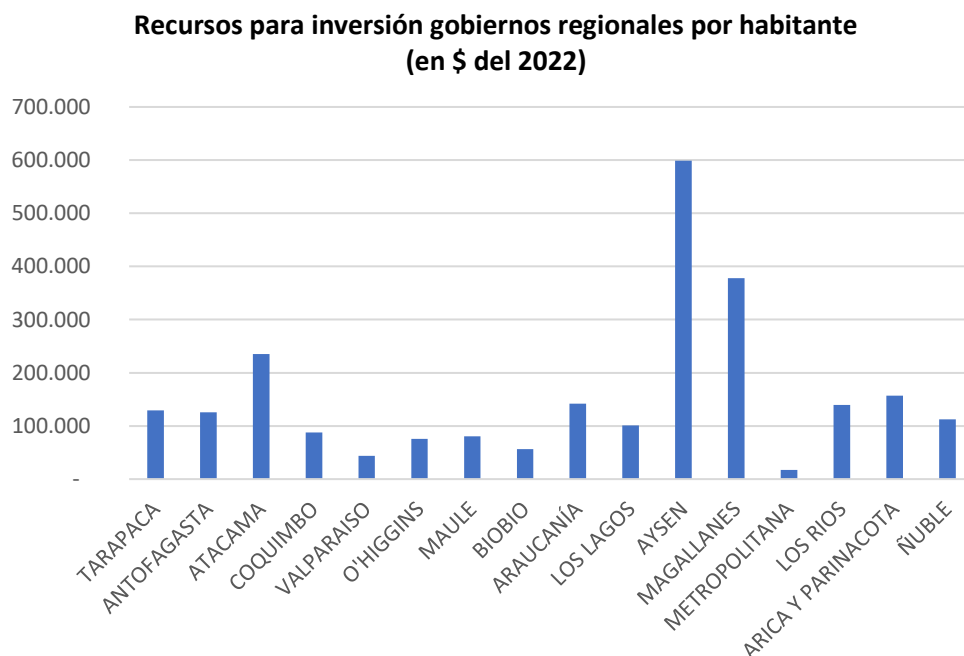
1) Fondo de Apoyo a la Contingencia Regional (\$35 mil millones), cuyo objetivo es financiar gastos asociados con necesidades contingentes de las regiones, en materias de infraestructura rural, puesta en valor del patrimonio, apoyo a la gestión subnacional, saneamiento sanitario, residuos sólidos y energización, en línea con los sectores que en el pasado buena parte de las provisiones del FNDR financiaban.

2) Fondo de Equidad Interregional (\$258 mil millones) destinados a financiar proyectos que formen parte de los Planes Especiales de Zonas Extremas y de los Planes de Desarrollo para Territorios Rezagados. Una parte de este fondo (\$192 mil millones) son asignados a regiones en la misma Ley de Presupuestos en el marco del programa de convergencia que existe desde el año 2014 y el monto restante (\$66 mil millones) se mantiene como una provisión que será distribuida entre regiones después de aprobada la ley.

Con todo, para el próximo año los gobiernos regionales dispondrán de \$1.453 mil millones para inversión, lo que representa un 17% del total de los recursos de inversión contemplados en la Ley de Presupuestos. De estos, el 90% quedará distribuido en la Ley de Presupuestos, mientras que al año 2021 fue de un 85%. Si bien es un paso en la dirección correcta, a futuro se debe avanzar en cuanto a que el 100% de los recursos sea distribuido a regiones en la ley.

Recursos distribuidos por región

Las fuentes de financiamiento de los fondos de inversión transferidos a los gobiernos regionales tienen un fuerte componente de compensación territorial. Es decir, no tienen mayor relación con el tamaño de la población, sino más bien con indicadores de carácter social y económico, acceso a servicios e infraestructura, entre otros. Ello nos lleva a que finalmente la distribución de recursos por regiones por habitante muestra una fuerte dispersión, siendo la Región Metropolitana la con mayor población y la que menos recursos por habitante recibe (\$17.000). En el otro extremo, Aysén, la región con menos población del país recibe casi \$600.000 por habitante.



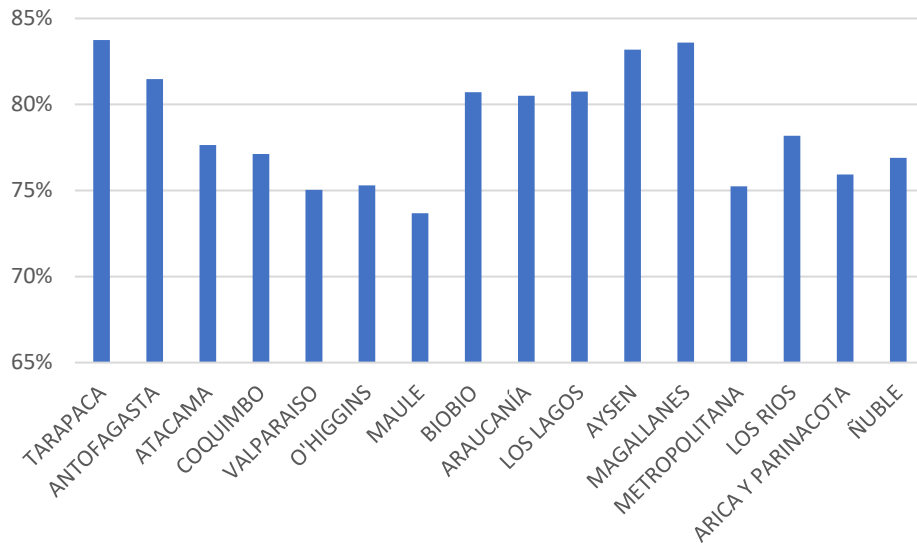
Gasto en Funcionamiento

Los gobiernos regionales financian su funcionamiento en un 100% a partir de recursos transferidos desde el gobierno central. En total unos \$82.500 millones para el 2022, lo que representa un 5,7% de su presupuesto de inversión. Hoy no se conoce ni fórmula ni criterios utilizados para determinar en forma objetiva la cantidad de recursos asignados a cada región. El proyecto de ley de financiamiento regional que se encuentra sin tramitación en el Congreso establece que los gastos de funcionamiento deben ser al menos iguales a los gastos asignados el año 2020, debidamente reajustados, lo que se cumple en la Ley de Presupuestos propuesta para el año 2022. También establece que el gasto en personal está limitado en un 75% del gasto total en funcionamiento, pudiendo llegar a un 80% en casos justificados. Esta limitante no se cumple en casi todas las regiones.

Solo una región (Maule) tiene un gasto en personal inferior al 75% del total del gasto en funcionamiento, mientras que la de Valparaíso, O'Higgins y Metropolitana se encuentra en

torno al 75%. Cinco regiones presentan un gasto entre un 75% y un 80% (Atacama, Coquimbo, Los Ríos, Arica y Parinacota y Ñuble), y siete regiones con un gasto superior al 80% (Tarapacá, Antofagasta, Biobío, La Araucanía, Los Lagos, Aysén y Magallanes) (Gráfico 1).

Gráfico 1. Gasto en Personal como % del total del Gasto en Funcionamiento



Normas de Responsabilidad Fiscal

Si bien en la Ley de Presupuestos se modificaron algunas fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales aumentando la autonomía en relación al gobierno central y reducir el total de recursos que se distribuían al margen de la Ley de Presupuestos, en línea con las modificaciones propuestas en el proyecto de ley sobre financiamiento regional y responsabilidad fiscal que se encuentra sin avances en el congreso, no se cuentan con normas de responsabilidad fiscal que reconozcan la nueva realidad que ahora los gobiernos regionales están encabezados por gobernadores electos cada 4 años.

Por ello, si bien en la Ley de Presupuestos se incorporaron algunas modificaciones en materia de financiamiento, el gobierno debe tramitar reformas a la ley de gobernadores regionales que establezcan elementos de responsabilidad fiscal, así como también de transparencia. Mayores recursos para las regiones y mayor autonomía, necesariamente deben ir acompañados de mayor transparencias y normas de responsabilidad fiscal.