



Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile

Rodrigo Balbontín M.,
Lorena Escobar M., Alex Seemann I.

Junio 2017

Esta publicación forma parte de la serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

A través de esta serie se presentan documentos de trabajo que abordan temas de relevancia nacional por su impacto en las finanzas públicas, privilegiándose aquellos tópicos de especial pertinencia para el manejo de la política fiscal y para la promoción de una eficiente asignación y uso de los recursos públicos.

La serie Estudios de Finanzas Públicas representa así un aporte al análisis metódico y al debate fundamentado sobre las finanzas públicas en Chile, a la vez que constituye una instancia de transparencia para el público en general en lo que respecta a acercar la información presupuestaria a los ciudadanos.

Autores:

Rodrigo Balbontín Miranda, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Analista del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Lorena Escobar Morales, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Máster en Políticas Públicas de la Universidad de Maryland. Coordinadora de políticas de descentralización del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Alex Seemann Ibar, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Analista del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Agradecimientos:

De especial reconocimiento es el valioso aporte que realizaron a este trabajo Rodrigo Cuadra Valenzuela, Jefe del Sub Departamento Interior Descentralización; José Parada Arias, profesional del Sub Departamento Interior Descentralización de la Dirección de Presupuestos y Juan Miranda Vergara, profesional de la Unidad de Coordinación del Gasto Público del Departamento de Gestión de Inversiones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, quienes apoyaron la elaboración de este documento.

Publicación de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Todos los derechos reservados

Registro de propiedad intelectual © 278.979

ISBN: 978-956-9931-02-4

Junio de 2017

Diseño editorial: OH! Creativo

INTRODUCCIÓN	4
1. INSTITUCIONALIDAD DE LOS GOBIERNOS REGIONALES	8
1.1 Funciones y composición	9
1.2 Proceso presupuestario de los gobiernos regionales	12
1.3 Agenda de descentralización 2014-2018	15
2. PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES	20
2.1 Programa para gastos de funcionamiento	21
2.2 Programa de inversión regional	23
2.3 Provisiones	36
3. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES 2007-2017	38
3.1 Programa para gastos de funcionamiento 2007-2017	39
3.2 Presupuesto para inversión regional 2007-2017	41
3.3 Fondo Nacional de Desarrollo Regional 2008-2017	44
4. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.	48
4.1 Niveles de ejecución	49
4.2 Características de los proyectos de inversión	50
5. CONCLUSIONES Y PRINCIPALES DESAFÍOS	56
BIBLIOGRAFÍA	62

INTRODUCCIÓN

Un Estado moderno y democrático debe contar con una institucionalidad que acerque a los ciudadanos y sus diferentes necesidades a las decisiones relevantes para el desarrollo de su territorio. Desde esta perspectiva, diversas instancias y múltiples actores han propuesto un proceso de descentralización, que busca cambiar la posición relativa del rol que desempeñan las regiones en el desarrollo económico, político y social del país.

Pese a ello, aún no existe una definición exacta para conceptualizar qué es la descentralización. Se pueden encontrar algunas aproximaciones que consideran objetivos específicos, así como otras que consideran a la descentralización como un proceso general. Hay autores que entienden la descentralización como el proceso de creación de entidades gubernamentales subnacionales con autoridades electas mediante votación popular, a las cuales se atribuyen competencias de servicios públicos y se les dota de poderes tributarios y de fondos nacionales que normalmente deben generar efectos fiscales compensatorios interregionales, cuyo resultado final es un mapa del Estado con varios niveles territoriales de gobierno¹. Por otro lado, de manera más acotada, se puede definir a la descentralización como el traspaso de atribuciones y responsabilidades desde el nivel central del Estado a los niveles subnacionales².

Más allá de las diferentes definiciones que señala la literatura, se puede encontrar como punto en común que la descentralización es un proceso institucional cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales respecto al poder central. Para el caso chileno, esto es fortalecer la capacidad de decisión de los gobiernos regionales respecto al Gobierno Central para poder endogenizar las capacidades y estrategia de desarrollo de la región.

El proceso institucional que conlleva la descentralización puede ser entendido desde dos perspectivas excluyentes. En primer lugar, desde un enfoque de “elección pública local” (public choice) y en segundo lugar, como un enfoque de agente-principal. Si bien estos dos enfoques son aproximaciones que conducen a sistemas de relación intragubernamental muy distintos, en la experiencia real ambos coexisten en distinto grado³.

El enfoque de elección pública asimila la eficiencia distributiva con la capacidad de asignar funciones y competencias entre niveles de gobierno de tal manera que la asignación de recursos responda a las preferencias de las comunidades que captan sus beneficios. Detrás de esto está la visión de que la descentralización contribuye a la eficiencia en la asignación de los recursos públicos en la medida en que los gobiernos subnacionales cuentan con responsabilidades y facultades para proveer a las comunidades locales con servicios públicos de acuerdo con las preferencias que estas tengan.

Por otro lado, la perspectiva agente-principal hace referencia a la capacidad de alinear las acciones de los agentes del Estado con los objetivos de su principal, la autoridad política. Para estos efectos, el principal es el Gobierno Central, donde la eficiencia recae en la capacidad de éste de generar reglas, incentivos y sistemas de *check-and-balance* necesarios para un correcto desempeño de gobiernos subnacionales.

Adicionalmente, la descentralización no es un proceso alternativo a la centralización, entendida como la concentración a nivel central de la gestión en ciertas materias. Las instituciones del Gobierno Central muchas veces tienen un rol complementario a las subnacionales, como puede ocurrir en el diseño de infraestructura, donde mediante el Programa Público de Inversiones Regionales se coordinan los proyectos realizados a nivel central y local dentro del territorio. En otros casos, es

1 De la Cruz (2010).

2 Serrano & Fernández (2005).

3 Marcel (2010).

eficiente concentrar la administración a una sola escala, como el manejo de la basura a cargo de gobiernos locales, o acordar que las relaciones exteriores sea una materia exclusiva del Gobierno Central. Asimismo, la descentralización no es un proceso que se agota en el sector público, ya que implica la participación del sector privado y de la sociedad civil⁴.

Así, el proceso de descentralización puede variar según el objetivo que se quiera alcanzar. Se define como proceso de descentralización política a aquel cuyo marco es redistribuir el poder político; la descentralización fiscal al enfocado en fortalecer la autonomía en el manejo de los ingresos y/o de los gastos de los gobiernos subnacionales⁵; y, finalmente, la descentralización administrativa a aquel en el que se traza un proceso para potenciar las competencias administrativas de los gobiernos subnacionales.

Más en detalle, podemos decir que la descentralización política es un proceso para definir el nivel en el que las instituciones canalizan los intereses de los ciudadanos en las decisiones públicas a nivel subnacional. En la descentralización fiscal se define quién establece y cobra determinados impuestos, hace determinados gastos y/o asume los desbalances presupuestarios entre los distintos niveles de gobierno. La descentralización administrativa, en tanto, se refiere a cómo las instituciones políticas, una vez determinadas, realizan políticas públicas de asignación y redistribución de recursos a través de acciones fiscales y/o regulatorias⁶.

Estos distintos procesos de descentralización no son excluyentes entre sí. Por ejemplo, a la reciente promulgación de la reforma Constitucional que busca elegir mediante votación directa la autoridad ejecutiva del gobierno regional, se suma el proyecto de ley en tramitación de profundización de la regionalización. Este último propone nuevas facultades para los gobiernos regionales, incluyendo un mecanismo de traspasos de competencias desde el Gobierno Central hacia los gobiernos regionales, entre otras materias. En este contexto, el que invita a revisar las actuales características de los gobiernos regionales y el mecanismo de financiamiento de sus funciones, de forma de entender las implicancias que los avances en descentralización tendrían en su actual estructura presupuestaria.

El objetivo de este estudio es presentar una descripción detallada de los diferentes elementos que componen actualmente la institucionalidad de los gobiernos regionales, con especial énfasis en su proceso de asignación presupuestaria. De forma complementaria, se realiza un análisis de la evolución de los presupuestos regionales entre los años 2007 y 2017. El desarrollo de este estudio permite presentar un diagnóstico sobre las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales, identificando sus fortalezas y principales desafíos hacia el futuro.

El primer capítulo consta de una descripción sobre la institucionalidad de los gobiernos regionales, describiendo sus funciones y composición, el proceso presupuestario y las modificaciones legales que actualmente se encuentran en trámite legislativo. El segundo capítulo detalla la composición de los presupuestos de las regiones, con especial énfasis en las fuentes de financiamiento del erario regional y su distribución. El capítulo tercero detalla la evolución de los presupuestos regionales desde el año 2007 al 2017 separando por programa presupuestario. De forma análoga, se analiza la evolución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y de los recursos asignados a provisiones. El cuarto capítulo incluye un análisis de la ejecución presupuestaria de los gobiernos regionales en el período 2008-2016, caracterizando las inversiones que éstos realizan. Por último, se presentan las fortalezas y desafíos de los gobiernos regionales en términos presupuestarios.

4 PNUD (1999).

5 Ter-Minassian (2007).

6 PNUD (1999).

1. INSTITUCIONALIDAD DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

La presente sección detalla cómo los gobiernos regionales se insertan dentro de la institucionalidad administrativa del Estado de Chile, su estructura orgánica y las funciones que ejercen. Adicionalmente, se describe el proceso presupuestario de éstos, para finalizar con un resumen de los proyectos de ley que se discuten actualmente en el Congreso en materia de descentralización.

1.1. Funciones y composición

El Estado de Chile es unitario, y su administración es funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada dependiendo del caso¹. Asimismo, para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de Chile se divide en regiones y éstas en provincias. Para efectos de administración local, las provincias se dividen en comunas.

La administración superior de cada región radica en un gobierno regional, teniendo por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. A su vez, en el ejercicio de sus funciones, los gobiernos regionales deben inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

La Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que estableció a nivel legal el sistema de administración regional, determina las funciones y atribuciones de los gobiernos regionales, así como la composición de éstos. Dentro de las principales funciones generales de los gobiernos regionales se destacan:

- Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación.
- Resolver la inversión de los recursos que le corresponde a la región en la distribución del FNDR.
- Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional, que contempla la Ley de Presupuestos.
- Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.
- Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.
- Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos, a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones.

Además de las funciones generales, corresponde a los gobiernos regionales cumplir funciones en materia de ordenamiento territorial; fomento de actividades productivas; y desarrollo social y cultural. Algunas de estas funciones son:

¹ Los ministerios se desconcentran territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores. La desconcentración territorial de los servicios públicos nacionales se materializa a través de direcciones regionales o provinciales.

- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región.
- Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región.
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- Fomentar y propender al desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de infraestructura económica y social.
- Contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral.
- Establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores, coordinando a los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado.
- Promover la investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica.
- Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales.
- Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, haciéndolas compatibles con las políticas nacionales sobre la materia.
- Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional.
- Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección de las etnias originarias.

Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional goza de personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio, y está constituido por un Intendente y un Consejo Regional. Los gobiernos regionales tienen sede en la ciudad capital de la respectiva región, sin perjuicio de que puedan ejercer sus funciones transitoriamente en otras localidades de la región.

1.1.1. Intendente Regional

El gobierno interior de cada región reside en el Intendente, quien es el representante natural e inmediato del Presidente de la República en la región. El intendente es nombrado por el Presidente de la República y se mantiene en su cargo mientras cuenta con su confianza.

Como representante del Presidente de la República, al intendente le corresponde ejercer una serie de funciones, siendo algunas de ellas las que se nombran a continuación:

- Dirigir las tareas de gobierno interior de la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República.

- Velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, el orden público y el resguardo de las personas y bienes.
- Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley.
- Aplicar administrativamente las disposiciones de extranjería.
- Ejercer la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operan en la región.
- Hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la región.
- Adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos en la región, en coordinación con los servicios nacionales respectivos.

Corresponde también al intendente ser el órgano ejecutivo del gobierno regional, debiendo cumplir en este cargo una serie de funciones, entre las cuales destacan:

- Formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales.
- Someter al consejo regional los proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo, y sus modificaciones, así como proveer su ejecución.
- Someter al consejo regional el proyecto de presupuestos del gobierno regional y sus modificaciones.
- Proponer al consejo regional la celebración de convenios de programación.
- Ejercer la administración de los bienes y recursos propios del gobierno regional.
- Coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda los servicios públicos que operen en la región, directamente o a través de las respectivas secretarías regionales ministeriales.
- Promulgar, previo acuerdo del consejo regional, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales.

El intendente, para el cumplimiento de sus funciones como ejecutivo del gobierno regional, cuenta con una estructura administrativa compuesta por dos divisiones:

- (a) Una división de administración y finanzas, encargada de la gestión administrativa y financiera, de la formulación y ejecución del presupuesto y de la provisión de los servicios generales del gobierno regional.
- (b) Una división de análisis y control de gestión, que colabora en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del gobierno regional y en su seguimiento y control.

1.1.2. El Consejo Regional

El consejo regional es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad en la administración de la región.

El consejo regional está integrado por consejeros electos por sufragio universal en votación directa, y es presidido por un consejero elegido por sus pares. La duración de los consejeros regionales en sus cargos es de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Algunas de las funciones que corresponde al consejo regional son:

- Aprobar los reglamentos regionales.
- Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda.
- Aprobar los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público asociados al o los planes reguladores metropolitanos o intercomunales de la región, los que son elaborados por las secretarías regionales ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transporte y Telecomunicaciones.
- Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones.
- Resolver sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del FNDR que correspondan a la región.
- Fiscalizar el desempeño del intendente regional, en su calidad de órgano ejecutivo.

El quórum que se exige para que el consejo regional pueda sesionar es, en primera citación, de tres quintos de los consejeros en ejercicio, y en segunda citación, la mayoría absoluta de aquellos. Salvo, que la ley exija un quórum distinto, los acuerdos del consejo se adoptan por la mayoría absoluta de los consejeros asistentes a la sesión respectiva.

1.2. Proceso presupuestario de los gobiernos regionales

El presupuesto del gobierno regional constituye, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación.

La administración de fondos de los gobiernos regionales se rige por el Decreto Ley de N°1263, de 1975 del Ministerio de Hacienda, así como por las disposiciones complementarias a dicho decreto². Estas normas obligan a los gobiernos regionales, al igual que las otras instituciones del sector público, a formar parte del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (Sigfe), a seguir las orientaciones y regulaciones del proceso presupuestario dictadas por la Dirección de Presupuestos, y a estar bajo la supervisión de esta última institución en materia de ejecución del gasto público.

² Son disposiciones complementarias: el Decreto (H) N°854 de 29 de septiembre de 2004, que determina clasificaciones presupuestarias, y el Decreto (H) N°1.987 de 15 de diciembre de 2015, sobre modificaciones presupuestarias para el año 2016.

Asimismo, los gobiernos regionales forman parte del sistema de contabilidad gubernamental, debiendo seguir el conjunto de normas, principios y procedimientos dispuestos para medir, elaborar, controlar e informar los ingresos, gastos, costos y otras operaciones del Estado. Por último, corresponde a la Contraloría General de la República, en cuanto a control de las normas contables, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los gobiernos regionales en relación con la administración de los recursos.

Formulación del presupuesto

Corresponde al intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional, someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional. En la formulación del proyecto de presupuesto, el intendente considera el marco presupuestario comunicado por el Ministerio de Hacienda y el Anteproyecto Regional de Inversión (ARI). El ARI es una estimación de la inversión y de las actividades que el gobierno regional, los ministerios y servicios efectuarán en la región, identificando los proyectos y programas, y la estimación de sus costos. El ARI se prepara durante el segundo trimestre de cada año con la participación del intendente, representantes del consejo regional, secretarios regionales ministeriales y directores regionales de los servicios públicos.

El proyecto de presupuestos aprobado por el consejo regional es enviado al Ministerio de Hacienda, en conformidad con los plazos y procedimientos establecidos por la Dirección de Presupuestos. Posteriormente, se contempla una etapa de evaluación y discusión entre el nivel central y cada una de las regiones para definir los montos finales que serán incluidos en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público. Para estos efectos, cada año el presidente del consejo regional y el intendente representan al gobierno regional en dicha etapa.

Distribución de recursos

Una vez aprobada la Ley de Presupuestos para el Sector Público en el Congreso Nacional, y con ello definido el presupuesto del gobierno regional, corresponde al Intendente proponer al consejo regional la distribución de los recursos del FNDR que correspondan a la región, así como de las inversiones sectoriales de asignación regional³. La ley señala que esta propuesta del intendente debe basarse en variables e indicadores objetivos de distribución intrarregional.

La propuesta del Intendente consiste en una serie de iniciativas de inversión y programas priorizados según importancia para ser ejecutados. El consejo regional, con mayoría absoluta, está facultado para aprobar, modificar o sustituir dichos proyectos o proposiciones presentadas por el Intendente, en el marco de los planes y estrategias regionales de desarrollo, en la distribución del FNDR y en la celebración de convenios de programación. Con todo, las iniciativas de inversión que proponga el intendente y las que pudiese incluir el consejo regional deben contar con una evaluación técnica favorable (recomendación) realizada por el Ministerio de Desarrollo Social, específicamente por el Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Siendo ésta la norma general, pueden existir excepciones a este procedimiento, las que deben explicitarse en la Ley de Presupuestos.

3 La inversión sectorial de asignación regional corresponde a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o sus servicios, se deben materializar en una región específica, y cuya distribución en la región corresponde resolver al gobierno regional. En la Ley de Presupuestos de 2017, la inversión sectorial de asignación regional comprende al Programa de Agua Potable Rural del Ministerio de Obras Públicas (partida 12, capítulo 02, programa 12), que contempla \$89.991 millones para financiar iniciativas de inversión propuestas por las regiones.

Por su parte los distintos ministerios sectoriales deberán informar al gobierno regional la inversión aprobada para cada región. Una vez aprobada la distribución de los recursos para inversión en la región, tanto la sectorial como la del gobierno regional, corresponde al intendente informarla y sistematizarla en el Programa Público de Inversión para la Región, y difundirla a la comunidad dentro del primer trimestre del nuevo año presupuestario⁴.

Recuadro 1: **Sistema de evaluación de proyectos de Inversión Pública⁵**

De acuerdo a la Ley de Administración Financiera del Estado (D.L. 1.263 de 1975) y la Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), las iniciativas de inversión que se financien con recursos públicos deben contar con un informe del MDS, que debe estar fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad social.

Lo anterior se materializa a través del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), que norma y rige el proceso de inversión pública de Chile, el cual reúne las metodologías, normas y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de las Iniciativas de Inversión que postulan a fondos públicos.

La evaluación parte cuando los servicios e instituciones públicas registran sus iniciativas de inversión en el Banco Integrado de Proyectos (BIP), sistema de información del SNI, destinado a apoyar la gestión de inversión pública mediante el registro de los proyectos, programas y estudios básicos que anualmente solicitan financiamiento público.

Las iniciativas que son ingresadas al BIP deben presentar una serie de antecedentes para definir su admisibilidad. Estos requerimientos dependerán del tipo de proyecto (estudio básico, proyectos o programas de inversión), así como también si corresponde a iniciativas nuevas o de arrastre. En términos generales estos antecedentes deben indicar entre otros, la definición y el diagnóstico del problema, un presupuesto detallado, cronogramas y términos de referencia que especifiquen los requerimientos.

Siguiendo los procedimientos y requisitos establecidos para este proceso, el MDS emite un informe denominado resultado del análisis técnico económico (RATE) de la iniciativa. Este informe revisa la pertinencia de la formulación y evaluación, así como el análisis de la rentabilidad social y económica del proyecto.

El RATE puede arrojar cinco posibles resultados:

- a) Recomendado Satisfactoriamente (RS), lo que significa que fue presentada correctamente y cuenta con una evaluación positiva de acuerdo a los objetivos identificados, beneficiarios y costos correspondientes.
- b) Falta Información (FI), cuando los antecedentes presentados son insuficientes para respaldar una iniciativa.
- c) Objetado Técnicamente (OT), si los antecedentes entregados permiten concluir que no es conveniente llevar a cabo la inversión.
- d) Reevaluación (R), cuando la iniciativa es objeto de un nuevo análisis producto de cambios significativos en la situación originalmente recomendada.
- e) Incumplimiento de Normativa (IN), cuando la iniciativa sometida al análisis técnico-económico ha sido ejecutada o ha ejecutado gasto, sin contar previamente con el informe del MDS.

Para ser ejecutada, una iniciativa de un gobierno regional debe contar con RATE de Recomendado Satisfactoriamente.

4 En la actualidad esta difusión a la comunidad se realiza a través de la página web de ChileIndica y los sitios de los respectivos gobiernos regionales.

5 Para mayor información ver <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/normas-instrucciones-y-procedimientos-inversion-publica-2017/?wpdmdl=2442>

1.3. Agenda de descentralización 2014-2018

1.3.1. Elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional

La Ley N° 20.990 publicada el 5 de enero de 2017 dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional reformando la Constitución Política del Estado en las siguientes materias:

- Se crea la figura del gobernador regional, quien será el órgano ejecutivo del gobierno regional, y le corresponderá presidir el consejo regional y ejercer las funciones que la ley orgánica constitucional determine. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional. Sus funciones durarán cuatro años, pudiendo ser reelegido consecutivamente sólo una vez. Los gobernadores regionales tendrán las funciones y atribuciones que las leyes otorgan expresamente al intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional.
- Se establece que el gobernador regional será elegido por sufragio universal en votación directa, siendo electo el candidato que obtenga la mayoría de los sufragios válidamente emitidos y siempre que dicha mayoría sea equivalente, al menos, al cuarenta por ciento de los votos. Si a la elección del gobernador regional se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviese al menos cuarenta por ciento de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una segunda votación entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquel de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios.
- Se establece que el gobernador regional podrá ser acusado constitucionalmente. La Cámara de Diputados, para dar lugar a la acusación, deberá reunir un quórum de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio. El Senado, para declarar culpabilidad en una acusación constitucional contra un gobernador regional, requerirá dos tercios de los senadores en ejercicio.
- Se crea la figura del delegado presidencial regional, quien será el representante del Presidente de la República en la región. Esta autoridad será designada por el Presidente de la República y será el responsable de la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio.
- Se crea la figura del delegado presidencial provincial, quien será el representante del Presidente de la República en cada una de las provincias del país. En la provincia donde se encuentre la capital regional, el delegado presidencial regional ejercerá las funciones y atribuciones del delegado presidencial provincial.
- Los gobernadores regionales electos, desde que asuman, tendrán las funciones y atribuciones que las leyes otorgan expresamente al intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional. Las restantes funciones y atribuciones que las leyes entregan al intendente se entenderán referidas al delegado presidencial regional. Asimismo, las funciones y atribuciones que las leyes entregan a los actuales gobernadores provinciales, se entenderán atribuidas al delegado presidencial provincial.
- El consejo regional podrá fiscalizar los actos del gobierno regional. Para ejercer esta atribución

el consejo regional deberá contar con el voto de al menos un tercio de los consejeros regionales presentes. Con esta votación el consejo regional podrá adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al gobernador regional, quien deberá dar respuesta fundada dentro de treinta días. Adicionalmente, cualquier consejero regional podrá requerir del gobernador regional o delegado presidencial regional la información necesaria al efecto, quienes deberán contestar dentro del plazo señalado.

- La primera elección por sufragio universal en votación directa de los gobernadores regionales se verificará en la oportunidad que señale la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y una vez que haya sido promulgada la ley que establezca un procedimiento de transferencia de competencias desde los ministerios y servicios públicos a los gobiernos regionales.

1.3.2. Proyecto de ley que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales (Boletín N° 11200-06)

El 18 de abril de este año, el Ejecutivo ingresó a tramitación un proyecto de ley que modifica la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en lo relativo a las siguientes materias:

- Se establece la figura del Gobernador Regional como órgano ejecutivo del Gobierno Regional. Asimismo, se establecen los requisitos para optar al cargo, sus inhabilidades, incompatibilidades, subrogación, vacancia y causales de cesación del nuevo Gobernador regional.
- La elección de Gobernadores Regionales será conjuntamente con la elección de consejeros regionales, en cédula separada. Su sistema electoral es el que fue sancionado en la reforma constitucional, es decir, será electo gobernador regional el candidato que obtenga el mayor número de sufragios válidamente emitidos, siempre que obtenga al menos el cuarenta por ciento de éstos. Si ningún candidato alcanza dicha votación, se procederá a una segunda votación, el cuarto domingo siguiente a la fecha de la elección, entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías, resultando electo quien obtenga el mayor número de sufragios.
- La postulación al cargo de Gobernador Regional será incompatible con la postulación al cargo de Presidente de la República, parlamentario, alcalde y concejal.
- El escrutinio y calificación de la elección lo realizará el Tribunal Calificador de Elecciones, y regirán en todo lo aplicable las normas de la Ley N° 18.700 de votaciones populares y escrutinios.
- Se adecuan las denominaciones de los actuales Intendentes y Gobernadores, pasando a llamarse Delegados Presidenciales Regionales y Delegados Presidenciales Provinciales, respectivamente.

Se propone también modificaciones a la Ley N° 20.640 para que los partidos políticos, si así lo deciden, puedan utilizar el sistema de elecciones primarias para la nominación de sus candidatos a gobernador regional. Complementariamente, este proyecto de ley incorpora a la elección de gobernadores regionales dentro de la regulación establecida en la ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.

El proyecto de ley establece que la primera elección por sufragio universal en votación directa de los gobernadores regionales se verificará una vez promulgada la ley que establezca un nuevo

procedimiento de transferencia de competencias a las que se refiere el artículo 114 de la Constitución Política del Estado.

Asimismo, se señala que las modificaciones que se introducen mediante el proyecto de ley respecto de las facultades que actualmente tiene el presidente del consejo regional sólo entrarán en vigencia una vez que asuman los gobernadores regionales electos. Mientras no asuman, ejercerán esas funciones y atribuciones los delegados presidenciales regionales, con la excepción de presidir el consejo regional.

Actualmente este proyecto de ley se encuentra en segundo trámite en el Senado.

1.3.3. Indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica la ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, profundizando la regionalización del país (Boletín N° 7963-06)

El 28 de enero de 2015 el Ejecutivo ingresó a tramitación una indicación sustitutiva al proyecto de ley que introducía modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional⁶. La indicación sustitutiva a dicho proyecto comprende las siguientes materias:

- Este proyecto regula la forma y modo a través del cual se podrán transferir funciones y atribuciones desde un ministerio o un servicio público a uno o más gobiernos regionales. El mecanismo propuesto se caracteriza por:
 - Las transferencias de funciones y atribuciones podrán realizarse de forma permanente o temporal, a uno o más gobiernos regionales.
 - Las transferencias podrán ser planteadas por el nivel central al regional o viceversa.
 - Se podrán transferir competencias en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.
- Se solicita al H. Congreso Nacional una delegación de facultades legislativas para el traspaso de servicios a los gobiernos regionales, con el fin que el nivel central pueda disponer modificaciones de dependencia, supresiones, modificación o creación de servicios.
- Se propone la creación de tres nuevas divisiones en los gobiernos regionales: (i) fomento e industria, (ii) infraestructura y transporte, y (iii) desarrollo social y humano. Adicionalmente se crean los cargos de Auditor Interno y Administrador Regional.
- En materia de ordenamiento territorial, se precisan los contenidos y forma de elaboración y aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial y se plantea que los gobiernos regionales deberán elaborar una propuesta de zonificación del borde costero de su territorio.
- Se crea en cada gobierno regional, un comité regional público/privado de innovación, de carácter consultivo y asesor.

⁶ Un proyecto de ley que introducía modificaciones a la Ley N° 19.175 había sido ingresado a tramitación en septiembre del 2011 y aprobado en primer trámite constitucional por el H. Senado el 8 de enero de 2014.

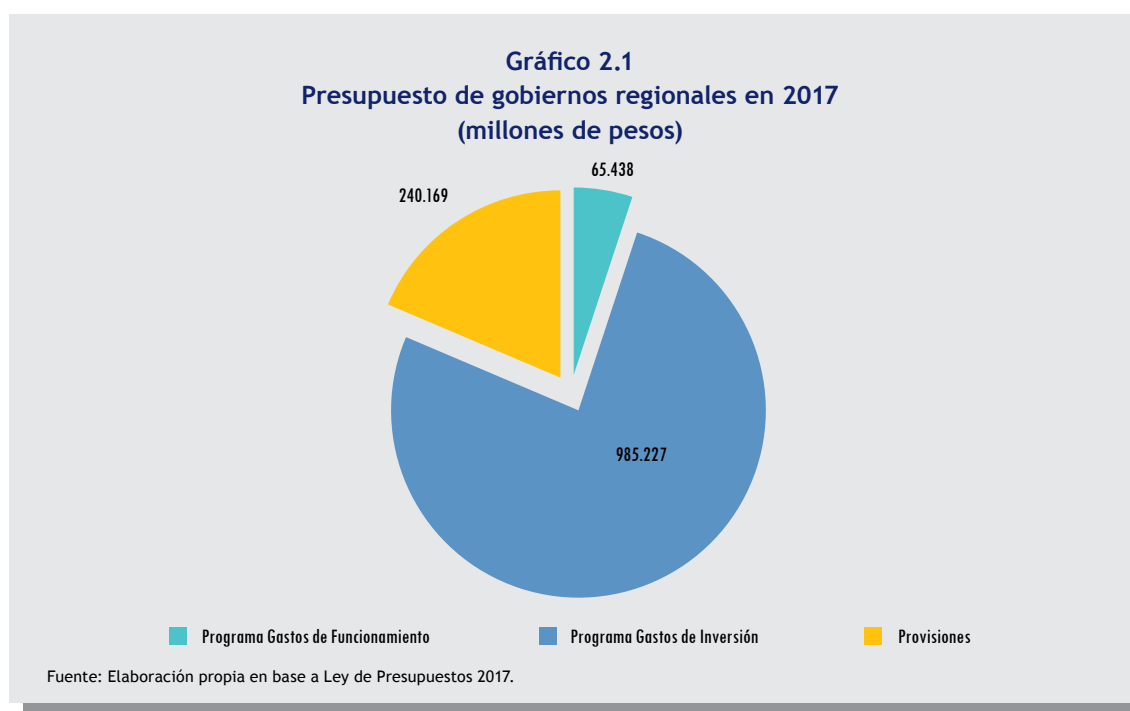
- Fortalecimiento y autonomía del Consejo Regional.
- En cuanto a distribución de los recursos de inversión, el intendente deberá proponer al consejo una fórmula conforme a ítems o marcos presupuestarios.
- Se establece el concepto área metropolitana y normas para su administración.
- Se propone eliminar la identificación de las regiones mediante números.

A la fecha de la publicación de este documento este proyecto de ley se encuentra en tramitación de la Comisión Mixta.

2. PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Actualmente la Ley de Presupuestos contempla dos programas presupuestarios para cada gobierno regional¹: uno para gastos de funcionamientos y uno para inversión regional². Adicionalmente, existe un monto de recursos que se provisionan en la Subsecretaría de Desarrollo Regional para ser distribuidos a los gobiernos regionales a lo largo del año.

La Ley de Presupuestos 2017 incluye recursos para los gobiernos regionales por \$1.290.834 millones, equivalente a 3% del presupuesto total del sector público para este año. La distribución del presupuesto de regiones entre programas presupuestarios arroja que un 5% corresponde a gastos de funcionamiento y un 76% a programas de inversión regional. El resto de los recursos está dado por las provisiones (ver gráfico 2.1).



2.1. Programa para gastos de funcionamiento

El programa para gastos de funcionamiento dispone de los recursos para los gastos de operación de los gobiernos regionales, financiándose por esta vía los gastos en personal, bienes y servicios de consumo, la adquisición de activos no financieros, entre otros.

- 1 La agrupación presupuestaria de los organismos que se incluyen en la Ley de Presupuestos del Sector Público se realiza en función de Partidas, Capítulos y Programas. Las Partidas corresponden al nivel de agrupación asignada a los diversos Ministerios, a la partida del Tesoro Público, a la Presidencia de la República, al Congreso Nacional, y al Poder Judicial, entre otros. Los capítulos son una subdivisión de la Partida, que corresponden a cada uno de los organismos que se identifican con presupuestos aprobados en forma directa en la Ley de Presupuestos. Los Programas son una división presupuestaria de los Capítulos, en relación a funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos.
- 2 Adicional a estos programas, la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena cuenta con un tercer programa para financiar gastos de inversión, y cuyos recursos provienen de la Ley N°19.275 (Programa 03 del capítulo 72 de la partida presupuestaria del Ministerio de Interior).

La principal fuente de recursos para financiar los gastos de funcionamiento está dada por el aporte fiscal, el que constituye prácticamente el 100% de los recursos destinados a financiar este programa, y que se determina anualmente en la Ley de Presupuestos. Otras fuentes de recursos son las rentas de la propiedad y otros ingresos corrientes. Las rentas de la propiedad son recursos obtenidos por los gobiernos regionales que ponen activos a disposición de otras entidades o personas jurídicas. Los otros ingresos corrientes corresponden principalmente a recuperaciones y reembolsos por licencias médicas y multas u otras sanciones pecuniarias a beneficio de los gobiernos regionales.

Tabla 2.1
Fuentes de ingresos del programa presupuestario para gastos de funcionamiento en 2017.
Total gobiernos regionales.

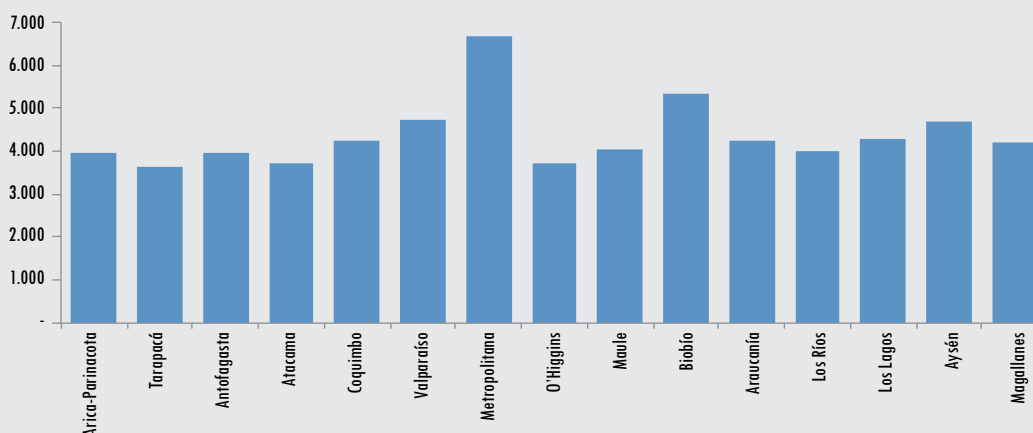
	Mill. de pesos	% del total
Rentas de la propiedad	33	0,1%
Otros ingresos corrientes	300	0,5%
Aporte fiscal	65.089	99,5%
Saldo inicial de caja	15	0,0%
Total	65.438	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuestos 2017.

La distribución interregional de los recursos para gastos de funcionamiento no es homogénea entre regiones, fluctuando entre los \$3.623 millones que recibe la región de Tarapacá y \$6.664 millones que se asignan a la Región Metropolitana, que con un 10,2% de participación es la región que concentra la mayor cantidad de recursos de este programa presupuestario (ver gráfico 2.2).

Si bien no existe una relación de causalidad entre la magnitud y diversidad de la cartera de proyectos que cada región debe administrar y los recursos para funcionamiento que se les asigna, se observa que las tres regiones con mayor población perciben los mayores recursos para funcionamiento.

Gráfico 2.2
Programa presupuestario para gastos de funcionamiento en 2017.
Total gobiernos regionales
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuestos 2017.

2.2. Programa de inversión regional

El programa presupuestario de inversión regional dispone de recursos que en su mayoría se destinan a financiar proyectos de inversión. Adicionalmente los recursos de este programa se pueden destinar al financiamiento de estudios básicos y programas de inversión³, adquisición de activos, transferencias de capital y transferencias corrientes. Tanto las transferencias de capital como corrientes pueden tener como destino a otras entidades públicas, al gobierno central o al sector privado.

La Ley de Presupuestos de 2017 autoriza gastos del programa de inversión para el conjunto de los gobiernos regionales por un total de \$985.227 millones, recursos que equivalen a un 14% del presupuesto 2017 para gastos de capital del Sector Público. Como muestra la tabla 2.2, de estos recursos, el 61,9% corresponde a gastos en proyectos de inversión, por un monto de \$609.428 millones. Le siguen en importancia, pero con una cantidad considerable menor de recursos, las transferencias de capital a otras entidades públicas, las que contemplan recursos por \$199.528 millones, representando un 20,3% del total de gastos autorizados.

Tabla 2.2
Gastos del programa de inversión en 2017. Total gobiernos regionales.

	Millones de \$	% del Gasto Total
TOTAL GASTOS	985.227	100,0%
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	4.061	0,4%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	62.113	6,3%
Al Sector Privado	41.327	4,2%
Actividades Culturales	11.025	1,1%
Subsidio Operación Sistemas de Autogeneración Energía en Zonas Aisladas	3.229	0,3%
Actividades Deportivas	10.851	1,1%
Actividades de Seguridad Ciudadana	7.715	0,8%
Corporación Agencia Regional de Desarrollo Productivo	4.135	0,4%
Otras transferencias al sector privado	832	0,1%
Actividades Sociales y Rehabilitación de Drogas	3.539	0,4%
A Otras Entidades Públicas	20.787	2,1%
Municipalidades (actividades culturales, deportivas, de seguridad Ciudadana, sociales, subsidios de mantención de parques y subsidio operación sistemas de autogeneración energía en zonas aisladas.)	18.041	1,8%
		0,0%
Otras Entidades Públicas (actividades culturales, deportivas, de seguridad ciudadana y sociales)	2.695	0,3%
Subsidio Operación Sistemas de Autogeneración Energía en Zonas Aisladas	52	0,0%

³ Los proyectos de inversión (ítem 02 del subtítulo 31) corresponden a los gastos por concepto de estudios de preinversionales de prefactibilidad, factibilidad y diseño, destinados a generar información que sirva para decidir y llevar a cabo la ejecución futura de proyectos. Asimismo, los proyectos de inversión consideran los gastos de inversión que realizan los organismos del sector público para inicio de ejecución de obras y/o la continuación de las obras iniciadas en años anteriores, con el fin de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes o prestación de servicios.

Los programas de inversión (ítem 03 del subtítulo 31) corresponden a gastos por concepto de iniciativas de inversión destinadas a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano o físico, y que no correspondan a aquellos inherentes a la institución que formula el programa.

	Millones de \$	% del Gasto Total
ADQUISIC. DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	45.416	4,6%
INICIATIVAS DE INVERSIÓN	620.377	63,0%
Estudios Básicos	4.851	0,5%
Proyectos	609.428	61,9%
Programas de Inversión	6.098	0,6%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	253.244	25,7%
Al Sector Privado	26.995	2,7%
Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile	7.460	0,8%
Aplicación Letra a) del Art. 4° T. Ley 20378	7.795	0,8%
Otras Transferencias (ver pptos. Regionales)	11.741	1,2%
Al Gobierno Central	26.721	2,7%
A Otras Entidades Públicas	199.528	20,3%
Municipalidades (Programa Mejoram. de Barrios)	23.042	2,3%
Municipalidades (Fondo Regional de Iniciativa Local)	52.925	5,4%
Municipalidades	19.408	2,0%
Sostenedores Establecimientos Municipales	2.047	0,2%
Otras Transferencias (ver pptos. Regionales)	58.682	6,0%
Provisión FIC (Sin Distribuir)	43.423	4,4%
SERVICIO DE LA DEUDA	16	0,0%
Deuda Flotante	16	0,0%
SALDO FINAL DE CAJA	0	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dipres.

Las principales fuentes de financiamiento de los gastos del programa de inversión son el aporte fiscal y las transferencias para gastos de capital. Las otras fuentes de recursos están dadas por rentas de la propiedad, otros ingresos corrientes y saldo inicial de caja. Como se observa en la tabla 2.3, la Ley de Presupuestos 2017 destina al conjunto de los gobiernos regionales, recursos por \$985.227 millones para financiar los programas de inversión. De este monto, un 49% corresponde a aporte fiscal y un 50% a transferencias para gastos de capital.

Tabla 2.3
Fuentes de ingresos del programa de inversión en 2017.
Total gobiernos regionales

	Mill. de pesos	% del total
Rentas de la propiedad	434	0,0%
Otros Ingresos Corrientes	6.223	0,6%
Aporte Fiscal	481.451	48,9%
Transferencias para gastos de capital	490.386	49,8%
Saldo inicial de Caja	6.732	0,7%
Total	985.227	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuestos 2017.

2.2.1. Aporte Fiscal

Los recursos que se transfieren a los gobiernos regionales bajo el concepto de aporte fiscal están dados por las cuotas que les corresponden de la distribución del FNDR y el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC):

a) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

El FNDR es un programa de inversiones públicas destinado al financiamiento de acciones en los ámbitos de infraestructura social y económica, que busca compensar territorialmente para tener un desarrollo armónico y equitativo a lo largo del país.

El monto de este fondo se fija anualmente en la Ley de Presupuestos, donde un 90% se distribuye entre las regiones en función de la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada región⁴.

El 10% restante se distribuye a las regiones durante la gestión presupuestaria del año, donde un 5% se transfiere según criterios de estímulo a la eficiencia, y el otro 5% se provisiona para gastos de emergencia.

b) Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC).

Este fondo fue creado el año 2006 en el contexto de la discusión del impuesto específico a la actividad minera y cómo destinar recursos hacia la promoción de actividades productivas complejas. Desde entonces, es el principal instrumento público para financiar iniciativas en torno a la innovación, que pueden ser impulsadas por universidades estatales o reconocidas por el Estado, CORFO o las Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo.

A contar del año 2008 se destina a los gobiernos regionales alrededor de un cuarto del presupuesto del FIC para financiar iniciativas locales de innovación. A este porcentaje se le denomina FIC Regional, el cual desde el año 2013 es parte de los recursos del programa de inversión de los gobiernos regionales y no es una provisión para su distribución durante el año.

La distribución de este fondo prioriza las regiones intensivas en actividad minera⁵, asignándole un 60% del fondo a dichas regiones y un 40% a las restantes. La distribución intrarregional depende del grupo al cual pertenezca la región. En las regiones intensivas en actividad minera, un 50% de los recursos del FIC se distribuyen de manera uniforme, un 30% ponderando por la intensidad de su actividad minera⁶ y un 20% según los criterios de distribución del FNDR. En las regiones no mineras, un 50% del FIC se distribuye de manera uniforme y los recursos restantes según la fórmula de distribución del FNDR.

⁴ En la sección 2.2.3 se describe con más detalle el algoritmo de distribución del FNDR que rige actualmente.

⁵ Región minera se define como aquella cuyo producto interno bruto minero regional, excluyendo la minería del petróleo y gas natural, represente más de un 2,5% de: a) El producto interno bruto minero nacional, excluyendo la minería del petróleo y gas natural; y b) Su producto interno bruto regional. Para las regiones de Arica y Parinacota y de Tarapacá se considera que cada una de ellas cumple con las dos condiciones establecidas si el territorio conformado por ambas regiones las cumple. En caso contrario se considerará que ninguna de las regiones mencionadas cumple con las condiciones establecidas. Igual criterio se adopta para las regiones de Los Ríos y de Los Lagos.

⁶ La intensidad de la actividad minera se entiende como participación de la actividad minera de cada región en el total de la actividad minera del conjunto de las regiones que cumplen dicha condición.

Los recursos destinados a este fondo están determinados por la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año.

2.2.2. Transferencias para gastos de capital

Las transferencias para gastos de capital que reciben los gobiernos regionales se componen de recursos de diversa naturaleza, los cuales son descritos brevemente a continuación:

- a) Recursos transferidos por concepto de derechos, patentes o regalías que le corresponden a las regiones en virtud de una serie de leyes que así lo determinan. Dentro de estas transferencias se incluyen:
- **Patentes Mineras (Ley N°19.143).** Los recursos transferidos equivalen al 50% del total percibido por patentes mineras inscritas en la región⁷. Los montos de las patentes corresponden a 1/10 de una Unidad Tributaria Mensual (UTM) por hectárea en el caso de proyectos de explotación, 1/50 de una UTM por hectárea en el caso de proyectos de exploración, 1/30 de una UTM por hectárea en el caso de proyectos de minería no metálica y 1/10000 de una UTM por hectárea para proyectos de pequeña minería.
 - **Casinos de Juegos (Ley N°19.995).** Los recursos transferidos corresponden al 50% de lo recaudado por el pago de impuestos a los ingresos brutos de las sociedades operadoras de casinos de juego⁸. Este impuesto tiene una tasa de 20% y grava los ingresos brutos de las sociedades operadoras, previa deducción del importe del impuesto al valor agregado y el monto destinado a solucionar los pagos provisionales obligatorios.
 - **Patentes Geotérmicas (Ley 19.657).** Recursos que reciben los gobiernos regionales en los cuales se sitúen concesiones de proyectos geotérmicos, y que equivalen al 70% de los montos correspondientes al pago de Patentes Geotérmicas⁹. El valor de la patente es equivalente a 1/10 de una UTM por hectárea entregada en concesión.
 - **Patentes de acuiculturas (Ley N°18.892).** Recursos transferidos a regiones en las que se entregue una patente acuícola y que equivalen al 50% de los recursos percibidos por concepto de esta patente¹⁰. La patente corresponde a 2 UTM por hectárea, con la excepción de las concesiones cuyo proyecto técnico considere peces exóticos, en cuyo caso el pago corresponderá a 10 UTM por hectárea.
 - **Patentes por derechos de agua no utilizados (Art. 129 bis 19, Ley N°20.017).** Recursos que corresponden al 65% del producto neto de las patentes por no utilización de los derechos de aprovechamiento y de lo recaudado en los remates de estos últimos, que son incorporado al presupuesto del gobierno regional de la región donde tenga su oficio el Conservador de Bienes Raíces en cuyo registro se encuentren inscritos estos derechos¹¹.

7 El restante 50% va en beneficio de las comunas en las que se emplace el proyecto.

8 El restante 50% va en beneficio de las comunas en las que se emplace el casino.

9 El restante 30% va en beneficio de las comunas en las que se emplace el proyecto.

10 El restante 50% va en beneficio de las comunas en las que se emplace el proyecto

11 Del restante 35%, un 10% se distribuye a las municipalidades proporcionalmente respecto a la superficie de las cuencas de las comunas donde sea competente el Conservador de Bienes Raíces, en cuyo Registro se encuentren inscritos los derechos de aprovechamiento. El 25% restante no está sujeto a tributo. Se entenderá como producto neto las cantidades que resulten de restar a la recaudación bruta, obtenida de la aplicación de las patentes que establecen los artículos 129 bis 4, 129 bis 5 y 129 bis 6, las sumas imputadas al pago de impuestos fiscales en la forma dispuesta en el artículo siguiente.

- **Fondo de Inversión y Reconversión Regional (FIRR, Art. 3 Ley N°20.469):** Este fondo, definido anualmente en la Ley de Presupuestos, busca financiar obras de desarrollo de los gobiernos regionales y municipalidades del país. Su distribución entre las regiones contempla beneficiar en mayor medida a aquellas regiones intensivas en actividad minera, y por ello un tercio de sus recursos están destinados a estas regiones¹². Los dos tercios restantes se distribuyen entre las regiones siguiendo el mismo mecanismo que el FNDR.
 - **Fondo de Desarrollo de Magallanes (FONDEMA).** Es un instrumento de asignación de fondos acumulables, financiado por medio de la Ley de Presupuestos, que fue creado el año 1993 por la Ley N° 19.275. La cantidad de recursos corresponde al 100% de los ingresos por Derechos de explotación de Empresa Nacional del Petróleo (ENAP). Este fondo es administrado por el Gobierno Regional de Magallanes y la Antártica Chilena y tiene por objetivo el financiamiento de proyectos de fomento y desarrollo productivo en la región. Su carácter acumulable implica que los recursos que no son ejecutados corresponden a ingresos propios del Gobierno Regional para el siguiente año presupuestario. Un 25% de los recursos de este fondo deben ser destinados a la provincia de Tierra del Fuego.
 - **Concesión Zona Franca.** A partir de 2009, en virtud de lo establecido en el artículo 35 del DFL N°2 de 2001 (Aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con fuerza de Ley N°341 de 1977), los montos que paga la concesionaria de la Zona Franca de Punta Arenas son de beneficio del Gobierno Regional de Magallanes y la Antártica Chilena.
 - **Recursos transferidos desde la Subsecretaría de Bienes Nacionales producto de las ventas de bienes inmuebles fiscales.** Las leyes de presupuestos de cada año han dispuesto en forma ininterrumpida que el 65% de los ingresos por ventas y concesiones onerosas de bienes inmuebles estarán destinados a los gobiernos regionales de aquellas regiones en las que se emplace el inmueble en cuestión.
- b) **Fondo de Apoyo Regional (FAR).** Este fondo, originado en 2009 en el marco de la creación del subsidio para el transporte público remunerado de pasajeros (Ley N°20.378), tiene por objetivo financiar iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo regional. Los recursos de este Fondo pueden ser utilizados en grandes proyectos de desarrollo, de infraestructura general, transporte público, modernización y otros. Además, los proyectos financiados por este Fondo pueden involucrar más de una región y más de un período presupuestario. El FAR se financia con las transferencias de los recursos establecidos para el subsidio al transporte público y por aportes adicionales establecidos en la misma Ley N°20.378. La distribución entre los gobiernos regionales se realiza con los mismos criterios establecidos para distribuir el 90% del FNDR.
- c) **Programa de Infraestructura Educacional.** Este programa es administrado por el Ministerio de Educación y tiene como objetivo financiar proyectos de inversión asociados a infraestructura, adquisición de equipamiento y mobiliario educacional, acondicionamiento de locales escolares municipales y compras de terrenos para la instalación de establecimientos. Estos recursos, establecidos anualmente en la Ley de Presupuestos, son asignados a proyectos presentados y posteriormente ejecutados por los gobiernos regionales en beneficio de las municipalidades.
- d) **Programas de Convergencia.** Este programa presupuestario transfiere recursos a las regiones de Antofagasta, Araucanía, Biobío, Coquimbo, Maule y Los Ríos por programas regionales relacionados con condiciones económicas y sociales propias de estas regiones. Se incluyen

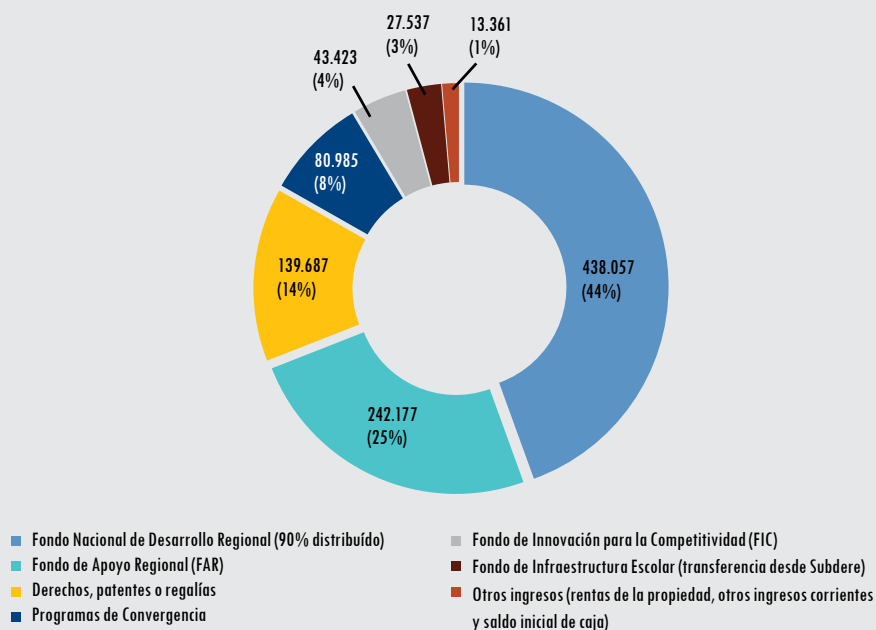
¹² Este indicador corresponde al cociente entre el PIB minero regional, incluyendo la minería del petróleo y gas natural, y el PIB regional.

también, las transferencias para las regiones de Arica y Parinacota, Aysén, Los Lagos, y Magallanes que se enmarcan dentro del programa de Zonas Extremas y que se complementan con los recursos provisionados para estos fines. En el caso de Atacama, los recursos son destinados a la recuperación de los daños por catástrofe derivada del aluvión que afectó a la región el año 2015. La transferencia para la Región Metropolitana tiene como objetivo financiar proyectos de construcción y mantención de vías segregadas incluidas en el Plan de Mejoramiento del Transporte de Santiago.

2.2.3. Composición de los recursos del programa de inversión regional

La principal fuentes de recursos que tienen los gobiernos regionales para financiar su inversión corresponde al FNDR que como muestra el gráfico 2.3, representa el 44% de los recursos del programa de inversión. El segundo componente en importancia lo constituye el FAR, que con un presupuesto de \$242.177 millones equivale a un 25% de programa de inversión regional. Por su parte, el tercer componente de mayor participación está dado por los recursos por concepto de derechos, patentes o regalías, que con un total de \$139.687 millones, representan un 14% del total del programa de inversión regional.

Gráfico 2.3
Fuentes de ingresos del programa de inversión en 2017. Total gobiernos regionales.
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia en base a información de Dipres.

2.2.4. Distribución interregional de los recursos del programa de inversión regional

Los recursos con que cuentan los gobiernos regionales para financiar su inversión no son homogéneos entre las regiones, debido a que dependen de las fórmulas de distribución de las diferentes fuentes de recursos, en caso de existir, y de las características de cada región. Por ejemplo, el FNDR se distribuye en base a criterios territoriales y a las condiciones sociales de cada territorio; asimismo, los montos que se perciben por derechos, patentes y regalías están sujetos a las actividades productivas y a las características territoriales de cada región.

En el gráfico 2.4 se observa la distribución de los recursos destinados a los programas de inversión regional según la Ley de Presupuestos para 2017. Las regiones del Biobío y Metropolitana son las que perciben mayores recursos, con montos de \$112.147 millones, \$111.127 millones, respectivamente. En tercer lugar se encuentra la región de la Araucanía, que con \$100.212 millones, recibe un 10,2% del total de recursos para inversión regional. En contraste, la región de Arica y Parinacota recibe 3,8 veces menos que la región del Biobío, alcanzando la suma de \$29.435 millones.

En promedio las regiones perciben \$65.681 millones para los programas de inversión regional. Además, las tres regiones más pobladas (Metropolitana, Biobío y Valparaíso), que representan un 62% de los habitantes del país, perciben sólo un 29,4% del total de los recursos para el programa de inversión regional.



Fórmula de distribución del FNDR

La fórmula para distribuir los recursos que le corresponden a cada región por su participación del 90% del FNDR debe considerar variables de población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada región. Asimismo, a lo menos un 50% de la ponderación debe corresponder a la población en condiciones de pobreza e indigencia, medidas en términos

absolutos y relativos¹³. Los indicadores utilizados en cada variable se fijan mediante Decreto de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y sus valores son actualizados cada dos años. La tabla 2.4 muestra los indicadores utilizados actualmente en el cálculo de las cuotas del FNDR que le corresponden a cada región.

Tabla 2.4
Indicadores de condiciones de vulnerabilidad social y territoriales utilizados en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional

Variable	Indicador	Ponderación	Total Ponderación Variable
Población en condiciones de pobreza e indigencia	Población pobre e indigente	30%	55%
	Tasa de pobreza en la región	10%	
	Población pobre rural	10%	
	Hogares pobres con jefatura femenina	5%	
Características territoriales	Raíz de la Superficie Regional	30%	45%
	Índice de Costo de Pavimentación	5%	
	Índice de Costo de Construcción de Viviendas	5%	
	Tasa de Ruralidad de la Región	5%	

Notas:

Población Pobre e Indigente corresponde al cociente entre el número de habitantes bajo la línea de pobreza en la región y el total de habitantes del país en la misma situación.

Tasa de Pobreza en la Región corresponde al cociente entre el número de habitantes bajo la línea de pobreza en la región y el total de habitantes de la región.

Población Pobre Rural corresponde al cociente entre el número de habitantes de la región bajo la línea de la pobreza que habitan en la zona rural y el total de habitantes del país en la misma situación.

Hogares Pobres con Jefatura Femenina se mide como el cociente entre el número de hogares de la región que están bajo la línea de pobreza y que tienen jefatura femenina y el total de hogares del país en la misma situación.

Raíz de la Superficie Regional es el cociente entre la raíz cuadrada de la superficie de la región y la suma de las raíces cuadradas de las superficies de todas las regiones del país, con exclusión de la Antártica Chilena.

Costo de Pavimentación se mide como el cociente entre el costo medio por kilómetro de pavimento en la región y el costo medio por kilómetro de pavimento en el país.

Costo de Construcción de Viviendas se mide como el cociente entre el costo medio de construcción de viviendas sociales en la región y el costo medio del mismo tipo de construcción en el país.

Tasa de Ruralidad es el cociente entre el número personas de la región que habitan en la zona rural y el total de habitantes del país que se encuentran en la misma situación.

Fuente: Decreto N° 132 de 2007 del Ministerio del Interior, que aprueba procedimientos de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

El 10% restante del FNDR se distribuye a lo largo del año presupuestario, donde un 5% se destina a gastos de emergencia y otro 5% se asigna de acuerdo a criterios de eficiencia.

Los gastos de emergencia están destinados a financiar gastos específicos para enfrentar alguna situación particular calificada como de emergencia¹⁴. Estos deben ser presentados por el intendente regional, con acuerdo del consejo regional, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, para su evaluación y resolución. Asimismo, parte de los recursos para emergencias pueden destinarse a atender situaciones derivadas de los niveles de desempleo que presenten las distintas regiones y también pueden traspasarse a otras instituciones del sector público para atender situaciones de emergencia, de acuerdo a lo que señale la Ley de Presupuestos u otra normativa legal.

13 Artículo 76 del DFL N°1 de 2015 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

14 En el caso de producirse en el país sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes, el Presidente de la República mediante decreto supremo fundado, señala las comunas, localidades, o sectores geográficos que son calificados como zonas afectadas (Decreto 104 de 1977, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del título I de la ley 16.282).

Las tabla 2.5 muestra los 7 indicadores utilizados para distribuir los recursos del componente de eficiencia, los cuales se agrupan en tres áreas de mejoramiento: salud, educación e inversión regional. Estos indicadores son actualizados cada año, y según el puntaje obtenido las regiones se ordenan desde mejor a peor desempeño. La proporción de los recursos que obtiene cada una depende de su ubicación relativa, donde la región que más recibe obtiene un 15% de los recursos, mientras que las dos regiones con peor desempeño obtienen un 1% del monto del FNDR por eficiencia. Estos recursos se transfieren a los gobiernos regionales dentro de los treinta días siguientes del 15 de marzo de cada año.

Tabla 2.5
Indicadores de eficiencia utilizados en la distribución del FNDR

Área de mejoramiento	Indicador	Ponderación	Total Ponderación área
Mejoramiento de Salud	Variación de la Actividad de Atención Primaria de Salud (IAAPS)	25%	40%
	Variación de los Años de Vida Potencialmente Perdidos (AVPP)	15%	
Mejoramiento de la Educación	Inversión en el Sector Educación	15%	40%
	Cobertura Preescolar Regional	15%	
	Inversión Destinada a Enseñanza Técnico Profesional	10%	
Gestión de la Inversión Regional	Montos de las carteras de proyectos elegibles a ser financiados mediante el FNDR	10%	20%
	Regularidad del Gasto Regional	10%	

Notas:

El indicador IAAPS expresa la Actividad de la Atención Primaria de Salud, cuya información es construida por el Ministerio de Salud y está compuesto por las siguientes prestaciones:

1. Diabéticos en control de 20 años y más años.
2. Hipertensos en control de 20 años y más años.
3. Ingresos a control de Embarazadas antes de las 14 semanas de gestación.
4. Total de ingresos a control de embarazo.
5. Niñas y niños de 12 a 23 meses con Déficit de Desarrollo Psicomotor.
6. Niñas y niños de 12 a 23 meses con Evaluación de Desarrollo Psicomotor.
7. Altas de niñas y niños de 12 a 23 meses con Déficit de Desarrollo Psicomotor.
8. Exámenes de Medicina Preventiva en personas de 20 a 64 años.
9. Exámenes de Medicina Preventiva en menores de 20 años.
10. Adultos de 65 y más años EFAM vigente. El EFAM es un instrumento predictor de la pérdida de funcionalidad que se aplica a adultos mayores no inválidos.
11. Personas de 15 años y más que ingresan a Programa de Depresión.

El indicador Años de Vida Potencialmente Perdidos (AVPP) expresa el estado de salud de la población, es calculado anualmente por el Ministerio de Salud y permite identificar las causas más importantes de muerte prematura.

El indicador Inversión en el Sector Educación corresponde al cociente entre el monto de recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional asignados al Sector Educación y el marco presupuestario anual final del presupuesto regional respectivo, incluidos los traspos de recursos regionales a otros Programas de Inversión, calculado con los datos correspondientes al año anterior a la distribución.

El indicador Cobertura Preescolar Regional corresponde al cociente entre el número de alumnos de enseñanza prebásica matriculados en la región y la población regional en edad preescolar, calculado con los datos correspondientes al año anterior a la distribución.

El indicador Inversión Destinada a la Enseñanza Técnico Profesional corresponde al cociente entre el porcentaje del presupuesto regional asignado a iniciativas de inversión para educación técnico profesional y el presupuesto total asignado por la región para el Sector Educación, calculado con los datos correspondientes al año anterior al de la distribución.

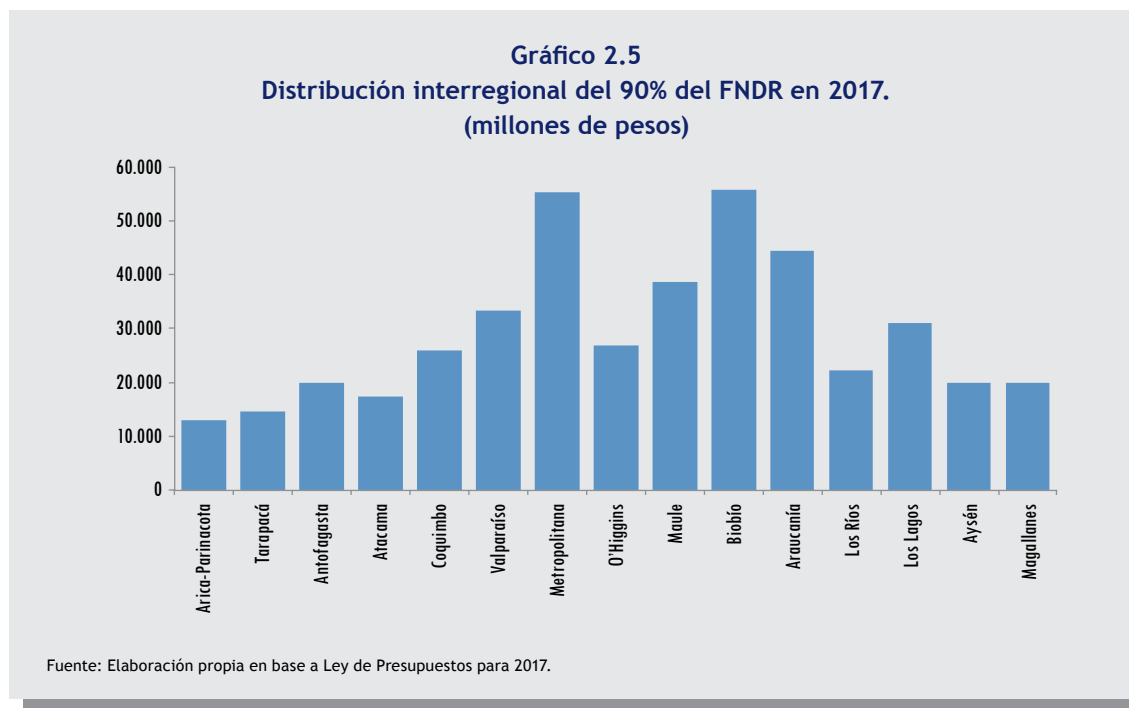
El indicador Montos de las Carteras de Proyectos Elegibles para ser financiados mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional corresponde al cociente entre el monto de la cartera de proyectos nuevos y de arrastre con evaluación técnico económica favorable (RS) y el monto del presupuesto regional de inversión de la misma región, ambos montos vigentes al 31 de enero del año en que se distribuye el 5% de eficiencia.

El indicador Regularidad del Gasto Regional será determinado tomando en consideración la programación del gasto y el cumplimiento en su ejecución. Para estos efectos se establece como criterio óptimo de gasto el siguiente: un 50% al final del segundo trimestre; entre un 70% y un 75% de gasto acumulado al final del tercer trimestre, y; un 100% al finalizar el año. El indicador se calculará para cada región considerando el valor absoluto del promedio de la desviación del gasto trimestral en relación a los porcentajes predeterminados.

Fuente: Decreto N° 132 de 2007, del Ministerio del Interior, que aprueba procedimientos de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional

El gráfico 2.5 muestra la distribución entre las regiones de los recursos del 90% del FNDR según la Ley de Presupuestos para 2017. Se observa que las cuotas del FNDR que reciben las regiones fluctúan entre \$12.910 millones, que recibe la región de Arica y Parinacota, y \$55.730 que recibe la región del Biobío. La Región Metropolitana es la que recibe el segundo mayor aporte del FNDR, con una cuota de \$55.292, equivalente a un 12,6% de los recursos distribuidos. La región de la Araucanía, en tanto, es la tercera en percibir mayores recursos del FNDR, con \$44.331 millones.



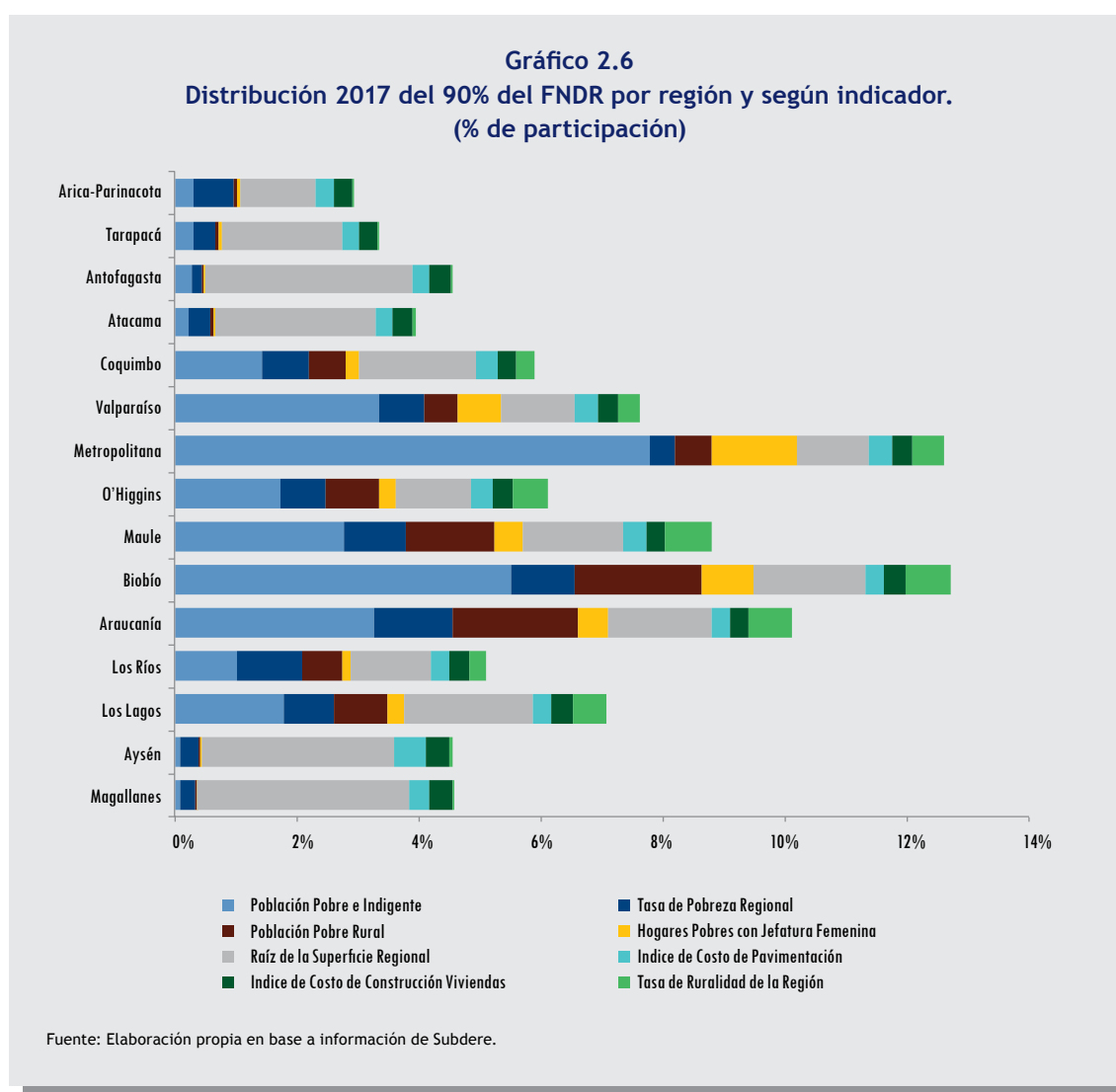
El gráfico 2.6 muestra la distribución del 90% del FNDR para cada región según los indicadores utilizados en la fórmula de distribución del fondo. Se observa que los indicadores de población en condiciones de pobreza e indigencia descritos en la Tabla 2.5 son los que explican en gran parte el alto porcentaje que reciben algunas regiones.

Por ejemplo, la región del Biobío es la que recibe el mayor porcentaje de la distribución inicial del FNDR, con un 12,7% de éste, del cual un 74% se explica por los indicadores de población en condiciones de pobreza e indigencia. Análogamente, la Región Metropolitana, que percibe un 12,6% del FNDR, obtiene más del 80% por los indicadores de pobreza e indigencia. La asignación para la región de la Araucanía también sigue esta tendencia; un 70% de su porcentaje de distribución corresponde a lo ponderado por los indicadores sociales.

El indicador de población pobre e indigente es la principal variable de los indicadores de población en condiciones de pobreza e indigencia, representando un 30% de la distribución inicial del FNDR. Lo anterior, sumado a la forma como se mide este indicador, en términos absolutos y no relativos, tiene el efecto que concentra la asignación de los recursos del FNDR en las regiones más pobladas.

Las regiones Metropolitana, de Valparaíso, Biobío y la Araucanía, representan más del 66% de la asignación por población pobre e indigente. De igual manera, los indicadores de población pobre rural y hogares con jefatura femenina, que corresponden al 10% y 5% de la distribución del FNDR respectivamente, son elaborados en base al número absoluto de habitantes de la región. Por lo tanto, un 45% de la distribución inicial del FNDR, es decir la suma de los indicadores de pobreza e indigencia, población pobre rural y hogares con jefatura femenina, se elabora en base a criterios demográficos.

Respecto a los indicadores de características territoriales, se observa que las variables de índices de costo de pavimentación e índice de costo de construcción de viviendas no presentan una variación significativa entre las distintas regiones, fluctuando entre un 0,3% y 0,4% de la distribución del 90% del FNDR. Una eventual exclusión de los indicadores mencionados no tendría un mayor impacto en la distribución del 90% del FNDR.



La tabla 2.6 muestra la distribución interregional en 2016 del 5% del FNDR que se distribuye en función de indicadores de eficiencia. La región que presentó un mejor desempeño en los indicadores

fue Antofagasta, por tanto se le transfirió un 15% de los recursos; en tanto que Magallanes y Atacama exhibieron el desempeño más exiguo, por lo que se les asignó un 1% del FNDR destinado para eficiencia.

Tabla 2.6
Distribución interregional del componente de eficiencia del FNDR en 2016

Región	Distribución del 5% del FNDR de eficiencia
Antofagasta	15,00%
Coquimbo	13,00%
Maule	11,50%
Tarapacá	10,50%
Los Lagos	9,50%
Valparaíso	8,50%
Arica-Parinacota	7,50%
O'Higgins	6,50%
Araucanía	5,50%
Metropolitana	4,00%
Los Ríos	3,00%
Biobío	2,00%
Aysén	1,50%
Magallanes	1,00%
Atacama	1,00%

Fuente: elaboración propia en base a información de Subdere.

Distribución interregional de los recursos por derechos, patentes y regalías

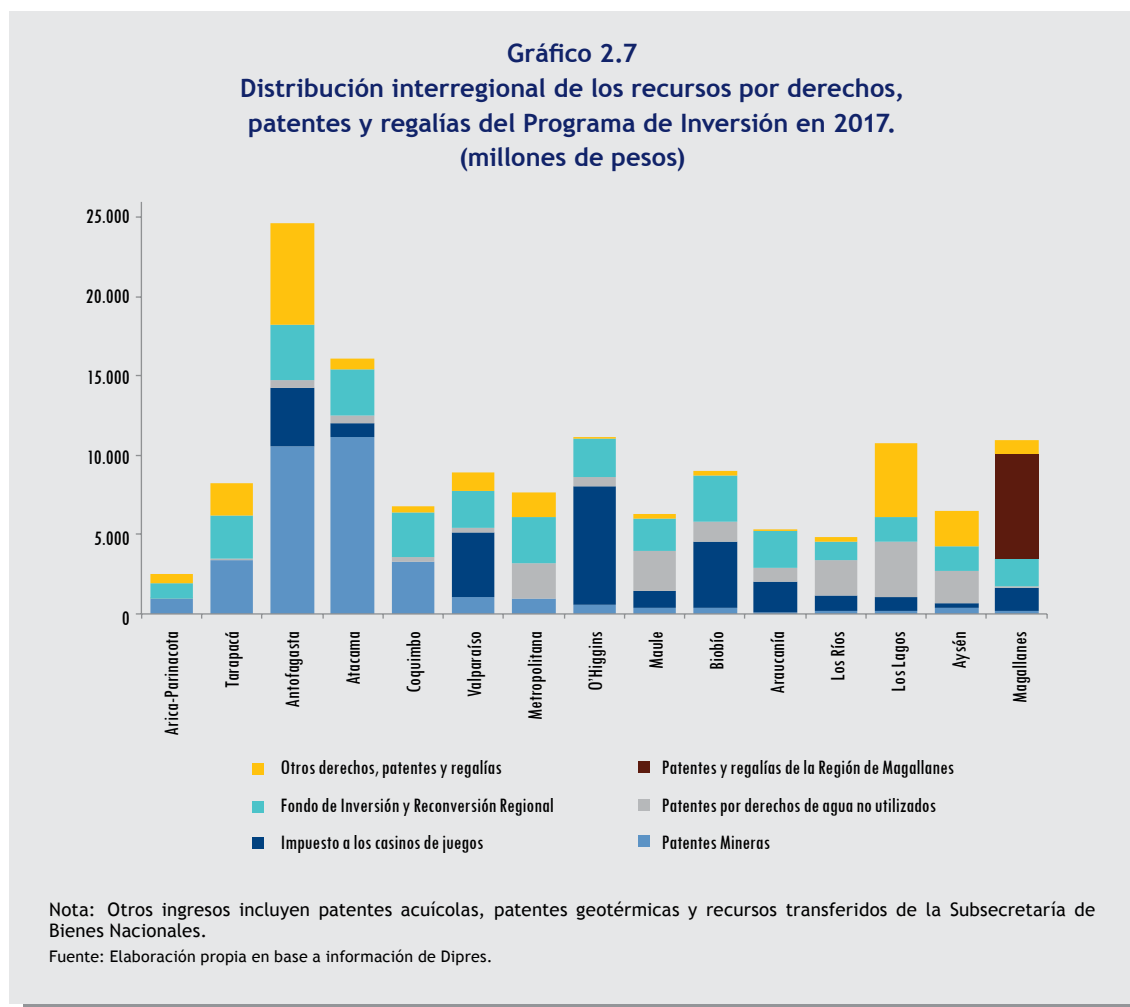
Los recursos por derechos, patentes y regalías son la tercera mayor fuente de recursos para el programa de inversión regional, totalizando \$139.687 millones en el presupuesto para 2017. Como se observa en la tabla 2.7, la mayor parte de los recursos proviene de patentes mineras, del Fondo de Inversión y Reconversión Regional y de los ingresos por casinos de juegos, concentrando estos tres ítems el 68% de los recursos por este concepto.

Tabla 2.7
Recursos por derechos, patentes y regalías del programa de inversión 2017.
Total gobiernos regionales

Fuente de ingresos	Mill. de pesos	% del total
Recursos transferidos desde Subsecretaría de Bienes Nacionales producto de las ventas de bienes inmuebles fiscales (Ley N°19.259)	12.917	9%
Patentes Mineras (Ley N° 19.143)	33.706	24%
Casinos de Juegos (Ley N°19.995)	26.977	19%
Patentes Geotérmicas (Ley N° 19.657)	448	0%
Patentes por derechos de agua no utilizados (Ley N° 20.017)	17.061	12%
Fondo de Inversión y Reconversión Regional (Ley N° 20.469)	33.731	24%
Patentes de Acuicultura (Ley N°18.892)	8.260	6%
Concesión Zona Franca de Punta Arenas	1.476	1%
Fondo de Desarrollo de Magallanes (Ley N° 19.275)	5.511	4%
Total	139.687	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dipres.

La distribución de los recursos por derechos, patentes y regalías no es homogénea entre regiones, dado que depende de la regulación existente y de las características geográficas del territorio, la dotación de recursos naturales con que cuente la región, cómo estos recursos se usan para fines productivos y de otras actividades económicas. Como se observa en gráfico 2.7, tanto el monto de los recursos por este concepto como la composición varía entre regiones.



En 2017, Antofagasta es la región que tiene una mayor participación en los recursos por derechos, patentes y regalías, recibiendo un monto de \$24.614 millones, los que equivalen a un 17,6% del total transferido a regiones. Un 44% de éstos provienen de patentes mineras, mientras que un 24% corresponde a transferencias desde la Subsecretaría de Bienes Nacionales producto de las ventas de bienes inmuebles fiscales.

Tarapacá es la segunda región que concentra una gran participación en esta fuente de recursos, a la cual se le transfiere un monto de \$16.087 millones, equivalentes a un 11,5% del total. En este caso, un 69% se explica por las patentes mineras.

La Región de O'Higgins, en tanto, es la que recibe la tercera mayor proporción por derechos, patentes y regalías, totalizando \$11.124 millones, que equivalen a un 8% del total. En esta región, la alta participación se explica principalmente a recursos por impuestos a los casinos de juegos, que representan un 68% de los recursos que recibe la región por este concepto.

Cabe mencionar también, que el 84% de los recursos por patentes mineras se concentran en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo. De forma similar, los recursos por impuesto a los casinos de juegos exhiben una distribución entre regiones poco homogénea, concentrándose un 72% de ellos en las regiones de O'Higgins, Antofagasta, Biobío y Valparaíso. En tanto, se observa que los recursos de patentes por derechos de agua no utilizados se concentran en las regiones Metropolitana, Maule, Los Lagos, Los Ríos y Aysén, que en conjunto suman una participación de 72%.

2.3. Provisiones

Los gobiernos regionales cuentan con recursos que se provisionan en la Subsecretaría de Desarrollo Regional para ser distribuidos a lo largo del año según la cartera de proyectos de inversión disponible en cada región y de acuerdo al avance en la ejecución del presupuesto de inversiones asignado en la Ley de Presupuestos.

Además de las provisiones de algunos fondos establecidos por ley, como es el caso del FNDR y del FAR, existen otras provisiones para financiar programas sectoriales por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Estos programas, de carácter temporal, están diseñados para solucionar problemas específicos en el territorio y son ejecutados por los gobiernos regionales una vez que el financiamiento ha sido asignado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional. El objetivo de provisionar estos recursos a nivel central responde a la necesidad de asegurar la correcta ejecución de políticas públicas específicas que requieren de la interacción entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Los recursos están provisionados con el objetivo de ser asignados únicamente cuando un determinado proyecto se encuentre en condiciones de ser ejecutado, de esta manera se garantiza un mayor nivel de ejecución presupuestaria asignando recursos en aquellas regiones que cuentan con proyectos a financiar.

La Ley de Presupuestos 2017 considera recursos para 11 diferentes provisiones, por un monto de \$240.169 millones, que equivalen a un 19% del presupuesto total de los gobiernos regionales (ver tabla 2.8). Estas provisiones consideran recursos para programas de infraestructura rural, puesta en valor patrimonial, saneamiento sanitario, manejo de residuos sólidos y energización. Además, se provisionan recursos para fortalecer la gestión en el territorio, regularizar los ingresos propios correspondientes a cada región y para enfrentar posibles catástrofes.

La provisión que concentra la mayor cantidad de recursos corresponde a los Programas de Convergencia, que con \$96.878 millones, concentran un 40% del total de recursos provisionados. Esta provisión incluye recursos para el programa de Zonas Extremas, para el programa de Territorios Rezagados, entre otros. Le siguen en cantidad de recursos provisionados, la provisión del FNDR para ser distribuido según criterios de eficiencia y emergencia con \$48.676 millones y la provisión para el FAR con \$42.230 millones.

Tabla 2.8
Provisiones 2017. Total gobiernos regionales.
(millones de pesos)

	Mill. Pesos	% del total
Total Provisiones	240.169	100%
Total Provisiones Subdere (05.05.05)	143.291	60%
Fondo nacional de Desarrollo Regional	48.673	20%
Programa Infraestructura Rural	4.099	2%
Puesta en Valor Patrimonial	7.302	3%
Apoyo a la Gestión Subnacional	3.403	1%
Saneamiento Sanitario	11.561	5%
Programa Residuos Sólidos	5.775	2%
Fondo de Apoyo Regional (FAR)	42.230	18%
Regularización Mayores Ingresos Propios	5.820	2%
Energización	11.184	5%
Recuperación Daños por Catástrofes	3.244	1%
Programas de Convergencia (05.05.06)	96.878	40%
Regiones Extremas	92.253	38%
Territorios Rezagados	4.625	2%

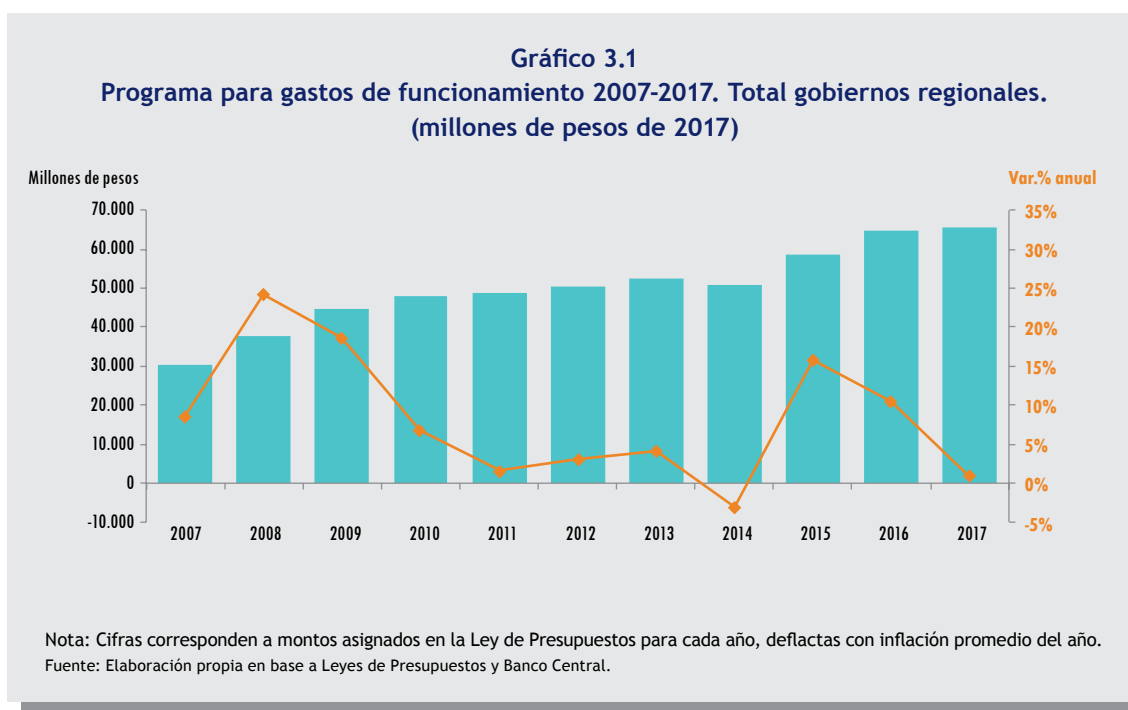
Fuente: Elaboración propia en base Ley de Presupuestos del Sector Público para 2017.

3. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES 2007-2017

3.1. Programa para gastos de funcionamiento 2007-2017

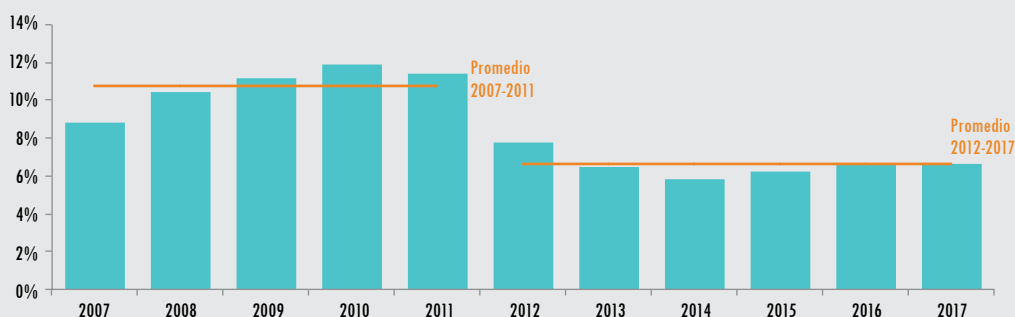
El presupuesto para gastos de funcionamiento se ha más que duplicado en los últimos 11 años, pasando de \$30.428 millones en 2007 a \$65.438 millones en 2017. Como muestra el gráfico 3.1, la mayor variación anual del período se observó en 2008, con un crecimiento de 24% respecto al año anterior. Por su parte, en 2014 ocurrió la única variación anual negativa del período.

Con todo, el crecimiento anual promedio entre los años 2007 y 2017 de los recursos para funcionamiento de los gobiernos regionales fue de 8%. Cabe mencionar, que en dicho período el gasto en personal más el gasto en bienes y servicios del Gobierno Central Total (Subtítulos 21 y 22 del Presupuesto) experimentó un crecimiento anual promedio de 6,8%.



Al analizar la evolución del presupuesto para gastos de funcionamiento como proporción del programa de inversión, se observa una tendencia a la baja en los últimos 11 años. En el periodo 2007 a 2011 el programa para gastos de funcionamiento representa en promedio un 11% del presupuesto para inversión regional. Esta proporción se reduce a un 7% entre 2012 y 2017. Lo cual se explica principalmente por el fuerte crecimiento que experimentó el programa de inversión en 2012 y 2013, como es posible revisar en la sección 3.2 de este documento. Dado que recursos de inversión aumentaron mucho en relación a los recursos para funcionamiento, se puede pensar que se han experimentado mejoras en la eficiencia del funcionamiento de los gobiernos regionales.

Gráfico 3.2
Programa para gastos de funcionamiento 2007-2017. Total gobiernos regionales.
 (porcentaje del presupuesto del programa de inversión regional)

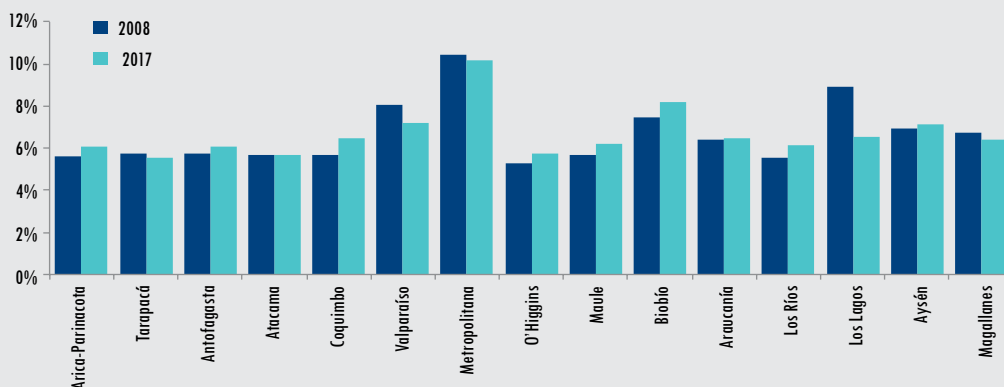


Nota: En programa de inversión no se consideran provisiones.
 Fuente: Elaboración propia en a datos de la Leyes de Presupuestos.

Distribución por Regiones

La participación de las regiones en los recursos del programa para gastos de funcionamiento no ha variado significativamente entre 2008 y 2017. La mayoría de las regiones ha registrado una variación menor a un punto porcentual entre 2008 y 2017. Sólo la región de Los Lagos, presenta una variación mayor, pasando de una participación de 8,9% en 2008 a una de 6,5% en 2017, la cual se debe a que la creación de la región de Los Ríos implicó una disminución en el presupuesto de esta región.

Gráfico 3.3
Distribución interregional del programa para gastos de funcionamiento.
 2008-2017 (porcentaje de participación)



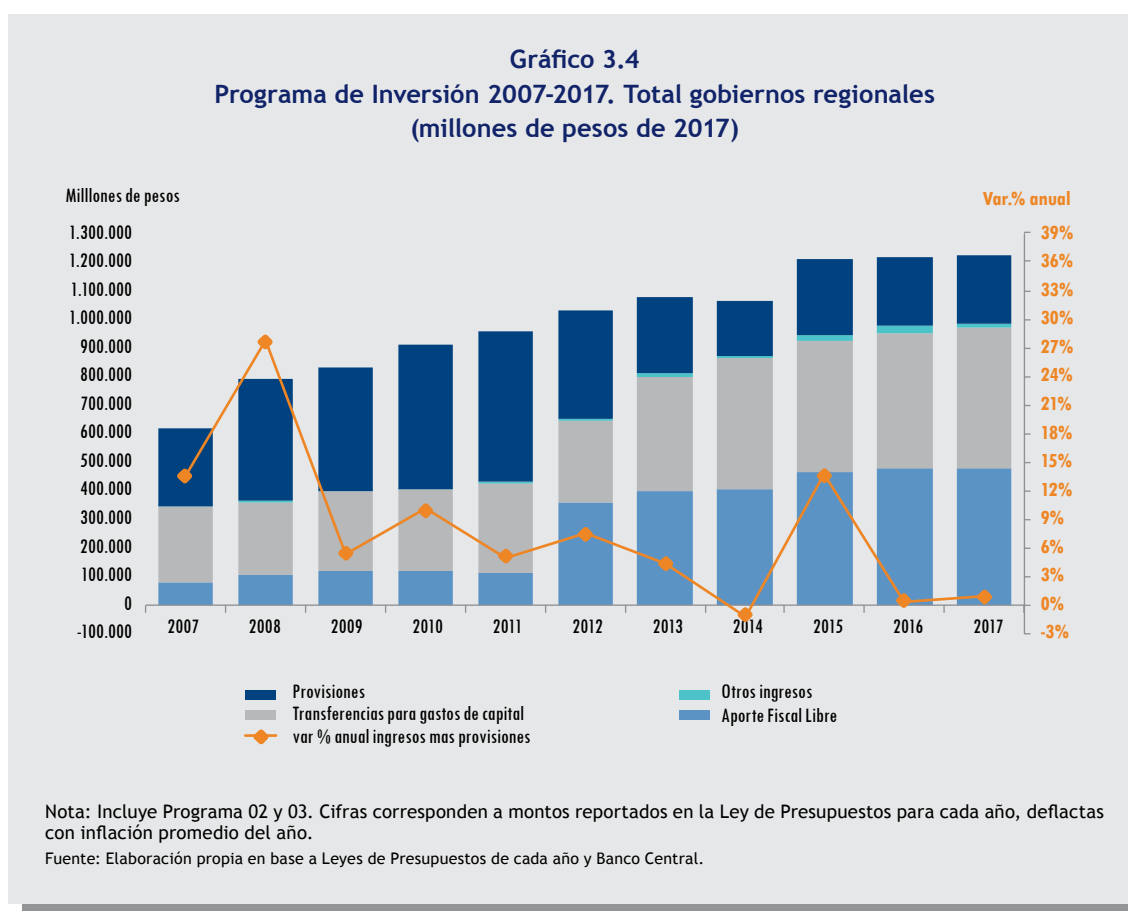
Fuente: Elaboración propia en base Leyes de Presupuestos.

3.2. Presupuesto para inversión regional 2007-2017

Considerando los programas de inversión y las provisiones, se observa que los recursos para financiar la inversión regional se duplicaron entre 2007 y 2017. Dicho incremento, equivalente a un crecimiento anual promedio de 7% para el período, implica que el presupuesto de las regiones se incrementó desde \$617.277 millones en 2007 a \$1.225.396 millones en 2017. Destaca el desempeño del aporte fiscal libre, el cual se incrementó en 6 veces durante el período.

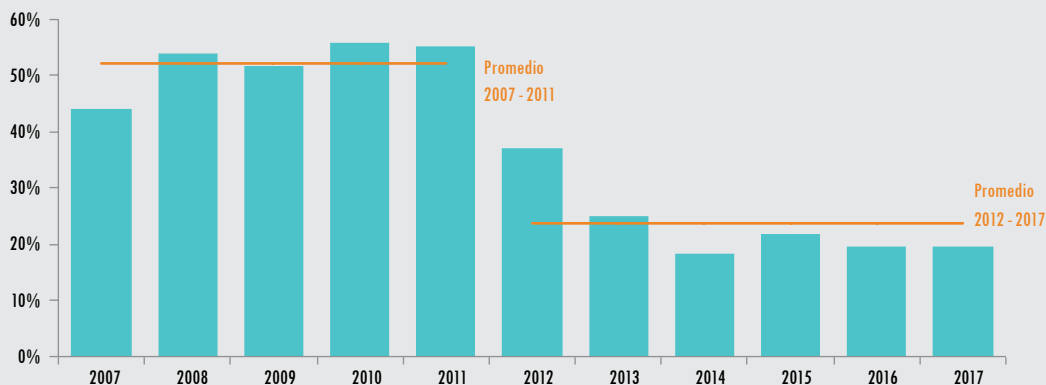
Respecto a la composición de dichos ingresos, se observa una tendencia importante hacia una reducción de la participación de las provisiones así como un incremento sostenido de la participación del Aporte Fiscal Libre.

Como se observa en el gráfico 3.4, que a partir de 2012 se incrementa considerablemente la participación de las transferencias por concepto de aporte fiscal libre, que de promediar un 13% entre 2007 y 2011, pasan a representar un 38% del presupuesto para inversión regional entre 2012 y 2017. Esto sucede porque a partir de 2012 las cuotas del FNDR son transferidas a los gobiernos regionales como Aporte Fiscal Libre y no como transferencia de capital, que era como se registraba hasta ese año.



Por su parte, las provisiones hasta 2011 representaron en promedio un 52% del presupuesto para inversión regional, participación que se reduce a un promedio de 24% entre 2012 y 2017 (ver gráfico 3.5). Este cambio se explica principalmente porque a contar de 2012 se decide avanzar en descentralización dejando de registrar los recursos del FAR como Provisiones y transfiriéndolos a las regiones como transferencia de capital.

Gráfico 3.5
Provisiones 2007-2017. Total gobiernos regionales.
(porcentaje del presupuesto del programa de inversión regional)

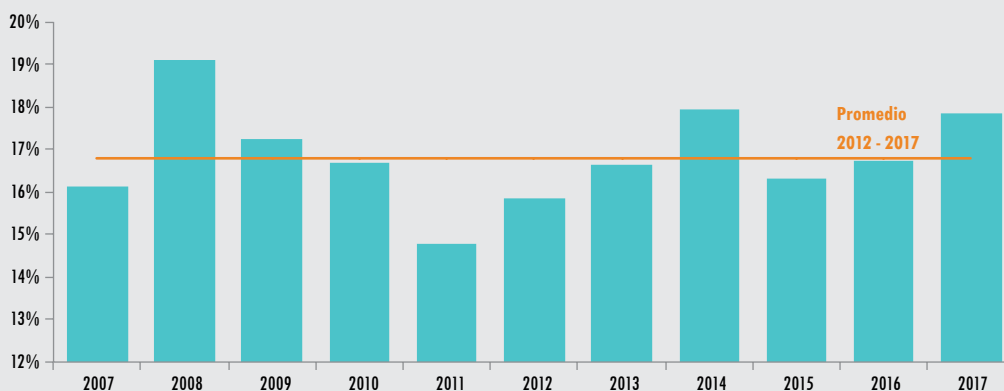


Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de Presupuestos.

Inversión regional e inversión pública

Durante el período 2007-2017 el presupuesto para inversión regional consideró recursos que en promedio equivalían a un 17% de la inversión pública. Como muestra el gráfico 3.6, en los últimos 11 años esta proporción ha fluctuado entre el 14,8%, que alcanzó en 2011 y un máximo de 19,1%, correspondiente a 2008.

Gráfico 3.6
Presupuesto para inversión regional 2007-2017. Total Gobiernos regionales.
(porcentaje de inversión pública)



Fuente: Elaboración propia en base a información de Dipres.

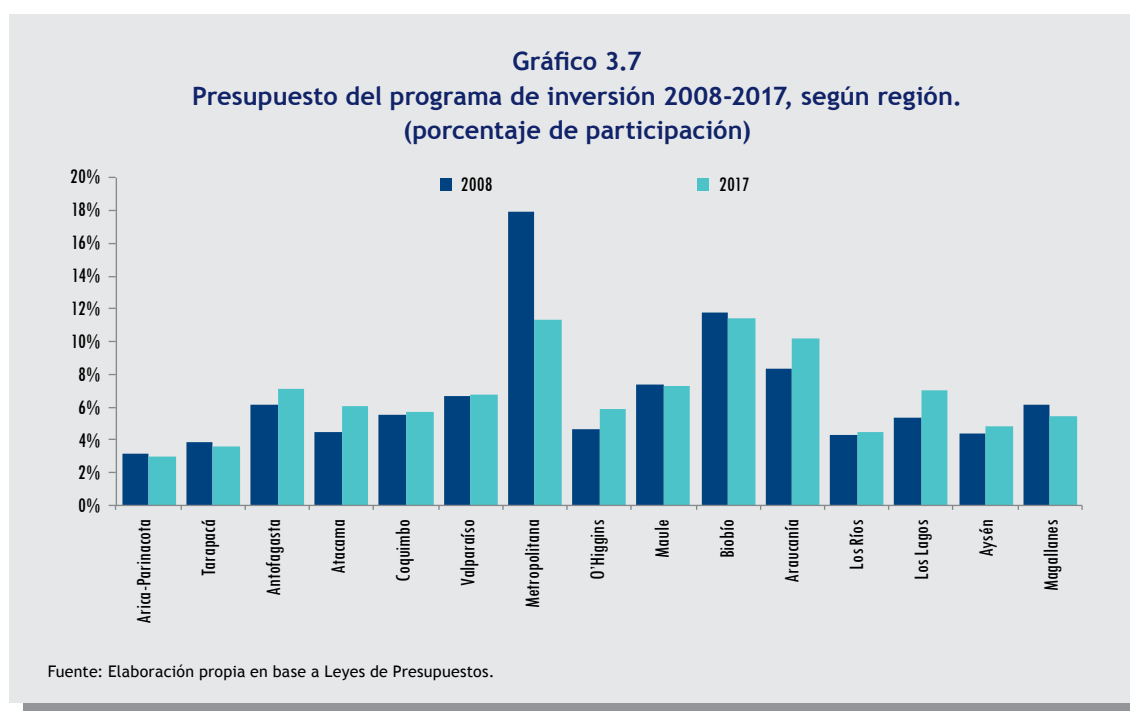
En 2008 la inversión regional respecto de la inversión pública aumentó en 3 puntos porcentuales, a causa del incremento de un 28% de la inversión regional. Gran parte de ello se explica por la creación de una provisión para los gobiernos regionales dispuesta en la Ley N°20.206, que crea un Fondo de Estabilización Financiera del Sistema de Transporte Público de la ciudad de Santiago y dispone otros aportes fiscales.

Durante 2009 y 2011 la participación de la inversión regional respecto a la inversión pública disminuyó en 2,4 puntos porcentuales, llegando a una razón de 14,8% en 2011. Como se mostró en el gráfico 4.3, durante ese período la inversión regional creció entre un 5% y un 10%, mientras que la inversión pública creció en promedio un 16% debido principalmente a la continuidad del Plan de Estímulo Fiscal del año 2009 y a la reconstrucción post terremoto (2010) canalizada a través de los ministerios.

Entre 2012 y 2014, se incrementa nuevamente la razón entre inversión regional e inversión pública, debido principalmente a la estabilización de la inversión pública en el período, en comparación al incremento de recursos para inversión regional. En 2015, y pese a un incremento de 14% de los recursos transferidos para inversión regional, la razón entre inversión regional e inversión pública cae nuevamente. Ello, porque dicho año la inversión pública presentó un significativo incremento interanual de 25%.

Distribución por regiones

Al comparar la distribución interregional del presupuesto para inversión regional en los años 2008 y 2017, se destaca la reducción de la participación de la Región Metropolitana. El gráfico 3.7 muestra que para 2008 la región Metropolitana obtenía un 17,9% del total de los recursos destinados para inversión regional. En contraste, para 2017 se destinó el 11,4% del total a la capital del país. Por otro lado, las regiones de la Araucanía y Los Lagos presentaron el mayor aumento absoluto de recursos para inversión, con un incremento de 1.8 y 1.7 puntos porcentuales respectivamente.

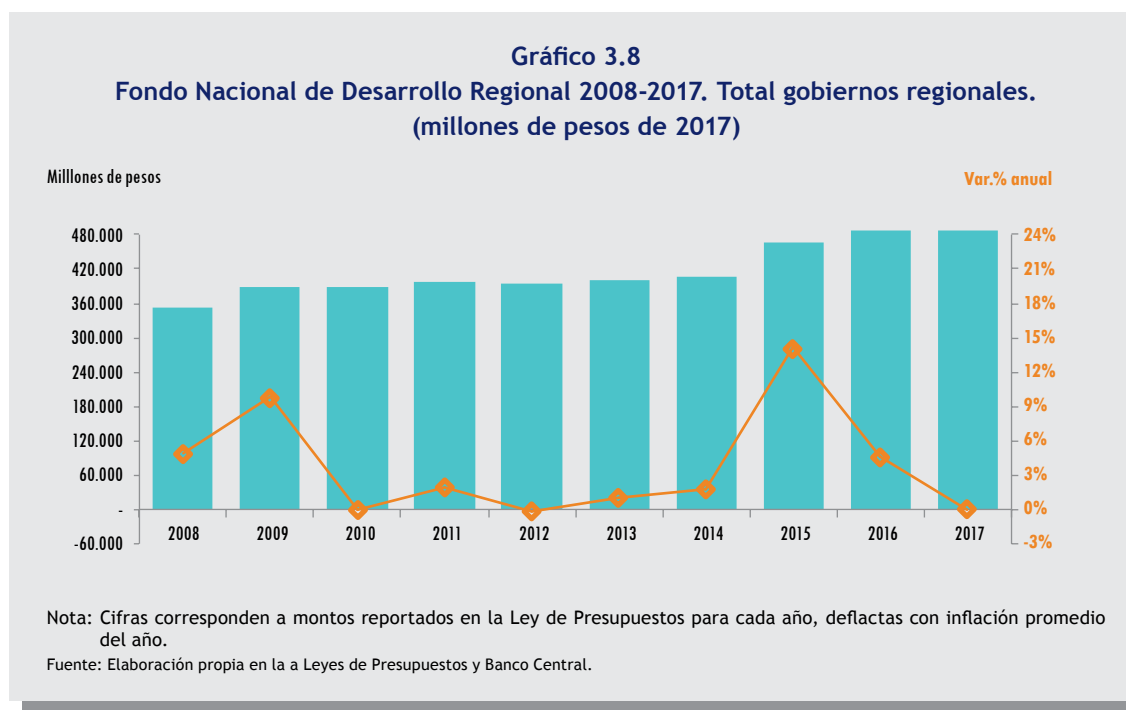


3.3. Fondo Nacional de Desarrollo Regional 2008-2017

Dada la importancia del FNDR dentro de las fuentes de financiamiento de la inversión regional, el cual en la actualidad representa 39% del presupuesto de inversión (programas 02 y 03 más provisiones), se analiza a continuación la evolución de este fondo entre los años 2008-2017¹.

Como muestra el Gráfico 3.8, en 2008 el FNDR consideraba recursos por un monto de \$353.997 millones, los cuales se incrementaron 37% en términos reales durante el período, alcanzando la cifra de \$486.730 millones en 2017. Dicho incremento equivale a un crecimiento anual promedio de 3,6% real durante el período.

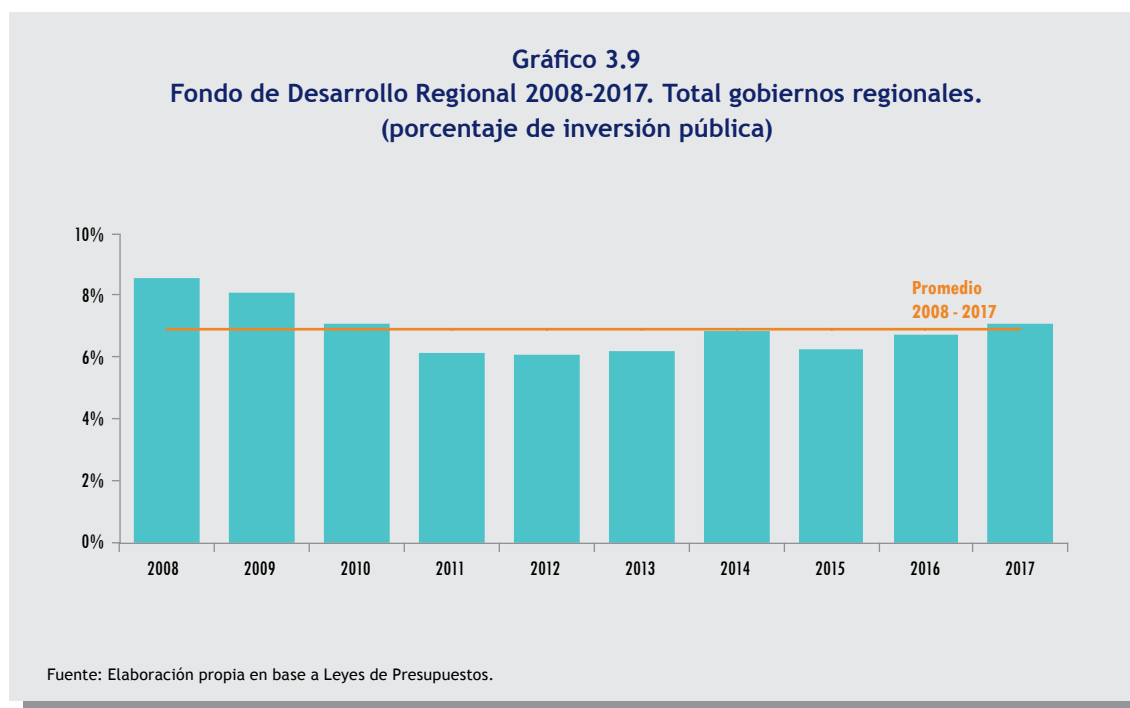
No obstante el aumento de los recursos del FNDR, la variación interanual es heterogénea. Como se observa en el eje derecho del gráfico 3.8, en 2009 el FNDR aumentó un 10%, llegando a \$388.976 millones, alineado con la política anticíclica impulsada ese año ante un contexto económico externo adverso. Por su parte, entre 2010 y 2014 el crecimiento del FNDR fluctúa en torno al 1%. En 2015 se incrementó nuevamente la tasa de crecimiento del FNDR, observándose por una variación interanual de 14%, aumento que estaría en línea con el compromiso de gobierno de aumentar los recursos destinados a regiones y con la aprobación en ese año de un presupuesto reactivador centrado fuertemente en el incremento de la inversión pública.



1 Se analiza este periodo dado que a partir de 2008 este fondo se distribuye entre 15 regiones.

FNDR como proporción de la inversión pública

Los recursos del FNDR han representado en promedio un 6,9% del total de la inversión pública del país durante el período 2008 a 2017. No obstante, y como se observa en el gráfico 3.9, entre los años 2008 y 2011 esta proporción se redujo en 2.5 puntos porcentuales. En dicho período el crecimiento de 12% del FNDR es inferior al aumento de un 57% de la inversión pública. A partir de 2012 se va incrementando la proporción entre FNDR e inversión pública, para alcanzar un 7,1% en 2017.

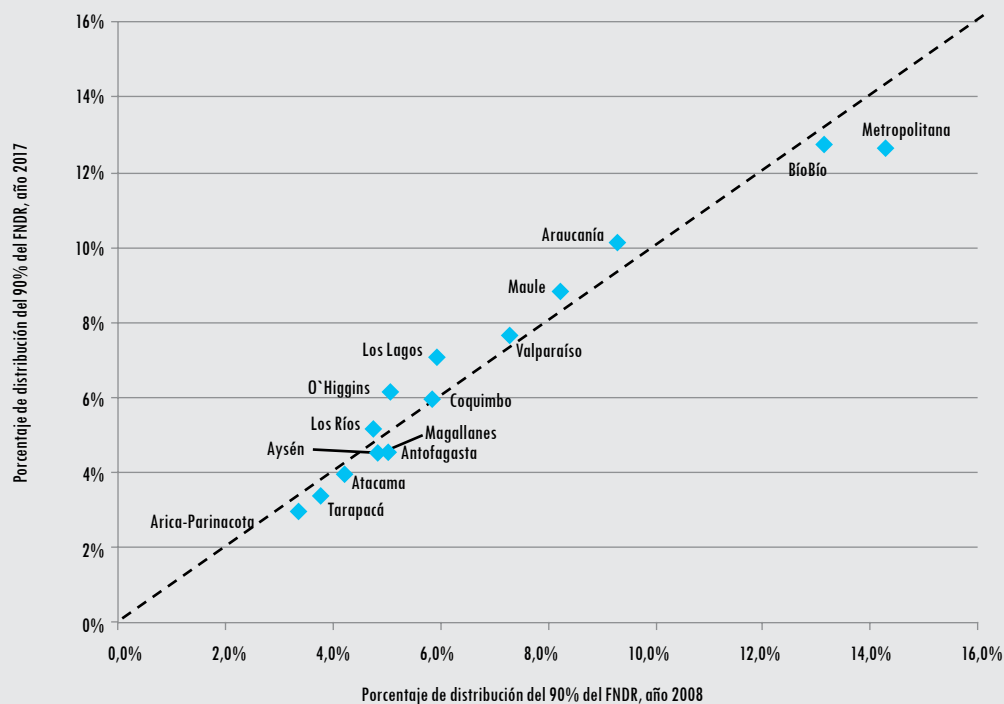


Distribución del FNDR entre regiones

Como se describió en la sección 2, el 90% del FNDR se distribuye inicialmente en la Ley de Presupuestos de cada año y el 10% restante se distribuye durante el año presupuestario de acuerdo a criterios de eficiencia y para gastos de emergencia. La distribución del 90% del FNDR entre los gobiernos regionales se realiza en función de la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada región.

Al analizar las participaciones en el FNDR que tenían las regiones en 2008 y la que tienen en 2017, se observa que estas no han experimentado grandes variaciones en el tiempo. El gráfico 3.10 muestra el porcentaje correspondiente a la distribución del 90% del FNDR para 2008 (eje horizontal) respecto a la distribución para 2017 (eje vertical) en cada región. A mayor cercanía de la línea punteada menor es la variación de la distribución entre ambos períodos. Doce de las quince regiones han evidenciado una variación de la distribución del 90% del FNDR menor a un punto porcentual. Las excepciones son la Región Metropolitana, que tuvo una disminución en su distribución de 1,6 puntos porcentuales, y las regiones de O'Higgins y Los Lagos evidenciaron un aumento de 1 y 1,1 puntos porcentuales respectivamente.

Gráfico 3.10
Distribución interregional del 90% del FNDR, años 2008 y 2017



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuestos del 2008 y 2017.

Los indicadores sobre los cuales se asigna la distribución del 90% del FNDR han sido estables entre los años analizados. Las tablas 3.1 y 3.2 exhiben la proporción relativa de cada indicador por región respecto al total nacional entre 2008 y 2017, mostrando el máximo, mínimo y el promedio del período. Se observa en que no hay una variación significativa entre los mínimos y los máximos de cada indicador por región, lo cual evidencia la estabilidad de éstos. Las excepciones están dadas por el caso de la población pobre e indigente de la región Metropolitana, la tasa de pobreza rural en Biobío, los hogares pobres con jefatura femenina de la región Metropolitana, y el costo de construcción de vivienda en la región de Magallanes.

Tabla 3.1
Indicadores de población en condiciones de pobreza e indigencia usados en la distribución del 90% del FNDR 2008-2017

	Población Pobre e Indigente			Tasa de Pobreza Regional			Población Pobre Rural			Hogares Pobres con Jefatura Femenina		
	2008	2017	Promedio del período	2008	2017	Promedio del período	2008	2017	Promedio del período	2008	2017	Promedio del período
Arica-Parinacota	1,5%	1,0%	1,2%	9,0%	6,7%	7,5%	0,3%	0,6%	0,5%	2,0%	0,9%	1,4%
Tarapacá	1,4%	1,0%	1,5%	5,7%	3,8%	5,6%	0,6%	0,5%	0,5%	1,4%	1,2%	1,4%
Antofagasta	1,7%	0,9%	1,5%	3,5%	1,8%	3,2%	0,1%	0,2%	0,2%	1,4%	0,7%	1,5%
Atacama	1,3%	0,8%	1,3%	5,1%	3,4%	5,4%	0,3%	0,5%	0,5%	1,5%	1,0%	1,4%
Coquimbo	4,8%	4,8%	4,7%	7,7%	7,5%	7,4%	5,8%	6,1%	6,1%	4,6%	4,3%	4,7%
Valparaíso	11,4%	11,2%	11,3%	7,4%	7,2%	7,3%	3,6%	5,6%	4,0%	12,2%	14,0%	12,8%
Metropolitana	31,3%	25,9%	30,3%	5,1%	4,2%	5,0%	4,5%	6,0%	5,1%	32,9%	27,8%	32,1%
O'Higgins	4,3%	5,8%	4,5%	5,5%	7,4%	5,7%	6,5%	8,8%	6,8%	4,1%	5,4%	4,2%
Maule	7,7%	9,2%	7,9%	8,6%	10,3%	8,8%	17,3%	14,6%	15,5%	6,4%	8,9%	7,0%
Biobío	18,3%	18,4%	17,9%	10,0%	10,3%	9,9%	25,2%	20,9%	22,7%	17,6%	17,0%	16,2%
Araucanía	8,3%	10,9%	9,3%	9,7%	12,9%	10,9%	23,8%	20,5%	24,9%	7,6%	9,7%	8,4%
Los Ríos	3,1%	3,4%	3,0%	9,1%	10,7%	9,1%	5,8%	6,7%	6,4%	2,6%	2,8%	2,8%
Los Lagos	4,1%	6,0%	4,8%	5,7%	8,1%	6,6%	5,7%	8,7%	6,4%	4,9%	5,7%	5,2%
Aysén	0,4%	0,3%	0,4%	4,5%	3,1%	4,6%	0,4%	0,2%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%
Magallanes	0,4%	0,3%	0,4%	3,1%	2,6%	3,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%	0,3%	0,4%

Fuente: Elaboración propia en base a información de Subdere.

Tabla 3.2
Indicadores de características territoriales usados en la distribución del 90% del FNDR entre los años 2008 y 2017

	Raíz de la Superficie Regional			Índice de Costo de Pavimentación			Índice de Costo de Constr. Viviendas			Tasa Ruralidad de la Región		
	2008	2017	Promedio del período	2008	2017	Promedio del período	2008	2017	Promedio del período	2008	2017	Promedio del período
Arica-Parinacota	4,1%	4,1%	4,1%	5,2%	5,6%	4,9%	6,8%	6,2%	6,1%	0,6%	0,7%	0,6%
Tarapacá	6,5%	6,5%	6,5%	5,2%	5,6%	4,9%	7,2%	5,7%	6,6%	0,5%	0,7%	0,6%
Antofagasta	11,3%	11,3%	11,3%	5,2%	5,6%	4,9%	8,1%	6,8%	7,0%	0,4%	0,4%	0,4%
Atacama	8,7%	8,7%	8,7%	5,2%	5,6%	5,2%	6,2%	6,7%	6,6%	1,0%	1,0%	1,0%
Coquimbo	6,4%	6,4%	6,4%	5,5%	7,4%	6,3%	6,3%	5,8%	6,1%	6,5%	6,3%	6,4%
Valparaíso	4,1%	4,1%	4,1%	5,8%	7,4%	6,4%	6,0%	6,6%	6,3%	6,6%	6,9%	6,7%
Metropolitana	4,0%	4,0%	4,0%	5,8%	7,4%	6,4%	6,6%	6,8%	6,5%	9,5%	10,7%	10,1%
O'Higgins	4,1%	4,1%	4,1%	5,8%	7,4%	6,7%	5,4%	6,4%	5,9%	11,8%	11,7%	11,8%
Maule	5,5%	5,5%	5,5%	6,1%	7,4%	7,0%	5,4%	6,3%	5,7%	15,4%	15,1%	15,3%
Biobío	6,1%	6,1%	6,1%	6,1%	6,0%	6,7%	6,0%	6,9%	6,6%	15,9%	14,9%	15,5%
Araucanía	5,7%	5,7%	5,7%	6,3%	6,0%	6,7%	6,4%	6,2%	6,4%	14,2%	14,2%	14,2%
Los Ríos	4,3%	4,3%	4,3%	6,6%	6,0%	6,8%	6,3%	6,8%	6,7%	5,4%	5,3%	5,3%
Los Lagos	7,0%	7,0%	7,0%	6,6%	6,0%	6,8%	6,1%	6,8%	6,8%	11,3%	11,1%	11,2%
Aysén	10,5%	10,5%	10,5%	12,3%	10,4%	10,6%	8,3%	8,1%	8,1%	0,6%	0,6%	0,6%
Magallanes	11,6%	11,6%	11,6%	12,3%	6,4%	9,7%	9,2%	7,8%	8,6%	0,3%	0,3%	0,2%

Fuente: Elaboración propia en base a información de Subdere.

4. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.

4.1. Niveles de ejecución

La ejecución presupuestaria de los gobiernos regionales, medida como la razón entre el presupuesto ejecutado al 31 de diciembre y el aprobado en la Ley de Presupuestos, ha estado en torno al 88% durante el período 2008-2016. (ver tabla 4.1). En 2016 exhibe la mejor ejecución del período alcanzando un 98%. Por otra parte, la menor ejecución se observa el 2010, lo que se explica en gran parte por las reasignaciones presupuestarias realizadas para financiar la reconstrucción tras el terremoto del 27 de febrero de 2010, donde se decretó zona de catástrofe en el centro-sur del país.

El nivel de ejecución mejora al medir el presupuesto ejecutado respecto del presupuesto vigente al 31 de diciembre de cada año. En este caso, los porcentajes de ejecución se ubican en torno al 99%. Esta mayor ejecución se explica porque el presupuesto vigente al 31 de diciembre incluye los ajustes que se realizan a lo largo del año a los presupuestos de los gobiernos regionales, siendo algunos de ellos reasignaciones presupuestarias que buscan evitar finalizar el año con sub ejecuciones significativas.

Tabla 4.1
Ejecución del programa de inversión 2008-2016.Total gobiernos regionales.
(millones de pesos de cada año)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Presupuesto inicial	277.538	312.662	319.063	349.887	545.177	691.437	778.405	884.494	947.683
Provisiones	326.774	333.126	402.733	433.073	321.811	230.043	175.199	247.815	231.052
Presupuesto inicial total (1)	604.312	645.789	721.796	782.960	866.987	921.481	953.604	1.132.309	1.178.735
Presupuesto vigente 31 de diciembre	514.886	604.694	561.510	717.764	799.271	812.960	869.124	978.447	1.166.713
Presupuesto ejecutado al 31 de diciembre	502.326	601.294	557.340	711.372	780.555	794.402	861.936	960.595	1.159.820
Ejecución respecto a la Ley de Presupuestos (2)	83%	93%	77%	91%	90%	86%	90%	85%	98%
Ejecución respecto a presupuesto vigente (3)	98%	99%	99%	99%	98%	98%	99%	98%	99%

(1): Presupuesto inicial total corresponde a la suma de los ingresos de los programas de inversión más las provisiones.

(2): Ratio entre el presupuesto ejecutado y el presupuesto inicial total.

(3): Ratio entre el presupuesto ejecutado y el presupuesto vigente al 31 de diciembre.

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dipres.

Los gobiernos regionales en promedio exhiben una ejecución de inversiones menor que el Gobierno Central. Como muestra la tabla 4.2, en el período 2008 a 2016, los gobiernos regionales ejecutaron, en promedio, un 88,2% del presupuesto para inversiones, mientras que el Gobierno Central alcanzó una ejecución del 99,7% para el mismo período.

Tabla 4.2
Ejecución del presupuesto de inversión en gobiernos regionales y Gobierno Central 2008 a 2016.
(porcentaje ejecutado)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Prom. Período
Ejecución del Programa de Inversión de los gobiernos regionales respecto de la Ley de Presupuestos aprobada	83%	93%	77%	91%	90%	86%	90%	85%	98%	88%
Ejecución de los Gastos de Capital del Gobierno Central (Presupuestario)	107%	114%	101%	94%	94%	91%	106%	96%	94%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dipres

La ejecución presupuestaria no es homogénea entre las regiones. Como se observa en la tabla 4.3, al primer trimestre de 2016, la ejecución presupuestaria fluctuaba entre 12% y 31%. De forma similar, al segundo semestre de 2016 la diferencia entre las regiones con menor y mayor avance en ejecución se mantenía, con porcentajes que fluctuaban entre 39% y 57%, respectivamente. Al finalizar el cuarto trimestre de 2016, 4 regiones estuvieron bajo el 100% de la ejecución, siendo la región de Magallanes la que mostró el menor desempeño, con una ejecución de 97%.

Al analizar la ejecución promedio entre 2008 y 2016 se observa una tendencia similar a la descrita para 2016. Sin embargo, las regiones de Magallanes y Atacama presentan niveles de ejecución ostensiblemente bajo los promedios trimestrales. La región de Magallanes se presenta como caso excepcional con un promedio de ejecución de un 90% entre 2008 y 2016. El Gobierno Regional de Magallanes dispone del Fondo de Desarrollo de la Región de Magallanes (FONDEMA, creado por la Ley N° 19.275), el cual es de carácter acumulativo, permitiendo que el gobierno regional disponga de los recursos que no ejecuta en un año para el período siguiente. Por tanto, al evaluar la gestión en la ejecución presupuestaria de esta región se debe tener en consideración este antecedente.

Tabla 4.3
Ejecución por regiones de programa de inversión en 2008-2016
(porcentaje de ejecución)

Región	Primer trimestre		Segundo trimestre		Tercer trimestre		Cuarto trimestre	
	Promedio 2008 - 2016	Año 2016	Promedio 2008 - 2016	Año 2016	Promedio 2008 - 2016	Año 2016	Promedio 2008 - 2016	Año 2016
Arica-Parina-cota	21%	15%	44%	39%	65%	76%	100%	100%
Tarapacá	17%	12%	43%	46%	60%	72%	98%	100%
Antofagasta	25%	19%	53%	57%	70%	72%	99%	100%
Atacama	15%	14%	41%	44%	58%	69%	98%	98%
Coquimbo	22%	24%	48%	50%	70%	69%	99%	100%
Valparaíso	21%	21%	51%	51%	69%	75%	100%	100%
Metropolitana	22%	25%	53%	57%	72%	78%	100%	100%
O'Higgins	24%	14%	50%	49%	64%	70%	100%	100%
Maule	22%	24%	52%	52%	65%	73%	99%	100%
Biobío	27%	31%	52%	56%	69%	80%	100%	100%
Araucanía	19%	21%	49%	50%	64%	67%	99%	98%
Los Ríos	20%	29%	46%	53%	65%	73%	99%	100%
Los Lagos	28%	28%	57%	46%	72%	71%	98%	100%
Aysén	22%	26%	48%	42%	66%	68%	98%	99%
Magallanes	19%	19%	46%	53%	58%	67%	90%	97%
Promedio	22%	21%	49%	50%	66%	72%	98%	99%

Nota: Ejecución presupuestaria medida como la razón entre el presupuesto ejecutado y el presupuesto vigente al final del trimestre respectivo.

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dipres.

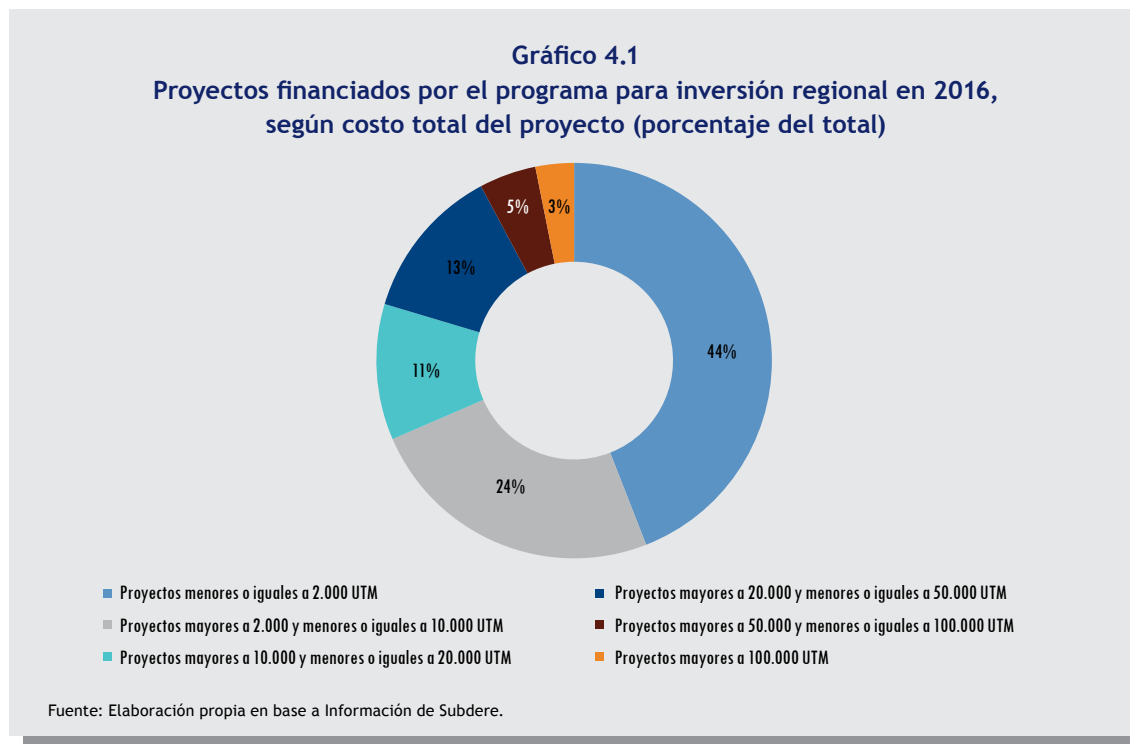
4.2. Características de los proyectos de inversión¹

En 2016, los gobiernos regionales financiaron alrededor de 3.700 proyectos registrados en el Banco Integrado de Inversiones, de los cuales un 91% se encontraba en etapa de ejecución y un 9% en etapa

¹ Se analizaron los proyectos financiados con recursos del programa de inversión de los gobiernos regionales registrados en el Banco Integrado de Proyectos del Ministerio de Desarrollo Social, según subtítulos 29, 31 y 33 de la clasificación presupuestaria (iniciativa de inversión). El año 2016, el total del gasto devengado de estos proyectos correspondió a un 74% del presupuesto del programa de inversión. El 26% restante se destinó a financiar otras líneas presupuestarias, permitidas en la ley de presupuesto mediante glosas.

de prefactibilidad, factibilidad o diseño. De esta cartera, el 44% corresponde a proyectos inferiores a las 2.000 UTM (ver gráfico 4.1). Cabe destacar que por glosa presupuestaria se permite que los gobiernos regionales pueden transferir a las municipalidades recursos inferiores a las 2.000 UTM sin la necesidad de tener un informe favorable del Ministerio de Desarrollo Social, en el marco del Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL). Esto explicaría la gran cantidad de proyectos menores a las 2.000 UTM.

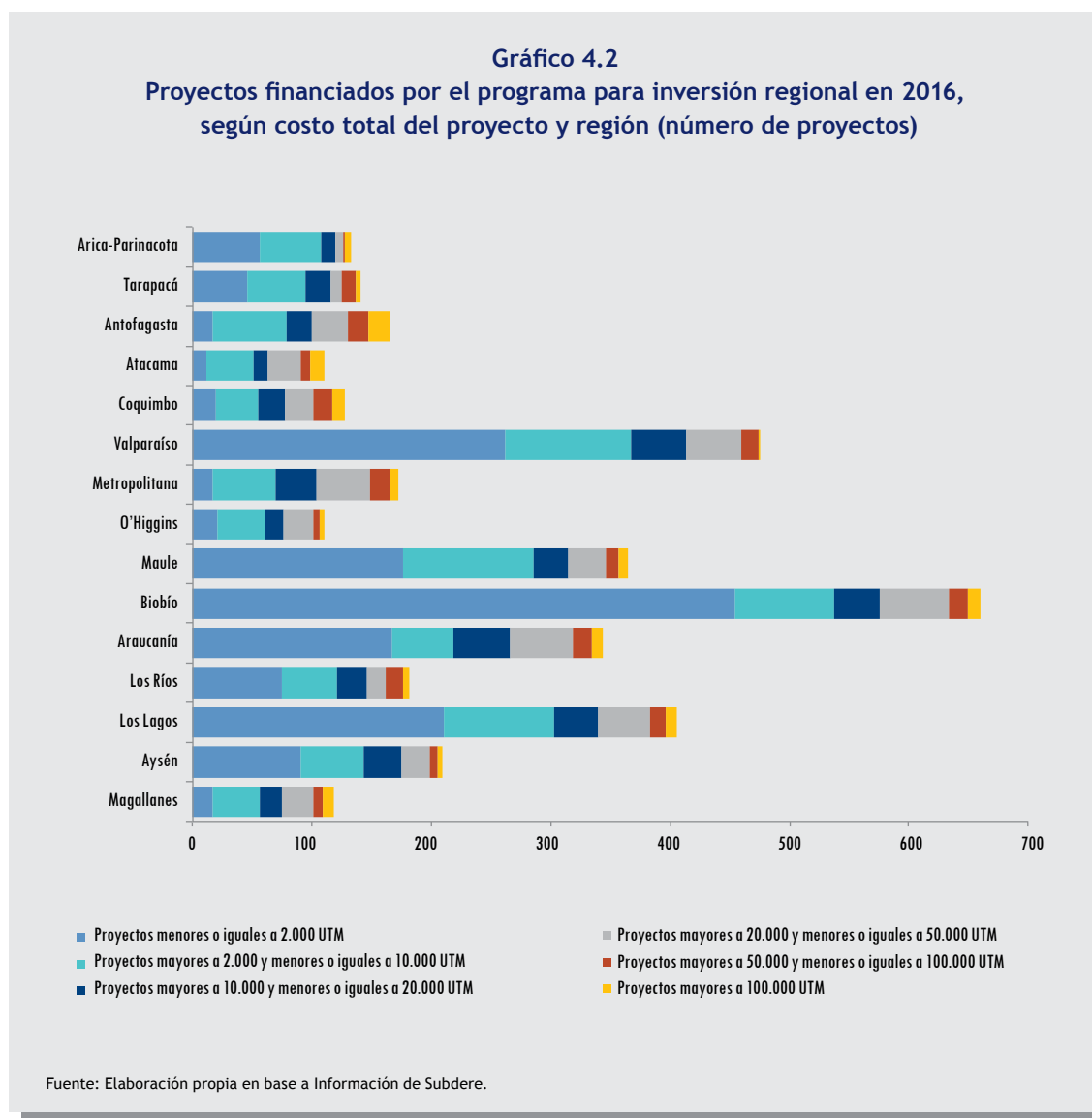
De los proyectos restantes, el 24% corresponden a proyectos entre 2.000 UTM y menores a 10.000 UTM, un 24% a proyectos entre 10.000 UTM y menores a 50.000 UTM. Finalmente, el 8% de los proyectos de inversión de los gobiernos regionales son mayores a las 50.000 UTM.



En cuanto al número de proyectos por región (gráfico 4.2), se observa que las regiones de Biobío, Valparaíso, Los Lagos y Maule concentran una gran cantidad de proyectos, financiando alrededor del 51% de los proyectos en 2016. Asimismo, el número de proyectos por región no se condice necesariamente con el monto que perciben los gobiernos regionales para los programas de inversión. Por ejemplo, para 2016 las tres regiones que registraron mayores recursos para los programas de inversión fueron la Metropolitana, Biobío y Araucanía, con recursos por \$114.475, \$104.876 y \$100.712 millones, respectivamente, en moneda de 2017. Sin embargo, en 2016 la región Metropolitana desarrolló 172 proyectos, mientras que el gobierno regional de Biobío registró 660 y el gobierno regional de la Araucanía 344.

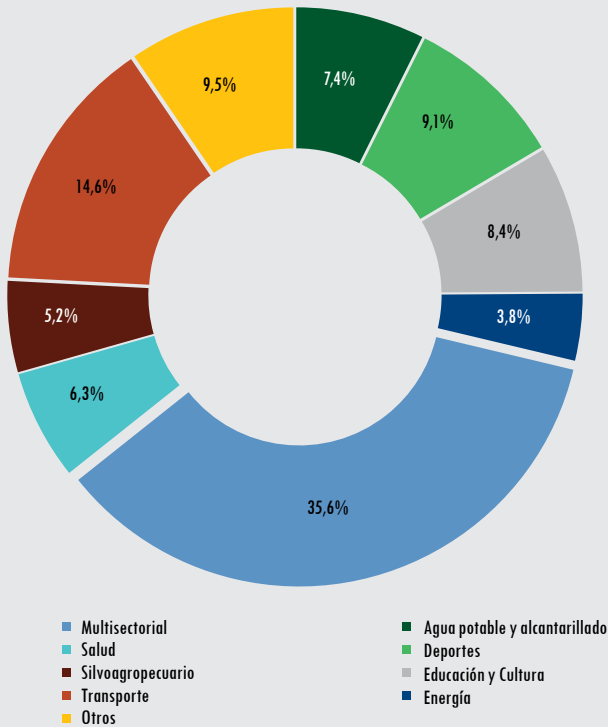
También se observan diferencias entre las regiones respecto del costo de los proyectos que financian (gráfico 4.2). Por ejemplo, las regiones de Biobío y Valparaíso concentran el 69% y 55% respectivamente del total de sus proyectos de inversión en el tramo de iniciativas menores a las 2.000 UTM. En contraste, las regiones Metropolitana, Antofagasta y Atacama desarrollan el 9%, 10% y 11% del total de sus proyectos de inversión en este mismo tramo, respectivamente.

En cuanto a los proyectos de inversión de gran escala, entendidos como aquellos con un costo igual o mayor a las 100.000 UTM, se tiene que los gobiernos regionales de Antofagasta y Atacama son los que presentan una mayor proporción de este tipo de inversión. En tanto, para 2016 la región de Valparaíso desarrolla un sólo proyecto de gran escala de un total de 475 que registró la región.



Como se observa en el gráfico 4.3, las inversiones de los gobiernos regionales en 2016 se orientaron principalmente a proyectos multisectoriales y de transporte, representando en conjunto un 36% y un 15% del total de los proyectos respectivamente. El tercer lugar, lo ocuparon los proyectos de inversión en el área de deportes, con una participación del 9% respecto del total de proyectos.

Gráfico 4.3
Proyectos financiados por el programa para inversión regional en 2016,
según sector (porcentaje del total)

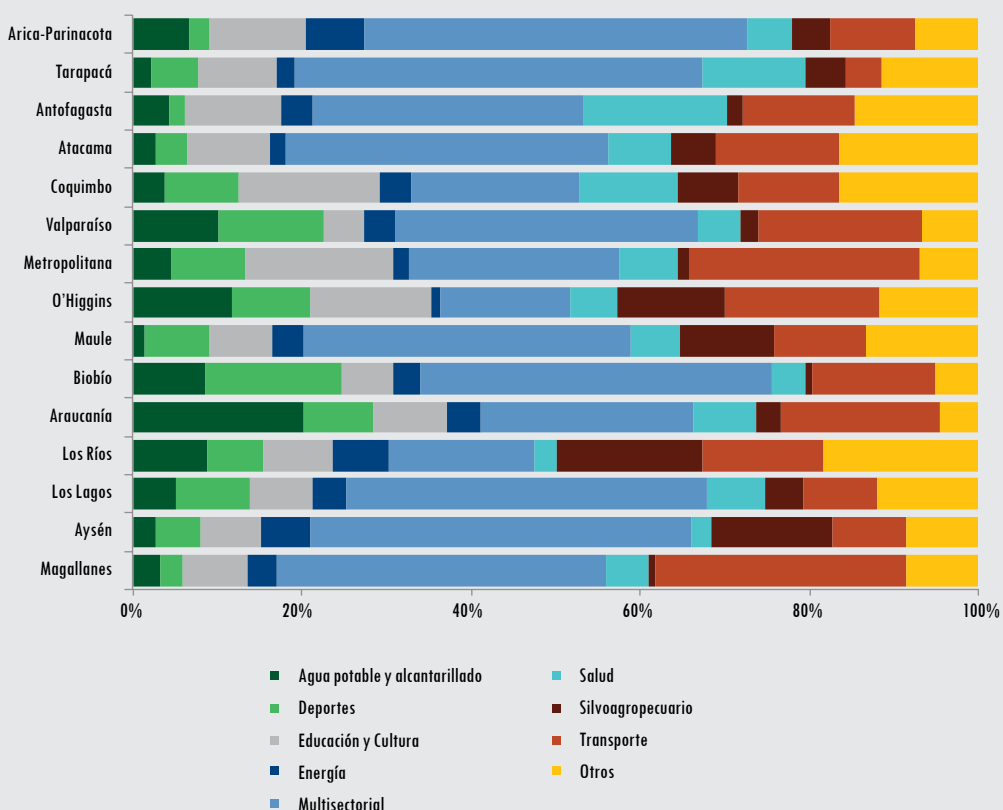


Nota: Otros considera los sectores de comunicaciones, defensa y seguridad, industria y comercio, justicia, minería, pesca y vivienda.
Fuente: Elaboración propia en base a Información de Subdere.

No obstante, que los proyectos multisectoriales aparecen como la principal área de inversión en la mayoría de las regiones, los datos muestran que la composición de las inversiones según sectores varía de región en región (gráfico 4.4). Lo anterior da señales que los gobiernos regionales focalizan sus inversiones según sus necesidades. Por ejemplo, la región de la Araucanía es la que concentra una mayor proporción de sus proyectos en el área de agua potable y alcantarillado, destinándole una participación de 20% dentro de su cartera de inversión. En contraste, en la región del Maule, el porcentaje de proyectos de agua potable y alcantarillado fue sólo un 1%.

La región del Biobío destaca por el alto porcentaje de proyectos en el área de deportes, con un 16% de su cartera de inversión. Por su parte, la región Metropolitana exhibe la mayor proporción de proyectos en el área de Transportes, la que concentra el 27% de las inversiones de la región.

Gráfico 4.4
Proyectos financiados por el programa presupuestario para inversión regional en 2016,
según sector y región
(porcentaje del total en cada región)



Nota: Otros considera comunicaciones, defensa y seguridad, industria y comercio, justicia, minería, pesca y vivienda.
Fuente: Elaboración propia en base a Información de Subdere.

CONCLUSIONES Y PRINCIPALES DESAFÍOS

Los recursos para el conjunto de los gobiernos regionales se han incrementado considerablemente en la última década, impulsado por los aumentos del presupuesto del programa de inversión que se duplicó en dicho periodo, experimentando un crecimiento anual promedio de 8%.

Entre 2007 y 2017, el presupuesto para programas de inversión regional consideró recursos que en promedio equivalen a un 17% de la inversión pública. Se destaca también, el cambio en la composición de las fuentes de ingresos, que ha seguido una tendencia a reducir la participación de las provisiones e incrementar la participación de los recursos de decisión regional, lo que conlleva en una mayor autonomía en las decisiones de gasto por parte de las autoridades regionales.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es la principal fuente de financiamiento de las inversiones que realizan los gobiernos regionales, representando en 2017 un 44% de los recursos del programa de inversión, y un 39% cuando a este se suman las provisiones. Este fondo, que entre 2008 y 2017 experimentó un crecimiento de 37%, ha mantenido una distribución intrarregional bastante estable en el mismo período. Los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en promedio equivalen a un 7% del total de la inversión pública del país para el período 2008 a 2017.

El Fondo de Apoyo Regional, originado en el marco de la creación del subsidio al transporte público remunerado de pasajeros (Ley N° 20.378), se ha convertido en la segunda fuente de financiamiento de la inversión regional. Los recursos transferidos a los gobiernos regionales por este concepto representan un 25% del presupuesto del programa de inversión en 2017.

Los recursos transferidos a los gobiernos regionales por concepto de derechos, patentes y regalías constituyen la tercera fuente de financiamiento de la inversión regional. En 2017, un 68% de dichas transferencias se concentran en ingresos por patentes mineras, en el Fondo de Inversión y Reversión Regional y de los ingresos por casinos de juegos. La distribución interregional de estos recursos no es homogénea entre regiones, respondiendo a las características particulares de cada región respecto de la ley que origina dichos derechos. Así, por ejemplo, se observa un alto porcentaje de ingresos por patentes mineras en las regiones del norte. En tanto, los ingresos por impuesto a los casinos de juegos se concentran en las regiones de O'Higgins, Antofagasta, Biobío y Valparaíso. Por su parte, los recursos de patentes por derechos de agua no utilizados se concentran en las regiones Metropolitana, Maule, Los Lagos, Los Ríos y Aysén.

La ejecución de los programas de inversión regional promedió un 99% durante el período 2008 a 2016, medido en función del presupuesto vigente al 31 de diciembre de cada año. Al contrastar el gasto ejecutado con el monto aprobado en las Leyes de Presupuestos, la ejecución de los programas de inversión regional promedió un 88% para el mismo período.

Por último, destaca la heterogeneidad de los proyectos financiados por los gobiernos regionales, donde el número de proyectos, el costo de los mismos y la distribución según sector en donde se realiza la inversión varía de región en región. Sin embargo, se observa como factor común en la ejecución de los proyectos de inversión que el costo total de las inversiones se focalizan en los tramos inferiores: para 2016, un 44% de los proyectos fueron de un costo total inferior a las 2.000 UTM, y un 69% fueron de un costo total inferior a las 10.000 UTM.

El contexto de mayor descentralización, con autoridades regionales electas mediante votación directa y con una serie de competencias que gradualmente serán traspasadas desde el nivel central a los gobiernos regionales, impone una serie de desafíos a la gestión presupuestaria de los gobiernos regionales y al rol del Gobierno Central en este nuevo escenario. A continuación se describen algunos de ellos:

a) Recursos regionales y coherencia con el marco que guía la política fiscal nacional

En un escenario donde el órgano ejecutivo del gobierno regional será electo directamente a través de votación popular, la negociación con el poder Ejecutivo por recursos para la región probablemente será algo más compleja que en la actualidad, donde el Intendente de la región es designado por el Presidente de la República. Para reducir los espacios de discrecionalidad se debería avanzar hacia criterios o fórmulas mediante las cuales se determinen tanto los montos globales de los recursos que serán destinados a los gobiernos regionales, así como su distribución entre las regiones.

De la misma forma, se debería avanzar hacia fórmulas claras que determinen la variación anual de las diversas fuentes de recursos de las regiones. Ante la presión creciente para financiar nuevos gastos con el presupuesto nacional, y con ingresos que no se expanden a la misma velocidad, fórmulas claras respecto de expansiones de recursos destinados a las regiones ayudaría a reducir eventuales conflictos que pueden surgir entre las autoridades del nivel central y las regionales ante peticiones de mayores transferencias. En forma similar, mecanismos claros y transparentes ayudarían a evitar reducciones arbitrarias de recursos hacia las regiones por parte de nivel central.

No obstante, toda innovación que se desarrolle en materia presupuestaria de los gobiernos regionales, debe ser consistente con el marco del Balance Estructural que guía la política fiscal de Chile desde 2001¹. La aplicación de la regla de Balance Estructural ha permitido la acción contracíclica de la política fiscal, aumentar el ahorro público durante los ciclos económicos expansivos, aumentar la credibilidad del Fisco como emisor de deuda y resguardar la competitividad del sector exportador al sostener un tipo de cambio real más competitivo en períodos de auge en los precios de los *commodities* y en períodos de expansión del producto sobre el potencial². Por ello la importancia que los avances en descentralización no pongan en peligro la disciplina fiscal que ha caracterizado a nuestro país.

b) Financiamiento adecuado de las competencias a ser transferidas a los gobiernos regionales

En un contexto donde actualmente dichas competencias son ejercidas en ministerios o servicios, con un financiamiento determinado en gran parte por componentes históricos, surge el desafío para el nivel central de determinar una adecuada correspondencia entre las responsabilidades de gasto que asumirán las regiones y los recursos que les serán transferidos para financiar dichas competencias.

El esfuerzo a realizar debería estar orientado a desarrollar fórmulas claras que establezcan las magnitudes de recursos que serán transferidos por este concepto, las cuales no solo permitirán minimizar la discrecionalidad, sino que aportarán transparencia a un proceso que está diseñado para ser asimétrico entre las distintas regiones. Asimismo, las fórmulas deberían considerar mecanismos para determinar si corresponde incrementar los recursos en el tiempo y la magnitud de dicha expansión.

La complejidad en esta materia será arribar a algoritmos que estipulen de forma correcta los recursos requeridos para financiar funciones en ámbitos tan distintos como son el ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas y desarrollo social y cultural, y que serán llevadas a cabo en condiciones particulares de cada región.

En este sentido, subestimaciones de los recursos requeridos conllevaría a que las regiones tengan que complementar con recursos destinados a otros fines el financiamiento de sus nuevas competencias.

1 Marcel et al. (2001), Larraín et al. (2011),

2 Rodríguez et al (2006), Velasco et al. (2010)

Por otra parte, sobrestimaciones implican ineficiencia en el uso de recursos públicos, en el sentido que recursos que podrían ser utilizados para otros fines están siendo destinados a gastos que ya estarían financiados.

c) Cooperación y coordinación entre el Gobierno Central y los gobiernos regionales

El tránsito hacia gobiernos regionales con autoridades electas impone un desafío relacionado a la capacidad de coordinar las acciones del gobierno regional con el resto de la administración del Estado. En consecuencia, se deberían desarrollar instrumentos que fortalezcan la cooperación entre ambos niveles de gobierno, los cuales deberían establecer objetivos de política comunes, fomentar la sinergia en la inversión pública y evitar duplicidades de tareas.

Para que estos mecanismos de coordinación sean efectivos se debe generar incentivos que aseguren la cooperación de ambas partes, y que asimismo eviten comportamientos oportunistas en alguna de las partes. Los instrumentos de cooperación entre gobiernos regionales y el nivel central deberían establecer con claridad las responsabilidades de cada uno y los recursos involucrados en las distintas actividades o proyectos comprometidos.

d) Cooperación y coordinación entre gobiernos regionales

El aumento progresivo en la autonomía del gasto regional tiene un gran desafío vinculado a la necesidad de fomentar la cooperación entre gobiernos regionales. Es necesario asegurar que las mayores facultades en términos de gestión presupuestaria generen un proceso de cooperación entre gobiernos regionales y no de competencia por obtener recursos y/o proyectos. Aumentar los niveles de autonomía política y presupuestaria en los gobiernos regionales puede incentivar la competencia por recursos y proyectos por parte de las unidades regionales, alejándose de lo que podría ser el óptimo social.

El proceso de descentralización debe resguardar el principio de cooperación entre las diferentes unidades territoriales, evitando dinámicas competitivas que lleven a equilibrios ineficientes desde el punto de vista social. En esta tarea es determinante el rol que pueda tener el Gobierno Central como garante del bienestar total. La capacidad de planificación del Gobierno Central debe resguardar la equidad entre los territorios y debe generar los incentivos necesarios para que se fomente la cooperación entre las regiones.

e) Transparencia y rendición de cuentas

Para asegurar el correcto uso de los recursos públicos es relevante impulsar medidas de transparencia y de rendición de cuentas por parte de los gobiernos regionales. Es importante que la información presupuestaria respecto de recursos asignados, así como los niveles de ejecución, estén a disposición de la ciudadanía en forma oportuna y clara.

Asimismo, los gobiernos regionales deberían dar a conocer el destino de los recursos, más allá de las exigencias impuestas por las glosas presupuestarias, dando cuentas del estado de los proyectos de inversión, sus montos involucrados, plazos de ejecución, entre otros, permitiendo a los ciudadanos fiscalizar el correcto avance de los proyectos y también verificar si los recursos están siendo asignados a las áreas prioritarias de la región.

f) Evaluación de las inversiones

El Sistema Nacional de Inversiones constituye un pilar fundamental en el uso eficiente de los recursos públicos destinados a inversión, donde la evaluación técnico-económica aplicada a las diferentes opciones de inversión proporciona insumos relevantes al momento de asignar los recursos. En consecuencia, ante un escenario de mayor descentralización, las inversiones de los gobiernos regionales deberían continuar evaluándose con este sistema.

El desafío en esta área radica en incorporar en la metodología elementos que permitan evaluar los proyectos en un contexto donde las estrategias regionales de desarrollo tendrán mayor relevancia como instrumentos de planificación regional. Sería deseable que la metodología de evaluación pudiera tomar en consideración la coherencia de los proyectos con la estrategia de desarrollo que se ha planteado la región. Así como también poder evaluar la rentabilidad social de algunos proyectos en su conjunto, y no en forma independiente para cada uno de ellos, permitiendo capturar complementariedad y sinergias entre ellos.

Un segundo desafío que se podría abordar dice relación con la actual norma de excepción para el proceso de evaluación de proyectos, la cual exceptúa del procedimiento de evaluación a aquellas iniciativas menores a 2.000 UTM que sean ejecutadas por municipios, vía glosa de la Ley de Presupuestos. Si bien la justificación de esta excepción radica en la necesidad de contar con mecanismos de asignación expeditos al momento de destinar recursos a pequeños proyectos de inversión, hay que reconocer también que la ausencia de evaluación técnica incrementa el riesgo que los recursos de inversión regional sean capturados por parte de grupos de interés, orientándolos muchas veces hacia inversiones ineficientes.

Los datos analizados muestran que la excepción incluida en la Ley de Presupuestos se ha convertido en una de las normas generales en el uso de recursos. Así, parece necesario limitar el uso del mecanismo de excepción de la evaluación a un porcentaje determinado del total de recursos asignados por los gobiernos regionales. Este tipo de restricción limitaría el sesgo favorable hacia la ejecución de recursos en pequeños proyectos y limitaría el riesgo de captura.

g) Transferencias Condicionadas para convergencia

El modelo de descentralización del país debe resguardar el desarrollo equitativo de los diferentes territorios. Cualquier proceso de descentralización conlleva una natural diferenciación en las decisiones de política y, por consecuencia, diferentes resultados en términos sociales, políticos y económicos. En particular, se debe asegurar que aquellos territorios rezagados en materia de desarrollo social y económico puedan converger a los niveles de bienestar social del resto del país.

La creación de instrumentos que permitan resguardar el desarrollo equitativo de los territorios, tanto a nivel interregional como intrarregional, será determinante en la capacidad de mantener niveles de desarrollo armónicos entre todas las regiones. De esta manera se hace necesario contar con instrumentos que tengan como objetivo asegurar y garantizar una distribución homogénea de la inversión pública en el territorio, fortaleciendo aquellas regiones que muestren brechas en sus capacidades. Este tipo de instrumentos debería transferir recursos a los gobiernos regionales de forma condicionada asegurando el financiamiento de acciones que ayuden a cerrar las brechas de desarrollo identificadas.

La creación de estos instrumentos implica abarcar una serie de complejidades como la selección de los indicadores que determinaran la brecha, los horizontes temporales sobre los cuales se trabajará, así como el nivel de restricciones que se impone al uso de los recursos.

BIBLIOGRAFÍA

- Artana, D. (2007). Are Latin-American countries decentralized?. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Working Paper No. 92.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). La Alternativa Local: Descentralización y desarrollo económico. Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl Editores.
- Bodman, P. & Hogde, A. (2010). What Drives Fiscal Decentralisation? Further Assessing the Role of Income. *Fiscal Studies*, Vol. 31(3), 373-404.
- Chile. Decreto N° 132 del Ministerio del Interior que aprueba procedimientos de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Biblioteca del Congreso Nacional, 2007.
- Chile. DFL N°1 del Ministerio del Interior que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Biblioteca del Congreso Nacional, 2005.
- Chile. Normas, instrucciones y procedimientos para el proceso de inversión pública del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Hacienda. Biblioteca del Congreso Nacional, 2017.
- De la Cruz, R. (2010). Descentralización y desarrollo local en América Latina, en “La Alternativa Local: Descentralización y desarrollo económico”. Banco Interamericano de Desarrollo, 41-59.
- Larraín, F.; Costa, R.; Cerda, R.; Villena, M. & Tomaselli, A. (2011). Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile. *Estudios de Finanzas Públicas*, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.
- Marcel, M. (2010). Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena, en *La Alternativa Local: Descentralización y desarrollo económico*. Banco Interamericano de Desarrollo, 61-85.
- Marcel M.; Tokman, M.; Valdés, R. & Benavides, P. (2001). Balance Estructural del Gobierno Central, Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000. Serie de Estudios de Finanzas Públicas N°1, Dipres, Ministerio de Hacienda, Chile.
- OCDE/Korea Institute of Public Finance (2013). Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies. *OECD Fiscal Federalism Studies*, OECD Publishing.
- OCDE (2013). Fiscal Federalism and its impact on economic activity, public investment and the performance of educational systems. Economic Department, Working Paper No. 1051.
- PNUD (1999). Decentralization: A sampling of definitions. Joint UNDP-Government of Germany Evaluation of the UNDP Role in Decentralization and Local Governance. Working Paper.
- Porcelli, F. (2009). Fiscal Decentralisation and efficiency of government: A brief literature review. Department of Economics, University of Warwick (UK).

- Rodríguez J.; Tokman C. & Vega, A. (2006). Política del Balance Estructural: Resultados y Desafíos tras Seis Años de Aplicación en Chile. Estudios de Finanzas Públicas N°7, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.
- Serrano, C. & Fernández, I (2005). Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina. Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano del Desarrollo.
- Sow, M. & Razafimahefa, I. (2015). Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery. International Monetary Fund, Working Paper No. 15/59.
- Ter-Minassian, T. (2007). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? OECD Journal on Budgeting , Vol. 6(3).
- Velasco, A.; Arenas, A.; Rodríguez, J.; Jorrat, M. & Gamboni, C. (2010). El enfoque de balance estructural en la política fiscal en Chile: resultados, metodología y aplicación al período 2006-2009. Estudios de Finanzas Públicas N°15, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.



Dirección de
Presupuestos

Gobierno de Chile