



P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 566,
MAYO 2021

ECONOMÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Historia y evolución del financiamiento a los Gobiernos Regionales

CLEMENTE LARRAÍN Y PEDRO CORREA



RESUMEN

- En este documento abordamos la historia y evolución de la estructura presupuestaria de los Gobiernos Regionales (GORE) en Chile desde su origen (1994) hasta el año 2019, con el objeto de reconocer aprendizajes y oportunidades para la vigente discusión legislativa sobre el financiamiento regional y proceso de descentralización en curso.
- Los presupuestos de los GORE aumentaron fuertemente entre 1994-2008 (11,6 por ciento anual real), duplicando su participación en el gasto público nacional. A partir del 2009 han crecido de forma más moderada (4,3 por ciento anual real), manteniendo su participación en el gasto público. Este reciente estancamiento presupuestario será difícil de sostener en un contexto de descentralización política y administrativa.
- La composición presupuestaria de los GORE se caracterizó por dos etapas: (i) desde su origen hasta el año 2004, se crean nuevas provisiones y aumenta su peso relativo presupuestario (hasta un 60 por ciento) y (ii) posteriormente las provisiones se reducen y se crean nuevos ingresos propios y fondos, por lo que la inversión regional recupera su importancia. En los próximos años es recomendable acentuar esta última tendencia hasta eliminar las provisiones, ante la necesidad de entregar certezas presupuestarias a las regiones y evitar la discrecionalidad del nivel central en su asignación.
- Los gastos de funcionamiento de los GORE han sido el componente presupuestario con mayor estabilidad normativa y financiera. Aunque no tiene una fórmula para su asignación interregional, está fuertemente correlacionado a la distribución per cápita del presupuesto para inversión. Sin embargo, existen espacios de discrecionalidad en su asignación —recientemente se favorece a las regiones extremas— por lo que parece necesario definir criterios demográficos y territoriales objetivos para su distribución.
- La distribución interregional de la inversión ha seguido mayormente los criterios del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), basada en distintas variables socioeconómicas y territoriales. Estos criterios han favorecido sostenidamente a las regiones extremas del norte y sur (Aysén, Magallanes, Tarapacá y Atacama), sin embargo, la brecha con el resto se ha reducido en el tiempo, ante el aumento relativo de la inversión de algunas regiones del centro-sur (Bío Bío, Araucanía y Los Lagos). Ante la complejidad del diseño de la inversión regional y la dificultad para evaluar su evolución y objetivos, es razonable agrupar todos los fondos y ordenarlos en tres grandes propósitos: desarrollo, equidad y medioambiente.
- Las regiones que han sido creadas (Arica y Parinacota, Los Ríos, Ñuble) aumentaron su presupuesto de inversión per cápita, pero a costa de la región de origen, ya que ambas juntas mantienen su participación en la inversión total nacional. De esta forma, la creación de regiones no ha sido acompañada por una mayor descentralización fiscal y solo han aumentado los costos por gastos de funcionamiento.

CLEMENTE LARRAÍN. Investigador Centro de Estudios Públicos.

PEDRO CORREA. Estudiante de Ingeniería Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile.

1.

CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Los Gobiernos Regionales (GORE) son la administración superior de cada una de las 16 regiones de Chile. Fueron creados a inicios de la década de los 90¹, con el objetivo de fortalecer la institucionalidad territorial del país. Desde entonces, han cumplido principalmente dos funciones: (i) representan políticamente al gobierno central a través del Intendente, coordinando los servicios públicos regionales y (ii) promueven el desarrollo social, cultural y económico de la región, formulando planes y financiando proyectos, en coordinación con el Consejo Regional (CORE).

Estas tareas involucran recursos públicos que los GORE han recibido año a año a través de la Ley de Presupuestos. En la práctica, cada uno de los GORE ha operado como un servicio público más, recibiendo un presupuesto anual de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente y las diferentes prioridades del gobierno central.

Este escenario cambiará sustantivamente en los próximos años, cuando se desencadene el proceso de descentralización política y administrativa iniciado el 2018 con la promulgación de las leyes N° 21.073 y N° 21.074. En abril de 2021 los ciudadanos elegirán, por primera vez, a sus Gobernadores Regionales, las nuevas máximas autoridades de los GORE. Por otra parte, entrará en régimen un mecanismo de transferencia de competencias desde el nivel central, cuyo objetivo es entregar mayores facultades y herramientas a las regiones.

Los próximos GORE, por lo tanto, tendrán autonomía y legitimidad política, lo que ha generado un creciente consenso² en torno a la necesidad de reformar también su financiamiento, entregándoles más recursos y mayor autonomía en su ejecución, junto con exigencias de transparencia y rendición de cuentas. En consecuencia, hace algunos meses el Gobierno ha ingresado al Congreso un Proyecto de Ley que aborda descentralización fiscal de los GORE (Boletín N° 13.815-05). Durante los próximos meses se desarrollará una importante discusión legislativa sobre las reformas presupuestarias e institucionales que se requieren en este nuevo escenario, con GORE electos democráticamente y una demanda por mayor descentralización.

En este contexto, es fundamental realizar una revisión sobre la historia y aprendizaje en torno a los presupuestos de las regiones en las últimas tres décadas. Existen distintos trabajos que han aportado en esta línea. Por una parte, Balbontín, Escobar, y Seemann (2017), desde la Dirección de Presupuestos

¹ Los GORE se crean a partir de una reforma constitucional en 1991 (Ley N°19.097) y su respectiva Ley Orgánica Constitucional sobre el Gobierno y Administración Regional en 1992 (Ley N°19.175). Sin embargo, se implementan definitivamente el año 1994.

² En el libro *Más allá de Santiago: descentralización fiscal en Chile*, editado por Aninat et al. (2020) esta problemática está ampliamente analizada y documentada. Además del libro mencionado, se pueden encontrar los trabajos y propuestas de Pineda et al. (2018) y España et al. (2020)

(DIPRES), Hidalgo (2017), desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y Horst (2018), desde la sociedad civil, realizaron una caracterización de sus presupuestos, sus componentes y su evolución reciente. En Aninat et al. (2020) también se encuentra una descripción de la situación de las finanzas de los GORE de acuerdo con la Ley de Presupuestos del año anterior.

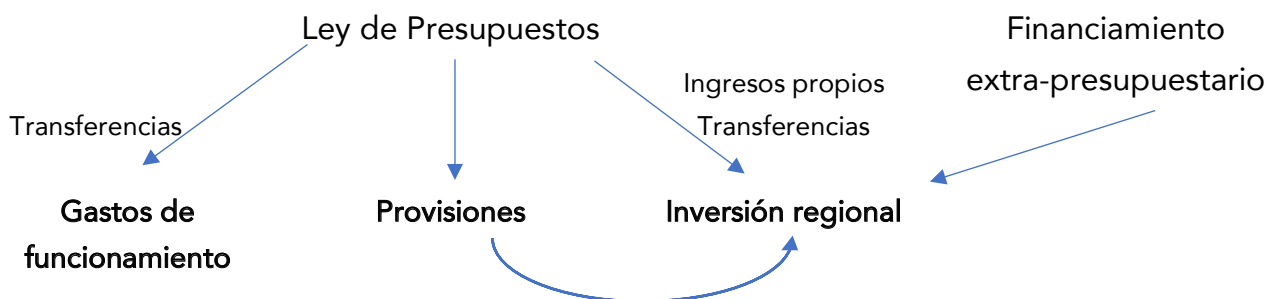
Este documento complementa esos trabajos, analizando la historia y evolución del financiamiento de los GORE desde su origen en 1994 hasta el año 2019. Para ello, en primer lugar, describiremos la estructura presupuestaria de los GORE, profundizando en los cambios normativos más importantes. Luego, analizamos la evolución presupuestaria, tanto de la estructura general y sus componentes, como de su distribución interregional y ejecución. Finalmente, en una última sección presentamos las conclusiones de este trabajo y los posibles aprendizajes para una eventual reforma al financiamiento de los GORE.

2.

ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

En la tabla 1 se encuentra una síntesis del financiamiento a los GORE. Por una parte, existen tres componentes que surgen de la Ley de Presupuestos: (i) inversión regional, (ii) gastos de funcionamiento y (iii) provisiones. Por otra parte, los GORE también pueden conseguir financiamiento extra-presupuestario, a través de convenios con el nivel central. Tanto este componente como las provisiones se utilizan finalmente en proyectos de inversión regional. En las siguientes secciones describiremos y profundizaremos cada uno de estos elementos.

FIGURA 1: Esquema del financiamiento de los GORE



FUENTE: elaboración propia.

2.1. Inversión regional

Desde la creación de las regiones a mediados de la década de 1970, la Ley de Presupuestos incluye para cada una de ellas un programa presupuestario de inversión, que a partir de la implementación de los GORE en 1994 se denomina “Inversión Regional”.

En sus comienzos, este programa consistía solo en la transferencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); sin embargo, a lo largo de los años se fueron creando nuevas transferencias, fondos e ingresos propios, que se incorporaron al programa de inversión regional de cada GORE. En la figura 2 se muestran los años de incorporación de cada uno y en el anexo 1 se encuentra un detalle de sus principales características y criterios de distribución interregional.

FIGURA 2: Incorporación de nuevos componentes de inversión regional

Año	Componente
Origen	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) Venta de inmuebles fiscales Patentes mineras
1996	Fondo de Desarrollo de Magallanes
2001	Patentes geotérmicas
2006	Patentes acuícolas
2009	Impuesto casinos de juegos
2011	Concesión Zona Franca Punta Arenas Patentes Código de Aguas
2012	Fondo de Apoyo Regional (FAR) Fondo de Inversión y Reversión Regional (FIRR)
2013	Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FIC-R)
2015	Programa de infraestructura educacional Programa de convergencia

FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos.

En general, los recursos de todos estos componentes se agrupan y utilizan libremente en proyectos de inversión, cumpliendo el procedimiento del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), a excepción aquellos fondos y programas que tengan restricción en sus usos (por ejemplo, el Fondo de Innovación para la Competitividad Regional, FIC-R)

2.2. Gastos de funcionamiento

Desde el año 1994³, la Ley de Presupuestos incluye para cada uno de los GORE un programa de “gastos de funcionamiento”. Estos programas financian personal, bienes y servicios de consumo y la adquisición de activos no financieros. El total asignado a cada una de las regiones ha sido discrecional, es decir, no existe un criterio explícito de distribución, por lo que depende de las prioridades y decisiones del gobierno central.

Con el curso de los años y conforme se han fortalecido los GORE, se ha regulado progresivamente el uso de estos recursos vía glosas presupuestarias. Las restricciones actuales fijan límites a las dotaciones máximas de personal y vehículos, a gastos en viáticos, capacitaciones, convenios con personas naturales, gastos imputados a los consejeros regionales, entre otros.

2.3. Provisiones

Las provisiones corresponden a transferencias que no se distribuyen a las regiones en la Ley de Presupuestos, sino que se “provisionan” en la SUBDERE y luego se van asignando a los diferentes GORE a lo largo del año para proyectos de inversión. Aunque algunas cuentan con criterios y reglamentos para su distribución, la asignación de estos recursos suele ser discrecional, en general favoreciendo a los GORE con mejor ejecución presupuestaria o una cartera de inversiones acorde al objetivo de la provisión (Balbontín et al., 2017).

La tabla 1 muestra todas las provisiones existentes y su duración. La primera provisión creada corresponde al 10 por ciento del FNDR: desde el origen de los GORE es retenida por la SUBDERE y posteriormente entregada las regiones. Desde 2005, se reglamentó su distribución, con un 5 por ciento según criterios de eficiencia y el resto para emergencias. Por otra parte, a lo largo de los años se han ido creando nuevas provisiones y eliminando otras, llegando a existir decenas de ellas en paralelo a lo largo de la década de 2000. Sus objetivos han sido diversos: programas sectoriales, porcentajes de otros programas de inversión, recursos para recuperación de catástrofes naturales, entre otras. De hecho, algunos componentes de inversión regional comenzaron originalmente siendo provisiones, para luego incorporarse total o parcialmente como inversión. Algunos ejemplos de ello son el Fondo de Apoyo Regional (FAR) y el FIC-R, que se incorporan como provisión en 2008 y se traspasan a inversión a los 4 y 5 años, respectivamente.

³ Anteriormente a la creación de los GORE, la asignación de los gastos de personal a las regiones se realizaba a través del programa presupuestario del Servicio de Gobierno Interior, que distribuía luego a las Intendencias Regionales y Gobernaciones Provinciales.

TABLA 1: Listado de provisiones y su duración

	2000	2010	2019
10% FNDR	█	█	█
Patentes Mineras	█	█	█
Infraestructura Educativa	█	█	█
Electrificación Rural	█	█	█
Ley de Drogas	█	█	█
Preinversión	█	█	█
Fomento productivo	█	█	█
Fondos compensatorios inversión sanitaria	█	█	█
Fortalecimiento Institucional	█	█	█
Pavimentación urbana	█	█	█
Caminos secundarios	█	█	█
Inversión en salud	█	█	█
Desarrollo urbano	█	█	█
Programa de Mejoramiento de Barrios	█	█	█
Turismo Chiloé y Palena	█	█	█
Agua potable rural	█	█	█
Desarrollo rural	█	█	█
Infraestructura rural	█	█	█
Recuperación Urbana y Desarrollo de Valparaíso	█	█	█
Residuos Sólidos Los Lagos	█	█	█
Artículo 5to Transitorio Ley N°20.035	█	█	█
Saneamiento Sanitario	█	█	█
Residuos sólidos	█	█	█
Puesta en Valor Patrimonio	█	█	█
Artículo 10 Ley N°20.206	█	█	█
Artículo 11 Ley N°20.206	█	█	█
Fondo de Innovación para la Competitividad	█	█	█
Apoyo a la gestión subnacional	█	█	█
Reconstrucción de infraestructura en Provincia de Tocopilla	█	█	█
Rehabilitación y conectividad Provincia de Palena	█	█	█
Provisión Ley N°20.378 Artículo Cuarto Transitorio	█	█	█
Provisión Ley N°20.378 Artículo 5°	█	█	█
Casinos de Juegos Ley N°19.995	█	█	█
Incorporación mayores ingresos propios	█	█	█
Recuperación infraestructura local zona centro sur	█	█	█
Patentes por derechos de aguas no utilizados	█	█	█
Energización	█	█	█
Fondo Inversión y Reversión Regional	█	█	█
Fondo de Recuperación de Daños por Catástrofes	█	█	█
Regiones extremas	█	█	█
Territorios rezagados	█	█	█
Programas de Apoyo al Empleo	█	█	█

FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos.

2.4. Gestión presupuestaria

Aunque la Ley de Presupuestos de cada año especifica el presupuesto inicial de funcionamiento e inversión de cada GORE, este puede variar a lo largo del año. Esto suele ocurrir principalmente por dos motivos: distribución de provisiones y reasignaciones presupuestarias.

Como explicamos anteriormente, la distribución de las provisiones desde la SUBDERE se realiza durante el año según los criterios y los programas a los que pertenece cada provisión. De este modo, los presupuestos vigentes del programa de inversión aumentan cuando se entregan estas provisiones. Por otro lado, las reasignaciones presupuestarias son incrementos o reducciones de recursos, moviendo presupuestos entre el GORE y otros programas del sector público mediante decretos de la DIPRES. En su mayoría, estas modificaciones intentan evitar la subejecución presupuestaria de aquellas regiones que no podrán utilizar todos los recursos asignados para el año correspondiente, ya que no cuentan con una cartera de proyectos de inversión suficiente. De este modo, si un GORE tiene un porcentaje de ejecución de su presupuesto vigente muy inferior con respecto al avance del año, es probable que exista reasignación de parte de su presupuesto para evitar esta subejecución.

2.5. Financiamiento extra-presupuestario

Los GORE también pueden contar con formas de financiamiento que no constituyen su estructura presupuestaria.

Con la Ley N° 19.175 que crea a los GORE en 1992, se establecen dos nuevos mecanismos de financiamiento. Por una parte, los “convenios de programación”, que consisten en acuerdos formales entre uno o más GORE y uno o más ministerios, en los que se establecen compromisos de financiamiento compartido y acciones tendientes a realizar proyectos de interés e impacto regional. Por otra parte, se crea la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAL), que corresponde a estudios, programas y proyectos de inversión de responsabilidad de un ministerio o sus servicios pero que se deben materializar en una región específica, y cuya distribución está a cargo del GORE respectivo.

3.

EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA

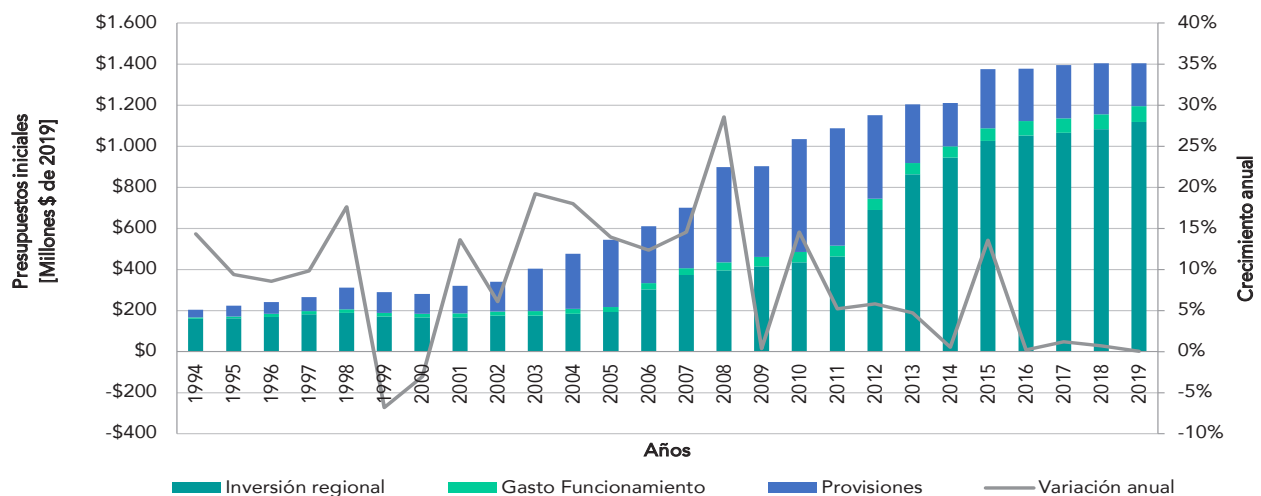
En las siguientes secciones se profundizará en la evolución presupuestaria de los GORE, tanto de forma agregada como para cada uno de los componentes. Durante el período estudiado (1994-2019) se crearon tres nuevas regiones, pero para los análisis se mantuvieron las regiones originales, sumando

cuando correspondiera a las regiones divididas, para así observar una evolución continua en todo el período. Es decir, desde 2008 la región de Tarapacá comprende la suma de esa región con la región de Arica y Parinacota, lo mismo la región de Los Lagos con la región de los Ríos y desde 2017 la región del Biobío con la región del Ñuble. En la sección 3.6 se analiza específicamente el impacto presupuestario de cada separación.

3.1. Presupuestos totales

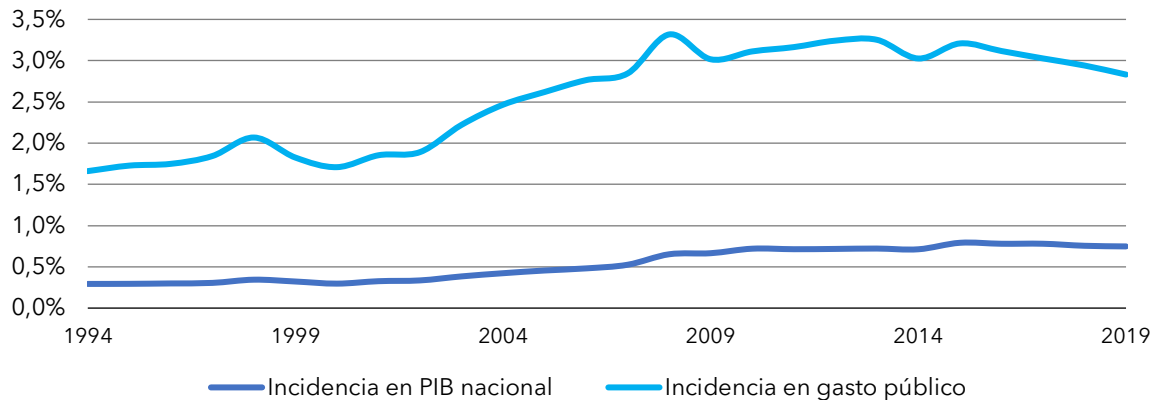
En la figura 3 se muestra la evolución de la estructura general de los presupuestos iniciales de los GORE desde 1994 hasta 2019. Observamos que los presupuestos regionales han aumentado a una tasa real promedio cercana al 7 por ciento anual. El crecimiento fue importante principalmente en dos períodos: 1994-1998, luego hay una baja por la crisis asiática, y luego se retoma un crecimiento presupuestario en la década del 2000, con un especial aumento en 2008 a causa de la creación de las provisiones FIC-R y FAR. En la última década los presupuestos han crecido, pero a una tasa promedio menor, notándose el 2010 a causa del aumento de la provisión FAR y el 2015 por la creación del programa de convergencia. Finalmente observamos que los últimos cuatro años (2016-2019) el crecimiento ha sido prácticamente nulo en términos reales.

FIGURA 3: Evolución de presupuestos iniciales de los GORE



FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos.

Una posible hipótesis que explica parte de estas variaciones es su relación con el desarrollo económico o el tamaño del sector público en Chile. Por esta razón, en la figura 4 se muestra la evolución del peso de los presupuestos GORE con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) y el gasto público en Chile.

FIGURA 4: Presupuestos GORE como porcentaje del PIB y del gasto público.

FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos y DIPRES.

Observamos que, a pesar de que los presupuestos regionales se han expandido más de 7 veces desde 1994 en términos reales, su participación en el gasto público y el PIB apenas se ha duplicado. El crecimiento de los presupuestos de los GORE se explica principalmente por la expansión del sector público y no a un avance significativo en la descentralización del gasto fiscal. Por otra parte, el crecimiento de la incidencia con respecto al gasto público se concentró en el período 2000-2008 y desde entonces se ha mantenido relativamente estable. Todo este escenario es complejo, ya que las nuevas autoridades regionales electas demandarán mayores recursos, lo que implica revertir el reciente estancamiento presupuestario.

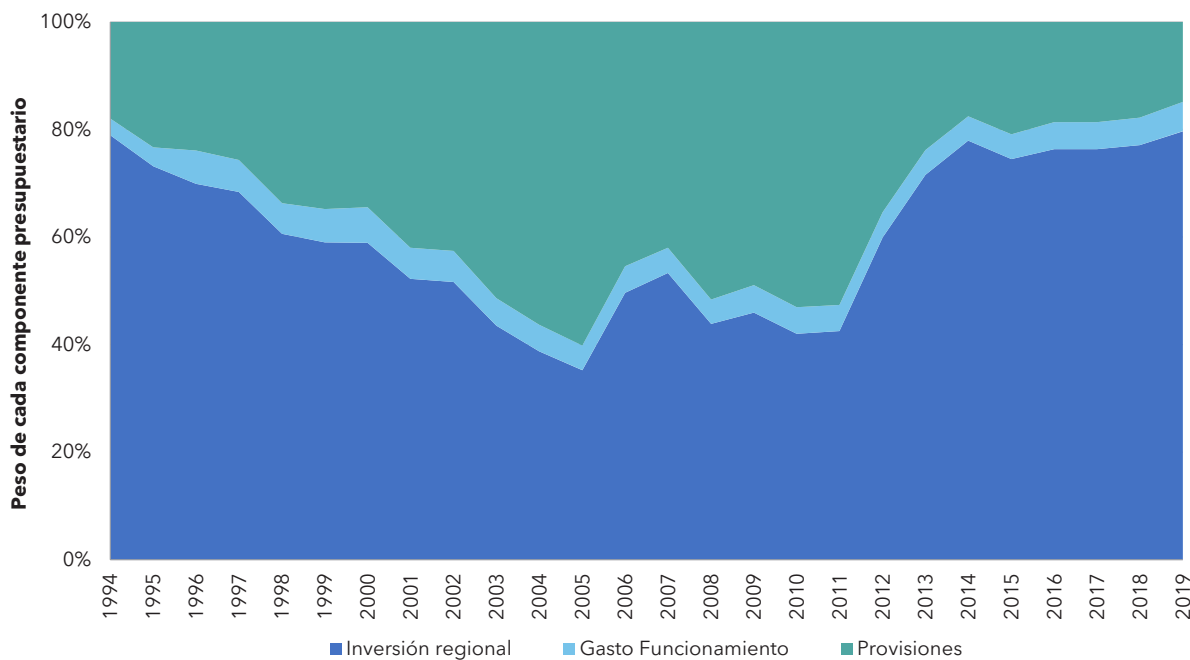
3.2. Distribución de componentes

En la figura 5 se muestra la evolución de la distribución entre componentes presupuestarios. Observamos que el peso de las provisiones tuvo un crecimiento sostenido en términos relativos hasta el año 2005. Sin embargo, desde 2011 estas han disminuido su participación desde el 50 a cerca del 20 por ciento, lo que se debe —entre otros motivos— a que algunas provisiones se trasladaron al programa de inversión regional (como el FAR o el FIC-R). Observamos también que la participación de los gastos de funcionamiento se ha mantenido relativamente estable (promediando 5,1 por ciento para el período observado), a pesar de que han aumentado en términos absolutos a una tasa anual real de 8,9 por ciento desde 1994.

De acuerdo a Franken (2005) el aumento de las provisiones y su peso relativo presupuestario en una primera etapa se debe los intentos del gobierno central por priorizar de mejor forma los recursos en las regiones con mayores demandas sociales. Sin embargo, en la última década se ha decidido fortalecer el programa de inversión regional, ya que —a diferencia de las provisiones— entrega mayores certezas a

los GORE sobre su financiamiento anual. En este punto es importante destacar que, en un contexto de descentralización política y administrativa, se puede acelerar esta última tendencia hasta eliminar las provisiones, para así entregar certidumbre financiera y evitar cualquier espacio posible de discrecionalidad del nivel central en la asignación de recursos, lo que es incompatible con la diversidad política que tendrán las diferentes autoridades regionales.

FIGURA 5: Evolución del peso de cada componente de presupuestos GORE



FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos.

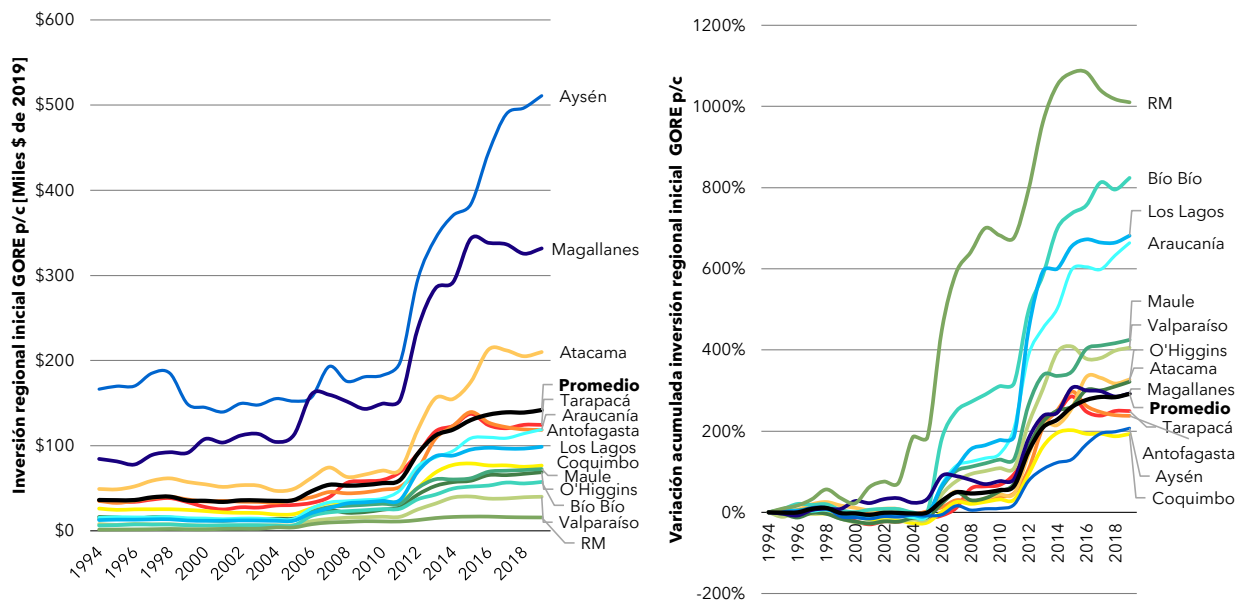
3.3. Inversión regional

La figura 6 muestra la evolución y variación acumulada de la distribución per cápita de inversión regional⁴. Observamos que las regiones extremas (Aysén, Magallanes, Atacama y Tarapacá) son las que sostenidamente han recibido mayor presupuesto por persona y que las regiones más populosas (Metropolitana —RM—, Valparaíso, Biobío) son a su vez las que menos han recibido. Sin embargo, la dispersión en la distribución de la inversión ha disminuido: el coeficiente de variación disminuye progresivamente desde 1,24 en 1994 hasta 0,86 el 2015, para subir hasta 0,97 el año 2019. Una causa de ello se encuentra en la variación acumulada, ya que observamos algunos GORE de la zona sur

⁴ Para todas las figuras de distribución interregional, en el anexo 3 está la leyenda de colores utilizada.

(Biobío, Los Lagos y la Araucanía) que originalmente tenían un bajo presupuesto de inversión per cápita y luego aumentaron sus recursos entre 600 y 800 por cierto en 25 años. Caso aparte es la RM, que en 1994 presentaba una inversión per cápita insignificante y que a pesar de haber crecido más de 1000 por ciento durante el período, sigue siendo el GORE con menos recursos. Finalmente, parece también problemática la situación de Coquimbo, que recibe inversión regional bajo el promedio per cápita y presenta un bajo crecimiento acumulado.

FIGURA 6: Evolución y variación acumulada de inversión regional per cápita para cada GORE



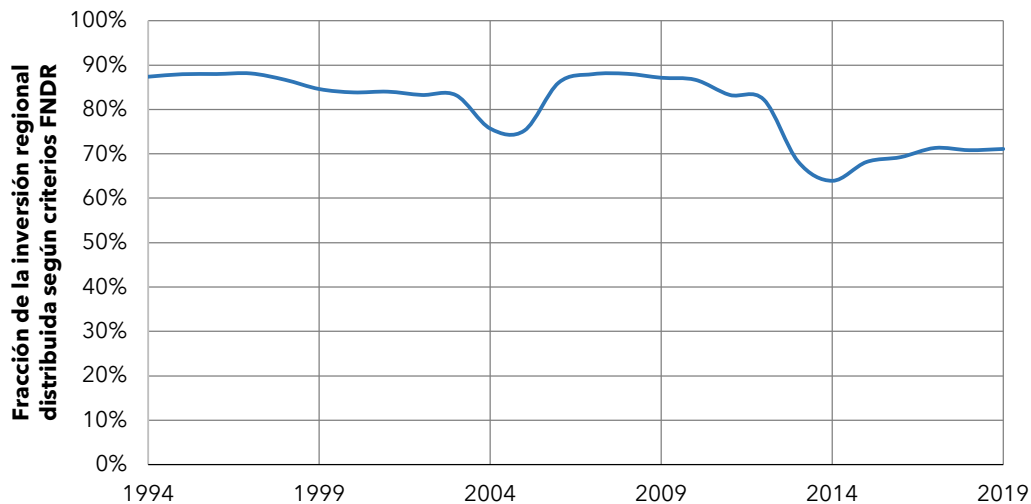
FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos.

Como describimos en la sección 2.1, el programa de inversión regional está compuesto por distintos fondos e ingresos propios, cada uno con sus respectivos criterios de distribución. Si consideramos la magnitud de cada uno de esos componentes, la fórmula de distribución predominante es la del 90 por ciento del FNDR, que también se homologó para distribuir el FAR y una parte del Fondo de Inversión y Reconversión Regional (FIRR), cuyo detalle e historia se puede encontrar en el anexo 2. La figura 7 muestra el porcentaje de la inversión regional que se distribuye en función de esta fórmula de distribución, y observamos que se mantuvo alrededor del 85 por ciento hasta el año 2012 y luego —con el paso del FIC-R a inversión— se ha mantenido estable en el 70 por ciento.

En cualquier caso, el diseño del programa de inversión regional —con más de 15 componentes— sigue siendo sumamente complejo. La fórmula de distribución del 90% FNDR combina múltiples variables socioeconómicas y territoriales, lo que sumado a los ingresos propios y otros fondos, no permite

explicar las variaciones de la distribución interregional ni evaluar los objetivos de cada transferencia. Eso se volverá aún más problemático con GORE autónomos políticamente, donde se intensificará la demanda por recursos y la transparencia y equidad en su distribución.

FIGURA 7: Fracción de la inversión regional distribuida según los criterios del FNDR



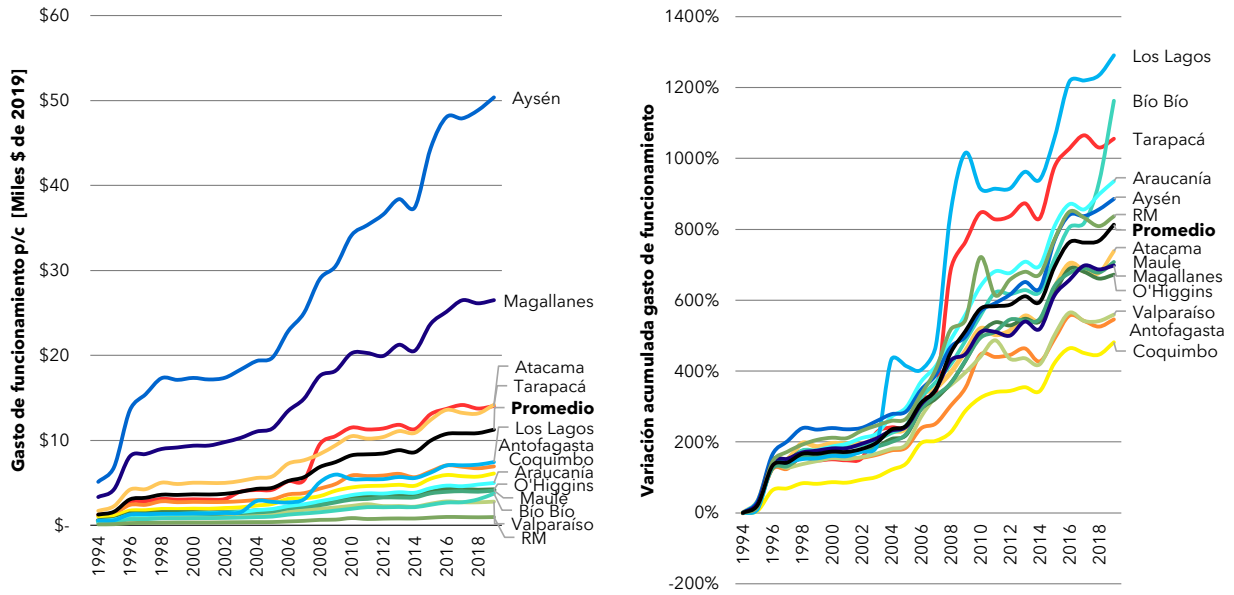
FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos.

3.4. Gastos de funcionamiento

En la figura 8 se presenta la evolución y variación acumulada de los gastos de funcionamiento per cápita para cada uno de los GORE. Observamos un patrón de distribución bastante similar al de la inversión regional per cápita, lo que se corrobora al notar que ambas variables tienen un índice de correlación promedio de 0,98. En otras palabras: aunque los gastos de funcionamiento no cuenten con criterios de asignación a priori, la Ley de Presupuestos ha prácticamente homologado la distribución de la inversión per cápita. Esto explica, por ejemplo, que las regiones de Los Lagos, Araucanía y Biobío hayan aumentado sus gastos de funcionamiento en la última década sobre el promedio, ya que así también lo han hecho sus respectivos presupuestos de inversión.

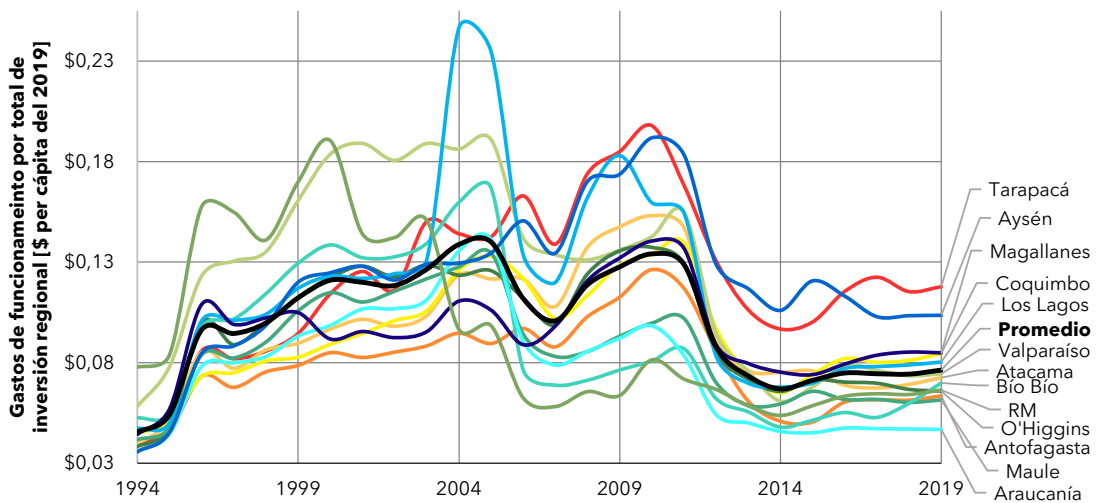
Sin embargo, la variabilidad en la asignación de los gastos de funcionamiento también se explica por otros factores. Como demostración de ello, en la figura 9 se muestra la evolución per cápita de la asignación de gastos de funcionamiento según el presupuesto de inversión de cada GORE. Observamos que durante los años 1994-2003 las regiones con mayor asignación correspondían a la RM y Valparaíso (regiones centrales), pero que desde el 2006 en adelante Tarapacá y Aysén (regiones extremas) son las más favorecidas. Esto indica que aún persiste discrecionalidad en la distribución de estos recursos, lo que puede traer dificultades al momento de que las autoridades regionales sean electas.

FIGURA 8: Evolución y variación acumulada de gastos de funcionamiento per cápita para cada GORE



FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos.

FIGURA 9: Evolución per cápita de la asignación de gastos de funcionamiento según el presupuesto de inversión

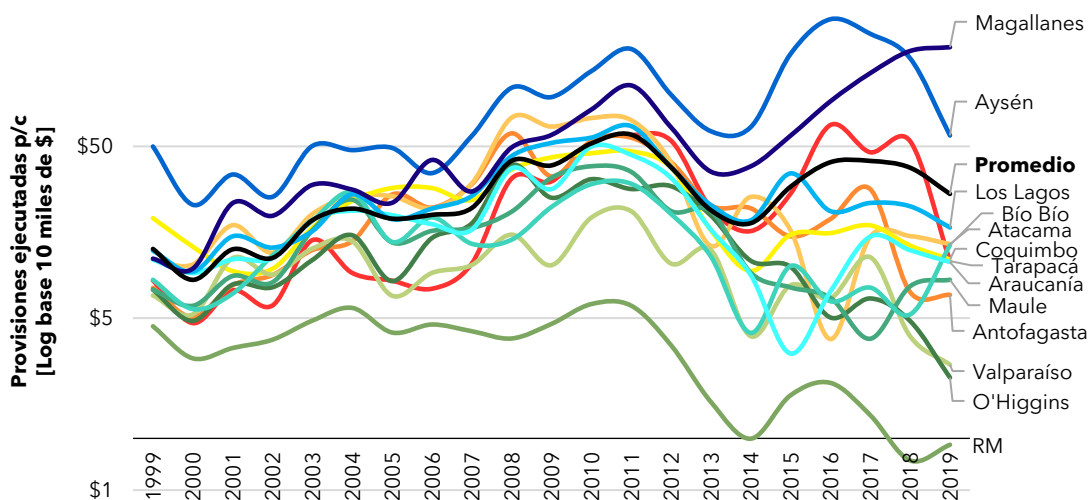


Fuente: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos y DIPRES.

3.5. Provisiones

En figura 10 se muestra la evolución de la asignación de las provisiones entregadas per cápita desde 1999 en adelante. Debido a la alta variabilidad de su asignación entre cada año, ajustamos la figura a escala logarítmica. Observamos entonces que los GORE de las regiones del extremo sur (Aysén y Magallanes) han recibido mayores recursos casi todos los años. Desde el 2011 en adelante la dispersión de la asignación de provisiones ha aumentado de forma importante, con un crecimiento de las regiones del extremo sur y una disminución para Valparaíso, O'Higgins y la RM.

FIGURA 10: Evolución de asignación de provisiones per cápita

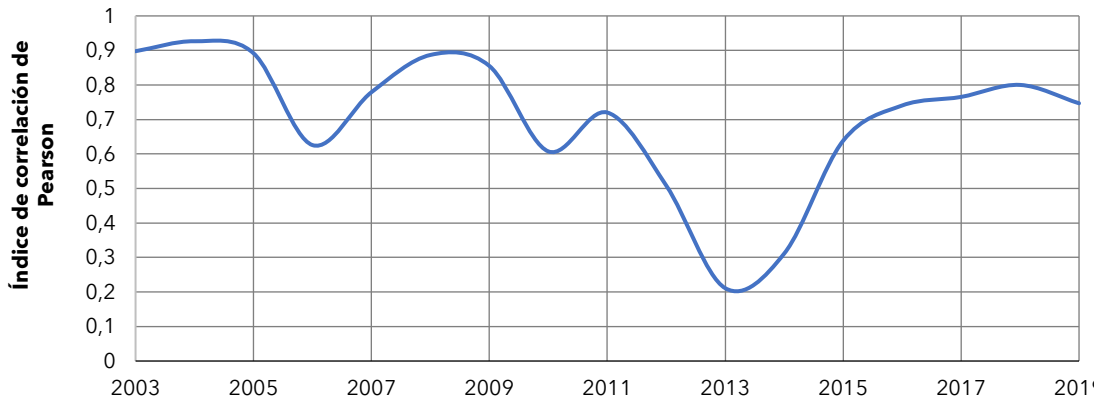


FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos.

En la sección 2.4 afirmamos que uno de los criterios utilizados para distribuir las provisiones es el nivel de ejecución presupuestaria de cada región, es decir, se entregan mayores recursos a los GORE con mejor desempeño. Para validar aquello, en la figura 11 se tiene la correlación entre la asignación proporcional de provisiones con el porcentaje de ejecución presupuestaria del GORE en su tercer trimestre. Observamos que existe una alta correlación (0,7 en promedio), pero que esta varía anualmente, es decir, puede que en ciertos años (por ejemplo, entre 2012-2014) primen otros criterios de asignación sobre la ejecución presupuestaria.

En definitiva, la asignación de las provisiones tiene una gran variabilidad y es opaca en su distribución. Como ya se ha mencionado, no parece viable que las provisiones permanezcan cuando los GORE tengan autoridades elegidas democráticamente.

FIGURA 11: Correlación entre distribución de provisiones y ejecución presupuestaria al tercer trimestre

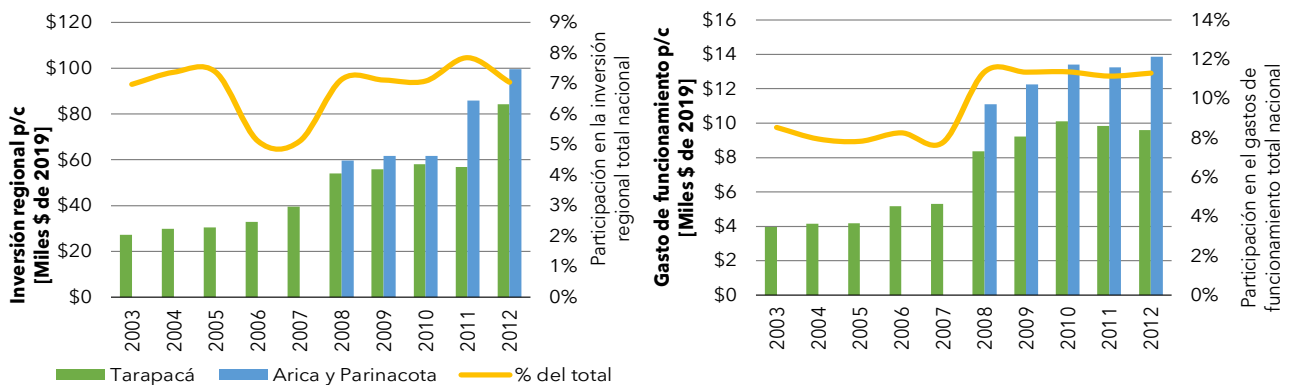


FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos y solicitud de transparencia.

3.6. Creación regiones

En esta sección analizamos cómo cambió la distribución territorial del presupuesto ante la creación de las regiones de Los Ríos y Arica y Parinacota el 2007 y la región del Ñuble el 2008. En primer lugar, la figura 12 muestra la evolución de los presupuestos per cápita de gastos de funcionamiento e inversión regional para la creación de la región de Arica y Parinacota. Observamos que la inversión regional per cápita de los GORE crece para ambas regiones, aumentando su participación en la inversión regional total en 2 puntos porcentuales. Lo mismo ocurre con los gastos de funcionamiento per cápita, en especial para Arica y Parinacota, posiblemente por los costos extras de instalación del nuevo GORE.

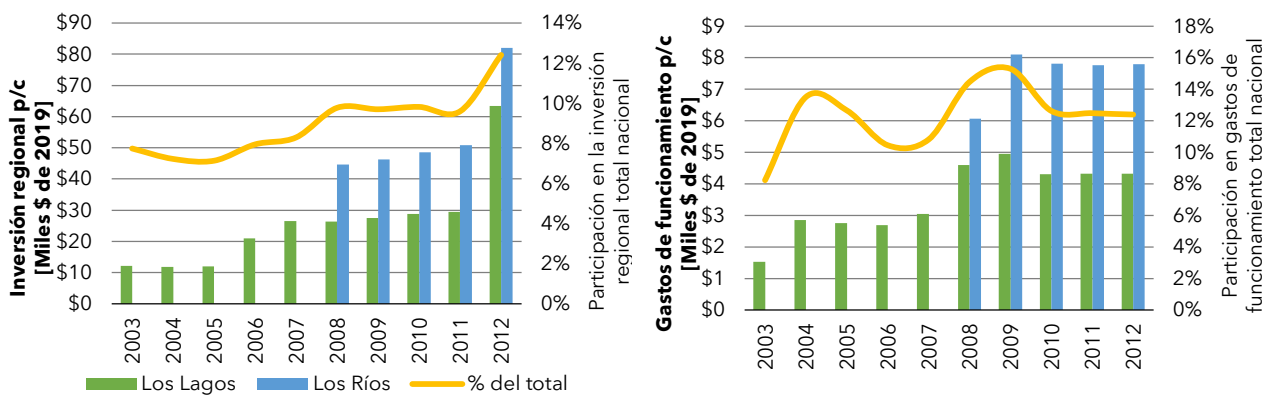
FIGURA 12: Evolución de inversión regional y gastos de funcionamiento de Tarapacá y Arica y Parinacota



FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos.

En la figura 13 se presenta el mismo análisis para la creación de la región de Los Ríos. En este caso, el presupuesto per cápita de inversión regional de los GORE se mantiene relativamente estable para Los Lagos y aumenta significativamente la región de Los Ríos. Lo mismo ocurre con los gastos de funcionamiento per cápita, donde ambas regiones crecen pero Los Ríos aumenta de forma considerable.

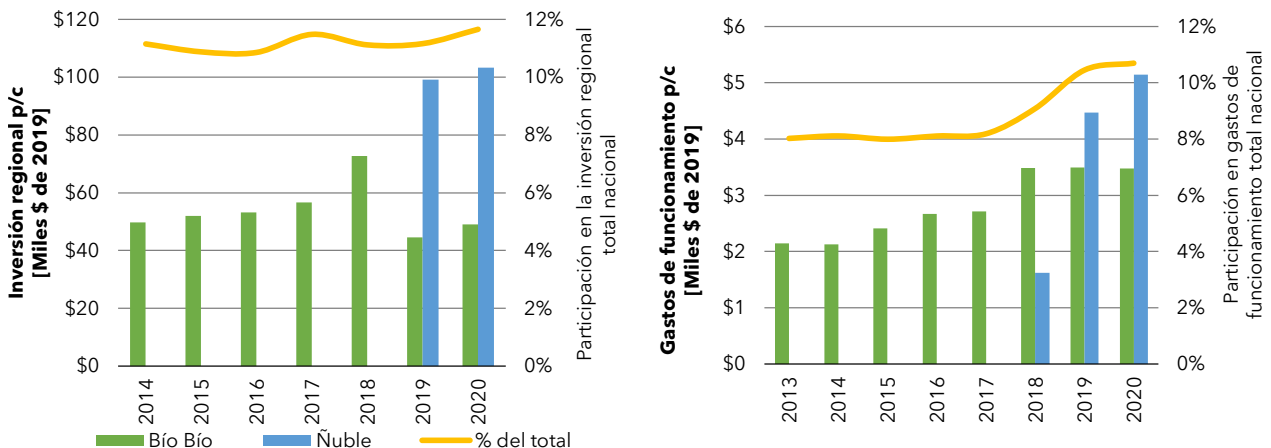
FIGURA 13: Evolución de inversión regional y gastos de funcionamiento de Los Lagos y Los Ríos



FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos.

Finalmente, en la figura 14 observamos la evolución presupuestaria con la creación de la región del Ñuble. Se observa que, en este caso, el GORE de la región del Biobío perdió inversión regional per cápita y la del Ñuble ganó, manteniendo una participación similar en la inversión regional nacional total (cerca del 11,5 por ciento). Para los gastos de funcionamiento, en cambio, se mantiene el patrón de los casos anteriores: ambos GORE aumentan su presupuesto per cápita y en especial la región creada.

FIGURA 14: Evolución de inversión regional y gastos de funcionamiento de Bío Bío y Ñuble



FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos.

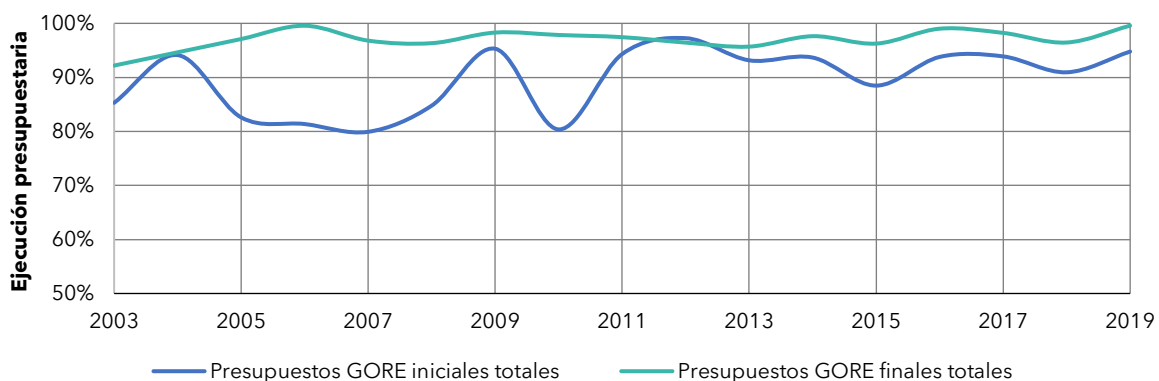
A fin de cuentas, la creación de estas nuevas regiones no ha tenido un impacto significativo en la descentralización fiscal. En cuanto a la inversión, los GORE de las regiones originales pierden o mantienen sus recursos per cápita, mientras que la región creada los aumenta. Sin embargo, ambas mantienen estable su participación con respecto a la totalidad de los recursos, por lo que la creación de la región solo tiene un efecto en la distribución intra-territorial. En cambio, para los gastos de funcionamiento, el presupuesto per cápita de ambos GORE crece y también su participación a nivel nacional, lo que parece estar asociado a los costos fijos para operar y gestionar la institución.

3.7. Ejecución

En las subsecciones anteriores analizamos la distribución presupuestaria inicial, la que puede variar a lo largo del año de acuerdo a la gestión presupuestaria detallada en la sección 2.4. Por una parte, las reasignaciones presupuestarias suelen disminuir los presupuestos vigentes, mientras que las provisiones los aumentan significativamente. De esta forma, a final de año tanto los presupuestos finales como el total ejecutado son mayores a lo estipulado originalmente en la Ley de Presupuestos.

La figura 15 muestra la evolución desde el año 2003 del nivel de ejecución presupuestaria respecto a dos estándares: (i) presupuestos iniciales totales, considerando las provisiones y (ii) los presupuestos vigentes a fin de año. Observamos que la ejecución promedio con respecto al presupuesto final es alta y estable: básicamente siempre se reajustan los presupuestos vigentes de tal forma que la mayoría de los GORE puedan cumplir con el 100 por ciento. Luego, la ejecución con respecto a los presupuestos iniciales es menor, ya que no todos los proyectos de inversión y provisiones establecidos al inicio del año logran ejecutarse. Observamos también que esta ejecución es particularmente baja entre los años 2005-2008 y que ha mejorado en la última década.

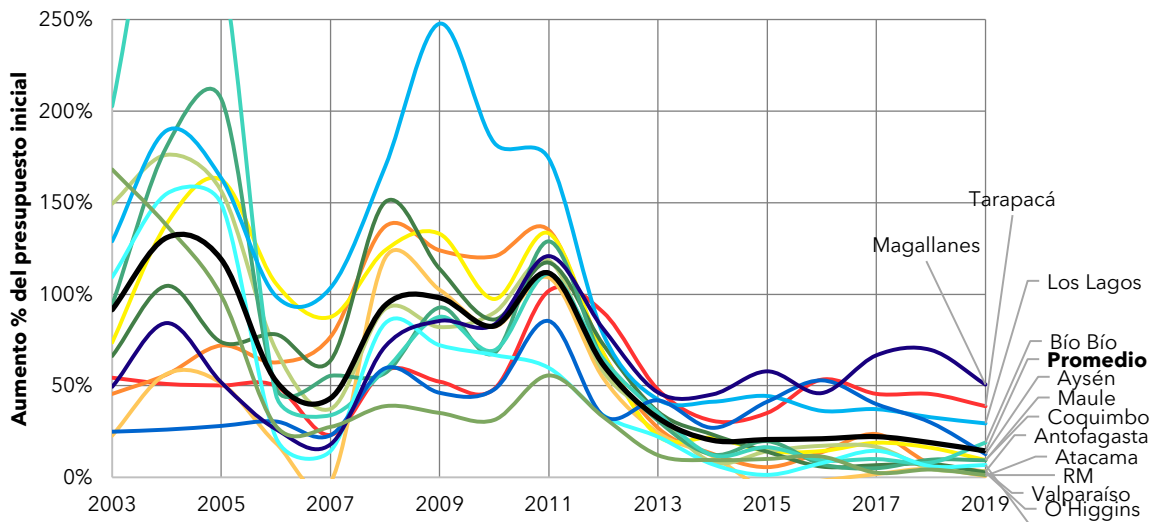
FIGURA 15: Ejecución presupuestaria de presupuestos GORE iniciales y finales



FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos y DIPRES.

Aunque no se cuenta con toda la información disponible para conocer de forma precisa el nivel ejecución presupuestaria para cada uno de los GORE, el aumento del presupuesto vigente a final del año con respecto al estipulado en la Ley de Presupuestos es un proxy de la capacidad de ejecución, ya que muestra qué GORE recibieron más provisiones y tuvieron menores bajas por reasignaciones presupuestarias. Esta estimación se muestra en la figura 12 desde el año 2003 en la figura 16, donde observamos que la variabilidad ha ido disminuyendo con el tiempo (2013 en adelante), ante la baja del número de provisiones y reasignaciones presupuestarias más eficientes.

FIGURA 16: Aumento porcentual del presupuesto inicial a final de año para cada GORE



FUENTE: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos y DIPRES.

De estos análisis se desprende la importancia que tienen la reasignación y las ejecuciones en el actual proceso presupuestario de los GORE. Si se quiere acompañar el proceso de descentralización con una transferencia sustantiva de competencias y recursos, entonces este es un aspecto a resolver: cómo mejorar la ejecución presupuestaria y cómo evitar las excesivas reasignaciones que dificulten la programación financiera al mediano y largo plazo.

4.

CONCLUSIONES FINALES

El esquema de financiamiento de los GORE posiblemente llegará a su fin y la próxima reforma que actualmente se tramita en el Congreso debe considerar los aprendizajes y oportunidades del actual modelo. En este documento se intentó justamente caracterizar su historia y evolución, de las cuales se deben relevar los siguientes aspectos.

En primer lugar, preocupa el estancamiento presupuestario de los GORE en los últimos años, considerando la presión por mayor descentralización del gasto que existirá con autoridades regionales electas. Un horizonte razonable para avanzar en ello es la propuesta formulada por Aninat et al. (2020) sobre cerrar en un plazo de diez años la brecha con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Luego, parece relevante acelerar la tendencia de reducción de las provisiones hasta su eliminación, con el propósito de reducir la incertidumbre presupuestaria y evitar espacios de discrecionalidad en la asignación de recursos. En el caso de que se decida continuar con ellas, se debe entonces reglamentar en función de qué criterios de desempeño se asignarán (por ejemplo, el nivel de ejecución) y rendir cuentas por aquellas.

Otro aspecto problemático es el diseño de la inversión regional, que cuenta con más de 15 componentes y cuya principal fórmula de distribución (90% FNDR) combina variables socioeconómicas y territoriales, lo que dificulta la estimación del impacto de su distribución. En esa línea, Aninat et al. (2020) proponen una reforma que le entregue orden y coherencia: agrupar todos los fondos existentes y ordenarlos en tres grandes transferencias con distintos objetivos y variables de distribución: desarrollo socioeconómico, convergencia para cerrar brechas y compensación por externalidades negativas ambientales.

Por otra parte, aunque la distribución interregional de los gastos de funcionamiento está fuertemente correlacionada con la inversión per cápita, todavía existe discrecionalidad que favorece algunas regiones sobre otras. Considerando la próxima autonomía política de los GORE y que el presupuesto para personal es un aspecto sensible, parece razonable una reforma que defina parámetros objetivos en su distribución. Estas no solo deben considerar el volumen de inversión y la población, sino que existen otras variables que pueden incidir en el funcionamiento de los GORE, tales como la extensión del territorio, densidades poblacionales y costos de vida.

En cuanto a la creación de nuevas regiones, el análisis presupuestario muestra que aunque las regiones creadas (Arica y Parinacota, Los Ríos, Ñuble) aumentaron su presupuesto de inversión per cápita, lo hicieron a costa de la región de origen, ya que ambas mantienen su participación juntas en la inversión total nacional. De esta forma, la creación de regiones no ha sido acompañada por una mayor descentralización fiscal y más bien ha aumentado los costos por gastos de funcionamiento.

Finalmente, un aspecto poco relevado en la discusión es la importancia de la ejecución y reasignaciones presupuestarias. Aunque ha mejorado los últimos años, existen GORE con serias dificultades para ejecutar todo su presupuesto, lo que podría poner en riesgo la descentralización del gasto público. Por otra parte, ya no es razonable que se reasignen los saldos no ejecutados: considerando la próxima autonomía política de los GORE y el derecho que tienen sobre estos recursos, ellos deberían ser incorporados en los presupuestos iniciales del año siguiente. Para evitar desincentivar la ejecución presupuestaria con esta medida, se puede establecer un porcentaje máximo del presupuesto inicial de los GORE que pueda ser traspasado al año siguiente como adicional a su presupuesto base.

5.

BIBLIOGRAFÍA

Aninat, I., Irarrázaval, I., Larraín, C., Razmilic, S., & Rodríguez, J. (2020). Finanzas públicas regionales: Propuestas presupuestarias e institucionales. En Aninat, I., Razmilic, S., Rodríguez, J. e Irarrázaval, I. (eds.), *Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile*. Centro de Estudios Públicos.

Balbontín, R., Escobar, L., y Seemann, A. (2017). *Financiamiento de los gobiernos regionales en Chile (Estudios de finanzas públicas)*. Dirección de Presupuestos.

España, A., Izquierdo, S., y Maira, M. (2020). *Modernización del Estado: El desafío más importante para nuestra democracia*. Horizontal.

Franken, M. (2005). *Análisis y evaluación de la distribución interregional y del cambio de la ley del Fondo Nacional de Desarrollo Regional*. Tesis de magíster, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Hidalgo, L. (2017). *La descentralización fiscal (Informe Anual de Avance de la Descentralización en Chile 2017)*. Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Horst, B. (2018). *Descentralización Fiscal: Antecedentes para una reforma en Chile en materia de financiamiento regional*. (N.o 273; Informe Económico). Libertad y Desarrollo.

Pineda, E., Ter-Minassian, T., Ahmad, E., Letelier, L., Letelier, L., y Fernández, I. (2018). *Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: Evidencia de Chile*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0001204>

6.

ANEXOS

ANEXO 1: Componentes del programa de inversión regional

Nombre	Marco legal vigente	Año creación	Origen, descripción y objetivo	Distribución a las regiones	Uso
Fondo de Desarrollo Regional (FNDR)	Ley N°19.175 y Decreto N°132 de Interior de 2007	Origen	Programa de inversiones públicas de infraestructura social y económica, con el objetivo de promover un desarrollo territorial armónico y equitativo.	90% según fórmula que pondera medidas de vulnerabilidad social y características territoriales. 10% restante vía provisiones (ver sección 2.3)	Proyectos de inversión
Fondo de Apoyo Regional (FAR)	Ley N°20.378 y Decreto N°146 de Transportes de 2015	2012	Fondo espejo equivalente a una parte del subsidio del Transantiago, con el objetivo de mejorar el transporte y conectividad de las regiones.	100% de acuerdo a la fórmula del 90% del FNDR	Proyectos de inversión
Fondo de Inversión y Reversión Regional (FIRR)	Ley N°20.469 y Decreto N°746 de Hacienda de 2011	2012	Fondo creado a propósito de una reforma al royalty minero, cuyo objetivo de construir obras de desarrollo a través de los GORE y municipios.	1/3 para regiones mineras (minería represente más del 2,5% del PIB de la región) 2/3 restantes según fórmula del 90% del FNDR	Proyectos de inversión
Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FIC-R)	Decreto N°177 de 2014 y Resolución N°02/2016 de SUBDERE	2013	Fondo que promueve el desarrollo económico de los territorios a través de la innovación regional y el aumento de la competitividad. Su origen es una fracción (~25%) del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC)	60% para regiones mineras: (i) 50% uniforme, (ii) 30% según fórmula FNDR y (iii) 20% según PIB minero 40% regiones restantes: (i) 50% uniforme y (ii) según fórmula del 90% FNDR	Convenios con instituciones educacionales, científicas o que participen en CORFO universidades, centros regionales de desarrollo científico CONICYT, incubadoras de negocio CORFO, instituciones que realizan actividades I+D o que cumplan con requisitos del Decreto N°68 de 2009.
Fondo de Desarrollo de Magallanes (FONDEMA)	Ley N° 19.275	1996	Fondo equivalente a los derechos de explotación y las brechas del pago a los contratistas en los yacimientos productores de gas y petróleo de ENAP en Magallanes	100% región de Magallanes.	Proyectos de fomento y desarrollo productivo. Un 25% debe ser destinado a la provincia de Tierra del Fuego.
Concesión zona franca de Punta Arenas	D.F.L. N°2 de Hacienda	2011	Traspaso del pago del contrato de concesión de la zona franca de Punta Arenas.	100% región de Magallanes	Proyectos de inversión
Venta de inmuebles fiscales	Ley de Presupuesto de cada año	Origen	Traspaso de los recursos equivalentes al 65% de la venta de inmuebles fiscales que realice el Ministerio de Bienes Nacionales	Según la ubicación de los inmuebles vendidos.	Proyectos de inversión

Patentes mineras	Ley N° 19.143	Origen	Traspaso del 50% de la recaudación por patentes mineras	Según la ubicación de las patentes mineras	Proyectos de inversión
Patentes geotérmicas	Ley N° 19.657	2001	Traspaso del 75% de la recaudación por patentes geotérmicas	Según la ubicación de las patentes geotérmicas	Proyectos de inversión
Patentes acuícolas	Ley N°18.892	2006	Traspaso del 50% de la recaudación por patentes acuícolas	Según la ubicación de las patentes acuícolas	Proyectos de inversión
Patentes Código de Aguas	Ley N° 20.017	2011	Traspaso del 65% de la recaudación por patentes por no utilización de los derechos de aprovechamiento y recaudación por remates de estos derechos	Según la ubicación de las patentes y remates	Proyectos de inversión
Impuesto casinos de juegos	Ley N° 19.995	2009	Traspaso del 50% de la recaudación por el impuesto a los casinos de juego	Según la ubicación de los casinos de juegos	Proyectos de inversión
Programa de infraestructura educacional	Ley de Presupuesto	2015	Programa administrado por el Ministerio de Educación para el fortalecimiento de la infraestructura educacional a través de los GORE	Asignación MINEDUC	Proyectos de infraestructura, equipamiento y mobiliario educacional
Programa de convergencia	Ley de Presupuesto de cada año	2015	Programa cuyo objetivo es compensar las inequidades territoriales regionales. Agrupa recursos para distintos planes territoriales, tales como el Plan de zonas extremas o el Plan Araucanía	No hay criterio de distribución definido	Proyectos de inversión

FUENTE: elaboración propia.

ANEXO 2: Fórmula de distribución del 90% del FNDR

La Ley Orgánica Constitucional N°19.175 que dio origen a los GORE en 1992 estableció en el artículo N°76 que las variables de distribución del FNDR serían: (i) 50% según población en condiciones de pobreza e indigencia, medida en términos absolutos y relativos y (ii) el otro 50% según las características territoriales de cada región, que determinen las posibilidades de acceso de la población a los servicios y diferenciales de costo de obras de pavimentación y construcción. Luego, en el año 2003 se promulgó el Decreto N°130 de Interior, que reglamentó estos criterios con mayor detalle.

Una reforma el año 2005 (Ley N°20.035) modificó lo establecido originalmente, incorporando nuevas variables a la distribución. Esta nueva fórmula es la que se encuentra vigente, y se reglamentó el año 2007 con el Decreto N°132 de Interior. En la siguiente tabla encuentra una síntesis de la distribución que existe desde entonces.

Variable	Indicador	Ponderación	Descripción
Población en condiciones de pobreza e indigencia	Población pobre e indigente	30%	Tasa de población bajo la línea de la pobreza en la región con respecto al total del país en la misma situación
	Tasa de pobreza en la región	10%	Tasa de población bajo la línea de la pobreza en la región con respecto a la población de la región
	Población pobre rural	10%	Tasa de población bajo la línea de la pobreza que habitan en zona rural con respecto al total del país en la misma situación
	Hogares pobres con jefatura femenina	5%	Tasa de hogares de la región bajo la línea de la pobreza y que tienen jefatura femenina y el total de hogares del país en la misma situación
Características territoriales	Raíz de la superficie regional	30%	Raíz cuadrada de la superficie de cada región
	Índice de costo de pavimentación	5%	Costo medio por kilómetro de pavimento en la región
	Índice de costo de construcción de viviendas	5%	Costo medio de construcción de viviendas sociales en la región
	Tasa de ruralidad de la región	5%	Tasa de personas habitan en la zona rural y el total de habitantes del país que se encuentran en la misma situación

FUENTE: elaboración propia a partir del Decreto N°132 de 2007 del Ministerio del Interior.

ANEXO 3: Leyendas de colores en figuras de distribución interregional

N°	Nombre	Color
1	Tarapacá	Rojo
2	Antofagasta	Naranja
3	Atacama	Amarillo
4	Coquimbo	Verde claro
5	Valparaíso	Verde medio
13	RM	Verde oscuro
6	O'Higgins	Verde muy oscuro
7	Maule	Cian
8	Biobío	Cian claro
9	Araucanía	Cian muy claro
14	Los Ríos	Azul claro
11	Aysén	Azul medio
12	Magallanes	Azul oscuro

FUENTE: elaboración propia.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS



Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Rafael Sánchez F.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.



[VER EDICIONES ANTERIORES](#)

