CENTRO DE
POLÍTICAS
PÚBLICAS UC

INFORME REGIONAL FINAL

ESTUDIO DESCENTRALIZACION REGIONAL Y MUNICIPAL

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

ENERO 2011

I. INDICE

I. INDICE 2

II. RESUMEN EJECUTIVO 4

III. COMPRENSIÓN DEL PROBLEMA 14

IV. OBJETIVOS DEL ESTUDIO 17

V. PRODUCTOS DEL ESTUDIO 18

VI. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO 19

VII. MODELO DE RECURSOS DE DECISIÓN REGIONAL: ANTECEDENTES TEÓRICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN 25

1. Parques y áreas protegidas 42
2. Fortalecimiento Institucional 42
3. Fomento productivo 42
4. Empleabilidad 43
5. Innovación y Emprendimiento 43
6. Vivienda y equipamiento comunitario 43
7. Servicios sociales 43
8. Salud 43
9. Educación y cultura 43
10. Conectividad 44

VIII. RECURSOS DE INVERSIÓN DESCENTRALIZABLES 48

1. Recursos de inversión del Ministerio de Obras Públicas 52
2. Recursos de Inversión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo 54
3. Recursos de Inversión del Ministerio del Interior 56

IX. RECURSOS DE EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y SERVICIOS DESCENTRALIZABLES 59

X. DEFINICIÓN DE PRESUPUESTO REGIONAL 69

XI. DEFINICIÓN DE RECURSOS DE DECISIÓN REGIONAL 75

A. ANTECEDENTES 75
B. REFORMULACIÓN DEL CONCEPTO DE INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL 82
C. RESULTADOS 97

XII. CÓMO AVANZAR EN DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: DESAFÍOS Y NUDOS CRÍTICOS 102

XIII. PROPUESTA DE MODIFICACIONES LEGALES Y/O GLOSAS PRESUPUESTARIAS 125

A. IDEAS RELEVANTES SOBRE EL PRESUPUESTO DE LA NACIÓN. 125
B. MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN DE TRANSFERENCIAS. 128

XIV. RECOMENDACIONES 135
XV. CONCLUSIONES 137
XVI. GLOSARIO 144
XVII. BIBLIOGRAFÍA 145
XVIII. ANEXOS 149
A. ANEXO 1: Atribuciones de los principales actores de la región. 149
B. ANEXO 2: Listado de entrevistados. 154
C. ANEXO 3: Guión Temático Entrevistas. 155
D. ANEXO 4: Tarjetas para entrevistas a expertos. 158
E. ANEXO 5: Operacionalización de la entrevistas. 160
F. ANEXO 6: Programas del MOP que no se considerarán en el análisis de programas y servicios. 162
G. ANEXO 7: Análisis de glosas donde se hace alusión directa a los Gobiernos Regionales. 163
H. ANEXO 8: Listado de RDR factibles de descentralizar a los Gobiernos Regionales, según categorías analítica 171
I. ANEXO 9: Reseña de Dictámenes de interés en materia de Ley de Presupuesto y Glosas. 174
J. ANEXO 10: Ley N° 20.390 - Reforma Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. 180
K. ANEXO 11: Listado de Proyectos de Inversión del MINVU 187

II. RESUMEN EJECUTIVO

La descentralización en nuestro país ha sido un proceso paulatino durante las últimas dos décadas. Actualmente, la región tiene una baja participación en la decisión de los recursos que el Estado invierte en su territorio, la que está circunscrita principalmente al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Reforzando lo anterior se tiene que la definición de presupuesto regional actualmente se encuentra poco clara, la cual se basa principalmente en una definición de presupuesto de los Gobiernos Regionales. Es por lo anterior que este estudio propone avanzar en la descentralización fiscal del país en distinto ámbitos:

1. Proponiendo una definición de presupuesto regional, basada en el marco legal, la literatura existente y la opinión experta;
2. Revisando los recursos asignados a programas, servicios y proyectos de inversión que su decisión podría hoy descentralizarse, pasando por la aprobación de los Consejos Regionales;
3. Proponiendo mecanismos de traspaso de los programas, servicios y recursos de inversión del punto anterior;
4. Midiendo el nivel de descentralización fiscal, a través de un índice de "Recursos de Decisión Regional", donde se cuantifiquen los recursos que sean de aprobación regional;
5. Distinguiendo los mecanismos legales idóneos y requeridos para que esta propuesta se concrete.

1. En relación a la definición de presupuesto regional:

Se propone la siguiente definición de presupuesto regional: *"Se entiende como presupuesto regional todos aquellos recursos (inversión, programas y servicios) que son asignados a una región o a un territorio mayor a una comuna, que son de decisión de la región, es decir, que pasan por la aprobación del CORE. Ello contempla los ingresos propios de cada región, el presupuesto del GORE más: Provisiones, convenios de programación,*

IRAL, ISAR y aquellos recursos sectoriales que son de decisión del CORE y que poseen expresión territorial".

La definición del Presupuesto Regional corresponde a una conceptualización de tipo funcional que identifica componentes básicos, así como también rol de actores políticos.

El contar con un Presupuesto Regional resuelve algunos de los nudos críticos, pues permite realizar estimaciones de gastos, facilita la construcción del presupuesto y el diseño de herramientas de evaluación de gastos, favorece la coherencia entre el diseño de las estrategias de desarrollo y las proyecciones de inversión en el territorio, entre otras cosas.

Se destaca el rol protagónico de los CORE´s, ya que se les identifica como tomadores de decisión, dándoles mayor participación en la asignación de recursos (inversión, programas y servicios).

Al otorgar al CORE mayor participación en la decisión, se da cumplimiento al principio de correspondencia. Esto implica mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.

2. En relación a los programas, servicios y proyectos de inversión descentralizables:

Para este caso se tomaron en consideración el total de recursos destinados a inversión, programas y servicios, y se excluyeron los recursos relacionados a:

- Funciones generales como defensa, justicia, seguridad pública, comercio internacional, relaciones exteriores, inmigración, entre otras, las que deben mantenerse **centralizadas**.
- Por criterio de eficiencia asignativa se dejaron fuera los **bienes públicos nacionales** (recursos que son de interés nacional y su impacto trasciende a una región).
- El último criterio de focalización es la función de **estabilización** (Política monetaria, dinero, banca; política fiscal, entre otros).

De los recursos restantes (potenciales a ser descentralizados) de **programas y servicios** se propone un clasificador funcional con 10 categorías que asigna para cada categoría el nivel al cual se recomienda descentralizar (regional o comunal).

La descentralización de la decisión fiscal de programas y servicios se realizó según categorías de análisis en un universo de 180[1] programas y servicios.

De la revisión de la literatura y las entrevistas con los expertos, los recursos descentralizables o de decisión subnacional se definen como todos aquellos **programas o recursos** que pertenezcan a la función **asignación** cuyos beneficios sean apropiados a nivel regional/comunal y que **no presenten economías de escala.** Para identificar estos recursos se realizó la siguiente evaluación:

1. ¿Pertenece a la función asignación? (¿El objetivo del programa o proyecto constituye una falla de mercado?)
2. ¿Beneficios concentrados a nivel nacional, regional o comunal?
3. ¿Su provisión presenta economías de escala?

A partir de lo anterior, se obtuvo un total de 73 programas y servicios donde se propone que la región tome la decisión sobre los recursos. Esto de un total de M$ 379.992.386 (Ley de presupuesto año 2010).

Del total de los programas y servicios destacan los clasificados como Fomento Productivo, en cantidad (30 de 73) y en monto de recursos (M$ 192.196.909, que representa un 51% del total de recursos sobre los que decidiría la región). Es por esto que un programa y servicio nuevo clasificado como de Fomento Productivo es susceptible a ser descentralizado fiscalmente.

Se propone que la descentralización de programas se realice en regiones piloto de manera paulatina. Es decir, seleccionar una zona para llevar a cabo una experiencia inicial en base a criterios centrados en el perfil de la región y la capacidad de gestión y autonomía del GORE.

[1] La diferencia en el número de programas con el informe municipal se da por dos programas de MIDEPLAN ejecutados por FONADIS que presupuestariamente están contenidos en la "Integración Social de las personas con Discapacidad".

Hoy los GORE´s presentan una gama de oportunidades en relación a la gestión y administración de recursos, pudiendo establecer alianzas con los gobiernos locales para lineamientos comunes en vías al desarrollo de los territorios.

El CORE o GORE debiera participar del proceso de asignación de recursos que los sectores (ministerios) presupuestan invertir en dicho territorio. Esto además genera efectos sobre la evaluación del gasto, pues una vez que se involucra el CORE en la asignación, deben generarse automáticamente las herramientas de monitoreo y evaluación del gastos sectorial en el región.

La transferencia de servicios y programas en cuanto a la toma de decisiones es una ventaja para avanzar en los procesos de descentralización en la medida que le otorga al CORE un mayor protagonismo en la asignación de los recursos.

Sobre recursos de inversión

Para el caso de los recursos de inversión, se tiene un total de M$ 2.089.253.013, el que corresponde al total del Subtítulo 31 de la Ley de presupuesto año 2010. De este total se tiene que un 60% corresponde al Ministerio de Obras Públicas, un 11% al Ministerio de Vivienda y Urbanismo; un 11% al Ministerio del Interior y el 18% restante se divide entre los demás ministerios.

Para el caso del MOP, no serán descentralizados los proyectos que no sean atribuibles a una región; ni los que sean bienes públicos nacionales (por ejemplo, proyectos o estudios relativos a Aeropuertos, Concesiones, entre otros). Tampoco se considerarán los proyectos de conservación. Del total de los recursos 19% ya se encuentra descentralizado a través de convenios de programación y los proyectos de agua portable rural. En conclusión, un total de M$ 291.302.415 son los recursos de proyectos de inversión del MOP que son descentralizables fiscalmente.

A su vez el MINVU, se observa que dentro de las Iniciativas de Inversión existen componentes que son manejados fuertemente a nivel central. Sin embargo, los recursos de Inversión realizados por los SERVIU son altamente descentralizables. Por criterios de

eficiencia asignativa, es preferente que el CORE tome las decisiones respecto a la inversión regional realizada por cada SERVIU. Lo que representa un total de M$ 138.567.483.

Por último, los recursos de inversión del Ministerio del Interior son en un 98% recursos de inversión de las regiones, es decir, ya se encuentran descentralizados.

A modo de recomendación, la identificación de la inversión según partidas y tipo de gasto facilita el diseño de mecanismos de transferencias. Por otro lado, se sugiere que los recursos de inversión sean descentralizados gradualmente[2]. Esta transferencia es de alta complejidad, por lo que requiere capacitación previa para la planta profesional del GORE´s. Para el caso de ministerios de alta complejidad (MOP y otros) se propone una descentralización por secciones partiendo por divisiones o servicios que hoy utilizan alguna modalidad de delegación o transferencias indirectas. El proceso de descentralización fiscal se debe iniciar con ministerios que han operado históricamente con grados de desconcentración y que hoy poseen un presupuesto regionalizable como es el caso del MINVU[3]. Se deben fortalecer y consolidar convenios de programación como mecanismos de descentralización en base a la lógica de incentivos y sanciones[4].

3. Sobre los mecanismos de traspaso

Específicamente en relación a los mecanismos de traspaso, se proponen tres tipos de mecanismos:

1. **Devolución:** En el caso de las regiones con mayor capacidad institucional del GORE se puede realizar una devolución de manera que sea su responsabilidad implementar los programas y servicios en aquellos ámbitos prioritarios para ellos. Esta devolución implica transferir a través del FNDR los fondos que los Ministerios

[2] Lo que implica mantener centralizados los recursos del subtítulo 31 ítem 01 y avanzar paulatinamente con las iniciativas de inversión de los ítems 02 y 03 que no consideren bienes públicos nacionales, ni economías de escala.

[3] Otro caso que opera en esta forma sería el Ministerio de Salud pero que no fue analizado en este estudio.

[4] Hay que regular y realizar un control de gestión a los sectores así como también a los GORE´s. Se sugiere que la contraloría lo considere un incumplimiento de funciones por parte de la autoridad de ostenta el cargo, el no incluir en el presupuesto anual lo compromiso adquiridas. Regular la firma de convenios en base a periodo de gobierno presidencial o del CORE, de manera que se transforme en compromisos de gestión presidencial o regional.

o sectores han destinados a estos programas a nivel regional. Lo que además implicaría incluir la categoría relacionada al tema del programa o servicio dentro del FNDR.

Lo anterior va en la línea de visualizar el FNDR como un fondo de promoción a la inversión para proyectos estratégicos. Eso implica discriminar entre aquellos proyectos de envergadura regional o intercomunal que efectivamente deben ser financiados por el FNDR y separarlos de aquellos proyectos comunales que hoy saturan el FNDR. Lo que al mismo tiempo ha hecho que paulatinamente se transforme en un medio para suplir el déficit presupuestario de las comunas en materia de inversión.

En caso de no incrementar el FNDR en la línea propuesta se propone un fondo que se usaría como un instrumento que estimule la inversión en sectores estratégicos del Estado y las regiones. Los aspectos sobre los cuales se puede definir indicadores incluyen los insumos utilizados para la prestación del servicio, las actividades o procesos involucrados en ésta, así como los resultados generados y el impacto en el largo plazo.

2. **Delegación: "Recursos sectoriales de decisión regional",** se implementa a través de una transferencia en bloque, la que estaría condicionada por el sector (Servicio o Ministerio respectivo), pero dando mayor flexibilidad y protagonismo al CORE, permitiendo modificar la operación o metodología del programa para adaptarla a la heterogeneidad regional.

   Para un óptimo funcionamiento de esta modalidad no basta con aseguran un ingreso mínimo, sino que también se debe regular el gasto mínimo en servicios específicos. De este modo, se evita cualquier reducción de los recursos que eran utilizados en el sector al que corresponde la transferencia y su desvío a otros fines (hacia otros gastos o incluso la disminución de los ingresos generados localmente por la recaudación).

Por ejemplo, una transferencia en bloque es aquella que se encuentra destinada al gasto en algún tópico general, como pueden ser salud y educación, sin la imposición de otras restricciones. En este marco, una fortaleza de la transferencia en bloque es que permite la competencia entre sectores (en función de sus propias prioridades e intereses) para la asignación de los recursos al interior de la instancia subnacional.

3. **Desconcentración: "Recursos de Asignación local"** el cual operará en base a la asignación de recursos por proyecto. Los objetivos de la transferencia pueden ser alcanzados más eficientemente mediante una transferencia condicional o con la aplicación de mandatos de gasto. Así, en las transferencias categóricas o condicionales, el gobierno central especifica los propósitos para los cuales el receptor puede usar los fondos (como en un servicio, programa o actividades predeterminadas o para ser utilizadas en gasto corriente o gasto de capital). En ese sentido, las transferencias categóricas limitan la discrecionalidad del receptor y buscan asegurar que el gasto en la categoría especificada sea como mínimo el monto transferido desde el gobierno central. Una dificultad de las transferencias condicionales es que requieren una supervisión más estricta y la generación de mayor información, con el fin de asegurar que efectivamente se utilizan los recursos de acuerdo a los condicionamientos establecidos por ello se propone el PROPIR como mecanismo de seguimiento y evaluación del gasto.

A su vez, para los recursos de inversión, como se expuso anteriormente, se deben fortalecer y consolidar convenios de programación como mecanismos de descentralización.

4. Sobre la medición de los recursos de decisión regional

Se realizó un análisis y se estudió el concepto de Inversión de Decisión Regional utilizado históricamente. A su vez se realizó una comparación con instrumento IPE de

MIDEPLAN. El diagnóstico de ambos instrumentos y de las técnicas cualitativas y cuantitativas para el análisis de la información reflejó que ambos índices no podían utilizarse como medición base para la decisión de recursos regionales, por lo que se realizó un análisis de la literatura y experiencia internacional. A partir de todo lo anterior se reformuló el concepto de IDR basado en:

- Los tipos de transferencias a los gobiernos subnacionales, a fin de estructurar y categorizar el nivel de autonomía de cada una de las decisiones de inversión.
- Análisis de glosas específicas de la Ley de Presupuestos de acuerdo al nivel de participación decisoria de los GORE.
- Incorporación de recursos regionalizados que no necesariamente pertenecen a Inversión, pero que son objeto de las decisiones de los GORE.

De lo anterior se construyó el nuevo concepto de "Recursos de Decisión Regional, RDR": *"Todos aquellos instrumentos financieros que requieren la aprobación del Consejo Regional para la asignación específica de financiamiento a Iniciativas de Inversión, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital. De esta manera, se componen como instrumentos de RDR tanto los recursos presupuestarios de los Gobiernos Regionales, como los recursos ministeriales centrales sobre los cuales se requiere una decisión del Consejo Regional para ser llevada a cabo".*

Es decir, actualmente, la RDR corresponde a:

RDR_{base} = Inversión Pública Distribuída + Provisiones + ISAR + IRAL + Convenios de Programación

Este caso base permite medir numéricamente este índice con la decisión regional que existe actualmente, el cual es de 18% para el año 2010.

A su vez, la nueva RDR, que incorpora los programas, servicios y recursos de inversión expuestos anteriormente corresponde a:

$RDR_{propuesta}$ = RDR_{base} + Recursos de Programas y Servicios + Recursos de Inversión

Si se ejecutaran las recomendaciones de descentralizar la decisión respectos de los programas, servicios y recursos de inversión el índice crecería de 18% a 31%,

correspondiendo un incremento de 13 puntos; siendo 6 de ellos por programas y servicios, y 7 puntos por los recursos de inversión.

Este indicador se propone que sea calculado antes de la ejecución presupuestaria, ya que así se transforma en una herramienta de gestión para los Gobiernos Regionales, la que pueden monitorear durante el año. Es así como también puede evaluarse una vez ejecutado el presupuesto del año, y puede compararse con lo presupuestado. Esto permitirá tomar acciones que corrijan las diferencias el año entrante.

Este índice propuesto se basa principalmente en la Ley de Presupuesto. Este insumo de información permite construir una serie de tiempo, dado lo robusto y consistente del mismo.

5. Sobre los mecanismos legales

De lo anterior surge la necesidad de concretar la propuesta mediante un mecanismo legal. A partir de la revisión de literatura y de la experiencia chilena, se encuentra que la Ley de presupuesto es el espacio en que resulta más factible la implementación de estos cambios. Las características que la hacen susceptible a esto son que:

- No modifica las normas sustantivas que contemplan las leyes de fondo,
- Tiene su propia caducidad (un año),
- Requiere sólo de quórum simple, salvo excepciones.

Específicamente el medio de plasmar estos cambios dentro de la ley de presupuestos son las glosas presupuestarias, las que son acciones, requerimientos o condicionantes que determinan la forma o modalidad de ejecución de ciertos programas o proyectos. Estas pueden ser introducidas a iniciativa del propio Ejecutivo (Dirección de Presupuestos), o bien, a instancias de los parlamentarios, durante la discusión en la Comisión Mixta de Presupuesto y Subcomisiones.

Sin embargo, el caso del mecanismo de traspaso de **devolución**, sería mediante la vía de modificación legal. Dicha transferencia se establecerá a nivel de una Ley sustantiva,

y tendrá un carácter permanente, incorporándose al menú de competencias y atribuciones del órgano o entidad beneficiaria. El recurrir a la modificación legal, se explica porque la transferencia pretende tener alcances que superen la temporalidad anual que conllevaría una acción equivalente a nivel de la Ley de Presupuesto, vía glosa. Cabe destacar que la transferencia vía Modificación Legal implica por tanto una decisión política sustantiva.

III. COMPRENSIÓN DEL PROBLEMA

El presente estudio tiene su origen en los requerimientos emanados tanto de cuerpos legales de aprobación reciente como de las nuevas metas definidas en el programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera. A continuación se presentan brevemente algunos de los elementos que fundamentan la necesidad de ahondar en diversas materias de orden regional y municipal en el marco de la "revolución descentralizadora" anunciada por el Presidente de la República en el discurso del 21 de mayo pasado.

La ley Nº 20.390 (D.O. 28.10.2009) que reforma la Constitución Política de la República en materia de gobierno y administración regional incorpora un nuevo elemento en materia de descentralización fiscal, el que se denomina "Presupuesto de la Región".

Sumado a lo anterior, en la actualidad existen diversas formas de medir por parte de las reparticiones de gobierno (SUBDERE, MIDEPLAN, DIPRES) los recursos de decisión regional generalmente denominados como Inversión de Decisión Regional (IDR).

Actualmente, el programa de gobierno se ha definido como meta aumentar sustantivamente los recursos de decisión regional, señalando expresamente que: "Un porcentaje mayoritario de la inversión pública será de decisión regional", así como: "el 100% de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) serán entregados a regiones en la Ley de Presupuestos". Desde este punto de visto se puede deducir, que se pretende impulsar procesos de descentralización.

La descentralización desde dicha perspectiva emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar situaciones de crisis, sino como una forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público.

La literatura especializada sobre el tema (CEPAL, 1993; Insunza, 1996; Mardones, 2008; Valenzuela, 2008) plantea que la descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la competitividad: sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir. Y tan importante como esto, la descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal: (i) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, (ii) la descongestión de la administración pública y (iii) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

La descentralización además permite promover la estabilidad política y el desarrollo económico, siempre que se coordinen cuidadosamente las transferencias de recursos y se definan con claridad las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Los nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.

Por ello es interesante analizar las funciones y los recursos asignados a los gobiernos subnacionales.

El Protocolo de Acuerdo para la aprobación de la ley de Presupuestos 2010 estableció que: “la Dirección de Presupuestos y la Subsecretaría de Desarrollo Regional analizarán una propuesta para perfeccionar la presentación del presupuesto de los Gobiernos Regionales”.

Finalmente, la ejecución de políticas sectoriales a través de los municipios es una práctica cada vez más recurrente. Por lo que los municipios han demandado permanentemente la necesidad de contar con recursos adicionales (costos de agencia) para poder ejecutar estos programas de definición sectorial. El artículo 5 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades indica que “Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo”. Así

mismo, reportes anteriores de SUBDERE (2007) y del Consorcio de Reforma del Estado (2009) destacan la necesidad de ordenar los mecanismos de acuerdo entre los niveles locales y nacionales, mejorando los mecanismos de rendición de cuentas sobre resultados y recursos y estableciendo mayor énfasis en las responsabilidades que asume cada institución para la ejecución de un programa.

IV. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Objetivo General

La finalidad de este estudio es contar con una propuesta que sirva de base para definir el concepto de presupuesto regional en base a los marcos legales vigentes en conjunto con el estudio y análisis de la ley de presupuesto que permita identificar los programas de inversión o de otra naturaleza que producto de su aplicación puedan ser sujeto de su regionalización o municipalización identificando, para un grupo acotado de ellos, los costos de agenciamiento. En este mismo marco se incluye también proponer una definición sobre el concepto de inversión de decisión regional.

Objetivos Específicos

- Revisar y sistematizar los antecedentes bibliográficos (fuente secundaria) respecto a los conceptos de presupuesto regional e inversión de decisión regional diferenciándolos de la inversión sectorial cuyo gasto se represente en la región o comuna.

- Revisar y analizar los cuerpos legales existentes en los cuales se establecen los ingresos y gastos de los distintos órganos descentralizados de la administración así como también la ley de presupuestos del sector público.

- Realizar propuestas de acuerdo a la normativa vigente y si correspondiera proponer las modificaciones necesarias.

V. PRODUCTOS DEL ESTUDIO

Para el cumplimiento de los objetivos anteriormente señalados se llevarán a cabo los siguientes productos:

b) Identificar qué recursos de inversión son efectivamente descentralizables, entendiendo por descentralizable que su área de influencia sea atribuible a una región y mayor que una comuna, donde existe una decisión de nivel regional.

c) Identificar qué recursos de ejecución de programas y servicios públicos son descentralizables, bajo la misma definición anterior.

d) Realizar, en base a lo anterior, una propuesta de definición de presupuesto regional, que sirva de base para la discusión posterior sobre las atribuciones de los distintos niveles de gobierno sobre él (regional y nacional).

e) Proponer una definición de recursos de decisión regional que incorpore inversión y la provisión de bienes y servicios públicos, hoy exclusivamente agregados sectorialmente y sin distribución territorial para la ley de presupuesto. Proponer mecanismos para alcanzar las metas del programa de gobierno en la materia.

f) Proponer las modificaciones legales y/o glosas presupuestarias con los mecanismos e instrumentos para la construcción de un presupuesto regional.

VI. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Previo a la definición de la metodología se presentan a continuación algunos conceptos clave que ayudan a su comprensión y que son utilizados a lo largo del estudio.

Descentralización se define como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales o regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios como en el caso de Chile. Todo proceso de descentralización debe considerar como elementos constitutivos las siguientes dimensiones: (1) **descentralización política**, que apunta a la capacidad real que tienen los ciudadanos de un territorio de hacer un escrutinio de la gestión que realizan las autoridades locales. Tradicionalmente, la forma de medición de este aspecto es considerando los sistemas de elección, canales de participación abierta con los ciudadanos, presupuestos participativos y otros. (2) **descentralización adminis**trativa, que refiere a la autonomía de gestión que tienen los gobiernos subnacionales para cumplir con las funciones que la ley les asigna. Algunos aspectos que tradicionalmente se consideran para medir este ámbito son la capacidad de gestionar los recursos humanos a nivel de nombramientos, asignación de responsabilidades, modificaciones en la estructura del personal. También se consideran aspectos tales como autonomía decisional respecto a la forma de abordar responsabilidades y tareas y (3) **descentralización fiscal**, que se refiere a la forma en que se asignan los recursos entre los distintos niveles de gobierno subnacional para lograr optimizar el bienestar social. Los ingresos y los gastos son los principales componentes de la actividad fiscal. Por lo tanto, es importante analizar cómo es la distribución relativa de los ingresos y gastos públicos entre los distintos niveles de gobiernos subnacionales con respecto al gobierno central. Para efectos de este estudio sólo se limitará al análisis de los recursos desde de la perspectiva de la descentralización fiscal, haciendo referencia a los aspectos administrativos estrictamente vinculados a aquellos casos en que el posible traspaso así lo amerite.

La metodología llevada a cabo en este estudio se compone de las siguientes actividades:

1. Revisión de la literatura pertinente. A través de la revisión de la literatura Económica y de Finanzas Públicas se desarrolló un marco teórico de Descentralización en base al cual fue posible definir el concepto de recursos descentralizables o de decisión regional y aplicarlo a la realidad regional de Chile. Específicamente, a través de esta actividad se buscó responder a la preguntas Por qué, Cómo y Qué descentralizar? Cabe destacar que el objetivo de esta actividad no fue formular un marco teórico exhaustivo sobre descentralización fiscal sino más bien determinar los fundamentos teóricos que permitan la realización de los productos comprometidos. Además, en base a este marco teórico fue posible definir los criterios en base a los cuales se identificaron los recursos de inversión y de ejecución de programas y servicios públicos que son descentralizables.

Finalmente se analizó la asignación actual de las funciones de los gobiernos subnacionales. Para realizar esta actividad se utilizaron estudios y publicaciones sobre la materia, así como también un catastro de los principales programas de manera que la propuesta de tipificación sea lo más ajustada posible a la realidad.

2. Entrevistas a agentes clave: Se realizaron entrevistas a profesionales de DIPRES y SUBDERE, parlamentarios (relacionados con la comisión), y agentes regionales (como por ejemplo jefes de división de planificación y desarrollo regional y de análisis y control de gestión)[5]. El fin de estas entrevistas fue recopilar información respecto a la definición de presupuesto regional y recursos de decisión regional.

3. Diseño de Clasificador Funcional

En base a revisión de la literatura, y de las entrevistas a expertos, es que se realizó un levantamiento de las categorías en que se podían clasificar los programas y servicios.

[5] Revisar Anexo 2.

Mediante esta clasificación se precisaron qué recursos (inversión, servicios y programas) fueron analizados y cuál es su dependencia del sector público.

A su vez, esta clasificación permite identificar qué categoría de programas y servicios son más o menos susceptibles a descentralizar. Es así como en una futura Ley de Presupuesto, un programa o servicio nuevo, puede ser clasificado mediante este set de categorías, y así reconocer su susceptibilidad a ser descentralizado.

4. Análisis de Indicadores de Inversión de Decisión Regional existentes

Se realizó un análisis de las leyes orgánicas de las instituciones involucradas y de la normativa de orden legal y/o administrativo, así como de la ley de presupuesto, ya sea para los recursos de inversión como para los servicios y programas.

Además se levantó información a través de una revisión de antecedentes sobre los IDR (Inversión de decisión regional) existentes para complementar los datos proporcionados por informantes clave a nivel de los Gobiernos Regionales así como también con la revisión de la evolución de la inversión regional en los últimos años. Se realizaron además entrevistas a Dipres, Mideplan y a SUBDERE, tomando en cuenta las variables que cada entidad evalúa al construir sus indicadores relacionados.

Se analizaron los recursos de inversión que el nivel central pone a disposición de los Gobiernos Regionales y el grado de negociación que poseen estos últimos en dicho proceso.

5. Propuesta de Indicador de Decisión Regional

Se realizó un levantamiento de todas las variables que son relevantes para el indicador, utilizando las ya existentes en los indicadores anteriores y otras adicionales. Se elaboró un modelo y se testeó con datos pasados para ver la sensibilidad del indicador.

6. Cálculo Indicador RDR

A partir de la matriz con el conjunto de programas y servicios se aplicaron los criterios o definiciones desarrollados en las actividades anteriores y además se analizaron si los beneficios estaban concentrados a nivel nacional, regional o comunal. Cada uno de los programas y servicios fue ubicado según la partida presupuestaria a la que pertenece para efectos de analizar el volumen de recursos por subtítulos y establecer la cantidad de recursos a transferir, identificando posibles mecanismos para la descentralización.

Para el caso de la Inversión, a partir de la Ley de Presupuesto se revisaron cada uno de los proyectos de los ministerios más relevantes para el subtítulo 31.

Se realizo un análisis por ministerio y categoría funcional según monto de recursos y número de programas. Finalmente se valorizó y se calculó el nuevo indicador.

7. Propuesta de Definición de Presupuesto Regional

Como punto de partida se consideraron las siguientes identidades:

PRESUPUESTO GOBIERNO REGIONAL (PGR)

PGR = GFR + IRD + PV

Donde:

- **GFR:** Gasto Funcionamiento de Gobiernos Regionales. Corresponde a la sumatoria de la Partida 05 Capítulos del 61 al 75 Programa 01 para las 15 regiones del país.

- **IRD:** Inversión Regional Distribuida. Corresponde a la sumatoria Partida 05 Capítulos del 61 al 75 Programa 02 para las 15 regiones del país. Esto incluye Fondo Nacional de Decisión Regional más recursos propios (como por ejemplo Patentes mineras, Casinos, FONDEMA y otros.)

- **PV:** Provisiones. Corresponde a la sumatoria Partida 05 Capítulos 05 Programa 01 Subtítulo 33 Item 03.

El CORE es que el asigna los recursos del PGR.

PRESUPUESTO REGIONAL o PRESUPUESTO DE LA REGIÓN (PR)

PR = PGR + CP

Donde:

- **CP:** convenio de programación en la parte financiada por los sectores.

PRESUPUESTO REGIONALIZADO (PRZ)

PRZ = PR + ISAR + IRAL + PP + OPG + OPY + OIS + GSR + OTR

Donde:

- **ISAR:** Inversión sectorial de asignación regional. Incluye Programa Mejoramiento de Barrio (PMB) y Agua Potable Rural.
- **IRAL:** Inversión regional de asignación local. Incluye Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) y FOSIS.
- **PP:** Pavimentos Participativos
- **OPG:** Otros programas y subsidios. Incluye Programa Chile Barrio (MINVU), subsidios PET (MINVU) y subsidio estándar mínimo.
- **OPY:** Otros proyectos. Incluye Fondo Nacional del Deporte, MOP proyectos nuevos y arrastre; Defensas fluviales MOP.
- **OIS:** Otras Inversiones Sectoriales. Incluye todas las inversiones que hacen los sectores en las regiones que no son de decisión regional.
- **GSR:** Gasto de los sectores en la región. Incluye todos los gastos de funcionamiento de las SEREMIs, Direcciones de Servicios, Gobernaciones, entre otros.

- **OTR:** Otras transferencias a la región. Incluye subsidios de educación, pensiones, entre otros.

A través del análisis del presupuesto regional se identificó con precisión los recursos que están sujetos a procesos paulatinos de descentralización, así como los susceptibles de incorporarse a estas dinámicas, ya sea a nivel regional o municipal, identificando la naturaleza de los recursos.

8. Panel De Expertos

Los hallazgos del estudio fueron cotejados con un panel de expertos, el que aportó retroalimentación a las propuestas. Con el panel de expertos se revisó: la definición de presupuesto regional; los programas, servicios y recursos de inversión susceptibles a ser descentralizados; y la decisión sobre los recursos regionales.

9. Análisis modificaciones legales y/o glosas presupuestaria

Para realizar la propuesta de modificaciones legales se contrató una asesoría legal para traducir los cambios en modificaciones legales y/o glosas específicas.

VII. MODELO DE RECURSOS DE DECISIÓN REGIONAL: ANTECEDENTES TEÓRICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización ha figurado entre las prioridades de las autoridades chilenas desde hace dos décadas, materializándose en extensas reformas legales así como también en un incremento de recursos y responsabilidades administradas a nivel subnacional.

Desde 1990, se han aprobado tres reformas a las normas constitucionales sobre administración territorial y leyes sobre la materia. Sólo durante el periodo 2000-2005 se dictaron 23 leyes en materia territorial, que demuestra el interés en seguir avanzando en este tema. Recientemente se han incorporado modificaciones a la ley 19.175. Dicho conjunto de reformas han estado orientadas a estructurar institucionalmente a los Gobiernos Regionales y los municipios en armonía con el mantenimiento de un Estado unitario, otorgando a éstos control sobre un volumen creciente de recursos.

En la literatura económica y de finanzas públicas se encuentran distintas definiciones de descentralización, a continuación se mencionan algunas de ellas. Marcel (1996: 6) señala que cuando se habla de **descentralización** "muchas veces se usa el mismo término para aludir a una distribución más pareja de la población y la actividad económica en el territorio… [y también se utiliza para] referirse al traspaso de decisiones desde el nivel superior de una jerarquía institucional o la incorporación de la comunidad local en la asignación de recursos públicos" destacando que en realidad se trata de procesos muy distintos. Por descentralización el autor entiende "genéricamente cualquier proceso tendiente a reducir la concentración del poder político, la capacidad económica o las decisiones administrativas en un determinado agente o unidad territorial mediante su traslado o reasignación hacia entidades orgánica y funcionalmente diferenciadas"

Desde esta perspectiva Marcel (1996) distingue entre descentralización funcional y territorial. La primera se emplea cuando el punto de referencia es la estructura de una organización. La segunda refiere a cuando el punto de vista es la estructura político-administrativa del país.

Yáñez (1991) explica la descentralización como el proceso en el cual el gobierno central entrega a las unidades más pequeñas autonomía en la toma de decisiones acerca de materias delimitadas por la misma autoridad central, con el fin de conseguir en mejor forma ciertos objetivos económicos, políticos y sociales.

Falleti (2004) define la **Descentralización** como un proceso; un conjunto de reformas políticas encaminadas a la transferencia de responsabilidades, los recursos o la autoridad desde un mayor a un menor nivel de gobierno.

Rodinelli, Nellis y Cheema (1983) definen la descentralización como la transferencia de responsabilidades para el planeamiento, gestión, recolección de fondos y asignación de recursos desde el gobierno central. Distinguiendo cuatro tipos de descentralización: desconcentración, delegación, devolución y privatización. Respecto a los dos primeros Mardones (2008) señala que tienen un mínimo grado de discreción para llevar a cabo la tarea, mientras que la responsabilidad sigue siendo del gobierno central. Además agrega que en la actualidad pocos autores consideran descentralización a la privatización. Además destaca que la devolución es por consenso académico lo que se califica por descentralización propiamente tal.

En base a lo anterior, para efectos de este estudio, se entenderá descentralización como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado hacia las administraciones subnacionales.

I. ¿Por qué descentralizar?

Uno de los principales beneficios de la descentralización es obtener una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Si las comunidades de las distintas unidades territoriales tienen distintas preferencias, los gobiernos subnacionales pueden ser más eficientes en la asignación de recursos si cuentan con autonomía para ajustar estos recursos a las preferencias de la comunidad. Esto se conoce como el **Principio de correspondencia**, es decir, existe una asignación de recursos más eficiente si existe

correspondencia entre los que se benefician de los bienes públicos, de los que los financian y de quienes deciden el monto provisto. En este caso, el gobierno local es el que más información tiene respecto a las necesidades locales.

En la literatura relacionada se mencionan otros potenciales beneficios de la descentralización como por ejemplo, el lograr un mayor control ciudadano (control local sobre decisiones locales). Por otra parte, se debe tener en cuenta que la descentralización podría tener mayores costos que beneficios, en el caso que el gobierno local carezca de recursos humanos, financieros y técnicos que le impida proporcionar un adecuado nivel de servicios públicos, o en el caso que la corrupción sea más probable bajo un contexto descentralizado que centralizado o si la producción de bienes públicos locales presenta economías de escala o el consumo de estos bienes presenta externalidades que afectan a la población que no habita en la jurisdicción.

II. ¿Cómo descentralizar?

Responder a esta pregunta implica revisar brevemente los diversos tipos de descentralización reconocidos en la literatura especializada. En adelante se distinguen tres tipos de descentralización:

1. **Política:** busca dar mayor poder a ciudadanos o representantes elegidos en la toma de decisiones. Tradicionalmente, la forma de medición de este aspecto es considerando los sistemas de elección, canales de participación abierta con los ciudadanos, presupuestos participativos y otros[6].
2. **Fiscal:** busca que gobiernos subnacionales tengan un nivel adecuado de ingresos (ya sea a través de impuestos locales o transferencias del nivel

[6] En el caso chileno, han existido avances importantes con las sucesivas modificaciones de la LOCM que permitió la elección directa de concejales y alcaldes, y la posterior incorporación del Título IV que incorpora la participación ciudadana. Nuevamente, en este ámbito se encuentra en trámite, una reforma constitucional que permitiría la elección directa de los consejeros regionales.

central) para que lleven a cabo sus funciones como también la autoridad para la toma de decisiones respecto al gasto[7].

3. **Administrativa:** corresponde a la transferencia de responsabilidades con respecto a planificación, financiamiento y gestión de determinadas funciones públicas del gobierno central[8]. En el caso de Chile, a nivel municipal, se encuentran descentralizados administrativamente los servicios de salud primaria y educación, la recolección de la basura y mantención de las calles urbanas. Puede ser llevada a cabos de tres formas:

   - **Desconcentración**: se redistribuye la toma de decisiones, responsabilidades administrativas y financieras entre distintos niveles del gobierno central.
   - **Delegación**: transferencia de toma de decisiones y administración de funciones públicas a organismos semi autónomos que no están totalmente controlados por el gobierno central pero en última instancia responden ante él. Esto es, el gobierno central mantiene un rol preponderante en la regulación y financiamiento, mientras que los gobiernos subnacionales se encargan fundamentalmente de la provisión de bienes y servicios públicos por encargo del gobierno central.
   - **Devolución**: transfiere decisiones financieras y administrativas a unidades cuasi autónomas del gobierno local.

Cuando existe desequilibrio entre la asignación de responsabilidades y la asignación de fuentes de ingresos a nivel descentralizado se requieren transferencias intergubernamentales. Las transferencias intergubernamentales se clasifican de la siguiente forma:

I. **No Condicionadas**: en la cuales existe total autonomía en decisión uso de recursos por parte del receptor. Por ejemplo, a nivel municipal, el Fondo Común

[7] Los ingresos y los gastos son los principales componentes de la actividad fiscal.

[8] Algunos aspectos que tradicionalmente se consideran para medir este ámbito son la capacidad de gestionar los recursos humanos a nivel de nombramientos, asignación de responsabilidades, modificaciones en la estructura del personal.

Municipal, y a nivel regional, el FNDR de libre disposición (puede ser considerado como una transferencia semi condicionada desde el nivel central, ya que debe ser gastada en proyectos de inversión pública).

II. **Condicionadas:** corresponden a recursos que deben ser utilizados para propósitos específicos. Estos a su vez presentan las siguientes características:

1. Non matching (independiente del gasto del gobierno receptor) o Matching (proporcional al gasto del gobierno receptor). Por ejemplo, las transferencias para el área educación en estados y counties de EE. UU. Son transferencias condicionadas y matching.
2. Limitada a un área específica (Por ejemplo, PMB, Agua potable Rural, PMU, etc.) o Limitada a financiar el gasto en una gran área o en bloque (Por ejemplo, provisiones FNDR).
3. Monto determinado por fórmula (Por ejemplo, FNDR a nivel regional) o para financiar proyectos específicos (Por ejemplo, convenios de programación).

Entre más automáticas y menos condicionadas sean las transferencias, mayores serán los niveles de autonomía, ya que las transferencias condicionadas tienden a reflejar las prioridades del gobierno central[9]. Sin embargo, cuando un gobierno subnacional depende principalmente de transferencias del nivel central, dependiendo del diseño de estas transferencias, la jurisdicción puede enfrentar una restricción presupuestaria blanda[10].

[9] Según Naciones Unidas (1993), la competencia fiscal del nivel subnacional puede volverse prácticamente inexistente. Tal es el caso de un sistema en que el gobierno descentralizado debe depender exclusivamente de las transferencias que le hace el gobierno central sin traspasársele simultáneamente nuevas responsabilidades de gasto. La política fiscal descentralizada se restringe entonces a las diversas maneras de decidir cómo gastar ese dinero; ahora bien, si el gobierno central decidiera además acerca del modo de emplear las transferencias, no existiría descentralización fiscal alguna, por el contrario perjudicaría cualquier intento en este sentido. O'Neil (2005) precisa que existe descentralización fiscal cuando autoridades sub nacionales elegidas por la ciudadanía deciden el uso de transferencias condicionadas y/o posen la capacidad de imponer tributos.

[10] El término se refiere a que los niveles inferiores de gobierno operan con la expectativa de que el déficit fiscal será cubierto por un nivel más alto (a menudo el gobierno central). En consecuencia si los gobiernos fiscales esperan rescates fiscales (baillout) de las autoridades de más alto nivel, no existen incentivos para tener un comportamiento fiscal ordenado.

III. ¿Qué descentralizar?

Según la teoría de las finanzas públicas (Musgrave, 1959) el presupuesto público de un país podría ser subdivido en tres sub presupuestos, dependiendo del objetivo que tenga la recaudación de ingresos o uso de recursos. Los objetivos o funciones a los cuales sirven los ingresos y gastos públicos son:

1. Asignación: asegurar asignación eficiente de recursos. El Estado interviene cuando el mercado por alguna razón no es capaz de generar una asignación de recursos eficiente.

Las Fallas de mercado más mencionadas en la literatura son:

a. Bienes y servicios públicos: administración de justicia, gobierno interior, relaciones internacionales, policía, defensa nacional, etc.

b. Bienes y servicios de propiedad común: recursos del mar, vida silvestre, bosque nativo, servicios medioambientales, etc.

c. Externalidades, economías y deseconomías externas: educación, salud, vivienda, alcoholismo, tabaquismo, drogadicción, pedofilia, contaminación o polución, congestión o atochamiento, obras de regadío, fumigación, etc.

d. Fallas en la organización de los mercados: monopolio, monopsonio, oligopolio, etc.

e. Mercados incompletos: mercado de capitales y mercados de seguros.

f. Asimetrías de información: la información se debería distribuir lo más igualitariamente que sea posible para que todas las personas puedan tomar decisiones informadas y no cometan errores.

En general, b) y d) son tratadas a través de la legislación y regulación y no a través de políticas presupuestarias. Los bienes y servicios asociados a c) y f) se les llaman bienes meritorios.

2. Distribución: el Estado es el encargado en una economía de mercado de resolver el problema de la pobreza. Por eso el Estado se encuentra dotado del poder legítimo de tomar recursos desde los que tienen más, por la vía impositiva, para transferirlos a los que tienen menos, por el mecanismo de las transferencias y los subsidios. Algunos ejemplos de políticas de las finanzas públicas que forman parte de la función distribución:

a) salario mínimo

b) fijación precios

c) legislación TDLC

d) impuestos y transferencias individuales

Los recursos o presupuestos dedicados a la función asignación y distribución están interrelacionados. El grado de cumplimiento del objetivo redistributivo podría depender de la corrección de fallas de mercado, y la corrección de fallas de mercado podría estar determinada por consideraciones distributivas. Es decir, hay bienes que tiene una doble naturaleza, por ejemplo, bienes meritorios que redistribuyen el ingreso. A pesar de esta interrelación, se sugiere mantener la distinción entre ambas funciones, por ejemplo, suponer que la función distribución se lleva a cabo una vez que se determinan los recursos necesarios para los bienes meritorios (Musgrave, 1959).

3. Estabilización: Esta función refiere al ámbito macroeconómico, implica la regulación de la política monetaria y fiscal que proporciona estabilidad económica al país. Algunos ejemplos de políticas de las finanzas públicas que forman parte de la función estabilización:

a) crecimiento

b) el desempleo.

c) la inflación.

d) la crisis en balanza de pagos.

e) la crisis en las finanzas públicas, etc.

La pregunta planteada puede ser resuelta en base al modelo TOM (que representa las iniciales de los autores Tiebout[11], Oates[12] & Musgrave. (Ver Figura 1). Las funciones distribución y estabilización deberían ser consideradas responsabilidades del nivel central, ya que la descentralización de ellas sería muy costosa (migración ineficiente, impacto inefectivo, inflación descontrolada, etc.). La descentralización de la función asignación es recomendada para el caso de bienes públicos locales (o regionales) que no presenten externalidades inter jurisdiccionales ni economías de escala (que sea más eficiente o de menor costo la provisión nacional de un bien), y no es recomendable para el caso bienes públicos nacionales como la defensa, relaciones exteriores, entre otros.

Figura 1: Tipos de funciones de las finanzas públicas

[11] Tiebout (1956) establece que en un contexto de hogares móviles, las personas pueden buscar las jurisdicciones que ofrecen bienes cercanos a sus preferencias, lo que aumenta las ganancias potenciales de la prestación descentralizada de los servicios públicos

[12] "Teorema de la Descentralización" de Oates establece lo siguiente: "Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales-será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones".

En consecuencia, los recursos descentralizables o de decisión subnacional se definen como todos aquellos **programas o recursos** que pertenezcan a la función **asignación** cuyos beneficios sean apropiados a nivel regional/comunal y que **no presenten economías de escala.** Para identificar estos recursos se debe realizar la siguiente evaluación:

1. ¿Pertenece a la función asignación? (¿El objetivo del programa o proyecto constituye una falla de mercado?)
2. ¿Beneficios concentrados a nivel nacional, regional o comunal?
3. ¿Su provisión presenta economías de escala?

IV. Aplicación Modelo Teórico al caso chileno (Gobiernos Regionales)

Esta investigación se enmarca principalmente en la descentralización fiscal, esto es, se centra en estudiar la forma en la forma en que se asignan los recursos entre los distintos niveles de gobierno subnacional. En el caso de los Gobiernos Regionales, éstos prácticamente no poseen ingresos propios pero si se le han asignado responsabilidades. La principal fuente de ingresos son transferencias provenientes del nivel central. Todas las transferencias traspasadas a nivel regional presentan cierto grado de condicionalidad. Por ende el grado de autonomía fiscal o descentralización fiscal de los Gobiernos Regionales (GORE) está determinado por el grado de descentralización del gasto, es decir, de las transferencias recibidas. Por ello una de las interrogantes claves para este estudio es ¿Qué nivel o poder de decisión tiene los gobiernos subnacionales respecto a cómo gastar las transferencias recibidas del gobierno central?

Bajo este contexto definiremos como recursos de decisión regional aquellos instrumentos financieros que requieren la aprobación del Consejo Regional para la asignación específica de financiamiento a iniciativas de inversión, transferencias corrientes y de capital. La participación del CORE va a depender del grado de autonomía que tenga en la determinación del gasto. Se han definido (en base a los grados de descentralización administrativa) distintos niveles o grados de descentralización:

- Devolución: el CORE decide no solo el área a la que se destinarán los recursos sino también los proyectos a ejecutar. Esta se lleva a cabo de transferencias no condicionadas,
- Delegación: el CORE decide los proyectos a financiar de un área determinada. Ésta se lleva a cabo de transferencias condicionadas a un área.
- Desconcentración: El CORE decide la distribución territorial de proyectos o programas específicos. Se lleva a cabo a través de transferencias condicionadas a un sector y programa o proyecto específico.

V. Recursos de Decisión Regional: Revisión Literatura

Existen diversas formas de clasificar tanto los recursos de inversión como los programas por separado, el desafío consiste en utilizar una clasificación que permita organizar tanto los recursos para inversión, para programas y para servicios. Un primer ordenamiento para analizar los posibles recursos a transferir es revisar en base al clasificador económico del presupuesto y organizar los recursos en un listado según el tipo de gasto. Sin embargo, ello por sí sólo no es suficiente, pues otorga una primera agrupación pero no proporciona criterios de transferibilidad. De aquí la necesidad de diseñar una clasificación funcional que permite discriminar según tipo de recursos lo que es factible de descentralizar, considerando las funciones generales como específicas de los Gobiernos Regionales[13].

En la literatura especializada es posible encontrar diferentes clasificaciones para organizar los recursos, estableciendo criterios para su descentralización. Por ello resulta interesante realizar una rápida revisión de aquellas clasificaciones propuestas en relación a la descentralización, lo que permitirá enriquecer la propuesta a elaborar por la UC.

[13] En el Anexo 1 se detallan las funciones y atribuciones que Ley 19.175 otorga a los principales actores de la región.

J. P. Valenzuela[14] (1996) afirma que sólo se deben descentralizar aquellas funciones vinculadas a la asignación, y la de aquellos bienes y servicios que tengan un claro impacto local o regional, según corresponda (Musgrave, 87). Dada esta situación se puede indicar que existe un conjunto de actividades propias, e indelegables por parte del nivel central, tales como: el Congreso Nacional, la justicia, la defensa y seguridad, la banca, relaciones exteriores y el pago de la deuda pública. Además sostiene que para los servicios públicos, financiados a través de un mecanismo de subsidio a la demanda no corresponde pensar en un traspaso a los municipios o a los GORE, pues no sería eficiente ni incrementaría la participación de la comunidad.

Los casos más importantes corresponden a los subsidios otorgados a Educación particular subvencionada, Atención de menores en conflicto con la justicia, Subvenciones para la compra de viviendas. Conjuntamente con estas subvenciones otorgadas a través de una subvención a la demanda, se deben considerar los recursos asignados al pago de pensiones y FONASA. Los sectores factibles de avanzar en el proceso de **Descentralización** son:

Sectores

1. Educación

- Educación Preescolar

2. Salud

- Salud Secundaria y Terciaria

3. Desarrollo Productivo

- Capacitación Laboral
- Desarrollo Tecnológico
- Fomento a Micro y Pequeña Empresa
- Subsidio al Crédito
- Desarrollo Economía Rural

[14] NACIONES UNIDAS (1993) "Descentralización Fiscal: Los Ingresos Municipales y Regionales en Chile" Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, serie Políticas Fiscales 101. CEPAL/GTZ

4. Infraestructura

- Obras viales regionales
- Obras de regadío
- Vialidad Urbana
- Pavimentación Comunal
- Preinversión

Para ayudar a completar el panorama según categorías propuesta por Valenzuela, se revisó la propuesta por el BID para la construcción del índice de descentralización de actividades (ADI[15], por sus siglas en inglés) que mide el grado de autonomía de los gobiernos locales e intermedios en la gestión de los principales servicios públicos. Estas categorías son el resultado de diversos estudios realizados por el BID en materia de Descentralización.

Cabe recordar que los estudios del BID señalan que desde hace un par de décadas es posible visualizar en América Latina distintas etapas de la Descentralización, dependiendo del impulso que se haya dado al proceso en cada época. Por ello reconoce al menos dos etapas, ya que el énfasis de la descentralización apunta a transferir diferentes programas y servicios, según las prioridades de cada país en cada periodo histórico.

La primera fase consistió en descentralizar la infraestructura y un grupo de servicios básicos (gestión de desechos sólidos, calles urbanas, transporte urbano y servicios de agua y alcantarillado) que, como bienes públicos locales clásicos, son relativamente fáciles de descentralizar. En la mayoría de los países, esos sectores se han delegado a los gobiernos locales durante varios decenios. Los servicios de transporte urbano y de abastecimiento de agua y alcantarillado, si bien ya estaban relativamente descentralizados en 1996, dieron pasos agigantados hacia una mayor descentralización en los últimos ocho años.

[15] El índice es un compuesto de cuatro dimensiones de descentralización de actividades, es decir, qué nivel de gobierno tiene a su cargo: a) decidir en cuanto al monto que se gastará en la actividad; b) decidir el uso de los recursos (por ejemplo, gastos ordinarios en comparación con gastos de inversión); c) ejecución de la actividad (contratación, empleo de personal, desembolsos), y d) supervisión (normas, reglamentaciones). El índice varía de 0 a 1, dependiendo del grado de responsabilidad de los gobiernos subnacionales. El índice fijado en el gráfico 7.4 es un promedio de los ADI sectoriales de todos los países de la región. En consecuencia, un valor más elevado puede significar que la actividad es descentralizada en más países o que los gobiernos subnacionales son más autónomos en la realización de sus responsabilidades.

La segunda oleada de descentralización está compuesta por un grupo de sectores (educación, salud pública, caminos interurbanos, vivienda, servicios policiales, electricidad) que han demostrado ser considerablemente más difíciles de descentralizar. Muchos de estos sectores requieren una coordinación minuciosa -entre los niveles de gobierno, con proveedores del sector privado o con sindicatos nacionales- para una eficaz prestación de servicios, lo que hace que sea más controvertido políticamente y técnicamente complicado transferir importantes responsabilidades a los gobiernos locales o regionales.

Para mantener actualizado su Índice de descentralización de actividades, el BID aplica la encuesta que sido diseñada en base a las siguientes categorías son:

- Cañerías
- Telecomunicaciones
- Aeropuertos
- Policía
- Universidades
- Educación primaria
- Rutas interurbanas
- Nutrición
- Agua
- Calles urbanas

La limitación de esta clasificación es que no incluye lo productivo ni vivienda o similares, pues se basa preferentemente en aquellas funciones tradicionalmente traspasadas a los niveles subnacionales.

Por eso es necesario complementarla o mejorarla para lo cual es útil emplear la clasificación propuesta por R. D. Ebel y F. Vaillancourt quienes identifican un conjunto de funciones generales, según el nivel de la administración del Estado en que se encuentran y señalan un conjunto de criterios de asignación (ver tabla 1).

Tabla 1: Ámbitos de Descentralización según niveles.

Función generales	Nivel	Argumentos de la Asignación y Comentarios
Defensa, Asuntos exteriores, Comercio	Central	La ventaja son de alcance nacional

Función generales	Nivel	Argumentos de la Asignación y Comentarios
Servicio postal (correos) y telégrafo	Central	Debido a las economías de Escala
Política monetaria, dinero, banca; política fiscal	Central	La realidad institucional consiste en que el centro debe controlar el banco central. Las ventajas de estabilidad monetaria son nacionales.
Agua y aeropuertos	Central, regional, local	En un objetivo a menudo especiales de las autoridades públicas; y puede ser subnacional.
Pagos de transferencia a persona (Pensiones, programas de antipobreza grandes)	Central	Redistribución. En muchos países los programas de red de seguridad de emergencia son locales y puede reflejar preferencias locales.
Inmigración	Central	Las ventajas y gastos son de alcances nacional y así esto es una materia típica central (también tiene implicaciones en la política exterior)
Ambiente	Central, local	Las economías de escala sugieren que el centro es responsable de actividades como revisiones geológicas y garantizar aire limpio y el agua limpia; pero de preferencias los argumentos sugieren las ventajas del papel regional o hasta local para actividades como la recuperación de tierra y la irrigación. En el caso del deterioro de los ambientes locales debido a las operaciones de minería. Esto puede requerir la regulación central y local e impuestos.
Planificación de uso de tierra, división por zonas, regulación de edificio, permisos de ocupación residenciales; ferias y mercados locales	Local	Depende del área de ventajas; pero el principio es que es local (por ejemplo, urbano) la planificación y la división por zonas son un asunto local.
Planificación de Inversión de Capital	Regional, local	Depende del área de ventajas; pero excepto proyectos de infraestructura muy grandes que tienen las economías significativas de escala y/o ventajas nacionales, la decisión de inversión de capital es por lo general subnacional.
Educación secundaria y primaria, Alfabetismo	Central, regional, local	Un caso clásico de la necesidad de la sociedad intergubernamental debido a áreas de ventaja que se diferencian (el Alfabetismo es seguramente un objetivo nacional, pero la operación la escuela es local, hasta puede estar en el nivel de la escuela). Las diferencias de preferencias locales requieren la provisión local.
Salud: consultorios y hospitales locales	Regional, local	Las ventajas de dan a nivel municipal (local); pero puede haber un papel regional (economías de escala).
Protección contra incendios de Comunidad	Regional, local	Ventajas principalmente locales; la Policía es central; los Servicios de Incendios (bomberos) son una responsabilidad local. A no ser que haya un argumento de exterioridades claro (por ejemplo, la policía local es corrupta, el centro no es), hay justificación inútil para cualquier papel central en la vigilancia de comunidad (más allá, quizás, la información que comparte).
Vigilancia de comunidad	Central, local	Aplicando la regla de ventajas, hay un caso para la vigilancia especial para actividades provinciales o centrales (por ejemplo, el control de carretera intermunicipal e interprovincial), pero la regla de ventajas también argumenta que los asuntos de policía

Función generales	Nivel	Argumentos de la Asignación y Comentarios
		de comunidad son una cuestión local. Desde luego, debería haber coordinación intergubernamental de policía.
Abastecimiento y distribución de agua	Local	El abastecimiento de agua tiende a tener un carácter regional (para manejar las líneas divisorias de aguas que atraviesan fronteras municipales); sin embargo, la responsabilidad de conseguir el agua a la casa y negocios tiene un gran carácter local/municipal (ventajas, preferencias, dirección).
Parques y reconstrucción	Central, regional, local	La responsabilidad principalmente local, pero algunos parques puede ser nacional.
Caminos interestatales	Central	Mercado común interno
Interregional	Central, regional	Ventajas interregionales y gastos
Caminos locales y calles	Local	Incluye la iluminación de la calle

A partir de lo anterior se identifican algunas equivalencias entre las diversas clasificaciones propuestas por los autores revisados. En la siguiente tabla se hace una relación simple entre ellas según autor:

Tabla 2: Comparación y equivalencia de los ámbitos de descentralización

BID	R. D. Ebel & F. Vaillancourt	J. P. Valenzuela (GTZ/CEPAL)
Cañerías	Distribución y Abastecimiento de agua	
Agua		
Policía	Vigilancia de comunidad	
	Protección contra incendios de Comunidad	
Nutrición	Salud: consultorios y hospitales locales	Salud: Salud secundaria y terciaria
Universidades	Educación secundaria y primaria, Alfabetismo	Educación: Educación pre-escolar
Educación primaria		
Rutas interurbanas	Caminos inter Estado / Carreteras interregionales	
Calles urbanas	Caminos locales y calles	
Aeropuertos	Agua y aeropuertos	
Telecomunicaciones		
	Parques y reconstrucción	
	Planificación de empleo de tierra, división por zonas, regulación de edificio, permisos de ocupación residenciales; manejando característica municipal, ferias y mercados locales Interregional	

	Planificación de Inversión de Capital	Desarrollo Productivo • Capacitación Laboral • Desarrollo Tecnológico • Fomento a la microempresa y PYMES • Subsidio al Crédito • Desarrollo Economía Rural
	Ambiente	
		Infraestructura • Obras viales regionales • Obras de regadío • Vialidad Urbana • Pavimentación Comunal • Preinversión

A pesar de las equivalencias encontradas en la Tabla 2, existen otros casos como el de las Telecomunicaciones en los que no se da dicha equivalencia. Si bien cada una de las clasificaciones presenta debilidades y fortalezas, no es posible optar por una de ellas sin dejar fuera un conjunto de recursos relevantes para el presente estudio. Por ello se hace necesario elabora una clasificación funcionales acorde al objetivo planteado para este estudio.

VI. Recursos de Decisión Regional: Propuesta Universidad Católica

En base a las diversas clasificaciones antes descritas y al marco teórico presentado es factible generar un conjunto de categorías funcionales que permitirán agrupar los diversos recursos analizados en el estudio.

Previamente es relevante explicitar las premisas básicas en que se funda la clasificación propuesta por la Universidad, la cual parte de diversos consensos académicos sobre lo que se debe descentralizar a nivel subnacional y aquello que debe mantenerse centralizado. Por ende se identifican todos aquellos recursos que deben ser excluidos de la clasificación pues no cumplen las características básicas para ser descentralizados:

- Deben ser excluidas aquellas **funciones generales, que según la teoría son provistas exclusivamente por el nivel central**, es decir, no son descentralizables. Como se mencionó con anterioridad, corresponden a

actividades de carácter general; defensa, justicia, el Comercio internacional, las relaciones exteriores, la inmigración, entre otras.

En base a ello, quedan fuera de la clasificación las partidas del presupuesto en donde predominan este tipo de funciones generales, tal es el caso del: Ministerios de Defensa Nacional (Partida 11), Ministerio de Relaciones exteriores (Partida 06), Presidencia de la República (Partida 01), Ministerio Público (Partida 23), Congreso (Partida 02), Ministerio de Bienes Nacionales (Partida 14), Ministerio de Justicia[16] (Partida 10) y el Poder Judicial (Partida 03), todos los cuales quedan excluidos del análisis por el criterio antes mencionado.

- Quedarán fuera del análisis **las funciones de Estabilización, es decir, aquellas iniciativas referidas a la Política monetaria, dinero, banca; política fiscal, etc.** Esto implica dejar fueran aquellos Ministerio en donde predominan las acciones e iniciativas enmarcadas en este tipo de función. Por esto no se incorpora a la fase de catastro y análisis final los recursos presupuestados por el Ministerio de Hacienda (Partida 08) ni los presupuestados por la Contraloría General de la República (Partida 04).
- Son excluidas todas **aquellas actividades que corresponden a inversión, bienes y servicios que cumplen una función de Distribución** como pagos de transferencia a personas (pensiones, subsidios o programas de subvenciones). En este caso, quedan fuera una amplia gama de programas e inversiones tanto de infraestructura social, mejoramiento de servicios básicos, programas de educación, programas de salud, entre otros, en donde predomina el subsidio a las personas como mecanismo de redistribución de recursos. Lo que implica excluir del análisis todos los subsidios habitaciones, así como los subsidios en educación, entre otros.

[16] En el caso de esta partida, se hace un excepción en cuanto a los recursos del SENAME destinados a la población infantil en donde predomina la funciones de asignación destinada tareas de Servicios sociales, en donde el cumplimiento de la pena no es lo preponderante, es decir, acciones eminentemente de prevención.

- En base a los acuerdos entre el equipo técnico de la UC y la contraparte del estudio en la SUBDERE **no serán incluido en esta fase de la investigación los recursos contenidos en el Ministerio de Educación[17] (Partida 9) y el Ministerio de Salud (Partida 16).**

Considerando todo lo anterior, se proponen 10 categorías que agruparán el conjunto de recursos factibles de ser descentralizados a nivel regional o comunal. El propósito de esta clasificación funcional es poder determinar la factibilidad de descentralizar cada uno de los recursos vigentes o incluso aplicarlo en caso de aquellos recursos actualmente en fase de diseño:

1. Parques y áreas protegidas

Incorpora todos aquellos programas y servicios destinados a la conservación y desarrollo de áreas protegidas y parques nacionales a lo largo del país. Se refiere a aquellos recursos que apuntan actualmente a este tipo de bien público, distinguiendo según el criterio de eficiencia si es factible o no descentralizar.

2. Fortalecimiento Institucional

Incluye aquellos programas y servicios dirigidos a planificar, organizar y fortalecer la gestión y administración de los gobiernos subnacionales con el fin de aumentar y mejorar sus competencias. En esta categoría estarán contenidos los recursos propuestos por las diversas partidas que actualmente son atribuibles al territorio subnacional sin que pasen actualmente por decisión del CORE u otro organismo subnacional.

3. Fomento productivo

Incorpora todos aquellos programas y servicios destinados al desarrollo de la actividad de explotación y/o producción. Se incluyen tanto las acciones en las áreas agrícolas, pesqueras, silvícolas, entre otras, independientemente de la población objetivo a la que

[17] En el caso del Ministerio de Educación sólo se realiza la excepción de incluir al análisis aquellos recursos de ámbito cultural que corresponden a bienes públicos de asignación y no son subsidios a las personas debido a su potencial impacto a nivel de los gobiernos subnacionales.

apunta el programa o servicio, concentrándose en el objetivo o producto que se proporciona.

4. Empleabilidad

Considera todos los recursos dirigidos a fomentar y fortalecer las competencias de la población activa, así como todas aquellas acciones que facilitan la incorporación de los recursos humanos al mercado laboral.

5. Innovación y Emprendimiento

Incluye todos los recursos enfocados al desarrollo, fomento y fortalecimiento de las empresas desde la perspectiva de la innovación tecnológica, apertura de nuevos mercados, diversificación de la producción, entre otros ámbitos. Este tipo de recurso está especialmente dirigido a las PYMES, así como también en la Microempresa.

6. Vivienda y equipamiento comunitario

Contempla los recursos destinados a mejorar la habitabilidad del barrio y zona rural, incorporando acciones de urbanización tales como la instalación servicios básicos, electrificación, infraestructura habitacional, infraestructura comunitaria, etc.

7. Servicios sociales

Contempla los diversos servicios de protección social, apoyo familiar, acciones a favor de la equidad, así como todas aquellas acciones de tipo asignativa a nivel de prevención en el ámbito psicosocial, entre otros.

8. Salud

Incluye los recursos en salud a nivel de atención secundaria y terciaria. Cabe mencionar que los recursos en salud a nivel de atención primaria han sido transferidos a los municipios, quienes actualmente proveen de este servicio a su población.

9. Educación y cultura

Considera los servicios educativos formales y no formales, al igual de las actividades de fomento a la cultura en donde predomina la función de asignación.

10. Conectividad

Hace referencia a las vías de acceso, tanto las aéreas, terrestres así como también las comunicacionales. En esta categoría el criterio que permite establecer qué descentralizar o no, corresponde a si son bienes públicos nacionales o locales, siendo estos últimos los factibles de transferir a los gobiernos subnacionales.

Finalmente se debe señalar que los recursos identificados en cada una de las partidas seleccionadas serán clasificados en estas diez categorías. De las 23 partidas contenidas en el Presupuesto de la Nación 2010, serán analizados todos los recursos de los 10 partidas priorizadas por el estudio que corresponden a las siguientes:

- Ministerio del Interior
- Ministerio de Obras Públicas
- Ministerio de Economía, Fomento y reconstrucción
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
- Ministerio de Secretaría General de Gobierno
- Ministerio de Secretaria General de la Presidencia
- Ministerio de Planificación
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social

A lo anterior se suman las dos partidas que serán analizadas parcialmente, debido a que parte importante de sus recursos corresponden a subsidios a las personas, como es el caso del Ministerio de Educación; en cuyo caso el estudio centra su análisis en los recursos del ámbito cultural de impacto subnacional. Por otro lado, se encuentra el Ministerio de Justicia, en cuyo caso son incorporados los recursos destinados a la infancia a nivel de prevención y donde no predomina la función general referida al cumplimiento de

condena, sino que apuntan a la prevención y su énfasis está en la línea de los servicios sociales.

Por ende serán clasificados todos los recursos de las partidas antes mencionadas, identificando si corresponde a recursos en donde predomina la función de asignación. Sin embargo, en **aquellos bienes públicos en donde predomina la función de asignación, pero que son de carácter nacional** serán considerados no descentralizables. Entonces al interior de cada una de las diez categorías propuestas será posible identificar entre aquellos recursos descentralizables y los no descentralizables en base a este criterio. Por ejemplo, las carreteras interregionales y los servicios de telecomunicaciones, que eventualmente estarían dentro de la categoría de Conectividad pueden separarse entre descentralizables, si son caminos rurales; o no descentralizables, si son carreteras interregionales. De forma similar sucede con los programas y servicios de telecomunicaciones, los que dependiendo de su objetivo y tipo de impacto serán descentralizables o no descentralizables al mantener y garantizar la conectividad del país.

ANALISIS DE LA INVERSION DE DECISION REGIONAL

Tanto el estudio de la SUBDERE como la serie de MIDEPLAN declaran un crecimiento en la inversión pública nacional (IPN) así como también en la inversión regionalizada desde 1990. Ambas estimaciones no coinciden en los porcentajes de incremento debido a que usan metodologías de evaluación diferentes. Hoy sólo se reconoce como instrumento válido para medir la inversión de decisión regional la serie generada por MIDEPLAN, en donde el criterio fundamental para determinar la inversión es aquello que efectivamente es de decisión regional.

Recursos de Decisión Regional[18]

MIDEPLAN plantea que en general las glosas y los reglamentos atingentes a los procesos de inversión de decisión regional no han variado sustancialmente. Se pudo

[18] Fuente: Descentralización en Chile: Logros y Desafíos Pendientes. Resumen Capítulo 5, Sistema de Financiamiento Regional

distinguir básicamente cuatro tipos de participación de los Gobiernos Regionales, desde el más decisorio hasta el menos decisorio[19].

Hoy es posible identificar los recursos públicos de repercusión regional:

a. **Gasto público de impacto regional:** Gasto público imputable a un territorio regional. Según MIDEPLAN, el gasto público regionalizado corresponde a un 50% del gasto público total.

b. **Inversión pública regionalizada (IPR):** distribución regional de la inversión pública efectiva. Según MIDEPLAN, el 95% del gasto de inversión –que corresponde al 11% del gasto público nacional- es atribuible a una región desde su definición. Dentro de la IPR, hay tres agregaciones:

   i. Inversión Pública Efectiva Nivel Central: inversión de ministerios y servicios.

   ii. Inversión Pública Efectiva Nivel Regional: ISAR, FNDR, IRAL, Convenios de Programación.

   iii. Inversión Pública Efectiva Nivel Municipal: inversión real del sector municipal por región.

c. **Inversión de Decisión Regional (IDR):** Actualmente corresponde a los instrumentos de inversión pública sometidos a decisión del CORE, para su asignación a partir de una propuesta formulada por el Intendente Regional. Forman parte de la IDR :

[19] La clasificación utilizada por el estudio "Evolución y análisis de la inversión de decisión regional (IDR), 1990 – 2007" de la SUBDERE intentó establecer el carácter vinculante de la decisión de la inversión de los gobiernos regionales. Para ello propuso cuatro tipos de participación: (1) Decisión respecto de proyectos de inversión (FNDR de libre disposición), el Consejo Regional decide, a propuesta del Intendente, los recursos de inversión libremente, no condicionados a un sector o territorio específico; (2) Decisión respecto de proyectos de inversión condicionados a un sector, a propuesta del Intendente, cada Consejo Regional decide los proyectos de inversión condicionado a un sector específico; (3) Decisión respecto de distribución territorial de la inversión (comunas), el Consejo Regional decide sobre las comunas y no los proyectos específicos de inversión (que son decididos por el Concejo Comunal); (4) Consulta u opinión, el Consejo Regional es consultado respecto de los procedimientos, criterios y proyectos específicos a ser ejecutados por un sector. Sin embargo, debido a la ambigüedad de algunas de las categorías ha sido desestimado. A esto se debe agregar que actualmente este estudio no es considerado por las nuevas autoridades como un referente en materia de descentralización.

- Recursos de Inversión de los Programas de Inversión Regional: FNDR (no condicionado), Provisiones (Electrificación rural, Agua Potable Rural, Caminos secundarios).
- Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR): programas y proyectos de responsabilidad sectorial que deben materializarse en una región específica, y cuyos efectos económicos se concentren principalmente en ella. El GORE resuelve su distribución. Está compuesto por el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Programa de Agua Potable.
- Inversión Regional de Asignación Local (IRAL): Inversión que el nivel central pone a disposición de los GOREs, que determinan las comunas y los marcos presupuestarios, predefiniendo sectores para inversión de acuerdo a la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD). Los concejos municipales priorizan y deciden los proyectos específicos de inversión que se ejecutarán. Está compuesto por el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), Programas de Desarrollo Social y de apoyo a actividades económicas de FOSIS.
- Convenios de programación: Acuerdos formales entre uno o más GOREs y uno o más ministerios que definen acciones relacionadas con proyectos de inversión que ellos concuerdan realizar dentro de un plazo determinado. Dichos convenios especifican proyectos de aplicación, responsabilidades y obligaciones, metas, procedimientos de evaluación y normas de revocabilidad (tienen un símil con los contratos propuestos en el texto de Irarrázaval acerca de la coordinación entre niveles de gobierno).

VIII. RECURSOS DE INVERSIÓN DESCENTRALIZABLES

Antes de iniciar el análisis de los recursos de inversión es relevante dimensionar cual es el universo efectivo de recursos a analizar del Presupuesto de la nación. Tal como señala la tabla 3 no todos los recursos contenidos en el Presupuesto nacional son factibles de descentralizar. El primer paso es identificar la magnitud de recursos que corresponden a los subtítulos referidos a las transferencias corrientes (24), las iniciativas de Inversión (31 y las transferencias de capitales (33) que son factibles de descentralizar.

Si se revisa el total de gastos por partida y se extrae sólo los recursos referidos a los subtítulos antes mencionados, se aprecia que el presupuesto nacional en lo relativo al volumen de gastos baja de M$25.983.083.707[20] a M$6.374.946.657 lo que constituye una reducción considerable del gasto y representa el 35% del Presupuesto nacional. Sin embargo, ello facilita el análisis debido a que serán revisados todos aquellos recursos de inversión, programas y servicios de aquellas partidas priorizadas por este estudio.

Tabla 3: Distribución de recursos nacionales según partidas (expresado en M$)

Partidas presupuestarias	Total Presupuesto 2010	%	Partidas de Gastos analizadas (24, 31 y 33)	%
Ministerio de Salud	5.520.778.347	21,3	910.712.585	14,3
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	5.376.950.398	20,7	322.703.068	1,2
Ministerio de Educación	4.758.913.821	18,3	1.638.124.044	6,3
Ministerio de Defensa Nacional	1.818.452.274	7,0	67.757.011	0,3
Ministerio de Obras Públicas	1.572.706.678	6,1	1.409.395.450	5,4
Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	1.496.635.440	5,8	188.097.775	0,7
Ministerio del Interior	1.204.591.683	4,6	814.083.988	3,1
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	1.088.007.876	4,2	234.158.789	0,9
Ministerio de Justicia	634.922.054	2,4	215.298.559	0,8
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	630.457.068	2,4	63.915.833	0,2
Ministerio de Agricultura	366.401.691	1,4	132.550.668	0,5

[20] En este monto se incluyen todo tipo de gastos, eso implica los gastos de funcionamiento de los servicios públicos (personas, activos no financieros, prestaciones previsionales, gastos de servicios de consumo u otros similares), así como también subsidios a las personas que son parte de programas especiales. Todo los cual no ha sido incorporado en este estudio.

Ministerio de Planificación	339.575.420	1,3	178.459.989	0,7
Poder Judicial	315.997.814	1,2	11.259.031	0,0
Ministerio de Hacienda	300.137.320	1,2	28.539.986	0,1
Ministerio Secretaría General de Gobierno	109.138.487	0,4	79.804.740	0,3
Ministerio Público	102.543.779	0,4	5.057.324	0,0
Congreso Nacional	84.203.681	0,3	13.065.612	0,1
Ministerio de Minería	77.922.024	0,3	15.094.980	0,1
Ministerio de Relaciones Exteriores	58.683.790	0,2	22.337.668	0,1
Contraloría General de la República	46.076.307	0,2	4.198.722	0,0
Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	39.619.436	0,2	14.054.682	0,1
Ministerio de Bienes Nacionales	26.527.978	0,1	1.127.327	0,0
Presidencia de la República	13.840.341	0,1	5.148.826	0,0
	25.983.083.707	**100**	**6.374.946.657**	**25**

A continuación se analizarán los recursos de inversión, ya que en el capítulo siguiente se analizarán los recursos referidos a programas y servicios. En este caso se establece como objeto de análisis las iniciativas de inversión que tengan como área de influencia el territorio regional o sectores menores a la región pero mayores a una comuna.

Distribución de los recursos de inversión según partidas

Fue necesario calcular la magnitud de recursos destinados a iniciativas de inversión según el Presupuesto 2010 (ver tabla 4). Se aprecia a simple vista que cuatro ministerios concentran más del 91% de la inversión nacional.

Tabla 4: Distribución de recursos de inversión según partidas (expresado en M$)

Partidas Presupuestarias	%	M$
Presidencia de la República	0,06	$ 1.260.536
Congreso nacional	0,02	$ 336.961
Poder Judicial	0,46	$ 9.528.780
Contraloría General de la República	0,20	$ 4.164.357
Ministerio del Interior	11,34	$ 236.834.576
Ministerio de Relaciones Exteriores	-	US1350
Ministerio de Economía, Fomento y reconstrucción	0,12	$ 2.487.516

Ministerio de Hacienda	0,32	$ 6.651.115
Ministerio de Educación	0,57	$ 11.993.057
Ministerio de Justicia	2,37	$ 49.453.604
Ministerio de defensa nacional	2,05	$ 42.899.197
Ministerio de Obras Públicas	60,50	$ 1.264.006.382
Ministerio de Agricultura	0,09	$ 1.974.060
Ministerio de Bienes Nacionales	0,01	$ 300.440
Ministerio del Trabajo y previsión social	-	$ 0
Ministerio de Salud	8,92	$ 186.343.149
Ministerio de Minería	0,01	$ 175.888
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	10,60	$ 221.466.865
Ministerio de Transporte y telecomunicaciones	0,52	$ 10.933.993
Ministerio Secretaría General de Gobierno	1,36	$ 28.351.750
Ministerio de Planificación	0,24	$ 5.033.463
Ministerio Secretaría general de la Presidencia	-	$ 0
Ministerio Público	0,24	$ 5.057.324
Subtotal	**100,00**	**$ 2.089.253.013**

Las partidas más relevantes en cuanto a recursos destinados a inversión (ver tabla 4) según montos son: el Ministerio de Obras Públicas que concentra el 61% de la inversión nacional; muy por debajo se encuentra el Ministerio de Interior con un 11% de la inversión nacional; en tercer lugar se ubica el Ministerio de Vivienda y Urbanismo que con concentra el 11% de la inversión nacional; en cuarto lugar está el Ministerio de Salud[21] con un 9% de la inversión, el restante 8% de la inversión se distribuye entre las demás partidas del Presupuesto.

Identificación y aplicación de los criterios de descentralización a los recursos de inversión

Aplicando estos criterios se puede distinguir entre aquellas partidas que deben mantenerse centralizadas y aquellas que son potencialmente descentralizables. Los recursos totales corresponden a M$ 2.089.253.013 lo que equivale al total de iniciativas

[21] El Ministerio de Salud no fue incluido en este análisis en base a los acuerdos establecidos entre el equipo técnico del Centro de Políticas Públicas de la UC y la contraparte de la SUBDERE.

de inversión contenidas en el Presupuesto 2010. Dichos recursos están distribuidos en 23 partidas de la siguiente manera;

- Iniciativas de inversión potencialmente descentralizables con un total de M$**1.771.088.605** que corresponde al 85% de la inversión nacional del 2010.
- Sólo M**$ 318.164.408** han quedado excluidos del catastro lo que equivale al 15% de la inversión nacional del 2010. Esto se debe a que dichos recursos de inversión deben permanecer centralizados, ya sea por el tipo de función que cumple o por eficiencia asignativa.

Tabla 5: Identificación de inversión centralizada versus inversión potencialmente descentralizable según partidas

Partidas del Presupuesto 2010	Inversión potencialmente descentralizable Miles $	Inversión centralizada Miles $
Presidencia de la República	$ 0	$ 1.260.536
Congreso nacional	$ 0	$ 336.961
Poder Judicial	$ 0	$ 9.528.780
Contraloría General de la República	$ 0	$ 4.164.357
Ministerio del Interior	$ 236.834.576	$ 0
Ministerio de Relaciones Exteriores	$ 0	US1350
Ministerio de Economía, Fomento y reconstrucción	$ 2.487.516	$ 0
Ministerio de Hacienda	$ 0	$ 6.651.115
Ministerio de educación	$ 0	$ 11.993.057
Ministerio de Justicia	$ 0	$ 49.453.604
Ministerio de defensa nacional	$ 0	$ 42.899.197
Ministerio de Obras Públicas	$ 1.264.006.382	$ 0
Ministerio de Agricultura	$ 1.974.060	$ 0
Ministerio de Bienes Nacionales	$ 0	$ 300.440
Ministerio del Trabajo y previsión social	$ 0	$ 0
Ministerio de Salud	$ 0	$ 186.343.149
Ministerio de Minería	$ 0	$ 175.888
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	$ 221.466.865	$ 0
Ministerio de Transporte y telecomunicaciones	$ 10.933.993	$ 0
Ministerio Secretaria General de Gobierno	$ 28.351.750	$ 0
Ministerio de Planificación	$ 5.033.463	$ 0

Ministerio Secretaría general de la Presidencia	$ 0	$ 0
Ministerio Público	$ 0	$ 5.057.324
Subtotal	**$ 1.771.088.605**	**$ 318.164.408**
Inversión Total		**$ 2.089.253.013**

De la totalidad de Iniciativas de Inversión, sólo fueron consideradas para un análisis en profundidad aquellas partidas de mayor peso específico, que en total representan el 82% de los recursos de inversión totales (año 2010):

- MOP
- MINVU
- Interior

A los criterios generales antes mencionados, se agrega un conjunto de criterios específicos para los recursos de inversión. Se consideran no descentralizables todos aquellos proyectos, estudios básicos y programas de inversión que tienen alguna o varias de las siguientes características:

1. Cuando la iniciativa de inversión no corresponde a una región, es decir, el gasto no es atribuible a una región.
2. Cuando se trata de inversiones regionalizadas que tiene un impacto mayor a una región.

Por otro lado, se consideran descentralizables todas aquellas iniciativas de inversión que corresponden a bienes públicos locales que por eficiencia asignativa es más conveniente que sean transferidas a los gobiernos subnacionales. Al realizar el análisis por Ministerios es factible identificar lo siguiente:

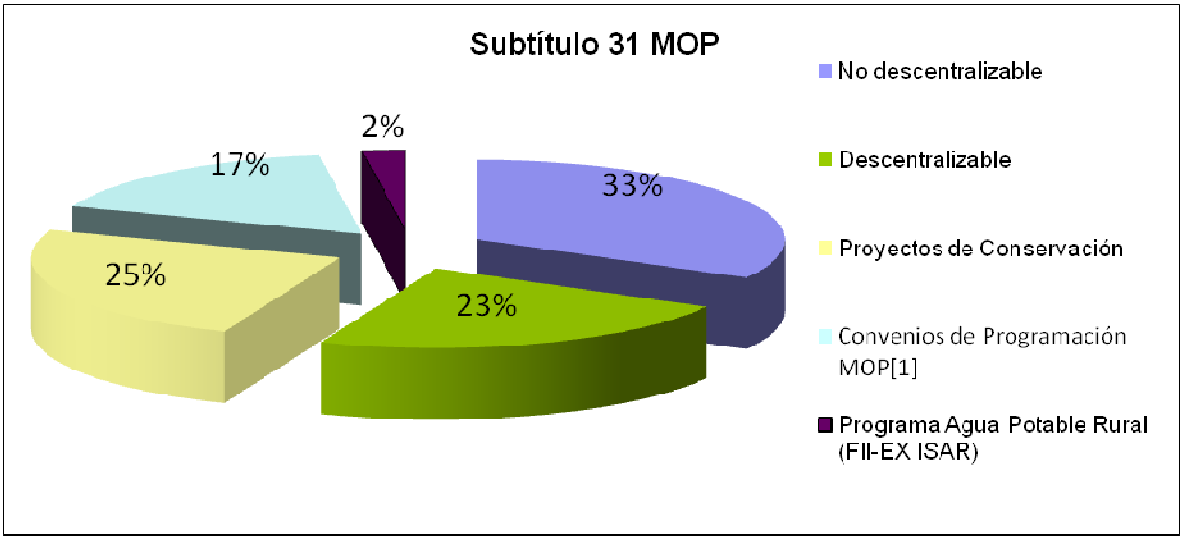
1. Recursos de inversión del Ministerio de Obras Públicas

En el caso del Ministerio de Obras públicas (en adelante MOP)[22] representa el 61% de la inversión nacional y el monto asciende a M$ 1.264.006.382 los cuales están clasificados en el subtítulo 31 del presupuesto nacional.

De total de recursos de inversión que posee el MOP son atribuibles a una región M$846.544.343 y los restantes M$ 417.462.039 no son atribuibles a una región y por ende deben mantenerse centralizados. Dentro de los recursos centralizados se encuentran los proyectos y programa de inversión de gran envergadura, así como aquellos que corresponden a un bien público nacional como por ejemplo proyectos relativos a Aeropuertos, Concesiones, entre otros.

En síntesis, se puede ver que los recursos de inversión del MOP se distribuyen de la siguiente forma:

Gráfico 1: Distribución de los recursos inversión del Ministerio de Obras Públicas



Tal como se ha señalado un 33% de los recursos de inversión del MOP no son descentralizables. Se debe considerar que tanto los convenios de programación[23]

[22] Basado en la Ley de Presupuesto 2010 http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-16877.html y el programa de inversión MOP:
http://www.dirplan.cl/InformaciondePresupuestoMOP/programainversiones/Paginas/default.aspx
(Ver respaldo del documento en CD adjunto).

[23] Basado documento oficial SUBDERE (2010) "Convenios de programación suscritos en el país, 1994-2023" p.126.

(M$216.665.049) que representan un 17% de la inversión, así como el Programa de agua potable rural[24] (M$28.026.180) que corresponde al 2% de la inversión del MOP, son recursos en donde ya hubo un espacio de negociación o participación del CORE. Por lo tanto, dichas iniciativas pueden ser consideradas dentro de los recursos de decisión regional, lo que equivale a M$244.691.229.

En el caso de MOP, considerando el grado de especialización de sus servicios y teniendo presente las limitaciones en cuanto al tamaño de la planta profesional, así como también las limitaciones técnicas de los gobiernos subnacionales, se considera que los Proyectos de conservación deben continuar a nivel ministerial debido al sistema de estimación de inversión que hace complejo el traspaso, correspondiendo a M$310.550.699 lo que equivale al 25% de la inversión del MOP.

Desde la perspectiva del presente estudio son descentralizables el 23% de la inversión lo que equivale a M$291.302.415 que corresponde a proyectos y programas de inversión de alto impacto regional o que su efecto incide en el desarrollo de dos o más comunas. También aquellos proyectos y programas de inversión de conectividad interna de las regiones que constituyen la base para el desarrollo productivo y territorial[25]. Estos criterios no restringen la posibilidad de transferir otros recursos no mencionados. La participación activa del CORE en la decisión de ejecutar parte de estos recursos permitiría, no sólo otorgar mayor autonomía a los gobiernos subnacionales sino que al mismo tiempo incrementar la eficiencia asignativa en lo que respecta al desarrollo de proyectos, programas de inversión y estudios en el ámbito de Obras Públicas.

2. Recursos de Inversión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Dentro de las Iniciativas de Inversión del MINVU, hay componentes que son manejados fuertemente a nivel central como es el caso de los proyectos de asistencias

[24] El Programa de Agua Potable Rural se financia a través de los Fondos denominados Iniciativas de Inversión, (ex ISAR), asignados anualmente al Ministerio de Obras Públicas.

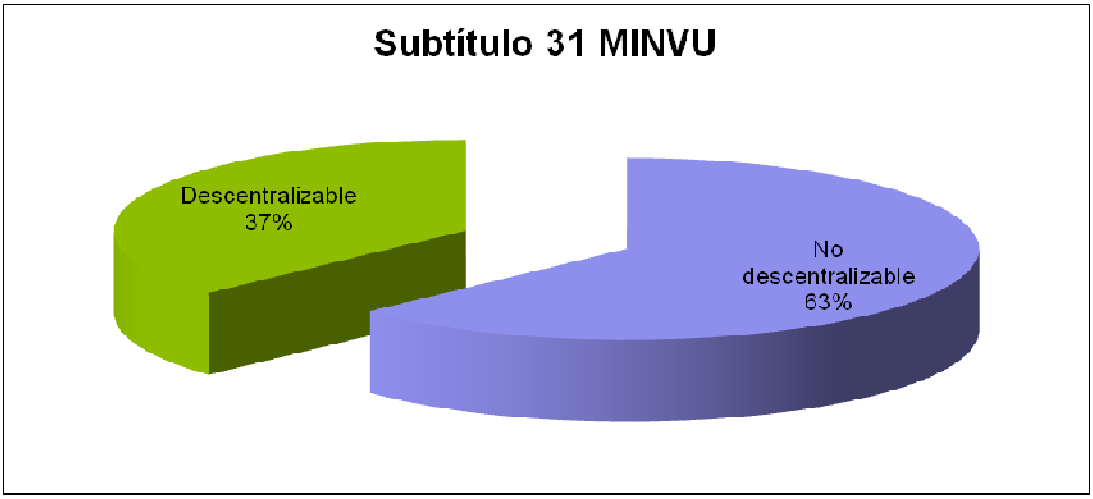
[25] Basado en el programa de inversión MOP: http://www.dirplan.cl/InformacondePresupuestoMOP/programainversiones/Paginas/default.aspx (Ver respaldo del documento en CD adjunto).

técnica y los estudios. Sin embargo, hay elementos en la Inversión realizada por los SERVIU que son altamente descentralizables como por ejemplo todos aquellos proyectos de infraestructura como el Mejoramiento de la Interconexión de Sectores Altos-Centro de Coquimbo. Incluso algunos de ellos podrían ser gestionados por los propios municipios a través de la transferencia de recursos.

Por criterios de eficiencia asignativa, se sugiere que el CORE tome las decisiones respecto a la inversión regional realizada por cada SERVIU.

El 63% de los recursos de inversión[26] del Ministerio pueden ser descentralizados, lo que equivale a M$138.567.483 y sólo un 37% de los recursos no son descentralizables lo que corresponde a M$ 82.899.382, tal como muestra el grafico 2.

Gráfico 2: Distribución de los recursos de inversión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo según factibilidad de descentralización.



Proyectos no descentralizables en el caso del MINVU corresponden a recursos destinados a "Transferencia de Asistencia Técnica para Planes de Gestión Social y de Obras" de cada una de las SEREMI´s. Ello debido a que a través de este tipo de asistencia técnica se proporciona un servicio estandarizado a nivel nacional lo que permite

[26] Los recursos de inversión analizados en el caso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo corresponden a los del SERVIU. Se debe precisar que no se identificaron Convenios de programación firmados con esta institución pública para el año 2010, pero si existen convenios con otras Unidades del Ministerio según textos oficiales consultados.

garantizar un servicio de estándar similar a lo largo del territorio nacional. Son potencialmente descentralizables todos aquellos recursos que corresponden a bienes públicos locales[27] como:

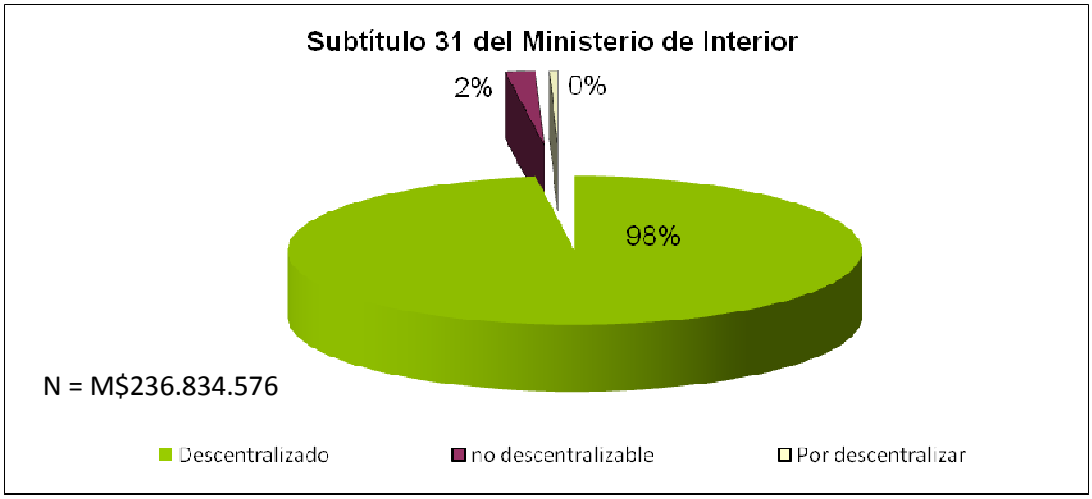
- Construcción Centro Larga Estadía Adulto Mayor Región Antofagasta.
- Construcción Programa Pavimentos Participativo 18º Llamado Región Antofagasta.
- Habilitación Terrenos del Sector Huellas Tres Puntas Tocopilla.
- Construcción Muros Divisorios en Viviendas Sociales en Iquique.
- Construcción Par Vial Juan Martínez Arturo Fernández.

3. Recursos de Inversión del Ministerio del Interior

El 98% de los recursos de inversión del Ministerio del Interior está descentralizado, ya que corresponden a los programas de inversión de los Gobiernos regionales, lo que equivale a M$ 231.709.446. Por lo que solo corresponde analizar, el 2% restante de recursos de inversión, de los cuales no son descentralizables M$ 3.999.851 y sólo es factible descentralizar M$1.125.279 lo que equivale sólo al 0,5% del total de recursos de inversión del Ministerio (ver gráfico 3).

[27] Ver en el Anexo 11 el listado de proyectos, programas de inversión y estudios básicos del MINVU, que fueron analizados y clasificados.

Gráfico 3: Distribución de los recursos de inversión del Ministerio del Interior.



En este caso se consideran no descentralizables los recursos correspondientes a la inversión del Servicio de Gobierno de Interior. Ello debido a que a través de este tipo de Servicio se proporciona apoyo directo a los gobiernos subnacionales.

La gran mayoría de los recursos en el caso de la inversión de este Ministerio ya han sido descentralizados a través de los programas de inversión de los Gobiernos regionales, ya que corresponden a bienes públicos locales como:

- Diagnóstico Estado de Situación Tramos Qhapag Ñam Chile.
- Mejoramiento integral espacios públicos en pozo Almonte.
- Mejoramiento playa Bellavista y sector intendencia Godoy, Iquique.
- Restauración iglesia de Camiña, Camiña, provincia del tamarugal.
- Conservación sistema eléctrico de diversos establecimientos educacionales, Iquique.
- Conservación instalaciones sanitarias diversos establecimientos, mejoramiento rotonda pampino en Iquique.

En conclusión, se puede señalar que las Iniciativas de Inversión del Ministerio del Interior están casi en su totalidad descentralizadas por lo cual los recursos potencialmente descentralizables son escasos y no superan el 0,5%, lo que implicaría disminuir aún más

los recursos que actualmente administra esta cartera ministerial y ello no redunda en un incremento sustantivo de recursos para los Gobiernos Subnacionales.

IX. RECURSOS DE EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y SERVICIOS DESCENTRALIZABLES

Tal como se realizó en el capítulo anterior, se debe identificar cuál es la envergadura de los recursos a analizar. En una primera fase se han revisado las partidas del presupuesto 2010 para identificar los gastos que serán analizados en esta sección. La tabla 6 presenta el total de gastos del presupuesto contenidos en los ítems 24, 31 y 33 lo que corresponde a M$6.374.946.657. Sin embargo, de estos recursos sólo se analizarán los que están designados para ejecutarse directamente.

Tabla 6: Identificación del gasto (subtítulos) descentralizable en base al Presupuesto de la Nación

Partidas presupuestarias	Partidas de Gastos analizadas (24, 31 y 33)	%	Programas y Servicios analizados (24 y 33)
Ministerio de Salud	910.712.585	14,3	-
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	322.703.068	1,2	101.151.539
Ministerio de Educación	1.638.124.044	6,3	33.802.047
Ministerio de Defensa Nacional	67.757.011	0,3	-
Ministerio de Obras Públicas	1.409.395.450	5,4	(67.514.136)[28]
Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	188.097.775	0,7	152.555.295
Ministerio del Interior	814.083.988	3,1	131.265.668
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	234.158.789	0,9	943.802.107
Ministerio de Justicia	215.298.559	0,8	84.261.309
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	63.915.833	0,2	20.939.308
Ministerio de Agricultura	132.550.668	0,5	97.374.277
Ministerio de Planificación	178.459.989	0,7	155.701.143
Poder Judicial	11.259.031	0,0	-
Ministerio de Hacienda	28.539.986	0,1	-
Ministerio Secretaría General de Gobierno	79.804.740	0,3	30.048.009
Ministerio Público	5.057.324	0,0	-

[28] En el registro de programas y servicios analizados en este estudio se incorporaron 6 recursos del MOP los cuales fueron analizados en el capítulo anterior debido a que corresponde al subtítulo 31. Para efectos de esta capitulo no serán analizados por lo cual el montó se incluye a modo ilustrativo pero a nivel de análisis no será incorporado para evitar contabilizar dos veces el recurso a transferir.

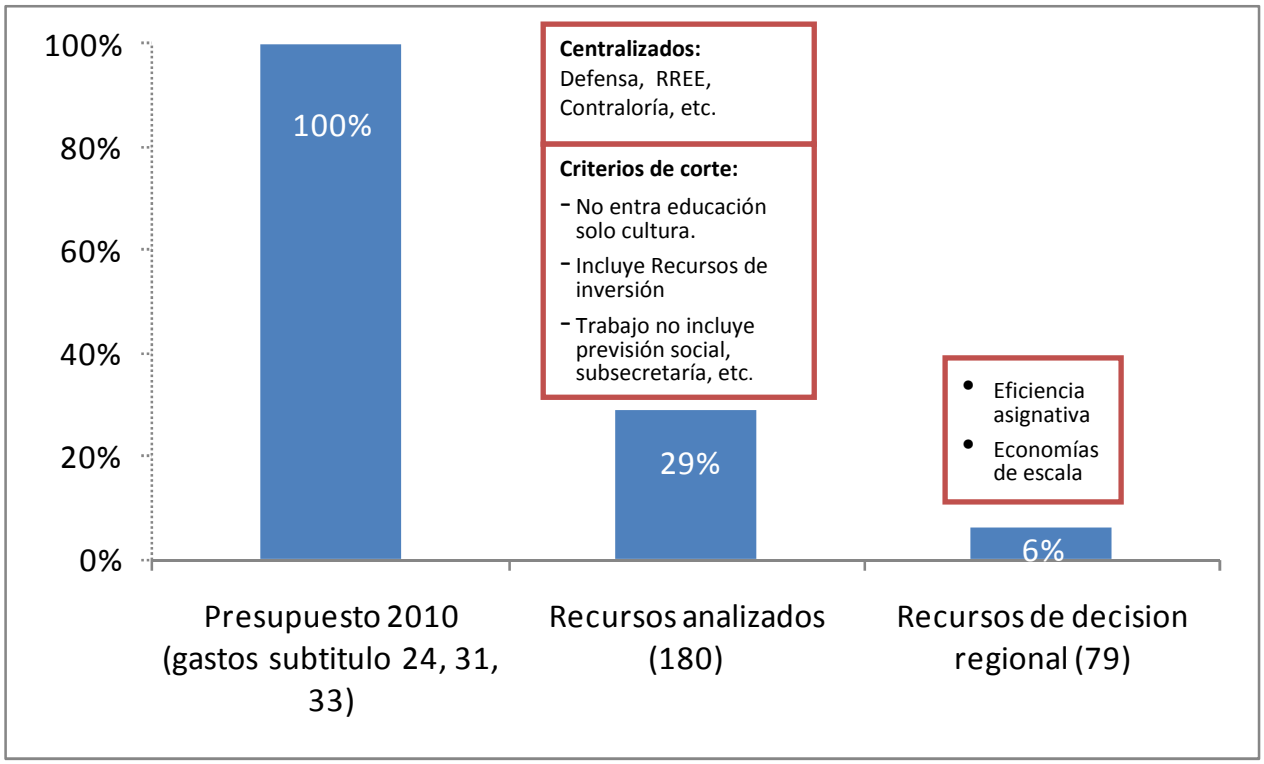
Congreso Nacional	13.065.612	0,1	-
Ministerio de Minería	15.094.980	0,1	-
Ministerio de Relaciones Exteriores	22.337.668	0,1	-
Contraloría General de la República	4.198.722	0,0	-
Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	14.054.682	0,1	6.813.499
Ministerio de Bienes Nacionales	1.127.327	0,0	-
Presidencia de la República	5.148.826	0,0	-
TOTAL	**6.374.946.657**	**25**	**1.825.228.337**
			1.810.206.810[29]

En la última columna de tabla aparecen los recursos que fueron identificados y catastrados para efectos del presente estudio y serán analizados en base a las categorías analíticas propuesta en el marco teórico, lo que representa un 6% del total de gastos del presupuesto de la nación.

El gráfico 4 muestra la magnitud de datos a analizar. Se ha optado por incluir los subtítulos de Transferencias Corrientes (24) al sector privado (01) o a otras entidades públicas (03) y las Transferencias de Capital (33) al sector privado (01) o a otras entidades públicas (03). Esto permitirá calcular disponibilidad real de recursos que pueden ser transferidos a los gobiernos subnacionales.

[29] Este monto corresponde al total de recursos programas y servicios analizados sin considerar los seis programas del MOP. Para mayor información ver Anexo 6.

Gráfico 4: Universo analizado RPN



N= M$ 6.374.946.657

Tal como se aprecia en el gráfico 4, se han catastrado 180[30] programas y servicios de los cuales 79 son atribuibles a nivel regional. Sin embargo, de los 79 programas catastrados sólo serán analizados 73 que corresponden exclusivamente a programas y servicios que contienen gastos de los subtítulos 24 y 33.

RECURSOS DE PROGRAMAS Y SERVICIOS DESCENTRALIZABLES A NIVEL REGIONAL

En este capítulo se trabajará con los 73 programas y servicios descentralizables[31]. Considerando la cantidad de recurso se ha optado por agruparlos en base las categorías analíticas presentados en el capítulo VII.

[30] La diferencia en el número de programas con el informe municipal se da por dos programas de MIDEPLAN ejecutados por FONADIS que presupuestariamente están contenidos en la "Integración Social de las personas con Discapacidad".

[31] Revisar el Anexo 8: Listado de RDR factibles de descentralizar a los Gobiernos Regionales, según categorías analíticas.

Resulta relevante organizar las categorías según los recursos y montos de gastos asociados a cada una de ellas, ya que ello permite dimensionar el volumen de recursos a transferir en cada una de las áreas. Además permite distinguir la relevancia de cada categoría según financiamiento, ya que en algunos casos las categorías comparten igual número de programas y servicios de ejecución, no obstante, el monto a transferir es diferente y por ende su peso específico en este sentido varía, tal como muestra la tabla 7.

Tabla 7: Distribución de Recursos de programas y servicios de decisión regional por categorías, expresado en M$

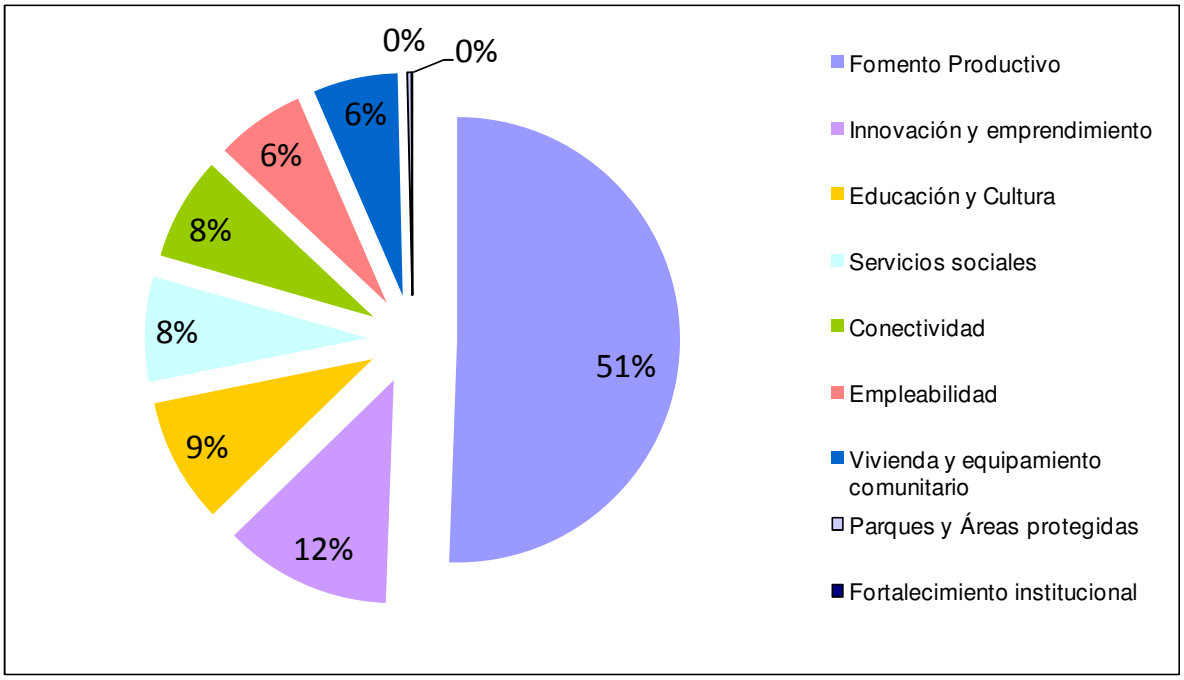
RECURSOS DE DECISIÓN REGIONAL	M$
Fomento Productivo	192.196.909
Innovación y Emprendimiento	46.197.572
Educación y Cultura	34.573.524
Servicios sociales	28.990.804
Conectividad	28.627.978
Empleabilidad	24.635.271
Vivienda y Equipamiento Comunitario	23.374.992
Parques y Áreas Protegidas	1.225.973
Fortalecimiento Institucional	169.363
Total analizado	379.992.386

La tabla muestra a simple vista que los recursos se concentran mayoritariamente en el Fomento Productivo, es decir, los programas y servicios agrupados equivalen a M$ 192.196.909, lo que representa más de la mitad de los gastos analizados, según la información obtenida del Presupuesto 2010. Siendo la categoría de Innovación y Emprendimiento la que ocupa el segundo lugar con un total de M$46.197.572 y en tercera posición está la categoría de Educación y Cultura con un aporte de $34.573.524.

Para facilitar el análisis el gráfico 5 muestra la distribución de los recursos de decisión regional (RDR) expresados en porcentajes. Aquí destaca como se ha mencionado antes la categoría de Fomento Productivo con un 51% del gasto considerado. Entre los programas y servicios contenidos en esta categoría se pueden mencionar: las Agencias

Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP)[32], Fomento Productivo Agropecuario, Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO), Promoción Inversiones Tecnológicas y Regionales, Programa de Fomento de turismo, Programa Chile Emprende (Aplicación) y el Programa Acceso al financiamiento, entre otros. En general, se trata de recursos destinados al fomento productivo provenientes de tres ministerios (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Planificación). La unidad institucional básica de intervención de estos recursos productivos es eminentemente la región (27 programas y servicios), combinándose también con lo comunal (un programa) y nacional (dos programas).

Gráfico 5: Distribución de los RDR según categorías (expresada en %)



En el caso de la categoría de Innovación y emprendimiento que ocupa el segundo lugar de importancia se consideran recursos como: Fondo de Innovación para la

[32] Este programa ha sido incorporado excepcionalmente al análisis debido a su impacto a nivel de la región. No incluye gastos en los ítems 24 ni 33, sino que se concentran en los ítems 21, 21, 29, y 34, los que constituyen los gastos de funcionamiento de estas agencias.

Competitividad, Fondo de Administración Pesquero, Programa Capital Semilla y el Servicio a nuevos/as emprendedores/as entre otros.

Los recursos de esta categoría poseen diversas dependencias ministeriales, pero lo Ministerios de mayor importancia en base a los recursos económicos que aporta son el Ministerio del Interior, el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, así como también el Ministerio de Agricultura.

En tercer lugar de relevancia se encuentran los Recursos clasificados en Educación y cultura. Aquí están contenidos principalmente aquellos programas y servicios dirigidos al fomento y desarrollo de la cultura que dependen principalmente de la comisión de Cultura del Ministerio de educación. Algunos de los Recursos de Decisión regional (RDR) que están agrupados en esta categoría son: Fondo Nacional de Escuelas Artísticas, Escuelas de Rock y Programa Juventud. También es factible encontrar en esta categoría algunos otros recursos del Ministerio de Planificación que apuntan al fomento de espacios culturales en torno a las comunidades indígenas.

Luego es posible identificar en los recursos agrupados en la categoría de Servicios sociales que corresponde a 8% de los gastos que potencialmente pueden ser transferidos a los Gobiernos Regionales a nivel de toma de decisiones. Entre los programas y servicios contenidos en esta categoría se encuentran: Organización Regional de Acción Social, Programa de Capacitación en Protección Civil, el fono Infancia, el Programa de Voluntariado Asesores Seniors, así como el Programa de Desarrollo Indígena (Orígenes II Etapa). Cabe mencionar que estos programas dependen de diversos Ministerios, pero tiene gran relevancia el Ministerio de Planificación, no sólo por el número de programas, sino que también por el tipo de programa que desarrolla, ya que se centran en acciones de protección social a los grupos prioritarios de la política social. Otros programas relevantes en esta área pertenecen al Ministerio Secretaría General de la Presidencia y al Ministerio del Interior.

La Conectividad se ubica también en un cuarto lugar con un 8% de los gastos que podrían transferirse a nivel regional. En esta categoría se encuentran los Programas de

Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial del Ministerio del Interior y el Subsidio al transporte regional del Ministerio Transportes y Telecomunicaciones.

Empleabilidad con un 6% de los recursos financieros agrupa principalmente programas y servicios de capacitación y apoyo a la inserción laboral como por ejemplo: Programa de capacitación "Planes de Aprendizaje", Capacitación especial de jóvenes / Programa Formación en Oficios para Jóvenes, Programa de Capacitación para Trabajadores Independientes y Microempresa y otros, como el Programa de Empleabilidad y Competencias Juveniles. La mayor parte de estos recursos corresponden al Ministerio del Trabajo y Previsión Social los que son complementados con algunos recursos dependientes del Ministerio de Planificación.

En el caso de la categoría de Vivienda y equipamiento comunitario aporta el 6% de los recursos financieros posibles de transferir a nivel de la toma de decisiones de Gobierno Regional. En esta categoría están contenidos todos aquellos recursos destinados a la instalación de servicios básicos, infraestructura y equipamiento comunitario, así como aquellos programas que apuntan al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y espacios públicos. En este caso los dos programas incorporados son el Programa de Residuos Sólidos Domiciliarios y Asimilables del Ministerio del Interior y el Programa de Inversión Urbana: Planes territoriales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

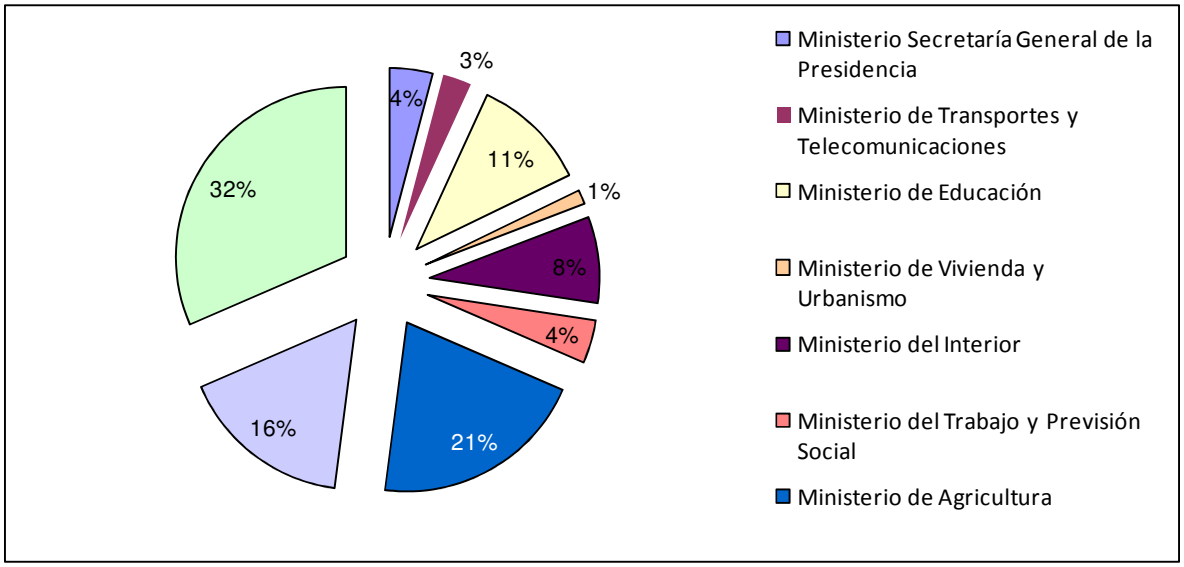
La categoría de Parques y áreas protegidas equivale al 0,3% de los recursos financiaros. En éste se encuentran incorporados dos programas, el de Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Ministerio de Planificación y el Fondo de Protección Ambiental del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Por último, en el caso del Fortalecimiento institucional sólo se ubica un programa que equivale al 0,04% de los recursos que son potencialmente transferibles a los Gobiernos Regionales.

Si bien esta primera agrupación es útil para identificar donde se concentran los programas y servicios según categoría, también resulta interesante identificar aquellos

ministerios que agrupan mayor número de recursos (gráfico 6). Para ello se analizan los recursos según la dependencia ministerial.

Gráfico 6: Números de recursos según dependencia Ministerial

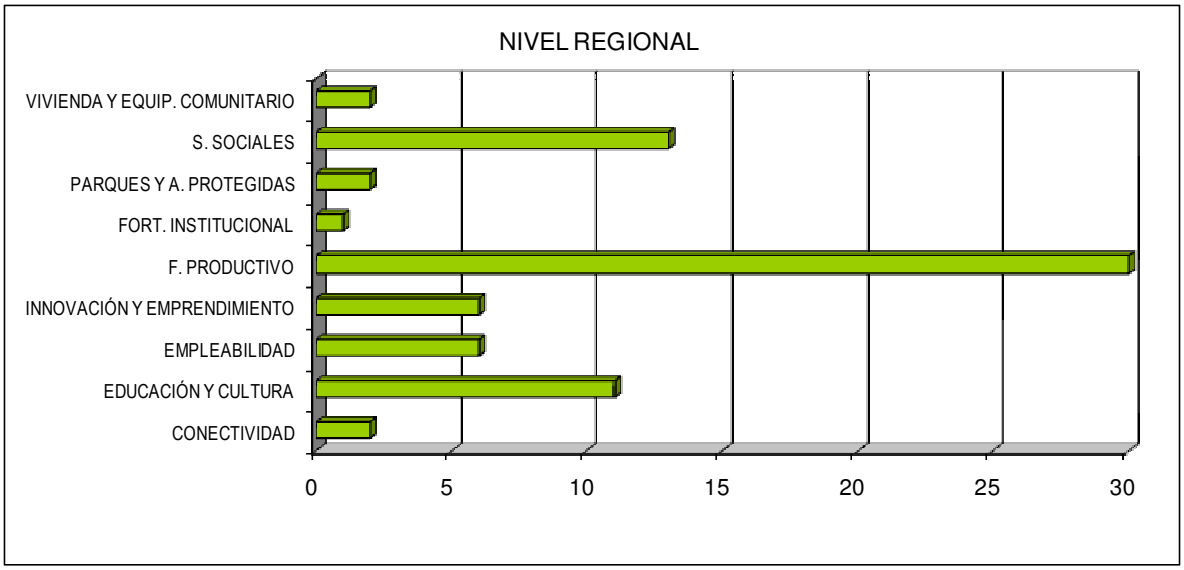


Los recursos se concentran en el Ministerio de Planificación con 23 programas y servicios; en segundo lugar le sigue el Ministerio de Agricultura con 15 programas y servicios. Se ubica en tercer lugar el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción con 12 programas y servicios. En cuarta posición esta el Ministerio de Educación (cultura) con 8 programas y servicios. Los demás ministerios poseen de uno a seis programas.

Si bien este primer ordenamiento permite visualizar claramente cuáles son los Ministerios que poseen mayor número de programa potencialmente descentralizables, al mismo tiempo otorga información referida a la predominancia o ausencia de las carteras ministeriales. En este último aspecto, cabe hacer notar que si bien el Ministerio de Obras Públicas en el reciente análisis respecto a la inversión pública tiene un rol preponderante concentrando más del 60% de los recursos nacionales de inversión, en lo referido a programas y servicios de ejecución su protagonismos desaparece dando espacio a que surja el protagonismos de otros Ministerios como es el caso de Planificación y Agricultura.

Para dar respuesta a las interrogantes se ha optado por organizar los recursos de ejecución, en base a la clasificación teórica.

Gráfico 7: Número de programas y servicios descentralizables según categorías analíticas



El número de programas y servicios de decisión regional fue agrupado según las categorías analíticas tal como muestra el gráfico 7. El ámbito de Fomento Productivo es donde se concentran la mayor cantidad de programas o recursos, el que agrupa un total de 30 programas y servicios de los 73 analizados a nivel regional. La mayoría de los recursos contenidos en esta categoría corresponden a iniciativas de desarrollo de la actividad productiva propia de cada zona del país. Por esto, se incluyen las diversas áreas de producción y explotación, es decir, iniciativas del sector agropecuario, silvícola, pesquero, de la pequeña minería, entre otras. También se incluyen los programas y servicios destinados al desarrollo turístico.

En segundo lugar de relevancia, en base al número de programas de ejecución se encuentran del ámbito de los servicios sociales que agrupan todos aquellos programas y servicios destinados a los grupos vulnerables, así como también los dirigidos a la familia, las iniciativas de equidad o mejoramiento de la calidad de vida.

En tercer lugar de relevancia según el número de programas de ejecución se encuentra el área de Educación y Cultura. Es necesario precisar que en este caso todos los programas contenidos corresponden a iniciativas culturales, tanto a nivel del desarrollo de las artes, así como aquellos programas dirigidos a la creación de espacios de desarrollo cultural en un sentido amplio.

Posteriormente se ubican a un mismo nivel de importancia, según el número de programas y servicios de ejecución, las áreas de Empleabilidad y la de innovación-emprendimiento, las que contienen seis programas cada una.

En el caso de Empleabilidad, esta área contiene programas y servicios destinados a fortalecer y formar a la población activa preparándola y facilitando su ingreso al mercado laboral, algunos ejemplos de recursos son: el Programa de Apoyo a la Inserción Laboral Juvenil, el Programa preparación para el trabajo y el Programa de Empleabilidad y Competencias Juveniles.

En cambio Innovación y emprendimiento refiere a aquellos programas que apuntan al desarrollo tecnológico y el incentivo para la generación de nuevos negocios. Aquí también se incorporan todos aquellos recursos dirigidos a herramientas de tipo financiero destinadas a las microempresa y PYMES. No sólo se incorporan los recursos referidos al acceso a créditos, sino también todos aquellos servicios de asistencia y apoyo técnico para mejorar los negocios.

Posteriormente se encuentran las categorías de menor relevancia en cuanto al número de programas concentrados en ellas, entre los que están Conectividad, Vivienda y equipamiento comunitario, así como también los parques y áreas protegidas, cada uno de los cuales contiene dos programas. Ubicándose en último lugar según el número de programas, la categoría de Fortalecimiento institucional que sólo contiene el Programa de Fortalecimiento Regional del Ministerio Transportes y Telecomunicaciones.

X. DEFINICIÓN DE PRESUPUESTO REGIONAL

Actualmente no hay una definición clara de Presupuesto Regional (en adelante PR), por ello diversas administraciones del Estado utilizan como tal, una definición propia o una interpretación del Art. 73 de la Ley 19.175 del GORE (modificada en Ley 20.035) que define lo que es el **Presupuesto del Gobierno Regional.** La LOCGAR establece que es el Intendente quién elabora el presupuesto del GORE, el cual debe ser aprobado por el Consejo Regional (en adelante CORE), y discutido con el Ministerio de Hacienda.

En el presupuesto del Gobierno Regional se identifica claramente dos programas presupuestarios:

i. Programa de Gastos de Funcionamiento del GORE
ii. Programa de Inversión Regional (FNDR y otros recursos).

Estos presupuestos de los Gobiernos Regionales se encuentran recogidos anualmente en la Ley de Presupuestos de la Nación, por ende están dimensionados y definidos por el nivel central y finalmente son sancionados por el Congreso Nacional.

Si bien, la Ley establece que el Programa de Inversión Regional debe incorporar los ingresos propios, es decir, todos aquellos ingresos del gobierno regional provenientes de donaciones, herencias y legados que reciba (de fuentes internas o externas), así como los cobros por los servicios que preste y por los permisos de concesiones que otorgue respecto de los bienes de su pertenencia. Ello excluye todas las transferencias provenientes de otros niveles del gobierno.

Hoy los GOREs no tienen ingresos propios permanentes y preestablecidos, su presupuesto ofrece una mirada parcial acerca de los recursos de la región, ya que incorpora algunas fuentes, pero deja fuera la mayoría de los gastos de operación y servicios públicos en la región.

Algunos estudios mencionan que los ingresos propios del presupuesto del Gobierno Regional son escasos, destacando que constituye una fracción reducida de los recursos de los GOREs lo que coincide con la opinión de profesionales entrevistados en este estudio (ver anexo 2).

Referido a este punto Letelier (2004) señala algunas consideraciones para avanzar en descentralización. Una mayor autonomía fiscal a nivel subnacional podría redundar en una mejor asignación de recursos. Según Letelier (2004) Chile posee un grado de descentralización fiscal subóptimo respecto de lo que le corresponde en función de su ingreso por habitante y otros factores relacionados. El autor propone algunos aspectos a abordar en lo referido a la generación de ingresos propios a nivel de los gobiernos subnacionales, pero dicho aspecto no será abordado en el presente estudio, ya que por la complejidad y tipo de transformaciones que requiere a nivel de política tributaria nacional no es posible abordar en esta investigación.

Actualmente no existe en la LOCGAR una definición funcional de PR sino que ha quedado a interpretación de cada actor su definición y contenido. La ausencia de una definición ha generado descoordinación en cuanto a las funciones a cumplir tanto entre niveles central y regional, como también con el nivel municipal. Hoy existen duplicidad de funciones, lo que implica un traslape en las actividades.

A lo anterior se agrega que la escasa claridad en la definición de PR impide atribuir con precisión los recursos invertidos en el territorio regional y que son decisiones de sus autoridades[33]. En la tabla 7 se realiza una recopilación de las diversas definiciones de PR desde la perspectiva de los distintos actores.

Tabla 7: Definición de Presupuesto Regional según componentes

Presupuesto del GORE (Ley 19.175 de GORE modificada en Ley 20.035 Art. 73)	Presupuesto Regional (Entrevistas)	Presupuesto Regional propuesto
• Gastos de funcionamiento del GORE	• Gastos de funcionamiento del GORE	• Gastos de funcionamiento del GORE
• Inversión regional distribuida (Fondo Nacional de Desarrollo Regional + Ingresos Propios)	• Inversión regional distribuida (Fondo Nacional de Desarrollo Regional + Ingresos Propios)	• Inversión regional distribuida (Fondo Nacional de Desarrollo Regional + Ingresos Propios)
	• Provisiones	• Provisiones

[33] El concepto de decisión regional es abordado en el capítulo VII así como también en el capítulo XI

	• Inversión sectorial de asignación regional, ISAR	• Inversión sectorial de asignación regional, ISAR
	• Inversión regional de asignación local, IRAL • FIC • inversión en protección social	• Inversión regional de asignación local, IRAL
	• Convenios de programación	• Convenios de programación • Otras inversiones/transferencias sectoriales descentralizables (Subt. 24, 31 y 33)

Si bien el Presupuesto de la Nación permite identificar a través de su clasificador económico los diversos recursos que son asignados a cada región, tanto vía GORE o Ministerios, ello no basta para cuantificar dichos recursos, ya que el factor de decisión en este caso es relevante.

La falta de una definición clara dificulta planificar el desarrollo de la región debido a que no se tiene una visión precisa de cuántos son los recursos que serán asignados anualmente a dicho territorio y por ende que pueden ser gestionados por las autoridades competentes. Hoy se entiende por Presupuesto del GORE lo siguiente:

Presupuesto del GORE:
PGR = GFR + IRD (FNDR + Ingresos propios)

Donde:

- **GFR:** Gasto de funcionamiento de gobiernos regionales.
- **IRD:** Inversión regional distribuida

Esta primera aproximación facilita la comprensión de la conceptualización al establecer ciertas identidades que posteriormente serán útiles para elaborar la conceptualización integral. Para ello, se recogió a través de diversas entrevistas la visión de los actores (Jefes y profesionales de la Tercera división, así como también ex

Intendentes y parlamentarios) (ver anexo 2) los elementos clave del Presupuesto Regional, identificando sus principales componentes:

Presupuesto regional (entrevistas):
PR_entrevistas = PGR + PV + CP + ISAR + IRAL + FIC + IPS
Donde:

- **PV:** Provisiones
- **IRD:** Inversión regional distribuida
- **CP**: Convenios de programación
- **ISAR:** Inversión sectorial de asignación regional.
- **IRAL:** Inversión regional de asignación local.
- **IPS:** Inversión de los sectores (ministerios) en materia de protección social

¿Cómo enfrentar dichas dificultades?

El contar con una definición de PR facilitaría diversos aspectos, por un lado sería factible conocer la magnitud de inversión real en el territorio. Por otro lado, cada GORE al conocer previamente los recursos disponibles podría planificar y proyectar acciones permanentes con sistemas de monitoreo y control de gasto más eficientes.

De las entrevistas realizadas se destacan las siguientes interpretaciones respecto al presupuesto regional:

- Para algunos actores el PR es equivalente al FNDR y por ello se le asimila a un fondo que se distribuye casi aleatoriamente entre los municipios que presentan mejores proyectos, según criterios discrecionales aplicados por el CORE.
- Para otros actores el PR incluye los recursos sectoriales: lo consideran desde el ARI y se materializa con el PROPIR. Destacan el valor del ARI como instrumento fundamental para plasmar el Presupuesto Regional (mientras que el PROPIR es lo "que quedó"). Las etapas en el proceso de construcción del PROPIR varían de región en región pero se identifican algunas básicas que están presentes en todo el país, ellas son:
    (1) Diseño y planificación a cargo del equipo técnico del GORE y en cooperación con representantes de las diversas Seremi´s

(2) Construcción de iniciativas según ámbito territorial; esto se basa en las propuestas e información proporcionada por los sectores (Direcciones de servicios y otros organismos de este tipo) y los municipios (Alcaldes).

(3) Aprobación por parte del CORE y su posterior difusión.

- Otros actores plantean una visión del PR que intenta concordar los recursos provenientes de las transferencias del gobierno central (tanto sectorial como vía GORE) con los recursos generados por la región. A partir de esos dos ejes fundamentales consideran que se debe crear el PR. Ello implica que cada sector (Seremi) fundamente su presupuesto precisando los montos de inversión propuestos. Lo que permitiría generar un mapa de actividades, facilitando que el CORE pueda realizar observaciones presupuestarias tanto en lo sectorial como en lo regional.

Considerando todo los anterior, este estudio propone una definición funcional del Presupuesto Regional incluyendo todos aquellos recursos (inversión, programas y servicios) que son decisión del CORE.

De esta forma se incluyen:

Presupuesto regional (propuesta):
PR_propuesta = PGR + PV + CP + ISAR + IRAL + OTS

Donde:

- **OTS:** Otras inversiones/transferencias sectoriales descentralizables (son de decisión regional

Nueva Definición de presupuesto regional

Se entiende como presupuesto regional todos aquellos recursos (inversión, programas y servicios) que son asignados a una región o a un territorio mayor a una comuna, que son de decisión de la región, es decir, que pasan por la aprobación del CORE.

Ello contempla los ingresos propios de cada región, el presupuesto del GORE más: Provisiones, convenios de programación, IRAL, ISAR y aquellos recursos sectoriales que son de decisión del CORE y que poseen expresión territorial.

Esta nueva conceptualización responde al interés de contar con una definición de presupuesto regional, que permite dimensionar cuáles son los recursos efectivos de cada región, que son de decisión regional.

XI. DEFINICIÓN DE RECURSOS DE DECISIÓN REGIONAL

A. ANTECEDENTES

En 1975 se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el primer instrumento de financiamiento de inversiones regionales, destinado a "financiar proyectos capaces de generar crecimiento económico en las regiones", el cual opera en todo el país desde 1976.

Este fondo se ha constituido en uno de los principales instrumentos financieros para impulsar el proceso de descentralización del país, contribuyendo a que una parte importante de la inversión sea priorizada y sancionada desde la región, atendiendo criterios exclusivamente territoriales. Esta característica de autonomía regional representa un avance significativo en el contexto de la concepción tradicional de recursos públicos.

Hasta 1992, este instrumento era la única fuente de inversión de decisión regional y representaba aproximadamente el 10% de la inversión pública nacional. A partir de esa fecha, se han creado nuevos instrumentos de articulación de la inversión pública, de forma tal que, gradualmente, un monto mayor de recursos públicos pasaran a ser de decisión regional. Es así como se creó la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y los Convenios de Programación; todos los cuales posibilitaron una mayor coordinación entre los recursos de los ministerios y servicios públicos orientados a la inversión y los recursos propios de los Gobiernos Regionales orientados a programas y proyectos de las áreas estratégicas para el desarrollo regional.

INDICADORES EXISTENTES

Se analizaron los indicadores existentes para el análisis de descentralización fiscal sobre la base de: i) La Ley de Presupuestos de la República, ii) la Inversión Pública Efectiva (IPE) anual calculada por MIDEPLAN, iii) estimaciones entregadas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda e iv) información disponible en archivos de

SUBDERE. A partir de esta información, se realizó el ejercicio de identificar la estructuración y composición de los instrumentos asociados a cada uno de los indicadores, a fin de poder sacar conclusiones que permitan enfocar una propuesta robusta y eficiente para avanzar en la descentralización fiscal.

Se calculó la evolución de estos instrumentos hasta el año 2007, se detectaron dificultades y oportunidades de mejora, y así se llegó a una reformulación de conceptos con el fin de asegurar mayor autonomía para los CORE (y con ello, la calidad de las decisiones de recursos a nivel regional), siendo coherentes con la literatura y experiencia internacional en esta materia.

Finalmente, se presentan los resultados para conocer y comparar la situación base con la propuesta de mejora, a fin de tener un panorama global del alcance de esta propuesta y proceder a analizar las medidas necesarias para avanzar concretamente hacia una mayor descentralización.

Inversión de Decisión Regional como indicador de descentralización

Para medir la descentralización, existen dos instrumentos que otorgan técnicas cuantitativas para el análisis de la información: la Inversión de Decisión Regional formulada por SUBDERE y la Inversión Pública Efectiva (IPE) formulada por MIDEPLAN.

La Inversión de Decisión Regional (IDR) se define como la acción de decidir la inversión pública a través de la proposición del Intendente y la aprobación del Consejo Regional respecto de recursos asociados a estudios, proyectos y programas a desarrollar en cada región del país. Constituye una expresión del nivel de participación de los gobiernos regionales en la toma de decisiones acerca de la inversión que se lleva a cabo en sus respectivos territorios.

A partir de este concepto, surge el indicador de la IDR (administrado por la SUBDERE) con el fin de establecer cuál es el marco de la mayor cantidad de recursos atribuidos a la decisión autónoma de las regiones para decidir en qué se invierte, en montos absolutos, y para medir la evolución de los recursos de inversión de decisión regional respecto del total de la inversión pública nacional, con información

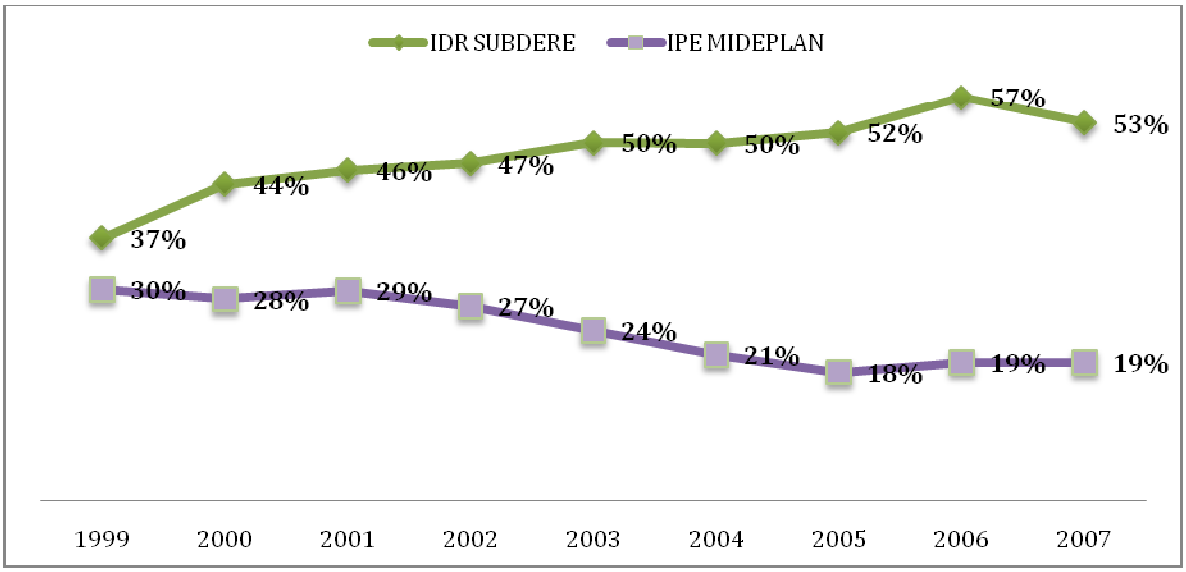
presupuestaria. Este índice fue establecido en el Gobierno del Presidente Eduardo Frei orientado a determinar con mayor objetividad los avances en la descentralización de las finanzas públicas. Este índice fue calculado por estudios ad-hoc, y la última versión se obtiene hasta el año 2007

Para utilizar este concepto como un indicador de la descentralización financiera es preciso contrastarlo con los recursos asociados a la Inversión Pública Nacional (IPN), que representa el conjunto de la inversión que realiza el Estado chileno a través de sus diversos programas y proyectos de infraestructura, que tienen un impacto directo en la calidad de vida de la población. Por lo tanto, para la construcción de este índice corresponde en primer lugar determinar las fuentes de recursos que forman parte de la inversión pública nacional y los componentes de la inversión regionalizada, establecida en la Ley de Presupuestos de cada año (Presupuesto Inicial).

Por otro lado, la IPE está definida como "*la continuación y ampliación de obras; la construcción de obras nuevas; proyectos de conservación, mantención y reparaciones mayores de obras y las obligaciones devengadas por estos conceptos, al 31 de diciembre del año anterior de acuerdo a la Ley de Presupuestos del Sector Público*"[34]. Metodológicamente, esta serie está compuesta por la Inversión Pública Efectiva a nivel Municipal, Regional y Central (inversión de sectores/ministerios) y como su nombre lo dice, se construye de acuerdo a montos efectivos (ejecutados) correspondientes a Iniciativas de Inversión. Si bien este instrumento no se constituye como un índice de descentralización en sí mismo, es posible realizar una comparación para ver los distintos elementos incluidos en la construcción de cada instrumento, de tal manera de construir una línea base para inferir las tendencias y diferencias de cada indicador.

[34] Definición otorgada por MIDEPLAN

Grafico 8: Evolución histórica de los instrumentos de SUBDERE y MIDEPLAN entre 1999-2007



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SUBDERE y MIDEPLAN

Tabla 8: Comparación de los elementos de Decisión Regional (numerador)

<table>
<tr><th>Instrumento</th><th colspan="2">INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL</th><th colspan="2">INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA REGIONAL</th></tr>
<tr><td>Institución que lo desarrolla</td><td colspan="2">SUBDERE</td><td colspan="2">MIDEPLAN</td></tr>
<tr><td>Información de los montos</td><td colspan="2">Ley de Presupuestos del año, Estimaciones presupuestarias de DIPRES y SUBDERE</td><td colspan="2">Presupuesto Ejecutado</td></tr>
<tr><td>Composición según Ley de Presupuesto</td><td colspan="2">Subtítulos 31, 33</td><td colspan="2">31</td></tr>
<tr><td rowspan="14">Componentes de Decisión Regional</td><td colspan="2">Inversión Regional Distribuida (FNDR 90%, Ingresos Propios)</td><td colspan="2" rowspan="2">FNDR y Provisiones</td></tr>
<tr><td colspan="2">Provisiones</td></tr>
<tr><td rowspan="2">ISAR</td><td>PMB</td><td rowspan="2">ISAR</td><td rowspan="2">MOP
MINVU
CHILEDEPORTES
FOSIS
MINSAL
PMB</td></tr>
<tr><td>Agua Potable Rural</td></tr>
<tr><td rowspan="2">IRAL</td><td>PMU</td><td rowspan="2">IRAL</td><td>PMU</td></tr>
<tr><td>FOSIS</td><td>FOSIS</td></tr>
<tr><td colspan="2">Convenios de Programación</td><td colspan="2">Convenios de Programación</td></tr>
<tr><td colspan="2">Pavimentos Participativos</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Otros Programas</td><td>Subsidios PET MINVU</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>Subsidio Estándar Mínimo</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="3">Otros Proyectos</td><td>Fondo Nacional del Deporte</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>MOP Proyectos Nuevos y Arrastre</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>Defensas Fluviales MOP</td><td colspan="2"></td></tr>
</table>

Tabla 9: Comparación de los elementos de Inversión Pública a nivel Nacional (denominador)[35]

<table>
<tr><th>Instrumento</th><th colspan="2">INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL</th><th>INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA</th></tr>
<tr><td>Institución que lo desarrolla</td><td colspan="2">SUBDERE</td><td>MIDEPLAN</td></tr>
<tr><td>Información de los montos</td><td colspan="2">Ley de Presupuestos del año, Estimaciones presupuestarias de DIPRES y SUBDERE</td><td>Presupuesto Ejecutado</td></tr>
<tr><td>Composición según Ley de Presupuesto</td><td colspan="2">Subtítulos 29, 31, 33</td><td>Subtítulo 31</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Componentes de Inversión Pública</td><td rowspan="2">INVERSIÓN REAL</td><td>Iniciativas de Inversión</td><td rowspan="2">FNDR
Inversión Sectorial
Inversión Municipal
Convenios de Programación</td></tr>
<tr><td>Activos No Financieros</td></tr>
<tr><td colspan="2">ISAR</td><td>ISAR</td></tr>
<tr><td colspan="2">AJUSTES DE PROVISIONES Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL A GOREs</td><td>Provisiones</td></tr>
<tr><td colspan="2">AJUSTES DE TRANSFERENCIAS DE CAPITAL E IRAL</td><td>IRAL</td></tr>
</table>

Como se puede observar en las tablas anteriores, existen marcadas diferencias entre un instrumento y otro, no tan sólo en su composición presupuestaria, sino principalmente en el cálculo del índice de los recursos de Inversión de Decisión Regional como porcentaje de la Inversión Pública Nacional. Ambas series presentan cifras bastante distintas a lo largo del tiempo, y además el instrumento IDR presenta una tendencia al alza, mientras que el instrumento IPE presenta una tendencia a la baja.

Principales desafíos de la IDR

Desde su creación el índice IDR ha ido sufriendo diferentes transformaciones por cuanto a su construcción metodológica se refiere, presentando una serie de dificultades que condicionan su robustez tanto para medir la inversión efectiva realizada en las

[35] Para efectos de robustez en la comparación, hemos calculado el denominador de MIDEPLAN sin la Inversión Municipal, sin embargo, es mencionada como componente de la Inversión Pública Efectiva

regiones como para evaluar el aumento real del poder de decisión de la inversión regional. A continuación se describirán dos de las principales dificultades:

i. Seguimiento de lo presupuestado

Metodológicamente, el índice IDR se calcula utilizando los montos aprobados en la Ley de Presupuestos de cada año, correspondiente al Presupuesto Inicial. Esto implica que en su análisis no se consideran los cambios respecto de dicha Ley, que en algunos casos, representa un cambio significativo respecto de los montos fijados en el inicio del período presupuestario. Si bien al comparar el índice IDR con la IPE se debería poder hacer un seguimiento de los recursos presupuestados (presuponiendo que ante una comparación de elementos presupuestarios y ejecutados, estos últimos tienden a ser menores a los presupuestados) la diferencia que existe en la evolución histórica de las series de ambos índices[36] es demasiado grande, lo que dificulta el estudio y análisis del seguimiento del presupuesto.

Además, el instrumento IDR sólo presenta datos hasta el año 2007, puesto que su construcción responde a estudios esporádicos de este indicador, mientras que el instrumento de MIDEPLAN (IPE) es construido año a año, con criterios comunes a lo largo del tiempo y por tanto, más robusto y comparable en el tiempo.

ii. Calidad de la Decisión Regional (Grados de Decisión de los CORE)

Como podemos observar en los cuadros comparativos, el índice MIDEPLAN se compone solamente del Subtítulo 31 (Iniciativas de Inversión), e incorpora sólo aquellos elementos considerados de Decisión Regional (FNDR, Provisiones, ISAR, IRAL y Convenios de Programación), mientras que en el índice IDR, en el tiempo se han ido incorporando como elementos de inversión regionalizada diferentes programas, proyectos e instrumentos financieros que presentan grandes diferencias respecto del grado de decisión por parte del CORE y que no sólo

[36] Gráfico XX: Evolución histórica de los instrumentos de SUBDERE y MIDEPLAN entre 1999-2007, página 72

pertenecen a Inversión (Transferencias de Capital, Activos No Financieros). El problema estructural de esto se concentra en que las glosas y los reglamentos atingentes a los procesos de decisión regional han ido variando sustancialmente a través de los años en algunos casos, mientras que en otros se han modificado levemente. Esto ha dado pie para relativizar los grados de decisión de los Gobiernos Regionales, configurados principalmente por la autonomía que tienen éstos en la toma de decisiones, y así poder añadir a este indicador un buen número de programas y/o proyectos que se incorporan a la inversión regionalizada sin considerar la calidad de la decisión regional. Con esto, el índice IDR pierde robustez, pues el denominador no llega a contener los elementos nuevos incorporados en el numerador.

B. REFORMULACIÓN DEL CONCEPTO DE INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL

Para continuar avanzando hacia el logro de un desarrollo regional integrado, con criterios de eficiencia global, es fundamental aumentar la participación de las regiones en las decisiones de inversión pública.

Se hace necesario entonces, redefinir el concepto de Inversión de Decisión Regional desde su construcción metodológica, observando que tanto la literatura como la experiencia internacional plantean que el grado de descentralización fiscal de los países depende directamente del grado de autonomía de los organismos subnacionales. Por tanto, basándonos en el instrumento de SUBDERE, se considerará como elementos del presente estudio sólo aquellos tipos de recursos sobre los cuáles se requiere una decisión explícita del Consejo Regional para ser llevada a cabo, en consideración al modelamiento metodológico del instrumento de MIDEPLAN.

Para esto, se han considerado tres elementos fundamentales para el marco de este estudio:

- Distinguir los **tipos de transferencia** que reciben los gobiernos subnacionales, para poder estructurar y categorizar el **nivel de autonomía** de cada una de las

decisiones de inversión, asegurando cualitativamente los elementos que se consideren de Decisión Regional.

- Análisis de la Ley de Presupuestos 2010, **agrupando las glosas específicas** de acuerdo al **nivel de participación decisoria** de los GORE[37].
- La incorporación y reconocimiento de un conjunto importante de recursos regionalizados que **no necesariamente pertenecen a Inversión**, pero que son (o pueden llegar a ser) objeto de las decisiones de los GORE.

Nuevas Definiciones

Se definirán los **Recursos de Decisión Regional (RDR)** como todos aquellos instrumentos financieros que requieren la aprobación del Consejo Regional para la asignación específica de financiamiento a Iniciativas de Inversión, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital. De esta manera, se componen como instrumentos de RDR tanto los recursos presupuestarios de los Gobiernos Regionales, como los recursos ministeriales centrales sobre los cuales se requiere una decisión del Consejo Regional para ser llevada a cabo.

Para poder calcular un índice que permita comparar y contrastar los recursos de decisión regional con todos aquellos recursos que son potencialmente descentralizables, se ha debido reformular la **Inversión Pública Nacional** considerando todo el espectro de Iniciativas de Inversión, Transferencias de Capital y Transferencias Corrientes donde estén contenidos recursos, programas o servicios que son posibles de descentralizar según los criterios mencionados en el marco teórico[38]. En la práctica, son todas las Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital que se realicen tanto al sector privado como a otras entidades públicas –excluyendo subsidios y subvenciones– y todas las Iniciativas de Inversión de la Ley de Presupuestos del año, lo que se entenderá por el concepto de **Recursos Públicos Nacionales**. Se propone un índice que se mida con información presupuestaria, que permita identificar los recursos sobre los que podrán decidir las

[37] Ver Anexo 7: "Análisis de las Glosas"

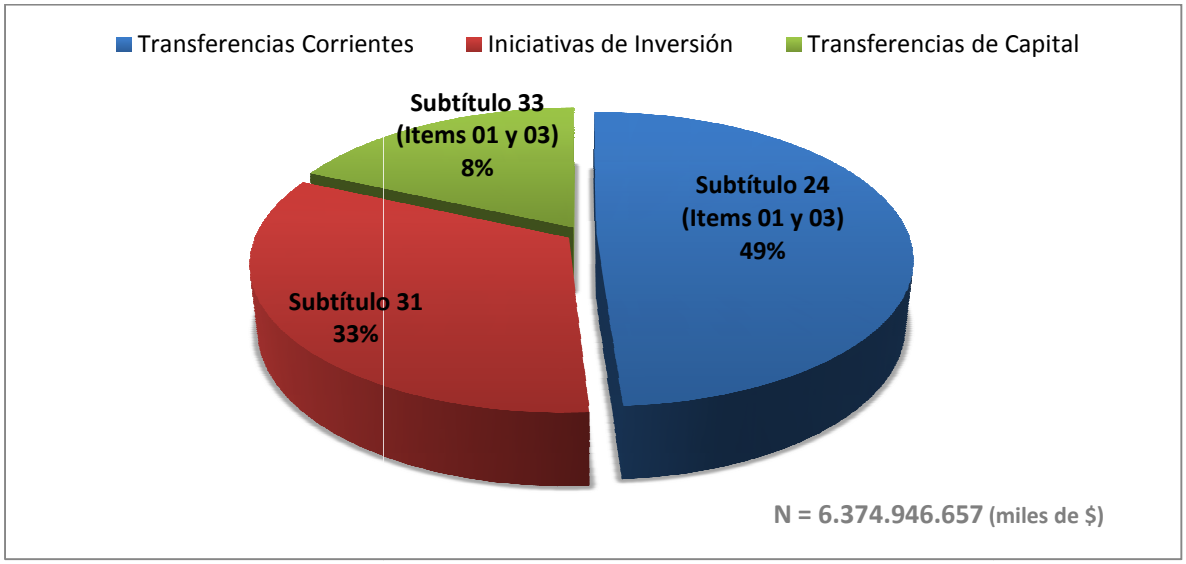
[38] Esto es, recursos pertenecientes a la función Asignación, cuyos beneficios estén concentrados en una región (mayor a una comuna) y que su provisión no presente economías de escala.

regiones ex-ante, y luego al finalizar el período, realizar una medición ex-post, para verificar los datos.

Descripción de los Componentes del Indicador RDR

A) **Recursos Públicos Nacionales.** Es la suma de los montos correspondientes a Transferencias Corrientes (Subtítulo 24) al sector privado (ítem 01) y a otras entidades públicas (ítem 03), Iniciativas de Inversión (Subtítulo 31) y Transferencias de Capital (Subtítulo 24) al sector privado (ítem 01) y a otras entidades públicas (ítem 03). Este monto no considera ni subvenciones ni subsidios, dado que estos no son considerados como descentralizables. Tampoco se consideran las transferencias al Gobierno Central (ítem 02), puesto que sólo se está considerando aquellos bienes y servicios que llegan directamente a los beneficiarios[39].

Gráfico 9: Recursos Públicos Nacionales



B) **Recursos de Decisión Regional.** Corresponde a la Inversión Regional Distribuida, Provisiones, Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, Inversiones Regionales de

[39] El ítem 02 no se considera para evitar efectos de doble contabilidad de programas y servicios, al igual que como con la Ley de Presupuestos.

Asignación Local y Convenios de Programación. El detalle de cada uno de los componentes es el siguiente:

1. Inversión Regional Distribuida

FNDR Es un instrumento financiero a través del cual el Gobierno canaliza los recursos presupuestarios a cada una de las regiones del país, para la materialización de programas y proyectos de desarrollo regional. Está definido como *"un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo"*[40]. El cumplimiento de este objetivo se alcanza mediante el financiamiento de proyectos de inversión en servicios públicos básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, vialidad, etc.), inversión social en infraestructura en los sectores de salud y educación, y actividades de fomento productivo. Los recursos del FNDR se distribuyen a través de cuotas regionales y la administración de estos recursos corresponde a los Gobiernos Regionales.

El 90% del Fondo se distribuye entre las regiones considerando dos conjuntos de variables: las de orden socioeconómico y las territoriales de cada región en relación al contexto nacional. El 10% restante se distribuye entre las regiones como provisión, en un 5% para cubrir situaciones de emergencia y un 5% como estímulo a la eficiencia, en cada ejercicio presupuestario.

Ingresos Propios Son los Ingresos Propios y Destinados por Ley que tienen los

[40] Art. 73 – Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, Nº 19.175

Gobiernos Regionales. Entre estos podemos encontrar las diferentes Transferencias de Capital del nivel central (Bienes Nacionales, Patentes Mineras[41], Fondo de Magallanes, Casinos de Juego, Patentes Geotérmicas, Servicio de Gobierno Interior RM), el Aporte Fiscal para el Fondo Regional de Iniciativa Local, Rentas de Propiedades e Ingresos Corrientes.

Clasificación Presupuestaria Corresponde a Inversión Regional Distribuida menos Saldo Final de Caja, del Resumen de la Partida Ministerio del Interior - Gobiernos Regionales, asociada al Subtítulo 31 de la Ley de Presupuestos de cada año.

2. Provisiones

Son recursos adicionales incorporados al FNDR a través de la Ley de Presupuestos de cada año con fines específicos, por lo que su ejecución está sujeta a la previa aprobación de proyectos por parte del Consejo Regional. Podrían definirse, desde el punto de vista de su uso, dos tipos:

1. Libre disposición: son incorporadas en el presupuesto regional sin ningún tipo de condicionamiento, y por tanto, su utilización depende de la prioridad de inversión de cada región (como la provisión FNDR de 5% para eficiencia y 5% para emergencia).
2. Sectoriales: obedecen a una orientación de inversión sectorial que fortalece las prioridades de inversión regional.

El fin de las provisiones obedece a la complementación de una

[41] Por ejemplo, la aplicación de la Ley 19.143, modificada por la Ley Nº 20.033 Rentas II, sobre la distribución de ingresos provenientes de las patentes de amparo de concesiones mineras. Dicha Ley determina que el 50% se incorpora al FNDR y el otro 50% a las comunas donde están ubicadas las concesiones mineras

política de inversión nacional que considere el ámbito de decisión regional, desde el punto de vista de la focalización en los territorios. De esta manera, se privilegia la inversión en aquellos sectores que, por su alto sentir social, se han constituido en pilar fundamental del desarrollo regional. De esta forma, las regiones pueden destinar sus recursos de libre disposición a las prioridades netamente territoriales.

Finalmente, los montos transferidos a las regiones incrementan el presupuesto regional (y con ello, el ámbito de decisión regional de los Gobiernos Regionales), fortalecen las prioridades establecidas por cada una de ellas y refuerzan la coordinación de la inversión pública nacional y regional.

Clasificación Presupuestaria Corresponde al monto destinado a Provisiones, en el Resumen de la Partida Ministerio del Interior – Gobiernos Regionales, de la Ley de Presupuestos de cada año.

3. Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR)

Se define como *"toda aquella inversión que corresponda a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella."* [42]

De acuerdo con la ley, los programas, estudios preinversionales y proyectos ISAR pueden incluir financiamiento conjunto del Gobierno Regional y del órgano o servicio público correspondiente.

La distribución interregional y las normas de elegibilidad y control sobre la ejecución de los proyectos específicos, recaen en cada uno de los órganos o servicios públicos correspondientes (ministerios). Sin embargo, la distribución intrarregional y particularmente, la asignación a proyectos específicos de los recursos, la determina el propio Gobierno Regional, de acuerdo a sus prioridades.

Estos programas operan desde 1992 con el propósito de posibilitar una mayor coordinación de los recursos de ministerios y servicios públicos orientados a la inversión. Con el correr del tiempo la mayor parte de los programas ISAR han ido sufriendo cambios metodológicos importantes: el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), por ejemplo, que operaba como ISAR desde 1992 a 1995 ha pasado a ser parte del IRAL, y el resto de los instrumentos de financiamiento ISAR (Caminos Secundarios, Pavimentación Urbana y Evacuación de Aguas Lluvias, DIGEDER, FOSIS, Ministerio de Salud) han ido desapareciendo, algunos traspasándose a provisiones del FNDR, con lo cual la administración de éstos queda en manos del Gobierno Regional, pero sin embargo, aumentando las restricciones para la utilización de los recursos, dado que su ejecución está sujeta a proyectos específicos.

En la actualidad, son ISAR el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Programa de Agua Potable Rural. De acuerdo a nuestro análisis de las glosas

[42] Art. 79 – Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, Nº 19.175

presupuestarias de la Ley de Presupuestos 2010[43], se han incorporado como ISAR algunos aportes locales del Instituto Nacional de Deportes.

3.1 Programa Mejoramiento de Barrios

Es un programa social en el cual la SUBDERE administra los recursos comprometidos por contrato, solucionando la necesidad sanitaria de la población de escasos recursos del país.

Parte de estos recursos se pueden destinar al financiamiento de acciones concurrentes para asegurar la disponibilidad de carteras de proyectos de Mejoramiento de Barrios, de Saneamiento Sanitario, de Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas, de Disposición Final de Residuos Sólidos Domiciliarios y Asimilables, elaboración de expedientes para el Consejo de Monumentos Nacionales y a la adquisición y mejoramiento de terrenos para la ejecución de programas de viviendas.

Ámbito de decisión regional

A partir del año 2003 comenzó a operar como provisión del FNDR, es decir, la administración de los recursos estará a cargo de los Gobiernos Regionales, quienes deciden respecto a los proyectos de arrastre comprometidos de años anteriores o bien nuevos proyectos que la SUBDERE autorice, transfiriendo dichos recursos a las municipalidades.

Clasificación Presupuestaria

Está establecida en la Glosa 05 del Presupuesto Ministerio del Interior – SUBDERE (Partida 05, Capítulo 05, Programa 03, detallado en el Subtítulo 33 Ítem 03 006 Municipalidades (Programa de

[43] Anexo 7: Análisis de Glosa

Mejoramiento de Barrios), de la Ley de Presupuestos[44].

3.2 Agua Potable Rural

Es un programa del MOP destinado a proveer de agua potable a comunidades rurales del país que posean una población entre 150 y 3.000 habitantes, y una concentración de 15 casas por kilómetro de red, camino o calle.

Ámbito de decisión regional

El MOP comunica a los Gobiernos Regionales el monto de los recursos disponibles por región para el año, incluyendo: las características de los proyectos a financiar; los criterios de elegibilidad que deben reunir; un listado de proyectos ya evaluados que cumplan dichos criterios; los recursos comprometidos en proyectos en ejecución y su identificación y los destinados a nuevos servicios y a la amplificación, mejoramiento o conservación de los existentes. El Consejo Regional deberá resolver la distribución de los recursos disponibles para proyectos nuevos y su respectiva prioridad, sobre la base de la proposición del Intendente.

Además, para proyectos de conservación, mantención y ampliación de agua potable rural existentes y otros proyectos a ejecutar, los Gobiernos Regionales podrán financiar parte de éstos, y serán ejecutados por la Dirección de Obras Hidráulicas con la sola aprobación previa del CORE de la respectiva región.

Clasificación Presupuestaria

Esta línea está establecida en el Presupuesto del MOP – Dirección General de Obras Públicas – Agua Potable Rural (01, 02) (Partida 12

[44] Esta clasificación se realizó según la Ley de Presupuestos 2010. Pueden existir modificaciones en la clasificación de ítems o subítems en años anteriores o posteriores.

Capítulo 02 Programa 12, detallado en el Subtítulo 31 Iniciativas de Inversión Item 02 Proyectos, Glosa 05), de la Ley de Presupuestos[45].

3.3 Instituto Nacional de Deportes (IND)

Corresponde a recursos otorgados (desde el nivel central) para proyectos locales de promoción y ejecución de actividades deportivas, los cuales son elegidos por el Consejo Regional.

Ámbito de decisión regional

Este programa utiliza la metodología de concursabilidad. Los Directores Regionales del IND informan a los Gobiernos Regionales los criterios de eligibilidad que hayan sido establecidos, a fin de que éstos definan (si fuera necesario), los criterios complementarios de elegibilidad para la selección de los proyectos a financiar. Luego, los proyectos postulan a un fondo concursable, se analizan por medio de un Comité Evaluador conformado para estos fines, y luego son seleccionados y remitidos al Consejo Regional respectivo, para su priorización y selección.

Clasificación Presupuestaria

Su monto está considerado en el Presupuesto del Ministerio Secretaría General de Gobierno – Instituto Nacional de Deportes (Partida 20 Capítulo 03 Programa 01, Subtítulo 33 Item 03 001 Aporte a Otras Entidades Públicas, Glosa 11), de la Ley de Presupuestos[46].

4. Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)

Son recursos que el nivel central pone a disposición de los gobiernos regionales, los que determinan las comunas y marcos presupuestarios para cada región, predefiniendo los sectores más importantes para su inversión, de acuerdo a criterios coherentes con las

[45] Esta clasificación se realizó según la Ley de Presupuestos 2010. Pueden existir modificaciones en la clasificación de ítems o subítems en años anteriores o posteriores.
[46] Ídem.

Estrategias Regionales de Desarrollo. Los concejos municipales priorizan y deciden los proyectos específicos de inversión que se van a realizar, con cargo a esos marcos de acuerdo a criterios de focalización que defina el respectivo municipio.

Esta modalidad se crea a partir del año 1996 con el propósito de incrementar el grado de autonomía comunal en la definición de inversiones de impacto para las comunidades locales.

Los componentes de la IRAL son: Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU); y los Programas de Generación de Ingresos e Inclusión Social y de Desarrollo Social de FOSIS. De acuerdo a nuestro análisis de las glosas presupuestarias de la Ley de Presupuestos 2010[47], se ha incorporado como IRAL una parte del Programa de Actividades de Fomento y Desarrollo Cultural, del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes.

4.1 Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal

	Es un fondo del Ministerio del Interior, administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, para programas y proyectos de inversión en infraestructura menor urbana y equipamiento comunal. Se crea con la idea de colaborar en la generación de empleo y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre del país.
Ámbito de decisión regional	Corresponde a los Consejos Regionales resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, la distribución de los recursos entre las comunas.
Clasificación Presupuestaria	Está definida en el Partida 05 Capítulo 05 Programa 03 del Ministerio del Interior correspondiente a la SUBDERE, Subtítulo 33 Item 005 Municipalidades (Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento

[47] Revisar Anexo 7: Análisis de Glosas

Comunal) Glosa 04, de la Ley de Presupuestos[48].

4.2 IRAL–FOSIS

Programa de Desarrollo Social

El Programa de Desarrollo Social está orientado a que personas, familias, grupos y organizaciones mejoren su calidad de vida a través de proyectos ejecutados por ellos mismos o por organismos expertos en temas de salud, educación, relaciones familiares, habitabilidad, orientación y desarrollo de comunidades. Este programa beneficia a familias del Programa Puente y a otros grupos en situación de pobreza.

Clasificación Presupuestaria

Está definido en la Partida 21 Capítulo 02 Programa 01 del Fondo de Solidaridad e Inversión Social del Subtítulo 33 Item 01 002 Programa de Desarrollo Social, Glosa 08, de la Ley de Presupuestos 2010.

Programa de Generación de Ingresos e Inclusión Social

Considera todos aquellos tipos de programas que generan oportunidades para la inclusión, apoyando la empleabilidad y el emprendimiento, abordando la pobreza en sus diversas dimensiones.
El Programa de Generación de Ingresos e Inclusión Social considera los programas Apoyo de Actividades Económicas, Apoyo a Emprendimientos Sociales, Apoyo al Microemprendimiento y Emprende Más.

Clasificación Presupuestaria

Está definido en la Partida 21 Capítulo 02 Programa 01 del Fondo de Solidaridad e Inversión Social del Subtítulo 33 Item 01 001 Programa de Generación de Ingresos e Inclusión Social, Glosas 07 y 08, de la Ley

[48] Esta clasificación se realizó según la Ley de Presupuestos 2010. Pueden existir modificaciones en la clasificación de ítems o subítems tanto para futuras como para anteriores referencias.

de Presupuestos 2010.

Ámbito de decisión regional Ambos elementos corresponden a transferencias condicionadas a los respectivos programas. El Consejo Regional resuelve, sobre la base de la proposición del Intendente, las provincias, comunas y/o agrupaciones de comunas en que se aplicarán los programas FOSIS y los recursos asignados a cada una de ellas.

4.3 Actividades de Fomento y Desarrollo Cultural

Corresponden a programas y proyectos de apoyo al desarrollo y difusión de las artes y la cultura, en especial de itinerancias artísticas en cada una de las regiones.

Ámbito de decisión regional Corresponde a una transferencia condicionada a la aprobación de proyectos y su posterior distribución de recursos. El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes comunica a los Gobiernos Regionales los recursos disponibles por región, las características y los criterios de elegibilidad territorial que deben reunir los proyectos, además de los plazos en que deberán resolverse la distribución de estos recursos.

Clasificación Presupuestaria Su monto está considerado el Presupuesto del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, en la Partida 09 Capítulo 16 Programa 01, Subtítulo 24 Ítem 03 087 (Actividades de Fomento y Desarrollo Cultural), en el último párrafo de la Glosa 10, de la Ley de Presupuestos 2010.

5. Convenios de Programación

Están definidos como *"acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones*

relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado"[49].

Si bien éstos no constituyen una fuente de financiamiento independiente, deben ser vistos como una forma de reorientar los recursos sectoriales hacia los propósitos del desarrollo regional. En consecuencia, estos instrumentos permiten articular con coherencia la inversión pública para dar soluciones integrales e impulsar grandes proyectos de planificación plurianual que propicien el desarrollo socio-productivo de las regiones.

Su materialización exige que en forma previa exista un análisis estratégico[50] de las necesidades de desarrollo de las regiones, que identifique aquellas áreas prioritarias y las obras de gran envergadura que se desean emprender. Para ello, a su vez, es condición contar con un equipo regional altamente calificado, decidido a negociar y buscar fórmulas de entendimiento con los sectores y regiones vecinas.

Ámbito de decisión regional

El Consejo Regional decide sobre los proyectos que los sectores presentan individual o colectivamente.

Información Presupuestaria

Este dato no está explícitamente considerado en la Ley de Presupuestos, sino que es proporcionado por la SUBDERE, en base a una estimación realizada en la recopilación y revisión de los contratos entre instituciones públicas, o sea los Convenios de Programación suscritos por las autoridades contrapartes en su momento, incluyendo allí los recursos financieros comprometidos en cada uno

[49] Art. 80 – Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, Nº 19.175

[50] En relación con este aspecto, se trata de lograr que los ministerios adicionen recursos a su nivel anual de inversión y en ningún caso se transforme en un ahorro para el nivel central

de ellos. Dada su naturaleza, estos montos se van revisando (y por tanto, cambiando) periódicamente, puesto que año a año se van suscribiendo nuevos convenios o bien los existentes se van ajustando a nuevos requerimientos territoriales o presupuestarios.

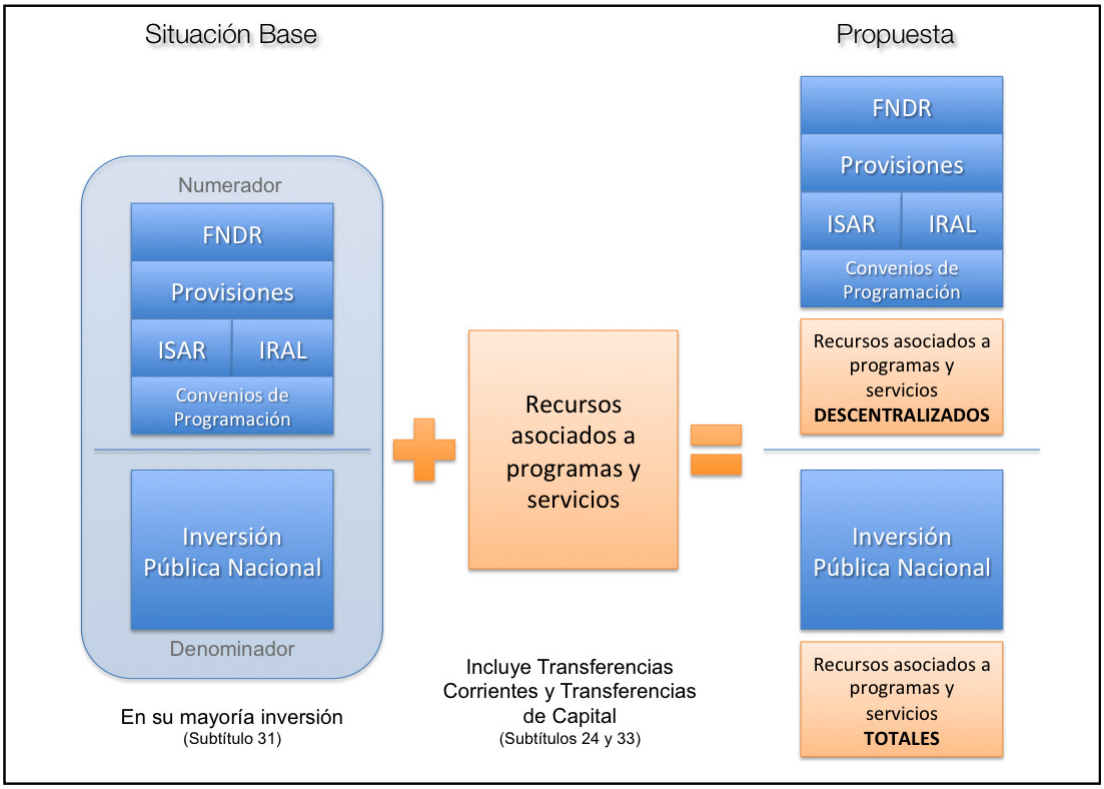
Construcción metodológica del indicador RDR

Para el cálculo del índice RDR, se dividen los Recursos de Decisión Regional por los Recursos Públicos Nacionales y se multiplica por 100, de acuerdo a la siguiente expresión:

$$\frac{\textbf{Recursos de Decisión Regional}}{\textbf{Recursos Públicos Nacionales}} \cdot 100$$

Como se describe anteriormente, la reformulación del concepto de la IDR a RDR viene dada principalmente por la incorporación de un conjunto de recursos que no necesariamente pertenecen a Iniciativas de Inversión, sino que se analizaron programas y servicios correspondientes a Transferencias Corrientes o Transferencias de Capital que pueden ser de decisión regional, además de otro conjunto no considerado de recursos de inversión. Esto puede verse en el siguiente gráfico:

Gráfico 10: Reformulación del concepto de IDR a RDR

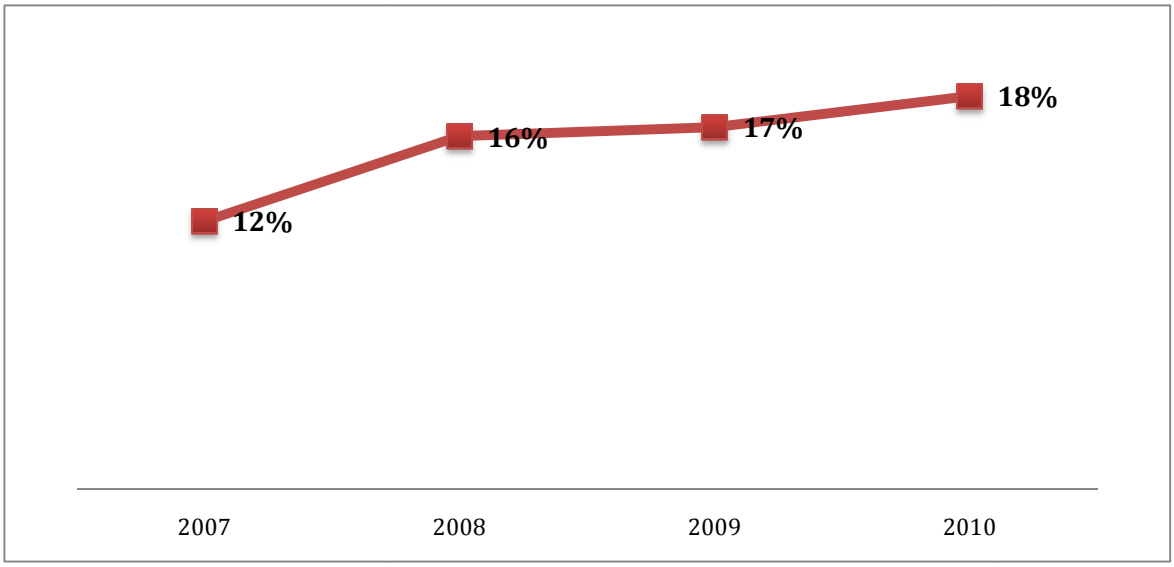


C. RESULTADOS

Situación Base

Tomando en cuenta las consideraciones teóricas luego de la reformulación del concepto de IDR y de las definiciones de Recursos de Decisión Regional, se ha construido el indicador RDR para el período 2007-2010, donde su representación gráfica muestra lo siguiente:

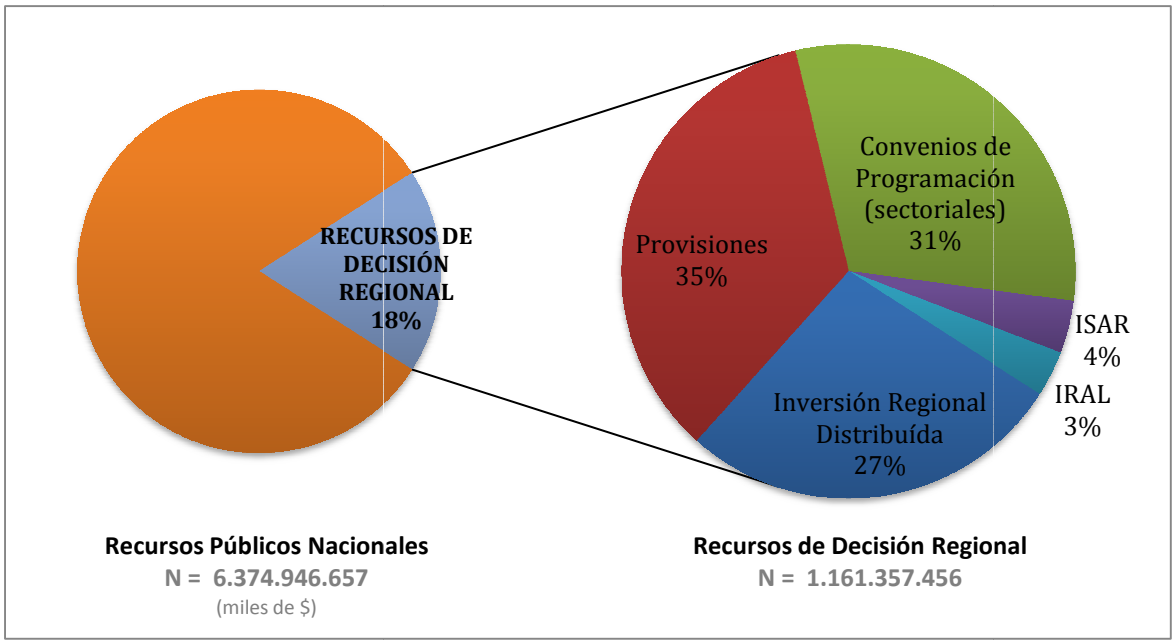
Grafico 11: Evolución del índice RDR en el período 2007-2010



Fuente: Elaboración propia en base a información presupuestaria de DIPRES, datos de SUBDERE (Convenios de Programación) y revisión de la Ley de Presupuestos de cada año.

Analizando la evolución de esta serie, se puede apreciar que la proporción de los Recursos de Decisión Regional en relación a los Recursos Públicos Nacionales no alcanza a sobrepasar los 20 puntos porcentuales, es decir, menos de un quinto de los Recursos Públicos Nacionales son efectivamente de Decisión Regional. Para el año 2010 se obtiene el siguiente gráfico:

Grafico 12: Recursos de Decisión Regional como porcentaje de los Recursos Públicos Nacionales



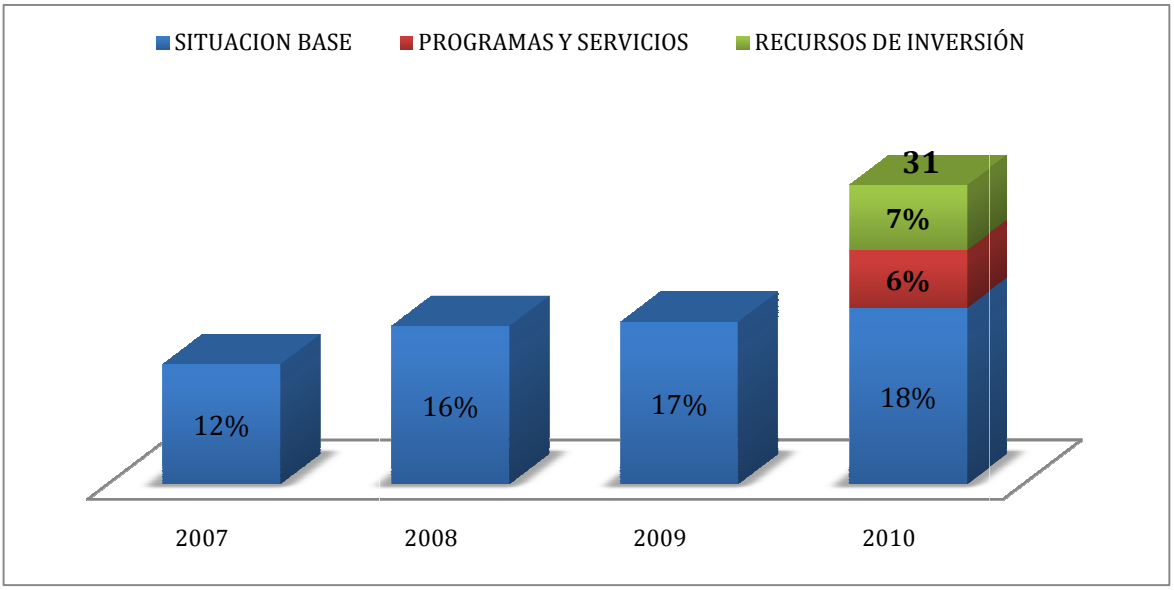
Fuente: Elaboración propia

Propuesta: Nuevos componentes del Indicador RDR

Como se menciona anteriormente, la reformulación del concepto de la IDR involucra la incorporación y reconocimiento de un conjunto importante de recursos regionalizados que no necesariamente pertenecen a Inversión, pero que son descentralizables. Estos recursos han sido clasificados como **Recursos de Programas y Servicios** y **Recursos de Inversión**, y están contenidos en el universo de los Recursos Públicos Nacionales. Al incorporarse como nuevos elementos de Decisión Regional[51], aumentan el numerador, propendiendo un aumento del índice RDR como se puede observar en el gráfico 13:

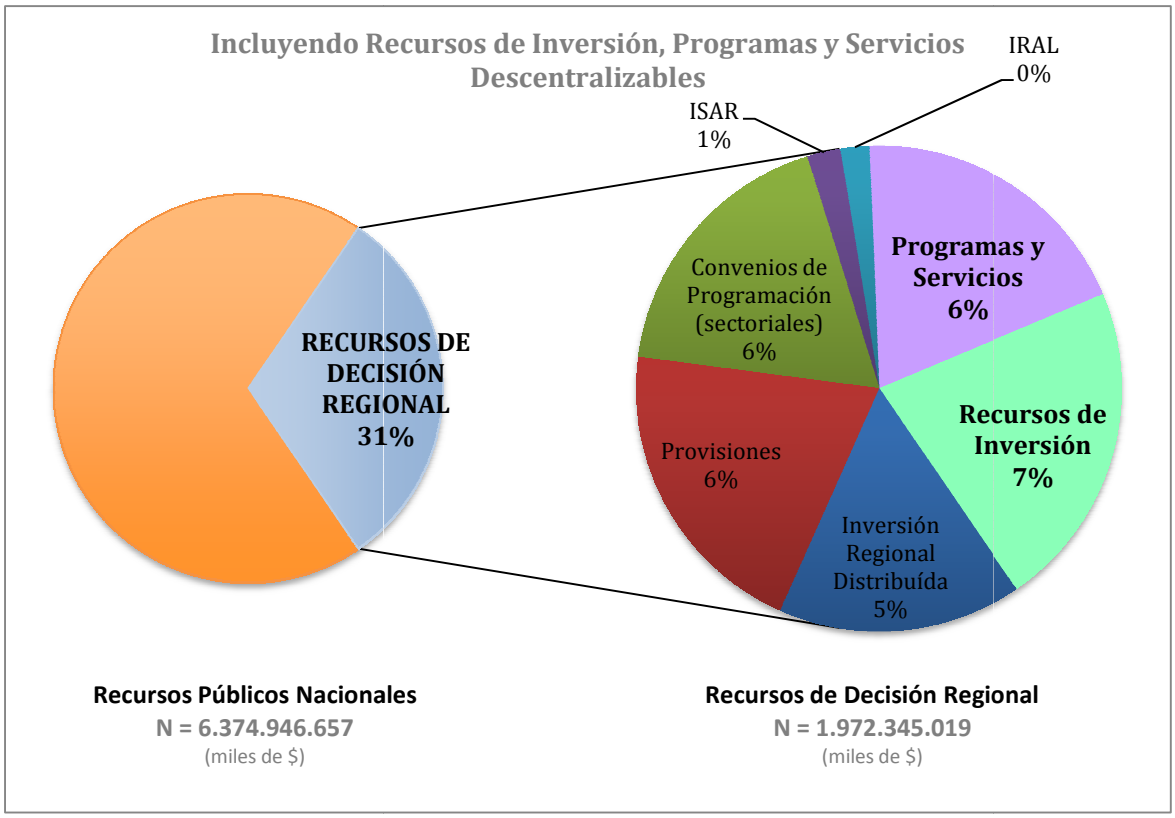
[51] Revisar Capítulos VIII y IX de este informe

Grafico 13: Índice RDR al incorporarse nuevos recursos de decisión regional



Como se puede observar, la incorporación de estos nuevos recursos descentralizables aumenta el índice RDR en 13 puntos porcentuales, de 18% en la situación base hasta 31% con la incorporación de nuevos recursos. Este panorama revela que ahora un tercio de los Recursos Públicos Nacionales son de Decisión Regional, transformándose en elementos decisivos de la propuesta de descentralización fiscal.

Grafico 14: Recursos de Decisión Regional como porcentaje de los Recursos Públicos Nacionales



Fuente: Elaboración propia

De los 7 puntos porcentuales correspondientes a Recursos de Inversión, 5 de ellos corresponden a Iniciativas de Inversión del Ministerio de Obras Públicas, mientras que los 2 restantes corresponden a Iniciativas de Inversión realizadas por los Servicios de Vivienda y Urbanismo de cada región.

XII. CÓMO AVANZAR EN DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: DESAFÍOS Y NUDOS CRÍTICOS

La descentralización es un tema sensible en la mayoría de los países. En el caso de Chile ha sido una preocupación desde hace décadas y ha sido abordado de diversas formas. Por ejemplo, en el caso del Presidente Frei el desafío fue avanzar en el incremento de la decisión de inversión a nivel regional. Por otra parte, el Programa de Gobierno del Presidente Lagos incluyó avanzar en la coordinación de la inversión pública en regiones, esto se viabilizó mediante D. S. Nº 3.876 de 2000, en el que le entregó al Ministro del Interior "la labor de coordinación de los Secretarios de Estado en todo lo relacionado con acciones y decisiones en materia de inversión pública regional...". Posteriormente, el Parlamento aprobó modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), y con su posterior publicación a través de la Ley Nº 20.035, la que señala en su artículo 72, lo relativo al Programa Público de Inversiones en la Región (en adelante PROPIR). La presidenta Bachellet impulsó diversas reformas para fortalecer los Gobiernos regionales, además se crean dos nuevas regiones y se declara como prioridad el avanzar en la descentralización.

Un análisis general de la descentralización está fuera del alcance de este estudio, pero ello no impide señalar que se requieren mecanismos que potencien los beneficios de la descentralización. Es muy difícil que la competitividad regional apoye a todo un país con políticas que no abarcan de manera suficiente los insumos ni las diferencias regionales en la estructura económica, la capacidad de gobernanza, entre otros[52].

Para implementar las propuestas planteadas en los puntos anteriores se analizarán los mecanismos de traspaso de recursos a los niveles subnacionales. Para ello es necesario considerar la heterogeneidad[53] de los gobiernos subnacionales en cuanto a sus funciones, capacidad de generación de ingresos, así como también lo referido a la dotación de personal calificado, capacidad de gestión y planeamiento, entre otros factores. Se debe

[52] OCDE (2009) Estudios de OCDE de innovación regional: 15 estados mexicanos.

[53] El perfil heterogéneo de los GORE´s impide establecer una normativa general que regular los procesos de generación y transferencias de recursos. Por ejemplo, aquellas regiones que albergan ciudades grandes y una mayor densidad poblacional no son directamente comparables a las regiones más aisladas y de menor peso relativo. Este marco de sustantivas diferencias regionales y locales suele ser explícitamente recogidas en la normativa pertinente en países de alto ingreso por habitante, tales como Inglaterra y España.

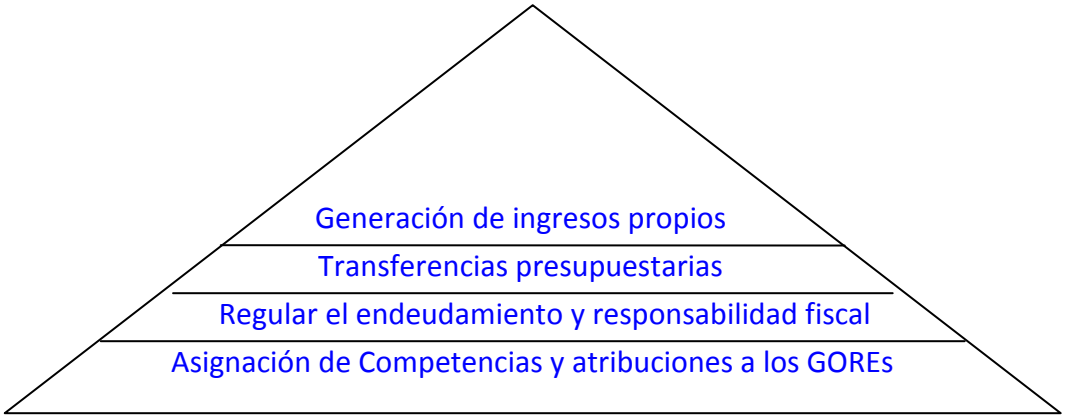
precisar que las numerosas variables existentes dificultan la creación de un índice para establecer el grado de descentralización atribuible a cada región y de esta manera generar un ranking que dé cuenta de la viabilidad de descentralización fiscal en cada caso.

Hecha esta aclaración se proponen en este capítulo un conjunto de acciones que servirán de base para avanzar en descentralización fiscal. En la literatura económica es posible encontrar diferentes tipos de transferencias[54], las cuales pueden ser clasificadas según las características involucradas en su asignación:

- Generales (en bloque) no condicionadas y condicionales (categóricas). Aquí estarían las modalidades actuales de transferencias ya sea condicionadas como el FRIL o similares. También podrían incluirse las provisiones.
- Esquema de financiamiento compartido (una proporción de recursos aportados localmente). Esto sería similar a los actuales convenios de programación.
- Fórmula de distribución. En el caso de Chile podemos ubicar en esta modalidad lo que es el FNDR en su versión tradicional.

Se debe recordar que la descentralización requiere condiciones básicas para reducir los riesgos en materia de estabilización y para resguardar el equilibrio entre regiones. De allí que se puede mencionar a aquellos elementos básicos (ver diagrama 1) que constituyen la base o los cimientos sobre los que se asienta el proceso.

Diagrama 1: Base estructurales del proceso de descentralización fiscal



[54] Basada clasificaciones de Shah (1991), Winkler (1994), Rounds (1996), Bahl (2000), Zeikate (2002) y de Neubourg (2002) citados en Alcázar, L. y Lovatón, R. (2005)

Fuente: Elaboración propia

Estos cuatro componentes: la regulación del endeudamiento y responsabilidad fiscal, la generación de ingresos propios, las transferencias presupuestarias, la asignación de competencias y atribuciones a los GORE´s se pueden considerar como las condiciones básicas a poseer para iniciar el proceso de descentralización. Cabe señalar que las condiciones mencionadas no son excluyentes, al contrario se desea que estén presentes en su conjunto, pero podrían tener diversos grados de desarrollo y combinarse entre sí.

Para el presente estudio el desafío es proponer acciones que permitan avanzar en la descentralización fiscal, tanto en los recursos de inversión como en los recursos de programas y servicios. La pregunta que surge es ¿Cómo se hace? Para ello se debe lograr que los gobiernos subnacionales presten servicios al menor costo sin crear desequilibrios fiscales.

En términos generales el diagrama 2 muestra los diferentes mecanismos que se proponen para impulsar la descentralización a nivel regional.

Diagrama 2: Mecanismos propuestos para la descentralización de Recursos

Fuente: Elaboración propia

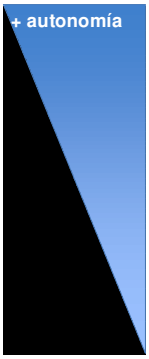
El primer desafío en esta línea es combinar los sistemas de transferencia a implementar en cada caso, con el proceso de toma de decisiones de los CORE dependiendo del rol que debe cumplir según sus funciones y atribuciones que posee. Además, como se explica más adelante, algunas categorías se vinculan al destino de los recursos, mientras que otras se relacionan a su distribución.

DESAFIOS Y NUDOS A RESOLVER PARA AVANZAR EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE PROGRAMAS Y SERVICIOS

En función de lo anterior, cabe revisar en primer lugar aquellos mecanismos de transferencia propuestos para los recursos de servicios y programas ejecutados.

No se debe olvidar que este estudio propone avanzar en descentralización fiscal para lo cual se propone incrementar paulatinamente los grados de autonomía de los Gobiernos Subnacionales. El diagrama 3 muestra la estructura básica de combinación entre los tipos de descentralización y los grados de autonomía.

Diagrama 3: Grados de autonomía según los tipos de descentralización



Grados de autonomía

- **Devolución:** Transferencias no condicionadas (FNDR libre disposición)
- **Delegación:** Transferencias condicionadas a un área, en donde el CORE decide los proyectos a financiar (ISAR)
- **Desconcentración:** Transferencias condicionadas a un sector y programa o proyecto específico, en donde el CORE decide su distribución territorial (IRAL)

Fuente: Elaboración propia

Considerando el volumen de recursos analizados (73 programas y servicios) es conveniente utilizar la clasificación funcional que permiten agrupar en no más de 10 categorías (ver tabla 10).

Tabla 10: Mecanismos de traspaso según categorías funcionales y recursos.

Categorías funcionales[55] (Nº de recursos)	Grado de descentralización	Mecanismo de traspaso	Gastos M$
Fomento productivo (30)	Delegación	Recursos Sectoriales de decisión Regional	192.196.909
Innovación y Emprendimiento[56] (6)	Delegación	Recursos Sectoriales de decisión Regional	46.197.572
Educación y cultura (11)	Desconcentración	Recursos de Asignación local.	34.573.524
Conectividad (2)	Desconcentración	Recursos de Asignación local.	28.627.978
Servicios sociales (13)	Desconcentración	Recursos de Asignación local.	28.990.804
Empleabilidad[57] (6)	Desconcentración	Recursos de Asignación local.	24.635.271

[55] Si bien en la clasificación teórica se consideran 10 categorías en donde se incluyen; Salud, Educación y cultura, Conectividad, Parques y áreas protegidas, Fortalecimiento Institucional, Vivienda y equipamiento comunitario, Empleabilidad, Fomento productivo, Innovación y Emprendimiento. Para efecto de los mecanismos sólo se trabajará con aquellas categorías empleadas en el análisis de los 73 programas y servicios.

[56] Los mecanismos recomendados son convenios de programación y la Modalidad ISAR para aquellos programas dirigidos al emprendimiento y fomento productivo

[57] Mediante Convenio de programación y pasar a modalidad IRAL algunos de los programas del M. Trabajo.

Vivienda y equipamiento comunitario (2)	Delegación[58]	Recursos Sectoriales de decisión Regional	23.374.992
Parques y áreas protegidas (2)	Delegación[59]	Recursos Sectoriales de decisión Regional	1.225.973
Fortalecimiento Institucional (1)	Devolución[60]		169.363

Fuente: Elaboración propia

Los Mecanismos de traspaso identificados en la tabla responden a alternativas acordes al perfil de los programas y servicios contenidos.

1. Fomento productivo (30) en este caso el nivel de descentralización propuesto es la Delegación. En este caso se sugiere implementar un nuevo mecanismo denominado **Recursos sectoriales de decisión regional** que permitirá descentralizar fiscalmente aquellos programas dirigidos al emprendimiento y fomento productivo. Se recomienda hacerlo a través de una transferencia en bloque, la que estaría condicionada por el sector (Servicio o Ministerio respectivo), pero dando mayor flexibilidad y protagonismo del CORE, permitiendo modificar la operación o metodología del programa para adaptarla a la heterogeneidad regional.

Para un óptimo funcionamiento de esta modalidad no basta con asegurar un ingreso mínimo, sino que también se debe regular el gasto mínimo en servicios específicos. De este modo, se evita cualquier reducción de los recursos que eran utilizados en el sector al que corresponde la transferencia y su desvío a otros fines (hacia otros gastos o incluso la disminución de los ingresos generados localmente por la recaudación).

Cabe recordar que los programas y servicios agrupados en esta modalidad pertenecen a diversos ministerios como el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Planificación.

[58] Participación del GORE en la decisión por medio de la aprobación del CORE regulado Vía glosa
[59] Ídem
[60] Ídem. Incluye las provisiones

La descentralización de recursos en bloque dirigidos a promover el desarrollo productivo, se basa en la premisa de que los GOREs tienen un mayor conocimiento de las demandas de los sectores productivos locales y podría hacer más dinámico el apoyo a la Pyme.

A futuro, parte de los programas y servicios contenidos en esta modalidad, pueden transitar a un nivel de devolución en relación a la creación, dentro del FNDR, de categorías que apunten a proyectos de infraestructura industrial en los que operarán las entidades locales de promoción económica; bajo la premisa de que esos recursos se usarán conforme a un plan de préstamos renovables para apoyar un mayor número de proyectos.

2. Innovación y Emprendimiento (6) se recomienda avanzar hacia un nivel de delegación. En este caso el mecanismo recomendado es el de Recursos sectoriales de decisión regional que permitan mayor participación del CORE en la distribución de fondos destinados a aquellos programas y servicios dirigidos a la innovación y el emprendimiento. En este caso no se trata de transferir los recursos al CORE sino que se desea traspasar la decisión en cuanto a la asignación, por lo que los recursos seguirán en el presupuesto del sector.

La operatoria consistiría en enviar a la sesión de CORE por medio del Intendente el listado de ámbitos y modalidades de intervención que el ministerio sugiere ejecutar en la región limitando presupuestariamente el uso de los recursos, pero proporcionando libertad al CORE respecto de elegir la modalidad de intervención que sea acorde a las características regionales y ajustada a las preferencias de la población objetivo. Aquí los recursos estarían condicionados por el sector (Servicio o Ministerio respectivo), pero dando mayor flexibilidad y protagonismo del CORE, permitiendo modificar la operación o metodología del programa para adaptarla a la heterogeneidad regional.

En otras palabras se recomienda que sean los CORE como instancias receptoras de los recursos quienes decidan cómo se gastarán los recursos asignados, con el único condicionamiento que los fondos serán destinados a una o más acciones específicas siempre dentro del sector o tema acordado con los Ministerios. De esta manera, las

transferencias en bloque proveen un mayor grado de discrecionalidad a los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, corresponde a una transferencia en bloque si ella se encuentra destinada al gasto en salud y educación, sin la imposición de otras restricciones. En este marco, una fortaleza de la transferencia en bloque es que permite la competencia entre sectores (en función de sus propias prioridades e intereses) para la asignación de los recursos al interior de la instancia subnacional.

3. Educación y cultura (11) en esta categoría se consideran los servicios educativos formales y no formales, al igual que las actividades de fomento a la cultura. En este caso se propone desconcentración a través del mecanismo de "Recursos de Asignación local", el cual operará en base a la asignación de recursos por proyecto. El conjunto de programas y servicios de educación y cultura proporcionará mayor protagonismo al nivel subnacional para focalizar en aquellos sectores y comunas más críticos desde la perspectiva del desarrollo regional.

La discusión sobre la conveniencia de utilizar transferencias categóricas se pueden hacer en función del tipo de gasto que se llevará a cabo. La entrega de recursos para gastos corrientes (programas, bienes y servicios) parece más adecuada mediante transferencias condicionadas, ya que permite asegurar un gasto mínimo en categorías generales tales como capacitación y perfeccionamiento, educación primaria y secundaria, entre otras.

4. Conectividad (2); aquí se incorpora lo referido a vía de acceso aéreas, terrestres como comunicacional. Al igual que en el caso anterior se propone la desconcentración como nivel de descentralización. Siendo el mecanismo de **Recursos de Asignación local** el propuesto en este caso. Cabe recordar que los programas contenidos en esta categoría son el Programa Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial del Ministerio del Interior y Subsidio al transporte regional del Ministerio Transportes y Telecomunicaciones. Aquí se pretende proporcionar mayor Participación del CORE en la decisión por medio de la aprobación aquellas iniciativas a ejecutar en el región. No se trata en este caso de

transferencia monetaria, sino que transferencia en la decisión de asignación de los recursos en relación a los programas o servicios de conectividad. Esto se puede resolver a través de una glosa presupuestaria[61]. Pero a largo plazo se espera llegar a niveles más avanzados de descentralización como es la delegación o incluso devolución cuando los procesos de descentralización se hayan consolidado en el país.

5. **Servicios sociales (13)**, en esta categoría se contemplan los diversos servicios de protección social, apoyo familiar, acciones en favor de la equidad, entre otros. Se considera que la desconcentración es el grado inicial que se debe implementar. Estos 13 programas y servicios analizados, apuntarían a evitar duplicidad de funciones. En este caso de deben concentrar los esfuerzos por consolidar un ventanilla única de acceso a los recursos del estado y de esta manera realizar una gestión más eficiente de los recursos (ej. equipamiento deportivo financiado por FNDR o por PMU). Tal como señala la tabla 10, se propone avanzar hacia la desconcentración.

Para lograr este desafío se propone un nuevo mecanismo de transferencia condicionada denominada "**Recursos de Asignación local"**. Se recomienda traspasar aquellos programas sectoriales de impacto regional. Cada sector definirá el monto y ámbito de inversión, es decir, transferencia en bloque. Siendo el CORE quién asigna los recursos a las comunas predefiniendo los sectores más importantes para su inversión. Por su parte, serán los municipios quienes seleccionarán los proyectos, incentivando mecanismos participativos para su presentación.

6. Empleabilidad (6) en este caso se propone avanzar hacia la desconcentración. En este caso el mecanismo es "Recurso de asignación local" lo que implica proporcionar mayor participación del CORE en la asignación de los recursos a comunas específicas y predefiniendo los sectores más importantes en materia de Empleabilidad acorde a su estrategia de desarrollo. En ese sentido, los objetivos de la transferencia pueden ser alcanzados más eficientemente mediante una transferencia condicional o con la aplicación

[61] Para mayor información consultar el capítulo referido a la regulación legal.

de mandatos de gasto. Así, en las transferencias categóricas o condicionales, el gobierno central especifica los propósitos para los cuales el receptor puede usar los fondos (como en un servicio, programa o actividades predeterminadas o para ser utilizadas en gasto corriente o gasto de capital). En ese sentido, las transferencias categóricas limitan la discrecionalidad del receptor y buscan asegurar que el gasto en la categoría especificada sea como mínimo el monto transferido desde el gobierno central. Una dificultad de las transferencias condicionales es que requieren una supervisión más estricta y la generación de mayor información, con el fin de asegurar que efectivamente se utilizan los recursos de acuerdo a los condicionamientos establecidos, por ello se propone el PROPIR como mecanismo de seguimiento y evaluación del gasto.

7. Vivienda y equipamiento comunitario (2) contempla los recursos destinandos a mejorar la habitabilidad del barrio y zona rural, incorporando acciones de urbanización tales como la instalación de servicios básicos, electrificación, etc. En este caso se propone avanzar hacia la delegación, la modalidad recomendada es la de "Recursos sectoriales de decisión regional". En este caso, los programas y servicios contenidos en esta categoría son el Programa de Residuos Sólidos Domiciliarios y Asimilables del Ministerio del Interior y el Programa de Inversión Urbana (Planes territoriales) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Se propone una descentralización fiscal a través de una transferencia en bloque tanto de programas como de servicios, que estarán condicionadas en base a las orientaciones proporcionadas por los Ministerios. No obstante, se propone mayor flexibilidad y protagonismo del CORE de lo que posee actualmente. La participación del CORE en la decisión por medio de la aprobación de las propuestas provenientes del sector es clave en esta categoría, ya que no se proponen transferencias monetarias, sino que de la decisión del CORE, lo que puede ser regulado vía glosa.

Es indispensable proporcionar al CORE libertad para modificar la operación o metodología del programa adaptándolo a la heterogeneidad regional (ej. distribución territorial)

8. Parques y áreas protegidas (2) incorpora los programas y servicios destinados a la conservación y desarrollo de áreas protegidas y parques nacionales. En este caso se propone la Delegación como nivel de descentralización, al igual que en el caso de la categoría anterior. Los programas y servicios contenidos en esta categoría que se desean descentralizar son el Programa de Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Ministerio de Planificación y el Fondo de Protección Ambiental del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

9. Fortalecimiento Institucional (1) incluye aquellos programas y servicios dirigidos a los gobiernos subnacionales para la mejora de su capacidad de gestión. En este caso se propone la devolución (incluyendo las provisiones). El programa que está contenido en esta categoría se trata del Programa de Fortalecimiento Regional del Ministerio Transportes y Telecomunicaciones. En el caso de las regiones con mayor capacidad institucional del GORE se puede realizar una devolución de manera que sea su responsabilidad asumir el fortalecimiento institucional en aquellos ámbitos prioritarios para ellos. Por ejemplo la Región Metropolitana. Esta devolución implica transferir a través del FNDR los fondos que los Ministerios o sectores han destinado al fortalecimiento institucional a nivel regional. Lo además implicaría incluir la categoría fortalecimiento institucional dentro del FNDR.

Esto va en la línea visualizar el FNDR como un fondo de promoción a la inversión para proyectos estratégicos. Eso implica discriminar entre aquellos proyectos de envergadura regional o intercomunal que efectivamente deben ser financiados por el FNDR y separarlos de aquellos proyectos comunales que hoy saturan el FNDR. Lo que al mismo tiempo ha hecho que paulatinamente se transforme en un medio para suplir el déficit presupuestario de las comunas en materia de inversión.

En caso de no incrementar el FNDR en la línea propuesta se propone un fondo que se usaría como un instrumento que estimule la inversión en sectores estratégicos del Estado y las regiones. Los aspectos sobre los cuales se pueden definir indicadores que

incluyen los insumos utilizados para la prestación del servicio, las actividades o procesos involucrados en ésta, así como los resultados generados y el impacto en el largo plazo.

PROPUESTAS PRELIMINARES PARA AVANZAR EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS DE INVERSIÓN

Para los recursos de inversión del MOP y MINVU se propone por un lado incorporar a la votación del CORE la propuesta de proyecto que se desea ejecutar en la región. Ello contempla regular a través de la normativas impartidas por la SUBDERE para el diseño de Anteproyecto Regional de Inversión (en adelante ARI) y Programa Público de Inversión Regional (en adelante PROPIR). El procedimiento es exigir que el sector no sólo informe a los GORE´s, como sucede hoy, sino que efectivamente deba existir una aprobación a través de la votación en sesión del CORE. Esto debe ser regulado a través de una glosa al presupuesto nacional, pues deberán ser incorporados al Presupuesto sectorial, así como al ARI y PROPIR las propuestas de inversión, aquellos proyectos que cuenta con la factibilidad técnica y la aprobación del CORE.

Una segunda recomendación es incorporar a la votación del CORE los Planes regionales de inversión que elabora el Ministerio de Obras Públicas de manera que este tipo de herramienta sea coherente con las prioridades contenidas en las estrategias de desarrollo regional y se vea reflejada en la elaboración del PROPIR que al mismo tiempo debe transformarse en un instrumento de gestión y evaluación del presupuesto acordado con los actores clave de la región.

Por último se propone desarrollar convenios de programación[62,] especialmente aquellos vinculados al sector vialidad y habitacional. Dicho convenios deberían ser

[62] En los convenios se deberán definirían ciertas normas para la utilización de los recursos acompañadas de indicadores que debería cumplir la instancia que recibe la transferencia. En las transferencias contra proyectos, los recursos serían transferidos a condición que exista un proyecto planificado por la instancia subnacional. Los fondos que no sean entregados por los Ministerios y que impidan el cumplimiento del fin predeterminado deberían ser considerado falta en el cumplimiento de los productos estratégicos del Ministerio, reflejado en tanto el seguimiento del gasto de la DIPRES como en las auditorias de la Contraloría general de la República.

vinculantes al presupuesto sectorial y en caso de no cumplimiento debería ser considerado abandono de funciones. Cabe destacar que autores como B. Horst (2009) que afirman que "los recursos sectoriales, es decir, la inversión materializada por decisión de los ministerios, solo deben poder ser ejecutados a través de convenios de programación firmados con los gobiernos regionales en los cuales físicamente se ubicarán los proyectos" (Consorcio de la reforma del estado, p. 235).

En consecuencia, se debe revisar la actual manera de operar de estos Convenios, pues han tenido diversas dificultades en cuanto al incumplimiento en las transferencias por parte de algunas Instituciones públicas.

Se considera que esta modalidad requiere de cofinanciamiento, lo que implica asignar una proporción del gasto del presupuesto del GORE a este tipo de iniciativas. Es indispensable la exigibilidad por parte del Gobierno Regional del cumplimiento de los acuerdos establecidos para no mermar los recursos que se manejan a nivel regional. Hasta hoy la firma de los convenios implica que el GORE genere los ingresos suficientes para financiar parte del proyecto o de no contar con recursos propios debe priorizar su inversión en el sector acordado. Sin embargo, esto es hoy un riesgo pues muchas veces se termina subsidiando el presupuesto del sector, ya que muchos convenios no son ejecutados por parte de los sectores (Ministerios). Son ellos quienes hasta ahora controlan las carteras de proyectos, quedando a nivel discrecional cada año aquello que será ejecutado.

Cuando comenzaron a operar estos convenios había bastantes expectativas, no solo por parte de GORE´s respecto a las potencialidades que les ofrecía este mecanismo, sino también por parte de expertos y académicos respecto a sus ventajas. Incluso algunos como Horst (2009) señalaban que a través de los convenios de programación con los Ministerios "…solo se deben financiar proyectos que son de impacto nacional o bien interregional".

Los contenidos mínimos de dichos convenios incluyen las obligaciones de la entidad que transfiere los recursos y de la entidad receptora de los mismos, pero también resulta indispensable que incorporen indicadores que permitan una medición objetiva de los

compromisos asumidos. A su vez incluyen un control de los mecanismos para fomentar el cumplimiento del convenio (ya sea bajo la forma de incentivos o penalidades) y para la generación de la información necesaria en función del diseño de indicadores, que deben tener como características fundamentales relevancia (en qué medida reflejan algún aspecto de los compromisos asumidos por la instancia que recibe los recursos), facilidad de interpretación, confiabilidad y accesibilidad de la información para elaborarlos (idealmente, disponibilidad periódica de la misma).

En este esquema, por cada asignación monetaria que aporta el GORE, el gobierno central o el Ministerio respectivo aporta una proporción específica o un monto fijo para la misma finalidad. Sin embargo, esto no siempre se cumple generando un efecto perverso en el sistema, pues el GORE acaba indirectamente subsidiando el presupuesto sectorial.

Por esta razón se propone rectificar dichas prácticas utilizando convenios de programación con montos máximos según rangos de inversión, ellos estimados en base al promedio de las inversiones realizadas por la región en los últimos 3 años. De tal modo que no se incrementa la transferencia a la par de los gastos del gobierno regional. Además el traspaso de ingreso debería ser realizado una vez que el sector o gobierno central ha generado el decreto de asignación de recursos.

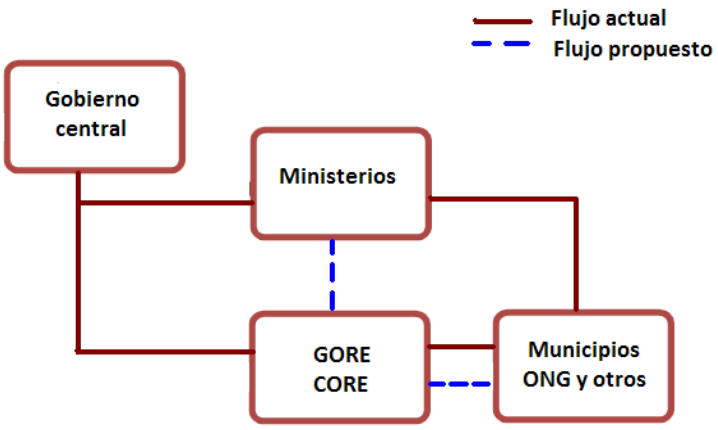
Una segunda opción para regular los convenios consiste en establecer alianzas interregionales en temas de interés común, si bien la normativa permite este tipo de iniciativas han sido poco desarrolladas. Se proponen acciones cooperativas entre regiones afectadas por temas comunes y que resulta más eficiente abordar en conjunto. Esto permitiría establecer inversiones graduales en los proyectos plurianuales que son de impacto nacional o interregional a través de estrategias de desarrollo regional coordinadas en base a ámbitos comunes que pueden ser impulsados desde los diversos niveles de descentralización.

La tercera acción es establecer alianzas estratégicas en el gobierno regional y local de manera de articular las herramientas de planeamiento como los ARI y PROPIR con aquellas utilizadas a nivel local, las cuales deberían ser la carta de navegación para los acuerdos de inversión en el territorio regional. Con ello se proporciona mayor coherencia

a las estrategias de desarrollo regional y a los planes de desarrollo comunal en lo relativo a la inversión en infraestructura. Además se evitar reforzar el vínculo financista-beneficiario que actualmente opera entre región y comuna.

Cabe señalar que todas estas sugerencias también pueden ser aplicables a otros ministerios con los cuales se desea avanzar en la descentralización fiscal de los recursos de inversión como pueden ser Planificación, Economía, Agricultura y Trabajo quienes hasta ahora asignan directamente su inversión sin que deba pasar por la aprobación del CORE (ver diagrama 4), excepto en aquellos casos en que se incorpore la iniciativa a la modalidad del gestión de FNDR por provisiones.

Diagrama 4: Flujo de transferencias de recursos de inversión actual y propuesta.



En este caso, se debe recordar que actualmente los recursos de inversión son asignados por los ministerios directamente a los municipios, ONG o al sector privado dependiendo del tipo de proyecto, programa de inversión o estudios.

De los fondos destinados a la realización de inversiones, se propone la transferencia en bloque (ver diagrama 4) para educación podría ser pertinente, debido a que admite mayor flexibilidad en las decisiones de inversión y la posibilidad de llevar a cabo obras de mayor envergadura y fomentar la competencia entre sectores. Sin embargo, debe ser revisado con mayor profundidad.

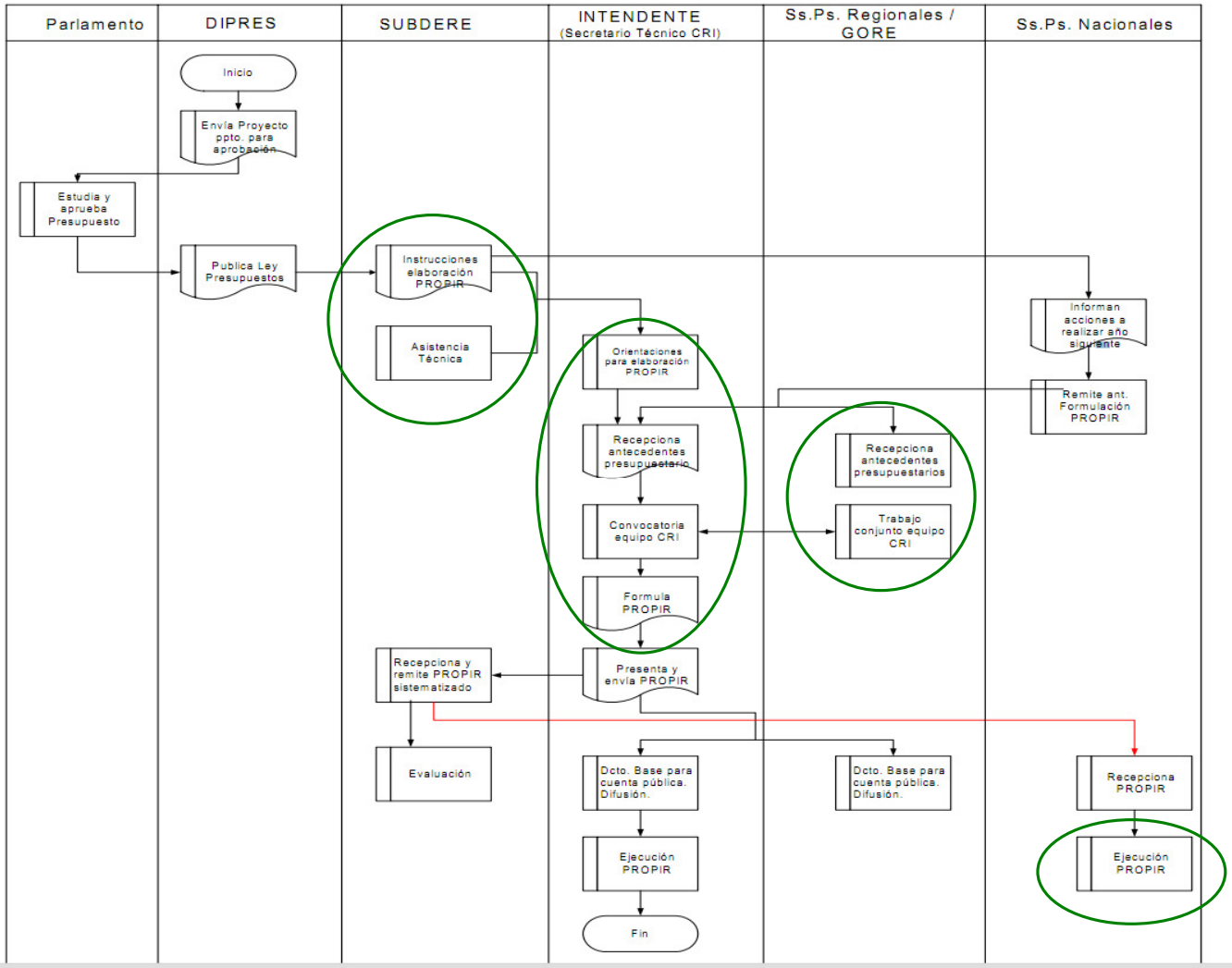
MECANISMOS COLABORATIVOS: PROPIR Y ARI COMO MEDIOS PARA AFIANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

El PROPIR debería contemplar todos los gastos que se realizarán en el año vigente por los órganos públicos que se encuentran presentes en cada región, sean sectoriales o el Gobierno Regional respectivo deben colaborar en su construcción. Dicha labor es realizada en cada región por los Intendentes, quienes, además, deben ejercer las facultades de coordinación de los servicios públicos y ministerios que le otorgan los incisos j) y o) del artículo 2º como lo dispuesto en el inciso l) del artículo 24, ambos de la LOCGAR Nº 19.175, para mejor gobierno y administración regional.

Para lo anterior, actualmente se instruye a los Intendentes Regionales para designar un equipo técnico que lidere las actividades de enlaces con la institucionalidad regional y nacional, a cargo de un Secretario Técnico de Coordinación Regional de Inversiones. La elaboración del PROPIR considera diversas instancias:

- Ley de Presupuesto
- Criterios y Directrices Estratégicas
- Elaboración del Programa Público de Inversiones en la Región
- Difusión del Programa Público de Inversiones en la Región

A continuación el diagrama muestra de forma simple, las principales actividades que conforman en la actualidad el proceso de elaboración del PROPIR:


Parlamento
DIPRES
SUBDERE
INTENDENTE
(Secretario Técnico CRI)
Ss.Ps. Regionales / GORE
Ss.Ps. Nacionales
Inicio
Envía Proyecto ppto. para aprobación
Estudia y aprueba Presupuesto
Publica Ley Presupuestos
Instrucciones elaboración PROPIR
Asistencia Técnica
Informan acciones a realizar año siguiente
Remite ant. Formulación PROPIR
Orientaciones para elaboración PROPIR
Recepciona antecedentes presupuestario
Recepciona antecedentes presupuestarios
Convocatoria equipo CRI
Trabajo conjunto equipo CRI
Formula PROPIR
Recepciona y remite PROPIR sistematizado
Presenta y envía PROPIR
Evaluación
Dcto. Base para cuenta pública. Difusión.
Dcto. Base para cuenta pública. Difusión.
Recepciona PROPIR
Ejecución PROPIR
Ejecución PROPIR
Fin

Lo que ha sido marcado en el circulo verde son las fases que deben ser modificadas para perfeccionar el proceso. Se trata de las instrucciones de elaboración del PROPIR, la asistencia técnica proporcionada por la SUBDERE, las orientaciones para elaborar el PROPIR (solicitud de información a servicios públicos nacionales y regionales); recepción de antecedentes presupuestarios; convocatoria del CRI; Formulación del PROPIR; recepción de antecedentes desde los Servicios públicos y la ejecución del PROPIR. Es recomendable ajustar estas actividades según los requerimientos y presupuesto efectivo para contar con información actualizada y acorde a los presupuestos sectoriales.

No se debe olvidar que el PROPIR tiene como objetivo describir el procedimiento para sistematizar la **inversión pública** a efectuarse en la región, tanto sectorial como del gobierno regional, a fin de difundirla a la comunidad, dentro del primer trimestre.

Para el diseño del PROPIR las Instituciones Públicas con representación regional, serán las responsables de enviar todos los antecedentes necesarios para la formulación del PROPIR, según lo instruido y dando cumplimiento con el art. 72 (modificado), de la Ley 20.035 Dichos antecedentes deberán ser remitidos a los Secretarios Regionales Ministeriales, Intendentes Regionales, Directores Regionales.

Actualmente la formulación del PROPIR es de responsabilidad de los siguientes actores:

- Secretario Técnico CRI
- Servicios Públicos Regionales
- GORE

Su elaborar se inicia a través del Secretario Técnico de Coordinación Regional de Inversiones, quién a nombre del Intendente regional, convoca a los distintos servicios de la región para formular el PROPIR, considerando la información recibida desde el nivel Nacional y la cartera de proyectos FNDR seleccionada por el Intendente y aprobados por el Consejo Regional (CORE). Para la elaboración es necesario tener presente, como mínimo, los requisitos establecidos en la Ley, es decir:

- identificación de iniciativa
- unidad territorial donde se desarrollará

- monto de recursos comprometidos
- beneficiarios
- resultados esperados

A través de SUBDERE, se remiten instrucciones para la formulación del PROPIR, mediante oficio del Ministro del Interior, conjuntamente con el Ministro de Hacienda. Se acompañan a estas instrucciones, metodología, cronograma y asistencia técnica del proceso. Por ello se propone incorporar desde aquí las modificaciones que permitan trabajar con instrumentos e indicadores que posteriormente faciliten el seguimiento de los recursos comprometidos.

Sin perjuicio de lo anterior, cada Intendente Regional puede adicionar otros campos de información a incluir al PROPIR. No obstante ello debe ser una segunda deriva, ya que en lo sustancial los PROPIR deben tener la misma estructura, ello implica contar con apartados e información comparable entre regiones y además entre herramientas presupuestarias.

El actual sistema de elaboración solicitación información por igual a todas las regiones pero da libertad en cuanto a cómo se estructura y las secciones que contiene dicha herramienta a tal punto que ha generado una extensa variedad de formatos que en ocasiones hace difícil la comparación entre los ítems utilizados por cada región. A ello se debe sumar lo que en algunos casos los PROPIR consideran no sólo la inversión sino también algunos servicios, lo que hace variar las partidas, capítulos, programas y subtítulo incluidos. Tampoco existe claridad respecto del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación que se hace del PROPIR una vez elaborado. Algo similar sucede con el ARI, pues como su elaboración no tiene coincide directamente con el presupuesto se transforma en un procedimiento burocrático que las regiones realizan para cumplir con la norma, pero en diversas regiones perdido el sentido de ser una herramienta de gestión presupuestaria.

Por ello se debe perfeccionar la elaboración tanto del ARI como del PROPIR. Una vez elaborado el PROPIR se debería ajustar con el ARI. Posteriormente la normativa dice que debe ser difundido, es decir, el Intendente Regional deberá dar su conformidad y aprobación de los contenidos, con lo que se inicia la fase de difusión con el envío del ARI a

SUBDERE, el responsable de esta tarea es el Intendente Regional quién cuenta con el apoyo del Secretario Técnico CRI. Es el Intendente Regional quien distribuye oficialmente el PROPIR a SUBDERE y Parlamentarios de la Región (Senadores y Diputados).

Los Responsables de la mantención del PROPIR son;

- Intendente
- Secretario Técnico Coordinación Regional de Inversiones
- Servicios Públicos Nacionales
- Servicios Públicos Subnacionales
- Gobierno Regional

La metodología utilizada para el diseño del PROPIR varía de región a región; si bien todas las regiones conforman el Comité Regional de Inversiones (CRI), su composición es discrecional por lo que dependerá del interés de cada GORE el constituir el Comité con diversos funcionarios públicos[63].

Para llevar a cabo el PROPIR se desarrollan diversas actividades como:

- Creación y realización de sesiones de trabajo del Comité Regional de Inversiones.
- Solicitud formal, mediante oficio de Intendente dirigido a las SEREMIS y servicios públicos de la región, de envío de los antecedentes relativos a las iniciativas de inversión a realizar durante el presente año, identificando la información solicitada mediante anexo y posterior envío de platilla Excel (formato digital), para la estandarización de la información a recopilar.
- Trabajo de revisión de antecedentes mediante dos vías de acción, primero mediante consulta al sistema nacional de inversiones verificando los

[63] El comité lo integran en algunos casos los jefes de la tercera división y algunos representantes de los servicios públicos. A modo de ejemplo el CRI de Arica- Parinacota está compuesto en el 2008 por las siguientes personas: la Jefa de la División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional de Arica y Parinacota, Secretaria Técnico del Comité Regional de Inversiones; Secretario Regional Ministerial de Planificación y Cooperación de la región de Arica y Parinacota; Secretario Regional Ministerial de Obras Públicas de la región de Arica y Parinacota; Jefe de la Unidad Regional de la Subsecretaria de Desarrollo Regional; Jefe de la División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional de Arica y Parinacota, así como también el Jefe del Departamento de Planificación del Gobierno Regional de Arica y Parinacota.

antecedentes entregados, dada la necesidad de identificar con certeza el origen y financiamiento de las IDI's, ya que algunos de ellos se gestaron en la región de Tarapacá. En segunda instancia, ante la falta de información, se realizaron reuniones de trabajo con los equipos de planificación de los servicios públicos que así lo ameritaban.

- Consideración de proyectos cuyo financiamiento han sido aprobados, bajo la modalidad de aprobación Sistema Nacional de Inversiones (MIDEPLAN, CORE) y modalidad sectorial.
- Trabajo de sistematización de la información y análisis.
- Elaboración de informe PROPIR 2008.
- Presentación de Informe Final a Intendente para su aprobación.

A partir del procedimiento anterior, se genera información agregada que no permite tener indicadores concretos para hacer el seguimiento de los recursos comprometidos por los sectores o instituciones públicas. Este procedimiento de elaboración presenta diversas dificultades:

- Demora en la entrega de la información solicitada.
- Información incompleta y errores en la identificación de los campos de información solicitados.
- La Fecha de cierre de ingreso de iniciativas al sistema nacional de inversiones coincide con la etapa final de la elaboración del PROPIR, por lo que algunas iniciativas no alcanzan a ser consideradas en el informe.
- A la fecha de realización del PROPIR algunos servicios públicos aún no presentaban claridad sobre el financiamiento de sus iniciativas de inversión en el 2008.

Considerando lo antes expuesto es fundamental establecer que:

1. Solicitar la información a los ministerios y servicios públicos a partir de una matriz de datos estandarizada en base al clasificador presupuestario de manera de poder identificar con claridad cada aporte regional o sectorial para ello se recomienda utilizar como código del gastos número asignado a la partida en la que está contenido, así como también el capítulo, programa ítem y subtitulo correspondiente. Ejemplo en lugar de mencionar la inversión de ministerio de interior para un determinado proyecto se puede anteponer dicho número al nombre del proyecto.

2. Se debe constituir el CRI con dos niveles uno especializado a nivel técnico (para el diseño de presupuesto) y un segundo bloque más estratégico para el lineamiento que diga relación con los aspecto de de desarrollo regional. No sólo con los funcionarios del Gobierno regional sino que además deberían estar incorporados en algunas fases iniciales los responsables a nivel técnico de la elaboración del presupuesto de cada servicio público regional o el profesional o técnico que en representación del Ministerio gestiona la información del presupuesto, por ejemplo jefes de dirección de finanzas de las seremi o de los servicios públicos.

3. Es fundamental contar con una matriz común y estandarizada de datos a partir de la cual se deben elaborar los PROPIR. Una propuesta sería la siguiente:
    - Clasificador económico
    - Tipo de acción Gubernamental
    - Tipo de Financiamiento
    - Monto (M$)
    - Código BIP del proyecto
    - Monto Gastado (M$)
    - Fecha de Inicio
    - Fecha de Término previsto

- Situación o estado
- Producto a generar (señalar unidades físicas)
- Número de beneficiarios
- Impactos
- Observaciones

Se recomienda modificar las instrucciones de elaboración del PROPIR, es recomendable incluir en él todos los recursos de decisión regional y además aquellos contenidos en los subtítulos 24 (01 y 03), 31 y 33 (01 y 03) de todas las partidas que han asignado recursos específicos para la región entre sus ítem.

El nuevo diseño implica el desarrollo de asistencia técnica por parte de la SUBDERE para generar procesos efectivos de planificación. Ello implica capacitación directa a los equipos del CRI para ajustar el PROPIR al formato básico que se diseñe. Automatizar el sistema a través de una base de datos online que permita actualización rápida.

Las orientaciones para elaborar el PROPIR implica:

- Solicitud de información estandarizada a servicios públicos nacionales y regionales;
- Recepción de antecedentes presupuestarios desde los servicios públicos a través de medios electrónicos en línea como por ejemplo en formato wiki;
- Modificar la Convocatoria del CRI de manera de incorporar como co-responsables del diseño del PROPIR a los responsables de finanzas de cada servicio público;
- Formulación del PROPIR en base a la combinación de tareas de gestión, planeación y control;

XIII. PROPUESTA DE MODIFICACIONES LEGALES Y/O GLOSAS PRESUPUESTARIAS

A. IDEAS RELEVANTES SOBRE EL PRESUPUESTO DE LA NACIÓN.

(Según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional)

Generales.

La "ley de presupuesto" (o presupuesto) es uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno.

En el presupuesto se delinean los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario. Ello revela un programa de acción y orienta conductas económicas.

Está constituido por una enorme cantidad de recursos, que en la actualidad supera los 50 mil millones de dólares; ello equivale a prácticamente un cuarto del PGB del país.

El Tribunal Constitucional ha señalado además que es una herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas (STC 254/97). Asimismo, es un complejo mecanismo que armoniza la recaudación y el gasto, es decir, el retiro de dinero de la economía (los ingresos que lo componen) y la reinserción del mismo vía gasto público.

El gasto público implica materializar obras (hospitales, caminos, cárceles, viviendas sociales); realizar prestaciones en salud, educación; pagar subsidios, subvenciones, remuneraciones, devolución de impuestos, etc.

Interacción Ejecutivo – Congreso Nacional.

Como consecuencia de que al Presidente se le encarga el gobierno y la administración del Estado (artículo 24, Constitución), el Ejecutivo goza de enormes poderes respecto de la Ley de Presupuestos. Por de pronto, a él le corresponde prepararlo y ejecutarlo, el Congreso sólo interviene en su aprobación.

Dicha fase de aprobación es restringida, por una parte, porque hay asuntos que ni siquiera van a discusión al Congreso, como la estimación del rendimiento de los recursos. Por la otra, porque el Congreso no puede más que aceptar, disminuir o rechazar lo que el

Presidente le proponga. Y no puede reducir los gastos establecidos en leyes permanentes. Asimismo, si el Congreso aprueba un gasto desfinanciado, al promulgar la ley el Presidente puede reducir proporcionalmente los gastos que no cuenten con el debido financiamiento.

Finalmente, el Congreso tiene un plazo limitado para su análisis: sesenta días desde su presentación. No obstante lo anterior, estas potestades del Ejecutivo no pueden interpretarse sin considerar el rol del Congreso Nacional. Desde luego, porque al Congreso Nacional le corresponde aprobar el presupuesto. Ésta no es una función menor ni carente de significado. Ambas Cámaras, con las mayorías respectivas, deben pronunciarse favorablemente para que haya un presupuesto aprobado formalmente y no por silencio. Enseguida, el Congreso dispone de la potestad de disminuir o rechazar los gastos. Al ejercerla, obliga al Ejecutivo a iniciar conversaciones para reponer lo rebajado y atender los requerimientos parlamentarios que fundan dicha rebaja;

Por último, un hito fundamental en los deberes de mayor transparencia e información, ha sido el establecimiento con carácter de permanente de la Comisión Especial Mixta de Presupuesto; existencia permanente que le dio la Ley N° 19.875, el año 2003. Con anterioridad a esta normativa, dicha Comisión agotaba su trabajo informando a la Cámara y al Senado, para efectos de su aprobación, el contenido del proyecto de ley anual de presupuestos. A contar de la citada ley, esta Comisión se hizo permanente, en el sentido de que sigue funcionando después de despachado el presupuesto. Además, se le asignó un nuevo propósito preciso y sustantivo: "*realizar un seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos durante el respectivo ejercicio presupuestario".* Para tal efecto, puede *"solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria proporcionada por el Ejecutivo*".

Principios Presupuestarios.

Existen ciertos principios que históricamente orientan y caracterizan el Presupuesto de la Nación: **Legalidad** (no se puede gastar sin autorización previa); **Equilibrio Presupuestario** (los gastos deben corresponder a los ingresos, sin que pueda

haber gastos desfinanciados); **Preponderancia del Ejecutivo** (iniciativa exclusiva, reducidas potestades del Congreso, exclusividad en la ejecución); **Anualidad** (presupuesto dura un año); **Unidad** (un solo presupuesto para todo el sector público); **Universalidad** (todos los ingresos y todos los gastos que efectúa el Estado se reflejan en el presupuesto; por excepción cabe el tributo de afectación); y **Especialidad** (fecha de presentación y de despacho definidas, tramitación distinta al resto de las leyes, publicación en el Diario Oficial de sólo un resumen de ella, modificación vía potestad reglamentaria). En el último tiempo se ha agregado el principio de **Transparencia**, que obliga al Ejecutivo a entregar cierta información de la ejecución presupuestaria al Congreso Nacional.

Proceso de Negociación.

La aprobación de la Ley de Presupuestos es un ejercicio de negociación política que tiene dos etapas.

La primera, se lleva a cabo antes de su envío. Todos los organismos del sector público tienen que presentar sus propuestas de ingresos y gastos a la Dirección de Presupuestos, de acuerdo al calendario que ésta determine (artículo 13 del D.L. N° 1.263). Esta repartición, en conjunto con el Ministro de Hacienda, el Ministro sectorial respectivo y el Presidente de la República, definen los gastos que en definitiva serán propuestos al Congreso Nacional para cada órgano de la Administración del Estado, de acuerdo a los recursos disponibles y a los objetivos, metas y prioridades de cada gobierno.

La segunda etapa, se lleva a cabo entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional. El presupuesto es aprobado luego de conversaciones y diálogos formales e informales, en que se llega a acuerdos, transacciones y compromisos, que se reflejan en indicaciones y protocolos complementarios a la ley. Dicha negociación es la consecuencia de que la facultad de aprobación radica en un órgano plural y representativo de la sociedad. Además, dicha negociación se realiza de un modo transparente, en que sus avances y retrocesos, si bien pueden escapar al ciudadano común, no escapan a la atenta mirada de un observador avezado. A fin de que esta negociación no se dilate, existe el plazo de sesenta días para que el Congreso despache el presupuesto.

B. MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN DE TRANSFERENCIAS.

(El cómo viabilizar transferencias de competencias, programas o proyectos)

El Escenario.

La Ley de Presupuesto del sector público es el cuerpo legal que establece los distintos presupuestos de financiamiento para la operación de los ministerios, servicios y organismos del sector público, a través de las correspondientes partidas presupuestarias, así como el financiamiento de la ejecución de programas o proyectos sectoriales, a ejecutarse en un año presupuestario. En este sentido, la Ley de Presupuesto no es una ley sustantiva que regule materias de fondo, sino más bien una ley instrumental, esencialmente presupuestaria y financiera. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, *"La idea matriz está fijada por la Constitución y se refiere a ingresos y gastos. No obstante, puede haber materias relativas a la administración financiera del Estado, en la medida que tengan relación directa con dicha idea.".*

Siendo así, la Ley de Presupuesto no modifica las normas sustantivas que contemplan las leyes de fondo, como son por ejemplo las que rigen los ministerios, servicios y organismos de la Administración del Estado. La Ley de Presupuesto, atendida su naturaleza, no pretende alcanzar un propósito semejante; por de pronto, porque se trata de una ley que conlleva en sí misma su propia caducidad –rige solo para el año presupuestario de su ejecución; y además, porque si una disposición del proyecto de Ley de Presupuesto pretendiera o propusiera modificar una materia o norma de carácter sustantivo, tal disposición sería declarada inadmisible porque se apartaría de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, cuyo propósito –en el caso del proyecto de Ley de Presupuestos- se ciñe y agota en el establecimiento de los diversos presupuestos del sector público.

Otra particularidad del proyecto de Ley de Presupuesto, es que por una amplísima regla general sus diversas disposiciones requieren sólo de quórum simple para su aprobación. No obstante, en determinados y muy excepcionales casos la Ley de

Presupuesto contiene disposiciones que requieren de quórum calificado para su aprobación, tal es el caso, por ejemplo, cuando el proyecto contiene alguna disposición que autorice la contratación de empréstitos al Estado o sus organismos y cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial. Por el contrario, no existe posibilidad alguna de que el proyecto de Ley de Presupuesto contenga una disposición que deba votarse con quórum orgánico constitucional, porque en este caso estaríamos frente a una pretendida disposición que estaría proponiendo la modificación de una materia sustantiva, contenida en una ley orgánica constitucional, hipótesis legislativamente improcedente, porque en tal caso –como se dijo- el proyecto de Ley de Presupuesto se apartaría de sus ideas matrices o fundamentales y, por tanto, sería inadmisible en dicha parte.

Los Mecanismos.

En este contexto, la decisión de transferir competencias, programas o proyectos desde el nivel central a niveles subnacionales reconoce esencialmente dos caminos, vías o mecanismos para su materialización: **Glosas Presupuestaria y Modificación Legal.**

Ambos mecanismos de transferencia se concretizan y establecen en una ley. En el caso de las Glosas, será en la propia Ley de Presupuesto, y siendo así, la transferencia constituirá una decisión coyuntural y que tendrá un efecto temporal, sólo por el año correspondiente a la ejecución presupuestaria. En el caso de la Modificación Legal, la transferencia se establecerá a nivel de una Ley sustantiva, que podrá ser la ley ministerial o sectorial que cobija la competencia, programa o proyecto a transferir, o podrá ser la ley que regula la institución u organismo que se beneficiará con la transferencia, en este caso (vía modificación legal), dicha transferencia tendrá un carácter permanente y se incorporará al menú de competencias del órgano o entidad beneficiaria.

El Mecanismo de las Glosas Presupuestarias.

Las Glosas Presupuestarias son acciones, requerimientos o condicionantes que determinan la forma o modalidad de ejecución de ciertos programas o proyectos, y que

con tal propósito han sido incorporadas en la Ley de Presupuesto del sector público, previa discusión legislativa y acuerdo de la Comisión Mixta de Presupuesto, y que rigen para el respectivo año presupuestario.

Las glosas presupuestarias en unos casos son introducidas a iniciativa del propio Ejecutivo (Dirección de Presupuestos), interesado éste en que ciertos programas o proyectos se ejecuten de acuerdo a cierto procedimiento y conforme a ciertas pautas o condicionantes; porque en determinados casos al Ejecutivo no le es indiferente la modalidad de ejecución de ciertos programas o proyectos y, además, quiere que dicha imposición se establezca por ley. Por tanto, es en tales casos que la Ley de Presupuesto no sólo establece los recursos destinados al financiamiento de ciertos programas o proyectos, sino que además, contempla ciertas condicionantes o modalidades para su concesión y ejecución.

En otros casos, las glosas presupuestarias son introducidas a instancias de los parlamentarios, durante la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley de Presupuestos en la Comisión Mixta de Presupuesto y Subcomisiones, y con el mismo propósito ya señalado, es decir, contemplar ciertas modalidades, pautas o condicionantes para la ejecución de ciertos programas y proyectos. En estos casos, son los parlamentarios quienes se valen de las glosas presupuestarias para incidir en las modalidades de ejecución de ciertos programas o proyectos. La admisibilidad de este mecanismo por iniciativa de los parlamentarios es bastante discutible, porque en muchos de estos casos éstos carecen de iniciativa para condicionar las materias sobre las que versan las glosas y, en consecuencia, perfectamente pudieran o debieran ser declaradas inadmisibles, a menos que el Ejecutivo las hiciera suyas mediante una indicación de su propia autoría.

El Tribunal Constitucional ha estimado expresamente que las glosas forman parte de la Ley de Presupuesto del Sector Público. Así se desprende del fallo Rol 1005, de 2007, al señalar el Tribunal, en su considerando decimosegundo: *"Que, como se aprecia, no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado…";* el mismo Tribunal ha precisado que *"la voz indicación, referida a un proyecto de ley, comprende, para la*

técnica legislativa, toda proposición tendiente a corregir o adicionar un proyecto durante la etapa de su discusión y aprobación." (Sentencias roles 259 y 271). En este contexto, el Tribunal ha sentenciado expresamente que *"Las glosas constituyen modalidades de indicación que, por la vía parlamentaria o del Ejecutivo, son incorporadas a la Ley de Presupuestos",* y tratadas como indicaciones por el Congreso Nacional y por el Poder Ejecutivo en el trámite de discusión y aprobación de la iniciativa presupuestaria.

Las Glosas constituyen un mecanismo de común aplicación en la Ley de Presupuestos, e históricamente se han desarrollado y expresado para el cumplimiento de diversos propósitos: obligar al Ejecutivo a informar respecto de determinados programas o proyectos; para establecer un itinerario o cronograma de implementación; para consagrar modalidades de ejecución de programas y proyectos; para establecer ciertas condicionantes y requisitos de ejecución; para consagrar ciertos aspectos técnicos que deben llevarse a cabo conjuntamente con la ejecución; para establecer ciertos compromisos por parte de organismos públicos encargados de la ejecución; y por último, para establecer que ciertos programas o proyectos del nivel central o sectorial, sean desarrollados o ejecutados por ciertas instancias subnacionales o descentralizadas, entre otros.

En suma, las Glosas constituyen un expediente ya tradicional en las leyes de presupuestos, y por tanto, un mecanismo viable y disponible para consagrar transferencias de programas o proyectos a los niveles subnacionales. Pero como ya se advirtió, siendo la Ley de Presupuesto el escenario natural y propio de las Glosas, la transferencia que a través de ellas se establezca constituirá una decisión coyuntural, que tendrá en el caso de las glosas siempre un efecto temporal, esto es, sólo por el año correspondiente a la ejecución presupuestaria.

En el Anexo 9 se presenta una reseña de Dictámenes de interés en materia de Ley de Presupuesto y Glosas.

El Mecanismo de la Modificación Legal.

En el caso del mecanismo de transferencia vía Modificación Legal, dicha transferencia se establecerá a nivel de una Ley sustantiva, que podrá ser la ley ministerial o sectorial que cobija la competencia, programa o proyecto a transferir, o podrá ser la ley que regula la institución u organismo que se beneficiará con la transferencia, o ambas. De esta manera, dicha transferencia tendrá un carácter permanente y se incorporará al menú de competencias y atribuciones del órgano o entidad beneficiaria.

El recurrir a este mecanismo –modificación de las leyes sustantivas-, se explica porque la transferencia pretende tener alcances que superen la temporalidad anual que conllevaría una acción equivalente a nivel de la Ley de Presupuesto, vía glosa.

La transferencia vía Modificación Legal implica por tanto una decisión política sustantiva: transferir a entidades subnacionales o descentralizadas la ejecución de ciertas competencias, o el desarrollo de ciertos programas, o la ejecución de determinados proyectos, y con un carácter permanente.

La opción por este mecanismo legal sustantivo, implica por tanto un proceso fundado y consciente de la Administración Central, que analiza y evalúa, y que finalmente concluye en la decisión política de transferir un programa, un proyecto o una competencia. Este proceso razonado que conlleva una decisión política sustantiva, tiene además pretensión de fijeza y permanencia, que por lo mismo supera la mera coyuntura presupuestaria y por tanto dice relación con una política pública sustantiva que al Estado le interesa impulsar y desarrollar en ciertos ámbitos y en determinados momentos políticos.

En este contexto, el mecanismo de las glosas presupuestarias perfectamente pudiera entenderse o asumirse como la antesala o el preámbulo de una transferencia vía modificación legal sustantiva, de forma tal que la transferencia de un programa o proyecto, que en algún momento ha sido establecido a nivel de la Ley de Presupuestos –y por tanto temporal- pudiera en algún momento evolucionar o devenir en una transferencia permanente vía modificación legal sustantiva.

Siendo así, las glosas presupuestarias pudieran constituirse en el laboratorio experimental, cuyos resultados y evaluación pudieran gatillar la decisión política de acometer una transferencia más permanente vía modificación legal sustantiva, respecto de la materia objeto de la glosa de transferencia. Complementariamente, las glosas constituirían así una suerte de ensayo y aprendizaje para el organismo beneficiario, y cuya evaluación y comportamiento institucional pudieran fundar e impulsar una eventual transferencia permanente. Específicamente para los programas, servicios y recursos de inversión en que se propone que exista una devolución de los recursos al gobierno subnacional es que las glosas presupuestarias no son suficientes para abordar y concretar este mecanismo. En atención a lo expresado, el mecanismo de la transferencia permanente –vía modificación legal sustantiva-, supondrá normalmente un proceso no exento de conflicto al interior de la Administración del Estado. La competencia, programa o proyecto que se transferirá y por tanto ganará una entidad subnacional, algún organismo o servicio de la Administración Central a su vez lo perderá. Lo anterior necesariamente implica la necesidad de diseñar o configurar un escenario de negociación y manejo institucional del conflicto; seguramente el establecimiento de un proceso gradual y selectivo, como asimismo la instauración de un mecanismo o resorte de reversibilidad de la transferencia, serían las condiciones mínimas que intentará salvar cualquier organismo que experimente la "amenaza" de verse privado de una competencia, programa o proyecto.

Todo este proceso, tiene además una dimensión política adicional. Como se trata de una transferencia que se operará vía modificación de leyes sustantivas, la discusión sobre su pertinencia, sus beneficios, y las modalidades para su materialización, se desarrollarán a partir y con ocasión de un proyecto de ley, y por tanto en el escenario siempre arduo de tramitación legislativa ante el Congreso Nacional. A cuyo momento y escenario el Ejecutivo debe arribar muy claro y ordenado, y por supuesto habiendo agotado y resuelto la discusión política al interior de la Administración.

Finalmente, y constituyendo una materia muy pertinente a este Capítulo, conviene dar una mirada necesaria a las dimensiones, alcances y contenidos que en materia de

transferencias de competencias y otras relacionadas, ha brindado la última enmienda a la Constitución Política en materia de gobierno y administración regional, materializada a fines del año 2009, a través de la ley 20.390.

A través de esta nueva reforma constitucional, el Constituyente ha efectuado sustantivas modificaciones al sistema de gobierno y administración regional imperante, lo que constituye un nuevo avance en el proceso de descentralización. Sin embargo, su materialización efectiva requiere que el Legislador regule la nueva realidad constitucional, a través de sendas modificaciones a leyes sustantivas en la materia, por de pronto a la Ley 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional.

Este nuevo desafío legislativo le asigna a la Subsecretaría de Desarrollo Regional nuevamente un rol fundamental, tanto en el impulso que debe proveer a la materialización de esta nueva realidad institucional al interior del Gobierno, como a su ulterior elaboración y tratamiento legislativo en el Congreso Nacional.

En el Anexo 10 se presenta una reseña sobre contenidos, impactos y alcances de la Ley N° 20.390 - Reforma Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

XIV. RECOMENDACIONES

La descentralización fiscal propuesta implica transferir la decisión en diversos grados a los GORE, no necesariamente la gestión de los recursos. No se busca cambiar el rol de los CORE´s transformándolos en ejecutores de la inversión pública, sino reforzar su rol de "asignadores" de inversión, es decir los coordinadores de toda aquella inversión pública de impacto regional.

A su vez se propone que la implementación de estas modificaciones sea de manera gradual, seleccionando una o varias regiones piloto. Esta selección puede llevarse a cabo mediante una evaluación de las capacidades de cada uno de los GORE's, además de crear un perfil de cada uno de ellos, e inclusive un sistema de acreditación de los mismos, para llevar a cabo la transferencia. Por otro lado, la región tiene características propias las que la hacen singular frente a otras. Esto también implica un perfil de la región la que la hace susceptible a tener mayor poder decisional respecto de esas temáticas específicas.

Junto con lo anterior, se propone fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas dada la entrega de mayor incidencia en el gasto de la región. Inclusive, esto podría ser una de las etapas del proceso, es decir, a medida que las regiones respondan favorablemente mediante estos mecanismos de rendición de cuenta, se les puede ir incrementando el poder de decisión respecto de más recursos. Más aún, es importante aclarar que esta propuesta contempla traspasos condicionados a las regiones, los que se pueden ir liberando de condiciones a medida que existe una respuesta favorable: **Evaluar en futuro cercano el traspaso de recursos no condicionado.**

También se recomienda generar un instrumento estandarizado como guía para elaborar el PROPIR y ARI (en base al clasificador económica). Se sugiere también vincular las partidas del presupuesto con los item del PROPIR y ARI para que efectivamente se transformen en herramientas de gestión del presupuesto.

La descentralización es un proceso en el cual el orden o secuencias en que se producen distintos tipos de descentralización (fiscal, administrativa y política) son importantes. Para lograr mayor autonomía a los gobiernos subnacionales, la literatura

sugiere partir con la descentralización política (y de esta forma mejorar la capacidad negociadora de los gobiernos subnacionales), luego fiscal y administrativa. En consecuencia, se sugiere no sólo cuidar el orden en que cada una de ellas ocurre, sino que más importante es no dejar atrás los otros tipos de descentralización.

XV. CONCLUSIONES

Chile posee un bajo grado de descentralización Fiscal si se le compara con países unitarios de igual o superior ingreso por habitante. Esto se refleja en su reducida participación de los ingresos y gastos de los niveles descentralizados de gobierno subnacional respecto del gobierno central, como también en la distribución de competencias fiscales entre distintos niveles de gobierno.

En cuanto a la equidad entre regiones, el actual FNDR y PROVISIONES adolecen de problemas de diseño que ameritan su revisión. Sin embargo, un verdadero avance hacia un mayor grado de Descentralización Fiscal implica activar la participación del gobierno central en la transferencia directa de fondos hacia los CORE´s. Esto permitiría definir en forma más transparente el grado de equidad que se desea alcanzar entre GORE´s.

Si bien los llamados fondos de inversión de asignación regional permiten transferir a los CORE mayor participación en la toma de decisiones en los últimos años se han ido reduciendo significativamente. Además se debe aclarar que la distribución inicial de recursos continúa siendo una atribución discrecional del gobierno central por la vía del presupuesto del sector público. Por otra parte, solo el 23% de dichos fondos son genuinamente asignados en forma autónoma por este nivel de gobierno. Los restantes fondos constituyen transferencias condicionadas para fines específicos definidos en el nivel central.

Un aspecto no discutido, es la factibilidad de reconocer diferencias objetivas en la capacidad de gestión de las regiones o para ser más preciso de los GORE´s, lo que implica generar procesos graduales de descentralización en base a los perfiles y características de los GORE´s y CORE´s. Lo anterior es condición necesaria para avanzar significativamente hacia un mayor grado de Descentralización fiscal.

La **identificación de la inversión** según partidas y tipo de gasto (ítem presupuestario) facilita el diseño de mecanismos de transferencias, por ello se propone una gradualidad en los procesos de descentralización fiscal, lo que implica mantener

centralizados los recursos contenidos en el subtítulo 31 ítem 01 y avanzar paulatinamente con las iniciativas de inversión de los ítems 02 y 03 que no consideren bienes públicos nacionales ni economías de escala.

En el caso de las iniciativas de inversión de mayor complejidad, debido a que requiere a altos niveles de calificación técnica por parte de los GORE´s, deben ser transferidas previa formación y capacitación técnicas de los equipos profesionales de la tercera división. De no ser posible se debe gestionar la participación del CORE en la decisión, sin que por ello implique transferir la gestión de los recursos.

Los Ministerios emblemáticos en cuanto a volumen de recursos de inversión que fueron incluidos en este estudio son el MOP, MINVU e Interior. Si bien Salud y Educación cuentan con gran cantidad de recursos, parte de su gestión opera actualmente con diversos mecanismos de delegación o transferencias indirectas.

Se debe iniciar el proceso de descentralización fiscal de los recursos de inversión con aquellos Ministerios que ha operado históricamente en modalidades de trabajo con alto grado de desconcentración de la gestión y que hoy poseen en su presupuesto capítulos o programas que contienen los recursos para cada región como es el caso del MINVU[64].

Para que los convenios de programación se consoliden como mecanismos de descentralización de recursos de inversión es indispensable que operen bajo la lógica de incentivos a la buena gestión y sanciones por incumplimiento. Hay que regular y sancionar drásticamente a los sectores así como también a los GORE´s, por ejemplo que la contraloría lo considere un incumplimiento de funciones por parte de la autoridad que ostenta el cargo, el no incluir en el presupuesto anual los compromisos adquiridos. Regular la firma de convenios en base a periodo de gobierno presidencial o del CORE, de manera que se transforme en compromisos de gestión presidencial o regional.

Por otro lado, respecto de los **programas y servicios**, se diseñó un clasificador funcional con 10 categorías que permite discriminar según tipo de recursos, los grados de descentralización y el nivel al cual descentralizar (regional o comunal). El estudio concluye

[64] Otro caso que opera en esta forma sería el Ministerio de Salud pero que no fue analizado en este estudio.

que debido a las diferencias en cuanto a los recursos que cada Ministerio posee, así como debido al perfil heterogéneo de las regiones, es recomendable seleccionar aquellos territorios que presentan condiciones óptimas para desarrollar en ellos una experiencia inicial de descentralización fiscal. Dichas condiciones dicen relación con las características de los GORE´s[65] así como también se deben considerar factores que dicen relación con las características de la región[66] al momento de optar por una zona del país en donde iniciar el proceso de descentralización fiscal.

Lo relevante del análisis de los programas y servicios es que será posible clasificar los nuevos recursos y según la categoría a la que corresponde, con esto se puede identificar el grado de descentralización que se puede aplicar desde el nivel central. Por ejemplo, en el caso del **fomento productivo** se observa que mientras más cercano al territorio de toma de decisión de asignación de los recursos se es mucho más eficiente, ya que se puede responder a las necesidades y problemas que afectan a la población objetivo adaptándose a sus preferencias y considerando los recursos propios que genera el territorio.

En esta línea además se debe mencionar que los gobiernos regionales hoy presentan una gran gama de oportunidades en relación a la gestión y administración de recursos, tanto de inversión como programas y servicios, pudiendo establecer alianzas con los gobiernos locales para lineamientos comunes en vías al desarrollo de los territorios.

La transferencias de servicios y programas en cuanto a la toma de decisiones es una ventaja para avanzar en los procesos de descentralización en la medida que le otorga al CORE un mayor protagonismo en la asignación de los recursos que los sectores (ministerios) han presupuestado invertir en dicho territorio. Esto además genera efectos sobre la evaluación del gasto pues una vez que se involucra el CORE en la asignación

[65] En cuanto al tamaño de su planta profesional en relación al número de comunas y población de la región. Capacidad de gestión de recursos en cuento a especialización de los equipos profesionales. Adecuada administración de los recursos de inversión. Grado de endeudamiento. Capacidad de generación de ingresos propio.

[66] Esto implica contar con una ciudadanía con capacidad de exigir mejoramiento en la gestión pública, con un tercer sector capaz de dialogar con los GORE´s respecto a la estrategia de desarrollo. Una región que tenga masa critica en lo referido a Universidades y sector empresarial para dialogar en materia de política pública.

deben generarse automáticamente las herramientas de monitoreo y evaluación del gasto sectorial en el región.

Específicamente en relación a los mecanismos de traspaso, se proponen tres tipos de mecanismos: **(1) Devolución** (transferir a través del FNDR los fondos que los Ministerios o sectores han destinados a estos programas a nivel regional); **(2) Delegación: "Recursos sectoriales de decisión regional"** (transferencia en bloque, la que estaría condicionada por el sector (Servicio o Ministerio respectivo), pero dando mayor flexibilidad y protagonismo al CORE, permitiendo modificar la operación o metodología del programa para adaptarla a la heterogeneidad regional); **(3) Desconcentración: "Recursos de Asignación local"** (asignación de recursos por proyecto).

Respecto de una **definición de presupuesto regional**, hasta el momento es una definición que no se tiene, sino que se cuenta sólo una definición del presupuesto del GORE, lo que genera diversas interpretaciones de lo que debe contener. Esto tiene algunos efectos no deseados como descoordinación, duplicidad de funciones entre nivel central, regional y municipal; escasa estimación de recursos invertidos en el territorio regional; baja participación de las autoridades regionales en la asignación de recursos; dificultad para presupuestar los gastos en cuanto a Inversión, así como también respecto a la ejecución de programas y servicios a nivel regional; imposibilidad para diseñar y proyectar una estrategia de desarrollo regional acorde a los gastos reales en el territorio regional y por último escasa equivalencia entre los instrumentos de gestión del gastos y las estimaciones de Presupuestarias al no contar con indicadores claros.

El contar con una definición de **presupuesto regional** de tipo funcional que identifica los componentes básicos, así como también el rol de actores políticos, permite avanzar en descentralización. La definición propuesta en este estudio es:

"Se entiende como presupuesto regional todos aquellos recursos (inversión, programas y servicios) que son asignados a una región o a un territorio mayor a una comuna, que son de decisión de la región, es decir, que pasan por la aprobación del CORE. Ello contempla los ingresos propios de cada región, el presupuesto del GORE más:

Provisiones, convenios de programación, IRAL, ISAR y aquellos recursos sectoriales que son de decisión del CORE y que poseen expresión territorial."

En esta nueva definición se destaca el rol protagónico de los CORE´s, ya que se les identifica como tomadores de decisión, dándoles mayor participación en la asignación de recursos (inversión, programas y servicios). Al otorgar al CORE mayor participación en la decisión, se da cumplimiento al principio de correspondencia. Esto implica una mejorar la eficiencia en la asignación de recursos considerando los diversos grados de autonomía que se le reconocen al CORE dependiendo del tipo de recurso, lo que generará una mayor autonomía fiscal a nivel subnacional redundando en un incremento del grado de descentralización. Además el contar con esta definición resuelve algunas de las dificultades referidas a las estimaciones del gasto, pues facilita la construcción del presupuesto y el diseño de herramientas de evaluación de gastos, favoreciendo la coherencia entre el diseño de estrategias de desarrollo y las proyecciones de inversión en el territorio, entre otras cosas.

Con el fin de avanzar efectivamente hacia el logro de un desarrollo regional integrado, con criterios de eficiencia global, es fundamental **aumentar la participación de las regiones en las decisiones de inversión pública**.

La reformulación del concepto de Inversión de Decisión Regional provee de una herramienta metodológica robusta y eficiente, pues su modelamiento permite:

i) comparar los resultados con la Inversión Pública Ejecutada y

ii) realizar un seguimiento efectivo del presupuesto;

Esto otorga la posibilidad a los Gobiernos Regionales de presupuestar mejor su Inversión Regional, y con ello, asegurar una mayor calidad de la decisión de los CORE.

Específicamente se realizó un análisis y se estudió el concepto de Inversión de Decisión Regional utilizado históricamente. El diagnóstico de los instrumentos utilizados reflejó que era necesario reformular el indicador que medía decisión regional dados los distintos tipos de transferencias a los gobiernos subnacionales (niveles de autonomía de cada una de las decisiones de inversión); el análisis de glosas específicas de la Ley de

Presupuestos de acuerdo al nivel de participación decisoria de los GORE; y la incorporación de recursos regionalizados que no necesariamente pertenecen a Inversión, pero que son objeto de las decisiones de los GORE.

De lo anterior se construyó el nuevo concepto de "Recursos de Decisión Regional, RDR": todos aquellos instrumentos financieros que requieren la aprobación del Consejo Regional para la asignación específica de financiamiento a Iniciativas de Inversión, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital. De esta manera, se componen como instrumentos de RDR tanto los recursos presupuestarios de los Gobiernos Regionales, como los recursos ministeriales centrales sobre los cuales se requiere una decisión del Consejo Regional para ser llevada a cabo.

Es decir, actualmente, la RDR corresponde a:

RDR_{base} = Inversión Pública Distribuída + Provisiones + ISAR + IRAL + Convenios de Programación

Este caso base permite medir numéricamente este índice con la decisión regional que existe actualmente, el cual es de 18% para el año 2010.

A su vez, la nueva RDR, que incorpora los programas, servicios y recursos de inversión expuestos anteriormente corresponde a:

$RDR_{propuesta}$ = RDR_{base} + Recursos de Programas y Servicios + Recursos de Inversión

Si se cumplieran las recomendaciones de descentralizar la decisión respectos de los programas, servicios y recursos de inversión el índice crecería de 18% a 31%, siendo 6 puntos por programas y servicios, y 7 puntos por los recursos de inversión.

Este indicador se propone que sea calculado antes de la ejecución presupuestaria, ya que así se transforma en una herramienta de gestión para los Gobiernos Regionales, la que pueden monitorear durante el año. Es así como también puede evaluarse una vez ejecutado el presupuesto del año, y puede compararse con lo presupuestado. Esto permitirá tomar acciones que corrijan las diferencias el año entrante.

Este índice propuesto se basa principalmente en la Ley de Presupuesto. Este insumo de información permite la trazabilidad en el tiempo de la serie, dado lo robusto y consistente del indicador.

De lo anterior surge la necesidad de concretar la propuesta mediante un **mecanismo legal**. A partir de la revisión de literatura y de la experiencia chilena, se encuentra que la Ley de presupuesto es el espacio en que resulta más factible la implementación de estos cambios. Las características que la hacen susceptible a esto son que:

- No modifica las normas sustantivas que contemplan las leyes de fondo,
- Tiene su propia caducidad (un año),
- Requiere sólo de quórum simple, salvo excepciones.

Específicamente el medio de plasmar estos cambios dentro de la ley de presupuestos son las glosas presupuestarias, las que son acciones, requerimientos o condicionantes que determinan la forma o modalidad de ejecución de ciertos programas o proyectos. Estas pueden ser introducidas a iniciativa del propio Ejecutivo (Dirección de Presupuestos), o bien, a instancias de los parlamentarios, durante la discusión en la Comisión Mixta de Presupuesto y Subcomisiones.

XVI. GLOSARIO

1. Regionalizable: Recursos imputables a una región (mayor a una comuna)
2. Descentralizable: Recursos traspasables a un nivel subnacional (mediante un grado de decisión). Equivale a decir que es “de decisión subnacional (regional o municipal)”.

XVII. BIBLIOGRAFÍA

AGHÓN, Gabriel (1993) Descentralización Fiscal: Marco Conceptual, Serie Política Fiscal 44, Comisión Económica Para America Latina y El Caribe (CEPAL).

ALCAZAR, L. Y LOVATÓN R. (2005) Mecanismos de transferencia de recursos en el marco del proceso de descentralización educativa. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo- GRADE.

CONSORCIO DE LA REFORMA DEL ESTADO (2009) Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal en Propuestas de modernización y reforma. BID/Ministerio de Interior, pp. 207-240.

EBEL, Robert D. y Vaillancourt, François (2007). Intergovernmental assignment of expenditure responsibility.

FAGUET, Jean-Paul (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia, Journal of Public Economics 88, pp. 867- 893

FALLETI, T. (2004) A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power: Latin american cases in comparative perspective.

GORE de la Araucanía (2010) Informe Programa Público de Inversión Regional (PROPIR) 2010.

GORE de Arica-Parinacota (2010) Informe Programa Público de Inversión Regional (PROPIR) 2010.

HUNTER, J.S.H. (1977), “Federalism and Fiscal Balance”. Camberra: Australian National University Press.

INSUNZA F., Iván (1996) Descentralización de recursos hacia los Gobiernos Regionales en Chile, serie Política fiscal Nº 100, CEPAL/GTZ Proyecto regional de Descentralización fiscal.

LEY Nº 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, texto actualizado. Diciembre 2009.

MARDONES Z., Rodrigo (2008) Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008), Revista Eure, Vol. XXXIV, Nº 102, pp. 39-60, Agosto 2008, Sección Artículos.

MIDEPLAN (2007) Tendencias regionales de la inversión efectiva nacional, serie 1996-2006. División de planificación regional- departamento de Planificación y gestión del Territorio.

MINISTERIO DE HACIENDA (2009) Ley de Presupuestos del Sector Público año 2010. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (DIPRES).

MINISTERIO DEL INTERIOR (2010) Convenios de Programación suscritos en el país: Gobiernos Regionales, Sectores, Municipalidades y Privados, años 1994 – 2023. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

MINISTERIO DEL INTERIOR (2008) Evolución y Análisis de la Inversión de Decisión Regional (IDR), 1990 – 2007. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Unidad de Evaluación, Departamento de Estudios y Evaluación División de Políticas y Estudios.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2004) Fuentes de Recursos para el Desarrollo Regional y Local. Nueva serie de documentos de trabajo Nº30. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

MINISTERIO DEL INTERIOR (2002) Diccionario de Administración Pública Chilena. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

MINISTERIO DEL INTERIOR (1997) Seguimiento y Evaluación Ex-post de Proyectos FNDR, período 1990-1994. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (2010) Programa Anual de Inversiones 2010. Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (2010) Informe Nº1 Convenios de Programación, Primer Semestre Año 2010. Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento, Subdirección de Planificación Estratégica.

MUSGRAVE, Richard (1959). The theory of public finance, Mc Graw Hill

MUSGRAVE, Richard A. (2008) Public finance and three branch model, journal of economics and finance 32: 334-339

OATES, Wallace E. (2006) On the theory and practice of fiscal decentralization.

OCDE (2009) Estudios territoriales de la OCDE: Chile. División de Políticas y Estudios, subsecretaria de desarrollo regional y administración.

RONDINELLI, D.A., Cheema, G.S., Nellis, J., (1983) Decentralization In Developing Countries: A Review of recent experience. World Bank, Washington D. C., Staff Working Paper 581.

SUBDERE (2007) Estudio Efectos en la gestión y finanzas municipales del traspaso de programas y/o funciones a los Municipios. Departamento de Estudios y Evaluación de la División de Políticas y Estudios.

SUBDERE (2008) Evolución y análisis de la inversión de decisión regional (IDR), 1990-2007. Unidad de evaluación, Departamento de Estudios y Evaluación, División de Políticas y Estudios.

SUBDERE (2008) Convenios de Programación suscritos en el País (Gobiernos regionales y sectores) 1994-2018. Ministerio de Interior.

SUBDERE (2010) Convenios de Programación suscritos en el País, Gobiernos regionales, sectores, municipalidades y privados (años 1994-2023). Ministerio de Interior

SUBDERE (2010) Informe de ejecución presupuestaria: Fondo nacional de desarrollo regional. División de Desarrollo Regional, Santiago de Chile.

VALENZUELA BARROS, J. P. (1996) Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en chile. Serie Política Fiscal 101, Naciones Unidas, Proyecto Regional De Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.

YÁÑEZ, José (1993) Principios a considerar en la descentralización de las finanzas (locales). En: Desafíos de la descentralización, Centro de Estudios Públicos de la Universidad de Chile.

XVIII. ANEXOS

A. ANEXO 1: Atribuciones de los principales actores de la región.

Artículo 2º.- Corresponderá al intendente, en su calidad de representante del Presidente de la República en la región:

a) Dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior;
b) Velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes;
c) Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley;
d) Mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones del gobierno interior en la región, como asimismo sobre el desempeño de los gobernadores y demás jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en ella;
e) Dar cuenta, en forma reservada, al Presidente de la República, para efectos de lo dispuesto en el Nº 15 del artículo 32 de la Constitución Política de la República, de las faltas que notare en la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial;
f) Conocer y resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones adoptadas por los gobernadores en materias de su competencia;
g) Aplicar administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería, pudiendo disponer la expulsión de los extranjeros del territorio nacional, en los casos y con arreglo a las formas previstas en ella;
h) Efectuar denuncias o presentar requerimientos a los tribunales de justicia, conforme a las disposiciones legales pertinentes;
i) Representar extrajudicialmente al Estado en la región para la realización de los actos y la celebración de los contratos que queden comprendidos en la esfera de su competencia;
j) Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región;
k) Proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales;
l) Proponer al Presidente de la República, en forma reservada, con información al ministro del ramo, la remoción de los secretarios regionales ministeriales. En la misma forma, podrá proponer al ministro respectivo o jefe superior del servicio, en su caso, la remoción de los jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en la región.

Asimismo, el ministro del ramo o el jefe superior del servicio correspondiente informará al intendente antes de proponer al Presidente de la República la remoción de dichos funcionarios;

m) Hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, con la debida oportunidad, las necesidades de la región;
n) Adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos establecidos o que se establezcan en la región, en coordinación con los servicios nacionales respectivos;
ñ) Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe;
o) Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones, y
p) Cumplir las demás funciones que le asignen las leyes y las atribuciones que el Presidente de la República le delegue, incluida la de otorgar personalidad jurídica a las corporaciones y fundaciones que se propongan desarrollar actividades en el ámbito de la región, ejerciendo al efecto las facultades que señalan los artículos 546, 548, 561 y 562 del Código Civil.

El intendente podrá delegar en los gobernadores determinadas atribuciones, no pudiendo ejercer la competencia delegada sin revocar previamente la delegación.

Artículo 4º.- El gobernador ejercerá las atribuciones que menciona este artículo informando al intendente de las acciones que ejecute en el ejercicio de ellas.

El gobernador tendrá todas las atribuciones que el intendente le delegue y, además, las siguientes que esta ley le confiere directamente:

a) Ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes;
b) Aplicar en la provincia las disposiciones legales sobre extranjería;
c) Autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes.
   Estas autorizaciones deberán ser comunicadas a Carabineros de Chile;
d) Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley;
e) Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe;
f) Disponer o autorizar el izamiento del pabellón patrio en el territorio de su jurisdicción y permitir el uso de pabellones extranjeros, en los casos que autorice la ley;
g) Autorizar la circulación de los vehículos de los servicios públicos creados por ley fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de la función administrativa, así como la excepción de uso de disco fiscal, en conformidad con las normas vigentes;
h) Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público. En uso de esta facultad, el gobernador velará por el respeto al uso a que están

destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo que entrabe su uso común y exigirá administrativamente su restitución cuando proceda;

i) Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones propias o delegadas, y Cumplir las demás funciones y ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos le asignen.

Artículo 16.- Serán funciones generales del gobierno regional:

a) 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.
   Para efectos de asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales y regionales, el Ministerio de Planificación y Cooperación asistirá técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de los correspondientes instrumentos, emitiendo, a solicitud del gobierno regional, los informes pertinentes;
b) Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de aquellos que procedan de acuerdo al artículo 74 de esta ley, en conformidad con la normativa aplicable;
c) Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional, que contemple anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación;
d) Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios, las que estarán sujetas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicarán en el Diario Oficial;
e) Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo;
f) Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes;
g) Participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva;
h) Ejercer las competencias que le sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de esta ley;
i) Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos, a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones, y
j) Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que al efecto le asigne la Ley de Presupuestos. Para el cumplimiento de esta función, el gobierno regional podrá celebrar convenios con las municipalidades y con otros organismos del Estado, a fin de contar con el respaldo técnico necesario.

Funciones a nivel Municipal:

Privativas

- Elaborar plan comunal de desarrollo
- Plan regulador comunal
- Promoción del desarrollo comunitario
- Aplicar las disposiciones transporte y tránsito públicos
- Aplicar las disposiciones construcción y urbanización
- El aseo y ornato de la comuna.

Atribuciones

- Ejecutar plan comunal de desarrollo
- Presupuesto municipal
- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público
- Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular;
- Establecer derechos por los servicios
- Adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles;
- Otorgar subvenciones y aportes IPSFL
- Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local
- Constituir corporaciones o fundaciones cultura y artes.
- Establecer unidades vecinales
- Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales

Relacionadas

- La educación y la cultura
- La salud pública y la protección del medio ambiente
- La asistencia social y jurídica
- Promoción del empleo y el fomento productivo
- Turismo, el deporte y la recreación;
- Urbanización y la vialidad urbana y rural;
- Construcción de viviendas sociales
- Transporte y tránsito públicos
- Auxilio en situaciones de emergencia
- Medidas de prevención en seguridad ciudadana
- Promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
- Desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Funciones a nivel de los GORE:

Funciones de Ordenamiento Territorial

- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región

- Participar, en coordinación con en programas y proyectos de obras de infraestructura y de equipamiento en la región;
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente,
- Velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región,
- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región
- Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos

Funciones de Fomento Productivo

- 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, promover la investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región
- Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial.

Funciones de Desarrollo Social y Cultural

- Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, haciéndolas compatibles con las políticas nacionales sobre la materia;
- Participar en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos a beneficios y programas sociales
- Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social que se efectúen en
- Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados
- Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región,
- Fomentar las expresiones culturales

B. ANEXO 2: Listado de entrevistados.

- Armando Urbina (jefe división de Planificación y desarrollo Valpo)
- María Teresa Blanco (jefa división de análisis y control de gestión GORE Valpo)
- Carlos Astudillo (jefe división de Planificación y desarrollo O'Higgins)
- Geraldine Fuentealba (Encargada ARI O'Higgins)
- Diputado Germán Becker (miembro comisión Gobierno Interior y Regionalización)
- Jaime Tohá (Ex Intendente)
- Sergio Galilea (ex intendente)

C. ANEXO 3: Guión Temático Entrevistas.

El presente estudio, desarrollado por el Centro de Políticas Públicas UC, a partir de la demanda presentada por la SUBDERE, busca abordar el tema del estado actual y las posibilidades de la descentralización regional y municipal. En específico, se considera la descentralización fiscal como un eje temático importante, intentando precisar el concepto de presupuesto regional y discerniendo qué ámbitos son materia de descentralización hacia niveles subnacionales. Así también se indaga en los instrumentos utilizados en la actualidad para medir el alcance de la decisión regional. Y en aspectos municipales relevante a la descentralización de recursos.

Se le invita a participar del presente estudio dialogando en torno a estos temas a lo largo de la entrevista.

Concepto y componentes de ingresos regionalizables y muncipalizables de Presupuesto regional:

- ¿Qué posibilidades ve usted de que las regiones, según su institucionalidad actual, puedan efectivamente tener más atribuciones respecto de las decisiones que las afectan? ¿Qué nivel de incidencia tienen las entidades subnacionales en la definición del presupuesto regional?
- Considerando el nivel central, regional y municipal ¿Quiénes debieran ser los agentes involucrados en el diseño del Presupuesto regional? ¿Qué funciones y atribuciones debiesen tener los distintos niveles? ¿Cómo se entiende entonces el concepto de "presupuesto regional"?
- ¿Qué componentes de ingreso estarían presentes en éste, considerando exclusivamente lo regional? Considerando ahora lo municipal o comunal ¿qué componentes serían atribuibles a esta unidad de forma exclusiva? **Mostrar tarjeta Nº1**

Componentes de Presupuesto Regional y criterios de inclusión/exclusión:

Recursos de inversión

- ¿Cuáles debiesen ser los criterios –a nivel de decisión regional o comunal- para incluir o excluir determinados recursos de inversión social (becas, subsidios y pensiones), estudios, proyectos y programas del presupuesto regional? En el fondo, ¿cómo se determina qué corresponde al presupuesto regional y qué no?

Las capacidades institucionales de las unidades subnacionales

- Si se considerase transferir programas y sus correspondientes funciones y recursos de ejecución hacia niveles subnacionales (regional o municipal) ¿Cuáles debiesen ser las atribuciones y capacidades necesarias de dichos niveles para cumplir adecuadamente con su ejecución?

Concepto y medición de IDR:

- ¿Qué entiende usted por "Recursos de decisión regional"?
- ¿Qué opina respecto del actual nivel de atribuciones de los Gobiernos Regionales respecto del manejo de los recursos de decisión regional? ¿Qué debiese cambiar?
- En la actualidad existen dos instrumentos de evaluación de IDR; uno que se maneja desde el MIDEPLAN y otro desde el SUBDERE ¿cómo evalúa el instrumento de MIDEPLAN? ¿Considera que los componentes de instrumento son adecuados? ¿Cuáles incorporaría o excluiría del IDR? ¿por qué incorporaría o excluiría dichos componentes? (indagar en criterios de exclusión/inclusión). **Mostrar Tarjeta N°2**
- Ahora, ¿cómo evalúa el instrumento utilizado por la SUBDERE? ¿Considera que los componentes de instrumento son adecuados? ¿Cuáles incorporaría o sacaría? ¿Por qué incorporaría o excluiría dichos componentes? (indagar en criterios de exclusión/inclusión). **Mostrar Tarjeta N°3**

Evaluación y cierre de programas:

- En la actualidad gran parte de la labor de monitoreo y evaluación recae en la DIPRES ¿debiesen los niveles regional o municipal incorporarse a esta tarea? ¿de qué manera y en qué ámbitos? ¿Qué atribuciones y condiciones debiesen darse en el nivel regional o municipal para poder introducir esta nueva función evaluadora?

Descoordinación entre niveles y soluciones posibles (convenios):

- ¿Cómo debiesen solucionarse de manera eficiente la descoordinación entre niveles, duplicidades en funciones, entre otros problemas? ¿Qué mecanismos de solución de estos problemas conoce?
- Contenidos que debiesen contemplar los convenios de colaboración o traspaso.
- ¿Cómo evalúa los Convenios de Programación? ¿Corresponden a contratos[67], donde ambas partes definen, en base a acuerdo, responsabilidades y atribuciones? ¿Qué posibilidades visualiza hoy en Chile de implementación de contratos entre niveles de gobierno para dirimir responsabilidades en las respectivas funciones?

[67] Los contratos son un conjunto de compromisos mutuos respecto de los cuales las partes se obligan a realizar ciertas acciones o seguir un procedimiento respecto a un criterio acordado de toma de decisiones. En el caso de los contratos entre niveles de gobierno, estos deben permitir la reorganización de deberes y derechos entre los gobiernos; el objetivo puede ser la transferencia de cierta función o el establecimiento de una función compartida respecto de un tema puntual; los contratos también pueden ser utilizados como un complemento para la delegación de una función.

D. ANEXO 4: Tarjetas para entrevistas a expertos.

Tarjeta N° 1: Ingresos generales de la Nación

1) Impuestos
2) Imposiciones Previsionales
3) Transferencias Corrientes
4) Rentas de la Propiedad
5) Ingresos de Operación
6) Otros Ingresos Corrientes
7) Venta de Activos No Financieros
8) Venta de Activos Financieros
9) Recuperación de Préstamos
10) Transferencias para Gastos de Capital
11) Endeudamiento
12) Saldo Inicial de Caja

Tarjeta N° 2: Componentes de Inversión de Decisión Regional – MIDEPLAN

1. FNDR
2. Inversión Sectorial de Asignación Regional (MOP, MINVU, DIGEDER, Fosis, MINSAL, Programa Mejoramiento de Barrios)
3. Inversión de Asignación Local (Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y Fosis)
4. Convenios de programación
5. Inversión Sectorial (MOP, MINEDUC, Vivienda, Salud, DIGEDER. CORFO, Metro y Fondos Social)
6. Inversión municipal

Tarjeta N° 3: Componentes de Inversión de Decisión Regional – SUBDERE

1) Programas de inversión regional (FNDR y provisiones)
2) Inversión Sectorial de Asignación Regional (Programa Mejoramiento de Barrios y Agua Potable Rural)

3) Inversión de Asignación Local (Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y Fosis)
4) Convenios de programación
5) Programa de Pavimentos Participativos (MINVU)
6) Proyectos MOP y FND (Fondo Nacional de Deporte, MOP proyectos nuevo y de arrastre y Defensas Fluviales)
7) Otros (Programa Chile Barrios, Subsidios PET, Subsidio Estándar Mínimo)

Ingresos para los Gobiernos Regionales desde el Ministerio del Interior

1) Rentas de la Propiedad
2) Otros Ingresos Corrientes
3) Aporte Fiscal
4) Venta de Activos No Financieros
5) Transferencias para Gastos de Capital
6) Saldo Inicial de Caja

Patrimonio de los Gobiernos Regionales

1. Los bienes muebles e inmuebles que le transfiera el Fisco;
2. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera legalmente a cualquier título y los frutos de tales bienes;
3. Las donaciones, herencias y legados que reciba, de fuentes internas o externas
4. Los ingresos que obtenga por los servicios que preste y por los permisos y concesiones que otorgue respecto de determinados bienes
5. Los ingresos que perciba en conformidad al inciso final del número 20º del artículo 19 de la Constitución Política de la República;
6. Los recursos que le correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional;
7. Las obligaciones que contraiga en el desarrollo de sus actividades, en conformidad a la ley;
8. Los derechos y obligaciones que adquiera por su participación en las asociaciones
9. Los demás recursos que le correspondan en virtud de la ley

E. ANEXO 5: Operacionalización de la entrevistas.

Concepto	Dimensión	sub. dimensión	sub. dimensión	Indicador
presupuesto regional	Concepto	Precisión conceptual	Percibida	En la reforma constitucional sobre gobiernos regionales aprobada en Octubre del 2009 se establece como una atribución de CORE aprobar el proyecto de presupuesto regional ¿qué entiende usted como "presupuesto regional"? ¿Qué componentes de ingreso estarían presentes en éste? (Si no incluye ningún componente establecer que según la ley los ingresos a incorporar serían: recursos asignados por la ley de presupuesto, propios y de convenios de programación)
			Deseada	Según su opinión ¿Cuál debiera ser el concepto de presupuesto regional apropiado para el caso Chileno? ¿Qué componentes de ingresos debieran estar presentes en éste? (Si no incluye ningún componente establecer que según la ley los ingresos a incorporar serían: recursos asignados por la ley de presupuesto, propios y de convenios de programación)
		Valoración del concepto		¿Qué utilidad o beneficio le atribuye a este concepto de "presupuesto regional"?
	Componentes del gasto	Recursos de inversión	Social (pensiones, subsidios, becas)	¿Qué recursos de inversión social, tales como becas, subsidios y pensiones, debiesen ser excluidos del presupuesto regional?
			En estudios, proyectos y programas	¿Qué recursos de inversión dirigidos a estudios, proyectos y programas, debiesen ser excluidos del presupuesto regional?
		Recursos de ejecución	De programas	¿Qué recursos de ejecución de programas, tales como ¿por qué incorporaría o excluiría dichos componentes? (indagar en criterios de exclusión/inclusión) ¿Debiesen ser excluidos del presupuesto regional?
			De servicios públicos	¿Qué recursos de ejecución de servicios, tales como *(buscar ejemplos)*, debiesen ser excluidos del presupuesto regional?
	Criterios de Exclusión/inclusión de componentes de	Recursos de inversión	Social (pensiones, subsidios, becas)	¿Por qué excluiría estos recursos de inversión social en específico? (indagar en criterios de exclusión/inclusión)
			En estudios, proyectos y programas	¿Por qué excluiría estos recursos dirigidos a estudios, proyectos y programas en específico? (indagar en criterios de exclusión/inclusión)
		Recursos de ejecución	Programas	¿Por qué excluiría estos recursos de ejecución de programas en específico? (indagar en

				criterios de exclusión/inclusión)
			Servicios públicos	¿Por qué excluiría estos recursos de ejecución de servicios en específico? (indagar en criterios de exclusión/inclusión)
Recursos de decisión regional	Concepto			¿Qué entiende usted como "Inversión de decisión regional"?
	Evaluación	Del instrumento	MIDEPLAN	En la actualidad existen dos instrumentos de evaluación de IDR; uno que se maneja desde el MIDEPLAN y otro desde el SUBDERE ¿cómo evalúa el instrumento de MIDEPLAN?
			SUBDERE	Ahora, ¿cómo evalúa el instrumento utilizado por la SUBDERE?
		De los componentes del instrumento	MIDEPLAN	¿Considera que los componentes de instrumento son adecuados? ¿Cuáles incorporaría o sacaría?
			SUBDERE	¿Considera que los componentes de instrumento son adecuados? ¿Cuáles incorporaría o sacaría?
	Criterios de exclusión/inclusión de componentes del instrumento		MIDEPLAN	¿por qué incorporaría o excluiría dichos componentes? (indagar en criterios de exclusión/inclusión)
			SUBDERE	

F. ANEXO 6: Programas del MOP que no se considerarán en el análisis de programas y servicios.

Quedarán fuera del análisis del capítulo de programas y servicios los seis programas del MOP que han sido analizados en el capítulo de recursos de inversión. Dichos programas son;

- Programa de infraestructura portuaria pesquera artesanal de la Dirección General de Obras Públicas (M$4.160.064)
- Programa de Conservación de infraestructura portuarias y costeras de la Dirección General de Obras Públicas (M$6.975.619)
- Infraestructura portuaria para turismo y deportes náuticos de la Dirección General de Obras Públicas (M$2.528.424)
- Infraestructura portuaria de ribera de la Dirección de Obras Portuarias (M$842.420)
- Concursos de arte público de la Dirección de Arquitectura del MOP (M$515.000)
- Programa de concesión de mejoramiento, rehabilitación y conservación de redes viales regionales de la Dirección de Vialidad.

G. ANEXO 7: Análisis de glosas donde se hace alusión directa a los Gobiernos Regionales.

Basado en la Ley de Presupuestos 2010

Agua Potable Rural					
Partida	**Capítulo**	**Programa**	**Subtítulo**	**Ítem**	
12	02	12	31	02	
Glosa				**05**	

Incluye recursos por un monto máximo de $ 2.500.000 miles para gastos de administración y supervisión asociados directamente con los sistemas de agua potable rural a nivel nacional, y un monto de $ 2.251.270 miles para la realización de estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño, como etapa previa a los proyectos definitivos. Por resolución del Ministerio, visada por la Dirección de Presupuestos, este último monto se distribuirá a nivel regional conforme a criterios técnicos y al programa de actividades.

En el mes de diciembre del 2009, el Ministerio de Obras Públicas comunicará a los Gobiernos Regionales el monto de los recursos disponibles por región para el año 2010, incluyendo las características de los proyectos a financiar; los criterios de elegibilidad que deben reunir; un listado de proyectos ya evaluados que cumplan dichos criterios; los recursos comprometidos en proyectos en ejecución y su identificación y los destinados a nuevos servicios y a la ampliación, mejoramiento o conservación de los existentes.

A más tardar en el mes de enero del 2010, el Consejo Regional deberá resolver la distribución de los recursos disponibles para proyectos nuevos y su respectiva prioridad, sobre la base de la proposición del Intendente. Dicha proposición podrá considerar proyectos distintos a los comunicados por el Ministerio, siempre y cuando cuenten con la evaluación técnica correspondiente y cumplan con los criterios de elegibilidad comunicados.

Asimismo, se incluye en este programa un monto máximo de $ 3.369.800 miles, destinados a proyectos de conservación, mantención y ampliación de sistemas de agua potable rural existentes y para proyectos a ejecutar en poblaciones semiconcentradas que incluyan la construcción y habilitación de la captación, el estanque y la potabilización del agua, cuyo monto por sistema no supere los $ 50.000 miles. **Los referidos proyectos podrán contar con aportes de los Gobiernos Regionales, Municipios o Privados, y serán ejecutados por la Dirección de Obras Hidráulicas con la sola aprobación previa del CORE de la respectiva región.**

Asimismo, dicha Dirección podrá ejecutar estudios y servir de unidad técnica en proyectos destinados al saneamiento rural en localidades con servicios de Agua Potable Rural, mediante Convenios con los Organismos Administradores de los recursos pertinentes.

Los proyectos así definidos por el Gobierno Regional deberán ser comunicados al Ministerio, señalando asimismo la distribución de recursos regionales, comunales o

del sector privado comprometidos para participar en el financiamiento conjunto de proyectos que estimare procedente. La inversión de los recursos de este Subtítulo podrá efectuarse directamente por el Ministerio o mediante convenios con las empresas sanitarias o sus concesionarias. Por decreto del Ministerio de Obras Públicas, las obras o proyectos podrán ser cedidas o transferidas, a cualquier título, a las Municipalidades correspondientes, a cooperativas u organizaciones sin fines de lucro de que forman parte los usuarios o beneficiarios, o entregadas en administración a la respectiva empresa sanitaria. Los sistemas de agua potable rural podrán incluir la mantención de los actuales sistemas de evacuación y tratamiento de aguas servidas.	
Tipo de transferencia	Condicionada a proyectos de un sector
Tipo de decisión	Aprobación de proyectos | Distribución de recursos
Propuesta UC	**Se mantiene en ISAR**

Instituto Nacional de Deportes					
Partida	**Capítulo**	**Programa**	**Subtítulo**	**Ítem**	
20	03	01	33	03	001
Glosa				**11**	

Para la asignación de los recursos de este ítem, los Directores Regionales deberán informar a los correspondientes Gobiernos Regionales los criterios de elegibilidad que hayan sido establecidos por el Instituto Nacional de Deportes (IND), a objeto que éstos definan si fuera necesario, los criterios complementarios de elegibilidad para la selección de los proyectos a financiar.
El Instituto Nacional de Deportes, en el mes de diciembre del 2009, informará de los recursos y pondrá a disposición del Consejo Regional de la región respectiva los proyectos locales evaluados, para que éstos decidan.
A más tardar en el mes de enero del año 2010, el Consejo Regional deberá resolver la distribución de los recursos disponibles para proyectos nuevos y su prioridad. Los proyectos así definidos por el Gobierno Regional deberán ser comunicados al IND en el mes de enero del año 2010.
Los recursos que no puedan ser asignados por no existir proyectos que reúnan las exigencias precedentes y aquellos que el Consejo Regional no haya definido a más tardar el 30 de marzo del 2010, serán asignados a otros proyectos regionales que cumplan con los criterios señalados.
El IND asignará los montos de recursos definidos por regiones mediante resolución, con copia a la Dirección de Presupuestos.

Tipo de transferencia	Condicionada a proyectos del IND
Tipo de decisión	Aprobación de proyectos
Propuesta UC	**Se recomienda agregar a ISAR**

FOSIS – Programa de Generación de Ingresos e Inclusión Social					
Partida	**Capítulo**	**Programa**	**Subtítulo**	**Ítem**	
21	02	01	33	01	001
Glosa				07, **08**	

Mediante resoluciones del Servicio, con copia a la Dirección de Presupuestos, que podrán dictarse a contar de diciembre de 2009 se asignarán total o parcialmente estos recursos entre las regiones del país.
Corresponderá a los Consejos Regionales resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, las provincias, comunas y/o agrupaciones de comunas, en que se aplicarán los programas FOSIS y los recursos asignados a cada una de ellas. Esta decisión deberá ser adoptada por el Gobierno Regional dentro de un plazo de 30 días contado desde la recepción, por el Intendente, de la resolución respectiva. La determinación de los proyectos específicos que se financiarán, en cada comuna, corresponderá a cada Municipalidad asignataria, la que deberá decidir sobre la base del informe técnico del Servicio. En los casos de provincias o agrupaciones de comunas, la determinación se hará conforme lo establezca el instructivo del Servicio, el que deberá incorporar la participación de las comunas involucradas.

Los recursos que eventualmente fueren liberados en las regiones, provincias, comunas y/o agrupaciones de comunas o por proyectos que habiendo sido seleccionados no se ejecutaren, serán aplicados sin más trámite por el Servicio, considerando los proyectos priorizados. Los criterios técnicos de elegibilidad por cada una de las líneas de acción que considera este ítem y los procedimientos específicos serán lo que establezca el Servicio mediante resolución, la que podrá dictarse igualmente a contar de la fecha antes indicada. Exceptúanse los programas transferidos por Subsecretaría de Planificación Programa 05. Se podrán incluir hasta $ 254.023 miles para gastos de administración.	
Tipo de transferencia	Condicionada a programas FOSIS
Tipo de decisión	Aplicación de programas | Distribución de recursos
Propuesta UC	**Se recomienda considerar como IRAL-FOSIS**

FOSIS – Programa de Desarrollo Social					
Partida	**Capítulo**	**Programa**	**Subtítulo**	**Ítem**	
21	02	01	33	01	002
Glosa				**08**	

Mediante resoluciones del Servicio, con copia a la Dirección de Presupuestos, que podrán dictarse a contar de diciembre de 2009 se asignarán total o parcialmente estos recursos entre las regiones del país.
Corresponderá a los Consejos Regionales resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, las provincias, comunas y/o agrupaciones de comunas, en que se aplicarán los programas FOSIS y los recursos asignados a cada una de ellas. Esta decisión deberá ser adoptada por el Gobierno Regional dentro de un plazo de 30 días contado desde la recepción, por el Intendente, de la resolución respectiva. La determinación de los proyectos específicos que se financiarán, en cada comuna, corresponderá a cada Municipalidad asignataria, la que deberá decidir sobre la base del informe técnico del Servicio. En los casos de provincias o agrupaciones de comunas, la determinación se hará conforme lo establezca el instructivo del Servicio, el que deberá incorporar la participación de las comunas involucradas.
Los recursos que eventualmente fueren liberados en las regiones, provincias, comunas y/o agrupaciones de comunas o por proyectos que habiendo sido seleccionados no se ejecutaren, serán aplicados sin más trámite por el Servicio, considerando los proyectos priorizados.
Los criterios técnicos de elegibilidad por cada una de las líneas de acción que considera este ítem y los procedimientos específicos serán lo que establezca el Servicio mediante resolución, la que podrá dictarse igualmente a contar de la fecha antes indicada.
Exceptúanse los programas transferidos por Subsecretaría de Planificación Programa 05.
Se podrán incluir hasta $ 254.023 miles para gastos de administración.

Tipo de transferencia	Condicionada a programas FOSIS
Tipo de decisión	Aplicación de programas | Distribución de recursos
Propuesta UC	**Se mantiene como IRAL-FOSIS**

Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal					
Partida	**Capítulo**	**Programa**	**Subtítulo**	**Ítem**	
05	05	03	33	03	005
Glosa				**04**	

Con estos recursos se financiarán proyectos y programas de inversión orientados a generar empleo y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre, los que deberán cumplir con los criterios de selección definidos en el Decreto del Ministerio del Interior Nº 946, de 1993, y sus modificaciones, el que mantendrá su vigencia durante el año 2010.
Mediante resolución de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y administrativo, visada por la Dirección de Presupuestos, se distribuirá entre las regiones del país un 40% de estos recursos en el mes de diciembre del 2009, y otro 35% antes del 31 de marzo del 2010, en proporción directa al número de desempleados y de comunas de cada una de ellas. **Corresponderá a los Consejos Regionales resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, la distribución de los recursos entre las comunas.**
La determinación de los proyectos y programas específicos que se financiarán corresponderá al municipio.
El 25% restante podrá destinarse, a petición de los Intendentes, mediante resolución de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, a proyectos y programas que permitan enfrentar situaciones de emergencia.
Los proyectos que se financien deberán ser informados a los Alcaldes y Concejos Municipales respectivamente.
La Subsecretaría deberá informar trimestralmente a las comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados la distribución de los recursos a nivel regional y comunal, los criterios utilizados para tal distribución y la especificación de los proyectos a financiar con cargo a éstos. Esta información la proporcionará dentro de los treinta días siguientes a la fecha de término del trimestre respectivo. Asimismo, en igual plazo, dicha información debe ser publicada en formato electrónico en la página web de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Deberá, asimismo, remitir información sobre la ejecución presupuestaria a la Oficina de Presupuestos del Senado.
Si los recursos del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal se destinan a generar empleos de emergencia, deberá semestralmente remitir el listado de los beneficiarios, por comuna, a la Oficina de Presupuestos del Senado.

Tipo de transferencia	Condicionada al programa
Tipo de decisión	Distribución de recursos
Propuesta UC	**Se mantiene en IRAL**

Programa Mejoramiento de Barrios					
Partida	**Capítulo**	**Programa**	**Subtítulo**	**Ítem**	
05	05	03	33	03	006
Glosa				**05**	

Estos recursos se transferirán a las municipalidades para ser destinados al pago de proyectos o acciones concurrentes comprometidos o contratados en años anteriores y los nuevos que la Subsecretaría autorice. Su distribución entre municipios la efectuará la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo considerando los saldos de los contratos vigentes y los nuevos proyectos y acciones concurrentes que esta Subsecretaría autorice.

Parte de estos recursos se podrá destinar al financiamiento de acciones concurrentes para asegurar la disponibilidad de carteras de proyectos de Mejoramiento de Barrios, de Saneamiento Sanitario, de Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas, de Disposición Final de Residuos Sólidos Domiciliarios y Asimilables, elaboración de expedientes para el Consejo de Monumentos Nacionales y adquisición y mejoramiento de terrenos para la ejecución de programas de viviendas, y que permitan asegurar su ejecución. **Estas acciones concurrentes, que se destinarán a proyectos con cargo a este programa como a proyectos considerados en los presupuestos de los Gobiernos Regionales o que vayan a ser ejecutados por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, podrán considerar el financiamiento de diseños de arquitectura y de ingeniería, estudios geotécnicos, asistencia e inspecciones técnicas, adquisiciones y mejoramiento de terrenos, contratos complementarios, saneamiento de títulos y asistencias legales**.

Los diseños de arquitectura y/o de ingeniería y las inspecciones técnicas, deberán ser ejecutadas por profesionales inscritos en los registros de los Ministerios de Obras Públicas o de la Vivienda y Urbanismo.

Esta asignación considera, asimismo, $ 1.200.000 miles para ser transferidos directamente a la Municipalidad de San Antonio, la que deberá destinarlos a inversión.

La Subsecretaría deberá informar trimestralmente a las comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados la distribución regional y comunal de los recursos ejecutados a través del Programa Mejoramiento de Barrios, así como los proyectos financiados con cargo a estos recursos.

Asimismo, en igual plazo, dicha información debe ser publicada en formato electrónico en la página web de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Tipo de transferencia	Se hace alusión a proyectos de arrastre
Tipo de decisión	CORE está comprometido con proyectos de años anteriores
Propuesta UC	**Mantener en ISAR (según criterio de Convenios de Programación)**

Defensas Fluviales MOP					
Partida	**Capítulo**	**Programa**	**Subtítulo**	**Ítem**	
12	02	03	31	-	-
Glosa				**05**	
Incluye $ 7.612.500 miles, para el Programa de Defensas Fluviales, el que podrá incorporar, entre otras soluciones técnicas, aquellas relativas a forestación de riberas y de cauces. Los proyectos nuevos que se financien con estos recursos podrán ser objeto de convenios con los respectivos Gobiernos Regionales, en los que se podrá considerar un aporte regional.					
Tipo de transferencia	Habla de convenios con los GORE				
Tipo de decisión	No habría decisión más que la sostenida vía convenio				
Propuesta UC	**No incluirla en el indicador**				

Actividades de Fomento y Desarrollo Cultural					
Partida	**Capítulo**	**Programa**	**Subtítulo**	**Ítem**	
09	16	01	24	03	087
Glosa				**10**	
Para financiar todos aquellos gastos destinados a actividades culturales y artísticas propias del Consejo y patrocinadas o auspiciadas por éste, incluida las acordadas mediante actos y/o celebración de contratos y convenios de colaboración y cooperación con personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, tanto nacionales como de otros países o con organismos internacionales. Comprende el apoyo financiero a actividades culturales y artísticas realizadas sin fines de lucro, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Incluye $ 123.830 miles para la contratación de personas naturales de apoyo a la gestión institucional, programática y administrativa del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Las personas naturales o jurídicas que participan directamente en los programas y actividades que organiza el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, con cargo a este ítem, podrán contratarse sin sujeción a las exigencias del Decreto de Hacienda N° 98, de 1991, ni a las del artículo 11° de la Ley N° 18.834. Las personas naturales podrán ser contratadas asimiladas a grados, sin sujeción a los requisitos legales vigentes. Con cargo a esta asignación se podrá dar cumplimiento a convenios con países y/o con organismos culturales internacionales. Asimismo, podrá asociarse o afiliarse a estos últimos, según dispongan sus estatutos, mediante resolución fundada del Consejo Nacional de Cultura y las Artes. Se podrá financiar la organización de reuniones en el país y pagar pasajes y estadías de expertos chilenos y extranjeros, conforme a acuerdos de cooperación cultural y artística, por viajes desde y hacia el país, autorizado por resolución fundada del Presidente del Consejo. Incluye el financiamiento de hasta: Miles de $					

a) Apoyo a las Actividades Culturales que desarrolla la Asociación de Pintores y de Escultores de Chile. 10.229 b) Aporte a la Sociedad de Escritores de Chile (SECH) 11.857 c) Convenio con la Corporación Centro Cultural Balmaceda Doce Quince 383.746 d) Corporación Cultural Matucana 100 387.218 e) Fundación Festival Internacional Teatro a Mil 253.750 Anualmente, las entidades individualizadas en los literales a), b), c), d) y e), deberán informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos la rendición de cuentas que efectúen. **Con cargo a esta asignación podrán financiarse hasta $ 465.006 miles programas y proyectos de apoyo al desarrollo y difusión de las artes y la cultura, en especial de itinerancias artísticas en cada una de las regiones. Por resolución del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes comunicará a los Gobiernos Regionales los recursos disponibles por región, las características y los criterios de elegibilidad territorial que deben reunir los proyectos, además de los plazos en que deberán resolverse la distribución de estos recursos.**	
Tipo de transferencia	Condicionada a proyectos
Tipo de decisión	Aprobación de proyectos
Propuesta UC	**Se recomienda agregar a IRAL**

H. ANEXO 8: Listado de RDR factibles de descentralizar a los Gobiernos Regionales, según categorías analítica

1. CONECTIVIDAD

- Programa Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial del Ministerio del Interior
- Subsidio al transporte regional del Ministerio Transportes y Telecomunicaciones

2. EDUCACIÓN Y CULTURA

- Puesta en Valor del Patrimonio del Ministerio del Interior
- Programa de Centros Culturales del Ministerio de Educación
- Conjuntos Artísticos Estables del Ministerio de Educación
- Orquestas Sinfónicas Juveniles e Infantiles de Chile del Ministerio de Educación
- Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes del Ministerio de Educación
- Fondo para el fomento de la música chilena del Ministerio de Educación
- Fondo de Fomento Audiovisual del Ministerio de Educación
- Fondo Nacional de Escuelas Artísticas del Ministerio de Educación
- Escuelas de Rock del Ministerio de Educación
- Programa Juventud, Cultura y Recreación del Ministerio de Planificación
- Fondo de Cultura y Educación Indígena del Ministerio de Planificación

3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- Programa de Fortalecimiento Regional del Ministerio Transportes y Telecomunicaciones

4. PARQUES Y ÁREA PROTEGIDAS

- Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Ministerio de Planificación
- Fondo de Protección Ambiental del Ministerio Secretaría General de la Presidencia

5. VIVIENDA Y EQUIPAMIENTO COMUNITARIO

- Programa de Residuos Sólidos Domiciliarios y Asimilables del Ministerio del Interior
- Programa de Inversión Urbana: Planes territoriales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

6. SERVICIOS SOCIALES

- Organización Regional de Acción Social Ministerio del Interior
- Capacitación en Protección Civil del Ministerio del Interior
- Fono Infancia del Ministerio de Planificación

- Programa de Desarrollo Social del Ministerio de Planificación [68]
- Programa de Voluntariado Asesores Seniors del Ministerio de Planificación
- Centros de Atención Integral y Prevención de VIF del Ministerio de Planificación
- Programa de Apoyo a Iniciativas Juveniles del Ministerio de Planificación
- Programa de Promoción de la Asociatividad y la Ciudadanía Juvenil del Ministerio de Planificación
- Programa de Desarrollo Indígena MIDEPLAN-BID (Orígenes II Etapa) del Ministerio de Planificación
- Programa de Integración social de las personas con discapacidad del Ministerio de Planificación
- Fondo Nacional de Proyectos del Ministerio de Planificación
- Fondo Nacional del Adulto Mayor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia
- Programa Servicios de Atención al Adulto Mayor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia

7. EMPLEABILIDAD

- Programa de capacitación "Planes de Aprendizaje" del Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- Capacitación especial de jóvenes / Programa Formación en Oficios para Jóvenes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- Programa de Capacitación para Trabajadores Independientes y Microempresarios del Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- Programa de Apoyo a la Inserción Laboral Juvenil del Ministerio de Planificación
- Programa preparación para el trabajo del Ministerio de Planificación
- Programa de Empleabilidad y Competencias Juveniles del Ministerio de Planificación

8. INNOVACIÓN Y EMPRENDIMIENTO

- Fondo de Innovación para la Competitividad del Ministerio del Interior
- Fondo de Administración Pesquero del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
- Fondo de Investigación Pesquera del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
- Capital Semilla del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
- Servicio a nuevos/as emprendedores/as del Ministerio de Agricultura
- Apoyo a Emprendimientos Sociales del Ministerio de Planificación

9. FOMENTO PRODUCTIVO

- Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP)
- Fomento Productivo Agropecuario del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
- Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción

[68] Este programa también se encuentra incorporado en el Informe Municipal

- Promoción Inversiones Tecnológicas y Regionales del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
- Giras de Estudio del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
- Programa de Fomento de turismo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
- Chile Emprende (Aplicación) del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
- Programa Acceso al financiamiento del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
- Servicios de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
- Programa de desarrollo de inversiones, PDI (INDAP) del Ministerio de Agricultura
- Bono legal de aguas
- Programa Orígenes fase II del Ministerio de Agricultura
- Servicio de asesoría técnica (SAT) del Ministerio de Agricultura
- Centros de gestión del Ministerio de Agricultura
- Grupos de transferencia tecnológica (GTT) del Ministerio de Agricultura
- Profesionalización campesina del Ministerio de Agricultura
- Grupos de Productores Innovadores, GPI. Convenio INIA-INDAP del Ministerio de Agricultura
- Programa de desarrollo territorial indígena (PDTI) del Ministerio de Agricultura
- Alianzas productivas del Ministerio de Agricultura
- Turismo rural del Ministerio de Agricultura
- Programa para la recuperación de suelos degradados,
- Servicios desarrollo de capacidades productivas y empresariales del Ministerio de Agricultura
- Programa de desarrollo indígena MIDEPLAN-BID (Orígenes II Etapa) del Ministerio de Agricultura
- Programa Emprende más del Ministerio de Planificación
- Programa Chile Emprende del Ministerio de Planificación
- Programa de acceso al microcrédito del Ministerio de Planificación
- Programa para el Mejoramiento de las Condiciones Laborales de las Mujeres Jefas de Hogar (PMJH) del Ministerio de Planificación [69]
- Fondo de Desarrollo Indígena del Ministerio de Planificación
- Fondo de Tierras y Aguas Indígenas del Ministerio de Planificación

[69] Este programa también se encuentra incorporado en el Informe Municipal

I. ANEXO 9: Reseña de Dictámenes de interés en materia de Ley de Presupuesto y Glosas.

DICTAMEN N° 042363/04 – Contraloría General de la República.

(La primacía de la Ley de Presupuesto de la Nación)

No obstante la autonomía presupuestaria de que gozan los gobiernos regionales, estos se encuentran obligados a respetar las provisiones que ha contemplado la ley de presupuestos, de tal manera que tales organismos deben destinar necesariamente los recursos que esas provisiones contemplan al área o sector de inversión a que ellas se refieren. Así, en la glosa 01, letra b), las sumas que consulta deben invertirse en proyectos destinados a la mantención de vías segregadas y a la reparación y conservación de las vías incluidas en el Plan de Mejoramiento del Transporte de Santiago, según lo señala la Ley 19.915, de Presupuestos del Sector Público para el año 2004, sin que puedan ocuparse en otro destino.

DICTAMEN N° 054837/03 - Contraloría General de la República.

(Alcance de las atribuciones del CORE ante la existencia de Glosas Presupuestarias)

En la aprobación y modificación del proyecto de presupuesto del gobierno regional, el consejo regional tiene la resolución final, como también para la distribución de las sumas que integran el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, siendo improcedente prescindir del acuerdo de dicho órgano para decidir sobre los recursos del Fondo, mediante la creación de las asignaciones presupuestarias pertinentes. Los gobiernos regionales tienen plena autonomía para efectuar la distribución a nivel regional de los recursos del Fondo, sin desmedro de las limitaciones establecidas en el Presupuesto de la Nación, dado que los recursos que conforman el programa presupuestario de funcionamiento de los gobiernos regionales como todos los que integran el programa presupuestario de inversión regional de los mismos, incluido el fondo mencionado, están sujetos a las normas que establezca la Ley de Presupuestos y a la normativa de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Así, la Ley de Presupuestos del año 2003, incluyó dentro del presupuesto de la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, recursos para ser distribuidos entre los gobiernos regionales, como aportes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para que tales entes cumplan determinadas finalidades de inversión que dicho texto establece, en los términos señalados en las glosas que menciona. Conforme lo anterior, si bien los fondos se transfieren en calidad de aportes a los gobiernos regionales, se trata de recursos cuya finalidad especifica la establece la ley de presupuestos, de modo que los

gobiernos deben distribuirlos en proyectos de inversión destinados a cumplir con esa finalidad, siendo improcedente la utilización en objetivos diversos.

DICTAMEN N° 040341/95 – Contraloría General de la República.

(Atribuciones del CORE para modificar el presupuesto del gobierno regional)

Modificaciones que se introduzcan al presupuesto de los gobiernos regionales, cualquiera sea su naturaleza, deben aprobarse por el consejo regional respectivo. Ello, porque de artículos 102, inciso 2º y 100 de la Constitución, 72, 16 letra a), 24 letra d) y 36 letra d) de la Ley 19.175, se advierte, que para aprobar el proyecto de presupuesto del gobierno regional, así como modificarlo, compete al intendente, en su carácter de órgano ejecutivo de dicho gobierno, hacer la correspondiente proposición al consejo regional para que este último emita el respectivo pronunciamiento, de suerte que es la decisión de ese consejo la que en definitiva viene a concretar la voluntad del gobierno regional en la materia. Así, no procede prescindir del acuerdo de dicho órgano colegiado para los fines de efectuar cualquier enmienda o variación a ese presupuesto, ya que la normativa aludida no hace excepciones en el tema. En todo caso, y sin desmedro de lo anterior, las modificaciones presupuestarias deben formalizarse a través de los mecanismos previstos en las normas sobre flexibilidad presupuestaria dictadas conforme Decreto Ley 1263, de 1975.

DICTAMEN N° 029725/96 – Contraloría General de la República.

(Sobre delegación de facultades del CORE en materias presupuestarias)

No procede que consejo regional delegue en el intendente la facultad de aprobar las modificaciones al presupuesto del gobierno regional y de resolver la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, consultados en ese presupuesto. Ello, porque de artículo 102, inciso 2º, de la Constitución, en armonía con la Ley 19.175, artículos 72, 16 letras a) y b), 24, letras d) y e) y 36, letras d) y e), aparece que para los fines de aprobar el proyecto de presupuesto del gobierno regional, así como para introducir modificaciones a dicho cálculo de ingresos y gastos, y efectuar la distribución de los recursos del fondo aludido, compete al intendente, en su carácter de órgano ejecutivo de dicho gobierno, hacer la correspondiente proposición al consejo regional con el objeto de que este último emita el respectivo pronunciamiento, de modo que es la decisión de ese consejo la que en definitiva viene a concretar la voluntad del gobierno regional en tales materias. Por ende, no puede prescindirse del acuerdo

de ese consejo para efectuar cualquier enmienda o variación al aludido presupuesto y para decidir sobre el destino de los recursos del señalado fondo, mediante la creación de las asignaciones presupuestarias pertinentes, puesto que la normativa señalada no hace excepciones en la materia. Por su parte, la delegación de facultades tiene por objeto permitir que un órgano público ejerza atribuciones específicas que el ordenamiento jurídico radica en otro órgano. Por ello, la delegación señalada, en cuanto altera o modifica un elemento o factor de la competencia asignada a un organismo estatal, ha de hallarse autorizada por preceptos de jerarquía similar a las que regulan tal competencia, y en este sentido, es indispensable considerar que la potestad relativa a la aprobación del presupuesto regional y a la distribución de los recursos analizados ha sido conferida a los consejos regionales de manera directa por la ley suprema, sin que la misma establezca la posibilidad de delegar tales atribuciones, lo que tampoco hace la citada Ley 19.175. Sin desmedro de lo anterior, conforme a la Ley 18.575, artículo 43, el ejercicio de las atribuciones y facultades propias sólo puede delegarse sobre la base de que los delegados deben ser funcionarios de la dependencia de los delegantes, requisito que no se cumple en este caso, porque el intendente no está subordinado jerárquicamente al consejo regional, sino que ambos órganos constituyen el gobierno regional, según lo señala el artículo 100.- de la Carta Fundamental.

DICTAMEN N° 037688/95 – Contraloría General de la República.

(Atribuciones del CORE en materia de planos reguladores comunales)

Consejos regionales pueden aprobar o rechazar los planes reguladores comunales e intercomunales, pero no modificarlos o sustituirlos. Respecto de la facultad de dichos cuerpos colegiados para aprobar los reglamentos regionales y resolver, en base a la proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de los correspondientes a los programas de inversión sectorial de asignación regional y de aquellos que el gobierno regional obtenga por aplicación del artículo 19, número 20, de la Constitución Política, debe considerarse lo dispuesto en la Ley 19.175, artículo 25, precepto que establece un procedimiento reglado tanto para los proyectos de reglamentos como las proposiciones en comento. Así, cuando consejos aceptan lo actuado por la señalada autoridad unipersonal tienen que aprobar la respectiva iniciativa, de lo contrario, están obligados a ejercer la competencia que les otorga la legislación introduciendo las modificaciones o sustituciones que estimen pertinentes, sin que puedan rechazar la misma. Ello, por cuanto el propósito perseguido por el legislador con dicha disposición fue solucionar las discrepancias que se produjeran entre intendente y consejo

sobre tales materias, finalidad que se frustraría si el último se limitara a rechazar los respectivos proyectos y proposiciones. Finalmente, indicados órganos colegiados tienen atribuciones para aprobar o rechazar los convenios de programación pero no para modificarlos o sustituirlos, porque no existen normas que les entreguen esas facultades.

DICTAMEN N° 026212/95 – Contraloría General de la República.

(Atribuciones del CORE para distribuir y fijar montos de inversión de proyectos FNDR)

No procedió que Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, al identificar proyectos de inversión financiados con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional consultados en presupuesto del año 1994, modificara los montos señalados por el consejo regional, y tampoco que el intendente, al celebrar los convenios para la ejecución de esas inversiones, acordara utilizar sumas superiores a esas cantidades. Por otra parte, tanto la citada Subsecretaría, al dictar, para el ejercicio presupuestario 1995, las resoluciones identificatorias de proyectos de ese tipo, como el intendente al suscribir los respectivos contratos, deben observar la distribución que de tales recursos efectúo ese cuerpo colegiado. Ello, porque del artículo 102, de la Constitución Política y de artículos 16, letras a) y b), 24 letras d) y e), 36 letras d) y e) y 72 de la Ley 19.175, se advierte que corresponde al mencionado consejo aprobar el proyecto de presupuesto del gobierno regional que le propone el intendente en su carácter de órgano ejecutivo del aludido gobierno, y distribuir los caudales del Fondo indicado, facultad esta última que involucra la determinación del destino que, dentro de los objetivos señalados en la misma ley, se les da, precisándose así los programas o proyectos en que tienen que invertirse y los montos asignados para esos fines. En consecuencia, si bien, acorde los respectivos artículos 5 de Leyes de Presupuestos para 1994 y 1995, compete al Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo o al intendente, según corresponda, dictar la pertinente resolución identificatoria de los proyectos de inversión del presupuesto de los gobiernos regionales aprobados por la administración regional y, por ende, de los proyectos del FNDR, pues los recursos de este último integran ese presupuesto, no resulta menos efectivo que tales autoridades al ejercer su cometido deben atenerse a las decisiones adoptadas por el consejo. Por consiguiente, la labor que la normativa presupuestaria mencionada encomienda al Subsecretario y al intendente no tiene otro alcance que sancionar administrativamente los proyectos de inversión, a fin de permitir, en definitiva, su realización en los términos aprobados por el referido cuerpo colegiado. Luego, las eventuales modificaciones que aquellos hayan podido o puedan disponer a los proyectos aprobados para 1994, sólo han debido o deben tener como

fundamento las decisiones que en tal sentido hubiera adoptado el aludido consejo, conforme a sus prerrogativas. A su vez, y en armonía con lo ya expuesto, en los convenios que el intendente hubiera, a su turno, celebrado o celebre en el carácter de órgano ejecutivo del gobierno regional, acorde a la Ley 19.175, artículo 24, para llevar a cabo las inversiones a que se refieren los proyectos en comento debieron o deben necesariamente ajustarse a lo determinado por el consejo regional en relación a esos programas.

DICTAMEN N° 014916/93 – Contraloría General de la República.

(Atribuciones del CORE en proyectos ISAR)

Compete al gobierno regional resolver la distribución de los recursos destinados a inversión sectorial de asignación regional entre proyectos específicos formulados acorde con los criterios de elegibilidad fijados por el ministerio pertinente. Ello, ya que la Ley 19.175, en armonía con artículo 104, inciso 3º, de la Constitución, contempla los recursos aludidos, de carácter presupuestario, para materializar estudios, proyectos y programas de inversión caracterizados por ser de responsabilidad de cada ministerio o de los servicios centralizados o descentralizados y que deben realizarse en una región determinada, en la cual se radiquen, además, sus efectos económicos directos. Esa misma ley confiere expresamente al gobierno regional pertinente, la facultad de resolver la distribución de esos caudales entre programas y proyectos específicos, determinando que para ello, el intendente debe hacer la proposición respectiva al consejo regional, al que corresponde entonces concretar la voluntad de dicho gobierno sobre la materia, lo que concuerda con aludido artículo 104, de la Ley Suprema. Esa atribución involucra la potestad de decidir sobre los programas y proyectos de inversión concretos que podrán financiarse con los fondos analizados y, para ello, la Ley 19.175.- dispone que la distribución de tales recursos debe realizarse entre proyectos específicos que cumplan los criterios de elegibilidad establecidos por el respectivo ministerio, atribución que se traduce en la fijación por parte de cada uno de ellos, de las características y pautas de orden general para la selección y priorización de los proyectos y programas de inversión del respectivo sector, que podrán materializarse con esas sumas. Así, la preceptiva indicada encomienda al ministerio pertinente no la distribución misma, que incumbe al gobierno regional, sino el establecimiento de las orientaciones y criterios previos que deben servir de base para formular y seleccionar los programas y proyectos correspondientes. Por ende, el gobierno regional, al resolver la asignación de esos recursos, debe escoger entre proyectos y programas concretos que se ajusten a las pautas y criterios aludidos, pero la determinación de

cuales de esos proyectos específicos se financiarán en definitiva con esos fondos, es una decisión entregada privativamente a la indicada autoridad regional. Esto, sin perjuicio de considerar que, según la Ley 19.175, artículo 74, los proyectos de inversión y los estudios y programas deberán contar con el informe favorable del organismo de planificación nacional o regional en los términos que señala.

J. ANEXO 10: Ley N° 20.390 - Reforma Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

(Una reseña sobre contenidos, impactos y alcances)

El 28 de octubre de 2009, se publicó en el Diario Oficial la Ley 20.390, que introdujo un conjunto de enmiendas al Capítulo XIII de la Constitución Política, sobre Gobierno y Administración Regional, las cuales –como se dijo- tienen implicancias para el desarrollo de la Consultoría.

Siendo así, se desarrolla a continuación una síntesis analítica sobre los alcances de las nuevas enmiendas, pero solo respecto de aquellas que tienen directa implicancia con el tema de la Consultoría (Transferencias).

Nuevo Artículo 113

*"**Artículo 113.-** El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende.*

El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley establecerá la organización del consejo regional, determinará el número de consejeros que lo integrarán y su forma de reemplazo, cuidando siempre que tanto la población como el territorio de la región estén equitativamente representados.

Cesará en su cargo el consejero regional que durante su ejercicio perdiere alguno de los requisitos de elegibilidad o incurriere en alguna de las inhabilidades, incompatibilidades, incapacidades u otras causales de cesación que la ley orgánica constitucional establezca.

Lo señalado en los incisos precedentes respecto del consejo regional y de los consejeros regionales será aplicable, en lo que corresponda, a los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis.

El consejo regional, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, elegirá un presidente de entre sus miembros. El presidente del consejo durará cuatro años en su cargo y cesará en él en caso de incurrir en alguna de las causales señaladas en el inciso tercero, por remoción acordada por los dos tercios de los consejeros regionales en ejercicio o por renuncia aprobada por la mayoría de éstos.

La ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones del presidente del consejo regional.

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

Los Senadores y Diputados que representen a las circunscripciones y distritos de la región podrán, cuando lo estimen conveniente, asistir a las sesiones del consejo regional y tomar parte en sus debates, sin derecho a voto.".

ALCANCES:

Los consejeros regionales serán elegidos por la ciudadanía mediante sufragio universal. Será la Ley Regional la que deberá configurar el sistema de elección, ley que al efecto deberá establecer, entre otras materias: el cuerpo electoral, la conformación y presentación de candidaturas, la fórmula de representación territorial, el sistema de elección, el procedimiento de reclamación, etc.

Por otra parte, el Consejo Regional tendrá un Presidente que elegirá el mismo CORE de entre los propios consejeros. Será la misma Ley Regional la que determinará las funciones y atribuciones del Presidente. Lo anterior impondrá necesariamente una reformulación de las funciones y atribuciones del Intendente, que deja de presidir el CORE. Con esto, seguramente se reorientará el sello del Intendente hacia las "representaciones sectoriales", constituyéndose éste en la contraparte oficial en la región

del Presidente del CORE, y de manera prioritaria en el escenario de discusión y aprobación de los planes de desarrollo e inversión en la región.

Por su parte, el nuevo Presidente del CORE deberá ocupar los espacios regionales que haya dejado el Intendente, y asumirá con mayor legitimidad y representatividad la conducción regional. Pero a pesar de las nuevas definiciones constitucionales y legales, para el Presidente del CORE será igualmente un desafío conquistar su espacio y dar contenido a su nuevo rol institucional.

Por otra parte, la dinámica y procedimientos de discusión y aprobación del presupuesto regional también debieran experimentar importantes adecuaciones. La salida del Intendente del CORE constituye una nueva realidad muy potente. La instauración de un Presidente propio del CORE debiera configurar un mayor grado de autonomía del Gobierno Regional respecto de la Administración Central. Por ejemplo, paulatinamente debiera irse configurando una Mesa de Negociación de la inversión regional y además en el espacio propio de la región; mesa en la cual se sentarán por una parte el Presidente del CORE, representando al gobierno regional y su cartera de recursos propios, y por otro lado, el Intendente representando a la administración central y la cartera de recursos sectoriales para la región; ambos ojalá con atribuciones suficientes para discutir y acordar convenios de inversión y planes de desarrollo en beneficio de la región.

En este contexto, las disposiciones del nuevo artículo 113 constituyen un mandato al legislador bastante amplio y flexible. Siendo así, las modificaciones a la Ley Regional que deberán formalizarse en un próximo proyecto de ley, para posibilitar la materialización y operación de la nueva institucionalidad constitucional, no sólo invitan sino que además permiten avanzar sustantivamente tanto en autonomía como en descentralización, avances que solo pudieran verse limitados por un tema de voluntad política, más no por cortapisas constitucionales como había sido hasta ahora. En este escenario, resultaría aconsejable que la discusión futura no se concentre en el siempre duro campo de mayores atribuciones regionales, sino que poner un muy fuerte acento en la configuración del nuevo escenario de formulación del presupuesto regional. No hay que enredarse ni menos confundir lo sustantivo de lo instrumental.

Finalmente, respecto de este nuevo artículo 113, es inevitable referirse al último inciso. Es muy deseable que esta inédita participación que se establece para que senadores y diputados puedan participar en las sesiones del CORE, no se constituya en un elemento perturbador en este cuerpo colegiado. Esta nueva atribución parlamentaria -que pareciera más reivindicatoria que sustantiva u operativa- puede trasladar al escenario de la gestión regional (discusión sobre el desarrollo e inversión regionales), la disputa que ya se avizora en el plano territorial electoral, atendida la nueva forma de elección de los consejeros regionales; pero con una perniciosa diferencia, la disputa electoral se expresa y materializa cada cuatro años, sin embargo, la disputa por la gestión regional pudiera presentarse como una realidad bastante más cotidiana. Y sin duda, a este respecto, el no derecho a voto de los parlamentarios al interior del CORE, no es garantía suficiente para resguardar la sanidad del sistema.

Nuevo Artículo 114

*"**Artículo 114.** La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.".*

ALCANCES:

Al tenor de la nueva disposición constitucional, se pueden extraer las siguientes premisas de la nueva institucionalidad en materia de "transferencia de competencias", y que son indicativas para las modificaciones y adecuaciones que deberán efectuarse a la Ley Regional para su efectiva materialización.

Primero. La ley Regional será la que deberá establecer la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir competencias a los gobiernos regionales. El Constituyente ha encomendado al Legislador Orgánico diseñar el sistema completo de

transferencia de competencias, y lo ha determinado de manera amplia, por tanto la Ley Regional deberá consagrar al efecto, entre muchas materias: las condiciones, circunstancias o requisitos de procedencia de la transferencia; los mecanismos de activación (solicitud gobierno regional, iniciativa presidencial, otras); los mecanismos de verificación y validación de condiciones; el procedimiento administrativo de formalización de la transferencia; las obligaciones que impone la transferencia de competencias tanto para la Administración como para los gobiernos regionales; los mecanismos de reversibilidad; etc. El único componente estrictamente duro del mandato constitucional, es que la transferencia de competencia –en último término- deberá materializarse siempre mediante una decisión presidencial.

Segundo. Otro signo distintivo del nuevo 114 constitucional, es que la transferencia de competencias se establece con carácter temporal o definitivo. Como el texto constitucional no expresa más elementos al respecto, será la Ley Regional la que deberá regular bajo qué circunstancias, condiciones o requisitos la transferencia será temporal o definitiva; cuánto durará la temporalidad y como devendrá en definitiva; que condiciones u obligaciones conlleva la transferencia de competencias, etc. También será la Ley Regional la que tendrá que dilucidar la procedencia de otras derivaciones del mismo tema, tal vez menos claras al tenor del texto constitucional, y también más delicadas, como por ejemplo si el carácter temporal o definitivo de la transferencia pudiera estar determinado por la capacidad de los gobiernos regionales para asumir la competencia que se pretenda transferir, en suma si se diseñará un sistema selectivo; o si la condición de transferencia definitiva pudiera ser reversible y por tanto contemplarse al efecto causales de reversibilidad de las transferencias otorgadas a un gobierno regional y por tanto de regreso a su origen.

Tercero. También la disposición constitucional (114) establece dos criterios para determinar las competencias a transferir: i) que las competencias podrán ser de ministerios o servicios públicos y, ii) que estas competencias deberán referirse a materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural. A partir de estas premisas, la Ley Regional debiera, por de pronto, enfrentar una

primera y estratégica definición: identificar aquellas categorías de competencias que no podrán ser susceptibles de transferencia. A continuación, definir el set de competencias que constituyan el efectivo menú de transferencias disponibles; esta siguiente definición pudiera enfrentarse analizando categorías de competencias o efectuando un barrido por ministerios y servicios, despejando siempre aquellas definidas a priori como no transferibles. Por otra parte, este proceso de reserva y selección de competencias, también pudiera acometerse bajo un criterio de gradualidad, es decir, a partir del set de competencias o categorías transferibles, consagrar etapas o gradualidades para invocar su transferencia efectiva; diseñar una cronología de competencias susceptibles de transferirse en tiempos diferentes, según plazos, condiciones u objetivos predefinidos, esto es, configurar un menú de acceso en desarrollo.

Nuevo Inciso Cuarto del Artículo 115

"A iniciativa de los gobiernos regionales o de uno o más ministerios podrán celebrarse convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública entre gobiernos regionales, entre éstos y uno o más ministerios o entre gobiernos regionales y municipalidades, cuyo cumplimiento será obligatorio. La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las normas generales que regularán la suscripción, ejecución y exigibilidad de los referidos convenios.".

ALCANCES:

La nueva redacción, si bien más completa, no considera a los servicios públicos –el texto reemplazado tampoco los contemplaba- como contrapartes en los convenios de programación de inversión pública; sin embargo, como todo servicio público está cobijado en algún ministerio, deberá entenderse que los servicios estarán presentes en estos convenios cuando éstos sean suscritos por el ministerio del cual dependen.

También se deja claramente establecido que las municipalidades también podrán ser parte de estos convenios, circunstancia que no dilucidaba claramente el anterior texto

constitucional del inciso cuarto del artículo 115, y que sólo permitía interpretaciones más bien precarias a este respecto. Ahora el tema es claro.

Finalmente, atendida la nueva configuración del Intendente y el surgimiento de un nuevo Presidente del CORE –según se comentó a propósito del nuevo artículo 113- los convenios de programación de la inversión pública parecieran estar destinados a transformarse en el escenario más destacado de interacción entre el Intendente y el presidente del CORE, en suma, entre la Administración Central (sectorial) y la Administración Regional; cada uno poniendo lo suyo en pos del desarrollo regional.

K. ANEXO 11: Listado de Proyectos de Inversión del MINVU

Este listado de proyectos y/o programas son los correspondientes al Subtítulo 31 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para el año 2010.

SERVIU I Región

Código BIP	Nombre de Proyecto	Monto Identificado miles de $	Etapa *	Plazo de Ejecución	Descentralizable
30097828-0	Transferencia Ejec. Serv. Asist. Técnica 2010, Tarapacá	19.486	Ejecución	2010	si
30086117-0	Construcción Viviendas Tuteladas Adulto Mayor, Iquique Reg. Tarapacá	129.904	Ejecución	2010	si
30069831-0	Construcción Prog. Pavimentos Participativos 17° Lldo. R. Tarapacá,	216.109	Ejecución	2010	si
30081578-0	Construcción Pavimentos Participativos, 18° Llamado Región Tarapacá	731.868	Ejecución	2010	si
30078114-0	Construcción Muros Divisorios en Viviendas Sociales en Iquique	3.179.710	Ejecución	2011	si
20144580-0	Construcción Par Vial Juan Martínez Arturo Fernández	2.030.000	Ejecución	2012	si
30074297-0	Transferencia Asistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	296.971	Ejecución	2011	no
	TOTAL IDENTIFICADO	**6.604.048**			
	SALDO A TRASPASAR	6.307.077			
	TOTAL 31.01; 31.02; 31.03				

* En Proceso de Licitación, Licitado, Adjudicado o En Ejecución

** Fecha de inicio y término

SERVIU II Región					
Código BIP	**Nombre de Proyecto**	**Monto Identificado**	**Etapa ***	**Plazo de Ejecución**	**Descentralizable**
30086349-0	Construcción Centro Larga Estadía Adulto Mayor Región Antofagasta	250.233	Ejecución	2010	SI
30081360-0	Construcción Programa Pavimentos Participativo 18º Llamado Región Afta	1.826.800	Ejecución	2010	SI
30080647-0	Habilitación Terrenos del Sector Huellas Tres Puntas Tocopilla	3.582.275	Ejecución	2010	SI
30003506-0	Mejoramiento Interconexión Ejes Grau - Prat, Calama	35.962	Ejecución	2010	SI
30074297-0	Transferencia Asistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	634.782	Ejecución	2011	no
	TOTAL IDENTIFICADO	**6.330.052**			
	TRASPASO	**6.330.052**			

SERVIU III Región

Código BIP	Nombre de Proyecto	Monto Identificado miles de $	Etapa *	Plazo de Ejecución	Descentralizable
30097842-0	Transferencia Ejec.Serv.Asist.Técnica 2010, Atacama	47.519	Ejecución	2010	si
30080853-0	Construcción Pavimentos Participativos 18° Llam. 2009	375.109	Ejecución	2010	si
20098414-0	Mejoramiento Pavimentación Avda. Los Carreras. Cppo.	1.543.704	Ejecución	2010	si
30081262-0	Reposición Paseo Lord Cochranne, Chañaral	8.618	Ejecución	2010	si
30081290-0	Mejoramiento Bandejones Calle Chorrillos, Caldera	6.274	Ejecución	2010	si
30081217-0	Reposición Espacio Público Quinta Los Chañares, Diego de Almagro	10.170	Ejecución	2010	si
30074297-0	Transferencia Aistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	551.163	Ejecución	2012	no
	TOTAL IDENTIFICADO	**2.542.557**			
	SALDO a traspasar	1.991.394			

SERVIU IV Región

Código BIP	Nombre de Proyecto	Monto Identificado	Etapa *	Plazo de Ejecución	Descentralizable
30097843-0	Transferencia Ejec. Serv. Asist. Técnica 2010, Coquimbo	27.804	Ejecución	2010	SI
30086647-0	Construcción Viviendas Tuteladas Adulto Mayor, Comuna de Andacollo	129.798	Ejecución	2010	SI
30081213-0	Pavimentos Participativos 18º Llamado	1.517.854	Ejecución	2010	SI
30035448-0	Habilitación Sistema Central Scat-La Serena-Coquimbo	2.216.215	Ejecución	2010	SI
20126743-0	Mejoramiento Interconexión Sectores Altos-Centro de Coquimbo	2.103.028	Ejecución	2012	SI
30070505-0	Construcción Programa Pavimentos Participativos 17 Llamado IV región	153.000	Ejecución	2010	SI
30044246-0	Construcción Avenida Costanera Sur Río Elqui	34.220	Ejecución	2010	SI
30074297-0	Transferencia Asistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	374.468	Ejecución	2012	NO
	TOTAL IDENTIFICADO	**6.556.387**			
	traspaso	6.181.919			

SERVIU V región

Código BIP	Nombre de Proyecto	Monto Identificado	Etapa *	Plazo de Ejecución	Descentralizable
30082337-0	Construccion Viviendas Tuteladas Adulto Mayor, Comuna De Llay L	121.000	Ejecución	2010	Si
30043644-0	Construcción 15° llamado Progr. Pavimentos Participativos VR	287.000	Ejecución	2010	Si
30070582-0	Construcción 17° llamado Progr. Pavimentos Participativos VR	195.000	Ejecución	2010	Si
30081482-0	Construcción 18° Llamado Progr Pavimentos Participativos VR	4.605.776	Ejecución	2010	Si
20073655-0	Mejoramiento Gestión de Tránsito, Plan de Valparaíso	386.324	Ejecución	2010	Si
30066918-0	Mejoramiento Troncal Quillota Etapa Avda. Condell-Hermanos de la Fuente	3.045.000	Ejecución	2011	Si
20190846-0	Mejoramiento Conexión vial Concón Viña del Mar	70.029	Ejecución	2010	Si
20180831-0	Mejoramiento Gestión de Tránsito y Troncal; Villa Alemana	28.832	Ejecución	2010	Si
30071844-0	Mejoramiento troncal viña quilpue etapa Los lunes paso hondo	172.492	Ejecución	2010	Si
30043869-0	Construccion Troncal Viña Quilpue etapa Olivar Los Lunes	127.363	Ejecución	2010	Si

30063900-0	Construcción 16° llamado Progr. Pavimentos Participativos VR	28.272	Ejecución	2010	Si
30076199-0	Mejoramiento Plaza Mirador Marina Mercante	500	Ejecución	2010	Si
30074297-0	Transferencia Aistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	685.794	Ejecución	2013	no
	TOTAL IDENTIFICADO	**9.753.382**			
	traspaso	9.067.588			
TOTAL 31.01; 31.02; 31.03					

SERVIU VI REGION					
Código BIP	**Nombre de Proyecto**	**Monto Identificado**	**Etapa ***	**Plazo de Ejecución ****	**Descentralizable**
30086397-0	Construccion 20 Viviendas Tuteladas Adulto Mayor Comuna Rancagua	154.147	Ejecución	2010	si
30086401-0	Construccion 20 Viviendas Tuteladas Adulto Mayor Comuna San Fernando	163.730	Ejecución	2010	si
30086403-0	Construccion 20 Viviendas Tuteladas Adulto Mayor Comuna De Sta Cruz	164.146	Ejecución	2010	si
30080344-0	Construcción Pavim. Participativa 18° Llamado Region Sexta Año 2009	1.344.008	Ejecución	2010	si
20079407-2	Mejoramiento Eje Vial Miguel Ramirez-Camino A Machali Tramo Pon	1.435.952	Ejecución	2011	si
20079407-1	Mejoramiento Eje Vial Miguel Ramírez-Camino a Machalí Tramo Oriente	2.052.117	Ejecución	2010	si
20127556-0	Mejoramiento Red Vial Sector Avda. Ohiggins manso de Velasco	2.656.438	Ejecución	2011	si
30071604-0	Paseo Peatonal German Riesco Tramo Almarza Zañartu	60.141	Ejecución	2010	si
30074297-0	Transferencia Aistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	163.789	Ejecución	2012	no
	TOTAL IDENTIFICADO	**8.194.468**			
	traspaso	8.030.679			
	TOTAL 31.01; 31.02; 31.03				

* En Proceso de Licitación, Licitado, Adjudicado o En Ejecución
** Fecha de inicio y término

SERVIU VII REGIÓN					
Código BIP	**Nombre de Proyecto**	**Monto Identificado**	**Etapa ***	**Plazo de Ejecución ****	**Descentralizable**
30097845-0	Transferencia Ejec. Serv. Asist. Técnica 2010, Maule	85.458	Ejecución	2010	si
30082338-0	Construccion Centro Larga Estadia Adulto Mayor, Comuna De Curic	499.345	Ejecución	2010	si
30082340-0	Construccion Centro Larga Estadia Adulto Mayor, Comuna De Lican	282.203	Ejecución	2010	si
30086157-0	Construccion Centro Larga Estadia Adulto Mayor, Cauquenes	277.082	Ejecución	2010	si
30070565-0	Construcción Progama de Pav. Participativos 17° Llamado VII Región	318.454	Ejecución	2010	si
30081210-0	Pavimento Participatovo 18 Llamado	1.849.764	Ejecución	2010	si
20180151-0	Mejoramiento Sistema 8 Sur - 6 Sur Talca	3.130.230	Ejecución	2010	si
30072435-0	Construccion Coneccion Lautaro-Villota-Argomedo Curico	68.580	Ejecución	2010	si
20191138-0	Mejoramiento Avda. Diego Portales (Ex Circunv. Norte) de Curicó	349.995	Ejecución	2011	si
30071574-0	Mejoramiento Eje Maipu, J. Espinoza Y Carmen De Linares	62.348	Ejecución	2010	si
30071724-0	Mejoramiento Eje Avenida Puente Cauquenes	46.660	Ejecución	2010	si
30074297-0	Transferencia Aistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	283.300	Ejecución	2011	no
	TOTAL IDENTIFICADO	**7.253.419**			
	traspaso	6.970.119			
	TOTAL 31.01; 31.02; 31.03				

* En Proceso de Licitación, Licitado, Adjudicado o En Ejecución
** Fecha de inicio y término

SRVIU VIII REGIÓN

Código BIP	Nombre de Proyecto	Monto Identificado Cifras en miles de $	Etapa *	Plazo de Ejecución ** (Año término del proyecto)	Descentralizable
30097847-0	Transferencia Ejec. Serv. Asist. Técnica 2010, BioBio	463.793	Ejecución	2010	si
30082341-0	Construccion Centro Larga Estadia Adulto Mayor, Comuna De Hualp	594.486	Ejecución	2010	si
30086368-0	Construccion Viviendas Tuteladas Para Adulto Mayor, Penco	101.183	Ejecución	2010	si
30086375-0	Construccion Centro Larga Estadia Para Adultos Mayores,Coronel	233.447	Ejecución	2010	si
30086387-0	Construccion Viviendas Tuteladas Adulto Mayor, Comuna De Contulmo	152.963	Ejecución	2010	si
30086391-0	Construccion 20 Viviendas Tuteladas Para Adultos Mayores, Hualqui	204.130	Ejecución	2010	si
30086396-0	Construccion 20 Viviendas Tuteladas Para Adultos Mayores, Coronel	203.930	Ejecución	2010	si
30081579-0	Pavimentos Participativos, 18°Llamado	6.231.771	Ejecución	2010	si
30097570-0	Construcción Obras Cierre Programa Chile Barrio VIII Región	887.240	Ejecución	2010	si
20139376-0	Construcción Edificio Servicios Públicos, Barrio Cívico, Concepc	2.375.246	En proceso de licitación	2011	si
20157224-0	Mejoramiento Interconexion Sector Tumbes - Centro de Talcahuano	4.669.381	Ejecución	2010	si
30044066-0	Mejoramiento Av.O"Higgins De Chillan Viejo, Tramo By Pass-L.Arellano	3.414.308	Ejecución	2010	si
20139829-0	Mejoramiento Paso Inferior Andalien Y Otros, Concepcion.	4.042.895	Ejecución	2011	si
30077090-0	Mejoramiento Acceso (Avda. Alemania) Ciudad de Los Angéles	2.046.191	Ejecución	2012	si
30086528-0	Habilitación Corredor Transporte Público Talcahuano Tramo I	4.014.366	Ejecución	2011	si
30086583-0	Habilitación Corredor Transporte Público Coronel By Pass Colcura	5.558.947	Ejecución	2011	si
20181187-0	Habilitación y const. Plaza Bicentenario y Eje Central Ribera Norte	533.064	Ejecución	2010	si
30061064-0	Construcción Soterramiento Línea Ferrea Ribera Norte, Concepción	79.050	Ejecución	2011	si
30062158-0	Construcción Prog. Pav. Part. Región VIII Decimosexto Llamado	1.705.934	Ejecución	2010	si
30063051-0	Habilitación Corredor Transporte Público Gran Concepción: Coronel I	48.143	Ejecución	2010	si
30063091-0	Habilitacion Corredor Transporte Publico Gran Concepcion: Talcahuano	56.770	Ejecución	2010	si
20034020-0	Mejoramiento Acceso a la Ciudad Santa María de Los Angeles	15.000	Ejecución	2010	si

30036507-0	Construcción Eje Vial Avda. Almirante Latorre	38.044	Ejecución	2010	si
30062852-0	Mejoramiento Acceso O'Higgins Tramo L Arellano	53.296	Ejecución	2010	si
30070415-0	Construcción Prog. Pav. Part. Región VIII Decimoseptimo Llamado	233.296	Ejecución	2010	si
30074297-0	Transferencia Aistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	782.563	Ejecución	2013	no
30007990-0	Habilitación Patrimonial Plaza de Armas, Arauco	5.528	Ejecución	2010	si
	TOTAL IDENTIFICADO	**38.744.965**			
	SALDO POR IDENTIFICAR	37.962.402			
	TOTAL 31.01; 31.02; 31.03				

* En Proceso de Licitación, Licitado, Adjudicado o En Ejecución
** Fecha de inicio y término

SERVIU IX REGIÓN

Código BIP	Nombre de Proyecto	Monto Identificado Cifras en miles de $	Etapa *	Plazo de Ejecución ** (Año término del proyecto)	Descentralizable
30097849-0	Transferencia Ejec. Serv. Asist. Técnica 2010, Araucania	100.182	Ejecución	2010	si
30081588-0	Construccion Pavimentos Participativos 18º Proceso, Ix Region	3.058.287	Ejecución	2010	si
20139809-0	Construccion Av. Costanera, Temuco	4.024.985	Ejecución	2011	si
30032845-0	Plaza Ciudadana Isla Cautín	639.450	Ejecución	2010	si
30086388-0	Construcción Centro Larga Estadía Adulto Mayor, Cunco	367.582	Ejecución	2010	si
30086394-0	Construcción Centro Larga Estadía Adulto Mayor, Melipeuco	178.408	Ejecución	2010	si
30086477-0	Construcción Centro de Larga Estadía Adulto Mayor, Loncoche	178.973	Ejecución	2010	si
30074297-0	Transferencia Aistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	386.911	Ejecución	2012	no
	TOTAL IDENTIFICADO	**8.934.778**			
	traspaso	8.547.867			
	TOTAL 31.01; 31.02; 31.03				

* En Proceso de Licitación, Licitado, Adjudicado o En Ejecución
** Fecha de inicio y término

SERVIU X REGIÓN

Código BIP	Nombre de Proyecto	Monto Identificado Cifras en miles de $	Etapa *	Plazo de Ejecución **	Descentralizable
30086224-0	Construcción Viviendas Adulto Mayor Comuna de Osorno	40.603	En proceso de licitación	2011	si
30086226-0	Construcción Viviendas Adulto Mayor Comuna de Frutillar	40.603	En proceso de licitación	2011	si
30086230-0	Construcción Viviendas Adulto Mayor Comuna de Quinchao	35.483	En proceso de licitación	2011	si
30080024-0	Construccion Prog. Pav. Participativos 18º Llamado X Region	4.607.227	Ejecución	2010	si
20192285-0	Mejoramiento Avda. Manuel Rodriguez De Osorno	2.000.000	Ejecución	2011	si
20126325-0	Mejoramiento Eje Guillermo Gallardo Santa Teresa Sargento Silva	1.741.039	Ejecución	2010	si
30083625-0	Construcción Centro Larga Estadía Adulto Mayor, Comuna de Puerto Montt	128.588	Ejecución	2010	si
30072264-0	Mejoramiento Avda. Juan Mackenna de Osorno	70.597	Ejecución	2010	si
30033483-0	Mejoramiento Revitalización Plaza de Armas de Puerto Varas	10.465	Ejecución	2010	si
30074297-0	Transferencia Aistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	773.169	Ejecución	2011	no
	TOTAL IDENTIFICADO	**9.447.774**			
	traspaso	8.674.605			
	TOTAL 31.01; 31.02; 31.03				

* En Proceso de Licitación, Licitado, Adjudicado o En Ejecución
** Fecha de inicio y término

SERVIU XI REGIÓN

Código BIP	Nombre de Proyecto	Monto Identificado Cifras en miles de $	Etapa *	Plazo de Ejecución ** (Año término del proyecto)	Descentralizable
30097852-0	Transferencia Ejec. Serv. Asist. Técnica 2010, Aysen	16.345	Ejecución	2010	si
30081576-0	Construcción 18 Llamado Pavimentación Participativa Región de Aysén	3.300.434	Ejecución	2010	si
30004881-0	Construccion Macroinfraestructura Sector Esc. Agricola Lote A-1	791.447	Adjudicado	2010	si

30071685-0	Construcción Pavimentos Participativos 17 Llamado XI región	2.178.313	Ejecución	2010	si
30063089-0	Construcción Pavimentos Participativos 16 Llamado XI región	43.066	Ejecución	2010	si
	TOTAL IDENTIFICADO	**6.329.605**			
	traspasar	3.029.171			
	TOTAL 31.01; 31.02; 31.03				

* En Proceso de Licitación, Licitado, Adjudicado o En Ejecución
** Fecha de inicio y término

4.027.834

SERVIU XII REGIÓN

Código BIP	Nombre de Proyecto	Monto Identificado Cifras en miles de $	Etapa *	Plazo de Ejecución ** (Año término del proyecto)	Descentralizable
30097854-0	Transferencia Ejec. Serv. Asist. Técnica 2010, Magallanes	26.389	Ejecución	2010	si
30082342-0	Construccion Centro Larga Estadia Adulto Mayor, Comuna De Pta A	67.775	Ejecución	2010	si
30001656-0	Restauración Borde Costero, Porvenir	91.093	Ejecución	2010	si
30085409-0	Construcción Programa de P. Participativo XVIII Llamado, XII Región	1.239.131	Ejecución	2010	si
30067353-0	Construcción Costanera del Estrecho, Punta Arenas	6.962.166	Ejecución	2010	si
20188706-0	Construcción Avda. Zenteno Norte	263.072	Ejecución	2010	si
30085915-0	Conservacion Viviendas Serviu Adulto Mayor 2010 XII Region	1.982	Ejecución	2010	si
30074297-0	Transferencia Aistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	144.111	Ejecución	2011	no
	TOTAL IDENTIFICADO	**8.795.719**			
	traspaso	8.651.608			
	TOTAL 31.01; 31.02; 31.03				

* En Proceso de Licitación, Licitado, Adjudicado o En Ejecución
** Fecha de inicio y término

SERVIU XIIIª REGIÓN

Código BIP	Nombre de Proyecto	Monto Identificado Cifras en miles de $	Etapa *	Plazo de Ejecución ** (Año término del proyecto)	Descentralizable
30097856-0	Transferencia Ejec. Serv. Asist. Técnica 2010, Metropolitana	452.855	Ejecución	2010	SI
30012781-0	Reparación de Viviendas, Pte. Alto-Quilicura, Año 2004-2006	170.000	Ejecución	2010	SI
30075146-0	Construcción Colector Aguas Lluvias Zona Sur de Santiago	1.522.500	Ejecución	2010	SI
30080587-0	Const. Programa Pavimentos Participativos 18º Llamado Region Metropolitana	7.339.199	Ejecución	2010	SI
20089850-0	Mejoramiento Eje lo Errazuriz (Avda. El Estero y FF.CC.) Cerrillos	945.681	Ejecución	2010	SI
30005489-0	Construcción Primer Tramo Costanera Sur Poniente	2.984.000	Ejecución	2011	SI
30075179-0	Habilitación Conexión Eje Mailef-Colector Canal Ortuzano	404.939	Ejecución	2010	SI
30094064-0	Conservación Parque Ciudad Bicentenario	1.415.126	En proceso de licitación	2011	SI
30088035-0	Mejoramiento Acceso Oriente y Laguna Quinta Normal	2.540.787	Ejecución	2010	SI
30073500-0	Construcción Parque La Cañamera El Volcán	29.915	Ejecución	2010	SI
30082344-0	Construcción Centro Larga estadia Adulto Mayor, Comuna de Pte. A	921.127	Ejecución	2010	SI
30082386-0	Construcción Centro Larga estadia Adulto Mayor, Comuna de Colin	274.035	Ejecución	2010	SI
30082429-0	Construcción Viviendas Tuteladas Adulto Mayor, Comuna de San Ra	90.670	Ejecución	2010	SI
30070482-0	Habilitación corredor de Transp. Público Av. Dorsal	101.192	Ejecución	2010	SI
30075188-0	Habilitación corredor de Transp. Público Av. Sta. Rosa Sur	101.500	Ejecución	2010	SI
30082096-0	Mejoramiento Paseo Comercial Arrau	27.654	Ejecución	2010	SI
30062998-0	Construcción Parque y Espacios Públicos Portal Bicentenario 2da	71.753	Ejecución	2010	SI
30059702-0	Construcción Plan de Admin y Seguim. Expropiaciones III Transantiago	312.910	Ejecución	2010	SI
30061005-0	Construcción Paraderos Redes Troncales y Alimentadoras Transantiago	652.138	Ejecución	2010	SI
30079482-0	Habilitación Corredor de Transporte Público Dorsal Tramo 2	406.000	Ejecución	2010	SI
30093807-0	Construcción Confinamiento Interior Ciudad Parque Bicentenario	387.000	Ejecución	2010	SI
30074297-0	Transferencia Aistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	2.275.000	Ejecución	2013	NO
30079853-0	Construcción Macroinfraestuctura	120.000	Ejecución	2010	SI

	Talagante				
30040426-0	Construcción Programa Pavimentos Participativos 15º Llamado R.M.	4.292	Ejecución	2010	SI
30069847-0	Construcción Programa Pavimentos Participativos 17º Llamado R.Met	78.826	Ejecución	2010	SI
	TOTAL IDENTIFICADO	**23.629.099**			
	SALDO POR IDENTIFICAR	21.354.099			
	TOTAL 31.01; 31.02; 31.03				

* En Proceso de Licitación, Licitado, Adjudicado o En Ejecución
** Fecha de inicio y término

SERVIU XVª REGIÓN

Código BIP	Nombre de Proyecto	Monto Identificado Cifras en miles de $	Etapa *	Plazo de Ejecución **	descentralizable
30086354-0	Construcción Centro Larga Estadía, Adulto Mayor, Arica	253.132	Ejecución	2010	si
30080426-0	Construcción Pavimentos Participativos, 18 Llamado, Arica Y Parinacota	155.650	Ejecución	2010	si
30003711-0	Normalización y Mejoram. Perfil Maipú-18 de Septiem. Y Conex.	1.113.110	Ejecución	2011	si
30083557-0	Conservación edificio SERVIU Arica y Parinacota	64.801	Ejecución	2010	si
30074297-0	Transferencia Aistencia Técnica Planes de Gestión Social y de Obras SEREMI	156.956	Ejecución	2011	no
	TOTAL IDENTIFICADO	**1.743.649**			
	SALDO POR IDENTIFICAR	1.586.693			
	TOTAL 31.01; 31.02; 31.03				

* En Proceso de Licitación, Licitado, Adjudicado o En Ejecución
** Fecha de inicio y término