



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

# Ensayo y error: análisis presupuestario del primer período de gobernadores regionales electos



## TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 20 / N° 185 / Junio 2025  
ISSN 0718-9745

# Ensayo y error: análisis presupuestario del primer período de gobernadores regionales electos

**IGNACIO CÁCERES**

Centro de Políticas Públicas UC

**IGNACIO IRARRÁZAVAL**

Centro de Políticas Públicas UC

**CLEMENTE LARRAÍN**

Profesor Adjunto

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

**JORGE RODRÍGUEZ<sup>1</sup>**

Investigador Asociado

Centro de Políticas Públicas UC

<sup>1</sup> Se agradecen los comentarios a título personal de Samuel Garrido, Christian García y Luis Riquelme. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores.

## 1. Contexto y antecedentes

El 2018 comenzó en Chile un nuevo proceso de descentralización regional, con la promulgación de las leyes N° 21.073 (que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales) y N° 21.074 (que fortalece la regionalización del país). Con ello, se habilitó la primera elección de las autoridades de los gobiernos regionales (GORE), un mecanismo que transfirió diversas competencias desde el nivel central al regional, junto con otros aspectos relacionados con la planificación y administración de las regiones<sup>2</sup>. Luego de un aplazamiento por la pandemia, en noviembre de 2020 se llevaron a cabo las primarias legales para gobernadores; en mayo de 2021, las primeras elecciones generales; y, un mes después, las correspondientes segundas vueltas en las regiones donde se requirió. De esta forma, el 14 de julio de 2021 asumieron –por primera vez en la historia del país– los gobernadores regionales electos.

Este proceso ha sido analizado por distintos sectores políticos, además de la academia y otras organizaciones sociales y regionales<sup>3</sup>, planteando interrogantes e identificando desafíos, tanto por su diseño institucional como por desatender otras dimensiones de la descentralización. A raíz de este debate, en 2019 surgió una Mesa Técnica de Descentralización, cuyas recomendaciones se incorporaron parcialmente en la Ley N° 21.396, que se promulgó en diciembre de 2021 e introdujo modificaciones para mejorar la implementación del procedimiento. Por otra parte, los dos procesos constituyentes desarrollados en Chile entre 2021 y 2023 también propusieron modificaciones sustantivas a la estructura del Estado, a las atribuciones de los GORE y de las municipalidades, lo que da cuenta del debate que existe en esta materia<sup>4</sup>. Una dimensión relevante de esta discusión ha sido la descentralización fiscal. Esta ha sido analizada en detalle en los libros *Desarrollo territorial colaborativo*, editado por von Baer y Bravo (2019), y *Más allá de Santiago: descentralización fiscal en Chile*, publicado por el Centro de Políticas Públicas UC y el Centro de Estudios Públicos (Aninat et al., 2020a). En este contexto, en 2021 el gobierno ingresó un proyecto de ley para “fortalecer

la descentralización financiera” (boletín N° 13.815-05), cuya tramitación nunca superó la discusión particular de la Comisión de Hacienda del Senado. La actual administración, en abril de 2023, ingresó un nuevo proyecto de ley llamado *Regiones Más Fuertes* (boletín N° 15.921-05)<sup>5</sup>, que a la fecha de publicación de este documento sigue en primer trámite constitucional dentro de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. Además, en mayo de 2024, el gobierno convocó un Consejo Asesor de la Política de Descentralización, que en enero de 2025 entregó una serie de propuestas fiscales para fortalecer el proceso de descentralización.

Todo lo anterior da cuenta de que el tema de la descentralización fiscal ha estado presente en la agenda pública, pero que no ha logrado el consenso necesario para llevar adelante cambios estructurales. Sin desmedro de eso, sí ha habido innovaciones en materia de gestión presupuestaria de los GORE, con avances y retrocesos, implementadas a través de la Ley de Presupuestos (LdP) de cada año.

En enero de 2025 finalizó el primer periodo de los gobernadores regionales electos, lo que permite realizar una evaluación del ciclo completo. Con independencia de las discusiones legislativas pendientes, los primeros GORE con autonomía política debieron navegar por la institucionalidad presupuestaria vigente, dejando en evidencia una serie de desafíos aún pendientes. Además, estos últimos cuatro años no han estado exentos de controversias ligadas a temas presupuestarios y del correcto uso de los recursos, originadas principalmente a partir del llamado Caso Convenios, vinculado a las transferencias de los GORE a organismos privados, a lo que se suman diversas disputas con la Dirección de Presupuestos (Dipres) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) a raíz de las normas presupuestarias que se les aplican.

El objetivo de este documento es describir las principales tendencias de las finanzas regionales durante los últimos cuatro años (2021 a 2024), con un foco particular en el posible efecto de las modificaciones normativas en las dinámicas y características del gasto. A partir de

2 Por ejemplo, se fortaleció el rol planificador de los GORE, se regularon los convenios de programación -haciéndolos vinculantes- y se crearon administrativamente las áreas metropolitanas, entre otras modificaciones.

3 Para más detalles de este proceso, ver, entre otros, Irarrázaval y Rodríguez (2018), von Baer y Bravo (2019), Ferreiro, Arís y Pinto (2019), Orellana y Orrego (2020).

4 Al respecto, se puede revisar Correa y Rodríguez (2020), Larraín (2022) y Centro de Estudios Universitarios sobre Descentralización Financiera y Fiscal (2022).

5 Respecto a los aspectos del proyecto relacionados con la sostenibilidad fiscal, se recomienda revisar los comentarios del Consejo Fiscal Autónomo (2023).

esto, se formulan propuestas para mejorar las atribuciones, obligaciones y capacidades de los GORE, buscando un mejor equilibrio entre una administración de los recursos más cercana a los requerimientos de cada territorio, la responsabilidad fiscal y la probidad administrativa<sup>6</sup>. Esto con el fin de ser un insumo relevante para las reformas legales y administrativas en materia fiscal, en curso y futuras.

Para ello, en el segundo capítulo de este documento se presenta una descripción del marco financiero vigente de los GORE, que es un aspecto crítico para entender los posibles efectos de esta normativa en su estructura presupuestaria. Luego, en el tercer capítulo se describe la trayectoria presupuestaria macro de las regiones durante la última década. En el cuarto capítulo, por su parte, se describe y analiza en detalle lo ocurrido con los presupuestos de los GORE durante el periodo 2021-2024 –en el plano normativo–, la estructura del gasto y la ejecución presupuestaria. Finalmente, en el quinto capítulo se presentan reflexiones y propuestas a partir de los análisis previos.

## 2. Marco financiero de los gobiernos regionales

La Ley N° 19.175 de Gobierno y Administración Regional, en consonancia con la Constitución Política de la República, establece que los GORE están sujetos a las normas de administración financiera del Estado, por lo que su financiamiento se rige por la LdP y es supervisado por la Dipres. Esto tiene un motivo histórico, ya que previo al proceso de descentralización en curso, los GORE funcionaron presupuestariamente como un servicio público cualquiera, dado que sus autoridades (los intendentes) eran nombrados por el presidente de la República. Esta situación difiere de las municipalidades, que están definidas en la Constitución como corporaciones autónomas de derecho público y cuentan con autonomía para la administración de sus finanzas.

Con la elección de los gobernadores regionales se mantuvo este marco financiero general, ya que las modificaciones a la Constitución no les reconocieron autonomía financiera. Sin embargo, la Dipres introdujo algunas modificaciones tanto en las LdP de cada año, como en la gestión presupuestaria, cuestión que se describe posteriormente. Para una mejor comprensión de este marco financiero se presenta, a continuación, el ciclo presupuestario de los

GORE, su estructura general y los tipos de ingresos y gastos con que cuenta cada uno de ellos en la actualidad.

### 2.1 Ciclo presupuestario

El proceso de elaboración del presupuesto de los GORE tiene dos ámbitos: (i) el ciclo común que presentan todas las instituciones del gobierno central y (ii) la elaboración de instrumentos específicos para las regiones: el Anteproyecto Regional de Inversión (ARI) y el Programa Público de Inversión Regional (Propir). En la Tabla 1 se presenta un esquema del proceso presupuestario de los GORE separado por estos dos ámbitos.

El ciclo comienza en enero del año anterior, cuando la Dipres y Subdere presentan un instructivo para que en los siguientes meses se elabore el ARI. Este instrumento registra todos los proyectos, estudios y programas que se realizarán en una región durante el siguiente año presupuestario, junto con sus costos correspondientes. De esta forma, considera lo que deberá realizarse tanto por el GORE, como por el gobierno central a través de los ministerios y servicios públicos en las regiones respectivas. Durante junio el ARI es revisado y sancionado por los consejos regionales (CORE), y en julio comienza un periodo de resolución de diferencias entre el GORE, la Dipres y los diferentes ministerios y servicios públicos que funcionan en la región a partir del ARI, el que continúa hasta noviembre.

En paralelo, a finales de abril la Dipres envía a los CORE el Marco Comunicado<sup>7</sup> y las instrucciones de formulación presupuestaria, que indican los límites y lineamientos de la elaboración presupuestaria para todos los ministerios y servicios públicos. A partir de ello, los GORE –así como todos los ministerios– elaboran una versión preliminar de presupuestos y modificaciones de glosas que envían a la Dipres a finales de junio. Luego, durante agosto se realiza la discusión interna en el Ministerio de Hacienda, en donde se hace el análisis global e institucional, junto con la presentación de los informes sectoriales en las comisiones técnicas integradas por la Dipres y representantes de los ministerios y otros servicios públicos.

Con estos antecedentes, el gobierno central elabora el proyecto de LdP, que se ingresa a finales de septiembre al Congreso. Durante octubre y noviembre este se discute y aprueba en el parlamento, para que finalmente se promulgue en diciembre. Desde 2022, la LdP considera

<sup>6</sup> Abuauad y Maiz (2025) recientemente realizaron un ejercicio similar, pero enfocado en el Gobierno Regional de Valparaíso.

<sup>7</sup> El Marco Comunicado es un informe que la Dipres entrega a los organismos públicos, detallando el presupuesto asignado para un periodo específico, junto con indicaciones sobre cómo ese presupuesto se debe ejecutar. Para mayores detalles del ciclo presupuestario general, ver: <https://tipg.link/e20m>.

solo los montos globales que recibirá cada GORE. Mientras tanto, en estos meses ellos elaboran formalmente su presupuesto para el año siguiente, dentro del marco de recursos que establece la LdP, el cual es aprobado en noviembre por el CORE.

De esta forma, a comienzos del año efectivo y con la LdP promulgada, cada uno de los GORE formula y presenta

el presupuesto del año a los CORE, para discutir y aprobar su distribución por marcos e ítems presupuestarios, junto con la apertura de los gastos de funcionamiento e inversión. Finalmente, el GORE elabora durante el primer trimestre del año el Propir, que contiene el detalle de los proyectos de inversión que se efectuarán en la región tanto por ellos mismos como por parte del gobierno central.

Tabla 1. Ciclo presupuestario de los GORE

Meses	Etapas específicas para los GORE	Ciclo común a ministerios y servicios
Enero	• Dipres publica instructivos para elaboración del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI)	
Febrero a mayo	• Elaboración del ARI. • Los GORE, Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis) y otros servicios públicos registran sus proyectos y programas en la región • Municipios contestan un formulario con sus prioridades	• Envío de Marco Comunicado e instrucciones • Habilitación de plataforma web Dipres para que los GORE ingresen sus peticiones presupuestarias
Junio	• Envío, revisión y votación del ARI por parte de los consejos regionales (CORE)	• Formulación por parte de los GORE de los proyectos de presupuesto general para el siguiente año
Julio	• Los GORE ingresan sus discrepancias respecto al ARI aprobado • Dipres le informa a los GORE el Marco de la LdP del siguiente año	
Agosto y septiembre	• Resolución de discrepancias administrativas del ARI entre la Dipres, los GORE, Seremis y otros servicios públicos	• Discusión en comisiones técnicas sectoriales y posterior elaboración de la LdP por parte de Dipres • Ingreso del proyecto de ley al Congreso
Octubre y noviembre	• Resolución de discrepancias de fondo del ARI entre la Dipres, los GORE, ministerios y servicios públicos regionales	• Discusión del proyecto de LdP en el Congreso
Diciembre		• Promulgación y publicación de la LdP
Enero	• Nueva elaboración y votación del presupuesto por parte de los GORE y CORE • Dipres publica instructivo para elaboración del Propir	
Febrero y marzo	• Elaboración del Propir por parte de los GORE	

Fuente: elaboración propia.

## 2.2 Estructura presupuestaria

El presupuesto de cada GORE se divide a lo menos en dos componentes, que históricamente representaron dos programas de la LdP:

- Gastos de funcionamiento. Su objetivo es financiar personal, bienes y servicios para su administración.
- Inversión pública. Su objetivo original era financiar mayormente la inversión pública en la región, pero actualmente también comprende estudios, programas y transferencias.

Durante el transcurso del año, al presupuesto inicial de estos programas, se suman las provisiones, que corresponden a recursos que se presupuestan dentro de la Subdere y que luego se transfieren a los GORE de acuerdo con diferentes criterios del gobierno central (entre ellos, la velocidad de ejecución de cada uno). Previo a la elección de los gobernadores regionales, las provisiones representaban una fracción relevante respecto al total del presupuesto de inversión —cerca del 30%—, pero con la

implementación de las leyes de descentralización de 2018 comenzaron a reducirse, hasta representar alrededor del 8% en los últimos años. Esta disminución de su peso relativo permitió evitar conflictos políticos con las autoridades regionales electas, debido a algunos componentes discrecionales en la asignación de estas provisiones. A la vez, las diez provisiones específicas que existían en 2021, desde el año 2022 se agruparon en solo dos: una equivalente al 10% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y otra llamada Fondo de Apoyo a la Contingencia Regional, utilizada para emergencias y catástrofes naturales.

## 2.3 Tipos de ingresos para inversión y programas

Los GORE cuentan con múltiples fuentes de ingresos. Sus gastos de funcionamiento se financian íntegramente con aportes fiscales, pero para la inversión pública cuentan con una serie de ingresos propios y fondos normados por diversos decretos y leyes especiales<sup>8</sup>. En la Tabla 2 se presenta una descripción de cada uno de ellos, con su marco legal, objetivos y restricción de usos.

Tabla 2. Tipos de ingresos para inversión y programas

Nombre	Marco legal vigente	Descripción	Restricción de usos	Proporción ingresos 2025
Fondo de Desarrollo Regional (FNDR)	Ley N° 19.175 y Decreto N° 132 del Ministerio del Interior de 2007	Programa de inversiones públicas de infraestructura social y económica, con el objetivo de promover un desarrollo territorial armónico y equitativo	De acuerdo a glosas generales de la LdP	42,6%
Fondo de Apoyo al Transporte Público y la Conectividad Regional	Ley N° 21.692	Fondo espejo equivalente a una parte del subsidio a RED, con el objetivo de mejorar el transporte y conectividad de las regiones	50% a subsidios de operación de buses y renovación de flota (subtítulo 24), y 50% para infraestructura habilitante para la movilidad (subtítulo 31)	18,9%
Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo (FRPD)	Ley N° 21.591 sobre Royalty a la Minería	Fondos derivados del pago del royalty a la minería	Proyectos, planes y programas que tengan por objeto el fomento de actividades productivas, desarrollo regional y la promoción de la investigación científica y tecnológica	12,7%
Fondo de Equidad Interregional	LdP de cada año	Fondo fiscal para compensar a las regiones de menores ingresos y mayores brechas de desarrollo	De acuerdo a glosas generales de la LdP	10,6%
Patentes mineras	Ley N° 19.143	Traspaso del 50% de la recaudación por patentes mineras	De acuerdo a glosas generales de la LdP	3,6%

<sup>8</sup> Para revisar la historia de los ingresos de los GORE, ver Larraín y Correa (2021).

Contribución al desarrollo regional	Ley N° 21.210 de Modernización Tributaria	Impuesto del 1% del valor de adquisición de todos los bienes físicos del activo inmovilizado en la parte que excede a la suma de diez millones de dólares a los proyectos de inversión que se sometan al sistema de impacto ambiental	De acuerdo a glosas generales de la LdP	3,1%
Impuesto a casinos de juego	Ley N° 19.995	Traspaso del 50% de la recaudación por el impuesto a los casinos de juego	De acuerdo a glosas generales de la LdP	2,6%
Fondo de Inversión y Reconversión Regional (FIRR)	Ley N° 20.469 y Decreto N° 746 del Ministerio de Hacienda de 2011	Fondo creado a propósito de una reforma previa al royalty minero, cuyo objetivo era construir obras de desarrollo a través de los GORE y municipios	De acuerdo a glosas generales de la LdP	1,9%
Patentes Código de Aguas	Ley N° 20.017	Traspaso del 65% de la recaudación de patentes por no utilización de los derechos de aprovechamiento y la respectiva recaudación por remates de estos derechos	De acuerdo a glosas generales de la LdP	1,3%
Subsecretaría de la Cultura y las Artes	LdP de cada año	Fondo correspondiente al 1% del presupuesto de inversión para actividades culturales y patrimoniales	Solo transferencias corrientes para actividades culturales y patrimoniales	1%
Venta de inmuebles fiscales	LdP de cada año	Traspaso de los recursos equivalentes al 65% de la venta de inmuebles fiscales que realice el Ministerio de Bienes Nacionales	De acuerdo a glosas generales de la LdP	0,9%
Fondo de Desarrollo de Magallanes (Fondema)	Ley N° 19.275	Fondo equivalente a los derechos de explotación y las brechas del pago a los contratistas en los yacimientos productores de gas y petróleo de ENAP en Magallanes	Proyectos de fomento y desarrollo productivo, en donde un 25% debe ser destinado a la provincia de Tierra del Fuego	0,7%
Patentes acuícolas	Ley N° 18.892	Traspaso del 50% de la recaudación por patentes acuícolas	De acuerdo a glosas generales de la LdP	0,3%
Patentes geotérmicas	Ley N° 19.657	Traspaso del 75% de la recaudación por patentes geotérmicas	De acuerdo a glosas generales de la LdP	0,01%

Fuente: elaboración propia en base al marco legal citado.

Se observa que la mayoría de los ingresos no presentan restricciones en el tipo de gasto a financiar, más allá de las establecidas en las glosas de la LdP y a excepción de algunos fondos con objetivos específicos (transporte, productividad, entre otros). Por otra parte, se observa que los cuatro ingresos de mayor magnitud son el FNDR, el Fondo de Apoyo al Transporte Público y la Conectividad Regional (ex Fondo de Apoyo Regional), el Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo (FRPD) y el Fondo de Equidad Interregional. Los tres primeros presentan la misma fórmula de distribución basada en criterios socioeconómicos y territoriales<sup>9</sup>,

mientras que el último se distribuye para compensar brechas de ingresos y brechas territoriales<sup>10</sup>.

#### 2.4 Tipos de gasto de inversión y programas

Dado que el presupuesto de los GORE se rige por la LdP, su gasto se divide en los clasificadores presupuestarios o subtítulos habituales de dicha ley, cada uno de los cuales involucra operaciones presupuestarias de características homogéneas. En la Tabla 3 se presenta una descripción de los subtítulos de gastos más relevantes para los GORE en inversión pública y programas, incluyendo una identificación del tipo de control al que se someten.

<sup>9</sup> La fórmula de distribución es propia del FNDR y fue homologada por los otros fondos. Está regulada con detalle en el Decreto N° 132 de 2007 del Ministerio del Interior.

<sup>10</sup> La distribución de este fondo se establece en las glosas de la LdP de cada año.

Tabla 3. Clasificadores de gasto GORE para el programa de inversión

Subtítulo	Nombre	Definición	Usos comunes GORE	Control
22	Bienes y servicios de consumo	Adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales, necesarios para el cumplimiento de las funciones	Estudios regionales	Visación de Dipres y Contraloría
24	Transferencias corrientes	Donaciones o transferencias que no representan contraprestación a instituciones públicas o privadas (incluye aportes de carácter institucional y otros para financiar gastos corrientes de instituciones públicas y del sector externo)	En su mayoría son transferencias correspondientes al Concurso de Vinculación con la Comunidad, correspondiente al 8% del FNDR, para subvencionar actividades culturales, sociales y deportivas (también se utilizan para programas GORE y emergencias)	Visación y resolución de la Dipres y Contraloría (desde 2024, los programas ejecutados directamente por los GORE están sujetos a evaluación del MDSF) <sup>11</sup>
29	Adquisición de activos no financieros	Gastos para formación del capital y compra de activos físicos existentes	En su mayoría son transferencias de vehículos a bomberos, carabineros, entre otros (también hay compra de terrenos para proyectos de vivienda de interés público)	Visación Dipres y Contraloría
31	Iniciativas de inversión	Ejecución de estudios básicos, proyectos y programas de inversión	Proyectos de inversión regional	Sistema Nacional de Inversiones (SNI), Visación Dipres y Contraloría
33	Transferencias de capital	Desembolso financiero que no supone la contraprestación de bienes o servicios, destinado a gastos de inversión o formación de capital	Transferencias variadas para programas e instituciones públicas y privadas (bajo 3.000 UTM pueden financiar inversiones a través del Fondo Regional de Iniciativa Local del Gobierno Regional)	Visación Dipres y Contraloría

Fuente: elaboración propia en base a LdP y normativa Dipres.

Al momento de formular el presupuesto, los GORE distribuyen el gasto en cada subtítulo. Sin embargo, durante el año pueden reasignarse entre ellos, con previa autorización de la Dipres.

Los subtítulos 24 y 33 corresponden a transferencias que se pueden realizar a privados y a otras entidades estatales. Las transferencias a otros organismos del Estado son también llamadas consolidables<sup>12</sup>, ya que cuando se

transfieren los recursos a un servicio público, momento en el que quedan ejecutados para el GORE, este último no debe registrar su ingreso en la LdP. De esta forma, se evita que se registre dos veces el gasto público y no es necesario firmar un convenio para el traspaso de recursos.

Por su parte, el subtítulo 31 (iniciativas de inversión) suele ser el clasificador con mayor presupuesto inicial, dado que involucra proyectos de mayor costo e impac-

11 Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF). Los programas ejecutados por municipios, servicios públicos regionales, ministerios o universidades financiadas vía transferencias consolidables de los GORE no presentan este requerimiento obligatorio de evaluación ex ante.

12 De acuerdo al glosario de Presupuesto Abierto, estas transferencias corresponden a movimientos de recursos entre entidades del sector público, donde se reconoce una entidad de origen y otra de destino, las cuales se especifican en la formulación de los presupuestos respectivos y en los distintos niveles del clasificador institucional. Otra característica de esta transacción es que además posee sentido, es decir, se debe configurar a priori si se registra desde el gasto de uno de los programas involucrados o desde el ingreso del otro. Para este caso, se debe habilitar el registro de las transferencias solo desde el gasto. En consecuencia, el programa contraparte debe ver aparecer automáticamente su registro de ingreso. Cada transferencia es tomada en razón por la Contraloría General de la República e informada al Congreso Nacional.

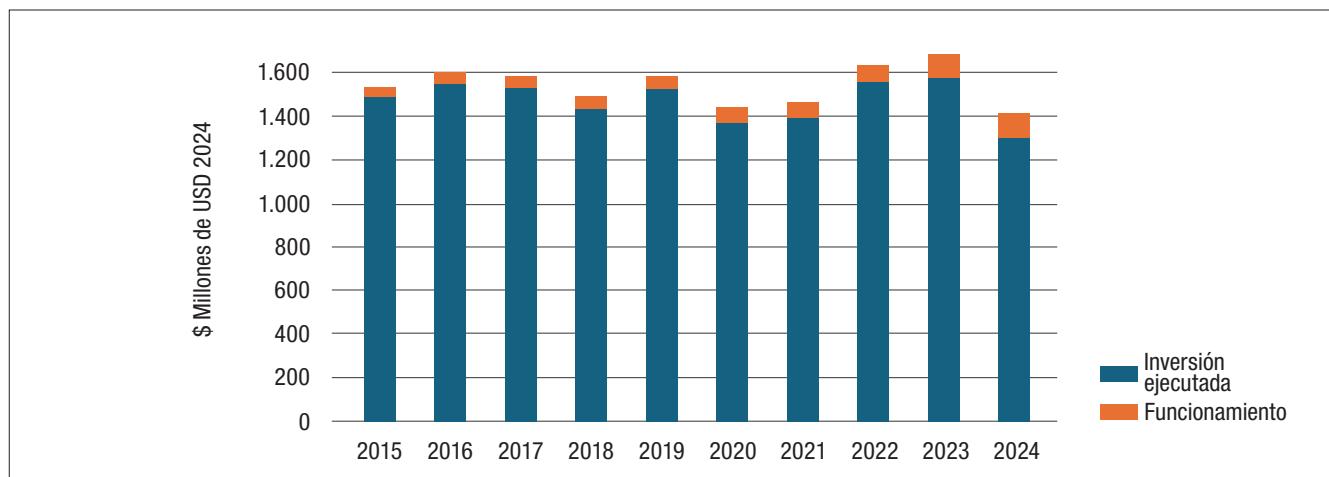
to social cuantificado. Además, la inversión pública ha sido tradicionalmente la principal tarea asignada a los GORE. Dicho eso, este clasificador es el que presenta una mayor exigencia para su planificación, ya que implica la formulación de proyectos de inversión ante el Sistema Nacional de Inversiones (SNI)<sup>13</sup>, además de que estos cuenten con recomendación favorable en su evaluación social de acuerdo con las metodologías existentes. Por este motivo, como se muestra más adelante, durante el año los GORE suelen reasignar presupuesto desde el subtítulo 31 hacia otros que presentan menos requisitos ex ante, con el propósito de aumentar su ejecución presupuestaria.

### 3. Trayectoria financiera de la última década

A continuación, se presenta la magnitud del presupuesto de inversión y funcionamiento —ejecutados en precios constantes de 2024—, donde se observa una leve caída en la pandemia (2020 y 2021), un alza posterior (2022 y 2023) y una caída significativa en 2024.

Como se puede apreciar en la Figura 1, los gastos de funcionamiento de los GORE con relación al total del presupuesto ejecutado es una fracción relativamente menor. Aun así, la proporción de este componente ha crecido sostenidamente durante la última década, desde un 2,5% en 2015 hasta un 8% en 2024.

Figura 1. Gasto ejecutado de los GORE



Para el tipo de cambio se usó el valor promedio del dólar observado reportado por el Banco Central en 2024.

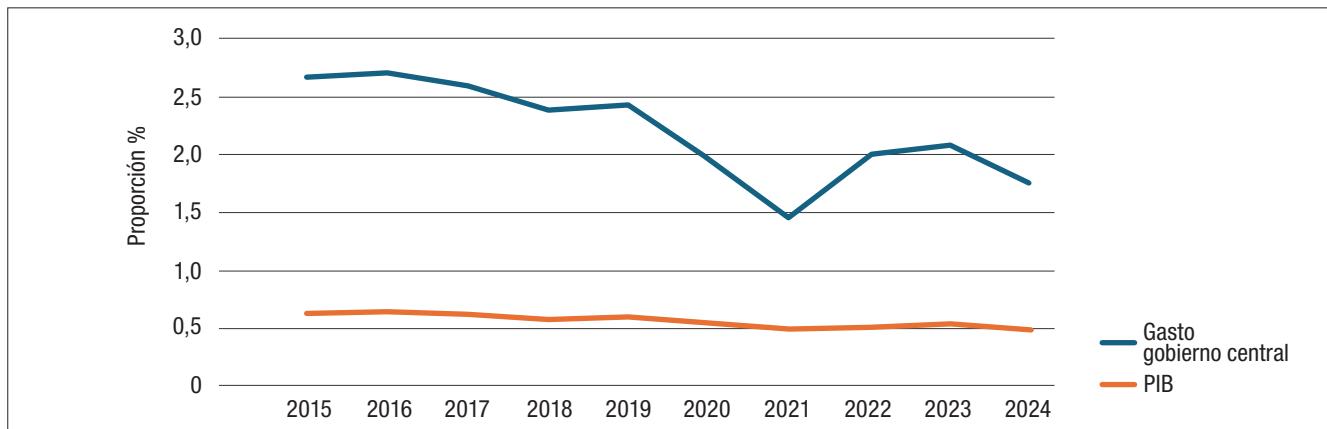
Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

Luego, en la Figura 2, se presenta la proporción de todo el gasto de los GORE respecto al total del gasto del gobierno central y el producto interno bruto (PIB). Mientras que la proporción sobre el gasto del gobierno central tuvo una caída de casi un punto porcentual du-

rante la pandemia —que no se recuperó proporcionalmente en los años posteriores—, la proporción del gasto respecto al PIB se ha mantenido relativamente estable —en torno al 0,5 o 0,6%—, con una leve tendencia decreciente.

<sup>13</sup> La formulación y evaluación de los proyectos de inversión es un proceso independiente al presupuestario. Los proyectos con recomendación favorable pueden ser o no financiados luego, según la disponibilidad presupuestaria y las prioridades políticas.

Figura 2. Proporción del gasto GORE respecto al gasto total del gobierno central y el PIB

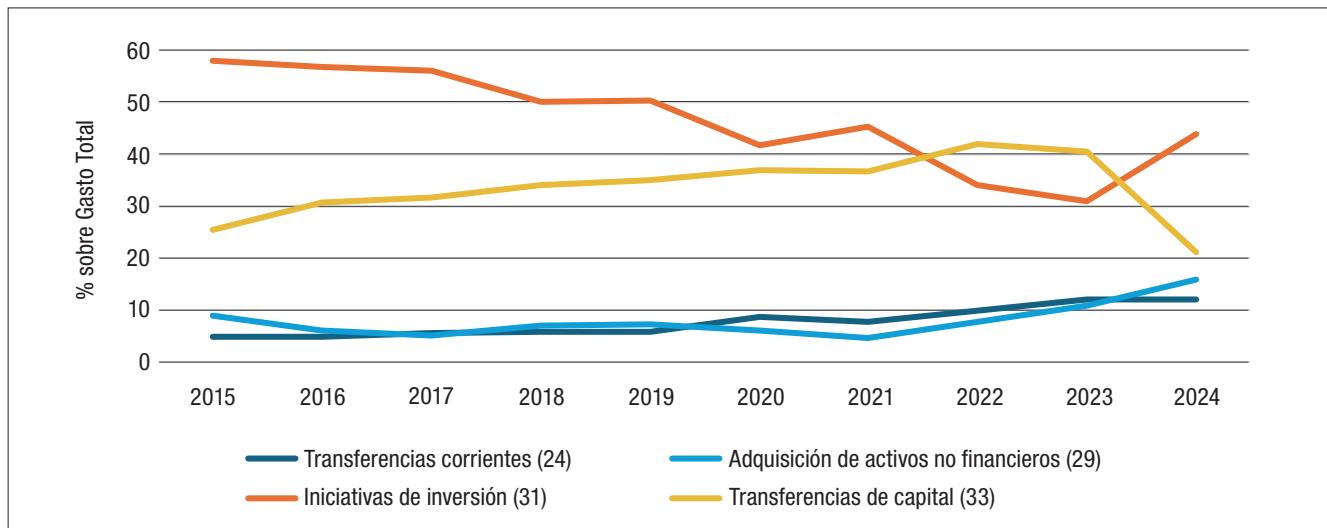


Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

En la Figura 3, por su parte, se presenta la proporción de cada subtítulo presupuestario respecto al total del gasto ejecutado para el programa de inversión de los GORE. En términos de estructura presupuestaria, se aprecia una constante caída en las iniciativas de inversión: desde el año 2015 al 2023 disminuyeron casi a la mitad<sup>14</sup> —de 58% a 31%—, lo que fue compensado principalmente por un aumento en las transferencias de

capital —las cuales pasaron de un 25% del presupuesto a casi un 41%—, seguidos de un incremento relevante en la proporción de recursos en transferencias corrientes y en la adquisición de activos. Las tendencias observadas para estos ocho años se quiebran de manera significativa el año 2024, a partir del llamado Caso Convenios, que provocó un cambio radical en el control de las transferencias.

Figura 3. Gastos GORE del programa de inversión según subtítulo presupuestario



Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

14 Nótese que, de acuerdo con datos de Dipres, el año 2005 el subtítulo 31 de iniciativas de inversión representaba el 78% del presupuesto regional.

Cabe notar que, pese a la tendencia general, existen variaciones relevantes en la estructura del gasto entre los diferentes GORE, lo que da cuenta de la posibilidad de desplegar distintas estrategias de ejecución presupuestaria. En la Tabla 4 se presenta la proporción del subtítulo de iniciativas de inversión respecto al gasto total desagregado por regiones para la última década. Se observa que algunos GORE presentan consistentemente una mayor

proporción de gasto en proyectos de inversión, mientras que otros han priorizado las transferencias y adquisición de activos no financieros. Con todo, claramente existe una disminución generalizada de gastos en proyectos de inversión durante los tres primeros años de los gobernadores electos (2021-2023), lo que revela una priorización del gasto regional en otros subtítulos, distintos de inversión, tal como se describe más adelante.

**Tabla 4. Proporción del gasto en iniciativas de inversión (subtítulo 31) respecto al total por región y año**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Arica y Parinacota	49%	31%	55%	47%	41%	41%	39%	26%	31%	25%
Tarapacá	37%	35%	59%	64%	63%	15%	19%	34%	17%	6%
Antofagasta	63%	54%	78%	57%	41%	14%	25%	27%	33%	33%
Atacama	71%	73%	83%	59%	59%	61%	55%	49%	36%	70%
Coquimbo	71%	62%	52%	38%	62%	51%	53%	37%	44%	48%
Valparaíso	73%	74%	62%	52%	58%	52%	44%	43%	37%	62%
Metropolitana	56%	47%	42%	42%	51%	48%	59%	33%	30%	37%
O'Higgins	33%	30%	40%	40%	26%	30%	29%	22%	20%	54%
Maule	61%	52%	35%	46%	52%	26%	31%	24%	30%	41%
Ñuble					5%	15%	38%	27%	16%	52%
Bío Bío	48%	45%	40%	34%	36%	33%	20%	20%	12%	33%
Araucanía	66%	75%	68%	45%	48%	57%	61%	36%	41%	75%
Los Ríos	63%	74%	63%	67%	54%	37%	56%	50%	51%	69%
Los Lagos	64%	64%	63%	56%	58%	62%	64%	41%	45%	66%
Aysén	48%	58%	37%	50%	53%	35%	40%	19%	14%	40%
Magallanes	65%	80%	80%	78%	86%	66%	56%	60%	30%	53%
<b>Nacional</b>	<b>58%</b>	<b>57%</b>	<b>56%</b>	<b>50%</b>	<b>50%</b>	<b>42%</b>	<b>45%</b>	<b>34%</b>	<b>31%</b>	<b>48%</b>

\* En naranjo 0%, blanco 50% y azul 100%

Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

En la Tabla 5 se presenta la ejecución presupuestaria de inversión por región (considerando provisiones) respecto al presupuesto inicial (sin provisiones, dado que se desconocen sus montos originales de distribución regional original). En este aspecto, también se observa que la ejecución

presupuestaria presenta importantes variaciones interregionales. Por ejemplo, es claro que algunos GORE presentan consistentemente baja ejecución (Antofagasta y Atacama), mientras que otros logran ejecutar su presupuesto casi todos los años (Los Lagos y Magallanes).

Tabla 5. Ejecución presupuestaria de la inversión pública de los GORE

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Arica y Parinacota	97%	90%	112%	87%	92%	71%	69%	120%	97%	83%
Tarapacá	95%	108%	108%	119%	110%	58%	67%	77%	85%	50%
Antofagasta	92%	91%	113%	84%	79%	52%	54%	81%	90%	62%
Atacama	72%	95%	97%	76%	89%	82%	78%	81%	96%	79%
Coquimbo	114%	112%	111%	91%	106%	81%	91%	81%	75%	50%
Valparaíso	108%	114%	100%	85%	99%	69%	77%	91%	107%	80%
Metropolitana	99%	103%	85%	83%	93%	92%	106%	96%	92%	100%
O'Higgins	112%	106%	106%	104%	87%	82%	83%	95%	94%	104%
Maule	109%	101%	97%	97%	104%	93%	81%	78%	89%	83%
Ñuble					54%	45%	65%	81%	92%	82%
Bío Bío	113%	107%	102%	95%	133%	104%	95%	111%	111%	85%
Araucanía	95%	101%	102%	81%	87%	90%	89%	96%	77%	65%
Los Ríos	117%	119%	101%	111%	100%	83%	93%	85%	94%	72%
Los Lagos	132%	118%	122%	115%	113%	96%	108%	106%	121%	88%
Aysén	109%	129%	115%	110%	97%	94%	71%	83%	87%	59%
Magallanes	100%	130%	137%	152%	161%	106%	90%	94%	121%	88%
<b>Total Nacional</b>	<b>104%</b>	<b>108%</b>	<b>107%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>81%</b>	<b>82%</b>	<b>91%</b>	<b>95%</b>	<b>77%</b>

\*En azul 100% o más, blanco 90% y naranjo el valor mínimo (45%).

Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

## 4. Primer periodo de gobernadores regionales (2021-2024)

Con la elección de los gobernadores regionales, la relación entre la Dipres, la Subdere y los propios GORE cambió radicalmente. Dado que adquirieron autonomía política, no era factible que estos últimos siguieran funcionando como un servicio público cualquiera. Esto explica, por ejemplo, la reducción y orden de las provisiones descriptas previamente. En este contexto, la Dipres introdujo cambios significativos en la formulación de la LdP y en la gestión presupuestaria de los GORE, lo que fue, a su vez, modificándose con el tiempo en función de los resultados y aprendizajes obtenidos. En el siguiente subcapítulo se describe con mayor detalle cuáles fueron estas modificaciones normativas, además de las variaciones que se fueron presentando con el tiempo. Luego, en los dos subcapítulos siguientes se presentan los efectos que habrían generado estas modificaciones en la estructura del gasto y la ejecución presupuestaria de los GORE.

### 4.1 Normativa presupuestaria

Hasta el 2021, cuando asumen los gobernadores regionales, los GORE presentaron por décadas una misma estructura en la LdP. Dentro de la partida del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (05), cada GORE contaba con un capítulo, el que a su vez se dividía en dos programas: funcionamiento (01) e inversión (02)<sup>15</sup>. Por otra parte, los gastos de cada subtítulo estaban regulados por extensas glosas comunes a todos los GORE, más otras específicas para cada uno, que definían los usos posibles de los recursos y otras regulaciones.

La LdP de 2022 es la primera que se discute y formula con los gobernadores ya electos, por lo que la Dipres le introdujo modificaciones significativas. La propuesta consistió en simplificar lo máximo posible su presencia en la LdP, dejando un solo programa (partida 05, capítulo 03 y programa 01) donde se presentan los montos globales de funcionamiento e inversión para cada región. Dado que los GORE ahora eran políticamente autónomos —aunque todavía no fiscalmente—, la Dipres optó por proponer una LdP que definiera lo mínimo posible

la distribución de subtítulos de los gastos, estableciendo así un marco general con mayor libertad para que cada uno pudiera detallarlo y modificarlo. De hecho, la ley asignó todos los gastos de funcionamiento a transferencias corrientes (subtítulo 24) y la inversión pública a transferencias de capital (subtítulo 33), con el objetivo de que los propios GORE pudieran reasignar dichas inversiones entre los diferentes clasificadores presupuestarios de acuerdo con sus prioridades. Por otra parte, las glosas se modificaron levemente, en general con el propósito de dar mayor flexibilidad en los usos de recursos de los distintos subtítulos.

Sin embargo, durante el año 2022 se observó que este diseño tenía algunos problemas. Al agrupar a los GORE en un solo programa, se les impidió efectuar transferencias consolidables, lo que obligó a formalizarlas con otros servicios públicos mediante convenios. Como se abordará posteriormente, esto generó dificultades en la ejecución presupuestaria del año. Por este motivo, en la LdP de 2023 la Dipres modificó nuevamente la estructura presupuestaria de los GORE, dividiendo el programa único en funcionamiento e inversión, y estableciendo vía glosas que los recursos se devengan como ejecutados al momento de firmar el convenio y transferir —desde un GORE a un servicio público— el capital correspondiente. Adicionalmente, la Dipres realizó modificaciones simbólicas —pero significativas—, desplazando el presupuesto de los GORE para el final de la LdP, con una partida propia (31), fuera de la del Ministerio del Interior, reflejando la diferencia de trato respecto a otros servicios públicos.

La LdP de 2023 también volvió a realizar innovaciones en las glosas. En primer lugar, se incorporó una glosa 01 donde se mandató a los GORE a presentar a los CORE la apertura del presupuesto del año vigente una vez promulgada dicha ley. Además, se realizó un reordenamiento y simplificación de las glosas generales y regionales, con el propósito de facilitar la comprensión de las limitaciones y flexibilidades del uso de los recursos.

Con todo, en junio de 2023 se hizo público el llamado Caso Convenios<sup>16</sup>, lo que desencadenó una discusión

<sup>15</sup> El GORE de Magallanes contaba con un programa de inversión adicional (03), referido al Fondema, y que permitía que los saldos sin emplear pasaran a ejercicios futuros.

<sup>16</sup> El Caso Convenios es un escándalo de corrupción, aún en investigación, en torno a la transferencia de recursos públicos desde el Estado a fundaciones privadas sin fines de lucro, algunas de ellas con posibles vínculos políticos. Esto dio origen, además de la propia investigación judicial, a una Comisión Asesora Ministerial (2023) para regular la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado, comisión que publicó sus recomendaciones en agosto de 2023.

sobre las reglas presupuestarias de los GORE. Pese a que el caso se originó en el marco de un programa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), los GORE quedaron fuertemente expuestos al presentar un componente de gasto relevante de transferencias corrientes y, sobre todo, de capital al sector privado. La presión política generada implicó que en la discusión de la LdP de 2024 se incorporasen regulaciones en su articulado<sup>17</sup>, acompañadas de múltiples glosas destinadas a ampliar los mecanismos de control, la transparencia y la rendición de cuentas de las transferencias desde los GORE. En ese contexto, se incluyeron mayores requisitos para los convenios, nuevas autorizaciones de los CORE, nuevas revisiones de la Dipres, toma de razón de la Contraloría General de la República, entre muchas otras medidas.

En los hechos, estas modificaciones, orientadas a generar un buen uso de los recursos públicos, provocaron

restricciones significativas en la capacidad de los GORE para ejecutar recursos vía transferencias. En particular, obligaron a la rendición de cuentas de los privados para el devengo (es decir, para registrar su ejecución), al mismo tiempo que eliminaron la excepción del devengo para los servicios públicos vía convenio. En ese contexto, los GORE comenzaron a solicitar a la Dipres rebajas de marco presupuestario, para así reasignar recursos a los servicios públicos<sup>18</sup> y evitar el procedimiento de la transferencia. De esta forma, y como se profundizará más adelante, los incentivos de ejecución se desplazaron a otros subtítulos.

La LdP 2025 consideró algunas de estas dificultades y cambió, nuevamente, la estructura presupuestaria de los GORE. Primero, creó un solo programa específico para cada uno, con su respectivo presupuesto de funcionamiento e inversión. Esto permitió las transferencias consolidables a otros servicios públicos y facilitó el

Tabla 6. LdP por año para los GORE

	2021	2022	2023	2024	2025
Estructura de la LdP	- Partida Ministerio del Interior (05): cada GORE un capítulo, con un programa de funcionamiento e inversión	- Partida Ministerio del Interior (05): un solo capítulo y programa con todos los presupuestos de funcionamiento e inversión	- Partida propia (31): un solo capítulo con un programa de funcionamiento y otro de inversión para todos los GORE	- Partida propia (31): un solo capítulo con un programa de funcionamiento y otro de inversión para todos los GORE	- Partida propia (31): un programa para cada GORE que contiene funcionamiento e inversión
Modificaciones más importantes		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificación presupuestaria</li> <li>- Funcionamiento pasa todo a subtítulo 24 e inversión al subtítulo 33 para su posterior distribución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nueva partida al final de la LdP</li> <li>- Reordenamiento y simplificación de las glosas</li> <li>- Devengo de transferencias a entidades públicas vía convenios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayores regulaciones a las transferencias a privados y a otras entidades gubernamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa para cada GORE para facilitar devengo de transferencias y permitir transferencias consolidables</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

17 Ver artículos generales 23, 24 y 25 de la LdP de 2024.

18 Por rebajas de marco se entiende que la Dipres reduce el presupuesto de los GORE al mismo tiempo que aumenta, por igual monto, el presupuesto de un servicio público regional. Esta rebaja es solicitada por los mismos GORE con el objetivo de que un servicio público regional ejecute un proyecto o programa específico acordado previamente, esto como una forma de ejecutar una mayor proporción de su presupuesto anual.

devengo del gasto vía transferencias a privados. Junto con ello, ajustó y simplificó algunas glosas para evitar posibles controles redundantes en las transferencias<sup>19</sup>. Por último, incorporó nuevas glosas que mencionan el ARI y los convenios de programación, con el propósito de empalmar mejor estos instrumentos a los presupuestos regionales, buscando generar un sistema integrado y más coherente.

A modo de síntesis, en la Tabla 6 se presenta un resumen con la estructura de las LdP y los principales cambios normativos del periodo 2021-2025.

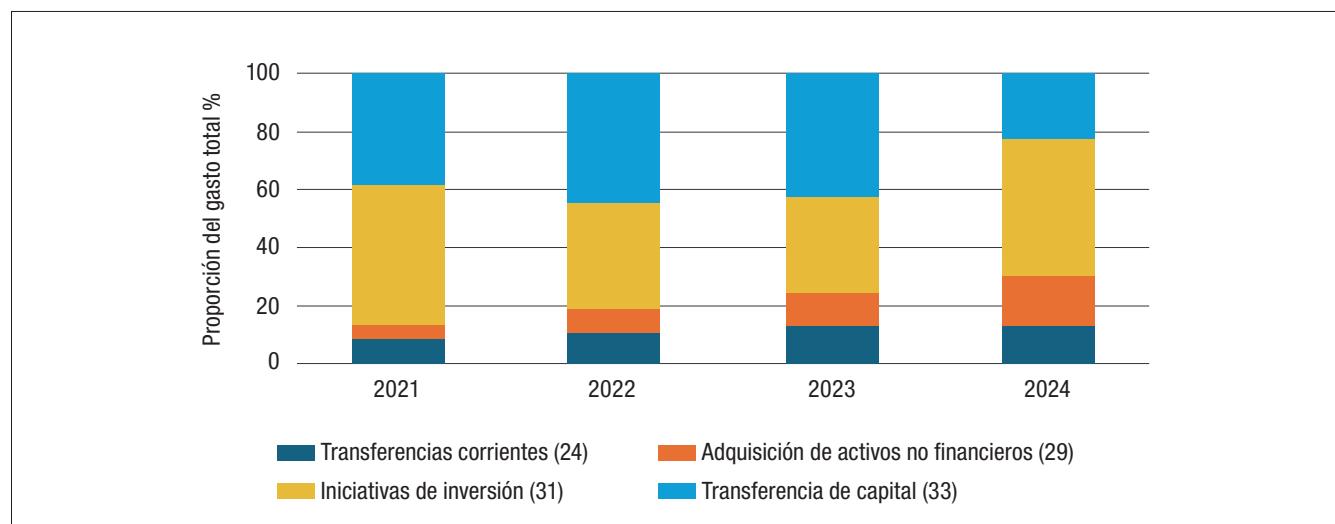
#### 4.2 Tipos de gasto

Las modificaciones normativas tuvieron consecuencias en la capacidad de ejecución de los diferentes tipos de gasto de los GORE en cada año. En este sentido, se pue-

de plantear como hipótesis que las normativas presupuestarias incidieron en las decisiones de asignación de recursos a través de los incentivos que generan.

En la Figura 4 se presenta la evolución del gasto por subtitulos durante los cuatro años analizados. Se observa que los gobernadores regionales electos bajaron la ejecución de las iniciativas de inversión al siguiente año de asumir (2022), aumentando a su vez las transferencias corrientes, de capital y la adquisición de activos no financieros. Sin embargo, las restricciones establecidas por la LdP complejizaron la ejecución de las transferencias en 2024 (principalmente las de capital, que se redujeron a más de la mitad), lo que generó un alza en la ejecución de las iniciativas de inversión. Por su parte, la adquisición de activos no financieros muestra un crecimiento sostenido en todo el periodo.

Figura 4. Proporción del gasto ejecutado por cada subtítulo y año



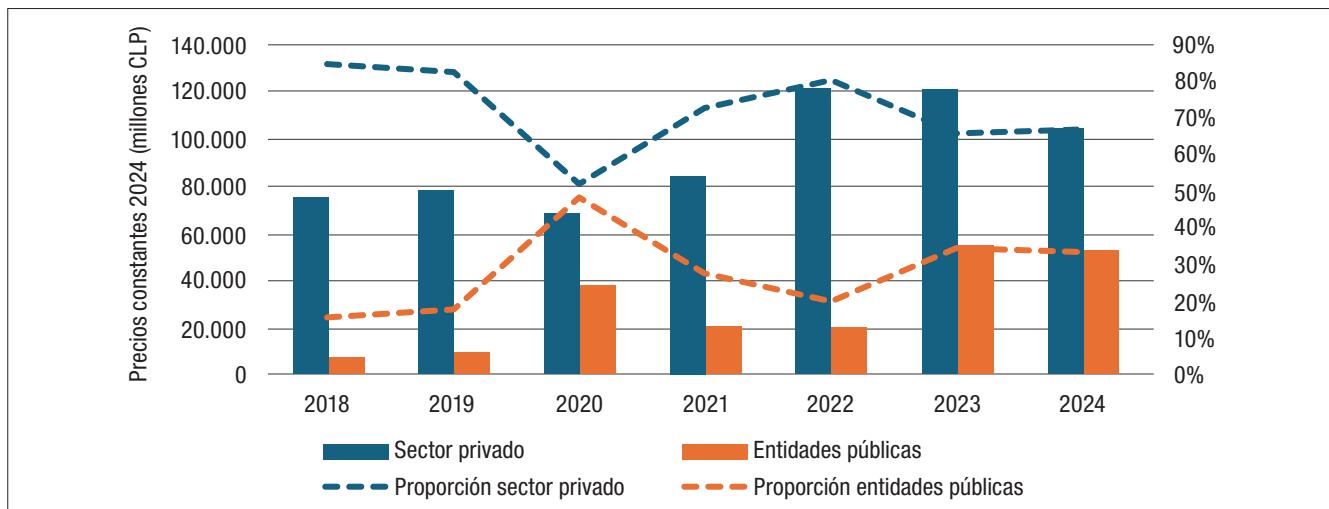
Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

19 Aunque se mantuvieron las regulaciones generales a las transferencias a privados vía convenios estipuladas en los artículos 23, 24 y 25 de la LdP.

A su vez, también se observan variaciones entre los destinatarios de las transferencias. A continuación, se presenta la distribución entre el sector privado y público de los destinatarios de las transferencias corrientes (Figura 5) y de las transferencias de capital (Figura 6). Como se explicó en el capítulo anterior, la estructura de la LdP 2022 impidió las transferencias consolidables de los

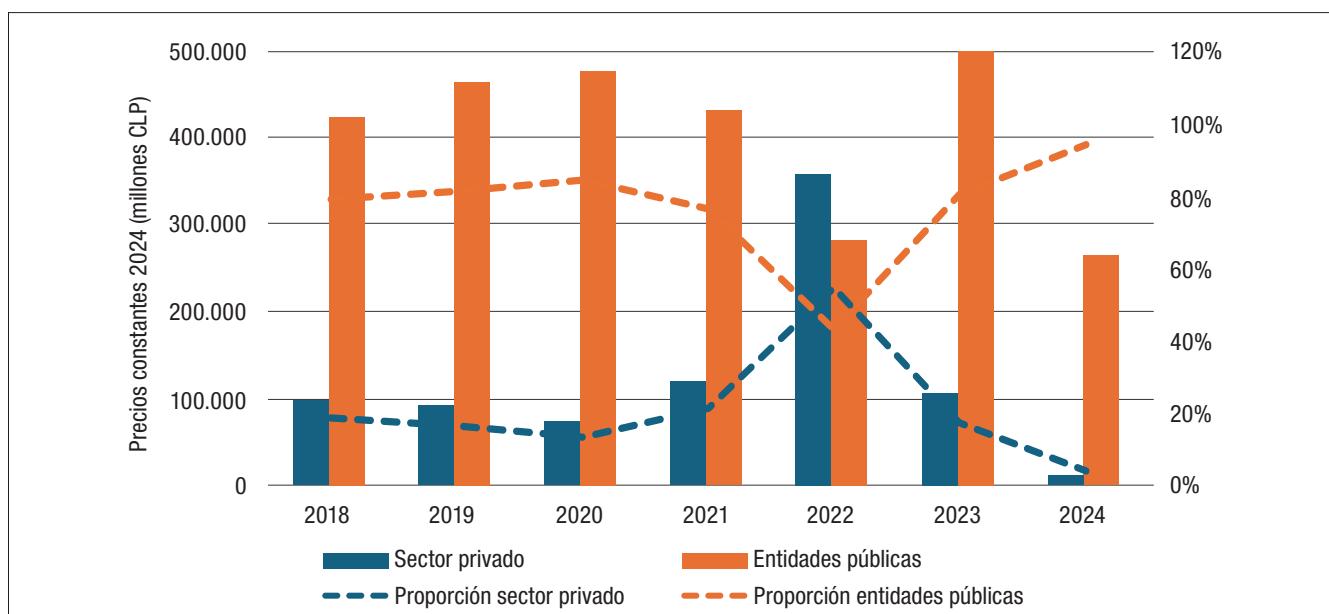
GORE a servicios públicos, lo cual generó un aumento de las transferencias de capital al sector privado, al ser de más rápida ejecución. Luego, en 2024, con las restricciones incorporadas en la respectiva LdP, se observa que la caída de las transferencias afectó principalmente al sector privado, aunque también al sector público.

Figura 5. Destinatarios de las transferencias corrientes



Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

Figura 6. Destinatarios de las transferencias de capital



Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

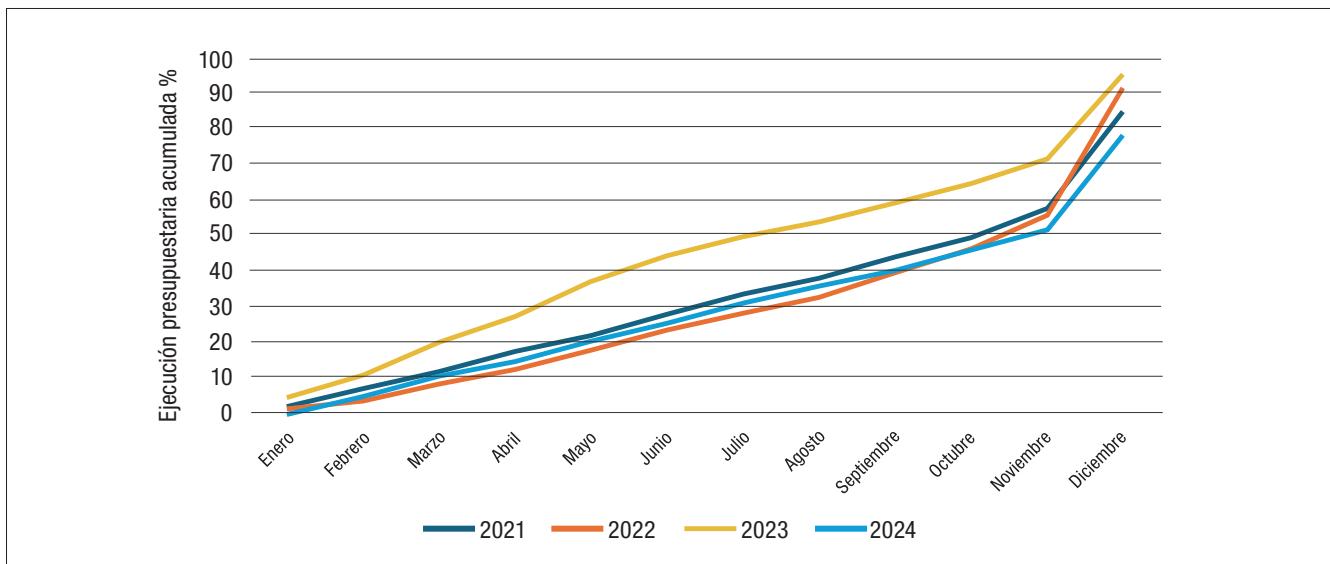
### 4.3 Ejecución presupuestaria

Ante los diferentes diseños y estructuras presupuestarias que se han aplicado en el periodo, las facilidades o dificultades de los GORE para ejecutar su presupuesto tuvieron variaciones importantes.

En la Figura 7 se presenta la ejecución mensual acumulada respecto al presupuesto inicial para los cuatro años de análisis. Se observa que todos los años –a excepción de 2023– presentaron una ejecución total igual o menor a un 90%, pero por diferentes motivos: en 2021, año en que los gobernadores regionales asumieron, no

formularon ellos el presupuesto (sino que lo heredaron de la administración anterior) y los equipos nuevos se instalaron recién a mitad de año; en 2022 ocurrió la ya señalada dificultad del devengo de las transferencias a servicios públicos, pero finalmente se logró repuntar con un 36% de ejecución en el último mes; por último, en 2024 existieron todas las dificultades ya mencionadas respecto a las restricciones a las transferencias aplicadas a propósito del Caso Convenios, que terminó con más de un 22% del presupuesto sin ejecutar al finalizar el año.

Figura 7. Avance mensual de la ejecución presupuestaria de la inversión respecto al presupuesto inicial sin provisiones



Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

Otra cuestión preocupante que queda en evidencia con la figura anterior, son los permanentes incentivos y presiones a los GORE para ejecutar su presupuesto a final de año –particularmente en diciembre–, independiente de las reglas vigentes en ese momento. Existen muchas condiciones estructurales que podrían favorecer esta dinámica: el rezago en el inicio del gasto por las demoras de aprobación de presupuestos a inicio de año, la insuficiente cartera de inversiones, la demora en las aprobaciones de reasignación presupuestaria entre subtitulos y la pérdida de los saldos finales de caja (que, salvo excepciones negociadas con la Dipres, son devueltos al Tesoro Público).

En este sentido, existe un riesgo alto de que el gasto de los servicios públicos durante el último trimestre sea de peor calidad, ya que está focalizado en una ejecución rápida, que busca evitar aquellas líneas de gasto que implican muchas evaluaciones, como, por ejemplo, los proyectos de inversión que pasan por el SNI (Rodríguez y Berner, 2020). Con todo, este fenómeno no es transversal para todas las regiones, ya que existen algunos GORE que logran ejecutar su presupuesto de forma más regular durante el año. En la Tabla 7 se presenta la ejecución de los GORE en el último trimestre durante el periodo 2021-2024, en donde se observa un mejor desempeño de las regiones Metropolitana, Bío Bío y La Araucanía, en

contraste con Tarapacá, Antofagasta, O'Higgins y Aysén. En cuanto a la relación entre ejecución presupuestaria y concentración del gasto en subtítulos con menores requisitos, no se identifica un patrón claro. En la Figura 8 se presenta una comparación de la ejecución presupuestaria de cada GORE respecto de la proporción del gasto correspondiente a iniciativas de inversión para el

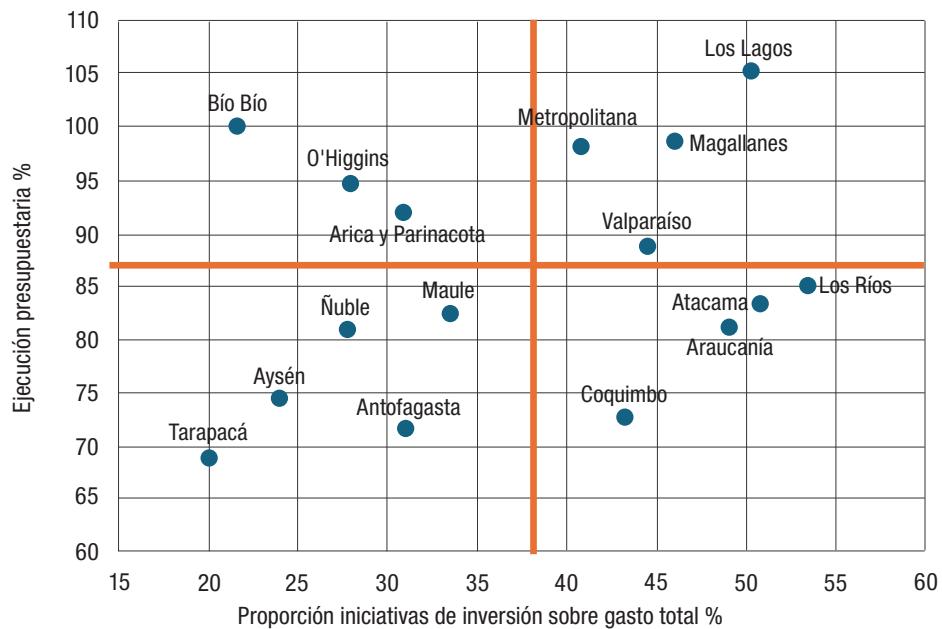
periodo 2021-2024. Este análisis permite distinguir la existencia de gobiernos con: (i) mayor gasto evaluado (considerando que las iniciativas de inversión pasan por revisión del SNI) y alta ejecución; (ii) alta ejecución, pero menor gasto evaluado; iii) baja ejecución y proporción de gasto evaluado y iv) baja ejecución con una alta proporción de gasto evaluado.

Tabla 7. Proporción del presupuesto ejecutado en el último trimestre

	2021	2022	2023	2024
Arica y Parinacota	61%	69%	30%	28%
Tarapacá	61%	61%	45%	67%
Antofagasta	53%	68%	36%	48%
Atacama	46%	61%	32%	47%
Coquimbo	49%	65%	42%	45%
Valparaíso	50%	54%	22%	49%
Metropolitana	18%	50%	30%	27%
O'Higgins	49%	64%	51%	56%
Maule	49%	66%	38%	40%
Ñuble	56%	46%	49%	55%
Bío Bío	58%	43%	32%	33%
Araucanía	49%	48%	38%	25%
Los Ríos	40%	48%	45%	60%
Los Lagos	44%	57%	38%	46%
Aysén	42%	66%	42%	55%
Magallanes	49%	45%	41%	62%

\*En blanco 25%, naranjo el valor máximo (69%) y azul el mínimo (18%).

Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

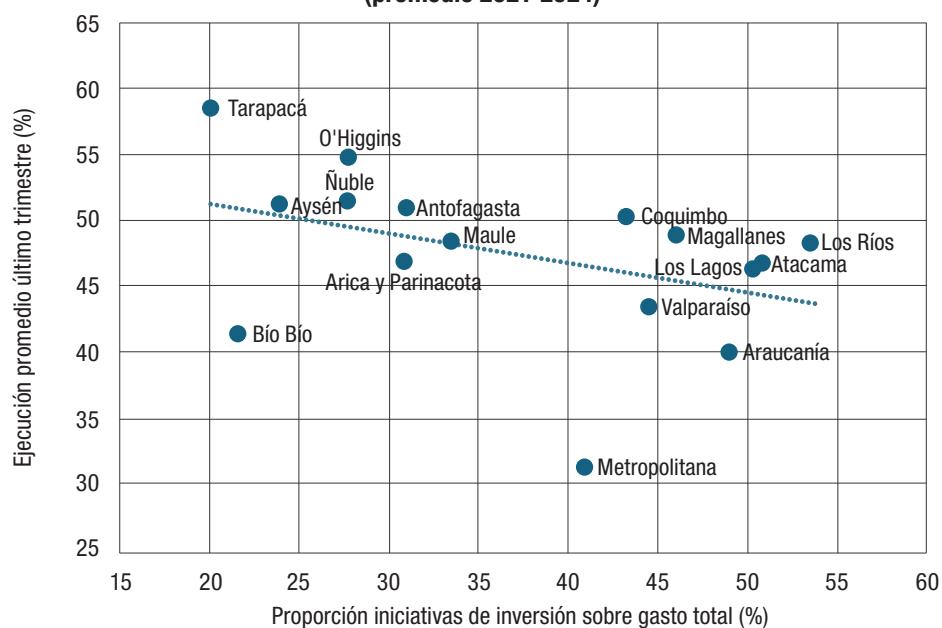
**Figura 8. Ejecución presupuestaria respecto a la proporción del gasto correspondiente a iniciativas de inversión (2021-2024)**

\*Las líneas naranjas representan el promedio de cada eje.

Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

Sin embargo, al enfocarse en la relación entre concentración del gasto en los últimos tres meses del año y la proporción de gastos en iniciativas de inversión, sí es posible constatar una tendencia a lo largo del periodo 2021-2024. Tal como lo muestra la Figura 9, las regiones con mayor

concentración de gastos en el último trimestre tienden a una menor proporción de gasto en iniciativas de inversión, que requieren evaluación del SNI, reafirmando la idea de que la ejecución en los últimos meses podría ser un indicador de menor capacidad de planificación del gasto.

**Figura 9. Ejecución último trimestre respecto a proporción del gasto correspondiente a iniciativas de inversión (promedio 2021-2024)**

Fuente: elaboración propia en base a Dipres.

## 5. Discusión y propuestas

### 5.1 La normativa presupuestaria y sus efectos en la ejecución y composición del gasto de los GORE

La trayectoria presupuestaria de los GORE durante los últimos cuatro años revela que su comportamiento ha respondido de manera importante a los constantes cambios en las normas e incentivos a los cuales están sometidos. Por una parte, su reciente autonomía política generó un cambio en los proyectos y prioridades, y con ello, en los

tipos de gasto y decisiones presupuestarias. En paralelo, se observa que la normativa presupuestaria influye y moldea su comportamiento financiero. En la Tabla 8 se presenta un resumen de esta última dinámica, donde se plantean las posibles implicancias en el gasto de las reglas presupuestarias y las glosas vigentes en cada año. Cabe mencionar que estas tendencias no han sido iguales para cada uno de los GORE, por lo cual deben interpretarse como posibles efectos generales, y que en ningún caso impiden el despliegue de distintas estrategias para hacerles frente.

Tabla 8. Cambios normativos y posibles efectos en el gasto

Año	Cambios normativos respecto al año anterior	Posibles efectos en el gasto
2022	- Simplificación de la LdP y dificultades para transferencias a servicios públicos	- Mayores transferencias al sector privado - Mayor proporción de ejecución en el último trimestre
2023	- Devengo de transferencias a entidades públicas vía convenios	- Mayor proporción de transferencias de capital (33) - Mayores transferencias al sector público
2024	- Condiciones más estrictas a las transferencias a privados y entidades gubernamentales	- Menor ejecución presupuestaria - Mayor proporción de iniciativas de inversión (31)

Fuente: elaboración propia.

En este contexto, la Dipres, el Congreso y los propios GORE pueden obtener lecciones de los cambios presupuestarios del primer periodo de gobernadores regionales electos, y consensuar un marco general para el futuro que pueda ser más estable. Entre estas lecciones se pueden destacar: (i) facilitar el devengo de las transferencias (sea a organizaciones privadas o públicas); (ii) limitar los tiempos de discusión sobre la apertura presupuestaria al inicio de cada año; (iii) simplificar la normativa para favorecer la comprensión y el cumplimiento de la LdP; y (iv) armonizar el control y la flexibilidad por parte de la Dipres para regular y facilitar la ejecución presupuestaria, sin sacrificar mecanismos que velen por la calidad del gasto.

Además, para que esta normativa sea estable, no debe depender de la contingencia de la LdP y sus múltiples glosas, sino que debe quedar institucionalizada en la Ley N° 19.175 de Gobierno y Administración Regional. Una oportunidad para ello es la incorporación de estas materias en el proyecto de ley llamado *Regiones Más*

Fuertes (Boletín N° 15.921-05), cuya discusión no ha estado activa en el Congreso los últimos meses<sup>20</sup>, pero que todavía tiene oportunidades de aprobarse previo a la finalización de este gobierno, siempre y cuando se aumente su urgencia legislativa.

### 5.2 Necesidad de compatibilizar características deseables del gasto de los GORE

El marco normativo que rige a los GORE debe velar por objetivos que muchas veces son difíciles de conciliar, ya que el cumplimiento de unos dificulta el de los demás. Dentro de estos propósitos en potencial conflicto se encuentran:

- Cumplimiento de la ejecución presupuestaria: que puedan gastar los recursos anuales, sin una concentración excesiva durante el último trimestre.
- Evaluación del gasto: que los proyectos, programas y transferencias sean evaluados ex ante o ex post por otras instituciones, y con metodologías adecuadas.

<sup>20</sup> Pese a tener urgencia suma en distintos momentos del último año, dicho proyecto de ley no ha sido puesto en tabla en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados durante los últimos meses.

- Implementación del programa de gobierno: que puedan materializar las prioridades políticas de las autoridades regionales electas, en el entendido que aquellas reflejan las prioridades ciudadanas regionales.
- Transparencia y probidad en el gasto: que exista un control que evite la corrupción, junto con una adecuada rendición de cuentas tanto del diseño como de la ejecución presupuestaria.

En este contexto, la implementación de mecanismos para una mayor evaluación del gasto de los GORE puede tensionar su capacidad de ejecución presupuestaria o la implementación de las prioridades políticas de los gobernadores regionales electos. A la inversa, un mayor foco en la velocidad de ejecución podría presionar para relajar o exceptuar las normas de evaluación, desconociendo que los proyectos y programas que son debidamente evaluados tienen un beneficio cuantificable y una mayor expectativa de generar bienestar social. Actualmente, solo las iniciativas de inversión (subtítulo 31) presentan procedimientos y metodologías que aseguren lo anterior. Sin embargo, la formulación y evaluación de los proyectos de inversión a través del SNI, según la opinión de actores involucrados en el proceso, puede demorar entre dos a tres años, por lo que existen bajos incentivos para que sean priorizados por autoridades regionales electas cada cuatro años, que con muy poca probabilidad verán las obras terminadas o con avance físico sustantivo dentro de su propio mandato. De hecho, esto ha presionado la ejecución presupuestaria vía otros subtítulos (transferencias y adquisición de activos no financieros), cuya ventaja es su mayor rapidez de ejecución. Sin embargo, estos no siempre son evaluados, pueden presentar problemas de diseño y pueden duplicar programas nacionales o locales ya existentes.

Por lo tanto, es fundamental –por una parte– fortalecer a los GORE en sus capacidades para formular proyectos y –por otra– implementar reformas al SNI que permitan optimizar y agilizar la evaluación de los proyectos de inversión. Sobre esta última materia, la Comisión Asesora de Evaluación Social de Iniciativas de Inversión Pública (2022) presentó una serie de recomendaciones en esta línea, sobre las cuales es pertinente que la autoridad rinda cuentas y complemente de ser necesario. En paralelo, se debiera avanzar en mayores controles *ex post*, fortaleciendo a las Contralorías Regionales –en línea con lo propuesto por Aninat et al. (2020b)–, así como en materia de transparencia y rendición de cuentas. Otra propuesta que puede contribuir a un equilibrio entre los propósitos deseados, es la autorización del traspaso limitado de los saldos de caja no ejecutados a los presupuestos iniciales del año siguiente<sup>21</sup>, lo que eliminaría la presión de los GORE a destinar recursos a tipos de gasto menos exigentes por sobre los proyectos de inversión, con el solo fin de ejecutar más rápido y que dichos recursos no les sean retirados (Aninat et al., 2020b).

A la vez, también es relevante que exista un espacio para la implementación del programa de gobierno de los gobernadores regionales electos, pero con ciertos límites. Ello, producto de que el gasto regional óptimo puede contravenir el óptimo nacional, de la misma forma en que la agregación de las prioridades del gasto municipal no siempre es la mejor para la respectiva región de la cual forman parte. Estos bordes abarcan aspectos que se relacionan con la escala óptima de ciertas inversiones, con la no duplicación de esfuerzos y con la existencia de capacidades instaladas en otros niveles de gobierno. Por tanto, en la evaluación de estos proyectos y programas por parte de entidades externas es necesario asegurar la racionalidad del gasto público en su totalidad. En esta línea, se debe avanzar en la evaluación de los programas y transferencias, profundizando la relación con el Sistema de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y de la Dipres<sup>22</sup>. Es valioso y necesario, en este sentido, que los gobernadores electos puedan implementar su visión en la región y priorizar sus proyectos clave, aunque la implementación de su programa no puede implicar una renuncia a la evaluación del gasto.

### 5.3 Definir los instrumentos adecuados de descentralización fiscal

El avance de la descentralización fiscal (ingresos propios, autonomía, transferencia de competencias, entre otras cuestiones) exige al país tomar decisiones fundamentales respecto de los GORE: ¿qué responsabilidades y atribuciones esperamos que adquieran en la próxima década? ¿Qué ámbitos de acción deben ser de competencia regional, cuáles deben ser exclusivas del nivel central y cuáles del nivel municipal? ¿Debe estar su foco en la ejecución de proyectos de inversión o en la oferta de

21 Como sugieren Aninat et al. (2020), este traspaso puede tener un porcentaje máximo, para desalentar también la subejecución.

22 Al respecto, también será fundamental velar por una adecuada articulación con la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas, en caso de que este nuevo organismo –actualmente en discusión legislativa, Boletín N° 16.799-05– se incorpore al sistema nacional de monitoreo y evaluación.

programas? Sin un acuerdo transversal respecto a estas materias clave, la discusión legislativa sobre las cuestiones fiscales más estructurales de los GORE será siempre controversial, y no será posible evaluar si las condiciones actuales de ingresos propios, autonomía e instrumentos son o no las adecuadas. Ello, por cuanto siempre los instrumentos deben evaluarse en función del propósito que buscan servir.

Ese es el caso, por ejemplo, del ARI. Este instrumento actualmente permite el registro de todas las iniciativas y programas en la región, por lo que su utilidad es únicamente de coordinación. Sin embargo, su diseño original también está orientado para que los GORE puedan incidir en las decisiones de inversión del gobierno central, alineando así la inversión pública sectorial a las prioridades regionales. Pero, dado que los GORE no tienen poder de decisión en la resolución de controversias del ARI (que reside en la Dipres), este último objetivo no se consigue en la práctica. Sea como sea, la conveniencia o no de que este instrumento sea un mecanismo de incidencia de las regiones sobre la inversión nacional depende de una pregunta previa: ¿cuánto poder e influencia deben tener las regiones sobre la inversión sectorial que se realiza en su territorio? ¿Y cómo varía lo anterior según el tipo de inversión?

Un caso análogo ocurre con la transferencia de competencias. Este instrumento ha tenido dificultades relevantes en su implementación, específicamente debido a las condiciones del traspaso de recursos y funcionarios del gobierno central a los gobiernos regionales. Lo anterior ha implicado que diversos GORE incluso hayan rechazado la recepción de competencias ya aprobadas y confirmadas por el gobierno central. Nuevamente, las mejoras al diseño y a las condiciones de la transferencia de competencias dependerán de un acuerdo previo respecto al rol que se espera de los GORE en el futuro: ¿debe ser coordinador, ejecutor de iniciativas de inversión, proveedor de programas, gestor de las operaciones regionales? Por ejemplo, el mecanismo de rebajas de marco y las transferencias consolidables existentes constituyen indirectamente una coordinación de competencias, en cuanto los GORE financian regularmente la operación de servicios públicos del nivel central en la región. En este contexto, debe definirse en qué casos es deseable que los GORE sean administradores de servicios públicos regionales o ejecutores directos de diversos programas sectoriales, y en cuáles otros solo deben apoyar y potenciar la labor de las agencias del gobierno central.

#### 5.4 Reflexiones finales

El primer periodo de gobernadores regionales electos ha sido una etapa de aprendizaje institucional, donde la normativa presupuestaria ha ejercido un rol en configurar los incentivos y restricciones que aquellos enfrentan en cuanto a la gestión de sus recursos. Para avanzar hacia una descentralización más efectiva, se requiere definir y consensuar primero sus propósitos, y luego un marco normativo más estable, coherente y adaptado a la realidad regional, que permita a los GORE cumplir con su mandato sin sacrificar la calidad del gasto, transparencia, probidad ni sus capacidades estratégicas y territoriales.

Por lo tanto —y con miras al futuro—, es indispensable que la discusión sobre descentralización fiscal esté precedida por un acuerdo más profundo sobre el rol esperado de los gobiernos regionales en el desarrollo del país. Sin un consenso claro respecto de sus funciones prioritarias —ya sea como coordinadores, ejecutores o planificadores—, los instrumentos técnicos y presupuestarios seguirán operando con ambigüedades, pues no habrá claridad para poder evaluar si cumplen o no sus objetivos. En consecuencia, la consolidación del proceso de descentralización no depende solo de ajustes operativos y presupuestarios, sino también de decisiones políticas sustantivas sobre cómo distribuir el poder y la responsabilidad al interior del Estado. En este sentido, el momento actual representa una oportunidad inmejorable para definir ese rumbo.

## Referencias

**Abuauad, C. y Maiz, P.** (2025). *Descentralización fiscal y desarrollo regional: propuestas desde el análisis al Gobierno Regional de Valparaíso*. Fundación Piensa. Disponible en: <https://tipg.link/e2AY>.

**Aninat, I., Razmilic, S., Irarrázaval, I. y Rodríguez, J.** (Eds.) (2020a). *Más allá de Santiago: descentralización fiscal en Chile*. Colección Centro de Estudios Públicos y Centro de Políticas Públicas UC.

**Aninat, I., Irarrázaval, I., Larraín, C., Razmilic, S. y Rodríguez, J.** (2020b). Finanzas públicas regionales: propuestas presupuestarias e institucionales. En I. Aninat, S. Razmilic, J. Rodríguez y I. Irarrázaval (Eds.), *Más allá de Santiago: descentralización fiscal en Chile* (pp. 53–130). Colección Centro de Estudios Públicos y Centro de Políticas Públicas UC.

**von Baer, H. y Bravo, N.** (Eds.) (2019). *Desarrollo territorial colaborativo: descentralizando poder, competencias y recursos*. Universidad de La Frontera. Disponible en: <https://tipg.link/e2Ap>

**Centro de Estudios Universitarios sobre Descentralización Financiera y Fiscal** (2022). *La Constitución financiera de Chile: diagnóstico y propuestas para una descentralización financiera real*. Tirant Lo Blanch.

**Comisión Asesora de Evaluación Social de Iniciativas de Inversión Pública** (2022). *Recomendaciones para la evaluación social de iniciativas de inversión pública en Chile*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Disponible en: <https://tipg.link/e2BE>.

**Comisión Asesora Ministerial** (2023). *Informe*. Disponible en: <https://tipg.link/e2B0>.

**Consejo Asesor para la Política de Descentralización de Chile** (2024). *Una política de descentralización para Chile: el fortalecimiento de las municipalidades y los gobiernos regionales*. Disponible en: <https://tipg.link/e2BL>.

**Consejo Fiscal Autónomo** (2023). *Comentarios acerca del proyecto de ley de financiamiento regional, descentralización fiscal y responsabilidad fiscal regional*. Disponible en: <https://tipg.link/e2BQ>.

**Correa, P. y Rodríguez, J.** (2020). Forma del Estado y gestión fiscal. En R. Valdés y R. Vergara (Eds.), *Aspectos económicos de la Constitución* (pp. 67–82). Fondo de Cultura Económica.

**Ferreiro, A., Aris, M. y Pinto, F.** (2019). *Proceso de descentralización en Chile: diagnóstico y propuestas*. Espacio Público.

**Irarrázaval Llona, I. y Rodriguez Cabello, J.** (2018). Descentralización: ¿hacia dónde vamos? *Temas de la agenda pública*, 13(108), 1-18. Disponible en: Este es el correcto: <https://tipg.link/eP4X>.

**Larraín, C. y Correa, P.** (2021). Historia y evolución del financiamiento a los gobiernos regionales. *Puntos de referencia*, 566, 1-25. Disponible en: <https://tipg.link/e2Bm>.

**Larraín, C.** (2022). El financiamiento subnacional: un problema constituyente. *Puntos de referencia*, 609, 1-14. Disponible en: <https://tipg.link/e2Bh>.

**Orellana, A. y Orrego, C.** (Eds.) (2020). *Descentralización regional, gobernadores electos y transferencia de competencias*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.

**Rodríguez, J. y Berner, H.** (2020). *Concentración del gasto público en diciembre: análisis y propuestas para su control*. Documento de Trabajo, Observatorio del Gasto Fiscal.

### CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Cáceres, I., Irarrázaval, I., Larraín, C. y Rodríguez, J. (2025). Ensayo y error: análisis presupuestario del primer período de gobernadores regionales electos. *Temas de la Agenda Pública*, 20 (185), 1-23. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

# Centro UC

## Políticas Públicas

**www.politicaspublicas.uc.cl**  
**politicaspublicas@uc.cl**

**SEDE CASA CENTRAL**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.  
Teléfono (56) 2 2354 6637.

**SEDE EDIFICIO PATIO ALAMEDA**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 440, piso 12, Santiago.  
Teléfono (56) 2 2354 5658.