



INFORME ANUAL DE INVERSIÓN PÚBLICA 2017

Ministerio de Desarrollo Social
División de Evaluación Social de Inversiones
Departamento de Estudios y Gestión de la Inversión Pública

Diciembre 2018

1. MARCO CONCEPTUAL

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) norma y rige el proceso de inversión pública de Chile, a través de metodologías, normas y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de las Iniciativas de Inversión (IDI) que postulan a recursos públicos.

El SNI es administrado de manera conjunta por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), por medio de la División de Evaluación Social de Inversiones, y por el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

También forman parte del SNI las entidades formuladoras, financieras, ejecutoras y operadoras de proyectos de inversión pública: Ministerios y Servicios Públicos, Empresas del Estado, Gobiernos Regionales y Municipios.

El SNI tiene por objetivo contribuir a mejorar la calidad de la inversión pública, asignando recursos a las IDI que generen mayor bienestar a la sociedad.

El proceso de inversión pública se inicia con la postulación de la IDI al MDS. Este evalúa su admisibilidad, conforme a la normativa y, de ser admisible, la ingresa al SNI para su análisis técnico económico (evaluación ex ante).

Este análisis debe probar la conveniencia de ejecutarla, a través de la evaluación de su rentabilidad social y económica, de acuerdo con estándares técnicos y los lineamientos de las políticas de gobierno. Para ello, el MDS emite un informe que expresa el Resultado del Análisis Técnico Económico (RATE).

Una iniciativa de inversión se recomienda satisfactoriamente (RATE RS) si cumple con la normativa, está correctamente formulada y evaluada, y es conveniente para la sociedad, pudiendo continuar con el proceso de identificación y ejecución presupuestaria. La institución técnica responsable de la etapa, la institución financiera y las entidades contraloras del sector público son las encargadas de velar porque la IDI sea licitada, adjudicada y ejecutada de acuerdo a lo aprobado.

El MDS realiza además la evaluación ex post de las IDI ejecutadas, con el objetivo de retroalimentar la evaluación ex ante. Para ello: i) verifica si los proyectos, una vez ejecutados, cumplieron con los objetivos esperados, de acuerdo a lo estimado en la evaluación ex ante; ii) extrae lecciones aprendidas a través de visitas a terreno a proyectos en operación; y, iii) recoge la percepción de los beneficiarios acerca de los servicios provistos.

Figura 1. Funcionamiento del SNI



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

2. INTRODUCCIÓN

El presente documento analiza la composición y comportamiento de la inversión pública de país en los últimos 5 años, con énfasis en el último año que se agrega a esta serie. Se trata de montos de inversión efectivamente ejecutada, independientemente de la fuente o partida presupuestaria de la cual provienen los recursos públicos. La evolución de las variables se expresa en términos reales (millones de dólares de 2017).

La estructura bajo la cual se presenta la información es la siguiente:

a) Dimensión de la Inversión Pública. Muestra la evolución de la inversión pública en relación con la inversión total (pública y privada) y al Producto Interno Bruto (PIB).

b) Composición Inversión Pública. Desglosa el análisis de la inversión pública en sus cuatro componentes:

- i. Inversión Sectorial. Muestra la inversión ejecutada por los ministerios.
- ii. Inversión Regional. Exhibe la inversión de decisión regional ejecutada.

- iii. Inversión Municipal. Refleja la evolución de la inversión de los municipios, con recursos propios, según la región a la que pertenecen.
- iv. Inversión de Empresas Públicas. Muestra la evolución de la inversión ejecutada por las principales empresas públicas del país.

c) Inversión por Regiones. Refleja la inversión pública según la región en que se ejecutó, independiente de su fuente de financiamiento.

d) Inversión Pública no evaluada por el Ministerio de Desarrollo Social. Esta sección identifica la Inversión que no es evaluada ex ante por este Ministerio.

Al final del documento se presenta un anexo metodológico que contiene las definiciones de cada uno de estos componentes, así como una explicación de sus fuentes de información.

Figura 2. Componentes de la inversión pública



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

3. DIMENSIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

LA INVERSIÓN PÚBLICA DISMINUYÓ EN 2017

La inversión pública en 2017 experimentó un decrecimiento de 4,7% real anual con respecto a 2016, alcanzando a US\$12.798 millones. Esta es la segunda caída anual consecutiva de la inversión pública, tras el descenso de 1,1% evidenciado en 2016.

La caída de la inversión pública de 2017 fue acompañada de un incremento de la inversión privada (2,5%), haciendo que, en su conjunto, la inversión total del país se haya incrementado en 0,7% con respecto al año 2016. De esta forma, la inversión total vuelve a crecer tras la caída de 0,7% de 2016.

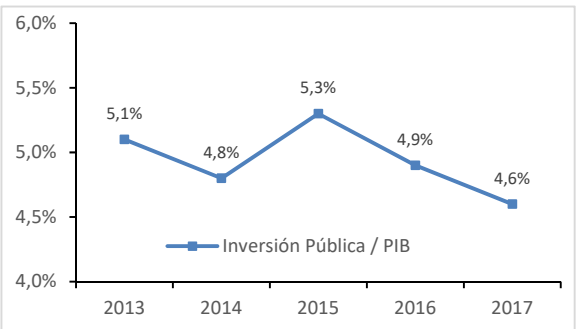
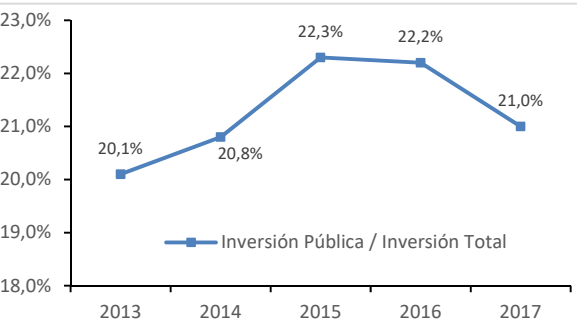
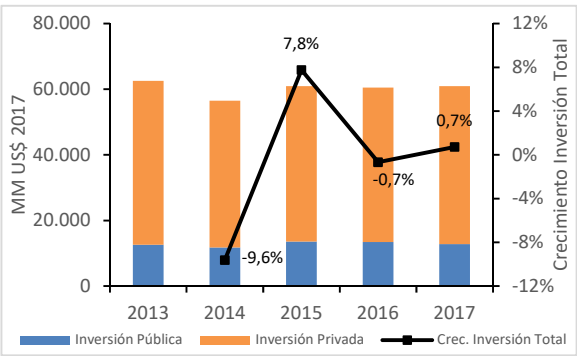
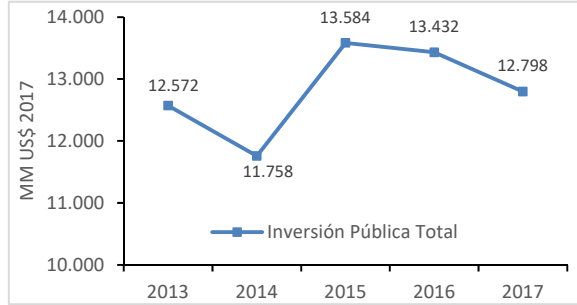
La inversión que realizó el sector público en el año 2017 representó el 21,0% de la inversión total de la economía, porcentaje inferior a los valores que se había alcanzado en 2015 (22,3%) y 2016 (22,2%).

La inversión pública como porcentaje del PIB alcanzó al 4,6% en el año 2017, cifra por debajo de los niveles alcanzados en los últimos cinco años. Este es el segundo descenso consecutivo de este indicador, pues en 2015 y 2016 la inversión pública representó el 5,3% y 4,9% del PIB, respectivamente.

A nivel per cápita, la inversión pública total en 2017 fue US\$728 por persona, valor que es menor al de 2015 y 2016, en los que fue US\$754 y 738, respectivamente.

Figura 3. Inversión pública, inversión privada, inversión total y PIB 2013 -2017

(En % y millones de US\$ 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central, MDS, DIPRES y CGR.

4. COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

MENOR INVERSIÓN DE MINISTERIOS Y EMPRESAS PÚBLICAS EXPLICA CAÍDA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

En 2017 la inversión pública sectorial (efectuada por los ministerios y servicios públicos) representó cerca de la mitad de la inversión pública total (45%), con un valor de US\$5.822 millones. El segundo orden de magnitud fue alcanzado por las empresas públicas, las que registraron una inversión cercana a los US\$3.900 millones, representando el 31% de la inversión pública total en 2017.

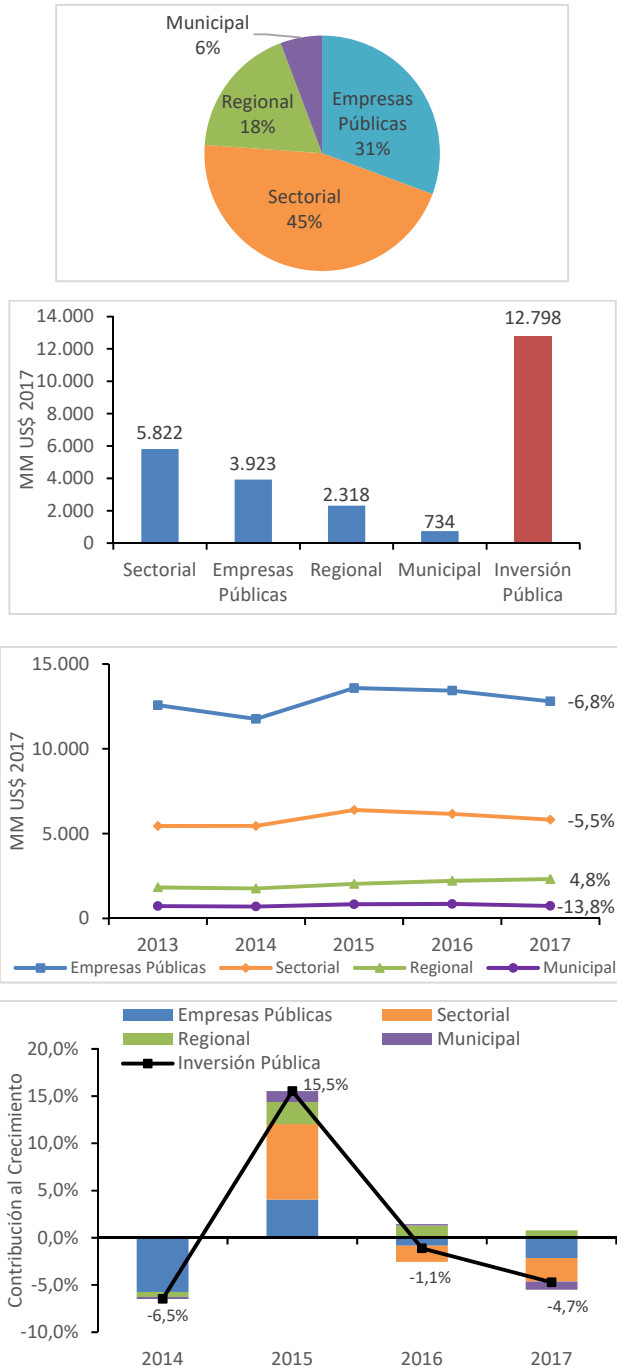
La caída de la inversión sectorial (5,5%) y de empresas públicas (6,8%) explicó 4,6 puntos porcentuales del descenso de 4,7% de la inversión pública total en 2017.

Por su parte, la inversión regional mantuvo un crecimiento sostenido, que ha permitido que su participación en la inversión pública total se incremente desde 14,5% a 18,1%, entre 2013 y 2017.

La inversión municipal, que ha venido fluctuando alrededor de los US\$800 millones, descendió de manera importante en el último año (-13,8%), pasando de representar el 6,3% del total en 2016 al 5,7% en 2017.

Luego de la recuperación que tuvo la inversión pública en 2015, cuando creció 15,5%, esta ha presentado un paulatino descenso en todas sus componentes, a excepción de la regional, que ha seguido creciendo sostenidamente.

Figura 4. Estructura 2017 y evolución 2013-2017 de la inversión pública por componente (En %, millones de US\$ 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de MDS, DIPRES y CGR.

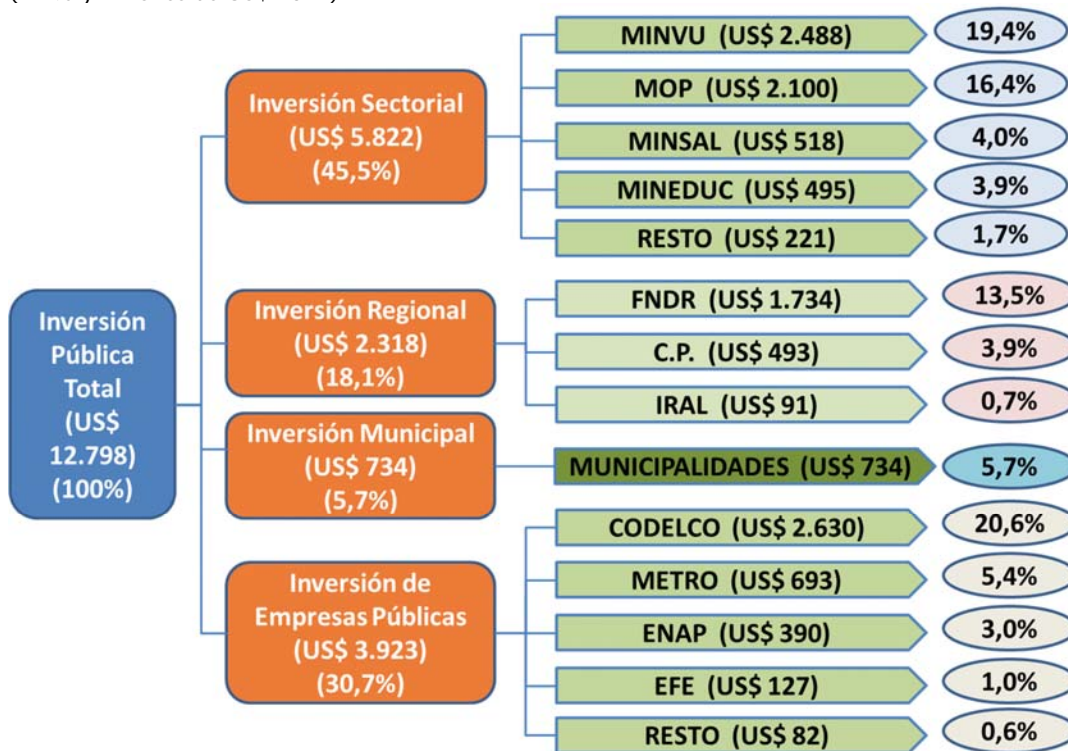
5. INVERSIÓN PÚBLICA POR COMPONENTES

La inversión pública tiene la característica de estar concentrada en pocas instituciones. Para 2017, la inversión de cuatro instituciones (CODELCO, MINVU, MOP y Gobiernos Regionales a través del FNDR) representó alrededor del 70% del total de la inversión pública. El monto invertido por cada una de estas contribuye a explicar la importancia relativa de tres de los cuatro componentes de la inversión pública total:

MINVU y MOP en el caso de la inversión sectorial, CODELCO por las empresas públicas y el FNDR en el caso de la inversión regional; dejando más atrás la inversión municipal.

En la figura puede observarse el detalle de la inversión pública 2017, especificando las instituciones que más inversión pública ejecutan.

Figura 5. Inversión pública 2017 por componente
(En % y millones de US\$ 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de MDS, DIPRES y CGR.

5.1 INVERSIÓN SECTORIAL

La inversión pública sectorial en 2017 disminuyó 5,5% con respecto al año anterior. Este corresponde al segundo descenso consecutivo de este componente. En todo caso, su valor a nivel de componente es el más alto, alcanzando los US\$ 5.822 millones (45% del total).

La inversión sectorial está principalmente concentrada en dos ministerios: MOP y MINVU. La inversión conjunta del MOP y el MINVU alcanza representa el 79% del total de la inversión sectorial. En 2017, la inversión del MOP cayó 6,8% y la del MINVU 2,2%, explicando así entre ambos 3,4 puntos porcentuales de la variación de -5,5% de la inversión sectorial.

En un segundo grupo puede observarse la inversión del MINEDUC y el MINSAL, las cuales son también muy similares al monto agregado del resto de los ministerios. En 2017, la inversión de MINEDUC cayó 14,1% y la de MINSAL descendió 7,5%.

5.2 INVERSIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS

En 2017, CODELCO representó el 67,1% de inversión de las empresas del Estado. Si a dicha inversión se suman las inversiones que realizan Metro (17,7%), ENAP (9,9%) y EFE (3,2%), se tiene que 4 empresas concentran más del 95% de este tipo de inversión.

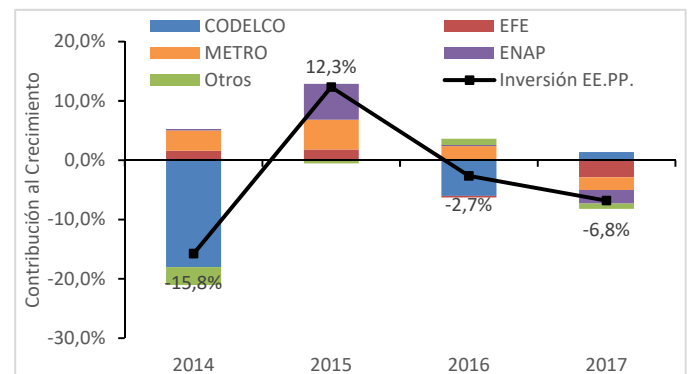
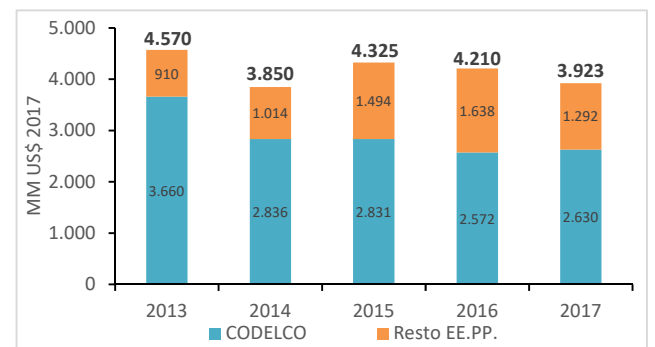
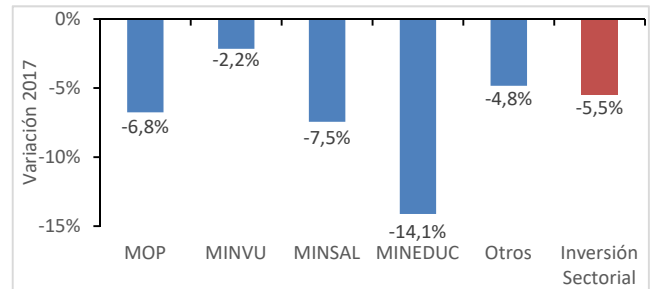
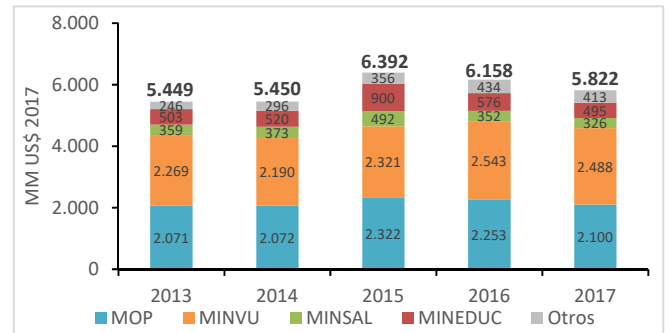
La inversión de las empresas públicas alcanzó US\$ 3.923 millones en 2017, presentando una caída de 6,8% respecto del año anterior. Cabe destacar que para 2017, la inversión de CODELCO aumentó 2,3%, mientras que la inversión del resto de empresas públicas disminuyó 21,1% en 2017.

Las principales empresas públicas que explicaron la caída de la inversión de este componente en 2017 fueron EFE, ENAP y Metro, cuyas inversiones descendieron 48,9%, 19,9% y 11,4%, respectivamente. Entre estas tres empresas explican 4,4 puntos porcentuales de la caída de 6,8% de la inversión de empresas públicas de 2017.

Este tipo de inversión es más volátil que el resto de los componentes de la inversión pública, debido a su concentración en pocas empresas, y a que, en el caso de CODELCO y ENAP, influyen políticas y variables sectoriales estratégicas (precios, variables macroeconómicas, tecnología, entre otros).

Figura 6. Composición 2017 y evolución de la inversión pública sectorial y de la inversión de empresas públicas 2013-2017

(En % y en millones de US\$ 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del MDS y DIPRES.

5.3 INVERSIÓN REGIONAL

En 2017, la inversión de decisión regional creció en 4,8%, manteniendo la tendencia expansiva que se observa desde 2014.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) concentró en 2017 el 75% de la inversión de decisión regional, con US\$1.734 millones. El FNDR ejecutado en 2017 disminuyó 0,4% respecto al año anterior. Las regiones que más recursos ejecutaron del FNDR en 2017 fueron la del Biobío (US\$187 millones), la Metropolitana (US\$175 millones) y la Araucanía (US\$ 168 millones).

La Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) se mantuvo estable en 2017 en un nivel relativamente bajo, descendiendo 0,6% respecto a 2016. El IRAL de 2017 totalizó un monto de US\$ 91 millones, lo que representa el 4% de la inversión regional.

En 2017, los únicos Convenios de Programación (CP¹) vigentes fueron los efectuados por MOP y MINSAL, que juntos sumaron US\$ 494 millones, representando el 21% de la inversión regional. Los CP aumentaron 30,3% en 2017 respecto 2016.

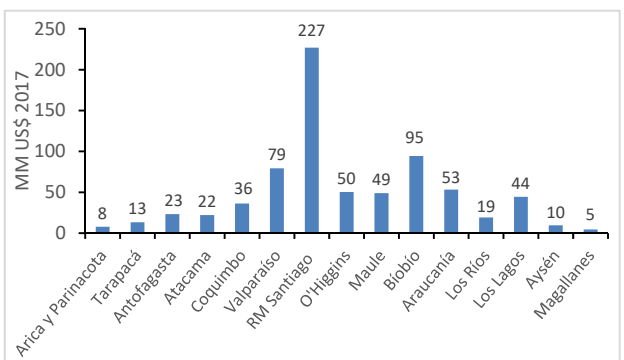
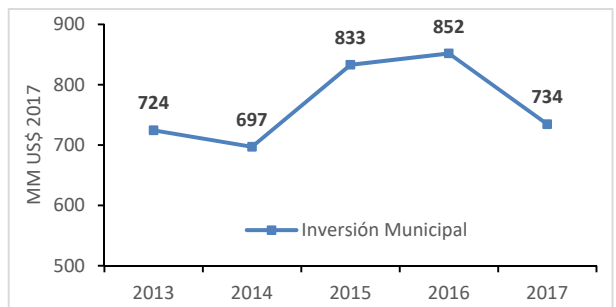
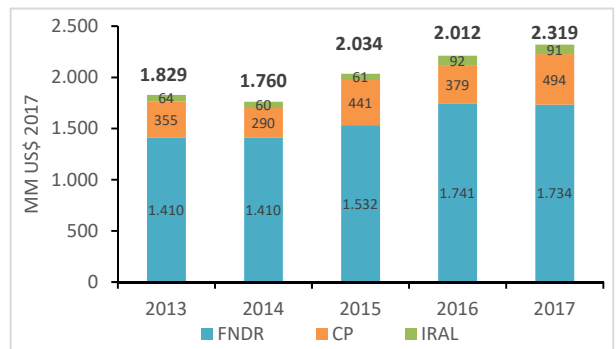
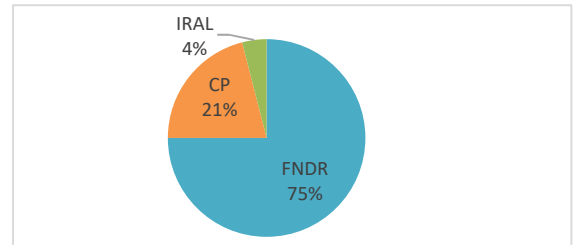
5.4 INVERSIÓN MUNICIPAL

La inversión realizada por los municipios del país alcanzó los US\$ 730 millones en 2017, lo que representa una disminución de 13,8% respecto del año anterior.

Agregando la inversión 2017 de todos los municipios en cada una de sus regiones correspondientes, se observa una gran disparidad, en que las regiones más pobladas tienden a tener una mayor inversión. Destaca la RM por su inversión municipal (US\$ 227 millones) en 2017, representando el 31% de la inversión municipal del país. Sin embargo, en la RM este ítem cayó 16,5% respecto a 2016. Por el contrario, Magallanes resaltó por su baja inversión municipal, con US\$ 5 millones.

No obstante, cuando se divide esta inversión entre el número de habitantes, se obtiene que Aysén (US\$ 93) estuvo por encima del resto de las regiones en 2017, seguida por Atacama (US\$ 77). En el último lugar se encuentra la RM, con US\$ 32. El promedio nacional de inversión municipal per cápita en 2017 fue de US\$ 42.

Figura 7. Composición 2017 y evolución de la inversión pública regional y municipal
(En % y millones de US\$ 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de MDS.

¹ Son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan realizar dentro de un plazo determinado.

6. INVERSIÓN PÚBLICA POR REGIONES

El presente análisis considera la inversión agregada que se ejecuta en cada región, incluyendo para ello la inversión sectorial, regional y municipal, pero no la de empresas públicas, debido a que esta no se encuentra regionalizada. La inversión de estos tres componentes en 2017 fue US\$8.875 millones, cifra que es 3,8% menor a 2016.

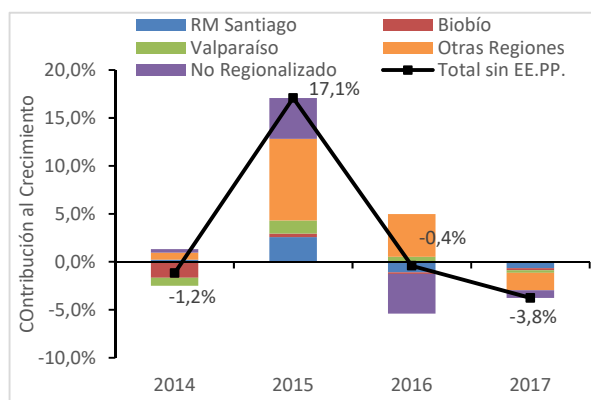
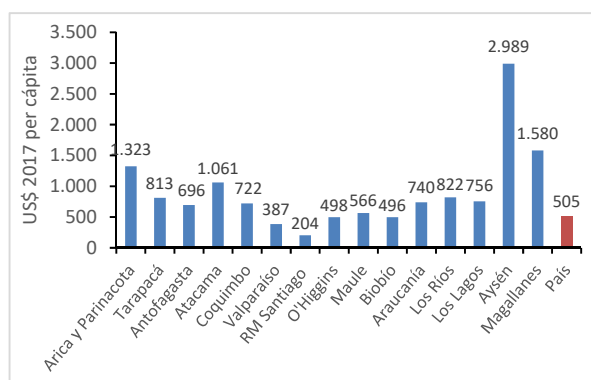
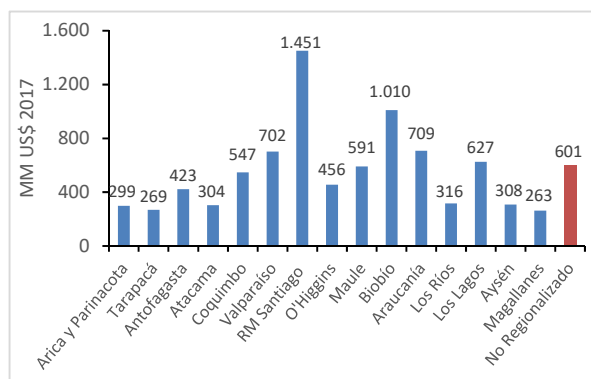
En las regiones Metropolitana y Biobío, las de mayor población, la inversión pública ejecutada en 2017 fue US\$1.451 millones y US\$1.010 millones, respectivamente, disminuyendo 4,0% y 1,9% respecto al año anterior. Entre ambas representaron el 28% de la inversión pública nacional.

Por su parte, Arica y Parinacota, Tarapacá y Magallanes son las regiones que menos inversión pública ejecutaron en el año 2017, con US\$ 269 millones y US\$263 millones, respectivamente. Cada una de estas dos regiones representa el 3% de la inversión pública de 2017.

Al considerar montos de inversión en relación al número de habitantes de la región, se observa que en 2017 la RM presentó el menor nivel de inversión per cápita, llegando solo a US\$ 204 por habitante. Se destaca que en 2017 las regiones de Aysén y Magallanes presentaron la mayor inversión per cápita, con US\$ 2.989 millones y US\$ 1.580 millones.

Con todo, en 2017 la inversión pública por habitante (sin contar la de empresas públicas) alcanzó a US\$ 505, menor a la registrada en los dos años previos, pero mayor a la de 2013 y 2014. La caída registrada en 2017 es de 0,4% respecto de la cifra alcanzada en el año anterior.

Figura 8. Inversión pública 2017 por regiones
(En millones de US\$ 2017 y US\$ 2017 per cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos de MDS.

7. INVERSIÓN PÚBLICA NO EVALUADA POR EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS)

El monto de la inversión pública ejecutada en 2017 que no fue evaluada por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) fue US\$ 5.464 millones, lo que equivale al 42,7% de la inversión pública del año. La inversión pública no evaluada por el MDS en 2017 presentó una variación nula respecto al año anterior (US\$ 5.462 millones).

Esto se debe a que:

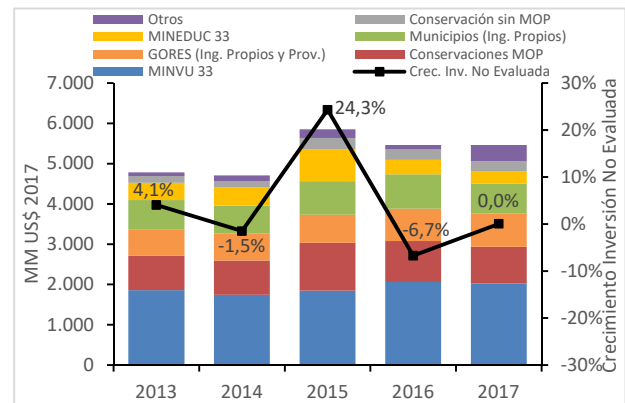
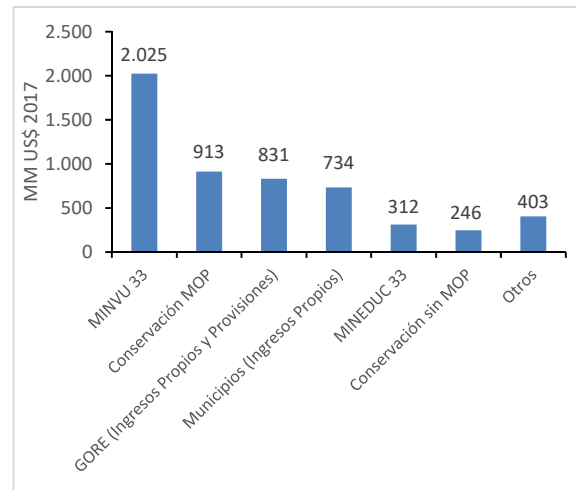
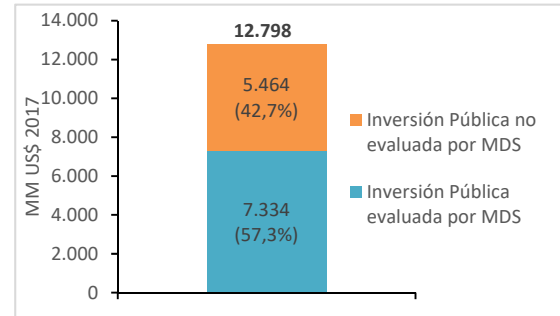
- Se canalizan vía transferencias a privados (subsidios).
- Se realizan al amparo de la Ley de Autonomía Municipal (inversión de las municipalidades con recursos propios).
- Se rigen por disposiciones normativas por las cuales el MDS no evalúa determinado tipo de inversiones (como por ejemplo la destinada al proceso de conservación).
- Se clasifican en ítems presupuestarios distintos al subtítulo 31 (Iniciativas de Inversión). Tal es el caso del Programa de Infraestructura Educativa, por ejemplo.

El concepto utilizado para catalogar una inversión como evaluada por el MDS no se limita solo a la emisión de un RATE²; sino que incluye también cualquier otra forma en la que este Ministerio puede pronunciarse acerca de una iniciativa de inversión (IDI).

Los principales componentes de la inversión pública no evaluada por MDS en 2017 fueron los subsidios del MINVU del subtítulo 33 (37,1% de la inversión no evaluada), proyectos de conservación del MOP (16,7%), inversión de los gobiernos regionales (15,2%) e inversión de municipios (13,4%). En 2017, la inversión pública no evaluada por MDS de estos cuatro componentes presentó variaciones de -1,8%, -10,2%, 3,3% y -13,8%, respectivamente, respecto al año 2016.

Figura 9. Inversión pública 2017 no evaluada por el MDS

(En % y millones de US\$ 2017)



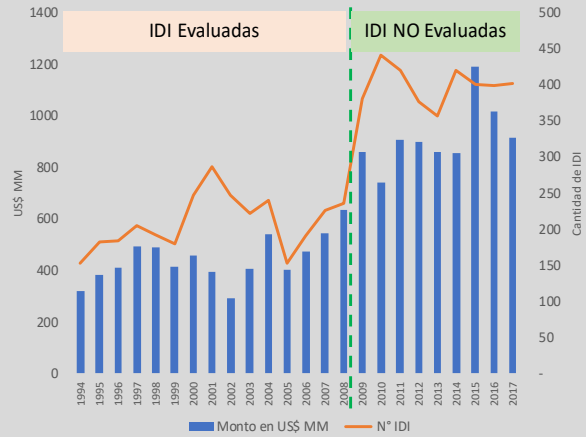
Fuente: Elaboración propia con datos de MDS.

² Resultado del Análisis Técnico Económico.

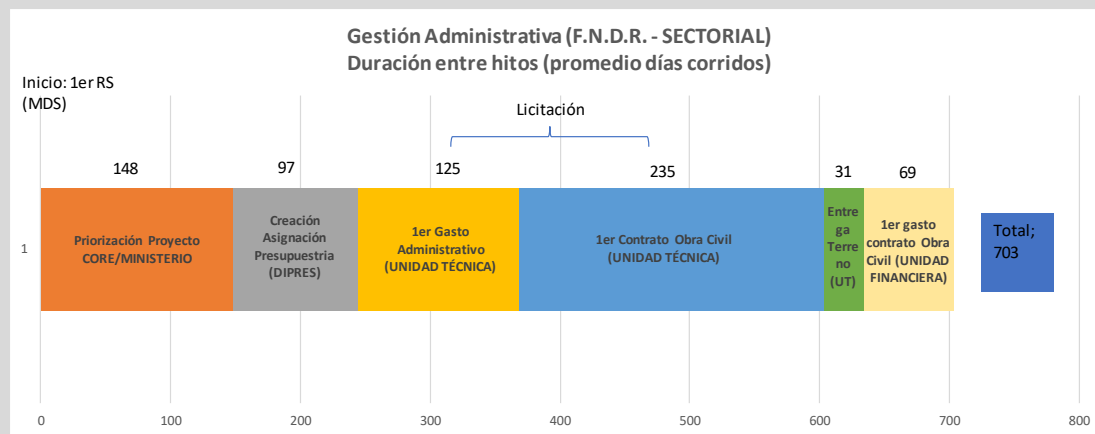
Recuadro 1. Conservaciones del MOP. La inversión en conservación ejecutada por parte del MOP, ascendió a US\$ 912 millones en el año 2017, monto que representa el 7,13% del total de la inversión pública que realiza el país en el año.

A partir de 2009, este tipo de iniciativas de inversión (conservación) dejaron de ser evaluadas por el MDS, en cumplimiento a la Circular 33 del Ministerio de Hacienda.

La figura de la derecha muestra que las iniciativas de conservación realizadas por el MOP reflejan dos periodos claramente diferenciables: el primero (hasta 2008) en el que este tipo de proyectos eran relativamente estables, tanto en monto como en cantidad (periodo en el que eran evaluadas por el MDS); y un segundo, en el que son crecientes (periodo en el que no son objeto de evaluación por MDS).



Recuadro 2. Inversión con evaluación ex post en el MDS. La evaluación ex post elaborada por el MDS se realiza en dos hitos o etapas de un proyecto: al término de la ejecución y durante la fase de operación. La primera se realiza a una mayor cantidad de proyectos y se denomina también Evaluación Ex Post de Corto Plazo (Fase I). Esta se centra en el análisis de plazos, costos y magnitudes. La información recolectada anualmente abarca más de 200 proyectos (que concluyeron su ejecución en el año inmediatamente anterior). Uno de los aspectos que más llama la atención del análisis realizado en esta fase es la extensa duración de la gestión administrativa que enfrentan los proyectos de inversión pública. El gráfico que se presenta a continuación muestra que los proyectos de inversión demoran casi dos años desde que su ejecución ha sido recomendada satisfactoriamente por el MDS (primer RS), hasta que inicia se ejecuta el primer gasto del proyecto (con datos de 2017).



Este plazo se ha ido incrementando desde el año 2014, tal como se muestra en la figura de la derecha.

Si a este plazo se le agrega el tiempo que dura la fase de ejecución de los proyectos, la cual varía según el tipo de proyecto (sector-subsector) y su monto, pueden transcurrir tres, cuatro, cinco o más años entre que el proyecto fue recomendado satisfactoriamente por el MDS y que se inicie su operación. Si estos plazos no fueron considerados en la formulación del proyecto, habrá un retraso en la entrega de los beneficios que aportará el proyecto, restando eficiencia a la inversión pública ejecutada.



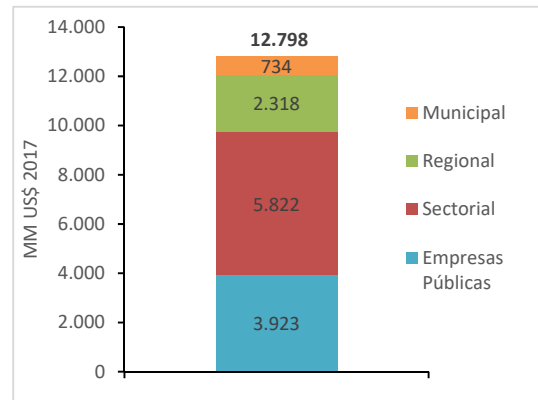
ANEXO: DEFINICIONES

La inversión pública estimada en este trabajo está compuesta por los siguientes elementos:

- a) Inversión Sectorial. Es la inversión ejecutada por ministerios y servicios públicos. Corresponde a aquella inversión registrada por la Serie de Inversión Pública Regionalizada 2017. La fuente de la información son las propias instituciones, en el caso del: MOP, MINVU, MINSAL y MINEDUC;³ y la DIPRES en el caso del resto de las instituciones.
- b) Inversión Regional. Es aquella inversión ejecutada por instituciones de carácter territorial (gobiernos regionales y gobernaciones) o por ministerios o servicios públicos con presencia en regiones, siempre que la fuente de financiamiento sea de carácter regional. La inversión pública regional considerada en este documento corresponde a aquella registrada por la Serie Regionalizada que comprende la Inversión Regional de Asignación Local, Convenios de Programación y FNDR.
- c) Inversión Municipal. Es la inversión ejecutada por los municipios con fondos propios. La inversión pública municipal considerada en este documento tiene por fuente la reportada por la Contraloría General de la República como inversión real del sector municipal en cada región del país (subtítulos 31, 29 y 33 del Clasificador Presupuestario).
- d) Inversión de Empresas Públicas. Es la inversión realizada por las empresas en que el Estado es dueño, accionista mayoritario, o bien puede designar o hacer designar a su Directorio o Administración. La inversión de empresas públicas considerada en este documento corresponde a aquella efectuada por las principales empresas públicas (las de mayor inversión), considerando a sus filiales, abarcando

más de 30 empresas públicas. La fuente de información es DIPRES.

Figura 10. Componentes de la Inversión Pública 2017
(En millones de US\$ 2017)



Elaboración propia

³ La principal ventaja de la información de la Serie Regionalizada, es que identifica inversión pública más allá de la limitación de estar registrada por la partida 31 del Clasificador Presupuestario del Sector Público (CPSP).

Alrededor del 95% del monto total de la inversión pública sectorial es efectuada por estos 4 ministerios (MOP, MINVU, MINSAL y MINEDUC).