

Clemente Larraín y Pedro Correa

## 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 90, 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 sustancialmente 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 [...]. 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 consenso 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 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. [...].

## 2. Estructura presupuestaria

[...] 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 extrapresupuestario, a través de convenios con el nivel central [...].

### 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 se denomina "Inversión Regional". En sus comienzos, este programa consistía solo en la transferencia

## Lecturas & Documentos



# Financiamiento de los gobiernos regionales

Este documento publicado por el CEP (aquí un extracto), revisa la evolución de la estructura presupuestaria de los GORE, identificando aprendizajes y oportunidades para el proceso de descentralización en curso.

del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); sin embargo, a lo largo de los años se fueron creando nuevas transferencias, fondos e ingresos propios [...]. 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)

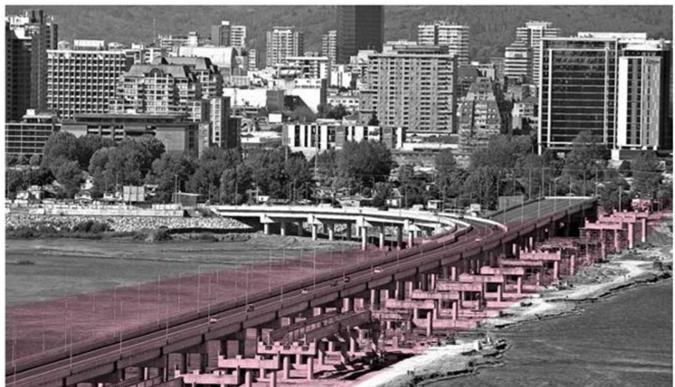
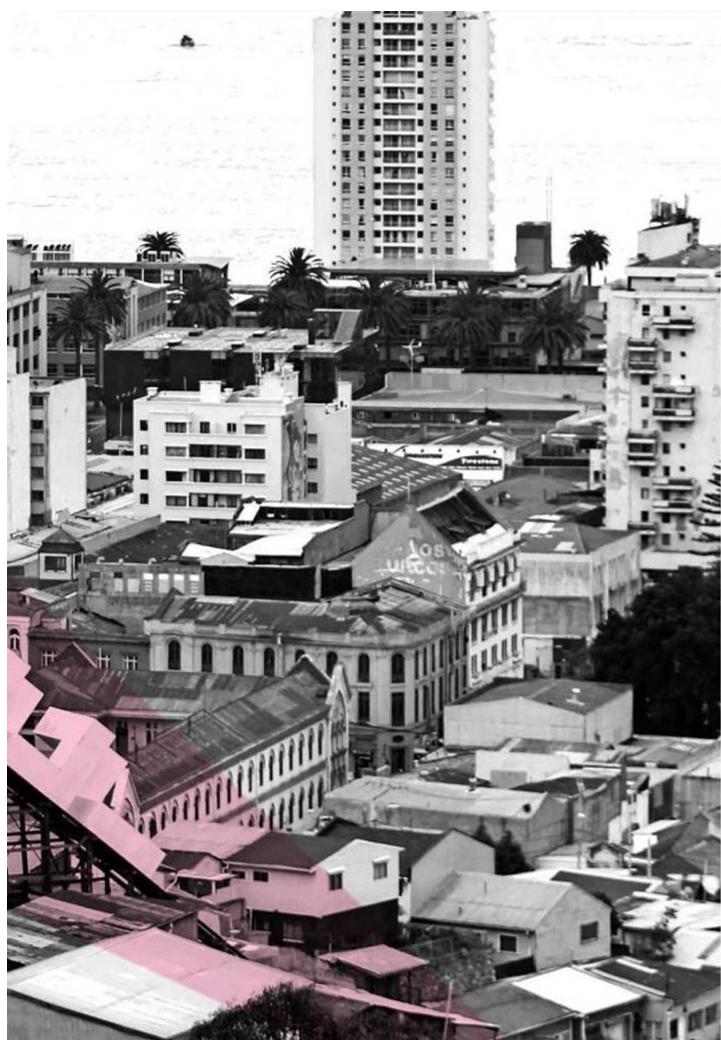
### 2.2 Gastos de funcionamiento

Desde el año 1994, la Ley de Presupuestos incluye para cada uno de los GORE un programa de "gastos de fun-

Fecha: 26-05-2021  
 Medio: La Segunda  
 Supl.: La Segunda  
 Tipo: Actualidad  
 Título: Financiamiento de los gobiernos regionales

Pág.: 15  
 Cm2: 634,7  
 VPE: \$ 1.409.685

Tiraje: 11.692  
 Lectoría: 33.709  
 Favorabilidad:  No Definida



cionamiento". Estos programas financieran 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 [...].

### 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 (Bal-

### Ficha de autor

Clemente Larraín es investigador del Centro de Estudios Públicos. Pedro Correa es estudiante de Ingeniería Comercial en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

bontín et al., 2017) [...]. 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. [...].

### 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 [...]. 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 [...].

### 2.5 Financiamiento extrapresupuestario

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 [...]. 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 en una región específica, y cuya distribución está a cargo del GORE respectivo.

## 3. Evolución presupuestaria

### 3.1 Presupuestos totales

[...] 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 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 [...] los últimos cuatro años (2016-2019) el crecimiento ha sido prácticamente nulo en términos reales.

[...] 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 se explica principalmente por la expansión del sector público y no por un avance significativo en la descentralización del gasto fiscal [...] 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

El peso de las provisiones tuvo un crecimiento sostenido en términos relativos hasta 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 se trasladaron al programa de inversión regional [...]. De acuerdo a Franken (2005) el aumento de las provisiones y su peso relativo presupuestario en una primera etapa se debe a 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 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.

dades regionales.

### 3.3. Inversión regional

[...] Las regiones extremas (Aysén, Magallanes, Atacama y Tarapacá) son las que sostenidamente han recibido mayor presupuesto por persona y las regiones más populosas (Metropolitana, Valparaíso, Biobío) son a su vez las que menos han recibido. Sin embargo, la dispersión en la distribución de la inversión ha disminuido [...]. La RM, que en 1994 presentaba una inversión per cápita insignificante y que a pesar de haber crecido más de 1.000 por ciento durante el período, sigue siendo el GORE con menos recursos [...].

En cualquier caso, el diseño del programa de inversión regional 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.

[...]

### 3.5. Provisones

[...] Desde 2011 en adelante la dispersión de la asignación de provisones ha aumentado de forma importante, con un crecimiento de las regiones del extremo sur y una disminución para Valparaíso, O'Higgins y la RM.

Uno de los criterios utilizados para distribuir las provisones es el nivel de ejecución presupuestaria de cada región, es decir, se entregan mayores recursos a los GORE con mejor desempeño [...]. 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 provisones tiene una gran variabilidad y es opaca en su distribución. No parece viable que las provisones permanezcan cuando los GORE tengan autoridades elegidas democráticamente.

[...]

### 3.7. Ejecución

La distribución presupuestaria inicial puede variar a lo largo del año de acuerdo a la gestión presupuestaria [...]. 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 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 provisones establecidos al inicio del año logran ejecutarse.

[...]

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, 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 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 OCDE. Luego, parece relevante acelerar la tendencia de reducción de las provisones 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.



## Lecturas & Documentos

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. Estos 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 [...].

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 reasigne 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.