



INFORME ANUAL DE INVERSIÓN PÚBLICA 2015 (RESÚMEN EJECUTIVO)

Ministerio de Desarrollo Social
División de Evaluación Social de Inversiones
Departamento de Metodologías y Estudios

Septiembre 2016

INFORME DE INVERSIÓN PÚBLICA 2015

INTRODUCCIÓN

El presente documento analiza la evolución de la Inversión Pública efectiva entre 2001 y 2015, con énfasis en el último año que se agrega a esta serie. Se muestra además la evolución y tendencias de la inversión y de otras variables.

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

I. Dimensión de la Inversión Pública. Muestra la evolución de la Inversión Pública en relación a la Inversión Total y al Producto Interno Bruto (PIB).

II. Composición Inversión Pública. Desglosa el análisis de la Inversión Pública en sus cuatro componentes:

Inversión Sectorial. Muestra la inversión ejecutada por los ministerios.

Inversión Regional. Muestra las regiones con mayor y menor inversión de decisión regional ejecutada (agregada y per cápita).

Inversión Municipal. Muestra la evolución de la inversión de los Municipios, con recursos propios, según la región a la que pertenecen.

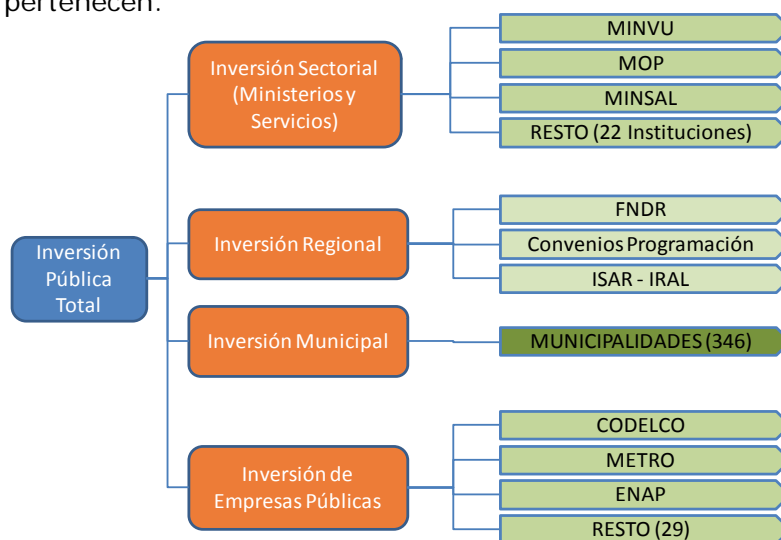
Inversión de Empresas Públicas. Muestra la evolución de la inversión ejecutada por las principales empresas públicas del país.

La figura muestra la composición de la Inversión Pública en los cuatro componentes descritos y de éstos, según las instituciones que se consideran en su estimación.

III. Inversión por regiones. Refleja la inversión pública según la región en que se ejecutó, independiente de su fuente de financiamiento.

IV. Inversión Pública no evaluada por el Ministerio de Desarrollo Social. Esta sección identifica la Inversión que no es evaluada por este Ministerio.

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



I. DIMENSIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

LA INVERSIÓN PÚBLICA SE HA MÁS QUE DUPLICADO ENTRE 2001 Y 2015.

La Inversión Pública en 2015 fue la más alta (en términos reales) de los últimos 15 años. Su crecimiento real en 2015 con respecto a 2001 fue de 134,6% y en relación a 2014 registró un crecimiento de 15,6%.

La inversión que realizó el sector público en el año 2015 se acercó a representar la cuarta parte de la Inversión Total de la economía (24,0%)¹, aproximándose a los 13 mil millones de dólares (en moneda de 2015), liderada por la inversión sectorial.

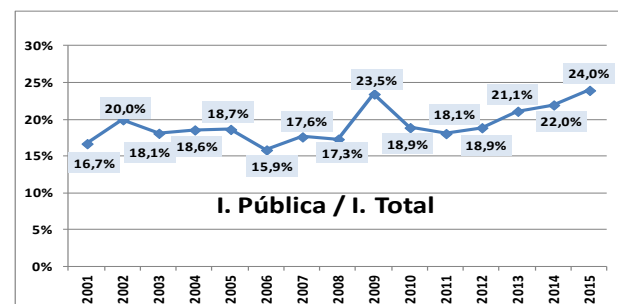
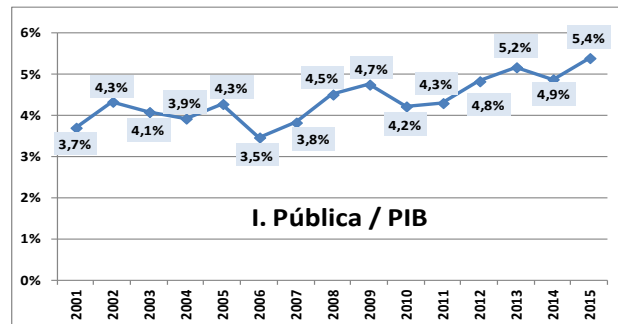
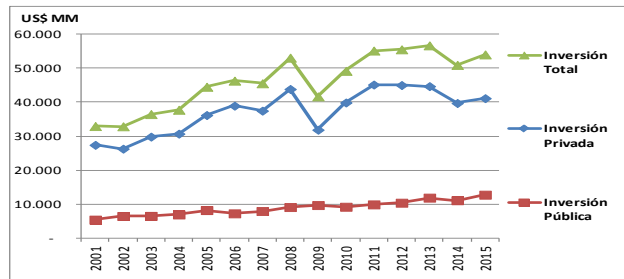
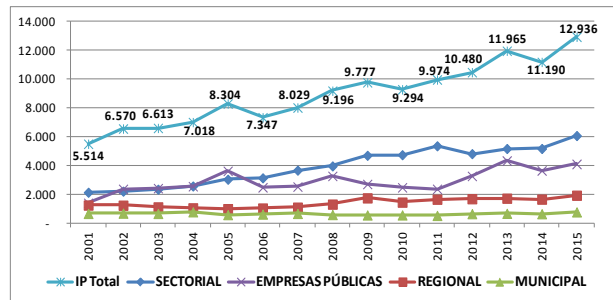
La Inversión Pública en relación al PIB representa la fracción de producto que destina el sector público a inversión. Ésta fue de 5,4% en 2015, máximo nivel de los últimos 15 años.

Revisando la evolución de las variables en este periodo de 15 años, la Inversión Privada y Total disminuyeron en 2009, producto de la crisis financiera internacional, en tanto que la Inversión Pública se incrementó en dicho año, en el marco de una política anti cíclica.²

La relación entre Inversión Pública e Inversión Total ha oscilado en torno al 20%, alcanzando en 2015 el mayor nivel, seguido de 2009. Esto se explicaría por la caída de la Inversión privada y el incremento de la Inversión Pública (2009) y el crecimiento mucho mayor de ésta (15,6%) en relación a la privada (3,6%), en 2015.

Los siguientes valores permiten dimensionar la importancia de la Inversión Pública en la economía, en 2015. Monto total: US\$12.936 Millones; porcentaje del PIB: 5,4%; porcentaje de la Inversión real total: 24,0%.

Figura 1. Inversión Pública, Inversión Total, Inversión Privada y PIB
(En millones de US\$. de 2015 y en %)



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

¹ Sin incluir la inversión financiera.

² La Inversión Total es extraída de las Cuentas Nacionales del Banco Central y representa la suma de la Formación Bruta de Capital Fijo más la Variación en Existencias. La Inversión Privada es determinada por la diferencia entre Inversión Total e Inversión Pública.

II. COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 2001-2015

LA INVERSIÓN DE LOS MINISTERIOS ES LA MÁS RELEVANTE DENTRO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA.

En el 2015, la Inversión Sectorial (efectuada por Ministerios) representa cerca de la mitad de la Inversión Pública total (47%), valor que se acerca a los US\$ 6 mil millones. Un valor importante también es el que invirtieron ese año las Empresas Públicas (32%), superando los US\$ 4 mil millones.

Observando la tendencia en el periodo (2001-2015), se aprecia que la Inversión de las Empresas Públicas que había crecido fuertemente desde 2011, tuvo una importante caída en 2014, de la cual se estaría recuperando. En 2011 era casi la mitad de la Inversión Sectorial y en 2015 fue dos terceras partes de ésta.

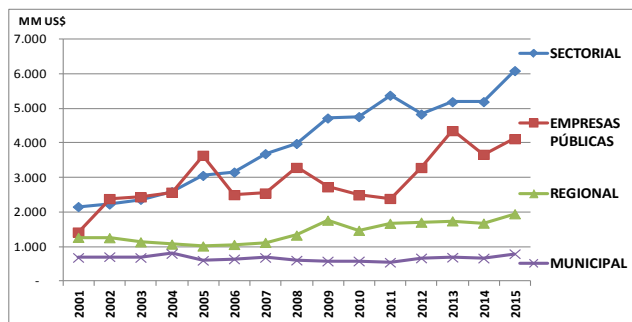
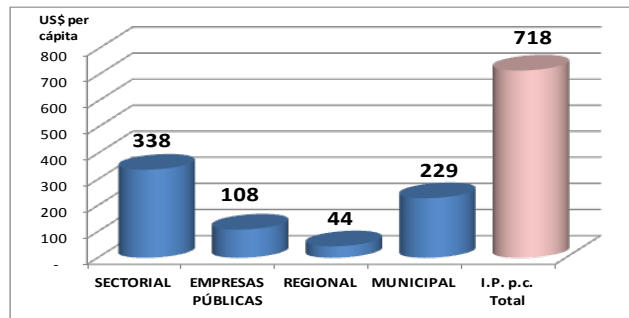
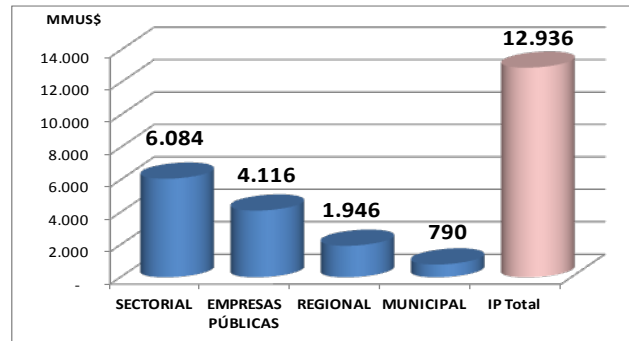
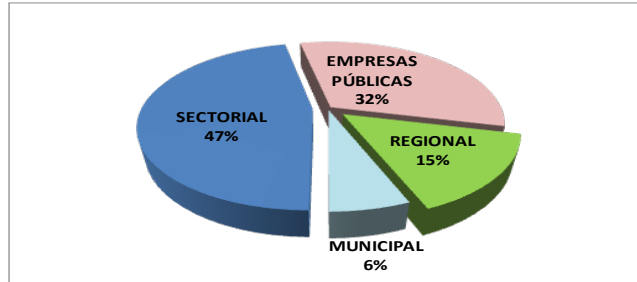
Comparando la trayectoria de los cuatro componentes de la Inversión Pública, se observa que la Inversión de Empresas Públicas es relativamente más volátil que aquellas de las demás instituciones públicas. Esto se debe a su mayor vinculación con los mercados, los ciclos productivos y, en algunos casos, los precios internacionales.

La Inversión Regional y Municipal, en conjunto, representan la quinta parte del total de la Inversión Pública el (21,3%) y si bien no han variado sustancialmente en el tiempo, se puede apreciar una tendencia a que su importancia relativa sea cada vez menor, por ejemplo en 2001 era 35%. El descenso importante se registró a partir de 2005. Antes de ese año estaban en torno a 25%-30% y a partir de ese año bordean el 20%-22%. La reducción ha sido proporcionalmente más drástica en el caso municipal que en el regional. Visualmente estos cambios son poco perceptibles, debido a la escala del eje.

A nivel per cápita, la Inversión Pública total en 2015 alcanzó a US\$ 718.

Figura 2. Estructura 2015 y Evolución 2001-2015 de la Inversión Pública, por componente

(En %, en millones de US\$. 2015 y en US\$ 2015 (Per cápita)



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

III. INVERSIÓN DE MINISTERIOS Y EMPRESAS PÚBLICAS 2001-2015

LA MAYOR PARTE DE LA INVERSIÓN SECTORIAL ES EJECUTADA POR SOLO DOS MINISTERIOS.

La Inversión Pública Sectorial está altamente concentrada. Entre el MOP y el MINVU ejecutan entre el 75% y 90% de este tipo de inversión. En los últimos años se aprecia un incremento de la inversión en los sectores de salud y educación, el cual se explica por el perfeccionamiento en la captura de información, más que por el desempeño sectorial. En todo caso, su inversión conjunta representó en 2015 el 21,8% del total de este componente (sectorial), alcanzando los US\$. 1.325 millones.

La inversión sectorial se está expandiendo de manera continua, reflejando la tendencia de largo plazo (periodo analizado), de esta variable.

LA MAYOR PARTE DE LA INVERSIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS ES EJECUTADA POR CODELCO

La Inversión de las empresas públicas está altamente concentrada. En los últimos años, una sola empresa (CODELCO) representa alrededor de tres cuartas partes de este tipo de inversión. Si se consideran además a otras tres empresas (METRO, ENAP y EFE) entonces representan más del 95% del total de la Inversión de todas las empresas públicas chilenas (98% en 2015).

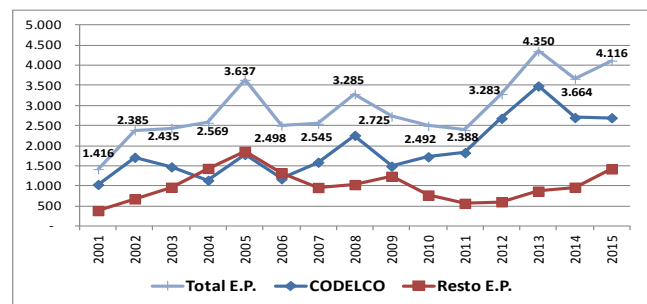
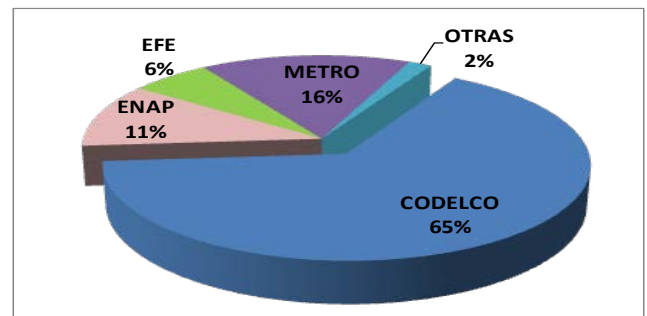
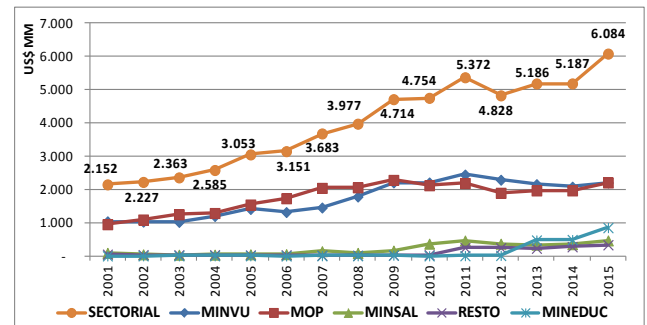
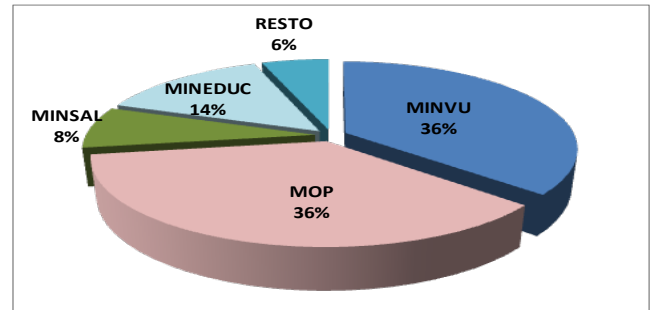
En 2015 la Inversión de las empresas públicas ha alcanzado su segundo mayor nivel (durante estos últimos 15 años), luego de la disminución registrada en 2014, superando los 4 mil millones en dólares de 2015. Su nivel y su comportamiento están vinculados al desempeño de CODELCO, aunque este año la inversión de CODELCO disminuyó y la del conjunto creció.

Por otra parte, es notoria la alta volatilidad de este tipo de inversión; así por ejemplo, la inversión de Metro presenta fuertes incrementos en los años en que hay construcción de nuevas líneas o ampliación de las existentes (2005 y 2008). A partir de 2012 la inversión del Metro nuevamente aumenta, como producto del inicio de las obras de las líneas 3 y 6.

En términos generales, la mayor volatilidad de la inversión de empresas públicas, en comparación al resto, es que influyen políticas y variables sectoriales estratégicas (precios, mercados, variables macroeconómicas, tecnología, etc.).

Figura 3. Composición 2015 y Evolución de la Inversión Pública Sectorial y de la Inversión de Empresas Públicas 2001-2015

(En % y en millones de US\$. 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del MDS y DIPRES.

IV. INVERSIÓN REGIONAL Y MUNICIPAL

LA INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL SE MANTIENE EN TORNO A LOS 2 MIL MILLONES

Entre 2001 y 2015, la Inversión Regional aumentó sustancialmente (54%). El último año se registró el valor más alto para este tipo de inversión, superando 4 años de estancamiento, que siguieron a la caída que se registró en 2010 luego de alcanzar el que fuera, hasta ese entonces, el valor más alto (segundo de todo el periodo).

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) concentra la inversión de decisión regional (75%). A inicios de la década pasada ejecutaba aproximadamente dos quintas parte de dicho tipo de inversión (41%). Esto se debe a que la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y la Inversión Regional Asignación Local (IRAL) eran importantes y han ido disminuyendo con el paso del tiempo. Desde 2005 el ISAR prácticamente ha desaparecido y el IRAL se mantiene estable en un nivel muy bajo.

En 2015, los únicos Convenios de Programación (CP) vigentes son los que efectúan MOP y MINSAL, que juntos representan el 22% de la inversión regional.

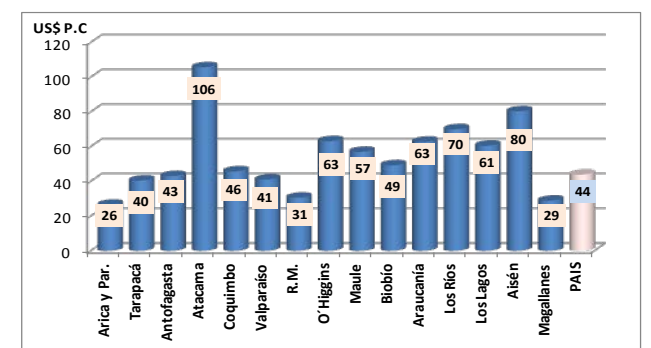
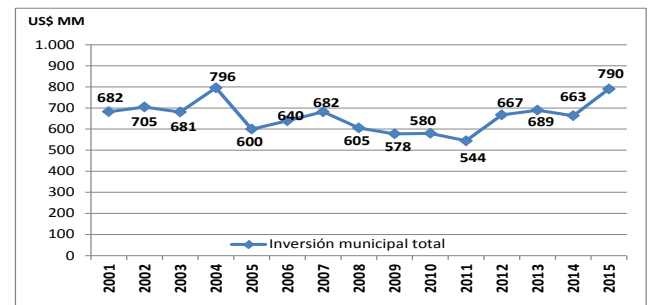
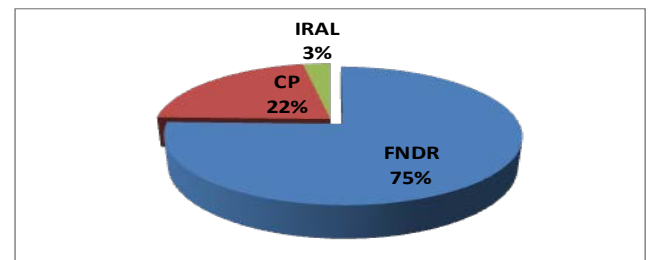
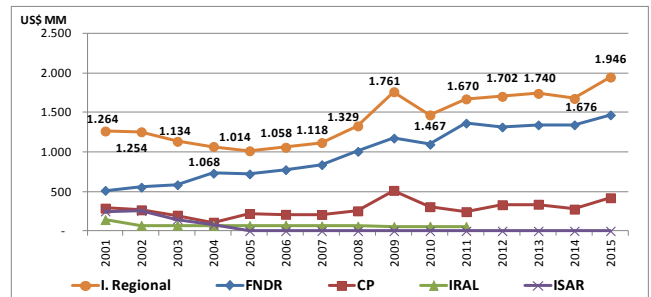
LA INVERSIÓN MUNICIPAL SE HA INCREMENTADO

La Inversión Municipal se caracteriza por su volatilidad. Más que una tendencia sostenible de largo plazo, se observan años en que sube o baja aceleradamente, por ejemplo de 2004 a 2005 cayó en 25%, al año siguiente subió 7% y entre 2011 y 2012 registró un alza de 23%. En los últimos años se observa que luego de una caída relativamente persistente (2007 y 2011), se está alcanzando una senda de crecimiento, el cual fue de 19% en 2015, lo que permitió alcanzar los US\$790 millones.

Agregando la inversión 2015 de todos los municipios, en cada una de sus regiones correspondientes y dividiéndolas entre el número de sus habitantes (inversión municipal per cápita (IM p.c.)), se obtiene una distribución en la que destaca lo siguiente:

- La IM p.c. de Atacama está muy por encima del resto de las regiones
- Los municipios de la RM registran uno de los menores IM p.c. del país
- 6 Regiones están bajo el promedio nacional
- 6 regiones tienen una IM p.c. relativamente similar, entre (US\$. 45-65)

Figura 4. Inversión Pública Regional y Municipal
(En millones de US\$. 2015 y en %) (per cápita en US\$. 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de MDS.

V. INVERSIÓN PÚBLICA POR REGIONES

LAS REGIONES QUE MAYOR INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTAN, TIENEN MENOR INVERSIÓN PÚBLICA PER CÁPITA

El presente análisis considera la Inversión Sectorial, Regional y Municipal. La Inversión de las Empresas Públicas no se encuentra regionalizada y, por tanto, no está incluida.

La Inversión Pública a nivel agregado tiende a concentrarse en las regiones con mayor población. Esto se debe a que sus proyectos suelen tener mayor envergadura. Así, la Inversión Pública en la Región Metropolitana (RM) y en el Biobío es más alta que en el resto de las regiones, siendo Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén y Magallanes las regiones que menos inversión ejecutaron en el año 2015.

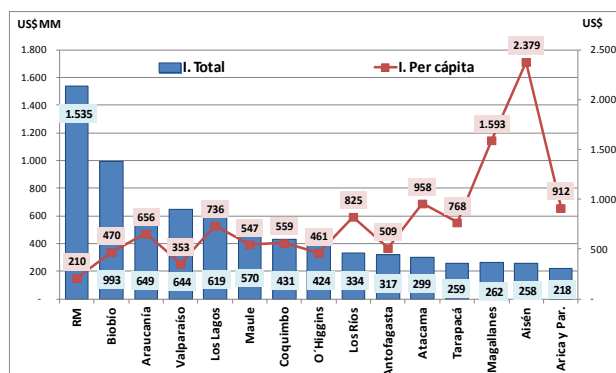
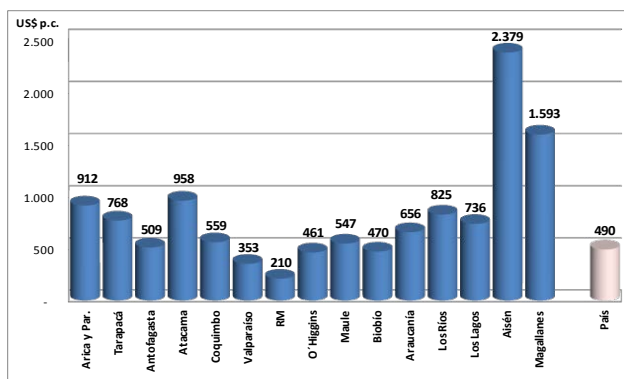
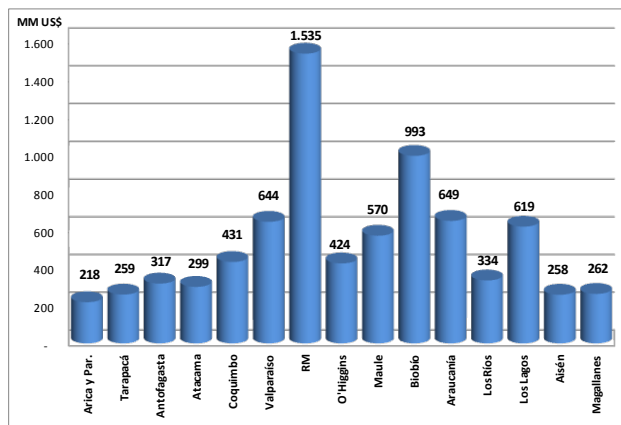
La distribución de la Inversión Pública per cápita entre las regiones del país refleja, por el contrario, una concentración en las regiones de los dos extremos del país, fundamentalmente en el sur; en tanto que la RM, se ubica muy por debajo del promedio país, siendo la región de menor Inversión Pública por cada uno de sus habitantes.

En general, hay una relación inversa, como lo muestra el último gráfico. Mientras menor es la Inversión Pública Total que reciben las regiones; mayor tiende a ser la inversión pública per cápita que obtienen. Así por ejemplo, la RM es la que mayor Inversión Pública ejecuta, en términos agregados, pero es la que menor inversión per cápita obtiene.

Las diferencias en magnitud son significativas. Por ejemplo, la inversión per cápita de la RM es sólo la décima parte de la que corresponde a Aysén; en cambio, en términos agregados aquella de la RM es 6 veces mayor que la de Aysén.

Otro dato relevante es que, en promedio (total país, sin contar empresas públicas), se invierten US\$. 490 por persona, un 16% más que el año pasado.

Figura 5. Inversión Pública 2015 (total y per cápita), por regiones (Total: En millones de US\$. 2015). (Per cápita: En US\$. de 2015)



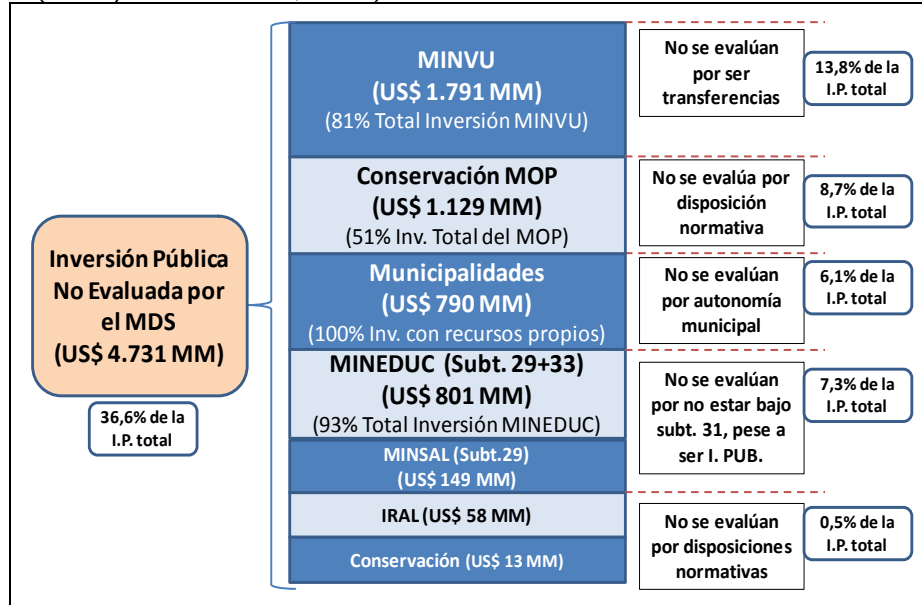
Fuente: Elaboración propia con datos de MDS.

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

Una parte de la Inversión Pública no es evaluada por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Esto se debe a que:

- Se canalizan vía transferencias a privados (subsidios de vivienda otorgados por el MINVU)
- 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 31 (inversión real), tal es el caso de inversiones en salud (equipamiento hospitalario) y educación (Programa de Infraestructura Educacional).

Figura 6. Inversión Pública no evaluada por el MDS
(En % y millones de US\$. 2015)



Fuente: Elaboración propia.

en forma conjunta con la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), sobre las bondades técnico económicas de sus IDI. La evaluación es privada y antes de impuestos y socioeconómica para proyectos especiales.

La figura sintetiza los principales componentes de la Inversión Pública que no son evaluados por el MDS, con datos del año 2015. El monto total corresponde a un 36,6% del total de la Inversión Pública.

El concepto utilizado para catalogar una inversión como evaluada por el MDS es amplio. No se limita sólo a la emisión de un RATE³; sino que incluye también cualquier otra forma en la que este Ministerio puede pronunciarse acerca de una Iniciativa de Inversión (IDI). Tal es el caso, por ejemplo, de las inversiones realizadas por CODELCO y ENAMI, en las que el MDS se pronuncia,

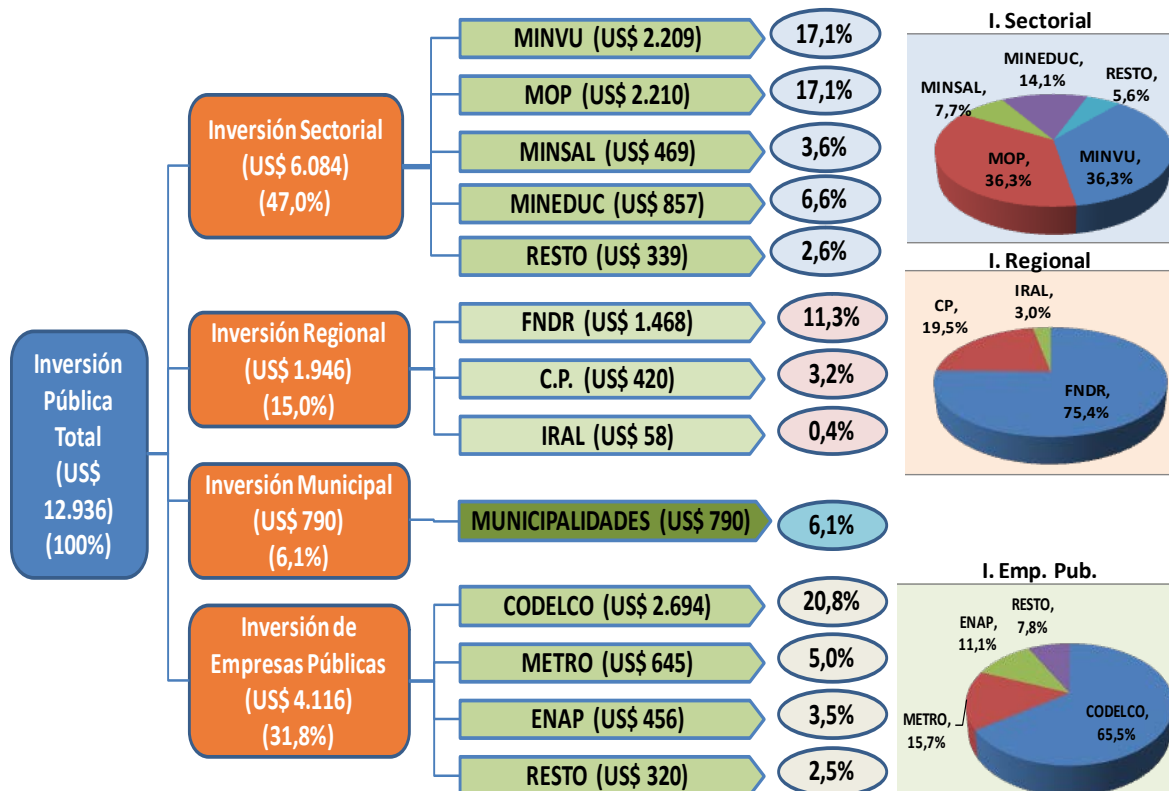
³ Resultado del Análisis Técnico Económico.

SINOPSIS

1. La Inversión Pública Total representó, en 2015, el 24% de la Inversión Total del país y el 5,4% del PIB.
2. La Inversión Pública se incrementó en 135% (en términos reales) entre 2001 y 2015.
3. Existe una alta concentración de la Inversión Pública en pocos ejecutores. CODELCO, MINVU y MOP ejecutaron el 55% del total y un 11,4% fueron ejecutados con recursos provenientes del FNDR.
4. Las Regiones en que mayor Inversión Pública se ejecuta, en

términos agregados, tienden a ser las que registran menor Inversión Pública per cápita. Las diferencias entre dos Regiones, en ambos casos, llagan a ser de hasta 10 veces.

5. Aproximadamente, un tercio de la Inversión Pública en el 2015 no fue evaluada por el MDS. Fundamentalmente se trata de la Inversión que realiza el MINVU a través de subsidios de vivienda, de la inversión en conservación que realiza el MOP, de la inversión que se realiza en infraestructura escolar, de la inversión municipal realizada con recursos propios de las municipalidades y del equipamiento en salud.



ANEXO. DEFINICIONES

La Inversión Pública estimada en este trabajo está compuesta por los siguientes elementos:

Inversión Sectorial. Es la inversión ejecutada por ministerios y servicios públicos. Corresponde a aquella inversión registrada por la Serie de Inversión Pública Regionalizada 2015. La fuente de la información son las propias instituciones, en el caso del: MOP, MINVU, MINSAL y MINEDUC;⁴ y la DIPRES en el caso del resto de las instituciones.

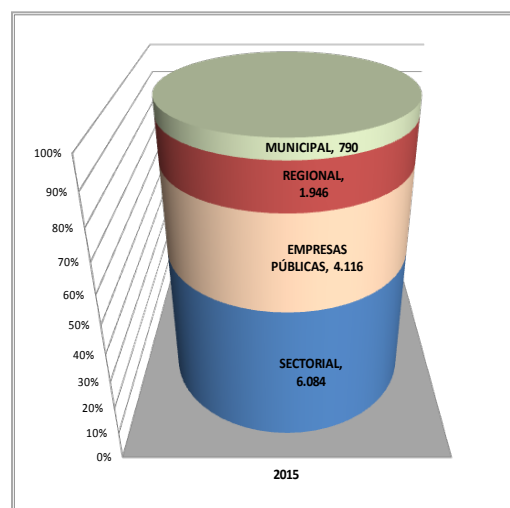
Inversión Regional. Es aquella inversión ejecutada por instituciones de carácter territorial (Gobiernos Regionales y Gobernaciones) o por Ministerios o Servicios Públicos con presencia en regiones, siempre que la fuente de financiamiento sea de carácter regional. La Inversión Pública Regional considerada en este documento, corresponde a aquella registrada por la Serie Regionalizada que comprende la Inversión Regional de Asignación Local, Convenios de Programación y FNDR.

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 CPSP).

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. Abarca más de 30 Empresas Públicas. La fuente de información es DIPRES.

⁴ 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 estas 4 entidades.

Figura 7. Componentes de la Inversión Pública 2015



Elaboración propia