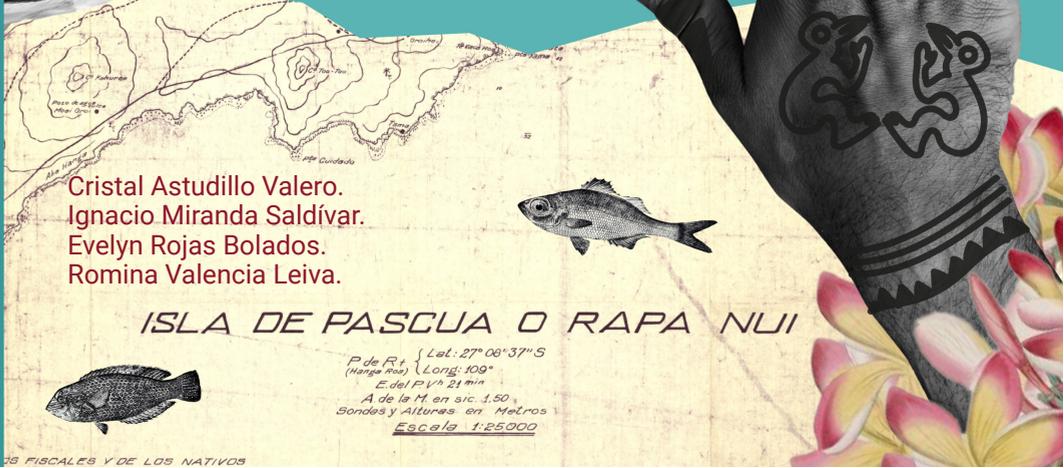


CEAL

Centro de  
Estudios y  
Asistencia  
Legislativa

# PARTICIPACIÓN DE RAPA NUI EN EL PRESUPUESTO REGIONAL: UN ESTUDIO EXPLORATORIO DEL FNDR



**Cristal Astudillo Valero.**  
**Ignacio Miranda Saldívar.**  
**Evelyn Rojas Bolados.**  
**Romina Valencia Leiva.**

**ISLA DE PASCUA O RAPA NUI**

P de R. { Lat. 27° 08' 37" S  
(Horsburgh) Long: 109°  
E del P.V. 24 min  
A de la M. en sic. 1,50  
Sondas y Alturas en Metros  
Escala 1:25000



# **PARTICIPACIÓN DE RAPA NUI EN EL PRESUPUESTO REGIONAL: UN ESTUDIO EXPLORATORIO DEL FNDR**

## **EQUIPO AUTORAL**

### **Cristal Astudillo Valero.**

Socióloga UV. Diplomada en Enfoque de Género en la Gestión Pública y Privada, PUCV. Diplomada en Metodología para la Investigación en Ciencias, PUCV.

### **Ignacio Miranda Saldívar.**

Abogado PUCV. Doctorando en Derecho, PUCV. Magíster en Derecho con mención en Derecho Público, PUCV.

### **Evelyn Rojas Bolados.**

Ingeniero Civil Químico, PUCV. Magíster en Dirección Pública, PUCV. Diplomada en Enfoque de Género en la Gestión Pública y Privada, PUCV. Diplomada en Gestión Estratégica del Riesgo, PUC. Diplomada en Diseño de Intervenciones Socioambientales Críticas, PUCV.

### **Romina Valencia Leiva.**

Estadístico, PUCV. Magíster en Gestión mención Control, PUCV. Diplomado en Coaching Ejecutivo, PUC.

2021

**PARTICIPACIÓN DE RAPA NUI  
EN EL PRESUPUESTO REGIONAL:  
UN ESTUDIO EXPLORATORIO  
DEL FNDR**

PRIMERA EDICIÓN: Marzo de 2022

Registro de Propiedad Intelectual N° 2022-A-2448

ISBN digital: 978-956-17-0984-3

Ediciones Universitarias de Valparaíso  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso  
Calle Doce de Febrero 21, Valparaíso  
euvs@pucv.cl

[www.euv.cl](http://www.euv.cl)

**Equipo Editor**

**Christian Ramírez Núñez.**

Licenciado en Historia con  
mención en Ciencia Política PUCV.  
Magíster en Filosofía Política, USACH.  
Académico del Magister en  
Relaciones Internacionales, CEAL-PUCV.

**Ana María Vallina Hernández.**

Ingeniero Comercial, U Chile. PhD. en Economía,  
University of Miami, EE.UU. Master of Arts. en  
Economía, University of Miami, EE.UU.  
Master of Arts. en Estudios Internacionales  
University of Miami, EE.UU.  
Académica del Magister en  
Dirección Pública, CEAL-PUCV.

**Revisión de Textos**

Verónica Galindo Rojas

**Corrección de pruebas**

Ana Figueroa Cáceres

**Diseño y Diagramación**

María Carolina Lagos Ramos

**Portada**

Collage Digital, María Carolina Lagos Ramos

**CEAL**

Centro de Estudios y  
Asistencia Legislativa,  
de la Pontificia Universidad  
Católica de Valparaíso

# Presentación |

Es un verdadero honor para el académico que suscribe presentar este libro-investigación sobre “Participación de Rapa Nui en el presupuesto regional: un estudio exploratorio del FNDR,” obra de investigadores y consultores de CEAL-PUCV, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, en el marco de un Proyecto apoyado por un fondo concursable de la Dirección General de Vinculación con el Medio de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Se trata de una investigación necesaria, seria y rigurosa que proporciona información y conocimiento muy valioso sobre temas de gran importancia y actualidad como son:

-Los Gobiernos Regionales (GORES), en general y el de Valparaíso, sus funciones, evolución e importancia en el marco del proceso descentralizador, un proceso en movimiento;

-Los mecanismos de financiamiento de los Gobiernos Regionales que son variados, algunos de rango constitucional, y en especial el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR;

-La participación que le ha cabido a Rapa Nui, Isla de Pascua - provincia y comuna de la Región de Valparaíso de fama mundial en lo cultural, arqueológico y turístico- en lo relativo al FNDR y en general, en sus relaciones e interacciones con el Gobierno Regional de Valparaíso.

Agreguemos que este estudio se realiza también de modo simultáneo con el desarrollo de la Convención Constitucional que, entre otras materias, está analizando las bases generales de la organización territorial del Estado, ámbito en el que los Gobiernos Regionales son destacados actores.

Felicito desde ya al equipo de investigadores que han realizado un esfuerzo notable, con la Coordinación de la consultora, Evelyn Rojas y la participación de las investigadoras Cristal Astudillo y Romina Valencia y el consultor, Ignacio Miranda. Junto a ellos, en el equipo editor, los profesores de CEAL y de los dos Magister que patrocina el Centro, en Relaciones Internacionales y en Dirección Pública, Christian Ramírez y Ana María Vallina.

Esta publicación de CEAL -como centro interdisciplinario de la PUCV en el área de las Ciencias Sociales-, se entronca con una larga serie de publicaciones a lo largo de tres décadas de trabajo de CEAL, basta mencionar hace algunos años la publicación sobre “La Técnica Legislativa ante la elaboración de la ley” de los profesores Osvaldo Oelckers, Alan Bronfman, Mirko Skarica y otros y más recientemente, “América Latina y Chile en el Mundo Global. Algunas tendencias en el siglo XXI” que editaron el suscrito y Manfred Wilhelmy, con participación de profesores y egresados del Magister en RRII. A ello se suman numerosos informes de consultorías encargados por distintos servicios del Estado y el Parlamento y el acervo de las Tesis: los Trabajos Finales de Graduación de los dos Magister del CEAL. Mención especial para el Observatorio Laboral de

Valparaíso, parte de una red nacional patrocinada por SENCE que funciona y opera en nuestro Centro.

Así, este libro asume la tradición casi centenaria de la PUCV y su vínculo interactivo con el entorno regional y la promoción de estudios aplicados de interés social.

El Gobierno Regional de Valparaíso ha tenido cierto carácter pionero en Chile, nació junto a sus pares de otras regiones en 1992, pero ha tenido iniciativas de estudios y propuestas para perfeccionar su funcionamiento, en interacción con sus universidades, como lo han hecho también otras Regiones como la Araucanía.

Otra característica fundamental de nuestra Región de Valparaíso y su GORE –que los autores destacan– es su valioso territorio insular que integran Rapa Nui y el archipiélago de Juan Fernández.

No hay duda que los Gobiernos Regionales y Rapa Nui han sido objeto anteriormente de diversos análisis e investigaciones. Lo original y novedoso de esta investigación es, por una parte, el eje específico: los mecanismos de financiamiento y el FNDR y su aplicación para la resolución de problemas sociales, de desarrollo e infraestructura de nuestras provincias y comunas, y en este caso, de Rapa Nui.

Y por la otra parte, la perspectiva de considerar a Rapa Nui, Isla de Pascua, como un pueblo con sus tradiciones y grandes capacidades que requiere, por su lejanía territorial, del apoyo del resto del país, del GORE y del FNDR y otros mecanismos, no como “conejiño de indias”, ni por asistencialismo, sino como un pueblo empoderado que dialoga y expone sus planteamientos en estas materias por medio de sus liderazgos y autoridades en los ámbitos regional (CORES de la Isla), provincial, comunal, ancestral y social. Un pueblo consciente de su tradición y valores.

Ese diálogo debe permitir optimizar la ejecución de proyectos de desarrollo que sean pertinentes a la realidad de este territorio insular. Ese clima de respeto y diálogo está presente a lo largo de toda la investigación.

En el caso de este presentador, la lectura del libro me retrotrajo a inicios del presente siglo cuando me desempeñé como Intendente Regional de Valparaíso; me correspondió interactuar con todas las provincias y municipios, y, en particular, por su especial naturaleza, con la entonces Isla de Pascua. Ya conocía la Isla por haber representado a la Organización de Estados Americanos, OEA, en conferencias sobre el Patrimonio Cultural en el Pacífico Sur y actividades relativas a su patrimonio y sitios arqueológicos.

En mis funciones en esos años como Intendente Regional de Valparaíso –y, además, en esa época, presidente del Gobierno Regional–, pude apreciar la capacidad del liderazgo isleño, Consejeros Regionales –CORES que la representan–, Gobernador, alcalde, y también de sus grupos comunitarios, de

los empresarios isleños del sector turismo y otros rubros. Y muy especialmente mis diálogos cordiales y constructivos con el Consejo de Ancianos, de una autoridad moral reconocida. Recuerdo también el desarrollo de proyectos importantes como las obras en materia de infraestructura educacional, avances en la ruta de circunvalación y otros en salud y patrimonio, con fondos regionales y sectoriales. También las dificultades y barreras propias de su situación geográfica que han sido analizadas en profundidad y en su realidad actual en este libro.

La investigación se propuso -con carácter exploratorio-, identificar factores y características de la relación entre el territorio insular de Rapa Nui y el Gobierno Regional de Valparaíso como principal administrador de los recursos otorgados por el FNDR, lo que implica el análisis de los recursos asignados y ejecutados en la Isla. Esto va a permitir contar con un acervo de información para la toma de decisiones del sector público y también del privado. La información acumulada es significativa para quienes diseñan y desarrollan políticas. El carácter "exploratorio" de la indagación dice relación más bien con la disponibilidad de información en algunos proyectos y rubros.

En la parte jurídica e institucional, la investigación entrelaza con destreza la evolución de los GORES desde 1992: su cuerpo colegiado, el Consejo Regional, CORE, que avanzó en su representatividad al ser elegidos los Consejeros Regionales por votación popular. En el caso de la figura del Intendente Regional que al comienzo tenía el doble rol de representante del presidente de la República en la Región y presidente del GORE, la evolución ha sido compleja: cambios constitucionales permitieron la elección por los propios CORES del presidente del Consejo Regional, en tanto el Intendente mantenía la supervisión de la inversión sectorial -de Ministerios- y de los fondos regionales.

Más adelante, el Intendente Regional -autoridad que se mantuvo en general durante el período que aborda esta investigación, 2014-2020-, dio paso a dos nuevas figuras: desaparece el Intendente y surgieron los Gobernadores Regionales, elegidos por elección popular y que asumieron en 2021, el Gobernador preside el CORE y administra los recursos regionales-y otras funciones presupuestarias y de inversiones regionales como formular el ARI, Anteproyecto Regional de Inversiones. Y, por otra parte, se crea la función del Delegado Presidencial Regional que representa al presidente de la República en la Región y supervisa la inversión sectorial, de los Ministerios.

Esta es la situación actual en que diversos sectores de la Convención Constitucional formulan propuestas de Estado regionalizado descentralizado, en los próximos meses se debatirán sus contornos -en lo que corresponde a la Constitución- y su coexistencia con un sistema unitario. En todo caso lo más probable y necesario, a nuestro juicio, es que se fortalezcan los Gobiernos Regionales.

Lo relativo a la inversión del FNDR, y en menor grado, de otros instrumentos como ISAR, Inversión Sectorial de Asignación Regional, y Convenios de Programación -a nivel regional y en Rapa Nui- está técnicamente y también críticamente

tratada en las Partes del libro dedicadas a los análisis cuantitativo y cualitativo de la inversión en la Isla. Estos análisis son complementados con entrevistas -elemento empírico- tanto a especialistas en materia presupuestaria y ex funcionarios del Gobierno Regional como a personeros de Rapa Nui con experiencia o capacidad de análisis en la selección y desarrollo de proyectos.

En lo cuantitativo, se mencionan los principales instrumentos como la Estrategia de Desarrollo Regional, ERD, que es la carta de navegación, el “hilo conductor de la inversión pública”, los investigadores analizan la correspondiente a 2014-2020. Es una Estrategia indicativa, pero los proyectos que se financien requieren ajustarse a un eje de la Estrategia. Rapa Nui es destacada en sí y en sus necesidades y en su importancia océano política.

Se grafican instrumentos como el Presupuesto Regional en lo relativo a Inversión Regional 2014-2020, la Inversión Pública de decisión regional (FNDR) y la inversión central o sectorial, que es mayoritaria, concentrándose el análisis en la primera. Se definen las modalidades de inversión regional: FNDR, Convenio de Programación, ISAR y también IRAL que es regional y de asignación local; corresponde al FNDR en la Región de Valparaíso, alrededor del 90% del total de los fondos regionales. Se muestra también la evolución de la cartera de proyectos FNDR de Isla de Pascua en el período utilizándose diversas fuentes de información, especialmente, el BIP, Banco Integrado de Proyectos, y otras como su aparición en el ARI, Anteproyecto Regional de Inversiones. Se analiza la trayectoria de los proyectos de la Isla, en particular aquellos que logran su calificación de RS, Recomendación Satisfactoria, en su evaluación por parte de Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Esto permite a autoras y autores mostrar Tablas de proyectos FNDR según contenidos por sectores: Educación, Cultura y Patrimonio; Energía; proyectos Multisectoriales y de Recursos Naturales, en ese período sexenal. Y su concordancia con la ya mencionada Estrategia Regional de Desarrollo, ERD. Entre los proyectos que se muestran como ejecutados la gran mayoría fue presentados por la Municipalidad de la Isla de Pascua, uno por CONAF Región Valparaíso y otro por el GORE. El proyecto de mayor entidad, Reparación del Colegio -municipal- Lorenzo Baeza Vega, ascendió a más de mil millones de pesos.

Tanto en esta sección del Estudio como en la siguiente sobre el Análisis Cualitativo se condensan las opiniones de entrevistados, los de la propia Isla reconocen la importancia del FNDR para el desarrollo de Rapa Nui- “herramienta potente”-, a la vez que mencionan sus propias dificultades, tales como escaso número de profesionales para la preparación de proyectos, la necesidad de aplicar criterios que sean distintos a los del número de beneficiarios dada la escasa población, etc.

Estos puntos están ampliados y reforzados en el capítulo sobre Investigación y Análisis Cualitativo. Los autores se propusieron ir más allá de lo normativo y de lo cuantitativo: buscaron complementar esa información con las dimensiones sociodemográfica, política -los gobiernos regionales son autoridades políticas-,

cultural y de gestión institucional de los recursos del FNDR. Como se adelantó, de las entrevistas en profundidad se recogen datos y opiniones variadas y valiosas, de distintas perspectivas. Surge el tema de adecuar programas y fondos “a la realidad de los actores y sus narrativas particulares”. Los investigadores e investigadoras recogen la mirada de la SUBDERE que concibe el FNDR como “un programa de inversiones públicas con fines de compensación territorial”, para un desarrollo armónico y equitativo.

La realidad de la pandemia no podía estar ausente y se manifiesta, por ejemplo, en que el GORE Valparaíso transfirió importantes recursos para los programas Pro Empleo en la Región.

Los aportes de los entrevistados apuntan a temas de interés para el debate como: las dificultades técnicas del Municipio de Rapa Nui para levantar proyectos y, en general, la complejidad de levantar datos en la Isla; la necesidad de adecuar estos procesos y proyectos a las condiciones geográficas y culturales de la Isla. El tema de los factores políticos que inciden en la asignación de recursos. Se destaca que los Consejeros Regionales que representan a la Provincia Rapa Nui hacen su trabajo de escuchar los proyectos de la Isla y defenderlos. Surge de los testimonios el sentimiento generalizado de protección de la etnia que tiene la población Rapa Nui. Se sugiere, por ejemplo, modificar los requisitos normativos que regulan al FNDR para ajustarlos al contexto Rapa Nui y fijar criterios pertinentes a la Isla. Adecuar el proceso de licitaciones a la complejidad del tema en un territorio lejano. El GORE debe asumir el desafío de asesoría de proyectos que planteen los equipos y técnicos municipales.

También está el desafío de articular las inversiones, las de carácter regional –de las que trata la investigación–, con las de origen sectorial o del gobierno central. Para ello es importante la Estrategia Regional de Desarrollo como instrumento.

Los investigadores apuntan también a prácticas como la Glosa Insular que asegura recursos del FNDR a algunos proyectos de Rapa Nui y las islas de Juan Fernández y que se puede incorporar a futuros cambios legales.

Las Conclusiones siguen estas líneas sobre la base de algunas ideas centrales: los desafíos futuros de agilizar la inversión regional; el reconocimiento de la heterogeneidad del territorio Rapa Nui en su participación en fondos y programas; y superar la rigidez de los procedimientos para elaborar buenos proyectos en beneficio de la población isleña.

Con base en mi experiencia de hace veinte años atrás como presidente del Gobierno Regional de Valparaíso creo que esta investigación será de gran utilidad para el pueblo Rapa Nui, el Gobierno Regional de nuestra Región y para el país. Estimo que hay margen para consensuar nuevas prácticas y procedimientos que permitan perfeccionar la participación Rapa Nui en el GORE de Valparaíso y en los proyectos que presente y ejecute con fondos como el FNDR y otros. Esta investigación puede ser una valiosa guía y ayuda.

En aquello que requiera de cambio legal el momento es propicio dada la conjunción de una progresiva consolidación de Gobiernos y Gobernadores Regionales, la próxima investidura de un nuevo Gobierno en Chile y la elaboración en curso de una nueva Constitución: en estos procesos materias como el respeto a los pueblos originarios y el perfeccionamiento de la descentralización aparecen como líneas recurrentes.

De una renovada interacción entre Rapa Nui y el Gobierno Regional de Valparaíso deben surgir beneficios para sus pueblos y para el país.

Valparaíso, 29 de diciembre de 2021.

**Raúl Allard Neumann**

Director (I) de CEAL PUCV y ex Rector de la Universidad.

Ex Intendente Regional de Valparaíso.

# Agradecimientos |

El equipo de investigadores del Centro de Estudios y Asistencia Legislativa CEAL-PUCV agradece sinceramente a todas aquellas personas e instituciones que colaboraron en la realización de este estudio, muy especialmente a:

*Tomás Ochoa Capelli*  
*María Lorena Herrera Ponce*  
*Andrea Kramer Montenegro*

*Nataly Campusano Díaz*  
*Enrique Escobar García*  
*Nelson Guzmán Betancourt*

*Fernanda Tapia Camu*  
*James Robinson Muñoz*  
*Rodrigo Cuadra Valenzuela*

*Iovanni Teave Hey*  
*Elizabeth Arévalo Pakarati*  
*Cristian Terongo Bravo*

*Nunú Fernández Paoa*  
*Pedro Santander Madariaga*  
*Jazmín Arredondo Saavedra*

*Gabriel Aldoney Vargas*  
*Mauricio Meneses Figueroa*  
*Claudio Oyarzún Carrasco*

# Contenido |

## FUNDAMENTO Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN |15

16| FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

18| ESTRUCTURA Y ALCANCES DEL ESTUDIO

19| DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA DEL PRESENTE ESTUDIO

## ANTECEDENTES LEGALES. DESCENTRALIZACIÓN, GOBIERNOS REGIONALES, FINANCIAMIENTO Y FNDR |23

24| ANTECEDENTES LEGALES SOBRE EL CONTEXTO ORGÁNICO Y ATRIBUCIONES  
PRESUPUESTARIAS RELEVANTES DE LOS ÓRGANOS DEL GOBIERNO  
REGIONAL EN EL PERIODO INVESTIGADO

24| Características generales y prevención sobre el periodo de estudio

24| Breve nota del sistema actualmente vigente y situación transitoria

26| El Gobierno Regional en el periodo en estudio

30| Presupuesto regional

34| Proyectos evaluados en el Sistema de Evaluación de Proyectos de  
Inversión Pública del Ministerio de Desarrollo Social y Familia

## INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS CUANTITATIVO EN RAPA NUI |37

38| INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA

38| Estrategia Regional de Desarrollo como instrumento de planificación

40| Sobre el presupuesto regional y su ejecución

44| Distribución de la Inversión Pública

54| ANÁLISIS CUANTITATIVO

56| Resultados de la exploración cuantitativa

57| Iniciativas de Inversión que postulan a financiamiento del FNDR

66| Iniciativas de Inversión en Rapa Nui: priorización y gasto ejecutado

## INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS CUALITATIVO EN RAPA NUI | 79

- 80| INVESTIGACIÓN CUALITATIVA
- 80| Sobre la técnica empleada
- 81| Selección de entrevistados
- 82| ANÁLISIS CUALITATIVO
- 82| Rol e importancia del FNDR en el desarrollo territorial de Rapa Nui
- 87| La Glosa insular: caracterización de un FNDR distinto.
- 91| Factores que inciden en la postulación de iniciativas de inversión
- 94| Desafíos para la inversión pública

## COMENTARIOS FINALES: GOBIERNO REGIONAL DE VALPARAÍSO Y RAPA NUI EN MATERIA DE POLÍTICAS DE DESARROLLO E INVERSIÓN | 97

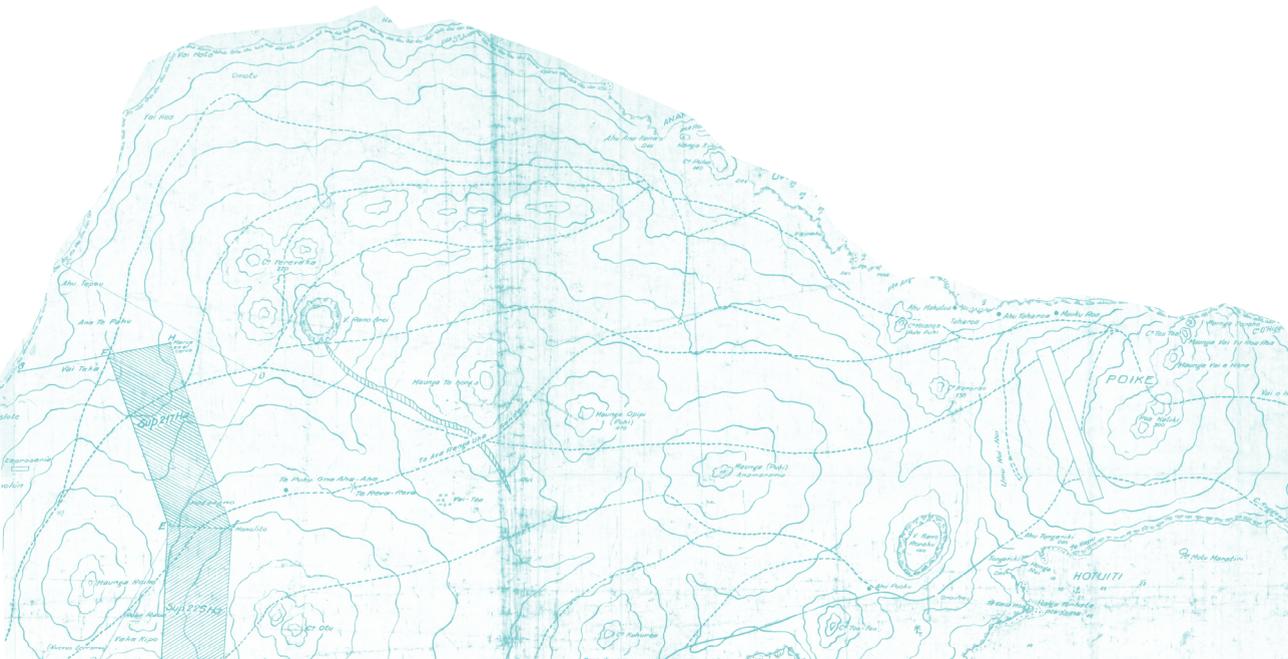
- 98| NOTAS DE LOS AUTORES
- 99| El sentido de la descentralización de la inversión regional
- 100| El caso insular y la rigidez del sistema de evaluación de proyectos
- 101| La glosa insular como práctica de financiamiento reservado
- 102| La ejecución de los proyectos y las dificultades insulares para su avance eficiente

## BIBLIOGRAFÍA | 103

## Abreviaturas usadas en el texto |

<b>ARI</b>	Anteproyecto Regional de Inversiones
<b>BIP</b>	Banco Integrado de Proyectos
<b>CEAL</b>	Centro de Estudios y Asistencia Legislativa
<b>CORE</b>	Consejo Regional
<b>CP</b>	Convenios de Programación
<b>DIPRES</b>	Dirección de Presupuestos
<b>DL</b>	Decreto Ley
<b>ERD</b>	Estrategia Regional de Desarrollo
<b>FI</b>	Falta Información
<b>FNDR</b>	Fondo Nacional de desarrollo Regional
<b>FRIL</b>	Fondo Regional de Iniciativa Local
<b>GORE</b>	Gobierno Regional
<b>IDI</b>	Iniciativa de inversión
<b>IDR</b>	Inversión de Decisión Regional
<b>IN</b>	Incumplimiento de Normativa
<b>IPET</b>	Inversión Pública Efectiva Total
<b>IRAL</b>	Inversión Regional de Asignación Local
<b>ISAR</b>	Inversión Sectorial de Asignación Regional
<b>LGR</b>	Ley de Gobierno Regional
<b>LOAFE</b>	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
<b>LOGGAR</b>	Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional
<b>MDSF</b>	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
<b>NIP</b>	Normas, instrucciones y procedimientos para el proceso de Inversión Pública
<b>ODS</b>	Objetivos desarrollo Sostenible
<b>OT</b>	Objetado Técnicamente
<b>PLADECO</b>	Plan de Desarrollo Comunal
<b>PMU</b>	Programa de Mejoramiento Urbano
<b>PROPIR</b>	Programa Público de Inversión Regional
<b>PUCV</b>	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
<b>R</b>	Reevaluación
<b>RATE</b>	Resultado del Análisis Técnico Económico
<b>RS</b>	Recomendado Satisfactoriamente
<b>SASIPA</b>	Sociedad Agrícola y de Servicios de Isla de Pascua
<b>SECPLA</b>	Secretaría Comunal de Planificación
<b>SEREMI</b>	Secretaría Regional Ministerial
<b>SNI</b>	Sistema Nacional de Inversiones
<b>SUBDERE</b>	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

# I. Fundamento y estructura de la investigación



## FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

En un escenario general en materia de inversión, donde el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (en adelante, indistintamente “FNDR”) es el principal instrumento del cual disponen en Chile los Gobiernos Regionales para el financiamiento de la inversión pública, como Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso<sup>1</sup> iniciamos esta investigación, que propone identificar características de la relación entre el territorio insular de Rapa Nui y el Gobierno Regional de Valparaíso, como principal institución comprometida en la administración de los recursos otorgados por el FNDR.

Con esto, el CEAL-PUCV dada su trayectoria de más de 30 años, busca mantener su rol de actor generador de conocimiento y de información que propenda a entender los principales desafíos y particularidades de la base de políticas públicas sustentables, inclusivas y justas.

La Región de Valparaíso tiene ciertas características distintivas como ser un polo universitario, contar con los principales puertos del país y administrativamente tener territorio insular continental (Isla Juan Fernández), e insular oceánico (Rapa Nui). Y es en este último dentro de los diversos aspectos que la Región plantea como susceptibles de investigación, entender la integración siempre pertinente, pendiente y particular, de la de Isla de Pascua<sup>2</sup>, como parte de nuestro territorio.

Si bien esta integración es un desafío nacional, en esta oportunidad, por los valores y motivaciones tanto del Centro como de la Universidad, consideramos importante mostrar una componente regional sustancial, toda vez que la Isla se encuentra administrativamente conectada al territorio continental mediante la Región de Valparaíso y, en particular, su Gobierno Regional. Profundizando lo anterior, el mirar más a fondo esta relación, además del valor que tiene en sí misma por ser un desafío de integración poco estudiado -desde este ángulo al menos- en la literatura especializada, es interesante en aras a tres motivos más: i) la modificación estructural de los gobiernos regionales, ii) la revisión y análisis de la integración de los pueblos originarios en la Administración del Estado chileno, con los fenómenos propios que ello acarrea, y iii) el actual proceso constituyente actualmente en marcha, que se relaciona muy cercanamente con los puntos anteriores.

En cuanto a lo primero, las Universidades regionales vienen haciendo históricamente conocimiento y estudio riguroso donde están emplazadas, como la forma más lógica y directa de vinculación con el medio que pueden tener este tipo de instituciones. En concreto, el dar relevancia a las temáticas locales por parte de la PUCV, contribuyendo a mejorar el entorno donde se desarrollan, es algo que es connatural a la historia de nuestra casa de estudio.

---

1 En adelante, CEAL-PUCV.

2 En adelante Rapa Nui o Isla, indistintamente.

En CEAL también se cuenta con una vocación similar, que viene desde sus orígenes –ya en la década de los noventa– colaborando con el desarrollo de la gestión municipal, hasta nuestros días, levantando proyectos que revelan a nuestra Región, como lo es el Observatorio Laboral de Valparaíso y como esperamos también, sea el caso de la presente investigación.

Por otra parte, es un momento históricamente importante para visualizar –como decíamos, desde la región– la realidad de los pueblos originarios, no como un colectivo anónimo y generalizado, sino en sus particularidades y relaciones. En este caso, la Región de Valparaíso se encuentra institucionalmente vinculada con un pueblo tan importante como el que habita en Rapa Nui. Estudiar si esta vinculación en el tiempo ha sido relevante o no como un mecanismo de real participación e integración, cuáles han sido los principales problemas que han aparecido para el correcto funcionamiento de la institucionalidad que entrega el marco al vínculo investigado, puede resultar en información muy importante para ir avanzando en la búsqueda de fórmulas efectivas de reconocimiento y participación de los pueblos originarios, y en este caso más precisamente, de Rapa Nui, no solo a nivel regional, sino como un dato más para la construcción de una visión nacional sobre la materia.

En concordancia con lo anterior, existiendo una nueva constitución en discusión, se abre la oportunidad para contribuir al debate no sólo con ideas nuevas, sino que con la revisión y reflexión de la institucionalidad existente para ir labrando un proceso evolutivo-político de mejora continua. Estamos seguros de que, tanto la descentralización, las regiones y, por supuesto, los pueblos originarios, son aspectos claves de la discusión de la nueva carta fundamental, y este estudio viene a ser un aporte que CEAL puede hacer para un proceso de análisis reflexivo que esperamos ocurra en este proceso.

El interés particular de nuestra investigación se dirige a identificar características que se abordan para la asignación de recursos para iniciativas de inversión por parte del Gobierno Regional, de ahí que surgen las primeras interrogantes en este proceso exploratorio, por ejemplo ¿Se han otorgado recursos del FNDR para el desarrollo de iniciativas de inversión durante el periodo de estudio en Rapa Nui? ¿Cuáles son las principales características que inciden en la asignación de recursos del FNDR a iniciativas de inversión de Rapa Nui durante el periodo de estudio?, de ahí que se encausan y construyen nuestros objetivos para abordar esta investigación.

En consecuencia, el objetivo central de esta investigación consiste en identificar características de la relación entre el territorio insular de Rapa Nui y el Gobierno Regional de Valparaíso como principal institución comprometida en la administración de los recursos otorgados por el FNDR, lo que se abordará a través de i) un conjunto priorizado de iniciativas de inversión ejecutadas durante el período 2014-2020, para luego, ii) caracterizar las dimensiones sociodemográficas, de índole política y de gestión institucional de los recursos FNDR investigados, y ejecutados en el territorio insular de Rapa Nui.

La principal contribución que busca el CEAL-PUCV con este estudio exploratorio es proveer una base de información como insumo para la toma de decisiones públicas sobre esta materia y para el debate público que ella conlleva, así como para entidades públicas o privadas, investigadores, estudiantes y otros interesados que busquen como resolver una necesidad vinculada con Rapa Nui, u otra comuna de la Región que desee replicar el estudio.

Finalmente, este estudio se hace teniendo a la vista colaborar desde los objetivos Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>3</sup> N° 11.3 “Urbanización inclusiva y sostenible y de planificación y gestión participativa”, 16.7 “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles” y 16.10 “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”. Esperamos que esta investigación contribuya en alguna medida en la consecución de estos grandes desafíos.

## ESTRUCTURA Y ALCANCES DEL ESTUDIO

El estudio propuesto, parte de una premisa antes recogida en la literatura (Paganelli, 2019)<sup>4</sup> y que, en la experiencia de los autores de este estudio, es muy concreta, a saber: que la representatividad de un actor político (en este caso, Rapa Nui) se puede analizar a partir de la participación de ella en un presupuesto específico, como es el regional, que es el recurso destinado a enfrentar el problema de las necesidades de este territorio, dando así cuenta de su rol en el proceso de asignación de recursos, que es también una tarea esencialmente política.

En este caso, se busca generar información y análisis base sobre un dato concreto y objetivo, como es el rol que se la ha dado a la Isla en el reparto y ejecución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), siendo este fondo la partida principal en los ingresos que recibe el Gobierno Regional (en adelante, indistintamente, GORE) en su presupuesto y desde prácticamente su creación, concebido como un mecanismo de descentralización, aun cuando no fuera realmente efectiva en un principio (García Lecaros, 1985, pág. 104), el cual fue adquiriendo mayor capacidad de administración conforme sucesivas reformas que fueron dando más poder al GORE en desmedro del Intendente, primitivo administrador de estos fondos (García Lecaros, 1985, pág. 95).

Hemos optado por seleccionar en específico el FNDR, al ser el ingreso regional más importante tanto por el grado de descentralización que involucra su existencia, como por volumen de gasto que conlleva. Sin embargo, se restringe y excluye del análisis otros ingresos, sin perjuicio que la descripción de éstos puede surgir conforme su intervención en el proceso de análisis sea relevante.

---

3 Objetivos de Desarrollo Sostenible o también, “ODS”, parte de la agenda de desarrollo sostenible ONU. Más detalles en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

4 Citando en esto también a (Puente Martínez, 2017, pág. 46 y 209).

A partir de este punto conocido, se pretendió realizar un estudio principalmente de carácter exploratorio, puesto que la realidad investigada es poco analizada en la literatura y se busca echar luz sobre esta materia para servir de base a nuevos estudios, que puedan complementar y describir la realidad participativa de Rapa Nui en el contexto regional. En este sentido, no se aspira, por tanto, a la completa descripción del fenómeno, pero que si puede presentarse como extensión de futuros trabajos.

## DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA DEL PRESENTE ESTUDIO

Este estudio presenta, conforme a la experiencia del equipo del CEAL-PUCV, una combinación de disciplinas, enfoques y aproximaciones, lo que usualmente ha resultado ser para este equipo la mejor forma de obtener un correcto acercamiento al funcionamiento de los sistemas públicos. En este apartado, se busca describir de forma concisa cuales han sido las opciones metodológicas por las que se ha optado para esta investigación en particular, con una breve referencia a las técnicas empleadas en el proceso.

Como punto de partida, de las múltiples formas de clasificar una investigación, una de las más habituales es referida a su alcance (o naturaleza), siendo, en términos generales, el primer acercamiento a los fenómenos más bien desconocidos el llamado “exploratorio”, para luego ir avanzando en la precisión e información que se obtiene de lo investigado, de modo de avanzar hacia un estudio descriptivo, luego correlacional y, finalmente, explicativo (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010, págs. 78-79). La definición de dicho alcance se decide principalmente por el grado de conocimiento del tema a investigar que se desprende de la literatura existente y de la perspectiva que se le quiera dar al estudio (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010, pág. 86).

En el caso de este estudio, si bien el Gobierno Regional de Valparaíso y la isla Rapa Nui han sido ambos, por separado, objeto de múltiples descripciones e investigaciones, no es menos cierto que el objetivo de nuestra investigación, a saber, la específica relación de financiamiento de proyectos que se desarrollaran en la isla por parte de la entidad regional a partir de una específica herramienta de financiamiento público es, en sí misma, desconocida en la literatura. Si bien hay un campo de descripción jurídica, propio de la regulación de derecho público que opera como marco a esta relación, el funcionamiento efectivo de estos mecanismos y como se han comportado, es algo simplemente no descrito a la fecha.

La referida falta de información existente, sumada también al espíritu de difusión que se busca con esta publicación, nos impulsó a emprender una investigación de tipo exploratoria, la que tiene como características relevantes para estos efectos, que prioriza los puntos de vista de las personas; no tiene una estructura obligada; y levanta prioridades para futuras investigaciones.

En definitiva, este tipo de investigación se efectúa sobre un tema u objeto desconocido o poco estudiado, por lo que sus resultados constituyen una visión aproximada de dicho objeto (Arias, 2006, pág. 23).

Esta flexibilidad metodológica entonces, da a conocer los rasgos considerados como más relevantes de la investigación, y en este sentido, nos sitúa en un estado de mayor libertad para adquirir la información que se necesita y presentarla de manera ordenada, y que esperamos sea, para el uso en futuras investigaciones.

A partir de la anterior definición estimamos que el enfoque del estudio es más bien mixto<sup>5</sup>, para identificar características de la relación entre el Gobierno Regional de Valparaíso, como principal institución comprometida en la administración de los recursos otorgados por el FNDR y el territorio insular de Rapa Nui.

Este enfoque implica la recolección y análisis de datos tanto cuantitativos como cualitativos, así como su integración y discusión conjunta (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010, pág. 612), permitiendo comprender en un primer acercamiento, el fenómeno estudiado.

Finalmente, ensayamos de un enfoque plural e incluyente que trata de utilizar las fortalezas de ambos métodos combinándolas y tratando de minimizar sus debilidades potenciales, considerando que el fenómeno estudiado, como ha sido nuestra experiencia en la consultoría en el sector público, solo es comprensible desde la multidisciplinariedad. Esta perspectiva nos permite obtener una visión más comprensiva, así como un mayor entendimiento y clarificación de los resultados.

En términos generales, como primera etapa de la investigación se procedió en paralelo a una revisión del estado del arte e indagación inicial, que consistió tanto en una revisión documental como en la realización de entrevistas de contexto.

La revisión documental consideró la indagación de material bibliográfico disponible en la web, pudiendo mencionar como principales fuentes de información utilizada a la Biblioteca del Congreso Nacional (en particular para la consulta de legislación y normativa en general), Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), ChileIndica, Banco Integrado de Proyectos (BIP), Sistema Nacional de Inversiones (SNI), Gobierno Regional de Valparaíso, Gobernación de Rapa Nui, además de estudios realizados por terceros evaluando el FNDR y la Inversión de Decisión Regional (IDR). Conjuntamente se realizó la revisión de los instrumentos de planificación a nivel regional: compuesto por la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), el

---

<sup>5</sup> Según (Chen, 2006), los métodos mixtos se entienden como la integración sistemática de los métodos cualitativo y cuantitativo en un solo estudio con el fin de obtener una fotografía más completa del fenómeno.

Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI)<sup>6</sup> y el Programa Público de Inversión Regional (PROPIR), que se traducen en la definición de la Cartera de Inversión Regional.

Por otra parte, se efectuaron entrevistas que permitieron configurar un contexto de la relación estudiada. La idea fue establecer un acercamiento desestructurado que posibilitara la obtención de información general sobre el funcionamiento del financiamiento regional y sobre la situación de Rapa Nui. En este sentido, estas entrevistas “exploratorias”, más que ser un insumo directo de información a la investigación, proveyeron de una manera que fuera más allá de la descripción prescriptiva jurídica, superando lo normativo para situar el estudio “en un contexto social y cultural más amplio” (López Estrada & Deslauriers, 2011), como esta herramienta permite. Esta fase propició la elaboración de un acercamiento jurídico al fenómeno, al igual que avanzar con las siguientes fases del proyecto de investigación.

Como segunda etapa se inició el estudio cuantitativo, el cual comenzó con el levantamiento y cotejo de información financiera disponible en los portales Chileindica, Banco Integrado de Proyectos (BIP), y Sistema Nacional de Inversiones (SNI), a fin de obtener información precisa tanto de la composición como la cuantía de los flujos que constituyen la inversión regional en general, y en particular, aquellos que componen la inversión en Rapa Nui. Adicionalmente, se buscó tener a la vista el proceso de funcionamiento de la relación investigada.

De la anterior fase, y tras efectuar precisiones sobre qué tipo de inversión era la que se seguiría para efectos de esta investigación, se obtuvo una visión general del comportamiento de la inversión durante el periodo de estudio desde el año 2014 al 2020. Esta información, sin embargo, es a todas luces incompleta, puesto que se pierden antecedentes que sólo existen en el conocimiento de actores del proceso y que permiten establecer un panorama completo de los detalles que existen en torno a los proyectos levantados.

Así, como tercera parte se inicia el estudio cualitativo, el cual contempló la realización de entrevistas semiestructuradas a diferentes actores relevantes y luego, empleando la metodología de “Análisis de contenido”, buscó dar profundidad y aportar conocimiento adicional sobre la información recopilada, como operaba en la práctica el mecanismo de financiamiento, además de obtener opinión de los mismos actores en pos de eventuales causas y desafíos que, si bien, en estricto rigor teórico exceden un margen exploratorio, se dejan en este estudio para quienes deseen seguir profundizando sobre el funcionamiento del sistema.

Finalmente, se integra la información en un apartado conclusivo, en el que se explican los hallazgos que para los autores causan relevancia tanto de cómo

---

6 El Anteproyecto Regional de Inversiones comprenderá una estimación de la inversión y de las actividades que el gobierno regional, los ministerios y servicios efectuarán en la región, identificando los proyectos, estudios y programas, y la estimación de sus costos. Una vez elaborado éste y previa aprobación por parte del Consejo, éste será enviado a los ministerios respectivos, con el objeto de que sea considerado al momento de la formulación de sus correspondientes proyectos de presupuesto. En el caso de existir diferencias entre el gobierno regional y algún ministerio en la formulación de los respectivos proyectos de presupuesto, estas deberán ser resueltas en la etapa de evaluación y discusión presupuestaria con la Dirección de Presupuestos.

funciona el financiamiento de los proyectos de Rapa Nui a través del uso del FNDR, así como del proceso de participación de los distintos actores que intervienen en ello.

## II. Antecedentes Legales. Descentralización, Gobiernos Regionales, Financiamiento y FNDR



# ANTECEDENTES LEGALES SOBRE EL CONTEXTO ORGÁNICO Y ATRIBUCIONES PRESUPUESTARIAS RELEVANTES DE LOS ÓRGANOS DEL GOBIERNO REGIONAL EN EL PERIODO INVESTIGADO

## Características generales y prevención sobre el periodo de estudio

La Constitución Política de la República (CPR) establece un Estado unitario, lo cual, en términos generales, significa que “la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica llamada Estado. Todos los individuos colocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma y sola autoridad, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por las mismas leyes” (Bermúdez Soto, 2014, pág. 399), sin embargo, considerando las realidades locales de diversos puntos del país, como también la necesidad de un funcionamiento administrativo más eficiente, se establece en la Administración del Estado un sistema que articula mecanismos tanto de desconcentración como de descentralización para hacer efectiva una acción coherente sin depender absolutamente del nivel central. Ahora bien, este anhelo regulatorio tiende a ser confuso en su concreción orgánica conforme finalmente gobierno y administración son acciones que, desde la vista del Derecho, tienden a la confusión, porque si bien, aun cuando teóricamente se relacionan de modo que la segunda función es la ejecución de la primera (Bermúdez Soto, 2014, pág. 403), en la práctica desde el nivel constitucional en adelante, se confunden los roles de Jefe de Gobierno y de Estado en el Presidente de la República.

Entre los órganos que en Chile existen para materializar estas funciones a nivel regional se encontraba el antiguo Gobierno Regional, y muy particularmente, el Intendente, el que antes de cambiar su fisonomía radicalmente con la entrada en vigencia de la ley 21.073<sup>7</sup>, se encontraba en una situación similar.

## Breve nota del sistema actualmente vigente y situación transitoria

Si bien no es parte del periodo en estudio, y solo a efecto de clarificación, vale la pena hacer presente que en la actual Ley de Gobierno Regional (LGR) la figura del Intendente no existe, dividiéndose en el Delegado Presidencial Regional y el Gobernador Regional.

---

7 Ley 21.073 “Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales”.

El **Delegado Presidencial Regional** “será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción” (Art. 1 LGR). Es funcionario de confianza del Presidente de la República y su función principal radica en acciones de gobierno interior de la región y comunicación con el presidente en ciertas materias, cuidado del orden público, ser el funcionario jerárquicamente superior de los gobernadores provinciales, aplicación de ley de extranjería, representación extrajudicial del Estado en la región, coordinación y comunicación con servicios públicos regionales y SEREMIS, adopción de medidas para administrar complejos fronterizos y para enfrentar situaciones de catástrofes, entre otras (Art. 1 actual LGR).

El Gobernador Regional, en cambio, “será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole además presidir el consejo regional” (Art. 23 LGR). Este cargo, de elección vía sufragio, tiene algunas funciones propias relacionadas al ámbito de la formulación de políticas de desarrollo de la región, representar al gobierno regional y administrar los bienes y recursos de éste, administrar los bienes nacionales de uso público<sup>8</sup>. Sin embargo, el grueso de sus funciones se realiza en conjunción o con referencia a los acuerdos del consejo regional. Así, debe someter a la aprobación de éste las políticas, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo y sus modificaciones, para luego proveer su ejecución y, en aspectos más pertinentes al foco de este proyecto, debe proponer el presupuesto del gobierno regional y la distribución de los recursos del programa de inversión regional y la celebración de convenios de programación. Además, requiere el previo acuerdo del consejo regional para solicitar la transferencia de una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, tema que será fundamental en la implementación de la actual estrategia de fortalecimiento de la regionalización, que subyace en las leyes N° 21.073 y N° 21.074.

Este cambio orgánico tuvo un plazo diferido de entrada en vigencia, el cual, a la fecha de inicio de este estudio, aún no se había cumplido. Si bien la elección de los gobernadores regionales se da cada cuatro años, en conjunto con las elecciones municipales, según la ley entonces vigente (artículo 83 LGR), se estableció mediante la Ley de Reforma Constitucional N° 20.990, una norma especial transitoria en la constitución para efectos de la implementación de este cambio, a saber: la vigésimo octava, que establecía que la primera elección por sufragio universal se verificaría en la oportunidad que señalare la ley y una vez promulgada la ley de procedimiento de transferencia de competencias. Sin embargo, la ley 21.221 modificó la disposición en comento y estableció que la primera elección de Gobernadores Regionales se debía realizar el día 11 de abril de 2021, estableciendo además un periodo especial de vigencia del Gobernador Regional, cuyo periodo “comenzará a computarse el día 10 de junio de 2021, en el que el Gobernador Regional asumirá sus funciones en conformidad a la disposición citada y su mandato durará hasta el día 6 de enero de 2025”.

---

<sup>8</sup> El listado total de funciones puede revisarse en el artículo 24 de la actual LGR.

Asimismo, esta misma disposición establece que una vez asumido en su cargo los Gobernadores Regionales, estos tendrán “las funciones y atribuciones que las leyes otorgan expresamente al intendente en tanto órgano ejecutivo del gobierno regional”, dejando cualquier otra función al delegado presidencial regional.

Cabe destacar el inciso final de la disposición transitoria en comento, que señala que “Mientras no asuman los primeros gobernadores regionales electos, a los cargos de intendentes y gobernadores les serán aplicables las disposiciones constitucionales vigentes previas a la publicación de la presente reforma constitucional”. Por tanto, para efectos del periodo de estudio, la figura del Intendente era la que se encontraba vigente y además, por el mismo texto legal, se confirma que concentraba todas las atribuciones, tanto como ejecutor del Gobierno Regional y como órgano de gobierno delegado del presidente. A mayor abundamiento, la disposición transitoria primera de la ley 21.073, establece que las facultades del gobernador regional serán ejercidas por el delegado presidencial mientras el primero no sea elegido y, a su vez, en los términos de la misma ley “... mientras no asuman dichas autoridades, las disposiciones que establece la ley referida a los delegados presidenciales regionales y a los delegados presidenciales provinciales serán aplicables a los intendentes y gobernadores, respectivamente”, reforzando la anterior exposición sobre la confluencia de atribuciones.

## El Gobierno Regional en el periodo en estudio

Cabe mencionar dentro de sus características principales que los Gobiernos Regionales son concebidos como órganos descentralizados territorialmente: tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y desde su creación en 1991, reside en ellos la función de “administración superior” de la región, teniendo por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región<sup>9</sup>. Algún autor señaló sobre éstos que fueron considerados “una innovación interesante, original y profunda, incorporada a la institucionalidad administrativa por la reforma constitucional de 1991, sobre todo por aparecer diseñados como órganos planificadores y coordinadores, funciones que no se conocían en ese carácter y dimensión en el campo administrativo del país” (Pantoja Bauzá, 1998, pág. 394). Cabe mencionar, sin embargo, que no toda la doctrina miró con buenos ojos el funcionamiento de esta institucionalidad una vez implementada (Soto Kloss, 2012, pág. 246).

Ahora bien, el Gobierno Regional, en su modelo original del año 1991, contemplaba un gobierno regional presidido por el Intendente y compuesto por un consejo regional con atribuciones muy medidas (pese a ser el órgano

---

9 CPR, Artículo 111.

representativo), manteniéndose “en un rol secundario de asesoría, codecisor y fiscalizador, pero con escasos instrumentos efectivos de gestión”<sup>10</sup>. Más precisamente, de acuerdo con Pantoja Bauzá, los Gobiernos Regionales tenían en su texto original expresamente señalada la forma de alcanzar sus fines, a través de “planes de desarrollo de la región”, los cuales, “por naturaleza, importan la determinación previa de políticas públicas de desarrollo regional para plasmarlas con posterioridad en planes, programas y acciones de implementación”<sup>11</sup>, y esto se mantuvo según el autor incluso después de haberse instaurado en el año 2009, con la Ley 20.390 la elección por sufragio universal de los consejeros regionales<sup>12</sup>.

En cuanto a sus funciones y atribuciones, corresponde señalar que pese a las modificaciones legales que se han impulsado por diversas leyes en la última década, en términos generales, y considerando al Gobierno Regional como un único órgano, la ley se ha mantenido redactada de modo que la crítica que hiciera tanto (Hernández Olmedo, 1996) como (Pantoja Bauzá, 1998, pág. 402) hace varios años, se mantiene en pie, en cuanto a la confusión conceptual entre atribuciones y funciones que el texto legal hace y que finalmente, oscurece la labor de inteligir el alcance de las competencias legales del órgano regional mismo.

En todo caso, del texto de la ley de gobiernos regionales que se mantuvo vigente durante el periodo de estudio, pueden destacarse las siguientes “funciones generales” que se señalan en el artículo 16:

citamos:

**a) Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto**, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación.

**b) Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional** y de aquéllos que procedan de acuerdo al artículo 74 de esta ley, en conformidad con la normativa aplicable;

**c) Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional**, que contemple anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación.

---

10 Ferrada Borquez, p. 241.

11 Pantoja Bauzá, Rolando. Tratado de Derecho Administrativo (2010), p. 285.

12 Pantoja (2010), p. 286.

## Acerca del Intendente y su situación orgánica durante el periodo en estudio

Originalmente se establecía en la Ley de Gobiernos Regionales<sup>13</sup>, hasta el año 2016, que el gobierno interior de cada región residía en el Intendente, representante del Presidente de la República (art. 1 LGR antes de la modificación de la ley 21.073), además de ser el órgano ejecutivo del Gobierno Regional<sup>14</sup>. En este sentido, el Intendente podía ser calificado como un órgano desconcentrado del Presidente de la República.

Por su parte, la administración de la región recae en el Gobierno Regional, el cual se componía hasta el año 2017 -a nivel de texto constitucional<sup>15</sup> - de un Consejo Regional y el Intendente.

Así, en consecuencia, este último concentraba -durante el periodo en estudio- facultades que eran muy amplias conforme confluían en él diversos roles de administración y de gobierno regional. Actualmente dichas atribuciones son repartidas entre estos dos cargos: uno de elección popular (Gobernador Regional) mientras que el otro permanece de confianza exclusiva del Presidente de la República (Delegado Presidencial).

Para el objeto de este estudio, interesa destacar de entre las múltiples atribuciones que la Ley de Gobiernos Regionales, en su art. 24, confería al intendente:

citamos:

**d) Someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del respectivo gobierno regional**, el cual deberá incorporar los contenidos indicados en el artículo 73 de la presente ley. El proyecto de presupuesto deberá ajustarse a las orientaciones y límites que establezca la política nacional de desarrollo y demás normas legales sobre administración financiera del Estado;

**e) Proponer al consejo regional la distribución de los recursos del o los programas de inversión del gobierno regional**, señalados en el artículo 73 de esta ley, conforme a ítems o marcos presupuestarios, así como de las inversiones sectoriales de asignación regional. Esta propuesta deberá basarse en variables e indicadores objetivos de distribución intrarregional. Cada ítem o marco presupuestario deberá contar con la respectiva descripción de directrices, prioridades y condiciones en que debe ejecutarse. Esta distribución en ningún caso podrá referirse a proyectos singularizados, salvo lo contemplado en el artículo 78;

**f) Proponer al consejo regional la celebración de los convenios de programación** a que se refieren los artículos 81 y 81 bis.

---

13 En adelante LGR o Ley 19.915.

14 Art. 24 LGR pre 2016.

15 Ley 20.990 - "Dispone la elección popular del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional".

## Sobre el Consejo Regional

Por su parte, el Consejo Regional tenía por finalidad “hacer efectiva la participación de la comunidad regional.” (art. 28 LGR), siendo estos elegidos por votación directa y eligiéndose de entre ellos un presidente del consejo regional, con funciones internas que permiten ordenar su funcionamiento y canalizar su representación en determinadas situaciones (art. 30 ter).

Su conformación era principalmente como un órgano colegiado-deliberativo, operando mediante la aprobación o rechazo de proposiciones hechas principalmente por el Intendente, quien opera, en este caso, como el órgano ejecutivo del Gobierno Regional. El Intendente era justamente quien antes de la ley 20.390 presidía el órgano, función que le fue removida en favor de la creación de un presidente del consejo, el cual, de acuerdo a la historia fidedigna de dicha ley, nace con la finalidad de coordinar a los consejeros en la representación de los intereses regionales<sup>16</sup>, separándose del Intendente como autoridad jerárquicamente dependiente del Presidente de la República. Es en concordancia que, con la entrada en vigencia de gobernadores regionales electos, desaparece la figura antes comentada<sup>17</sup>.

De acuerdo con el artículo 113 de la Constitución Política de la República (CPR), el Consejo Regional tiene atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras, aunque de forma más precisa, el actual artículo 36 de la LGR, detalla dichas atribuciones en el ámbito reglamentario (letras a, b), de planificación (letras c, d, l, m), fiscalizador (letras g, h), administrativas (letras i, j, k, o, p) y presupuestarias. Sobre estas últimas en particular, que son aquellas que se relacionan con este estudio, es necesario relevar<sup>18</sup>:

citamos:

**d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional**, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del gobernador regional;

**e) Distribuir por ítems o marcos presupuestarios, sobre la base de la proposición del gobernador regional, los recursos del o los programas de inversión del gobierno regional que correspondan a la región**, conforme al artículo 73 de esta ley y los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional...;

**f) Aprobar, modificar o sustituir los convenios de programación** que el gobernador regional proponga celebrar, sin perjuicio de la facultad de recomendar a aquél, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, la suscripción de convenios de programación específicos;

---

16 Historia de la ley 20.390, p. 42, 51.

17 Ley 20.073, artículo primero transitorio, inciso final.

18 Destacados en negrita son propios. Se ha suprimido alguna parte donde se indica con puntos suspensivos en pos de relevar aspectos que sean de mayor pertinencia al análisis.

**n) Aprobar el anteproyecto regional de inversiones** a que se refiere el artículo 71 de la presente ley;

**ñ) Conocer el programa público de inversiones** para la región según lo dispuesto en el inciso final del artículo 73 de la presente ley, y de su ejecución en forma trimestral;

Estas atribuciones, como puede apreciarse, van en línea con lo dispuesto en términos generales en el inciso penúltimo del artículo 113 de la CPR “Corresponderá al consejo regional aprobar el proyecto de presupuesto de la respectiva región considerando, para tal efecto, los recursos asignados a ésta en la Ley de Presupuestos, sus recursos propios y los que provengan de los convenios de programación”.

## Presupuesto regional

### Composición del patrimonio regional

Como primer acercamiento, es importante constatar que, como señala Pallavicini, en pos de un proceso de descentralización normativa, los gobiernos regionales han ido siendo dotados de “mayor autonomía en el manejo de sus finanzas.” (Pallavicini Magnère, 2015, pág. 169), lo que por cierto –y como se verá más adelante– no significa plena independencia, pero al menos contempla un proceso de recoger propuestas por parte de los representantes de la región para efectos de estructurar un proceso de proposición, distribución y ejecución presupuestaria.

Un primer acercamiento conlleva referenciar el artículo 69 de la LGR, el cual establece el patrimonio de los gobiernos regionales<sup>19</sup>. Dentro de dicho patrimonio, es posible apreciar activos que no son determinados por la interrelación con el gobierno central, tales como los bienes muebles e inmuebles adquiridos por cualquier vía (adquisición legal en general, y donaciones en particular), o los percibidos por pago de permisos, concesiones y patentes, entre otros.

El análisis que se hace en este estudio recae en tanto en uno de los principales componentes del patrimonio regional y que está en la letra f del mencionado artículo, a saber: “Los recursos que le correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional”.

---

<sup>19</sup> Artículo 69 LGR.- El patrimonio del gobierno regional estará compuesto por: a) Los bienes muebles e inmuebles que le transfiera el Fisco; b) Los bienes muebles e inmuebles que adquiera legalmente a cualquier título y los frutos de tales bienes; c) Las donaciones, herencias y legados que reciba, de fuentes internas o externas, de acuerdo a la legislación vigente, las cuales estarán exentas del trámite de insinuación; d) Los ingresos que obtenga por los servicios que preste y por los permisos y concesiones que otorgue respecto de los bienes a que se refiere la letra e) del artículo 70; e) Los ingresos que perciba en conformidad al inciso final del número 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República; f) Los recursos que le correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; g) Las obligaciones que contraiga en el desarrollo de sus actividades, en conformidad a la ley; h) Los derechos y obligaciones que adquiera por su participación en las asociaciones a que se refiere el inciso quinto del artículo 115 de la Constitución Política de la República; i) Los ingresos provenientes de patentes mineras, patentes acuícolas y de casinos en la proporción que la ley respectiva establezca; j) Los demás recursos que le correspondan en virtud de la ley.

Cabe mencionar que la administración de la mayoría de los bienes listados en el artículo 69 de la LGR se establece en términos generales en el artículo 70 del mismo cuerpo legal.

Ahora bien, el artículo 73 de la LGR señala justamente que “El presupuesto del gobierno regional constituirá, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación”, siempre considerando para estos efectos –señala el mismo artículo– que dicho presupuesto se regirá por las normas de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado<sup>20</sup>.

Cabe notar que tanto este artículo como el tenor del artículo 113, inciso penúltimo de la CPR, dejan entrever que el presupuesto regional no es determinado finalmente por el consejo (o el gobierno) regional en general, sino que es un proceso donde se busca aprobar un proyecto de presupuesto y que este debe ajustarse –normativamente a lo menos– a la política nacional de desarrollo y al presupuesto nacional. Esto es importante, pues determina que la autonomía financiera de estos órganos, si bien ha aumentado con el paso del tiempo (Pallavicini Magnère, 2015, pág. 170), no es completa y se debe revisar en el contexto del ejercicio presupuestario nacional general.

En cuanto a la composición del presupuesto a nivel de ley, cabe también notar que de acuerdo con el artículo 73 de la LGR, este presupuesto considerará “a lo menos” con dos programas presupuestarios<sup>21</sup>: uno de gastos de funcionamiento del gobierno regional (01) y otro denominado “de inversión regional” (02), en el cual, según la ley, se incluyen:

-Los recursos del FNDR,

-Otros que tengan “por objeto el desarrollo de la región”. Esto se especifica el artículo 19 N° 20 de la Constitución, que trata de tributos a actividades de identificación regional<sup>22</sup>,

-Los ingresos provenientes de las transferencias del artículo cuarto transitorio de la ley N° 20.378, que crea un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros (Fondo de Apoyo Regional para el financiamiento de iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo regional),

-Transferencias definidas en la ley de presupuestos.

---

20 DL. 1263 de 1975.

21 Se debe recordar que los “programas” son “funciones u objetivos específicos” que la ley asigna a un organismo con presupuesto aprobado y que el legislador presupuestario ha querido identificar de manera separada. Véase (Pallavicini Magnère, 2015, págs. 35-36).

22 Art. 19, N° 20 inciso final “Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo”.

## Proceso de confección y Asignación de presupuesto anual

### a) Anteproyecto Regional de inversiones

De acuerdo con el Art. 71 de la Ley de Gobiernos Regionales, el proceso de confección de presupuesto se inicia el segundo trimestre del año anterior, puede darse por iniciado con la conformación del Anteproyecto Regional de inversiones (ARI). Éste se define como “una estimación de la inversión y de las actividades que el gobierno regional, los ministerios y servicios efectuarán en la región, identificando los proyectos y programas, y la estimación de sus costos” (Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2017, pág. 13) y conforme a la misma ley, “deberá ser considerado en la formulación de los proyectos de presupuestos del gobierno regional y de los respectivos ministerios”. Para estos fines, antes del mes de abril de cada año se producen dos obligaciones:

-Los ministerios deberán proporcionar a sus secretarios regionales ministeriales, jefes de servicios y directores regionales, las orientaciones e información necesarias relativas a las inversiones y actividades a ejecutar en la región en el año siguiente.

\*En este sentido las secretarías regionales ministeriales deben preparar el ARI en la esfera de su competencia y en coordinación con el ministerio respectivo. (art. 64 letra c).

-Los gobiernos regionales deberán poner a disposición de los ministerios y sus unidades regionales la información regional correspondiente.

Luego, en el mes de mayo, los municipios pueden observar una propuesta de ARI que les hará en esta fecha el gobierno regional en el plazo de quince días desde su recepción.

Recabada la información, este anteproyecto será confeccionado por el Intendente con ayuda de sus equipos técnicos, y será remitido a los ministerios respectivos con objeto de considerarse para la formulación de sus correspondientes proyectos de presupuesto (art 71, i3). Si hubiere diferencia entre gobierno regional y algún ministerio en la formulación de proyectos de presupuesto, estas serán resueltas en la etapa de evaluación y discusión entre el nivel central y cada una de las regiones, según lo definido en el art. 73

Remitido el ARI, será sometido a la aprobación del consejo regional (art 24, letra v LGR). Esto se oficializará mediante la adopción del acuerdo por el presidente del consejo regional (art. 30, letra i, número 8)

### b) Proyecto de presupuesto y discusión con Hacienda

Considerando lo señalado por el ARI, se debe confeccionar el proyecto de presupuesto del Gobierno Regional, el cual será propuesto por el Intendente al Consejo Regional para su aprobación.

Hecho lo anterior y conseguida la aprobación, este proyecto será discutido con el Ministerio de Hacienda, conforme el DL 1263 y normas complementarias. En efecto, según lo señala el artículo 73 de la LGR, se establece que el calendario de formulación del presupuesto contemple dicha discusión<sup>23</sup>. En esta fase, el intendente y el presidente del consejo regional representan a la región en una instancia técnico-política, no específicamente regulada.

Definido el monto final del presupuesto, éste se somete a los trámites regulares para su incorporación en la ley de presupuesto.

#### c) Distribución de los fondos asignados

Tras aprobada la ley de presupuestos, ya se tiene certeza del presupuesto del Gobierno Regional y más precisamente, de la composición de los programas que componen el presupuesto regional y que aparecen en la mencionada ley anual presupuestaria.

En este caso, corresponde al Intendente (Gobernador Regional), conforme lo dispone el artículo 78 efectuar una asignación de recursos a los distintos programas. Luego esta propuesta de asignación será sometida a la aprobación del Consejo Regional.

#### d) Acerca de los proyectos susceptibles de integrar al financiamiento regional

Según la LGR, en su artículo 75, "los proyectos de inversión y los estudios y programas deben contar **con un informe favorable del organismo de planificación nacional o regional**, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico económica que analice su rentabilidad".

Precisando los términos de la ley, esto significa que los proyectos que pueden ser financiados por el presupuesto regional requieren un análisis específico que revise lo que se conoce como "rentabilidad social" y que, a la vez, es un pronunciamiento que se emite del "organismo de planificación nacional o regional".

Este último puede ser, dependiendo del caso, el mismo Gobierno Regional, en una unidad específica de aquella institución<sup>24</sup>, o bien, el Ministerio de Desarrollo Social.

---

23 Asimismo, el artículo 13 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (en adelante, indistintamente, LOAFE, Decreto Ley 1263), señala en su artículo 13 "La elaboración tanto del programa financiero como del presupuesto del Sector Público, se regirá por un calendario de formulación. El Ministro de Hacienda tendrá la responsabilidad de especificar dicho calendario, lo que permitirá coordinar las acciones de los servicios entre sí y con las administraciones regionales y locales".

24 Sobre esta temática, no se logró conseguir normativa interna que permitiera hacer seguimiento normativo sobre como el gobierno regional debe realizar esta función.

## Proyectos evaluados en el Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversión Pública del Ministerio Desarrollo Social y Familia (MDSF)

El artículo 3 letra c de la ley 20.530 establece como atributo del MDSF “c) Evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente, que sean propuestos por los ministerios o servicios públicos, de manera de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales. El informe deberá contener una evaluación, entre otros, de la consistencia, coherencia y atinencia de tales programas sociales, y este análisis será un factor a considerar en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos”.

En este punto se hace necesario una referencia al Sistema Nacional Integrado de Proyectos, el cual es una estructura jurídico-institucional que contiene procesos de la evaluación metodológica-crítica de las iniciativas que buscan un financiamiento público. Su creación responde a hacer más eficaz el gasto fiscal y, si bien, no es el foco principal del presente estudio, el conocer su funcionamiento se hace necesario para análisis de mayor profundidad sobre los datos obtenidos en las indagaciones cualitativas y cuantitativas.

Al respecto, es necesario precisar alguna terminología:

-Las “iniciativas de inversión” son las que se realizan, conforme al clasificador presupuestario<sup>25</sup>, con cargo al subtítulo 31. Estas iniciativas se clasifican en Estudios Básicos (ítem 01), Proyectos (ítem 02), Programas de inversión (ítem 03), según la misma norma.

-Según el documento “Normas, instrucciones y procedimientos para el proceso de inversión pública (en adelante, NIP) correspondiente al año 2020<sup>26</sup>, el que sigue el tenor del inciso tercero del artículo 3 de la letra g de la ley 20.530”, también corresponde someter a esta evaluación los gastos imputados al subtítulo 33 denominado “Transferencias de Capital”, y que corresponden a proyectos de municipalidades que se financian con aportes específicos del Gobierno Central en más del 50% del costo y siempre que no sea exceptuado por alguna norma legal.

Ahora bien, estos proyectos se someten a un ciclo de vida que implica su examen técnico en cuanto a “rentabilidad social” de los mismos (según SNI).

---

25 Decreto 854/2004 Ministerio de Hacienda – “Determina clasificaciones presupuestarias”. Al respecto, en este se define subtítulo como “Agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogénea, que comprende un conjunto de ítem.”, siendo esto último un “motivo significativo” de ingreso o gasto”.

26 P. 4. Actualmente en rigor por Ord. 051/1611, de 14 de Mayo de 2020, emitido en conjunto entre los Ministerios de Desarrollo Social y de Hacienda. Si bien este set de normas no es exactamente el vigente en el tiempo de estudio, permite ilustrar el funcionamiento del sistema, toda vez que no hay cambios mayores en como operaba este hasta el año 2020.

Este sistema, es respaldado legalmente por la ley 20.530 art. 3 letras g, h, i, el DL. 1263/1975 en su artículo 19 bis inciso 4. Asimismo, se puede constatar en el decreto 15/2013 MDSF, en sus artículos 12 y 13 que la función de evaluación recae principalmente en la Subsecretaría de Evaluación Social, más precisamente, la División de Evaluación Social de Inversiones.

Quienes pueden presentar iniciativas de inversión en el sistema son las instituciones definidas en el artículo 2 de la LOAFE, las cuales corresponden en general a servicios e instituciones públicas. Éstas registran sus iniciativas de inversión en el Banco Integrado de Proyectos (BIP), sistema informático del SNI, destinado a apoyar la gestión de inversión pública mediante el registro de los proyectos, programas y estudios básicos que anualmente solicitan financiamiento público. Su ingreso dependerá de temas como la etapa en la que se encuentren en su ciclo de vida (fase de preinversión, inversión u operación), como si son inversiones de arrastre<sup>27</sup> o nuevas.

Este ingreso, conlleva alimentar el sistema con una serie de antecedentes que dan cuenta de la necesidad y la correcta planificación de la inversión. En los términos generales planteados en la NIP 2020, los que van variando según el tipo de inversión a financiar, los más recurrentes son antecedentes de respaldo del estudio (fichas o formularios que señalen necesidades públicas a satisfacer), los términos de referencia que se utilizarán para la contratación, el presupuesto detallado por asignación y por producto, detalle de los requerimientos de perfiles de profesionales idóneos para desarrollar el estudio básico, entre otros.

Introducidos los antecedentes (para lo cual no hay periodos calendarios específicos), se procede por parte del MDSF a realizar un análisis de rentabilidad social y económica, en los términos del artículo 19 bis del DL 1263 de 1975. El resultado de este proceso se denomina Resultado del Análisis Técnico Económico (RATE) y puede tener una de cinco posibles calificaciones según las NIP actualmente vigentes<sup>28</sup>:

**a) Recomendado Satisfactoriamente (RS):** “cumple con la condición de haber sido presentada al SNI, con todos los antecedentes y estudios que la respaldan, de acuerdo a las presentes normas de inversión y requisitos de inversión sectorial que aseguran la conveniencia de llevarla a cabo”. En términos generales se está en presencia de un proyecto que es claro en la problemática atacada y que parece viable política, administrativa y económicamente.

**b) Falta Información (FI),** corresponde a la calificación de un proyecto cuyos “antecedentes presentados son insuficientes para respaldar una iniciativa”. Esto

---

27 Según NIP 2020: “Una iniciativa de inversión se considera de arrastre cuando cumple con los siguientes requisitos:

- Posee un contrato vigente para cualquier asignación o gasto por concepto de expropiación de terrenos, excluidos los gastos administrativos.
- Cuenta con saldo por invertir ajustado según la última programación registrada en el BIP y considera el saldo por pagar según contrato”

Acá asignación se entiende como un “motivo específico” de ingreso o gasto, según la definición del clasificador presupuestario.

28 En adelante, el entrecomillado corresponde a NIP (2020) p. 30-31.

responde usualmente a errores o falencias en la postulación administrativa, que impiden tener una idea completa de las evaluaciones económicas o administrativas.

**c)** Objetado Técnicamente (OT), es la calificación de las iniciativas cuyos “antecedentes entregados permiten concluir que no es conveniente llevar a cabo la inversión”. En este punto, puede deberse a problemas graves de formulación del proyecto (por ejemplo, metodologías no ajustadas al sector correspondiente), o bien, hay duplicaciones con otras iniciativas o no se acredita en general la cuantificación o valorización, ya sea de los beneficios o de los costos del proyecto.

**d)** Reevaluación (R), en este caso “La iniciativa está en proceso de análisis, producto de cambios en la situación originalmente recomendada”.

**e)** Incumplimiento de Normativa (IN), cuando la iniciativa sometida al análisis técnico-económico ha sido ejecutada o ha ejecutado gasto, sin contar previamente con el informe del MDSF. En general, todas las instituciones que financian las iniciativas deben procurar tomar las medidas para evitar esta calificación.

Para ser ejecutada y recibir priorización en la asignación de fondos, una iniciativa de un gobierno regional debe contar con RATE de Recomendado Satisfactoriamente. Este último aspecto se muestra especialmente importante, puesto que esta calificación solo dura un tiempo variable tras su obtención (entre uno a tres años, dependiendo del caso)<sup>29</sup>.

---

29 NIP 2020, p. 30 y siguientes.

### III. Investigación y Análisis Cuantitativo en Rapa Nui



## INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA

A partir del marco legal presentado en el capítulo anterior y que muestra el contexto orgánico y atribuciones presupuestarias de los gobiernos regionales, este capítulo proporciona información desde una óptica cuantitativa. En una primera parte presentamos información de contexto, para luego explorar y describir la evolución tanto de la cartera de iniciativas de inversión, como del gasto realizado por el Gobierno Regional de Valparaíso a través del FNDR en Rapa Nui durante el periodo de estudio.

### Estrategia Regional de Desarrollo como instrumento de planificación

Iniciamos nuestro recorrido a partir del marco de transferencia de competencias que se les confiere a los gobiernos regionales, en particular con lo que dice relación con la responsabilidad directa que a ellos les corresponde en la formulación y ejecución de la Estrategia Regional de Desarrollo, en adelante ERD, y cómo ésta se conecta con las iniciativas de inversión.

Entendida como un “instrumento de planificación en el que el gobierno regional –a partir de un diagnóstico que considera las tendencias, características y/o dinámicas centrales de la región– construye un discurso estratégico compartido respecto a una imagen objetivo que se pretende lograr en un horizonte de tiempo determinado, definiendo las orientaciones estratégicas, los ejes y objetivos centrales para el desarrollo” (Gobierno Regional Región de Valparaíso, 2014, pág. 13), se transforma en un hilo conductor de las acciones públicas, orientando la asignación de recursos hacia aquellas iniciativas que se enmarcan en este conjunto de prioridades que expresan la voluntad política de un gobierno regional (Tobar, 2015, pág. 393) en el proceso de autonomía decisional.

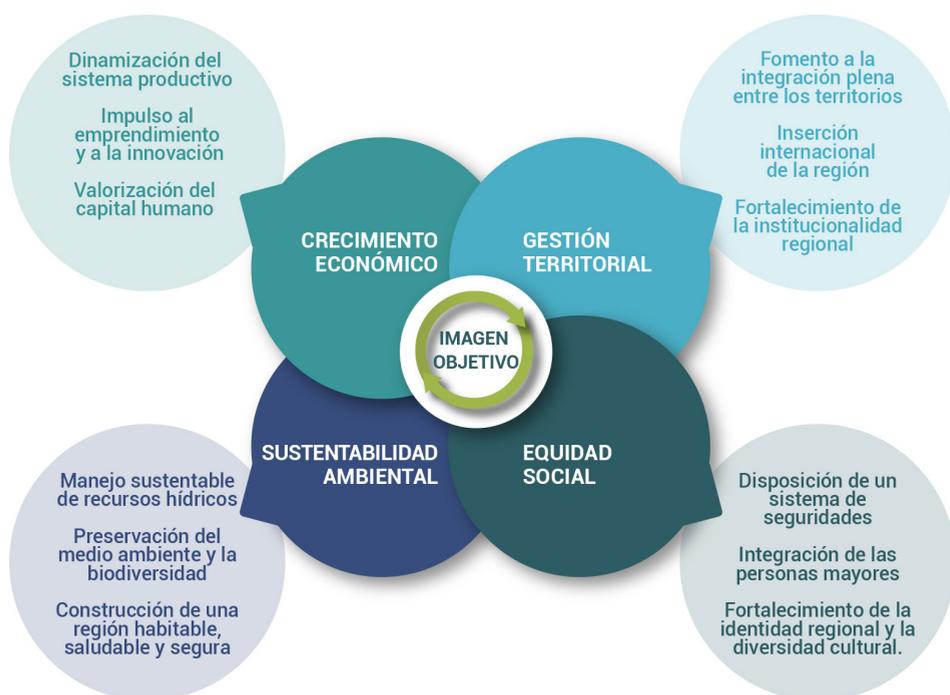
A pesar de no ser la estrategia un instrumento vinculante, está contemplado que aquellas iniciativas presentadas al SNI, y que obtienen una recomendación satisfactoria (RS), deben responder al menos a uno de los ejes que ella contiene. Así entonces, estas normas del SNI señalan que “el resultado debe contener información relevante del análisis, referida a los aspectos tales como: Política sectorial o estrategia regional a cuya meta contribuye la iniciativa” (Ministerio de Desarrollo Social – Ministerio de Hacienda, 2020, pág. 30).

Para el periodo que comprende este estudio, la Región se sustenta bajo la ERD 2014–2020 elaborada bajo el mandato del presidente Sebastián Piñera, con Raúl Celis Montt (2010–2014) como Intendente y presidente del Consejo Regional, para posteriormente ser ejecutada bajo la designación de Ricardo Bravo Oliva (2014–2015), Gabriel Aldoney Vargas (2015–2018), llegando a su fin durante el periodo de Jorge Martínez Durán como Intendente, quien durante el año 2021 fue designado por el Presidente de la República como delegado presidencial de la Región.

La Estrategia se sustenta en el desarrollo sostenible y endógeno, haciendo eco de la responsabilidad del uso racional de los recursos disponibles, y colocando en el centro a la comunidad local, y su implementación se define a través de una imagen objetivo y cuatro ejes o principios orientadores, conformado por doce lineamientos estratégicos, distribuidos según se muestra en la siguiente ilustración.

### ILUSTRACIÓN 1

Esquema de los principios orientadores de la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Valparaíso.



**Fuente:** Elaboración propia en base a Estrategia Regional de Desarrollo de Valparaíso 2014-2020. Véase en <http://www.gorevalparaiso.cl/estrategia.php>

Respecto a la imagen objetivo, al año 2020, se definió como una “Región diversa con un desarrollo sostenible para el bienestar de sus habitantes” (Gobierno Regional Región de Valparaíso, 2014, pág. 77), en este sentido se proyectó un desarrollo equitativo y solidario con todos sus territorios (continental e insular), poniendo en valor a las personas, patrimonio, paisaje y recursos naturales.

En su proyección 2020, la ERD augura resultados positivos de sus indicadores en innovación, productividad, competitividad y empleo, educación, salud, vivienda y medioambiente, siendo posible gracias a la confluencia de factores, que, en sintonía con la investigación, podemos destacar: el mayor reconocimiento de su diversidad cultural expresada en la coexistencia de un conjunto de identidades locales, entre otros.

Rapa Nui es mencionada en más de una oportunidad, por la importancia de su posición oceánica política estratégica en el Pacífico Sur, además de ser declarada como "Patrimonio Cultural de la Humanidad contando con un patrimonio natural y cultural de connotación mundial, y declarada Parque Nacional y Monumento Histórico en 1935 por el Estado chileno" (Gobierno Regional Región de Valparaíso, 2014, pág. 64).

Dentro de la ficha de caracterización se señalan tres aspiraciones de la Isla (Gobierno Regional Región de Valparaíso, 2014, pág. 157):

- a) Pavimentación de los principales caminos rurales que permitan mejorar la conectividad con Hanga Roa y faciliten a los agricultores sacar sus productos.
- b) Plan de gestión de plagas y zoonosis a nivel local.
- c) Impulsar plan de solución integral al tratamiento de residuos sólidos de la isla.

En tanto en lo que respecta a los ejes estratégicos, se menciona de manera explícita en el eje "Gestión territorial", señalando la importancia de "Promover el desarrollo endógeno y sustentable del territorio" (Gobierno Regional Región de Valparaíso, 2014, pág. 112).

Así es como se ubica entonces a Rapa Nui, como parte del plan que se construye como Región a través de la ERD 2014-2020, y cómo, a partir de uno de sus ejes estratégicos, se le asigna representación en la ejecución de proyectos.

Más adelante en este mismo trabajo, el propósito será el identificar, de acuerdo con los proyectos analizados, si existe vínculo entre éstos y uno o más de los ejes de la ERD de manera de evidenciar la participación en la construcción de esta imagen objeto que se ha propuesto para la Región.

## Sobre el presupuesto regional y su ejecución

Para efectos de conocer la conformación del presupuesto regional, en particular en lo que se refiere a su Programa 02 de Inversión Regional, presentamos la evolución que ha tenido éste en la Región de Valparaíso entre los años 2014-2020, sin dejar de mencionar que el presupuesto total está conformado además por el Programa 01 para Gastos de funcionamiento, y una cantidad de recursos que se provisionan en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en adelante SUBDERE, los que son distribuidos a los gobiernos regionales a lo largo del año.

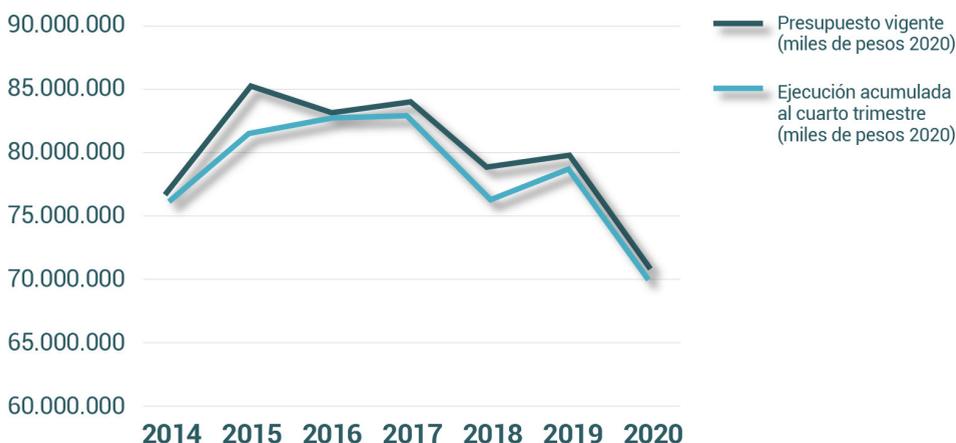
Respecto de los datos obtenidos de la Dirección de Presupuestos, en adelante DIPRES, y presentados en la ilustración 2, debemos aclarar que para su construcción consideramos el presupuesto **vigente**, que corresponde al presupuesto inicial<sup>30</sup> más los ajustes que se realizan mediante decretos del Ministerio de Hacienda en el curso del año, el cual fue comparado con la ejecución acumulada al cuarto trimestre del gasto de cada año.

*“...El presupuesto inicial es referencial, con eso se parte, pero no significa que con eso vamos a terminar. Todos los años a mitad de año, como en junio-julio los Gobiernos Regionales van a una reunión en la Dirección de Presupuesto que se llama discusión presupuestaria”. Los números que aparecen cuando se publica la Ley de presupuesto, no tiene necesariamente que ser lo que uno esperaba...”*

(Entrevistado N° 9)

## ILUSTRACIÓN 2

Comparación de presupuesto vigente y ejecución presupuestaria acumulada al cuarto trimestre de cada año (programa 02 de inversión regional de la región de Valparaíso). Periodo 2014-2020 (miles de pesos año 2020).



**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de la Dirección de Presupuestos en [www.dipres.gob.cl](http://www.dipres.gob.cl)

<sup>30</sup> Definido como la estimación financiera de los ingresos y gastos para un año dado. Véase también en: <https://presupuestoabierto.gob.cl/>

En cuanto a la evolución que ha tenido el Programa 02 de Inversión Regional, de acuerdo a la Ley de Presupuesto para la Región de Valparaíso<sup>31</sup>, podemos observar, una pendiente negativa conforme avanza los años, la cual llega a su valor más bajo durante el año 2020, bordeando los 70 mil millones de pesos. En el caso de la ejecución, si comparamos respecto a 2016 (año con mayor gasto ejecutado), el valor tiene un decrecimiento que bordea el 17%.

Otro elemento que podemos observar dice relación con las brechas entre el presupuesto vigente y lo ejecutado, en cuyo caso los años 2015 y 2018 evidencian las diferencias más amplias, contrario a lo que ocurre durante 2016, en donde el margen es muy estrecho, lo que en términos de eficiencia del gasto muestra muy buenos resultados en la ejecución.

Ahora bien, respecto de la conformación del Programa 02 de Inversión Regional para la Región de Valparaíso, según la Ley de Presupuesto, y de acuerdo al clasificador presupuestario, lo integran principalmente los subtítulos 22 Bienes y servicios de consumo, 24 Transferencias corrientes, 26 Otros gastos corrientes, 29 Adquisición de activos no financieros, 31 Iniciativas de Inversión, 32 Préstamos, 33 Transferencias de Capital<sup>32</sup>. De éstos, a partir de la ejecución acumulada al cuarto trimestre, podemos indicar cuáles concentran mayor cantidad de recursos a partir de la siguiente tabla:

**TABLA 1**

Ejecución Presupuestaria Acumulada 4to trimestre de cada año. (Programa 02 de Inversión Regional de la Región de Valparaíso). Periodo 2014-2020 (miles de pesos año 2020)

SUBTÍTULO	CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	EJECUCIÓN ACUMULADA AL CUARTO TRIMESTRE						
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
22	Bienes y servicios de consumo	106.095	3.493	0	10.616	9.434	19.067	0
24	Transferencias corrientes	875.707	1.882.337	2.252.347	2.929.891	4.135.224	2.111.692	2.082.247
26	Otros gastos corrientes	0	0	0	2.358	237.481	588.866	0
29	Adquisición de activos no Financieros	9.753.301	9.372.039	3.969.044	7.926.044	9.223.439	9.628.519	5.592.320
31	Iniciativas de inversión	35.044.758	59.363.952	61.610.090	51.268.163	39.607.029	45.813.820	36.432.860
33	Transferencias de capital	31.040.521	11.100.750	14.806.904	18.959.817	22.296.571	20.590.100	24.268.697

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de la Dirección de Presupuestos en [www.dipres.gob.cl](http://www.dipres.gob.cl)

31 Las fuentes de financiamiento principales son el aporte fiscal y las transferencias para gastos de capital.

32 Por ley, desde el año 2005 es obligatorio que anualmente las regiones elaboren este Programa, que detalla el conjunto del gasto público a efectuar en el territorio. A contar del año 2010, los servicios públicos presentes en las regiones deben de informar sus iniciativas de gastos a través de Chile Indica ([www.chileindica.cl](http://www.chileindica.cl)).

Como podemos observar, los subtítulos en los cuales se concentra la mayor ejecución del gasto corresponden<sup>33</sup> a: i) Adquisición de activos no financieros (29), el cual comprende los gastos para formación de capital y compra de activos físicos, como por ejemplo terrenos, vehículos, equipos, entre otros; ii) Iniciativas de Inversión (31), integrado por estudios básicos que generan información para futuras inversiones, los proyectos de inversión en fase de prefactibilidad, diseño o ejecución, y programas de inversión; y por último, iii) Transferencias de Capital (33), utilizado para financiar proyectos y programas, tales como: financiamiento de proyectos de telecomunicaciones o programas de mejoramiento de la calidad de la educación, de promoción del turismo, entre otros, siendo éstos mismos “los que deben ser evaluados de forma obligatoria por el SNI” (García Arce, 2017, pág. 18). En este sentido, podemos señalar que las instituciones gubernamentales materializan un porcentaje importante de la inversión pública en la adquisición de activos no financieros, iniciativas de inversión y transferencias de capital (García Arce, 2017, pág. 12).

De estos tres subtítulos, si bien todos permiten financiamiento a través del FNDR, es el subtítulo 31 de Iniciativas de Inversión, aquel que concentra en promedio más del 60% de los recursos asignados, dándole un peso importante en la distribución de recursos, dirigiendo nuestro interés únicamente hacia éste, lo que delimita nuestra exploración hacia ese subconjunto de iniciativas, lo que se desarrolla en mayor detalle en el acápite de análisis cuantitativo.

En vista de lo anterior podemos puntualizar que para la Región de Valparaíso la distribución del gasto de este subtítulo, lo conforman los ítems indicados en la tabla 2, en donde los (02) Proyectos, son los que ejecutan el mayor presupuesto, en promedio un 98% del total asignado al subtítulo 31.

**TABLA 2**

Ejecución Presupuestaria Acumulada 4to trimestre de cada año. Subtítulo 31. (Programa 02 de Inversión Regional de la Región de Valparaíso). Periodo 2014-2020. (miles de pesos año 2020).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>INICIATIVAS DE INVERSIÓN</b>	<b>35.044.758</b>	<b>59.363.952</b>	<b>61.610.090</b>	<b>51.268.163</b>	<b>39.607.029</b>	<b>45.813.820</b>	<b>36.432.860</b>
(01) Estudios básicos	261.597	621.460	888.669	497.152	411.506	733.801	243.364
(02) Proyectos	34.691.485	58.162.080	60.577.769	50.126.192	38.721.006	44.874.743	36.189.496
(03) Programas de inversión	91.676	580.413	143.652	644.818	474.517	205.276	0

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de la Dirección de Presupuestos en [www.dipres.gob.cl](http://www.dipres.gob.cl)

33 Sin orden de cuantía

Finalmente, las iniciativas de inversión, definidas como “la expresión de decisión de una institución del uso de recursos públicos para financiar un estudio básico, un programa o un proyecto de inversión pública”<sup>34</sup>, también consideran financiamiento para (Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, 2022):

-Gastos de inversión que realizan los organismos del sector público, para inicio de ejecución de obras y/o la continuación de las obras iniciadas en años anteriores, con el fin de incrementar, mantener o mejorar la producción.

-Mantenimiento o recuperación de la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano o físico, y que no correspondan a aquellos inherentes a la Institución que formula el programa.

-Proyectos de puesta en valor de inmuebles y bienes muebles públicos o pertenecientes a instituciones privadas sin fines de lucro, ubicadas en áreas declaradas zona típica por el Consejo de Monumentos Nacionales, zona de conservación histórica de acuerdo a plano regulador y/o zona patrimonial protegida por resolución de la Seremi del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, incluyendo aquellos que se ejecuten en conjunto con el sector privado.

## Distribución de la Inversión Pública

Desde otra vereda, revisamos la inversión pública, considerada una herramienta de gasto fiscal para aportar al desarrollo de las comunidades y el país en su conjunto, en cuyo caso, para su ejecución, intervienen las autoridades nacionales y también las regionales.

Se compone, en términos amplios, por la inversión sectorial y regional, permitiendo visualizar el gasto de decisión del gobierno central y de decisión regional.

Este gasto público “corresponde a los recursos que desembolsa el gobierno en la compra de bienes y servicios, en los pagos previsionales, en el pago de intereses, en las transferencias y en sus inversiones” (Ministerio de Hacienda, s.f.).

La ilustración que se presenta a continuación corresponde a un esquema de la conformación de la inversión pública y la facultad de decisión de acuerdo a lo señalado anteriormente.

---

34 Véase en Glosario Sistema Nacional de Inversiones. <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

### ILUSTRACIÓN 3

Esquema de la Inversión Pública en Chile



**Fuente:** Elaboración propia. en base a Instituto de Políticas Pública UCN <https://www.politicaspUBLICASdelnorte.cl/>

Si bien el foco está puesto en lo que al Gobierno Regional de la Región de Valparaíso le corresponde, nos parece importante dar muestra de lo que ocurre en materia de distribución de recursos durante el periodo de estudio, todo ello de acuerdo a la información obtenida del SNI, específicamente, de la serie de inversión pública regionalizada.

A continuación, se muestra la evolución de la inversión pública regionalizada y su desagregación, durante el período comprendido entre los años 2014 y 2019<sup>35</sup>, elaborada por el Departamento de Estudios de la División de Evaluación Social de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)<sup>36</sup>, en base a los balances presupuestarios de las instituciones y a información proporcionada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Esta serie de inversión, además de proporcionar el gasto real, entrega un desglose a través de las distintas vías que la componen, a saber: Sectorial, Regional y Municipal.

Lo primero a lo cual hacemos referencia, corresponde a la Inversión Pública Efectiva Total, en adelante IPET, entendida como “la continuación y ampliación

35 Al momento de revisar las fuentes disponibles, los datos de las series de tiempo de la inversión pública efectiva sólo fue posible encontrarlas hasta 2019, por lo que con dicho límite temporal se trabajó para la entrega de resultados.

36 Véase esta información en la página del Sistema Nacional de Inversiones, Serie de Inversión Pública Regionalizada, disponible en <http://sni.gob.cl/serie-de-inversion-publica-regionalizada>

de obras; la construcción de obras nuevas; proyectos de conservación, mantenimiento y reparaciones mayores de obras y las obligaciones devengadas por estos conceptos al 31 de diciembre del año anterior, de acuerdo a la Ley de Presupuestos del Sector Público<sup>37</sup>.

**TABLA 3**

Inversión Pública Efectiva Total (IPET). Distribución por Región. Periodo 2014-2019 (miles de pesos año 2020)

REGIÓN	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Arica y Parinacota	131.353.895	165.560.112	234.043.197	210.584.586	157.645.068	201.852.432
Tarapacá	146.193.685	196.088.742	202.228.551	188.385.620	186.947.955	220.238.376
Antofagasta	195.286.425	240.528.748	288.897.636	297.205.855	218.768.592	273.108.251
Atacama	163.759.288	227.223.232	263.889.389	212.869.833	217.521.057	194.375.221
Coquimbo	261.959.090	327.333.755	373.413.443	383.543.798	377.916.907	334.796.710
Valparaíso	420.944.865	489.014.718	501.471.379	492.597.271	533.291.573	592.946.475
RM Santiago	1.041.680.747	1.165.372.048	1.043.439.558	1.017.686.745	994.843.129	1.050.657.129
O'Higgins	360.195.318	321.670.418	305.431.703	319.642.093	293.761.899	324.114.958
Maule	434.626.196	432.934.806	407.640.950	414.671.747	402.570.739	547.746.331
Ñuble	0	0	0	0	0	155.051.234
Biobío	751.958.028	754.037.592	711.472.823	709.259.000	653.222.249	679.794.862
Araucanía	399.545.476	492.912.465	480.391.337	496.974.852	510.501.742	646.972.782
Los Ríos	233.278.415	253.222.602	247.358.591	221.776.951	239.612.768	255.685.896
Los Lagos	468.085.655	469.990.814	428.775.603	439.418.215	418.278.483	549.053.425
Aysén	155.537.844	196.054.369	200.310.105	216.233.049	155.881.522	169.218.569
Magallanes	151.492.881	191.846.357	212.877.357	184.563.190	187.148.523	194.105.260
No Regionalizado	533.379.492	764.442.607	465.969.251	421.758.408	375.088.270	297.668.784
<b>PAÍS</b>	<b>5.849.277.301</b>	<b>6.688.233.384</b>	<b>6.367.610.873</b>	<b>6.227.171.213</b>	<b>5.923.000.475</b>	<b>6.687.386.697</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <http://sni.gob.cl/serie-de-inversion-publica-regionalizada>

De acuerdo a la tabla 3, la Región de Valparaíso muestra una variación positiva con una tendencia al alza, incluso cuando la Inversión Pública Efectiva Total (IPET) presentó entre 2015 y 2018 una disminución de alrededor de un 10% para este periodo, aumentando bruscamente en 2019 a un monto por sobre los 6.500 mil millones de pesos (cifra expresada en pesos del año 2020). Si

37 Ibidem.

bien no contamos con información para aventurarnos en las causas de dicho comportamiento, si podemos indicar que, de acuerdo a un informe elaborado por el Observatorio Fiscal<sup>38</sup>, se señala que la creación de nuevas regiones genera una mayor inversión para el financiamiento de iniciativas en las zonas que se divide, esto trae consigo un incremento en los costos administrativos de funcionamiento del gobierno regional del territorio dividido.

Nótese ahora que, en promedio, para el periodo de estudio, la Región de Valparaíso ocupa el tercer lugar respecto de la distribución de la Inversión Pública Efectiva Total, siendo antecedida en primer lugar por la Región Metropolitana (RM), seguida por la Región de Biobío y, en cuarto, la Región de la Araucanía.

#### TABLA 4

Porcentaje de participación de las regiones en la IPET. Periodo 2014-2019 (miles de pesos año 2020).

REGIÓN	Inversión Pública Efectiva Total Promedio (miles de pesos 2020)	Porcentaje de participación en la Inversión
Arica y Parinacota	183.506.548	3,2%
Tarapacá	190.013.822	3,3%
Antofagasta	252.299.251	4,3%
Atacama	213.273.003	3,7%
Coquimbo	343.160.617	5,9%
Valparaíso	505.044.380	8,7%
RM Santiago	1.052.279.893	18,1%
O'Higgins	320.802.731	5,5%
Maule	440.031.795	7,6%
Ñuble	25.841.872	0,4%
Biobío	709.957.426	12,2%
Araucanía	504.549.776	8,7%
Los Ríos	241.822.537	4,2%
Los Lagos	462.267.032	8,0%
Aysén	182.205.910	3,1%
Magallanes	187.005.595	3,2%

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social Y Familia. <http://sni.gob.cl/serie-de-inversion-publica-regionalizada>

Lo anterior muestra la concentración de la inversión con un porcentaje por sobre el 12% para las regiones Metropolitana y Biobío, luego, en el caso de Valparaíso, Araucanía y Los Lagos bordean el 9%, estando el resto de las regiones bajo el 7%. Sólo considerando la tabla anterior la distribución del

38 Véase una infografía al respecto en: <https://observatoriosfiscal.cl/Informato/Repo/gasto-estimado-de-una-nueva-region-final>.

FNDR pareciera estar desequilibrada, y con un evidente predominio de la Región Metropolitana lo que podría incluso llegar a interpretarse como una débil descentralización, sin embargo, cuando la comparación interregional se hace en términos de IPET per cápita, se aprecia el propósito descentralizador que supedita la distribución de estos recursos, lo cual propende a potenciar a las regiones extremas.

Al examinar en forma comparativa el nivel de inversión pública por habitante, la lógica adquiere un matiz diferente<sup>39</sup>, siendo las regiones extremas, aquellas que presentan la mayor inversión per cápita, ocupando la Región de Valparaíso uno de los últimos lugares junto con las regiones de O'Higgins, RM y Ñuble, tal como se muestra en la tabla 4. Es así como la inversión pública efectiva promedio por habitante financiada por el FNDR en la Región de Magallanes superó en casi 7,8 veces a la correspondiente de la Región Metropolitana.

**TABLA 5**

Ranking de inversión pública efectiva promedio per cápita v/s inversión pública efectiva total promedio. Periodo 2014-2019 (miles de pesos 2020).

REGIÓN	Lugar per cápita	Monto de la Inversión Pública Efectiva promedio per cápita (pesos moneda 2020)	Lugar IPET
Arica y Parinacota	3°	775.087	14°
Tarapacá	6°	554.965	12°
Antofagasta	11°	403.348	9°
Atacama	4°	701.692	11°
Coquimbo	9°	435.120	7°
Valparaíso	14°	268.583	3°
RM Santiago	15°	140.621	1°
O'Higgins	13°	338.323	8°
Maule	10°	404.575	6°
Ñuble	16°	50.874	16°
Biobío	12°	349.571	2°
Araucanía	8°	508.126	4°
Los Ríos	5°	608.510	10°
Los Lagos	7°	533.229	5°
Aysén	1°	1.734.740	15°
Magallanes	2°	1.094.432	13°

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <http://sni.gob.cl/serie-de-inversion-publica-regionalizada> y Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 2002-2035 regiones y área urbano rural", 2019. [www.ine.cl](http://www.ine.cl)

A partir de la tabla anterior, es posible apreciar que la distribución de la inversión pública no sigue necesariamente un criterio de equidad poblacional, sino que también se incorporan otros tipos de criterios ligados, por ejemplo, a niveles de cobertura o beneficiarios que estén asociados a la inversión,

<sup>39</sup> Para el diseño de la tabla, el cálculo fue realizado obteniendo el promedio de la Inversión Pública Efectiva para cada una de las regiones, valorizado con moneda en pesos año 2020, mismo caso que la inversión per cápita.

pudiendo explicar esto, la concentración de la inversión en las regiones Metropolitana y del Biobío. En este contexto se señala que “...en el ámbito de la inversión pública se aprecia una concentración en las grandes áreas urbanas y falta de pertinencia de las metodologías de evaluación social respecto a la situación de zonas menos pobladas y rurales, entre otros, lo que ha generado incentivos a la concentración demográfica, además de otros efectos en los ámbitos productivos y sociales” (Candia Silva, 2018).

No obstante, entendemos que se están implementando acciones destinadas a revertir la condición centralista del país, tal como sucede con la reforma en torno a la descentralización política y administrativa, destacando en ello la elección de consejeros y gobernadores regionales, un paso significativo en el camino de la real descentralización política del país.

### Sobre la composición de la Inversión Pública Efectiva Total (IPET)

La estructura de la IPET, para efectos de la serie utilizada, está compuesta por: Inversión Pública Efectiva Sectorial, Inversión Pública Efectiva Nivel Regional e Inversión Pública Efectiva Nivel Municipal, lo que en el caso de la Región de Valparaíso durante el periodo de estudio está constituida por aproximadamente un 70% de inversión sectorial, un 20% de decisión regional y solo con un 10% municipal, como se muestra en la ilustración 4.

#### ILUSTRACIÓN 4

Conformación de la Inversión Pública Efectiva Total (IPET) Región de Valparaíso. Periodo 2014-2019 (miles de pesos 2020)



**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <http://sni.gov.cl/serie-de-inversion-publica-regionalizada>

Resulta notorio cómo la inversión de nivel regional ha ido disminuyendo gradualmente, mientras que la inversión sectorial presenta una tendencia al alza, lo que finalmente da cuenta de una distribución que se encuentra más bien focalizada en la decisión sobre recursos que se asignan a cada ministerio a través de las secretarías regionales para administrar los recursos y ejecutar los proyectos de inversión en las regiones, lo que implica mayor poder de decisión central, disminuyendo las decisiones de autodeterminación de las regiones. En este sentido, podemos señalar que varios de los instrumentos que se denominan de decisión regional, son finalmente administrados por las secretarías regionales ministeriales (Seremis) o los servicios públicos regionales (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2014), lo que podría confundir, sobre todo respecto de lo que se entiende por decisión regional, ya que, finalmente, estas instituciones responden más bien a directrices emanadas desde los ministerios que a los propios gobiernos regionales<sup>40</sup>.

## Sobre la Inversión Pública Efectiva de Nivel Regional

Podemos señalar que está compuesta por (Muñoz Muñoz, 2014):

*Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): Es definido por la LOGCAR [LGR], como "...un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica".*

*Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR): Resultan ser programas de Inversión a cargo de un ministerio para apoyar un sector específico. Distribuye los recursos del programa entre las regiones y posteriormente los gobiernos regionales deciden la asignación a proyectos específicos. Son regulados por la LOGCAR, que les asigna su pertinencia en virtud de proyectos sectoriales que tienen efectos específicos en una región.*

*Inversión Regional de Asignación Local (IRAL): También corresponden a programas a cargo de un ministerio para apoyar áreas o sectores específico, y de igual forma que el anterior, distribuye los recursos del programa entre las regiones. Busca ser un fondo que, teniendo la coherencia con el sector específico, se alinee con las definiciones estratégicas emanadas del plan de desarrollo comunal.*

*Convenios de Programación (CP): Corresponde a acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, para acordar acciones relacionadas con proyectos de inversión, dentro de un plazo determinado que puede ser superior a un año. Estos convenios comprometen proyectos y recursos del o los ministerios que intervienen<sup>41</sup>.*

---

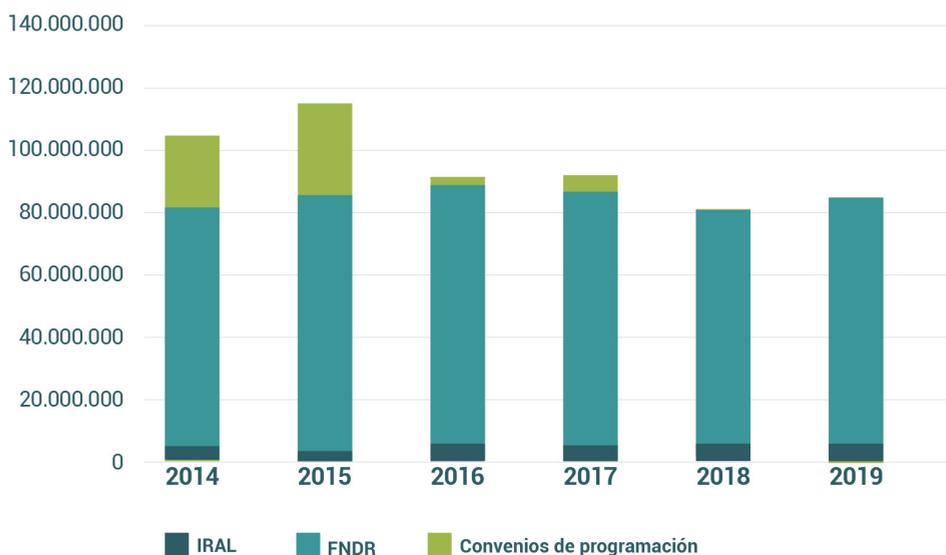
40 Ya durante el año 2009, de acuerdo con un Estudio Territorial desarrollado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo), señalaba que los recursos nacionales guiados de forma sectorial eran la principal fuente de inversión en las regiones, y, por otro lado, las grandes iniciativas de inversiones recaían sobre los propios ministerios. [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-80573\\_archivo\\_fuente.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-80573_archivo_fuente.pdf)

41 Véase también en <https://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2013/06/manual-operativo-FNDR.pdf>.

De este conjunto de instrumentos financieros que la componen, la siguiente ilustración nos muestra la importante participación que tiene el FNDR respecto de los otros instrumentos, aun cuando, según la Serie de Inversión Pública Regional, se indica que la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), fue asimilada durante el año 2005 al concepto de Provisiones del FNDR, pasando a ser entonces incluida en la Inversión FNDR (Ministerio de Desarrollo Social. Sistema Nacional de Inversiones, 2019), razón por la cual no es posible observarla en la ilustración.

### ILUSTRACIÓN 5

Composición de la Inversión Pública Efectiva Regional. Región de Valparaíso. Periodo 2014-2019 (miles de pesos 2020)



**Fuente:** Elaboración propia en base a información del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <http://sni.gob.cl/serie-de-inversion-publica-regionalizada>

Así, tenemos que el FNDR tiene una participación del 83%, seguido muy por debajo por los convenios de programación con un 11% y en último lugar, la inversión regional de asignación local.

## Acerca del Fondo Nacional de Desarrollo Regional

Como señalamos anteriormente, la inversión regional está compuesta por distintos programas, sin embargo, en el caso de nuestra investigación, se concentrará en el FNDR, ya que éste es el instrumento con mayor participación relativa respecto al total de la IDR y, en términos de descentralización, es aquel que da mayores grados de autonomía a los GORES, sin embargo, en términos

cuantitativos dentro de la metodología y elección de casos, no se incorporará a las provisiones<sup>42</sup>, porque aunque éstas corresponden a transferencias de recursos destinadas directamente a las regiones para el desarrollo de inversiones dentro del FNDR, se desconoce la distribución interna de éste.

Así, el FNDR es la principal fuente de financiamiento de proyectos locales de impacto comunal. Esto lo ha hecho convertirse en el más importante de los fondos concursables administrados por los gobiernos regionales, teniendo como objetivos estratégicos: "Apoyar al proceso de regionalización y compensación territorial; Promover el desarrollo económico, social y cultural en las regiones; Apoyar el desarrollo institucional de los GORE" (Muñoz Muñoz, 2014, pág. 44).

En cuanto a su distribución presupuestaria, se considera que el 90% del Fondo se distribuye entre las regiones teniendo en cuenta las características territoriales y, por supuesto, la variable socioeconómica de la población<sup>43</sup>. El 10% restante se distribuye entre las regiones bajo los criterios de estímulo a la eficiencia y gastos de emergencia, ambos con un 5% (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2020). Según el Decreto 132<sup>44</sup>, el 90% del FNDR se distribuye de acuerdo a las siguientes variables y ponderaciones:

**TABLA 6**

Indicadores de condiciones de vulnerabilidad social y territoriales utilizados en la distribución del FNDR.

Variable	Indicador	Ponderación	Total, Ponderación por Variable
Población en condición de pobreza	Población Pobre e Indigente	30%	<b>55%</b>
	Tasa de Pobreza en la Región	10%	
	Población Pobre Rural	10%	
	Hogares Pobres con Jefatura Femenina	5%	
Características territoriales	Raíz de la Superficie Regional	30%	<b>45%</b>
	Índice de Costo de Pavimentación	5%	
	Índice de Costo de Construcción de Viviendas	5%	
	Tasa Ruralidad de la Región	5%	

**Fuente:** Elaboración propia en base a Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile (2017) <https://www.dipres.gob.cl/>

Esta distribución depende de un polinomio que considera a la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada

42 Las Provisiones son recursos sectoriales definidos y priorizados previamente por sus respectivas carteras, que se traspasan a los GORE. A diferencia del FNDR distribuido el ámbito de decisión regional se limita a escoger los proyectos concretos en los que se invertirán dentro de las propuestas que hayan recibido de cada ministerio VIAL, MATURANA Y ROJAS (2016), "Nuevas regiones e inversión pública en Chile: el caso de las regiones de los Ríos y Arica y Parinacota", en *Revista LIDER*, Vol. 18, Nro. 29, p. 69, disponible en: <http://ceder.ulagos.cl/lider/imagenes/numeros/29/3.-Vial.pdf>

43 FNDR incluye proyectos de cultura y deportes, sin embargo, por tratarse éstos en su mayoría de eventos de corta duración, que benefician a organizaciones de menor escala, operando más bien como subvención de actividades, se excluyen del área de nuestro estudio.

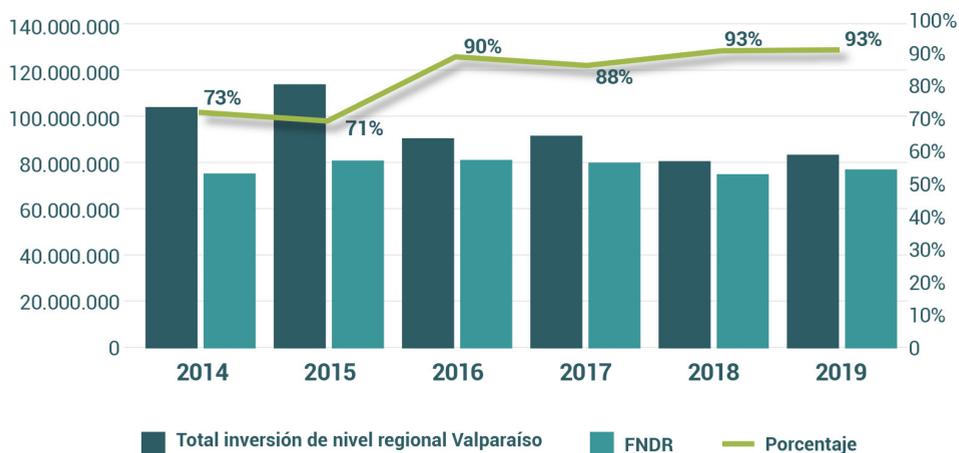
44 Véase en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=260004>

región. Cada dos años se deben actualizar los parámetros utilizados para su distribución, los cuales la ley establece que deben fijarse vía decreto supremo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2017, pág. 30). Sin embargo, de acuerdo a la búsqueda realizada, no fue posible encontrar información que describiera la existencia de los respectivos cambios bianuales.

En el caso del total de la inversión de nivel regional (IRAL+FNDR+Convenios de Programación), el porcentaje de participación del FNDR en la Región de Valparaíso ha ido incrementándose, llegando a una participación del 93% para el año 2019.

### ILUSTRACIÓN 6

Participación de FNDR en el total de la Inversión de Nivel Regional: Región de Valparaíso Período 2014-2019 (miles de pesos 2020)



**Fuente:** Elaboración propia en base a información del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <http://sni.gov.cl/serie-de-inversion-publica-regionalizada>

Puntualizamos que, en el caso de los Convenios de Programación, durante los años 2018 y 2019 no existió monto asociado, por lo que el 7% restante forma parte de la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

Con esta última gráfica podemos señalar que, en términos de distribución de inversión pública a nivel regional, es efectivamente el FNDR el que representa el mayor porcentaje, sin embargo, no podemos sino reconocer que, de acuerdo a los datos obtenidos de las fuentes revisadas, a nivel de inversión pública total, la inversión de tipo sectorial (de los ministerios) corresponde a aquella que cuenta con mayor participación.

## ANÁLISIS CUANTITATIVO

Desde la óptica cuantitativa, el trabajo de sistematización de datos, así como el tratamiento de éstos y los resultados, se corresponden con el primer objetivo específico, el cual consiste en revisar y describir la evolución tanto de la cartera de iniciativas de inversión, como del gasto realizado por el Gobierno Regional de Valparaíso a través del FNDR en Rapa Nui durante el periodo de estudio.

De acuerdo al interés exploratorio, los componentes determinantes para el análisis consideraron la necesidad primera de que las fuentes de información estuvieran disponibles para el uso público, y segundo, debían contener información suficiente como para acceder a proyectos ejecutados en Rapa Nui.

Por lo anterior, se decidió utilizar como fuente al SNI, a través del sistema de información del BIP, en su módulo de Consulta, el cual presenta de un modo resumido y de fácil acceso, los datos más relevantes de los procesos vigentes de la inversión pública, donde se alojan las iniciativas de inversión que postulan a financiamiento del Estado. Luego, en el caso de las iniciativas de inversión preseleccionadas y ejecutadas se empleó el portal Chileindica, con los módulos de Planificación y Reportabilidad.

Importante señalar que ambas fuentes corresponden a datos oficiales, en el caso del BIP (administrado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia), contiene las iniciativas de inversión que postulan a financiamiento del Estado y se registra en él los proyectos, programas y estudios básicos que anualmente solicitan financiamiento, y que son sometidos a evaluación socioeconómica<sup>45</sup>; y en el caso de Chileindica<sup>46</sup>, fue escogida por ser la herramienta de gestión que permite conocer y ordenar las inversiones y el gasto público de las diferentes instituciones de nivel regional (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, s.f.) y, por considerar datos relevantes de los proyectos, que son de nuestro interés.

De los datos obtenidos como resultado de la revisión de ambas fuentes, diseñamos una estructura de análisis separada en tres momentos, el primero, referente al BIP, y el segundo y tercer momento perteneciente a Chileindica.

---

45 Véase en: <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>.

46 Para acceder a los módulos de información de la plataforma Chileindica, se deben cumplir los siguientes requisitos: Ser funcionario perteneciente a un servicio público. Ser parte de una empresa vinculada a un servicio público. Posee una dirección de correo institucional. En el caso de no cumplir los requisitos anteriores, se puede acceder, en modo de consulta, usando el vínculo de Inversión Transparente. Véase <http://www.chileindica.cl/valparaiso/>.

## ILUSTRACIÓN 7

Estructura de la captación de datos cuantitativos, según fuentes públicas de BIP y CHILEINDICA. Período 2014-2020.



**Fuente:** Elaboración propia.

Para el momento 1, asociado a la cartera de Iniciativas de inversión (IDIs) presentes en el BIP consulta,<sup>47</sup> se realizó la búsqueda escogiendo como palabra clave: “área geográfica”, y posteriormente se utilizaron como filtro para la búsqueda los siguientes campos:

Región:

- Región de Valparaíso
- Comuna: Isla de Pascua
- Años a financiar: 2014-2020.

El segundo y tercer momento para la selección de datos, consideró como fuente de información a Chileindica<sup>48</sup>, la cual fue revisada a través de la opción de “inversión transparente”, de acuerdo a los módulos: Planificación (Momento 2) y Reportabilidad (Momento 3).

En el caso del momento 2, reunimos la información desde el ARI vigente, que corresponde a la cartera de iniciativas regionales aprobadas en el proceso de postulación ARI. Nuestro interés por abordarlo es que este representa la cartera prioritaria de proyectos de inversión regional, y el resultado de ello es la base del proceso presupuestario, reflejado en el Programa de Inversiones

47 Denominación de la opción del portal para la búsqueda de información de IDIs. Véase en <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/bip2-consulta/app/parent-flow?sessionId=331B9554333E5FE-9FE11EE0B0E9DD8B6?execution=e1s1>.

48 Desde el año 2009 se encuentra operativo en todo el país y, gradualmente, desde el 2010, los Anteproyectos Regionales de Inversión (ARI) se han ido incorporando por medio de este Sistema.

Regional (PROPIR). En el caso de Reportabilidad<sup>49</sup> (momento 3), examinamos el Resumen Inversión Pública Regional, ya que proporciona un reporte agregado de la Inversión Regional por Sector y otros campos de observación a través de series de tiempo.

La principal característica de estudiar ambas fuentes es que nos permitió hacer un seguimiento de aquellas iniciativas que, habiendo solicitado financiamiento, pudieran haber sido posteriormente priorizadas, y en algunos casos consideradas para su ejecución.

La unidad de análisis, hemos determinado caracterizarla a partir de los proyectos de inversión pública, en particular, centrándonos en aquellos correspondientes al Subtítulo 31 de la Ley de Presupuesto, que, de acuerdo al Clasificador Presupuestario, corresponden a Iniciativas de inversión, las cuales se encuentran incorporadas en el FNDR.

Finalmente, respecto al período de análisis, se definió entre los años 2014 y 2020, con el interés de poder considerar al menos dos periodos presidenciales y la ejecución de la Estrategia Regional de Desarrollo actual.

## Resultados de la exploración cuantitativa

Tal como fue mencionado en la metodología, nuestra primera fuente de información utilizada correspondió al BIP consulta, cuya plataforma contiene información de aquellas iniciativas de inversión que postulan a financiamiento público<sup>50</sup>, y que se encuentran disponibles para ser financiadas en la medida que existan recursos para ello<sup>51</sup>. En este sistema es posible obtener información de la etapa del ciclo de vida en que ellas se encuentran, montos asociados, sector en el que se desarrollan los proyectos, entre otros campos.

Los resultados que se presentan a continuación organizan, sintetizan y describen el comportamiento y evolución de la cartera de iniciativas de inversión que postulan al FNDR. No olvidemos naturalmente, que, por la envergadura de la información, hemos restringido nuestro campo de búsqueda de acuerdo a ciertos criterios que limitan la extensión de contenido, los que fueron definidos al comienzo de este capítulo.

---

49 Véase en [http://www.chileindica.cl/manuales/glosario\\_chileindica.pdf](http://www.chileindica.cl/manuales/glosario_chileindica.pdf).

50 También se encontró definida como: cartera de IDIs presentadas al SNI.

51 Véase [http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/files/doc\\_zonas\\_rezagadas/Banco%20Integrado%20de%20Proyectos.pdf](http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/files/doc_zonas_rezagadas/Banco%20Integrado%20de%20Proyectos.pdf).

# Iniciativas de Inversión que postulan a financiamiento del FNDR

## Variación de las iniciativas de inversión según su Fuente de Financiamiento Regional

Esta variable permite identificar el origen de los fondos para financiar una determinada iniciativa de inversión, pudiendo ser: sectorial, FNDR, empresas, municipal.

De acuerdo a la base de datos consultada se encontró un total de 68 códigos BIP<sup>52</sup>, correspondientes a iniciativas con situación **“nueva”** o de **“arrastre”**, distribuidas entre el periodo 2014 y 2020.

Respecto a su definición, referencialmente<sup>53</sup> y a fin de trabajar con un concepto oficial, es posible citar a las NIP (Ministerio de Desarrollo Social - Ministerio de Hacienda, 2020, pág. 6): “Una iniciativa de inversión se considera nueva cuando: a. Postula a financiamiento de una etapa por primera vez. b. Postula a financiamiento de una etapa por segunda o más veces, y no registra para esa etapa un contrato vigente y/o no posee gasto por concepto de expropiaciones<sup>54</sup>.” Por su parte, se considera que una **iniciativa es de arrastre** si cumple dos requisitos: “Posee un contrato vigente para cualquier asignación o gasto por concepto de expropiación de terrenos, excluidos los gastos administrativos” y “cuenta con saldo por invertir ajustado según la última programación registrada en el BIP y considera el saldo por pagar según contrato”.

De acuerdo a lo anterior, podemos señalar entonces que estos 68 códigos fueron ingresados al BIP en un año determinado, asignándoles una categoría de “nuevos”, que al extenderse por más de un año toman la categoría de “arrastre”, y en tal caso el código se repite.<sup>55</sup> Esto hace que, al desplegar la lista de iniciativas descargadas, lo que finalmente uno observa, es el comportamiento en el tiempo de dicha iniciativa.

Por lo anterior, con la intención de no generar confusión para la lectura de las próximas tablas, nos apoyamos en un ejemplo que grafica dicha situación.

---

52 Es un código correlativo y único que se crea para identificar las iniciativas de inversión, y se mantiene para las distintas etapas de éste.

53 Señalamos que es “referencial” puesto que al trabajar con las bases de datos oficiales sólo se hace la distinción, sin señalar si hubo cambios o no en la definición de estos conceptos durante el periodo.

54 Esta última situación se presenta si: “Posee identificación presupuestaria y sólo alcanza a efectuar la totalidad o parte del gasto administrativo al cierre del año calendario anterior al que postula, o bien, no existe adjudicación de contrato totalmente tramitada a la fecha de cierre del año calendario anterior al que postula o bien, si las instituciones financieras transfieren recursos programados a las instituciones ejecutoras y éstas no alcanzan a adjudicar el contrato antes del fin del año calendario anterior al que postula”.

55 El SNI otorga en forma automática la recomendación favorable a las iniciativas de arrastre que cumplan con las condiciones establecidas y que cuenten con recomendación favorable (RS) para el proceso presupuestario anterior. Adicionalmente, deben contar con saldo por invertir ajustado según última programación y consistente con los compromisos presupuestarios futuros identificados, contrato vigente y/o gastó por concepto de expropiación, para generar la solicitud de financiamiento en el sistema BIP.

Así, en el año 2015 se presentó una iniciativa cuya descripción es la siguiente:

“CONSTRUCCIÓN OBRAS DE CIERRE VERTEDERO ORITO, ISLA DE PASCUA”, cuya tipología es de “Proyecto”, correspondiente al sector “Multisectorial”, que buscaba financiamiento para la etapa de “Ejecución”. El código BIP asignado es el **30391372-0** y el RATE de ese año fue de RS (Recomendación Satisfactoria).

Este proyecto figura además durante los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020. Hasta el año 2017 obtuvo RATE RS, sin embargo, desde 2018 a 2020 se muestra con RATE IN (Incumplimiento de la Normativa).

#### **TABLA 7**

Modelo de variación de estados de iniciativa según RATE y según año. Región de Valparaíso- Provincia de Isla de Pascua

<b>PROYECTO</b>	<b>CONSTRUCCIÓN OBRAS DE CIERRE VERTEDERO ORITO, ISLA DE PASCUA</b>
Código BIP	30391372-0
Año de postulación inicial (obtención código BIP)	2015

<b>AÑO POSTULACIÓN</b>	<b>SITUACIÓN</b>	<b>RATE OBTENIDO</b>
<b>2015</b>	<b>Nuevo</b>	<b>RS</b>
<b>2016</b>	<b>Arrastre</b>	<b>RS</b>
<b>2017</b>	<b>Arrastre</b>	<b>RS</b>
<b>2018</b>	<b>Arrastre</b>	<b>IN</b>
<b>2019</b>	<b>Arrastre</b>	<b>IN</b>
<b>2020</b>	<b>Arrastre</b>	<b>IN</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

Entonces, para efectos del tratamiento de los datos, este proyecto se contabiliza en el año 2015 (ya que se postuló inicialmente en ese año y allí obtuvo su código BIP), pero, además, se incluye los años posteriores hasta llegar a 2020, en consecuencia, la lectura nos sitúa en un resultado que considera un recuento de lo que se denomina: 6 iniciativas de inversión, la nueva (2015), más las 5 de arrastre.

Tomando en cuenta la indicación de los párrafos anteriores, la tabla que se presenta a continuación señala el curso que han tomado las iniciativas, pudiendo ser ejecutadas en uno o más años en el territorio insular de Rapa Nui.

**TABLA 8**

Cantidad de Iniciativas de inversión según fuente financiera y situación por año. Periodo 2014-2020. Región de Valparaíso-Provincia de Isla de Pascua.

FUENTE FINANCIERA	SITUACIÓN	AÑO DE POSTULACIÓN							
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL GENERAL
EMPRESA	ARRASTRE	1	5	6	5	6	3	3	29
	NUEVO	8	2	2	1	1	2	4	20
F.N.D.R.	ARRASTRE	9	8	6	6	4	4	4	41
	NUEVO	11	6	7			4	5	33
SECTORIAL	ARRASTRE	1	1	1					3
	NUEVO				1	1	1	1	4
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>30</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>130</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

Nótese entonces cómo el total general que allí aparece es de 130 iniciativas, que corresponden a los 68 códigos que en su distribución representan iniciativas nuevas y de arrastre.

Para este total de iniciativas encontradas en la base de datos del BIP Consulta, periodo 2014-2020, se desprende que la mayor cantidad de éstas tiene como fuente financiera<sup>56</sup> al FNDR, con un 57%, seguido de Empresas del Estado con un 38%, y los Fondos Sectoriales, un 5% del total.

En el caso particular de la fuente financiera de Empresas, es representada por una sola, denominada Sociedad Agrícola y de Servicios de Isla de Pascua (SASIPA), la cual ha desarrollado sus iniciativas en torno a los sectores de energía, recursos hídricos y transporte, destacando que más del 80% de los proyectos cuenta con una recomendación RS. En el caso de los fondos sectoriales, corresponden a la Dirección de Obras Portuarias, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, y Subsecretaría del Patrimonio Cultural, con proyectos que abarcan los sectores de educación, pesca, vivienda y desarrollo urbano. De ahí que de acuerdo a las entrevistas realizadas, podemos indicar que:

*“...los grandes proyectos los ha estado asumiendo la empresa SASIPA que si tiene un pool de profesionales potentes (..), tiene recursos para mandar gente en época que se podía viajar al continente, pero la SECPLA es más limitada en esos aspectos (...) son más limitados en contar con especialistas”*

*(Entrevistado N° 9).*

<sup>56</sup> La denominación del término “Fuente financiera” está dada por la base de datos sobre la cual se desarrolló el análisis. Véase <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

Aquí es donde nuestra investigación focaliza el interés únicamente en el FNDR, excluyendo las fuentes sectorial y empresas del Estado, lo que reconoce, de acuerdo a la tabla 8, un total de 74 iniciativas de Rapa Nui, de los cuales 41 corresponden a arrastre y 33 a proyectos nuevos (lo que para efectos de contabilizar los códigos BIP resultan ser 43).

## Variación de las Iniciativas de Inversión según su RATE

La tabla que se muestra a continuación corresponde al número total de iniciativas de Rapa Nui encontradas entre los años 2014 y 2020 con fuente financiera FNDR, dividida por situación (nueva/arrastre), y desagregada según el resultado del análisis técnico económico, en cuyo caso se les asigna un RATE (descrito anteriormente en el capítulo 1), pudiendo ser uno de los seis estados existentes: RS, FI, OT, RE, IN, SP.

**TABLA 9**

Estado de las iniciativas de inversión según RATE (para nuevas y de arrastre). Periodo 2014-2020. Región de Valparaíso-Provincia de Isla de Pascua.

FUENTE FINANCIERA	F.N.D.R.							TOTAL GENERAL
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
<b>ARRASTRE</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>41</b>
FI	1	1		1				3
IN					1	1	1	3
OT		1						1
<b>RS</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>26</b>
SIN RATE	3	2	2				1	8
<b>NUEVO</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>7</b>			<b>4</b>	<b>5</b>	<b>33</b>
FI	5	1	2				2	10
OT	6	2	4				1	13
<b>RS</b>		<b>1</b>	<b>1</b>			<b>1</b>		<b>3</b>
SIN RATE		2				3	2	7
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>74</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

Según esta información, al revisar el total general, podemos observar que el número total de IDs de Rapa Nui postuladas al FNDR disminuyó de 20 durante 2014 a solo 9 iniciativas durante 2020; es decir, un decrecimiento de 45%, donde podemos observar un alto número de iniciativas que presentan observaciones técnicas, y otro porcentaje importante se le indica falta de información. De ahí que se puede señalar como uno de los argumentos para su reducción que:

*“... los proyectos son respuesta a problemas que tiene la comunidad, una sociedad, un lugar, un proyecto no es el presupuesto, hay que hacer toda la etapa previa de identificar el problema, de evaluar las alternativas, de aplicarles la evaluación social y calcular la rentabilidad social y elegir la alternativa, es como lo que no está bien desarrollado...porque si está mal definido el problema, es mala la solución, en esto como que hay una falencia...”*

(Entrevistado N° 5).

De todas formas, si continuamos observando la tabla 9, podemos indicar que para aquellas iniciativas con RATE RS un 90% corresponde a arrastre, y solo un 10% son nuevas, lo que apunta a que una parte importante de las iniciativas de Rapa Nui tiene una duración superior a un año.

La siguiente tabla muestra la correspondencia que existe entre las iniciativas y los montos totales de recursos solicitados al FNDR para cada año (expresados en miles de pesos año 2020). Como se puede apreciar, que entre los años abordados, el monto solicitado es muy similar y bordea los \$7.300 millones. Sin embargo, entre 2015 y 2018 se produce una disminución importante de solicitud de recursos, llegando a ser 2018 el año con menor monto, y, si se consideran sólo aquellas con RATE RS el monto es aún menor, con un valor por debajo de los \$600.000 millones de pesos, correspondientes a proyectos de arrastre.

En particular, el año 2019 se diferencia del resto, por tener un monto que se aleja bastante del comportamiento de los otros años, especialmente por una iniciativa SIN RATE, la cual corresponde a la ADQUISICIÓN CARRO DE RESCATE PARA LA PRIMERA COMPAÑÍA DEL CUERPO DE BOMBEROS ISL bajo el Subtítulo 29 y con la categoría del multiseccional.

**TABLA 10**

Monto solicitado de iniciativas de inversión postuladas al FNDR según RATE. Periodo 2014-2020. (miles de pesos año 2020). Región de Valparaíso - Provincia Isla de Pascua

FUENTE FINANCIERA SOLICITADO Miles de pesos año 2020	F.N.D.R.						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FI (falta información)	\$3.991.497	\$407.371	\$788.229	\$312.876			\$3.077.991
IN (incumplimiento de normativa)					\$1.124.515	\$1.125.457	\$1.121.083
OT (objeto técnico)	\$1.205.602	\$684.439	\$1.277.498				\$379.157
RS (recomendación favorable)	\$1.761.422	\$978.006	\$1.827.420	\$1.829.445	\$541.468	\$1.256.969	\$1.631.972
SIN RATE	\$368.919	\$441.349	\$155.306			\$101.385.441	\$1.029.568
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>\$7.327.441</b>	<b>\$2.511.166</b>	<b>\$4.048.452</b>	<b>\$2.142.321</b>	<b>\$1.665.983</b>	<b>\$103.767.867</b>	<b>\$7.239.771</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

Con lo revisado hasta ahora, hemos restringido nuestro análisis bajo las categorías de fuente financiera: FNDR y evaluación socioeconómica RS, con esto, nos resulta más adecuado continuar conforme al nombre que se le atribuye a cada iniciativa, lo que permite al lector una mayor comprensión.

Así entonces, si recordamos la tabla 9, en cuyo contenido se mostraba la cantidad de iniciativas según su RATE, para el caso de aquellas con RS éstas contabilizaban un **total de 29, correspondiente a 11 códigos**, lo que para efectos de las siguientes tablas, se verá representado finalmente por su nombre, como se indica en la tabla 11.

### Variación del número de Iniciativas de Inversión con “RS” de Rapa Nui según tipología

La tabla que se muestra a continuación, contiene la variación en el tiempo del número de iniciativas con recomendadas favorablemente RS, según su tipología (estudio básico, programa o proyecto).

**TABLA 11**

Número de iniciativas postuladas con RS, según tipología. Periodo 2014-2020. Región de Valparaíso - Provincia de Isla de Pascua.

<b>FUENTE FINANCIERA F.N.D.R.</b> RATE: RS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL GENERAL
<b>ESTUDIO BASICO</b>	3	1	2	2	1	1		10
Levantamiento de sig sobre ocupaciones irregulares en el p. N	●							1
Inventario documentacion arque. Aldea orongo pnm, Isla de Pascua	●							1
Catastro arqueológico zona norte de Isla de Pascua	●	●	●	●				4
Actualización plan de desarrollo comunal de Isla de Pascua			●	●	●	●		4
<b>Proyecto</b>	2	4	3	3	2	3	2	19
Construcción de pozos en Isla de Pascua	●	●						2
Reparación escuela Lorenzo Baeza Vega, Isla de Pascua	●	●						2
Construcción centro tratamiento integral de residuos Isla de Pascua		●	●	●	●	●		5
Construcción obras de cierre vertedero orito, Isla de Pascua		●	●	●				3
Ampliación municipalidad de Isla de Pascua			●	●	●	●		4
Construcción planta de generación fotovoltaica para sector Vai a Repa, Rapa Nui						●	●	2
Reposición de sistema de redes electricas sasipa sector vaitea - Isla de Pascua							●	1
<b>TOTAL GENERAL</b>	5	5	5	5	3	4	2	29

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

Lo primero que podemos advertir es la desaparición de los Programas y un importante descenso en el caso de Estudios Básicos. Sobre los primeros, no fue posible encontrar información del fenómeno, mientras que en el caso de los estudios básicos, podemos indicar, que de acuerdo al oficio ORD 051/282 de los Ministros de Hacienda y Desarrollo Social, se señala que se excluye esta tipología de la necesidad de ser evaluados por parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y, por otra parte, aquellos proyectos de inversión del subtítulo 31, menores a 2.000 UTM, que postulen a la etapa de ejecución, pueden ser evaluados directamente por el Gobierno Regional (Gobierno Regional de Tarapacá, 2013).

Para un total de **11 códigos BIP** en el caso de los Proyectos se presentan **7 códigos BIP** o proyectos, asociados a **19 iniciativas**, según la tabla 11, de las cuales, solo 2 corresponden a nuevos: “CONSTRUCCIÓN OBRAS DE CIERRE VERTEDERO ORITO (2015-2020)” y “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE GENERACIÓN FOTOVOLTAICA PARA SECTOR VAI A REPA (2019-2021)” y, los otros **5 códigos BIP** son de arrastre, distribuidos en los años de estudio (incluidos los arrastres de las dos iniciativas anteriores).

De acuerdo a todas las iniciativas mencionadas en este punto, solo el proyecto REPOSICIÓN DE SISTEMA DE REDES ELECTRICAS SASIPA SECTOR VAITEA, tiene como institución formuladora a la SOCIEDAD AGRICOLA Y SERV. ISLA DE PASCUA, para todos los otros casos, corresponde a la Ilustre Municipalidad de Rapa Nui.

En el caso de los recursos solicitados, nótese también, cómo son los Proyectos, quienes abarcan más del 80% del total de recursos, lo que evidencia la magnitud de éstos. Por su parte, en el caso de los estudios básicos (4), el proyecto CATASTRO ARQUEOLÓGICO ZONA NORTE DE ISLA DE PASCUA es el que solicita la mayor cantidad de recursos por año, por sobre los \$100.000 millones de pesos anuales, lo que en el caso de las otras iniciativas se aproximan a \$40.000 millones por año.

### ILUSTRACIÓN 8

Distribución del monto solicitado según tipología. Periodo 2014-2020 (miles de pesos año 2020). Región de Valparaíso - Provincia de Isla de Pascua.



**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

En último lugar, y a pesar de que los resultados de nuestra muestra no presenta “programas”, podemos señalar que, de acuerdo a un estudio realizado por la Seremi de Desarrollo Social y Familia de la Región Metropolitana, señala que la disminución en el número de Programas postulados en esa región, responde a restricciones presentadas para este tipo de iniciativas de inversión por parte de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y señala además, que estas restricciones tuvieron por objeto, evitar que las instituciones utilizaran esta tipología de inversión para financiar su gasto corriente (Seremi de Desarrollo Social y Familia R.M., 2020, pág. 9).

### Variación del número de Iniciativas de Inversión con “RS” de Rapa Nui, según Sector de destino de la inversión

La tabla 12 corresponde a la distribución de las iniciativas según los sectores a los cuales se destina la inversión pública. En particular, para el periodo de estudio, los destinos corresponden a: Educación, Cultura y Patrimonio; Energía; Multisectorial, y Recursos Naturales y medioambiente.

En el caso del sector de Educación, podemos observar que éste se encuentra compuesto por dos proyectos, el primero corresponde al Catastro Arqueológico, que tiene una duración de 4 años y el segundo es la Reparación de la Escuela Lorenzo Baeza, con una duración de dos años.

El sector Energía vemos que tiene su aparición durante 2019, con la Construcción de una planta de generación fotovoltaica, lo que nos parece una importante señal en materia de autogeneración y por ende, de desarrollo sostenible, eje indicado en la Estrategia Regional de Desarrollo de Valparaíso. Adicionalmente, durante el año 2020 se suma un nuevo proyecto de Reposición de un sistema de redes eléctricas, que desde nuestra óptica aporta a la “construcción de una región habitable, saludable y segura” señalada como lineamiento estratégico de la misma ERD.

Podemos observar también que, respecto de los proyectos multisectoriales, se distribuyen entre 2014 y 2019, y corresponden a un total de 5 proyectos: Plan de desarrollo comunal; Ampliación de la municipalidad; Construcción de un centro de tratamiento de residuos; Construcción de pozos; cierre de vertedero, y el Inventario de documentación arqueológica. De estos proyectos, la construcción del Centro de tratamiento de residuos figura durante sus dos primeros años como multisectorial, para luego ser presentado bajo el sector de recursos naturales y medioambiente, igual que el proyecto de Cierre del vertedero Orito.

**TABLA 12**

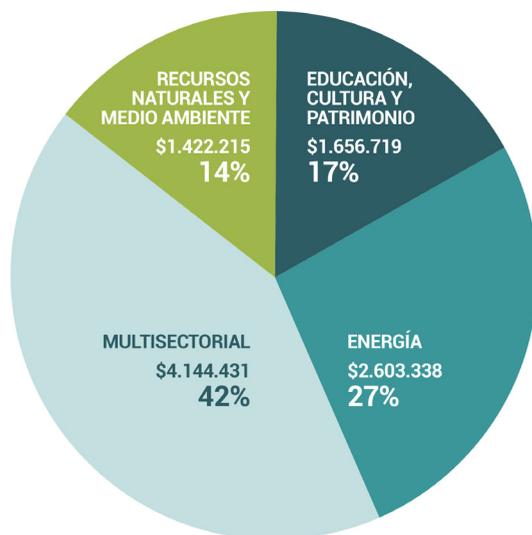
Número de Iniciativas postuladas con RS según sector de la inversión pública. Periodo 2014-2020. Región de Valparaíso - Provincia de Isla de Pascua.

FUENTE FINANCIERA F.N.D.R. RATE: RS								
SECTOR	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL GENERAL
<b>EDUCACIÓN, CULTURA Y PATRIMONIO</b>	2	2	1	1				6
Catastro arqueológico zona norte de Isla de Pascua	●	●	●	●				4
Reparación escuela Lorenzo Baeza Vega	●	●						2
<b>ENERGIA</b>						1	2	3
Construcción planta de generación fotovoltaica para sector Vai a Repa, Rapa Nui						●	●	2
Reposición de sistema de redes eléctricas SASIPA sector Vaitea							●	1
<b>MULTISECTORIAL</b>	2	3	4	2	2	2		15
Inventario documentación arqueológica Aldea Orongo PNRN, Isla de Pascua.	●							1
Construcción de pozos en Isla de Pascua	●	●						2
Construcción centro tratamiento integral de residuos Isla de Pascua año		●	●					2
Construcción obras de cierre vertedero Orito, Isla de Pascua		●	●					2
Ampliación municipalidad de Isla de Pascua			●	●	●	●		4
Actualización plan de desarrollo comunal de Isla de Pascua			●	●	●	●		4
<b>RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE</b>	1			2	1	1		5
Construcción obras de cierre vertedero Orito, Isla de Pascua	●							1
Construcción centro tratamiento integral de residuos Isla de Pascua				●	●	●		3
Construcción obras de cierre vertedero Orito, Isla de Pascua				●				1
<b>TOTAL GENERAL</b>	5	5	5	5	3	4	2	29

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

### ILUSTRACIÓN 9

Distribución de montos totales solicitados por sector. Periodo 2014-2020 (miles de pesos año 2020). Región de Valparaíso - Provincia de Isla de Pascua.



**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

En el caso de la distribución de recursos solicitados (ilustración 9), son las iniciativas de inversión del tipo multisectorial aquellas que para el periodo 2014-2020 concentran el mayor monto, con un 42% de representación, seguido del sector energía con un 27%, y que tal como se muestra en la ilustración anterior, tiene presencia a partir de 2019.

Como último punto, al realizar el contraste entre la tabla 12 y la Ilustración 9, es importante no perder de vista que si bien los proyectos multisectoriales tienen la mayor concentración de monto solicitado (42%), se debe a que en éste se sitúan 15 iniciativas (2 nuevas y el resto arrastre), y muy por debajo se encuentra Educación, Cultura y Patrimonio con 6 iniciativas (solo arrastre), luego con un proyecto menos Recursos Naturales y Medio Ambiente (solo arrastre), para finalizar con 3 iniciativas en Energía (con sólo 1 nueva y 2 de arrastre), lo que finalmente genera este gran volumen de recursos solicitados por dicho sector (multisectorial).

## Iniciativas de Inversión en Rapa Nui: priorización y gasto ejecutado

Esta sección toma como fuente de información a Chileindica<sup>57</sup>, considerando el periodo 2014-2020, y la revisión únicamente de aquellas iniciativas de inversión del subtítulo 31 que cuentan con RS.

Tal cual se señaló en la metodología, el análisis incorpora una primera parte correspondiente al **momento 2**, que tiene por objetivo examinar y evidenciar la cantidad de iniciativas de inversión que, habiendo postulado a financiamiento, y con recomendación técnica favorable RS, son consideradas en el ARI vigente (módulo de planificación de Chileindica). Posteriormente a ello, nos situamos en el momento 3, vinculado al módulo de Reportabilidad, en cuyo caso consideramos la revisión y contraste de aquellas iniciativas que, estando presentes en el ARI Vigente, fueron finalmente ejecutadas, para lo cual se presentan además los montos solicitados y pagados, sectores sobre los cuales se priorizan las iniciativas, y su vínculo con la ERD.

Antes de seguir adelante, nos parece oportuno recordar que, para todos los efectos, este análisis se desarrolló bajo ciertas restricciones que redujo la cantidad total de proyectos desarrollados en Isla de Pascua durante el periodo 2014-2020, ya que de haber sido considerados todos los tipos de financiamiento, la cifra habría sido muy superior. De ahí que el propósito ha sido evaluar, para este grupo de iniciativas, su continuidad y participación a través de Chileindica en sus módulos de Planificación y Reportabilidad.

### Representación de iniciativas de inversión que postulan a financiamiento (BIP) y su continuidad en ARI Vigente en Rapa Nui.

Recordemos que en el caso de las iniciativas de inversión (subtítulo 31) revisadas en el BIP Consulta, se logró identificar **11 códigos con RATE RS** (tabla 11) siendo iniciativas nuevas o de arrastre, las cuales hemos construido en una nueva tabla (tabla 14), con el objeto de comparar con el ARI Vigente perteneciente a Chileindica.

Efectivamente, logramos identificar algunas coincidencias entre las fuentes utilizadas (SNI y Chileindica) y en otros casos, se produce un desfase entre lo hallado en el BIP y lo localizado en el momento 2 con fuente de información Chileindica en su módulo de planificación (ARI Vigente).

Para poder combinar ambas fuentes y representar esta significación, la tabla 13 muestra la distribución de las iniciativas halladas en el BIP Consulta y aquellas que se ven consideradas en el ARI vigente.

---

<sup>57</sup> Desde el año 2009 se encuentra operativo en todo el país y, gradualmente, desde el 2010, los Anteproyectos Regionales de Inversión (ARI) se han ido incorporando por medio de este Sistema.

**TABLA 13**

Distribución de proyectos según BIP consulta y correspondencia con fuente Chileindica-Planificación (ARI vigente). Subtítulo 31. RATE RS. Periodo 2014-2020. Región de Valparaíso - Provincia de Isla de Pascua.

INICIATIVAS DE INVERSIÓN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Levantamiento de SIG Sobre Ocupaciones Irregulares en el P.N.	IDI IA						
Inventario documentación Arque. Aldea Orongo. I de Pascua	IDI						
Catastro Arqueológico Zona Norte de Isla de Pascua	IDI IA	IDI	IDI IA	IDI IA	IA		
Construcción de Pozos en Isla de Pascua	IDI	IDI					
Reparación Escuela Lorenzo Baeza Vega, Isla de Pascua	IDI IA	IDI					
Construcción Centro Tratamiento Integral de Residuos I. de Pascua		IDI IA	IDI	IDI IA	IDI	IDI IA	IA
Construcción Obras de Cierre Vertedero Orito, Isla de Pascua		IDI	IDI	IDI			
Ampliación Municipalidad de Isla de Pascua			IDI	IDI	IDI	IDI IA	
Actualización Plan de Desarrollo Comunal de Isla de Pascua	IA		IDI	IDI	IDI	IDI IA	IA
Construcción Planta de Generación Fotovoltaica Sector Vai A Repa, Rapa Nui						IDI	IDI
Reposición de Sistema de redes eléctricas SASIPA Sector Vaitea-I de Pascua							IDI
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>



Iniciativa de inversión en el BIP.



Iniciativas aprobadas de la postulación Anteproyecto Regional de inversiones.

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/> y <http://www.chileindica.cl/valparaiso/>

De acuerdo a la leyenda de la tabla 13, podemos identificar que de las 11 iniciativas solo 6 de ellas tienen continuidad, lo que para efectos visuales está representado por el doble círculo, notemos también que, para éstas mismas, en algunos la coincidencia es en el mismo año, y en otros con ciertos desfases temporales. Particularmente sobre las razones que generan este desfase no fue posible canalizar las razones en una única respuesta, por lo que nos remitimos a mostrar los hechos y no las causas, lo que si será tema de estudio en el análisis cualitativo.

*“...por ejemplo todo lo que no alcance a ejecutarse en un año, queda para el próximo año, o sea todo el arrastre, que nosotros le llamamos arrastre, que están con contrato, pero no han sido ejecutadas, por lo tanto yo las proyecto para el próximo año y, todas aquellas que a lo mejor, pueden también ser priorizadas, pero todavía no han generado movimiento - priorizadas que no han generado movimientos y los RS sin priorizar- esa es toda mi planificación que yo podría generar como todo mi paraguas.”*

(Entrevistado N°1)

Ahora bien, si observamos la tabla 13 respecto a lo que sucede cada año, notemos como para los años 2014 y 2019 se produce una mayor concordancia entre ambas fuentes. En el caso de 2014, de las 5 iniciativas presentes en el BIP, se consideran 3 de éstas en el ARI Vigente, las cuales representan en su conjunto un monto de \$875.896.010, correspondiente a un 87% del total solicitado para el año, todas ellas son iniciativas de arrastre provenientes de los años 2007, 2011, 2012 en orden descendente según la tabla.

En el caso del año 2019, de las 4 iniciativas presentes en el BIP, 3 de ellas reaparecen en el ARI Vigente, y el monto total de ellas asciende a \$227.960.424, correspondiente a un 40% del total solicitado. El otro 60% pertenece a la iniciativa denominada REPOSICIÓN OFICINA PROVINCIAL CONAF ISLA DE PASCUA, sin embargo, no figura en el BIP consultado de acuerdo a los filtros realizados según los años de estudio, pero si se incorpora dentro de aquellos hallados en la fuente Chileindica.

Para los años 2018 y 2020 no existe coincidencia entre lo localizado en el BIP Consulta y el ARI vigente, sin embargo, si se observa la iniciativa CONSTRUCCIÓN CENTRO TRATAMIENTO INTEGRAL DE RESIDUOS ISLA DE PASCUA, se observa una intermitencia en su aparición en el ARI, lo que nos da ciertos indicios de la ocurrencia de hechos que podrían afectar la continuidad de los proyectos, tanto en su diseño como en su ejecución. De hecho, ocurre lo mismo en la iniciativa ACTUALIZACIÓN PLAN DE DESARROLLO COMUNAL DE ISLA DE PASCUA, que, desde el ARI, se puede observar en el año 2014, para reaparecer en los 2019 y 2020.

Ahora bien, considerando sólo las 6 iniciativas que reaparecen en el ARI Vigente (doble círculo), nos parece oportuno indicar en esta parte, que ellas corresponden a un subgrupo del total de iniciativas identificadas en el módulo de Planificación de Chileindica (ARI Vigente), ya que la lista completa incorpora además cuatro iniciativas, a saber:

- CONSERVACIÓN INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA MUNICIPAL ISLA DE PASCUA.
- INVESTIGACIÓN TOPONÍMICA Y ETNOGEOGRÁFICA PARQUE NACIONAL RAPA NUI 1.
- REPOSICIÓN OFICINA PROVINCIAL CONAF ISLA DE PASCUA.
- ACTUALIZACIÓN PLAN DE DESARROLLO DE ISLA DE PASCUA.

Sobre este total (10 iniciativas) podemos indicar que, respecto a los montos totales solicitados por estas iniciativas, resulta ser que el CATASTRO ARQUEOLÓGICO ZONA NORTE DE ISLA DE PASCUA y REPARACIÓN ESCUELA LORENZO BAEZA VEGA, tienen solicitudes totales de financiamiento notablemente superiores al resto.

## ILUSTRACIÓN 10

Representación de las iniciativas con mayor participación de acuerdo a los montos solicitados. Subtítulo 31. RATE RS. Periodo 2014-2020 (miles de pesos año 2020). Región de Valparaíso - Provincia de Isla de Pascua.



TOTAL SOLICITADO EN PERIODO DE ESTUDIO

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos <http://www.chileindica.cl/valparaiso/>

En tanto, si revisamos lo que sucede año a año en la ilustración 11, el año 2014 resulta ser considerablemente superior respecto de los otros años, tanto en monto como en número de iniciativas, aun cuando durante 2019 también se produce una variación importante, lo que como se aprecia en el cuadro siguiente, también tiene incidencia por la cantidad de iniciativas que en ellos se contiene.

## ILUSTRACIÓN 11

Monto solicitado por año por total de iniciativas de inversión. Subtítulo 31. RATE RS. Periodo 2014-2020 (miles de pesos año 2020). Región de Valparaíso - Provincia de Isla de Pascua.



**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de <http://www.chileindica.cl/valparaiso/>

En el caso particular del año 2014, de los 5 proyectos que allí figuran, 2 de ellos corresponden a iniciativas que solo se encontraron en el ARI vigente, y su monto, representa un 13% del total para ese año.

En el año 2019 de las 4 iniciativas, solo una corresponde al ARI vigente, pero en este caso, el monto que la representa corresponde a un 61% del total solicitado para ese año, bordeando los trescientos cincuenta millones de pesos.

## Variación del gasto según Reportabilidad en Rapa Nui

Metodológicamente, corresponde al momento 3, cuya fuente de información es el módulo de Reportabilidad de Chileindica, en donde el foco lo hemos puesto en la posibilidad de poder evidenciar aquellas iniciativas de inversión que siendo priorizadas (momento 2), son finalmente aprobadas para su ejecución y que, por consiguiente, han presentado un gasto asociado.

El análisis consideró el resumen de inversión pública regional por series de tiempo, utilizando como unidad territorial la Provincia de Isla de Pascua, fuente de financiamiento FNDR y provisiones y otros ítems según detalla la siguiente ilustración:

### ILUSTRACIÓN 12

Variables de clasificación de Resumen de Inversión Pública Regional. Módulo Reportabilidad. Región de Valparaíso- Provincia de Isla de Pascua

<b>Unidad Territorial</b>	PROVINCIA ISLA DE PASCUA
<b>Ministerio</b>	Todos los Ministerios
<b>Servicio Responsable</b>	Todos los Servicios
<b>Unidad Técnica</b>	Todas las Unidades Técnicas
<b>Sector Inversión</b>	Todos los Sectores
<b>Fuente Financiamiento</b>	FNDR y Provisiones
<b>Situación de Iniciativas</b>	Todas las Situaciones
<b>Descriptor</b>	Todos los Descriptores

**Fuente:** Elaboración propia en base a <http://www.chileindica.cl/valparaiso/>

Lo primero es recordar que, de acuerdo a lo visto en el punto anterior, en el **caso del ARI vigente**, se mostró la existencia de 10 códigos BIP para el periodo estudiado (Ilustración 10).

Así, al realizar la comparación sobre la participación de dichas iniciativas con lo obtenido en el **módulo de Reportabilidad** (bajo los mismos criterios utilizados durante todo el estudio), el hallazgo resultó ser un número menor **correspondiente a 8 códigos**,<sup>58</sup> los que distribuidos entre los años 2014-2020

<sup>58</sup> Corresponde a los 6 códigos hallados en el BIP Consulta con RS, y que figuran en el ARI Vigente, más los 4 códigos que aparecen como nuevos en la fuente ARI Vigente.

resultaron ser 13 iniciativas de inversión (entre nuevas y de arrastre), quedando fuera de nuestra lista: CATASTRO ARQUEOLÓGICO ZONA NORTE DE ISLA DE PASCUA y LEVANTAMIENTO DE SIG SOBRE OCUPACIONES IRREGULARES EN EL P. N.

**TABLA 14**

Iniciativas de inversión con gasto ejecutado halladas en Módulo Reportabilidad para el Subtítulo 31 y RATE: RS. Periodo 2014-2020. Región de Valparaíso – Provincia de Isla de Pascua.

NOMBRE DE INICIATIVAS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL GENERAL
Actualización Plan de Desarrollo Comunal de Isla De Pascua					GE			1
Actualización Plan de Desarrollo de Isla de Pascua	GE							1
Ampliación Municipalidad de Isla de Pascua					GE	GE		2
Conservación Infraestructura Deportiva Municipal Isla de Pascua	GE							1
Construcción Centro Tratamiento Integral de Residuos Isla de Pascua			GE	GE				2
Investigación Toponímica y Etnogeográfica Parque Nacional Rapa Nui				GE	GE	GE		3
Reparación Escuela Lorenzo Baeza Vega, Isla de Pascua	GE							1
Reposición Oficina Provincial CONAF Isla de Pascua						GE	GE	2
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>3</b>		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>13</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de <http://www.chileindica.cl/valparaiso/>

La tabla 14 nos permite dar cuenta de la temporalidad o ejecución de las iniciativas en el tiempo. En el caso de la iniciativa denominada ACTUALIZACIÓN PLAN DE DESARROLLO COMUNAL DE ISLA DE PASCUA, de acuerdo a información obtenida del portal del BIP, encontramos que cuenta con RS desde el año 2016, sin embargo, recién el año 2018 genera gasto.

Sobre la segunda iniciativa ACTUALIZACIÓN PLAN DE DESARROLLO DE ISLA DE PASCUA, no fue posible encontrar antecedentes que nos permitieran argumentar sobre esta.

En el caso de la AMPLIACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE ISLA DE PASCUA, se presenta por primera vez en el año 2015, sin embargo, obtiene un RATE FI que hace mención a problemas de diseño de la propuesta tales como las causas y definición de problema y, por otro lado, se presentan problemas de documentación, como la ausencia de un análisis de sensibilidad, indicador de rentabilidad, entre otros.

Respecto a la iniciativa CONSERVACIÓN INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA MUNICIPAL ISLA DE PASCUA, esta cuenta con ficha desde el año 2012, sin embargo, recién en el año 2014 figura con gasto ejecutado.

La CONSTRUCCIÓN CENTRO TRATAMIENTO INTEGRAL DE RESIDUOS ISLA DE PASCUA, postula a diseño en el año 2014, donde recibe RATE RS, y los años 2016 y 2017 figura con gasto ejecutado.

La INVESTIGACIÓN TOPONÍMICA Y ETNOGEOGRÁFICA PARQUE NACIONAL RAPA NUI, correspondiente a tipología de Estudio Básico, postula a ejecución durante el año 2015, con RATE RS, siendo ejecutada durante los años 2017 a 2019. Respecto a las conclusiones del análisis técnico que figura en la ficha IDI, se indica la importancia de proteger y rescatar la etnogeografía, y específicamente la toponimia rapanui –aprendida oralmente desde hace más de 1000 años–, y lo que llama particularmente la atención es que se deja constancia que la institución financiera, en este caso el Gobierno Regional de Valparaíso, deberá resguardar la pertinencia del estudio de acuerdo a la definición del clasificador presupuestario, distinguiéndose de un estudio e investigación inherente a la institución que lo formula (subtítulo 22) o de un estudio de inversión (subtítulo 31)<sup>59</sup>.

De la REPARACIÓN ESCUELA LORENZO BAEZA VEGA, ISLA DE PASCUA se puede señalar que postula a ejecución en el año 2011 obteniendo RATE FI, para comenzar a ejecutar gasto en el año 2013, por tanto, esta es una de las iniciativas a las que se hace mención al comienzo de este acápite, cuando se señala sobre la existencia de iniciativas que provienen de años anteriores al periodo estudiado.

Por último, la iniciativa REPOSICIÓN OFICINA PROVINCIAL CONAF ISLA DE PASCUA aparece por primera vez en el año 2014, objetado técnicamente, para recibir RATE RS al año siguiente, lo que finalmente llega a ejecutar gasto durante los años 2019 y 2020. Esta iniciativa es la única de las estudiadas, en la que la Institución formuladora es la Corporación Nacional Forestal de la Región de Valparaíso, ya que en las restantes es la I. Municipalidad de Isla de Pascua quien formula.

En lo relativo a los sectores sobre los cuales se desarrollan las iniciativas de la tabla 14, se tiene que una de ellas corresponde al sector Deportes, una a Educación, Cultura y Patrimonio, y las seis restantes son Multisectoriales. De las dos primeras, podemos señalar además que éstas sólo se desarrollan durante el año 2014, mientras que las multisectoriales se encuentran distribuidas durante el periodo de estudio. En el caso particular de 2015 que no figura con iniciativa, se puede señalar que tiene vinculado iniciativas, sin embargo, corresponden al Subtítulo 29 “Adquisición de activos físicos no financieros” y Subtítulo 33 “Transferencias de Capital al sector privado”, que recordemos no fue parte de las consideraciones de esta investigación.

Por otro lado, en cuanto al gasto ejecutado (Ilustración 13), nos parece importante indicar que dicha distribución es la representación fotográfica o

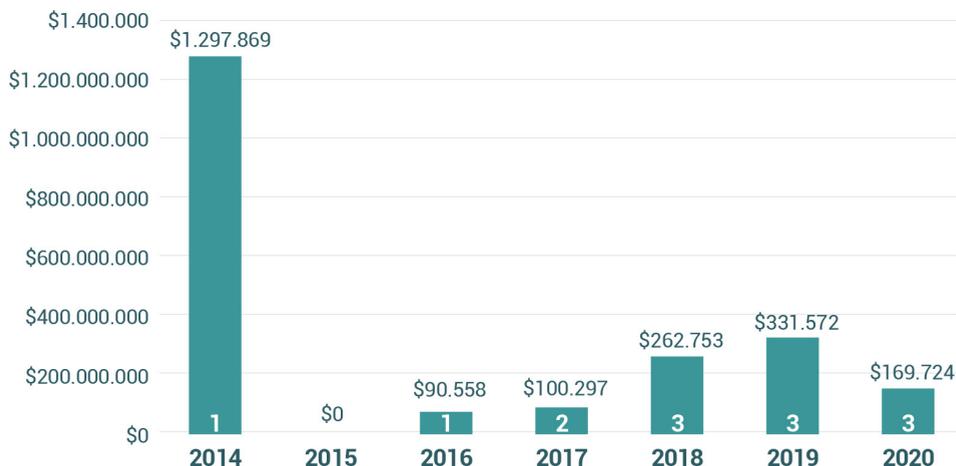
59 Véase en BIP con código 30284074-0.

imagen estática del periodo 2014-2020, por tal razón, advertimos que puede darse el caso de que ciertas iniciativas tengan su origen en un año anterior a 2014 y por ende el monto de gasto total sea superior, por esta razón, indicamos que la gráfica no corresponde (necesariamente) al total del gasto que pudo haber ejecutado una iniciativa.

Dicho lo anterior, del total de iniciativas (8 códigos o 13 iniciativas) del subtítulo 31 con RS, presentamos la variación del gasto por año de acuerdo a la información obtenida desde el módulo de Reportabilidad para el periodo 2014-2020. Salvo el año 2015, todos presentan gasto asociado, y podemos ver en la tabla 14 además, como se vincula con la cantidad de iniciativas.

### ILUSTRACIÓN 13

Monto total pagado por año para iniciativas de inversión con RATE RS. Periodo 2014-2020 (miles de pesos año 2020). Región de Valparaíso – Provincia de Isla de Pascua



**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de <http://www.chileindica.cl/valparaiso/>

En la Ilustración 13 podemos apreciar que durante el año 2014 se ubica el gasto más alto para el periodo estudiado, compuesto por tres iniciativas, de las cuales el 83% del gasto corresponde a la REPARACIÓN ESCUELA LORENZO BAEZA VEGA. Estas iniciativas, consideran un gasto único correspondiente al año señalado.

En el caso del año 2018, de las tres iniciativas que la contienen, la ACTUALIZACIÓN PLAN DE DESARROLLO COMUNAL DE ISLA DE PASCUA solo figura con gasto para ese periodo, bordeando los \$44.000 millones. Si bien, durante el año 2020 figura una sola iniciativa, ésta resulta ser la continuidad de una iniciada el año

anterior, correspondiente a la REPOSICIÓN OFICINA PROVINCIAL CONAF ISLA DE PASCUA.

En resumen, se puede observar hasta ahora, según el momento 3, que existe una variabilidad respecto al número de iniciativas, tanto en sectores como en cantidad, de lo que, según información obtenida de las entrevistas realizadas, se genera entre otras cosas porque:

*“Esa curva de ejecución no se debe al financiamiento, sino se debe a la formulación, porque en la isla en sí, hay múltiples necesidades, pero no hay tanto profesional capacitado para formular proyectos...”*

(Entrevistado N° 3)

Además, nos indican que:

*“...siempre estamos enfrentados a dificultades, a que por ejemplo también, dentro de las metodológicas de FNDR, muchas veces nos piden por ejemplo en el árbol de problemas, o, en la argumentación de todos estos proyectos, muchas veces en la Isla no hay datos, no tenemos un sistema formal de levantamiento de datos y no existe información que permita argumentar ... no existen los profesionales o simplemente culturalmente no está inserto dentro de nuestra cultura, o cómo uno lo plantea, lo piensa, y lo plasma, es muy difícil canalizar esas necesidades, con todos los temas culturales acá, hay una población importante indígena, que la concepción es muy distinta de lo que es el continente, entonces se nos hace muy difícil explicar las necesidades...”*

(Entrevistado N° 3)

En este sentido, podemos darnos cuenta que existe una serie de factores que dificultan el proceso de postulación, la asignación de recursos y finalmente la ejecución del gasto, lo que nos dirige entonces obligadamente a conducir la investigación, hacia ese análisis cualitativo que podrá evidenciar lo que, hasta ahora desde el punto de vista cuantitativo, muestra una disminución de proyectos, y también, disminución de gasto ejecutado.

Adicionalmente, y para complementar la información de la ilustración 13, lo que se muestra en la tabla 15, corresponde al gasto total ejecutado por iniciativa, de acuerdo a la información levantada de Chileindica.

Allí se visualiza el nombre de la iniciativa, los años de duración, el total pagado, su porcentaje de participación en términos de cantidad de recursos y, finalmente, la unidad técnica responsable.

**TABLA 15**

Gasto total ejecutado por iniciativa de inversión y participación porcentual del gasto, según años de duración. Subtítulo 31, RATE RS. Periodo 2014-2020 (miles de pesos año 2020). Región de Valparaíso – Provincia de Isla de Pascua

INICIATIVA DE INVERSIÓN	AÑO DE DURACIÓN	PAGADO TOTAL	% DE PARTICIPACIÓN	UNIDAD TÉCNICA
Actualización Plan de Desarrollo Comunal de Isla de Pascua	1	\$43.675	1,9%	I. Municipalidad de Isla de Pascua
Actualización Plan de Desarrollo de Isla de Pascua	1	\$8.937	0,4%	I. Municipalidad de Isla de Pascua
Ampliación Municipalidad de Isla de Pascua	2	\$348.770	15,5%	I. Municipalidad de Isla de Pascua
Conservación Infraestructura Deportiva Municipal Isla de Pascua	1	\$206.975	9,2%	I. Municipalidad de Isla de Pascua
Construcción Centro Tratamiento Integral de Residuos Isla de Pascua	2	\$134.614	6,0%	I. Municipalidad de Isla de Pascua
Investigación Toponímica y Etnogeográfica Parque Nacional Rapa Nui	3	\$83.124	3,7%	Corporación Nacional Forestal
Reparación Escuela Lorenzo Baeza Vega, Isla de Pascua	1	\$1.081.955	48,0%	I. Municipalidad de Isla de Pascua
Reposición Oficina Provincial CONAF Isla De Pascua	2	\$344.722	15,3%	Gobierno Regional Región de Valparaíso

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de <http://www.chileindica.cl/valparaiso/>

De la tabla 15 podemos observar que el mayor porcentaje de las iniciativas tiene como unidad técnica a la Ilustre Municipalidad de Isla de Pascua, sin embargo, nos indican que aún así se hace cuesta arriba poder concretar las iniciativas, por ejemplo, porque:

*“... es muy difícil para nosotros justificar la cantidad de beneficiarios versus los costos de inversión, porque pavimentar una calle acá, 1000 metros de calle, en Quilpué se pavimentan 7 calles, entonces desde ahí es que es súper difícil defender en el fondo el requerimiento que se tiene, a propósito de lo compleja que es la logística de traslado para poder materializar un proyecto...”*

*(Entrevistado N° 4)*

Pese a estas dificultades, existe un posicionamiento que adquiere Isla de Pascua por su ubicación estratégica, lo que habíamos señalado al iniciar el análisis cuantitativo con la manifestación de lo indicado en la ERD, por ello, finalizamos esta parte, reconociendo el vínculo que adquieren las iniciativas con la Isla.

**TABLA 16**

Relación de la Estrategia Regional de Desarrollo de Valparaíso (2014-2020) v/s Iniciativas de Inversión ejecutadas. Subtítulo 31. RATE RS. Periodo 2014-2020. Región de Valparaíso – Provincia de Rapa Nui

	<b>NOMBRE DE LA INICIATIVA</b>	<b>RELACIÓN CON LA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO</b>
1	Actualización plan de desarrollo comunal de Isla de Pascua	Sin información
2	Actualización plan de desarrollo de Isla de Pascua	Lograr un mayor nivel de complementariedad entre los instrumentos de planificación comunal y regional
3	Ampliación Municipalidad de Isla de Pascua	Sin información
4	Conservación infraestructura deportiva municipal Isla de Pascua	Fomentar la práctica de actividades deportivas y físicas recreativas, formativas y competitivas.
5	Construcción centro tratamiento integral de residuos Isla de Pascua	Disponer de una gestión integral de residuos sólidos domiciliarios y asimilables a domiciliarios
6	Investigación toponímica y etnogeográfica Parque Nacional Rapa Nui	Sin información
7	Reparación Escuela Lorenzo Baeza Vega, Isla de Pascua	Promover la educación técnico profesional en la Región.
8	Reposición Oficina Provincial CONAF. Isla de Pascua	Sin información

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de <http://www.chileindica.cl/valparaiso/>

Como podemos observar, no todas las iniciativas presentan información al respecto, y aquellas que lo hacen, se acercan en términos muy generales, lo que bajo nuestra observación parece ser algo forzado, que intenta ajustarse a la Estrategia en un rango bastante amplio para la realidad que hasta ahora hemos podido detectar de este territorio, y que se verifica de acuerdo a lo recogido de los entrevistados:

*“...cada vez que postulaba a un proyecto, tenía que asociarlo a una de las metas u objetivos que tenían que ver con la estrategia de desarrollo regional, cuando uno revisaba, la Isla no estaba como un criterio, o las preocupaciones de la Isla, no estaban como un aspecto definido, entonces uno tiene que ser creativo, y tratar de enmarcar el proyecto que está postulando a alguno de estos objetivos, que no necesariamente se condicen con el objetivo que nosotros como territorio tenemos ...”*

(Entrevistado 4)

En consecuencia,

*“...ciertamente el FNDR es una herramienta potente para nosotros como fuente de desarrollo, sin embargo, igual hemos tenido hartos conflictos, o sea hartas dificultades en la aplicación, considerando que en la Isla no tenemos muchos profesionales...”*

(Entrevistado 4)



# IV. Investigación y Análisis Cualitativo en Rapa Nui



## INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

La característica mixta del presente estudio conlleva la revisión de la relación tanto a nivel cuantitativo como a nivel cualitativo, lo cual es necesario conforme a que, si bien, hay una realidad legal y una historia que se puede obtener de distintas imágenes de los datos numéricos obtenidos desde las fuentes abiertas de investigación, también es cierto que no es posible limitar la exploración a estos aspectos. Una indagación lo más completa posible de la relación Región de Valparaíso-Rapa Nui en materia de financiamiento, exige ir más allá y considerar aspectos que otorguen una visión holística, que manifieste de una manera más concreta, para servir de insumo a nuevas investigaciones y de testimonio para los nuevos procedimientos que puedan venir en el futuro.

Además, estimamos que un estudio de estas características viene en cumplir con dar una respuesta a uno de los objetivos de esta investigación, cual es la caracterización de las dimensiones sociodemográficas, de índole política y de gestión institucional de los recursos FNDR investigados, y ejecutados en la isla durante el periodo en estudio.

En consecuencia, nos fue necesario implementar un diseño cualitativo, toda vez que se torna necesario adentrarse en la realidad de los actores y sus narrativas particulares, indagando en “las producciones significativas de los propios sujetos -discursos, imágenes, relatos, representaciones, etc.- generadas y construidas por los actores, o en diálogo directo con ellos, en sus propios contextos situacionales, sociales e históricos” (Alonso, 1998, pág. 24). Ahora bien, este diseño fue de carácter flexible, cuya pertinencia se justificó en que el tema es poco conocido y, por lo tanto, permite contemplar la posibilidad de que durante el proceso investigativo ocurrieran situaciones nuevas e inesperadas que implicaban cambios en la pregunta de investigación y/o adoptaran técnicas novedosas de recolección de datos, enriqueciendo el resultado final (Vasilachis de Gialdino, 2006). Por lo demás, se debe considerar que la información que se obtiene de este análisis va en directa complementariedad respecto de aquella que se obtiene tanto del marco legal, como de la revisión de información y análisis cuantitativo, que se pudo revisar en las páginas anteriores.

### Sobre la técnica empleada

La técnica de producción de datos que utilizamos fue la entrevista en profundidad, dado que permite establecer una “interacción dialógica, personal y directa entre el investigador y el sujeto estudiado. Se busca que el sujeto exprese de manera detallada sus motivaciones, creencias y sentimientos sobre un tema” (Katayama, 2014). Buscamos así lograr cercanía entre entrevistador y entrevistado, de modo de profundizar de mejor manera en la información disponible, aumentando las posibilidades de abordar los fenómenos desde la perspectiva de los actores involucrados.

Para estos efectos, utilizamos una pauta de entrevista semi estructurada, la cual contempla temas previamente establecidos al igual que las preguntas, ello directamente generado de la información recabada hasta este punto de la investigación por el equipo investigador. El valor de esta pauta es que otorga flexibilidad para que, según fuera necesario en la entrevista, se intercalaran preguntas, o se alternara su orden de formulación o simplemente obviar algunas en función de cómo marchara la entrevista y/o la fluidez narrativa de ésta (Katayama Omura, 2014).

Hemos de señalar que, si bien hubiera sido preferible realizar las entrevistas de manera presencial en todos los casos, el contexto en que nos encontramos de restricciones sanitarias producto de la pandemia de COVID 19, como también, la flexibilidad que otorga la videollamada, nos llevó a utilizar preferentemente este mecanismo, requiriendo aún más esfuerzo por parte del equipo entrevistador para ser receptivo a los datos que se van generando en la interacción con el entrevistado.

## Selección de entrevistados

El diseño utilizado fue el muestreo no probabilístico de carácter intencional. En este tipo de muestreo, los actores son escogidos para formar la selección con objetivos específicos que, para el caso del presente estudio, sería, por una parte, complementar la exploración ya avanzada de la cartera de iniciativas de inversión y del gasto realizado por el Gobierno Regional de Valparaíso a través del FNDR en Rapa Nui durante el periodo de estudio, como también la caracterización de las dimensiones sociodemográficas, políticas y de gestión institucional de los recursos FNDR investigados, y ejecutados en el territorio insular de Rapa Nui, durante el periodo 2014-2020.

Con el muestreo intencional el investigador genera criterios de inclusión, donde algunos sujetos son más apropiados para el aporte de datos en el estudio. En nuestro caso, éstos se dan naturalmente del proceso mismo, obtenido por los investigadores desde la ley y los datos levantados hasta este punto del estudio, que permiten saber con certeza qué organismos públicos intervienen en el proceso y en qué rol. La búsqueda de los actores concretos detrás de las instituciones intervinientes es lo que permite hacer más real y concreta la investigación.

Por cierto, considerando el periodo en estudio y los actores que se pudo identificar, la selección final de los entrevistados se hizo en consideración a criterios de pluralidad y con una finalidad de mantener lo más limitado posible cualquier sesgo posible. A esto se contraponen las limitantes tales como el periodo de estudio y la posibilidad de contacto de quienes naturalmente cuenten con tiempos restringidos para la entrega de información al equipo de investigación.

En síntesis, el diseño estuvo principalmente guiado por la intencionalidad que otorgan los objetivos del estudio, pudiéndose complementar con el muestreo

de tipo bola de nieve, donde a medida que se abrió el campo de estudio pudimos reforzar la red de contactos e identificar potenciales entrevistados gracias a la información de los actores que participaron del levantamiento. Esto, nuevamente, fue posible dado el carácter flexible del estudio.

## ANÁLISIS CUALITATIVO

A continuación, se presenta el análisis cualitativo del estudio, el cual se llevó a cabo a partir del levantamiento de información primaria obtenida a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a diferentes actores considerados de interés para los objetivos de la investigación. En consecuencia, el contenido del siguiente apartado pretendió captar desde la experiencia y conocimiento de las personas, su opinión respecto a las características de la relación entre el Gobierno Regional de Valparaíso, como principal institución comprometida en la administración de los recursos otorgados por el FNDR y el territorio insular de Rapa Nui.

Bajo esta premisa, esta parte de la investigación se desarrolla en cuatro secciones, que permiten adentrarnos en una respuesta al objetivo general de la investigación respecto a la evolución, tanto de la cartera de iniciativas de inversión, como del financiamiento otorgado por el Gobierno Regional de Valparaíso, a través del FNDR, a Rapa Nui durante el periodo de estudio 2014-2020. Junto con eso, y respondiendo a los objetivos específicos planteados, se pretendió caracterizar las dimensiones sociodemográficas, políticas y de gestión institucional del proceso que conlleva la asignación de fondos en Rapa Nui.

## Rol e importancia del FNDR en el desarrollo territorial de Rapa Nui

Como fue descrito anteriormente, el FNDR es la principal fuente de financiamiento de proyectos locales de impacto comunal que pretende promover el desarrollo económico, social y cultural en las regiones. Bajo esta premisa, es necesario profundizar en lo descrito por SUBDERE, que describe en su sitio web como “un programa de inversiones públicas con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Procurando mantener un desarrollo compatible con la preservación y mejoramiento del medio ambiente, lo que obliga a los proyectos financiados a través del FNDR atenerse a la normativa ambiental...” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2020).

Según lo anterior, el rol que cumple el FNDR en el territorio es clave para el desarrollo de las comunas de cada provincia de la Región, entendiendo que su

ejecución implicaría un aporte que se puede traducir en diferentes líneas de financiamiento que complementan la función de los servicios que postulan, en particular, los municipios, ello según las necesidades que presente el territorio:

*“Bueno, la finalidad del FNDR principalmente se creó con un fin de compensación territorial, esto es porque cada uno de los territorios pueden generar, o les llega asignación de recursos pero hay algunos territorios que están en desmedro de otros territorios (...) entonces cumple un rol fundamental incluso para algunos municipios, (...) forma parte de una de las principales fuentes de financiamiento que puedan acceder, independientemente que nosotros como gobierno regional, el FNDR dentro de la inversión regional, aporta un 6% de la inversión regional, entonces pese a que es bastante menor en comparación a las inversiones que hacen los distintos sectores, los municipios cuentan con esos recursos como parte de su funcionamiento para hacer crecer cada uno de los territorios”.*

(Entrevistado N°1)

Para el caso de Rapa Nui, el FNDR ha contribuido a la generación de proyectos que van en función de las necesidades que surgen en la Isla y que responden principalmente a un contexto que va dirigido hacia obras públicas localizadas, aun cuando, con la llegada de la pandemia, ha tenido que excepcionalmente actuar como una medida de emergencia a partir del cierre de fronteras, lo que afectó en gran medida el desarrollo de la actividad turística y, por ende, la empleabilidad local del territorio. En este sentido, durante la emergencia sanitaria el fondo se utilizó como una medida de urgencia frente a la contingencia que afecta al país y específicamente el territorio insular:

*“Como territorio insular, sí es muy importante, de hecho no solamente se financian obras, por ejemplo en este minuto el GORE ha financiado el Pro empleo, que la isla está cerrada a los turistas pero se está financiando casi por el tema del Pro empleo, ya se han transferido más de mil millones, y de hecho ya se están ingresando más de mil millones más a la isla para que siga el tema del pro empleo, una continuidad de cuatro, seis meses más y eso es solamente financiamiento de FNDR. Tenemos problemas con la isla, la isla podría tener más inversión de la que expone digamos, el problema que tenemos con la isla es la ejecución”.*

(Entrevistado N°8)

A partir de lo anterior, se infiere que sería un apoyo directo principalmente a los municipios de la región, contribuyendo a su desarrollo.

Ahora bien, desde la opinión de los entrevistados surgen ciertas críticas que exponen las deficiencias que mantiene actualmente la postulación y adjudicación del FNDR, el cual, respondería principalmente a peticiones locales para dar soluciones inmediatas a necesidades específicas, muy alejado de la descripción entregada por la SUBDERE, donde indica que su función está enfocada en el fortalecimiento de proyectos que promuevan el desarrollo en la región.

Para el caso de Rapa Nui, los proyectos ingresados no potenciarían necesariamente las actividades socioeconómicas propiamente tal de la isla, así como tampoco responderían a una planificación de desarrollo del territorio insular:

*“La verdad siendo o mirando la información que existe hoy día, se ha convertido en un fondo que responde a peticiones que son más locales y que bueno, cualquier cosa se puede justificar, y que puede fomentar el desarrollo regional pero no está pensado, actualmente no se está usando como un fondo que fomente el desarrollo de grandes proyectos que impulsen el desarrollo de la región o de una localidad en particular, en el caso de Isla de Pascua, la verdad es que los proyectos que han entrado al FNDR, yo no les veo un potenciador en el desarrollo de la Isla, y es cierto que no responden a una planificación de desarrollo de la Isla, responden más bien a cosas de inmediatez, de la municipalidad, y que creo que no son fomentadores de desarrollo, por lo tanto creo que no se está usando el FNDR de la forma correcta, como debiera ser”.*

(Entrevistado N°2)

De tal manera, la crítica se enfoca directamente a la forma y el uso que se le está dando actualmente al FNDR, así como también a la amplitud de criterios al momento de justificar un proyecto, entendiendo que, si se considera la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) como punto de referencia para definir la pertinencia de las iniciativas, esta tendría criterios lo suficientemente amplios como para que las iniciativas calcen dentro de los objetivos definidos por ésta. Por lo mismo, como en la mayoría de los casos los proyectos entran dentro de la ERD, son formalmente justificables y pueden ser postulados, situación que generaría una crítica por parte de los entrevistados, a partir de la falta de criterios rigurosos para la selección de iniciativas.

*“En el caso de FNDR, el Gobierno Regional, porque el Gobierno Regional administra el FNDR, y el gobierno regional para postular a una iniciativa de inversión, dentro de su norma de Gobierno Regional, tiene que ver la pertinencia de una iniciativa de inversión que se postule, en relación a la estrategia de desarrollo regional, y si es pertinente ese proyecto, en relación a la estrategia, lo postula, generalmente todo se*

*postula, la verdad es que desconozco, porque la verdad como está definido la estrategia actualmente, es muy general todo, entonces cualquier cosa se puede justificar como estrategia, entonces se atomizan pequeños proyectos que tienen relación con algún objetivo o algún lineamiento de la estrategia”.*

*(Entrevistado N°2)*

Enfocándose el estudio en el proceso de distribución de los recursos del FNDR para la Región de Valparaíso, donde se consultó a los entrevistados respecto a los criterios para la priorización de proyectos, tanto a nivel regional como insular, se recopiló información que muestra diferentes factores que inciden al momento de seleccionar un proyecto. Para este caso, destacan principalmente tres grandes criterios para la selección de iniciativas, tanto en el territorio continental como en Rapa Nui. En este sentido, ya se tendría como premisa la necesidad de vinculación con la ERD, pero además de eso, se identificaron factores de priorización de tipo socioeconómicos y políticos.

*“FNDR señala de que debe hacerse esa priorización con una metodología, no define qué metodología, la verdad es que, les voy a ser bien franco, yo desconozco hoy en día con qué metodología se está haciendo, tradicionalmente se hacía en relación a población, pobreza, desempleo, con algunos indicadores sociales, la CASEN por ejemplo, pero la verdad es que desconozco, porque lo que miro yo desde afuera, es que se hace políticamente, o sea hay una distribución que se hacen entre los consejeros, es una proporción de la cantidad de dinero, en relación a las provincias, y esa es la forma que se está haciendo, en el caso de Isla de Pascua”.*

*(Entrevistado N°2)*

En cuanto a esto, se identifica la población como criterio de priorización, considerando que el total de habitantes de la Isla, según el Censo 2017, sería de 7.750 personas, muy por debajo del tamaño de la población de comunas como Valparaíso o Viña del Mar, con 295.113 y 326.759, respectivamente. Por lo mismo, y dado que ya presentan una desventaja en términos demográficos, el impacto que pueden generar los proyectos, cuantificándose bajo este criterio, es mucho menor al resto de la Región dada su condición.

En este sentido, desde las propias autoridades de la Isla, se realizan cuestionamientos a los criterios de priorización de este tipo, considerando que excluyen e invisibilizan la realidad de Rapa Nui en comparación con el resto de las comunas del territorio regional. Dicha situación desfavorecería al territorio insular en términos de adjudicación de montos, considerando que, según lo comentado por los entrevistados, la tendencia sería a la adjudicación de una menor cantidad de dinero.

*“Sí, lo que pasa en varias reglamentaciones normativas se ha tenido que revisar, uno de los principales criterios, (...) es justamente, el impacto generado por cualquier iniciativa de proyecto sobre la cantidad de población, o sea cuanta población la que va a salir beneficiada, me entiende, entonces por eso siempre son el menor número, todas las otras provincias nos superan en número de habitantes, entonces por eso ha sido uno de los grandes criterios (...), entonces siempre ha sido un criterio que nunca ha favorecido (...) para la isla siempre va en base a ese criterio, siempre está con los montos más bajos, me entiende”.*

(Entrevistado N°4)

De esta forma, y aparejado con lo anterior, se indica que los criterios de selección no van en concordancia con la realidad, tanto de Rapa Nui como de los territorios insulares, ya que no consideran factores como la accesibilidad e indicadores geográficos y sociodemográficos, -por nombrar algunos-, que presentan variaciones respecto a la realidad continental. En este sentido, desde los entrevistados, surge como necesidad el replanteamiento de la forma de medición y la metodología utilizada para la priorización de proyectos.

*“Cuando se evalúan, ustedes saben el sistema nacional de inversiones, existen metodologías y las metodologías buscan hacer un evaluación económico social de los proyectos de inversión y esa metodología son nacionales, del sistema nacional de inversiones, son comunes a todo Chile, y ahí nosotros, en nuestra oficina, ha existido mucho de que la realidad de Isla de Pascua y Juan Fernández no se puede medir con la misma metodología que se hace en Valparaíso o en Viña o en cualquier par de Chile, porque son realidades distintas, Isla de Pascua está muy lejos de nosotros, o sea en distancia y eso implica transporte de materiales, la Isla, en este caso particular, debiera tener una metodología diferenciada”.*

(Entrevistado N°2)

Si bien, el FNDR es una fuente de financiamiento que beneficiaría a las comunas de la Región, para el caso de Rapa Nui vale la pena fijar criterios de adjudicación que sean pertinentes según su condición de insularidad. En este sentido, un espacio de mejora estaría ubicado principalmente en la necesidad de crear alternativas o directamente mejoras a la metodología que fija los criterios de priorización.

## La Glosa insular: caracterización de un FNDR distinto.

Considerando la información levantada por la investigación cuantitativa con relación a la evolución de la inversión regional, como a su vez, al comportamiento de los proyectos a ejecutarse en Rapa Nui en el periodo investigado, fue necesario realizar un acercamiento mediante entrevistas a actores relevantes para obtener información que complementara estos datos y otorgara una imagen más completa de la situación esbozada en lo numérico.

En la realización de las entrevistas, pudo corroborarse la existencia de una fuente de financiamiento que siendo en estricto rigor parte del FNDR, no había sido visibilizada al momento de la revisión documental, conforme su regulación se concentra de forma escueta en las leyes de presupuesto del periodo en curso.

El relato de los entrevistados permitió caracterizar la antes mencionada realidad presupuestaria, denominada “Glosa Insular”, la cual formalmente corresponde a una parte del FNDR que opera de manera diferente, toda vez que se asigna un monto cuya ejecución está reservada para proyectos que se vayan a ejecutar en Rapa Nui o en la isla de Juan Fernández.

Cabe mencionar que una glosa presupuestaria es, según define (Villaroel Cáceres, 2012): “aquellas cláusulas que explicitan, determinan, precisan o limitan el alcance de los gastos establecidos en las partidas del presupuesto, e imponen deberes de información acerca de la inversión de los recursos públicos. Si bien no forman parte del articulado, son parte integrante de la ley de presupuestos”.

Volviendo en particular a la glosa insular, como característica esencial de este mecanismo, se logró conocer que permite levantar iniciativas con mayor agilidad que las emanadas del FNDR propiamente tal:

*“Esa es una asignación que los consejeros regionales aprueban anualmente, se traspasaba antiguamente a la gobernación y que hoy día se va a traspasar a la delegación regional, provincial, perdón. Que ellos van a hacer uso de esta glosa de esta asignación por ley de presupuestos y que permite finalmente hacer (...) levantar iniciativas locales y quizás con mayor agilidad ¿me entiende?” .*

*(Entrevistado N°4)*

Desde la información recopilada, se indica –como se mencionó– que la glosa forma parte del FNDR y que su gran característica sería la priorización de inversión en territorios insulares, como Rapa Nui o la Isla Juan Fernández. A partir de lo anterior, también existe un cambio en el procedimiento respecto de la generalidad de los proyectos que pasan por el FNDR, a saber: la asignación total del presupuesto de la glosa en su conjunto pasa por el visto bueno del Consejo Regional, pero la aprobación de cada proyecto en particular no estaría en manos del Consejo, sino que se encuentra a cargo directamente de la Gobernación Provincial de la institucionalidad antiguamente vigente. Así queda definido por los entrevistados:

*“La glosa insular es una parte del FNDR, ¿ya? Pero no se comporta como el resto del FNDR, porque la gran característica es que pone la priorización en los proyectos de inversión en la isla y en este caso en el delegado antes gobernador ¿ya? El resto del FNDR, lo priorizan los consejeros regionales ¿ya? La diferencia es que esta priorización no pasa por los consejeros regionales si no que pasa por el delegado pero si pasa por los consejeros regionales la glosa en su conjunto (...) es decir, este año hubieron 405 millones otros años por lo general cercano a los 800 millones ese dinero en su conjunto pasa por la priorización de los consejeros regionales pero cada proyecto a financiar por esos 800 millones, no pasan por ellos, pasa por el delegado por el gobernador, esa es la gran diferencia que tiene la glosa insular”.*

(Entrevistado N°3)

En relación con la principal similitud de esta glosa insular con el resto del FNDR, está el que se mantiene su destinación al financiamiento de inversión pública. Ahora bien, la glosa insular, dentro de esta inversión pública, financia proyectos específicos y no todos los tipos financiados a partir de su existencia en el SNI (programas, proyectos y estudios básicos):

*“La Principal similitud es que ambos son solamente para financiar iniciativas de inversión del sector público, no son para financiar al sector privado, ya, esa es la principal similitud y la otra similitud pero diferencia a la vez, que la glosa en sí, financia determinados proyectos de inversión, determinados tipos de proyecto de inversión y no todos los tipos de proyectos de inversión que tiene el sistema nacional de inversiones, es decir, financia proyectos, programas (...), y ¿qué me falta?”.*

(Entrevistado N°3)

La forma de postulación de iniciativas a esta vía de financiamiento mantiene un proceso similar al establecido para los proyectos del FNDR: se ingresa un proyecto al BIP y se requeriría obtener un RATE RS (recomendado satisfactoriamente) o bien, la aprobación técnica por parte del Gobierno Regional, lo que, en ambos casos, permite al proyecto quedar en condiciones de ser priorizado para su financiamiento.

Adicionalmente al componente formal antes expuesto, el componente político destacaría a la hora de la priorización de proyectos de la glosa Insular, donde la relación entre la Gobernación y la Municipalidad, esta última en su calidad de ente técnico, jugaría un papel fundamental para la aprobación de los proyectos. Vale la pena indicar, que la glosa se vio subutilizada - antes de la pandemia- por falta de proyectos financiables:

*“Funciona de la siguiente manera, uno tiene que hacer todo el proceso normal de FNDR, postularlo al banco integrado de proyecto, con la metodología, tener un RS o una aprobación en el caso de FRIL (...) pero todo eso tiene que ver con la voluntad política”.*

(Entrevistado N°5)

*“Se debe como te comentaba antes, que las priorizaciones normales tienen que ver con componentes digamos político, se juntan, ven las carteras, en el fondo hay un tema político, la glosa como es un monto predefinido lo ve directamente la gobernación con la municipalidad, entonces la municipalidad como ente técnico tiene que formular sus proyectos, fórmula proyectos, FRIL y obra y con eso pagaba, y cómo pagaba porque básicamente nosotros le transferíamos a la gobernación y después ellos nos mandaban las rendiciones”.*

(Entrevistado N°8)

Si bien, es posible encontrar otras fuentes de financiamiento para proyectos de la Isla, tales como el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) o el Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL), -por nombrar algunos- el hallazgo se enfoca principalmente en la Glosa Insular, ya que como fue mencionado, forma parte del FNDR y cuenta con poco apoyo bibliográfico.

A lo anterior, se agregaría la caracterización de la denominada “Circular 33”, perteneciente al Ministerio de Hacienda, y que responde a una vía de financiamiento de recursos también proveniente del FNDR, pero enmarcada en su ejecución por el oficio Circular N°33 del año 2009, del Ministerio de Hacienda 96. Esta fuente permite financiar estudios propios del giro, adquisición y/o reposición de activos no financieros, conservación de infraestructura pública y gastos por situaciones de emergencia, con la particularidad de no requerir

su ingreso al Sistema Nacional de Inversiones, evitando una parte larga y compleja para las iniciativas de inversión. En este sentido, la importancia de su interpretación responde principalmente a que actuaría como apoyo de extensión o complemento para otros proyectos financiados por la vía "regular" del FNDR. En particular en el caso de la Isla, lo común es el uso de esta vía para la adquisición de activos no financieros tales como vehículos municipales o, como lo describe el ejemplo que se presenta a continuación, un vivero móvil. Cabe señalar que este mecanismo de financiamiento es comparativamente mucho menor en cuantía que la glosa insular, lo que sumado al hecho que sus líneas de financiamiento son predefinidas y restrictivas, no reúne condiciones como para ser destinada a otros gastos, como, por ejemplo, el desarrollo de un programa en función de la comunidad.

*"Así que así funciona el tema, el tema de la adquisición 33, ese es un, ósea perdón la circular 33, esa es una... es una línea de financiamiento que tiene que ver con adquisiciones, adquisiciones de bienes, de bienes, como vehículos, ese tipo de inversión de (...) Por ejemplo ahora hay uno que se va a presentar para tener un vivero móvil, por ejemplo, es para ese tipo de adquisición y esa es una cartera sí que tiene un fondo bastante importante pero no nos permite (...) para otro tipo de inversión, como un programa por ejemplo".*

(Entrevistado N°4)

Según lo comentado, la forma de postulación sería a través del municipio, siguiendo así la constante de ser la entidad técnica encargada de las postulaciones al Gobierno Regional. Destaca la flexibilidad de la fuente de financiamiento, ya que, según lo comentado, la postulación podría ser durante todo el año, respondiendo así a necesidades y emergencias que puedan surgir desde las comunas de la Región:

*"Efectivamente la forma de postular es que el municipio debe presentar el proyecto al Gore, el Gore en la circular no tiene un periodo de inicio de postulación está abierto durante todo el año, qué más. Actuamos de dos maneras, nosotros nos podemos definir como unidad técnica, que nosotros compramos o directamente entregamos un convenio mandato, por ejemplo ahora no recuerdo si la isla está dentro de los beneficiarios de los camiones aljibes, lo más seguro que sí, pero se está haciendo una compra grande de 52 camiones aljibes para toda la región por el tema de las escasez hídrica, y sí la isla si está contemplada, no recuerdo si con uno o con dos camiones, pero esa compra la hicimos nosotros, está como beneficiario la isla se le va a entregar un camión una vez que esté adjudicado".*

(Entrevistado N° 8)

A partir de la caracterización de algunas fuentes de financiamiento territorial, se identifica la Municipalidad de Rapa Nui y específicamente su SECPLA, como una entidad técnica que cumple un rol fundamental al momento de la postulación, tanto de proyectos como de iniciativas que vayan en función de la comunidad. En este sentido, la capacidad técnica que puede tener este organismo al actuar como postulante es crucial para la captación de recursos.

A continuación, se detallan ciertos factores que inciden en la postulación, adjudicación y ejecución de proyectos, donde surge un cuestionamiento a la Municipalidad de Rapa Nui como ente formulador de iniciativas.

## Factores que inciden en la postulación de iniciativas de inversión

Desde las entrevistas surgieron diferentes factores que inciden en la postulación, adjudicación y ejecución de los proyectos de inversión del FNDR. De esta manera, es posible clasificarlos y caracterizarlos, para así ver el grado de incidencia que tendrían en el proceso de priorización de las iniciativas.

Se identificaron tres factores que surgieron de forma recurrente al interior de los relatos y que obstaculizan la cadena de procesos que acompañan la postulación, a saber: i) dificultades técnicas de la Municipalidad para levantar un proyecto admisible para su financiamiento, ii) factores políticos, iii) condiciones geográficas y culturales.

En primer lugar, los entrevistados transversalmente se refirieron a que se aprecia dificultad por parte del Municipio para poder formular proyectos que puedan cumplir, sea con los requisitos formales que exige el proceso, o bien, que puedan ser aprobados por instancias técnicas de forma suficiente. Esta situación se daría principalmente porque se identifica una dificultad por parte del Municipio para contratar personal con las competencias requeridas para captar las necesidades que surgen desde el territorio y materializarlas en una iniciativa.

*“Ahora, en el caso de la isla justamente debido a la escasez de proyectos que hemos tenido como territorio, siempre hemos tenido, como se dice, el lado positivo que siempre se han elegido nuestras peticiones porque eran tan pocos versus por ejemplo otras provincias que tienen cientos de proyectos que son levantados no cierto al mes, entonces uno de la isla era como que ni siquiera tuviera gran influencia en el presupuesto anual de inversión del gore ¿no? Así que siempre tenía muy buena acogida de parte del intendente en su minuto también de los consejeros regionales para ser aprobado, esa era la discusión política”.*

(Entrevistado N°4)

Lo anterior, es sustentado por los propios actores de la Isla, quienes, desde su posición, indican que, en ocasiones, para suplir las carencias técnicas y para que aprecien la realidad en terreno a la que se enfrentan, ha sido el mismo municipio quien han debido invitar a funcionarios continentales para que, además de contribuir con sus conocimientos, puedan observar de manera presencial las problemáticas a las cuales deben enfrentarse los funcionarios de Rapa Nui.

*“ Lo decía al principio, falta de profesionales es uno, distintas idiosincrasias que tienen que ver mucho con la metodología, hemos tenido que invitar muchas veces a funcionarios porque ya se deshace dando explicaciones, pero es que esto no te lo puedo responder porque en la Isla no existe una oficina que me entregue esta información, en la Isla no existe esto (...) varias veces los invitamos para que vengan aquí y lo vean con sus propios ojos, nos pasa mucho que se nos cae el internet, que se nos corta la luz, hay un montón de dificultades ahí, geográficas, territoriales que obviamente hacen más lento el proceso, muchas veces ni siquiera podemos cargar los planos”.*

(Entrevistado N°5)

Dado lo anterior, desde el territorio insular se indica que las carencias técnicas están sujetas principalmente al desajuste de una metodología de trabajo aplicada en el continente que no se adapta a la realidad de la Isla y que tiene relación con la escasez de recursos cotidianos, como, por ejemplo, la dificultad para conseguir buena conexión a Internet.

Por otro lado, entre los factores que interfieren en la priorización de Rapa Nui, se encontrarían las decisiones políticas que existen entre los diversos actores involucrados. Este punto no es definido concretamente por los entrevistados, pero sí se identifica que existe una influencia política al momento de la priorización de los proyectos.

Ahora bien, se indica que la discusión que generan los Consejeros Regionales (CORE) en conjunto con el Municipio de Rapa Nui, sería crucial para la toma de decisiones al momento de levantar y apoyar una propuesta, y a partir de ese trabajo en conjunto, se logra sacar adelante iniciativas tales como el programa de empleo generado por la Municipalidad para enfrentar los efectos de la pandemia.

*“Bueno, en realidad, como les decía inicialmente, aquí nuestra carta es siempre los Core, y ellos bueno, por lo menos los últimos dos Core, han hecho un trabajo súper en conjunto, escuchando la problemática, nosotros les presentamos a ellos los proyectos, se los resumimos y luego, ellos los pueden defender, en general ellos han construido buenas relaciones en el consejo y*

*desde ahí, cuando nosotros tenemos un proyecto, este programa de empleo que les digo, ellos hicieron un trabajo de joyería de hacer el lobby con el resto de sus compañeros y convencerlos a todos de apoyarnos en esta iniciativa y desde ahí, yo destaco el apoyo que ellos han tenido en ese lobby”.*

*(Entrevistado N°5)*

Por otro lado, un punto relevante en la discusión sería lo relacionado con los factores culturales y geográficos que presenta la isla de Rapa Nui, ya que, según lo descrito, afectarían negativamente el proceso de adjudicación y ejecución de fondos.

Partiendo por el elemento cultural, este se identifica como un factor a considerar en cuanto a las diferencias y la tensión que se genera entre el cruce de la idiosincrasia continental versus la insular. Como ya fue descrito anteriormente, existen ciertas características que presenta la Isla y que distan de la realidad que se vive en el continente, esto es necesario tenerlo presente al momento de instaurar requisitos metodológicos para la postulación de proyectos. Ahora bien, más allá de los factores tangibles, existen creencias, significaciones, percepciones de mundo e incluso características propias de las relaciones interpersonales de los habitantes del territorio insular, que afectarían directamente el desarrollo y la ejecución de iniciativas.

*“Generan un clima complejo porque, porque dentro de la isla hay un sentimiento muy generalizado de protección de la etnia, de sus ancestros y de su cultura, pero también hay muchas discrepancias entre ellos, de cómo hacerlo, entonces eso genera, genera también una cuestión interna en la isla que lo hace distinta a otras comunas, a otros municipios, ya, porque hay una disputa. No sé si ustedes conocen la estructura, los consejos de ancianos por ejemplo que es el lugar ancestral en los cuales ellos resuelven sus diferencias, no, están divididos, no, hay algunos que son más exigentes por decirlo de alguna manera en eso, por ejemplo, en la limitación en la cantidad de habitantes, hay algunos que no, en fin, hay un ambiente ahí que es muy particular y que, y que además tiene que ver con la idiosincrasia del pueblo Rapa Nui y que es distinta a la nuestra y que hay que respetarla”.*

*(Entrevistado N°6)*

El ámbito cultural puede estar directamente relacionado con las dificultades que existen en términos de deficiencia en la comunicación entre los actores involucrados en el proceso, ya que, dentro del levantamiento de información de este estudio, fue posible identificar ciertos desajustes en cuanto al conocimiento y la comunicación fluida entre los isleños y el Gobierno Regional.

También, se encuentra el factor geográfico, el cual viene a perjudicar la ejecución de los proyectos, considerando que el costo de traslado a la Isla sería más alto, dada la distancia geográfica con el continente. Lo anterior, ya sea por la movilización de materiales, equipamiento e insumos, e incluso, la movilización de empresas subcontratistas de la isla o el continente que quieran trabajar en Rapa Nui.

*“Si claro, aparte del problema de la distancia, de ser un territorio aislado, en que no hay empresas constructoras en la Isla, deben ser muy pocas, muchas veces tienen que partir una empresa desde acá, lo que implica mayores costos, hay una diferencia también cultural, que es diferente a la continental, no puedo decir si es buena o mala, solo que es diferente, es una realidad que uno debe considerar, juntando todas esas cosas, hace que la realidad de la Isla frente a la nuestra y que debiéramos, no solamente en esto, sino en muchos otros temas, no pedir lo mismo que se pide acá, por decirlo de alguna forma porque son diferentes las formas de ser, de actuar, los tiempos, y la infraestructura que se cuenta también es diferente”.*

(Entrevistado N°6)

Según lo descrito, se observan distintos factores que inciden en el proceso de postulación y ejecución de proyectos pertenecientes al FNDR. Por lo mismo, anclado a estas dificultades, a continuación, se presentan los desafíos desde la Isla y el Gobierno Regional para proponer mejoras en la inversión del territorio insular.

## Desafíos para la inversión pública

Conforme a los párrafos anteriores, fue posible identificar ciertos obstáculos que hacen más difícil avanzar en desafíos para la inversión en el territorio insular de cara a una nueva institucionalidad. En este sentido, desde la Isla, los desafíos se enfocan en la generación de instancias de discusión para modificar los requisitos normativos que mantiene el FNDR, de tal forma de ajustarlo al contexto de Rapa Nui, con el objetivo de fijar criterios que sean pertinentes para la isla:

*“Eso han sido las principales dificultades. Yo creo que nuestro, nuestro gran desafío el día de hoy. Yo creo que uno de los grandes desafíos para nosotros, como consejeros regionales de un punto de vista normativo, ya que nosotros tenemos posibilidades y espacios de poder discutir bases, bases administrativas, en fin, yo creo que podemos quizás generar instancias para poder modificar y aterrizar todas esas normativas y reglamentaciones (...) con pertinencia no, pertinencia territorial. Así que Yo creo que esa es*

*una de las grandes esperanzas que tenemos que en definitiva también podamos salir lo mayormente favorecidos también con cada una de las medidas que se vayan implementando a nivel nacional".*

*(Entrevistado N° 4)*

Por otro lado, la definición e identificación de inversiones prioritarias se posiciona como un desafío para los entrevistados, entendiendo que, al momento de la postulación de los proyectos, se podría definir la selección según las actividades económicas que ellos identifiquen como necesarias para su desarrollo. A lo anterior, se agrega la necesidad de parte del Gobierno Regional por definir variables territoriales que sean aplicables a zonas como Rapa Nui, que presentan condiciones diferentes al resto de las comunas, lo anterior en similitud a lo que sucede con las zonas rezagadas de la Región de Valparaíso, donde se presenta un plan de desarrollo territorial específico con una metodología de trabajo diferente al resto de las comunas.

*"Bueno, mira a ver en términos de ellos, yo creo que a lo mejor hay que definir qué sectores se quieren potenciar más, o sea de repente vemos una diversidad de proyectos que nosotros decimos "¿chuta, serán prioritarios?", y si a lo mejor en la Isla hay otras prioridades, hay otras necesidades, entonces yo creo que falta también ahí, una definición de cuáles son las prioridades que la Isla necesita sacar adelante, y en esos términos sacar proyectos, y por el lado de nosotros, claro que a lo mejor faltaría definir una variable territorial, que sería importante que ver con los territorios, ahí por ejemplo nosotros tenemos una cartera de proyectos de territorios rezagados, donde la Isla no forman parte, hay otros territorios rezagados, había otro fondo que se llamaba zonas extremas".*

*(Entrevistado N°1)*

Desde el Gobierno regional, es importante presentar cierta flexibilidad en los procesos de licitación para el caso de territorios como el de Rapa Nui, que como se presentaba en párrafos anteriores, mantiene ciertas dificultades en términos de accesibilidad para la ejecución de los proyectos. En este sentido, los lineamientos vigentes deben adaptarse a las condiciones que existen en la isla y que distan de ser similares a las condiciones presentadas en el continente

*“Bueno estos procesos de licitación, contratación, no hay mucho donde elegir, no tienen muchas opciones y lo más probable es que las licitaciones, se presente solamente una institución, tal vez en ese sentido a lo mejor los procesos habría que, una flexibilidad en la forma en cómo se hacen los procesos licitatorios o de contratación en la Isla, ahora hay que aclarar que esa materia no es tema nuestro, en el caso de FNDR, es el gobierno regional el que debe velar por eso, entonces no sé si los requisitos que le ponen a la Isla de Pascua”.*

*(Entrevistado N°2)*

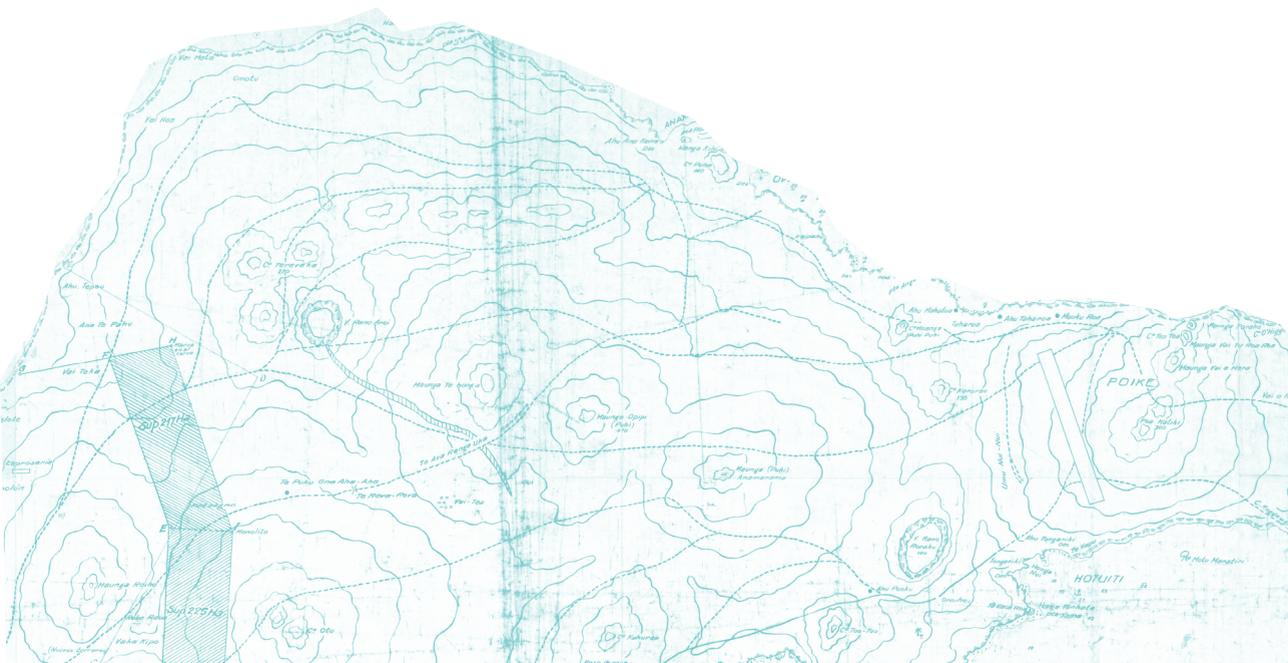
Por último, desde el Gobierno Regional surgiría como desafío la asesoría a los equipos técnicos de las municipalidades, considerando principalmente al Municipio de Rapa Nui por su condición de insularidad. Esto, con el fin de proporcionar una apropiada preparación de los proyectos. Por otro lado, se sugiere la ampliación del monto de la glosa insular, esto fundamentado en la necesidad de la isla de adquirir mayor equipamiento debido a la distancia geográfica con el continente.

*“Entonces yo pondría el acento de que se prepararan bien los proyectos y que hubiera tal vez un apoyo o una asesoría, al equipo técnico, que en este caso la municipalidad que son los que dan los proyectos de FNDR, para que preparen bien los proyectos, eso primer lugar y en segundo lugar, el tema de la glosa, le ampliaría el monto, considerando los factores que la Isla de Pascua no está acá al lado, como a [sic] 6 mil kilómetros de distancia”.*

*(Entrevistado N°2)*

Por lo mismo, según lo descrito hasta este momento, fue posible observar que los desafíos propuestos tanto por la Isla como por el Gobierno Regional se ajustan a la información recogida en esta y la anterior sección, y permiten conformar un panorama que, además de ser bastante descriptivo de la realidad del proceso, permite, verificar aspectos en los que se puede mejorar la inversión pública y, por ende, contribuir con en el desarrollo del territorio local, considerando los problemas que presenta el territorio insular al momento de postular y ejecutar los proyectos.

# V. Comentarios finales: Gobierno Regional de Valparaíso y Rapa Nui en materia de políticas de desarrollo e inversiones



## NOTAS DE LOS AUTORES

Desde el origen de esta investigación nuestro interés estuvo centrado en contribuir con información que aporte al análisis y la reflexión, abordando características de la relación entre el Gobierno Regional de Valparaíso, como principal institución comprometida en la administración de los recursos otorgados por el FNDR y, el territorio insular de Rapa Nui.

Si bien como equipo investigador hemos definido y planteado el estudio que ha precedido estas líneas como de carácter exploratorio, nos ha parecido de todas formas importante que, a modo de cierre, como parte de la articulación de las tres secciones, a saber: el marco legal, el levantamiento cuantitativo y el análisis cualitativo se planteen notas que complementen el cierre de ésta. Y es que a propósito de la experiencia del equipo y del CEAL, en cuanto a la multidisciplinariedad con la que se debe apreciar la realidad pública, pensamos que es importante dicha tarea, para obtener un tangible final por parte del lector, quien siempre libre de hacerse su propia visualización de los datos, puede verse beneficiado de una guía, como la que proponemos en estas líneas.

Pensamos que cada una de las secciones desarrolladas en los capítulos anteriores está concatenada de modo de elucidar mejor la institucionalidad que exploramos, siendo en definitiva distintas capas que, superponiéndose, conforman una imagen más cercana a la realidad.

Así, un primer acercamiento fue el jurídico-normativo que entrega existencia a la institucionalidad analizada, dotándola de un contorno definido y designando sus actores. Sobre el anterior, se posicionó el examen cuantitativo, que reconoció la existencia de iniciativas de inversión, y que, como una fotografía, plasmó en ella las características de su conformación. Finalmente, el acercamiento cualitativo dotó de acción y detalle a este proceso hasta entonces abstracto, nutriendo la idea con un acercamiento concreto o tangible, lleno de vivencias y opiniones, pero que son parte de una sola realidad analizada y explorada que se ofrece en este estudio exploratorio.

Estimamos que este estudio ha echado luz a través de sus distintas ópticas, sobre esta realidad que corresponde a esta particular relación financiero-pública entre Rapa Nui y la Región de Valparaíso, a través de la anterior institucionalidad del Gobierno Regional.

Considerando el público al que va orientada esta investigación, no podemos sino cerrar este trabajo formulando algunas observaciones que acá calificamos de conclusiones y que se traducen en comentarios acerca de los desafíos futuros que surgen de la comprensión del fenómeno explorado y que, esperamos, puedan ser base para nuevas investigaciones o estudios.

## El sentido de la descentralización de la inversión regional

El análisis en torno a la distribución regional de la inversión pública en Chile y las disparidades territoriales que se presentan, han sido foco de diversos estudios y, si bien nuestra investigación no orientaba sus objetivos en esa dirección, permitió de todas formas comprender el fenómeno y las diferencias existentes en la asignación de recursos, con mayor concentración en algunas zonas particulares del territorio chileno. Esto, sumado a los aportes de las entrevistas realizadas dan cuenta de una necesidad de hacer más concreto el proceso de descentralización, cobrando sentido dejar registro de ello.

Desde lo general a lo particular, los datos nos muestran una inversión cargada a lo sectorial, que como se mencionó en el cuerpo del estudio, si bien responde a iniciativas a desarrollar en el territorio, son los propios ministerios quienes intervienen, lo que resulta en algunas oportunidades desconectado de las prioridades regionales. En este sentido, percibimos más bien una descentralización política, más que una atención por el desarrollo territorial propiamente tal. Esto se entrecruza con la construcción de una Estrategia Regional de Desarrollo que, desde esta misma descentralización, pero ahora en materia de administración y gestión, se espera considere una mayor conexión con las necesidades y las prioridades que se presentan en donde los planes de desarrollo comunal estén en sintonía con esa construcción de estrategia. En este sentido, es una necesidad constante el que se reconozca esta dimensión de heterogeneidad que tiene el territorio de Rapa Nui, en donde observamos podría darse mayor participación a la organización local ante los organismos gubernamentales no solo en la distribución de recursos sino en la organización y gestión de éstos.

En lo particular, si bien el gasto del FNDR a través de los años de estudios de esta investigación, evidencia ser uno de los pilares de la inversión regional de Valparaíso, respecto de Rapa Nui se tiene que considerar que la asignación de recursos por sí misma no se convierte en una acción que propende a la descentralización, ni la equidad social y territorial, ya que las rígidas estructuras presupuestarias permiten financiar determinados ítems no siendo necesariamente para este territorio un aporte al desarrollo insular, el cual, situado en la Región, cobra especial relevancia por su posición océano política estratégica en el Pacífico Sur, además de ser declarada como Patrimonio Cultural de la Humanidad.

En resumen, descentralización de recursos dirigida a las reales necesidades, con reconocimiento de diferencias intrarregionales, una estrategia regional que reconozca las diferencias de este territorio y los costos de vivir en él, y finalmente un mejoramiento de la gestión del territorio dándole preponderancia a la integración y que esta sea bidireccional.

## El caso insular y la rigidez del sistema de evaluación de proyectos

Algunos de los problemas más recurrentes que afrontan los proyectos es que no siempre cumplen con los objetivos planteados, o exceden los costos proyectados, o simplemente, no alcanzan a desarrollarse en los plazos establecidos. Si bien esto tiene cierta recurrencia, los efectos futuros, en general, terminan siendo menores. Sin embargo, de acuerdo al propósito que deben cumplir las iniciativas de inversión, lo más preocupante es o no lograr dar solución al problema o no producir los efectos deseados, considerando que, en cualquiera de las dos situaciones, se genera un uso ineficaz de los recursos que, siendo públicos, tienen como fin último el desarrollo regional. Por lo tanto, es de vital importancia “hacer bien” un proyecto.

El estudio identificó que las iniciativas elaboradas por el municipio de Rapa Nui presentan problemas principalmente en tres áreas: Formulación de iniciativas acordes a las problemáticas, Falta de Capacidad Técnica para elaboración de términos de referencia y Escasez de Proponentes/Ejecutores de las iniciativas. De las entrevistas se evidenció que si bien la formulación de iniciativas al FNDR se realiza, existen ciertas debilidades en la detección del problema o diseño, y por lo tanto, no tienen una adecuada evaluación social ni selección de alternativas de solución, lo que termina con una cantidad no menor de observaciones técnicas (OT). Por otro lado, está la falta de capacidad técnica para el desarrollo de bases de licitación, un elemento crucial para la buena ejecución del gasto, ya que como se pudo ver en el análisis, existen proyectos que son de arrastre por más de un periodo pero no presentan ejecución debido a inconvenientes técnicos de habilitación en la Isla; y, por último, ligada a la anterior, está la escasez de proponentes a las licitaciones, lo que tiene como consecuencia un alto riesgo en términos de costos debido al aislamiento geográfico respecto del resto del territorio continental, dificultando el traslado de materiales; sumemos además, los eventos climáticos o la paralización de obras por hallazgos de zonas sagradas y de valor cultural y geográfico.

En consecuencia, creemos necesario desarrollar un sistema basado en la flexibilidad de variables y que permita enfrentar las desigualdades identificadas mediante algún mecanismo de equiparación, porque aun cuando existe la colaboración en el diseño de iniciativas por parte del GORE, permanece esa necesidad real de considerar las particularidades que ningún otro territorio en el continente presenta.

Asimismo, consideramos fundamental que las necesidades de la sociedad tengan un mayor nivel de coherencia con los lineamientos de la ERD, en donde ambas converjan al desarrollo regional.

Adicionalmente, se hace necesario considerar en estos mecanismos aspectos técnicos identificados en el estudio, como el acceso a tecnologías de información que, si bien en los últimos años han mejorado bastante, siguen siendo una dificultad que ralentiza los procesos de desarrollo territorial.

## La glosa insular como práctica de financiamiento reservado

Uno de los elementos que nos parece más interesante dentro de lo que se ha encontrado en la investigación es la llamada “glosa insular”, que como una verdadera modalidad de funcionamiento de parte del FNDR, permite en la especie reservar financiamiento a algunos proyectos que se originan en la Isla.

Si bien este mecanismo no tiene su base en un cuerpo distinto a la ley de presupuesto, puesto que las glosas son partes integrantes de dicha norma, lo interesante es poner en relieve esta práctica y mirarla como una forma de concreción de la participación por la vía presupuestaria.

Ciertamente, la discusión completa de esta glosa y su generación escapa a los límites de este estudio, el cual llega hasta revelar su existencia y funcionamiento, no obstante, cabe destacar el hecho que ha surgido como un mecanismo que, en la práctica, permite habilitar un espacio de participación presupuestaria que contrarresta -en parte- lo particular de la realidad insular para articular proyectos que sean tanto formal y técnicamente admisibles.

Por otra parte, una glosa presupuestaria no es necesariamente la solución definitiva de política pública en esta materia. Se debe considerar la inestabilidad de su conformación (sujeta a los debates anuales presupuestarios) y a la vez, que la mayoría de los proyectos que se desarrollan en Rapa Nui, por su condición insular, demoran en su ejecución más de un ciclo anual presupuestario, como fue comprobado en esta investigación.

Podemos observar también -tal como fue indicado desde el estudio cualitativo- que al ser un monto específico existe cierta rigidez en cuanto a los proyectos que se pueden financiar con este instrumento, de modo que inversiones más grandes entran a competir con las demás comunas de la Región. Esto implica una desventaja estructural para la isla por las condiciones expuestas en este estudio.

Es también importante profundizar sobre el detalle reglamentario con la que esta glosa se establece. Desde la óptica del investigador, los montos no están plenamente determinados, lo que complejiza la tarea de hacer seguimiento a las proporciones asignadas a Rapa Nui y Juan Fernández, lo que por otra parte, sí da flexibilidad a las instancias regionales de decisión para su determinación.

En el desafío que presupone la reorganización financiera que conlleva la instalación de la nueva institucionalidad regional (Gobierno Regional), hay una tarea importante en la revisión y reevaluación de este instrumento -entre otros- y su alcance.

## La ejecución de los proyectos y las dificultades insulares para su avance eficiente

Se pudo apreciar en este estudio que la condición insular requiere un examen pormenorizado que permita salvaguardar las evidentes dificultades para la ejecución eficiente de los proyectos adjudicados.

Desde la visión cualitativa, hay temas básicos que fueron expuestos y que merecen en el futuro una profundización en su diagnóstico para su eventual solución, a saber: la factibilidad de provisión de servicios de electricidad o internet, la restricción de oferentes que estén disponibles para trabajar en la Isla, como también otros aspectos que se entrelazan en lo cultural, como lo es el conocimiento de Rapa Nui y sus excepcionales elementos contextuales (geográfico y cultural). Todas estas temáticas inciden negativamente tanto para la proyección como para la implementación de proyectos, lo cual se refrenda en la irregularidad de los proyectos que se pudo constatar en el estudio anual de la inversión regional en la sección cuantitativa.

Nuestra legislación administrativa dispone que la eficiencia es un principio rector de la actuación administrativa, siendo en consecuencia un imperativo para cualquier acción que el Estado haya de tomar en pos de satisfacer las necesidades y obligaciones a los que se ve vinculado. Pero dicha eficiencia, creemos debe atender –como principio concretizado– a las condiciones donde se efectúa el actuar público. En otros términos, el actuar no será eficiente si es formalmente idéntico respecto de situaciones desiguales, que es lo que en la práctica pudo constatarse.

Es nuevamente un desafío a futuro que la investigación y la planificación que haga eco de estas especiales circunstancias permitan establecer la base de una eficiente inversión pública estatal y, como consecuencia, la mejor satisfacción de derechos y necesidades de la Isla.

# Bibliografía |

**Alonso, L. E. (1998).** La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa. Editorial Fundamentos. Recuperado el 2020.

**Arias, F. (2006).** El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica. Caracas: Episteme.

**Bermúdez Soto, J. (2014).** Derecho Administrativo General. Santiago: Thomson Reuters.

**Candia Silva, R. (2018).** Distribución territorial de recursos públicos: el caso de Ñuble. (U. d. Concepción, Ed.) Academia y Negocio, 3(2), 1-16. Obtenido de <https://revistas.udec.cl/>: <https://revistas.udec.cl/index.php/ran/article/view/2994>.

**Chen, H. (2006).** A Theory-Driven Evaluation Perspective on Mixed Methods Research. *Research in the Schools*, 13(1), 75-83.

**Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2014).** Manual Operativo Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Obtenido de <https://www.cultura.gob.cl/>: <https://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2013/06/manual-operativo-FNDR.pdf>

**Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. (2017).** Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile. Santiago: Dirección de Presupuestos (DIPRES) - Ministerio de Hacienda.

**García Arce, L. (2017).** Análisis del comportamiento de la inversión pública sectorial y regional de Chile en los períodos presidenciales entre 2006-2015. (Tesis de Licenciatura). Universidad de Valparaíso, Valparaíso.

**García Lecaros, B. (1985).** El Fondo Nacional de Desarrollo Regional: un análisis descriptivo. *EURE* N°34-35, 104.

**Garrido Vergara, L. (2011).** Descentralización y Desarrollo Regional en Chile: cuatro problemas 'de base'. *Buen Gobierno*, enero-junio(10), 97-115. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660518004.pdf>

**Gobierno Regional de Tarapacá. (19 de Agosto de 2013).** Manual y Flujograma del Subproceso de Preinversión. Res. Ex. 616/2013 del Gobierno Regional Tarapacá. Iquique, Región de Tarapacá, Chile. Obtenido de <http://www.goretarapaca.gov.cl/transparencia2015/resoluciones/2013/RESOLUCIONEXENTA0000616.pdf>

**Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. (11 de 01 de 2022).** ¿Qué proyectos se pueden postular? Obtenido de <https://www.gobiernosantiago.cl/que-proyectos-se-pueden-postular/>

**Gobierno Regional Región de Valparaíso. (2014).** Estrategia Regional de Desarrollo Valparaíso 2014-2020. Valparaíso: División de Planificación y Desarrollo, GORE Valparaíso. Obtenido de <http://www.gorevalparaiso.cl/estrategia.php>

**Hernández Araya, R. A. (2020).** Discrecionalidad en el Gasto de Municipios y Gobiernos Regionales. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: [https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle\\_documento.html?id=76231](https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=76231)

**Hernández Olmedo, L. (1996).** Convenios Administrativos de Transferencia de Competencias a los Gobiernos Regionales. Antecedentes Jurídicos y Modalidades de Ejecución. (U. A. Chile, Ed.) Revista de Derecho, 7, 53-74. Obtenido de <http://revistas.uach.cl/html/revider/v7/body/art03.htm>

**Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010).** Metodología de la Investigación. México D.F.: McGraw-Hill.

**Katayama Omura, R. (2014).** Introducción a la Investigación Cualitativa: Fundamentos, métodos, estrategias y técnicas. Lima, Perú. Recuperado el 2020.

**Katayama, R. (2014).** Introducción a la Investigación Cualitativa: Fundamentos, métodos, estrategias y técnicas. Fondo Editorial de la UIGV, Lima, Perú.

**López Estrada, R., & Deslauriers, J.-P. (2011).** La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social. Margen, 1-19.

**Ministerio de Desarrollo Social – Ministerio de Hacienda. (Mayo de 2020).** Normas, Instrucciones y Procedimientos para el Proceso de Inversión Pública (NIP). Santiago. Obtenido de <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/normas-instrucciones-y-procedimientos-inversion-publica-2020?wpdmdl=3913>

**Ministerio de Desarrollo Social. Sistema Nacional de Inversiones. (2019).** Serie de Inversión Pública Regionalizada. Obtenido de <http://sni.gob.cl/serie-de-inversion-publica-regionalizada>

**Ministerio de Hacienda. (s.f.). Gasto Público (glosario).** Obtenido de [old.hacienda.cl](http://old.hacienda.cl): <https://old.hacienda.cl/glosario/gasto-publico.html>

**Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (1995).** <http://www.subdere.gov.cl/>. Obtenido de [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-66302\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-66302_recurso_1.pdf)

**Muñoz Muñoz, J. I. (2014).** Distribución comunal de la inversión de decisión regional: El caso del FNDR en Chile 1997-2012. (Tesis de Magister). Universidad de Chile, Santiago. Obtenido de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/117008>

**Paganelli, J. d. (2019).** El presupuesto como ejercicio de representación política. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 613-618.

**Pallavicini Magnère, J. (2015).** *Derecho Público Financiero*. Santiago: Thomson Reuters.

**Pantoja Bauzá, R. (1998).** *La organización administrativa del Estado*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

**Puente Martínez, K. (2017).** *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*. Ciudad de México: Ediciones La Biblioteca.

**Seremi de Desarrollo Social y Familia R.M. (2020).** *Región Metropolitana de Santiago. Fondo Regional de Desarrollo Regional 2015-2019*. Santiago: Seremi de Desarrollo Social y Familia R.M. Área de Estudios e Investigaciones. Obtenido de [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/DOCUMENTO\\_FNDR\\_RMS\\_2015-2019.pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/DOCUMENTO_FNDR_RMS_2015-2019.pdf)

**Sistema Nacional de Inversiones. (2020).** Recuperado el 2020, de [www.sni.cl](http://sni.gob.cl): <http://sni.gob.cl/storage/docs/NIP%202020.pdf>

**Soto Kloss, E. (2012).** Derecho Administrativo. Temas Fundamentales. Santiago: Legal Publishing Chile.

**Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2020).** Características del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Recuperado el 2020, de <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/caracter%C3%ADsticas-del-fondo-nacional-de-desarrollo-regional-fndr>

**Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (s.f.).** Qué es Chileindica. Obtenido de [http://www.chileindica.cl/que\\_es\\_chileindica.php](http://www.chileindica.cl/que_es_chileindica.php)

**Tobar, M. (2015).** La función planificadora del Gobierno Regional. Aspectos Básicos. Revista de derecho público, 393. Obtenido de <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/37774/39419>

**Urbina Sepúlveda, A. E. (2012).** Análisis de la eficiencia en el uso de los recursos regionales de rápida ejecución. El caso de los recursos FRIL en el Gobierno Regional de Valparaíso. (Tesis de Magíster). Universidad de Chile, Santiago de Chile.

**Vasilachis de Gialdino, I. (2006).** Estrategias de investigación cualitativas (Vol. 1). Barcelona, España: Editorial Gedisa.

**Villaroel Cáceres, Á. (2012).** El protocolo de acuerdos de la ley de presupuestos del sector público. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 617-657.







