Boletín N° 13.737-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señoras Muñoz y Provoste, y señores De Urresti, Guillier y Quinteros, que fortalece el principio de legalidad respecto de los recursos asignados por la Ley de Presupuestos a las regiones del país.

Vistos. Lo dispuesto en los artículos 24; 32, numeral 20; 67 y en el Capítulo XIV de la Constitución Política de la República.

Considerando:

1.- El esquema regional de la Constitución de 1980 no contemplaba fórmulas de participación democrática. El diseño tenía gérmenes de corporativismo y replica a nivel local el marcado presidencialismo de la Carta Fundamental.

Diversas reformas fueron introduciendo mayores espacios para la participación ciudadana y conformando un gobierno regional más colectivo, con dos órganos, Consejo e Intendente, ahora Gobernador Regional.

En ese marco se inscriben sucesivas reformas que permitieron, primero, la creación de los gobiernos regionales, luego la elección directa de los consejeros y, más tarde, la del Gobernador Regional y el traspaso de competencias a estas instancias, de modo que la nueva autoridad electa cuente con herramientas para desarrollar su labor.

2.- El esquema está lejos de haber alcanzado su perfección. Con independencia del juicio que se tenga sobre la suficiencia de las atribuciones conferidas para responder a las demandas de la ciudadanía, uno de los aspectos más deficitarios del nuevo modelo es el financiamiento de estos gobiernos regionales, al carecer de un presupuesto estable y de fuentes propias.

Es en este sentido, que se reclama insistentemente la falta de una Ley de Rentas Regionales, que les permita un horizonte más largo, sin comprometer la responsabilidad en las finanzas públicas.

3.- Pues bien, la actual Constitución contiene las normas básicas sobre los presupuestos regionales.

Al efecto, el inciso segundo del artículo 111 establece que el gobierno regional contará con patrimonio propio.

“El gobierno regional estará constituido por un gobernador regional y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio."

El penúltimo inciso del artículo 113, por su parte, se refiere a la conformación del presupuesto, señalando:

“Corresponderá al consejo regional aprobar el proyecto de presupuesto de la respectiva región considerando, para tal efecto, los recursos asignados a ésta en la Ley de Presupuestos, sus recursos propios y los que provengan de los convenios de programación.”

Cabe destacar que, en esta disposición, se detallan las principales fuentes de financiamiento de las regiones, a saber:

- Ley de Presupuestos,
- Recursos propios, y
- Convenios de programación.

El inciso primero del artículo 115 establece principios básicos para el gobierno y la administración interior.

Se señala al respecto, como eje rector *“la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo.”*, obligando, a continuación a las leyes que se dicten al efecto a velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando adicionalmente la solidaridad entre las regiones e intraregional en la distribución de los recursos públicos.

El inciso segundo, en tanto, profundiza en lo señalado en el inciso penúltimo del artículo 113, al manifestar, primero, que la Ley de Presupuesto asignará recursos para el funcionamiento de los gobiernos regionales y, segundo, que entre los recursos que se asignen a los gobiernos regionales en dicho texto, se encuentra el fondo nacional de desarrollo regional, que conceptualiza como una proporción del total de los gastos de inversión pública.

Asimismo, se explicita una de las posibilidades de recursos propios, esto es, aquéllos que se autorice que sean aplicados por las autoridades regionales, por gravar actividades o bienes de clara identificación local.

El inciso tercero del artículo 113, en tanto, manifiesta que en la Ley de Presupuestos de la Nación se contemplará, asimismo, *“gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes.”*

Por último, el inciso cuarto, de dicha disposición se ocupa de los convenios de programación, indicando que *"A iniciativa de los gobiernos regionales o de uno o más ministerios podrán celebrarse convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública entre gobiernos regionales, entre éstos y uno o más ministerios o entre gobiernos regionales y municipalidades, cuyo cumplimiento será obligatorio."*

4.- De lo anterior, fluye el siguiente esquema de financiamiento regional:

- Recursos provenientes de la Ley de Presupuestos:
  - Recursos para su funcionamiento. (Art. 115 inciso segundo)
  - FNDR (Fondo nacional de Desarrollo Regional) (Art. 115 inciso segundo)
  - ISAR (Inversión Sectorial de Asignación Regional) (Art. 115 inciso tercero)
- Recursos propios:
  - Art. 19, N° 20, gravámenes de actividades o bienes con clara identificación local. (Art. 115 inciso segundo)
- Convenios de Programación (Art. 115 inciso cuarto)

5.- Pues bien, además, de la falencia anotada de carecer de una Ley de Rentas Regionales, que establezca un horizonte más estable, que permita cierta planificación en las inversiones, fijado el marco presupuestario, éste puede tener adecuaciones o modificaciones.

Para ello el D.L. 1263, en su artículo 26, inciso primero, dispone que *"Las normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias serán establecidas por decreto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia. Estas normas podrán ser modificadas por decreto fundado durante el ejercicio presupuestario."*

6.- Creemos que dicha facultad presidencial, de modificar a través de un decreto, los recursos establecidos por la ley de presupuestos para las regiones, pone en cuestión la autonomía financiera de los gobiernos regionales. Asimismo, en lo político, da un margen para que el gobierno central reasigne los recursos, según su valoración de los gobiernos regionales electos.

Por lo anterior, estimamos necesario fortalecer el principio de legalidad para los recursos que sean entregados por la ley de presupuesto a las regiones, disponiendo que todo traspaso o reducción de éstos deba ser aprobada por ley. Evidentemente, ello no alcanza a la posibilidad de que se realicen aumentos.

Por lo anterior, los senadores que suscriben vienen en presentar el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único. - Intercálese el siguiente nuevo inciso cuarto en el artículo 115 de la Constitución Política de la República, pasando los actuales incisos cuarto, quinto y sexto a ser quinto, sexto y séptimo, respectivamente:

"Los recursos que, en virtud de lo señalado en los incisos precedentes, sean asignados a las regiones por la Ley de Presupuestos de la Nación, no podrán ser reducidos ni traspasados a otros organismos durante el correspondiente ejercicio, sino por ley."