



**UNIVERSIDAD DE CHILE.
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS.
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL.**

**ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS REGIONALES DE
RAPIDA EJECUCIÓN. EL CASO DE LOS RECURSOS FRIL EN EL GOBIERNO
REGIONAL DE VALPARAÍSO.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS.**

ARMANDO ENRIQUE URBINA SEPÚLVEDA.

**PROFESOR GUÍA:
LUIS ZAVIEZO SCHWARTZMAN**

MIEMBROS DE LA COMISIÓN.

**EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA
MARCO A. ZAMORA BOMBAL**

**SANTIAGO DE CHILE.
JUNIO 2012.**

INDICE.

Resumen.	3
Summary	4
Capítulo I. Introducción.	5
I.1 Introducción	6
I.2 Antecedentes Generales	7
Capítulo II. Planteamiento del Problema	11
II.1 Planteamiento del Problema	12
II.2 Objetivo	12
II.3 Hipótesis	12
Capítulo III. Marco Metodológico	13
III.1 Marco Metodológico	14
III.2 Marco de Antecedentes	14
Capítulo IV. Análisis de la eficiencia en la Inversión	47
Capítulo V. Conclusiones y Propuestas	58
V.1 Conclusiones	59
V.2 Propuestas	62
Capítulo VI. Bibliografía	66
Capítulo VII. Anexos.	69

INDICE DE GRÁFICOS.

Gráfico N°1	23
Gráfico N°2	52
Gráfico N°3	52
Gráfico N°3	53

INDICE DE FIGURAS

Figura N°1	28
Figura N°2	30
Figura N°3	32
Figura N°4	37
Figura N°5	38

INDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1	46
Cuadro N° 2	47
Cuadro N° 3	50
Cuadro N° 4	51

RESUMEN.

La presente investigación aborda desde una perspectiva cuantitativa, la eficiencia con la cual se ha hecho uso de los recursos provenientes del FRIL (Fondo Regional de Iniciativa Local), en la Región de Valparaíso y la oportunidad con la que han ejecutado las obras correspondientes. El FRIL corresponde a un recurso contemplado en la Ley de Presupuestos y que está destinado a mantener o conservar infraestructura pública, las que se deben someter a los procedimientos establecidos en el oficio circular N° 33 del Ministerio de Hacienda.

Para ello se desarrolló un análisis de la información disponible en el Departamento de Inversiones del Gobierno Regional (GORE) de Valparaíso, identificando los tipos de proyectos priorizados por el Consejo Regional, sus montos y los tiempos de ejecución de ellos, determinando de esta manera la eficiencia con la cual los municipios hacen uso de esta fuente de financiamiento y la oportunidad con la que ponen a disposición de la comunidad los productos alcanzados con la ejecución de los proyectos. Se tomaron también opiniones expertas de funcionarios del Gobierno Regional, mismas que se incorporan en la investigación, sirviendo de guía para su desarrollo, de forma anónima.

La hipótesis analizada apunta a demostrar que la incorporación del Gobierno Regional de la Región de Valparaíso, en el proceso de revisión de proyectos, es la principal causa del retraso de la ejecución de proyectos de inversión pública en la Región de Valparaíso.

Se concluye no obstante que esta hipótesis resulta ser no del todo cierta. Si bien se determinó responsabilidad del GORE en el lento avance del gasto anual, el problema resultó ser mucho más complejo incluyendo actores y políticas públicas no esperadas al inicio de la investigación.

En este mismo sentido, las conclusiones y propuestas son amplias y abarcan una serie de elementos que pueden parecer muy extensos, disímiles e incluso dispersos. Sin embargo la propia naturaleza del problema lleva a ese resultado, siendo difícil centrar las conclusiones y propuestas en un tema central.

Las conclusiones centrales van en el sentido de que el problema de lentitud en la ejecución del gasto no es el único problema ni es únicamente responsabilidad del GORE, sino que existen otros involucrados, siendo uno de los más importantes los municipios. Estos seleccionan proyectos de bajo impacto y de rápida ejecución, lo que combinado con el interés principal del GORE en gastar los recursos han desviado el objetivo principal de la inversión pública, que es propender a la mejora de la calidad de vida de las personas, a un interés principal de aumentar el porcentaje del gasto, sin importar la calidad de la inversión, llegándose a utilizar los recursos en adquisiciones cuyos costos de operación y mantención no pueden ser sostenidos por los municipios llevándolos a un rápido deterioro.

Como propuestas principales se apunta a una generación de iniciativas menos influenciadas por la política partidista, alejándola del clientelismo y la captura política. Una forma es el apego a los planes de desarrollo, tanto regional como comunal, dado que en su elaboración, en especial de este último, participan múltiples actores, que generan una imagen-objetivo consensuada de la comuna. Al priorizar las inversiones de acuerdo a estos planes se separaría la decisión exclusiva del Alcalde de turno y sus Concejales, y la acercaría más al ideal de desarrollo visualizado por la sociedad en su conjunto.

SUMMARY.

The purpose of this research is to address, from a quantitative perspective, the financial efficiency implied when spending FRIL resources. (FRIL is the acronym for “Fondo Regional de Iniciativa Local”, Regional Fund for Local Initiatives). FRIL resources are established under the National Budget Law and are intended to maintain or preserve public infrastructure. Approved projects using FRIL resources are subject to procedures indicated at the Ministry of Finance’s 33th Act.

The context of this research will be the Valparaiso Region and to develop a timing analysis related with the execution of approved infrastructure’s projects. To perform this study, information needed was obtained at Valparaiso’s Regional Government Investment Department (GORE, Gobierno Regional).

Projects developed by Valparaiso’s Regional Council were identified, classified and analyzed based on budget and schedule criteria, which allowed screening how municipalities use FRIL’s financial resources and how long they take to make products available to communities. Expert judgment from GORE’s officials was also considered and opinions were incorporated (anonymously), providing guidance to this research.

The analyzed hypothesis presumes that the main cause of delay in the execution of projects at the Valparaiso’s Region is related with the incorporation of GORE as part of the process. However, this hypothesis proves to be not entirely true. While GORE has some responsibility in the velocity of the process (slow progress of annual budget spending); the problem turned out to be much more complex including diverse stakeholders and government policies not expected at the beginning of the investigation. There, conclusions and proposals resulted from this research are broad, covering a wide number of elements, which might be disparate and even scattered. The inherent nature of the problem studied leads to this result.

The main conclusion of the research is related to the identification of stakeholders that may cause slow project implementation and slow fund spending. Along with GORE, municipalities play a significant role, because they tend to select projects with low impact and rapid execution, which, combined with GORE interests, might result in projects not entirely aligned with the main objective of public investment (improving the quality of life of citizens), but focused on resource’s spending, no matter the quality of resulting projects. These sometimes means investing FRIL resources in projects with high operation and maintenance costs that cannot be sustained by municipalities, leading to rapid deterioration of infrastructure.

Main proposals of this study are focused on the generation of initiatives less influenced from patronage and political capture. A way to do so is through commitment with regional and community development plans, since planning generation involves multiple actors and stakeholder’s participation, creating a consensual target image of the commune. By prioritizing investments according to these plans, arbitrary decision of Mayor and Aldermen of the day will be mitigate, and resources will be used into projects with objectives closer to ideals of development conceived by society as a whole.

**CAPÍTULO I
INTRODUCCIÓN.**

I.1 INTRODUCCIÓN

El diseño de políticas públicas debe alcanzar como principal objetivo, atender prontamente las necesidades de la población, permitiendo lograr los niveles de igualdad en el acceso a la educación, a la salud, al trabajo, a la vivienda y a la justicia, entre otros aspectos.

Una política pública exitosa tiene la bondad de atender en forma certera las necesidades de la población, pero cuidando exitosamente la dimensión de eficiencia en la gestión a través de una adecuada toma de decisiones, entre otras materias en temas de inversión.

Chile tomó hace más de 20 años la decisión de descentralizar la gestión pública, creando los Gobiernos Regionales, depositando en ellos la responsabilidad de administrar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. La Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional define claramente cuáles son los objetivos que persigue el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y considera la forma incentivar a las regiones para que éstas consoliden eficiente y oportunamente la inversión.

Paralelamente a ello, se han dictado una serie de normas e instrucciones que regulan la presentación de las iniciativas de inversión que se postulan a financiamiento regional, las que obligan a las instituciones que postulan a esos recursos, a esperar el resultado de la evaluación técnica y económica de aquellas, para luego de su aprobación técnica, seguir el cumplimiento de una serie de etapas en el ciclo administrativo financiero de cada iniciativa de inversión. Este ciclo obligado que deben cumplir las iniciativas de inversión, hace de ellas un instrumento que por lo general no es oportuno para solucionar los problemas que afectan a la comunidad. Consciente de ello, la autoridad ha puesto a disposición de los municipios de la Región una fuente de financiamiento, que por la forma en que opera permite que los proyectos que a ella se presenten, tengan una aprobación más expedita y una ejecución más inmediata. Los recursos FRIL han sido concebidos como una alternativa regional que permite que los proyectos sean aprobados y priorizados en un periodo más breve desde el momento en que son presentados.

Es posible suponer entonces que en atención a que el ciclo al que se someten estos proyectos para su evaluación, es mucho más expedito que el que siguen los proyectos en el Sistema Nacional de Inversiones (SNI), ya que su priorización es inmediata, debieran concurrir dos hechos en beneficio de la inversión regional que se ejecuta en las comunas: que todas las comunas de la Región presenten un amplio abanico de proyectos y que la ejecución de éstos sea inmediata al momento en que los proyectos son priorizados por el Consejo Regional.

El presente estudio analiza este nuevo escenario en la Región, evalúa la eficiencia y oportunidad con la cual se presentan proyectos al FRIL y la prontitud con la cual los mismos proyectos son ejecutados luego de su priorización. Para ello se analizarán las estadísticas de los últimos años, existentes en el Gobierno Regional de Valparaíso. Así mismo se toma en consideración la opinión y experiencia de profesionales del mismo servicio, las cuales son utilizadas como guía en el estudio pero no incorporadas como entrevistas formales, ante la petición expresa de los mismos de no ser citados.

En el Capítulo I se plantea el problema que motiva la investigación. El Capítulo II plantea el objetivo general y el específico que se han propuesto como guías del estudio propuesto. En el Capítulo III, se hace una descripción del tipo de metodología que se ha seguido en el desarrollo de la investigación, en la que por la naturaleza de la información disponible, se ha optado por una investigación de carácter cuantitativo y longitudinal. En el capítulo IV, se hace una amplia descripción de lo que es el sistema nacional de inversiones en el sector público de nuestro país y de los requisitos que deben cumplir las iniciativas de inversión que postulan sea al FNDR o al FRIL. El Capítulo V se destina a un análisis de la eficiencia en la postulación y ejecución de los proyectos que postulan al FRIL, planteándose conclusiones y sugerencias. La bibliografía consultada se expone en el Capítulo VI y los anexos, en los que se presenta la información analizada, en el Capítulo VII.

I.2 ANTECEDENTES GENERALES.

Conforme lo señala la Ley de Gobiernos Regionales¹, el Gobierno Regional de Valparaíso, tiene como misión generar las condiciones necesarias que permitan alcanzar el desarrollo socio-cultural y económico productivo de la Región, según sean las necesidades y requerimientos de sus habitantes, asegurando la igualdad de oportunidades y respetando la sustentabilidad ambiental.

La principal herramienta con las que se cuenta para estos efectos, es la administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), de la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y de la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR). Las dos primeras fuentes de financiamiento son asignadas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y la restante por los distintos Ministerios. Es el FNDR la principal fuente de financiamiento, con la cual se financia gran porcentaje de los proyectos que se postulan en cada uno de los sectores.

El acceso a mejores niveles de calidad de vida de la población regional, a través de la ejecución de lo que se conoce como Iniciativas de Inversión (IDI²), depende de la cantidad de recursos que se pongan a disposición de la autoridad regional para el financiamiento de proyectos, del real impacto de estos proyectos y de la oportunidad con la que se aprueban estos recursos. Lo anterior hace suponer una gestión del Estado en que se ponga en práctica una adecuada racionalización en el uso de los recursos y una adecuada eficiencia en la forma en la que se decide la inversión y en la forma en la que ésta se concreta. Con ello, además, es necesario que conjuntamente

¹ Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

² La normativa vigente diferencia tres tipos de iniciativas de inversión: Proyectos, Programas y Estudios Básicos, las que se diferencian entre sí por el tipo de producto al que llegan.

con contar con un Estado que proporcione adecuadas y oportunas formas de financiamiento, existan instituciones peticionarias de recursos con capacidad de identificar iniciativas de inversión que realmente generen impactos sobre la población objetivo para la cual han sido aquellas definidas.

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) contempla en la actualidad la posibilidad de que la presentación de iniciativas de inversión pueda ser un proceso continuo y permanente a lo largo de todo el año calendario, de manera que se pueda contar de esta manera, con carteras de proyectos que se encuentren en condiciones de solicitar financiamiento, esto como una forma de contribuir a solucionar en forma más oportuna los problemas de la comunidad. Esto, sumado a la posibilidad de presentar iniciativas de inversión conocidas como de “rápida ejecución”, ha centrado en el Gobierno Regional de Valparaíso, y en general en todos los Gobierno Regionales, la responsabilidad de evaluar un elevado número de iniciativas de inversión, debiendo pronunciarse respecto de la conveniencia de efectuar éstas, tanto para la población objetivo para la cual éstas han sido formuladas, como para coadyuvar al desarrollo regional, objetivo principal de la creación del FNDR.

El proceso de inversión pública en Chile está sujeto a los términos contenidos en el Sistema Nacional de Inversiones, en el cual se encuentran los principios, metodologías, normas, instrucciones y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de las iniciativas de inversión que se requiera ejecutar en el sector público. Dentro de los actores destacan CORFO hacia fines de los 50, ODEPLAN desde su creación el año 1968 y posteriormente MIDEPLAN a partir de los 90. El objetivo del proceso de inversión pública, es disponer de elementos que permitan una adecuada toma de decisiones al momento de la asignación de recursos, asignado éstos a las iniciativas de inversión con mayor rentabilidad y con ello aumentando el bienestar general de la sociedad. El Sistema Nacional de Inversiones permite, de esta manera, transformar ideas generadas a nivel local, en iniciativas de inversión y enfocar su atención en las iniciativas que aseguren un beneficio social. (Mideplan, 2012).

A partir del año 2007, con el Oficio Circular N° 36, de junio de ese año, el Ministerio de Hacienda dispuso que, luego de haberse realizado una revisión a la normativa y a los procedimientos aplicables a la inversión pública, era necesario precisar qué iniciativas de inversión debían ser incorporadas al SNI y cuáles debían ser evaluadas directamente por los Gobierno Regionales. Luego, a partir del año 2008- con el respaldo de la Ley de Presupuestos de ese año- y con el propósito de agilizar la ejecución de proyectos de interés municipal y regional, que permitieran dar respuesta oportuna a las necesidades de la comunidad, se permite que los proyectos de hasta m\$ 50.000 que postulen al Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL), sean presentados en los mismos Gobiernos Regionales y sean éstos quienes los evalúen, determinando así la conveniencia de su financiamiento y ejecución. En este sentido, el Gobierno Regional de Valparaíso instruyó a los municipios de la Región, sobre los objetivos de este fondo, los tipos de proyectos a ser financiados y los periodos de postulación. De esta forma, los proyectos presentados en esta línea de financiamiento se orientan a las siguientes líneas:

1. **Servicios Básicos:** Línea de financiamiento tendiente a resolver problemas y mejorar la situación de la comunidad relacionada con su acceso a los servicios

básicos, para lo cual se financian proyectos de agua potable, alcantarillado, uniones domiciliarias, aguas lluvias menores, iluminación pública, etc.

2. **Vialidad Urbana:** Para atender la solución de problemas y mejorar la situación de la comunidad relacionada con la red vial inmediata a su entorno habitacional, a través del financiamiento de proyectos como muros de contención, pavimento de calles, construcción o reparación de pasajes y aceras. Construcción de pasarelas, puentes y sendas.
3. **Habilitación de Servicios Públicos.** Esta modalidad permite habilitar espacios públicos que sean de uso cotidiano de la población y que signifiquen una mejoría en su entorno urbano, para lo cual se financian proyectos como estaciones médico rurales y garitas camineras entre otras iniciativas afines.
4. **Equipamiento comunitario.** Se pretende habilitar espacios comunitarios que permiten el desarrollo de actividades de encuentro y sociabilidad a nivel local, financiándose la construcción o reparación de establecimientos educacionales, sedes sociales, multicanchas, cubiertas de multicanchas, áreas verdes, juegos infantiles y centro de rehabilitación social.

Posteriormente, la circular 33 del año 2009, procedió a poner algunos énfasis en lo señalado por la circular 36, precisando las iniciativas que deberían ser presentadas a los Gobiernos Regionales.

A partir del año 2008, la Ley de Presupuestos dispuso que hasta el 2% de los recursos del FNDR, podrían ser destinados a financiar actividades culturales que efectúen las municipalidades o instituciones privadas sin fines de lucro. En la Ley de Presupuestos del año 2009, se dispuso que además del 2% del FNDR destinados a proyectos de Cultura, se destinara un 2% a financiar actividades deportivas efectuadas por municipios o instituciones privadas sin fines de lucro. Los proyectos generados productos de estas disposiciones, son presentados en los Gobiernos Regionales, quienes deben evaluarlos para determinar la conveniencia en su ejecución.

Puede advertirse entonces que a partir del año 2008, tanto el Gobierno Regional de Valparaíso, como los del resto del país, han debido asumir una nueva tarea que hasta entonces estaba centrada exclusivamente en las Secretarías Regionales de planificación dependientes de Mideplan³.

Es importante destacar lo señalado por Mideplan en las “Normas, instrucciones y procedimientos de inversión pública- NIP”, en términos de referirse a la admisibilidad de los proyectos, no ha constituido en sí una tarea de evaluación de proyectos para el Gobierno Regional de Valparaíso. Todas aquellas iniciativas de inversión que escapan

³ La ley 20530 publicada en el Diario Oficial del 13 de octubre del año 2011 crea el Ministerio de Desarrollo Social como Secretaría de Estado como encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materias de equidad y/o desarrollo social. No obstante ello, en el presente estudio se mantendrá la expresión MIDEPLAN para hacer referencia al Ministerio encargado de realizar la evaluación técnica económica de las iniciativas de inversión.

a los procedimientos determinados por la circular 36, la circular 33 y los proyectos FRIL⁴ y los que postulan al 2% de Cultura o 2% de Deportes, siguen siendo evaluados por Mideplán a través de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación.

Por lo ya señalado, se estima importante conocer la forma en la que los distintos municipios de la Región de Valparaíso, han hecho uso de las fuentes de financiamiento establecidas luego de haberse publicado las Circulares 36 y 33 y luego de haberse informado de la creación del FRIL, y cuáles son los sectores en los que se presenta una situación deficitaria al presentarse un menor número de proyectos o al comprobarse que los proyectos presentados, lo han sido por montos que no aseguran un impacto en su población objetivo.

Se plantea entonces la hipótesis que la incorporación del Gobierno Regional de la Región de Valparaíso, en el proceso de revisión de proyectos, es la principal causa del retraso de la ejecución de proyectos de inversión pública en la Región de Valparaíso.

⁴ FRIL: Fondo Regional de Iniciativa Local. Recursos considerados en la ley de presupuestos que se destinan a la ejecución de proyectos en el 50% de las comunas de la Región que hayan tenido una menor inversión per cápita.

CAPÍTULO II
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

II.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Es importante para asegurar el desarrollo de la Región, que la inversión regional responda al principio de eficiencia , que asegure que el SNI sea un proceso que transforme las ideas de inversión en IDIS rentables desde el punto de vista económico y social, consolidándose así en su dimensión económica, en su dimensión ética al transparentar el proceso de inversión pública y en su dimensión política al permitir la articulación de la Estrategia de Desarrollo Regional, con el Plan de Desarrollo Regional y las Políticas de Gobierno.

Por otra parte, resulta necesario señalar que en la medida que se haga uso en forma adecuada de los recursos regionales, se estará contribuyendo eficientemente al desarrollo de la Región, objetivo que se logra cuando se financian proyectos que logran impactos también regionales o provinciales y que no transforman al FNDR en una fuente de financiamiento que ofrece la posibilidad de aportar recursos a proyectos que por su monto, deberían ser financiados por los propios municipios.

El presente estudio pretende entonces analizar la forma en la que los distintos municipios de la Región hacen uso de las fuentes de financiamiento que se han generado, estableciéndose como centro de interés los recursos FRIL, toda vez que en esta fuente se considera solamente la ejecución de obras, a distinción de las iniciativas presentadas en el ámbito de las circulares 33 y 36, las que permiten, además, la adquisición de equipamiento.

II.2. OBJETIVO.

II.2.1. Objetivo General.

Analizar los proyectos evaluados por el Gobierno Regional de Valparaíso y que postulan a financiamiento FRIL, con el propósito de identificar grado de cumplimiento en el gasto anual y sectores que registran una baja participación en el proceso de postulación de iniciativas de inversión, a fin de generar instancias de coordinación que permitan una mayor equidad en distribución territorial y sectorial de los recursos.

II.3. Hipótesis.

La incorporación del Gobierno Regional de la Región de Valparaíso, en el proceso de revisión de proyectos, es la principal causa del retraso de la ejecución de proyectos de inversión pública en la Región de Valparaíso.

CAPÍTULO III
MARCO METODOLOGICO

III.1. MARCO METODOLÓGICO.

Se desarrollará una investigación de tipo exploratoria, que busca llegar a conclusiones respecto a los proyectos que se han representado en la Región, desde el punto de vista de las comunas que presentan los proyectos y los sectores que se benefician con aquellos.

La información analizada proviene del Departamento de Inversiones del Gobierno Regional de Valparaíso, responsable de la evaluación de los proyectos y de desarrollar todas las gestiones administrativas financieras tendientes a lograr la materialización de las iniciativas de inversión. Por lo mismo se trata de información altamente confiable, actualizada, toda vez que la información disponible es la utilizada para informar a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) y a la Dirección de Presupuesto (Dipres) sobre los avances físicos y financieros.

Se obtuvo información estadística para los años 2008, 2009 y 2010, en cada una de las cuales se encuentra disponible la relación de todos los proyectos priorizados por el Consejo Regional, señalándose el número de acuerdo y su fecha.

No se analizó la función evaluadora que se centra en los proyectos de cultura y deportes, por tratarse éstos en su mayoría, de eventos de corta duración, que benefician a pequeñas organizaciones, fondos que operan como una subvención de esas actividades.

Este análisis se desarrolla a nivel de Estudio de Caso, enfocado en la Región de Valparaíso y su Gobierno Regional, siendo representativo solo de esta Región, pudiendo variar la realidad en otras regiones del país.

III.2. MARCO DE ANTECEDENTES.

III.2.1. Antecedentes generales.

La Región de Valparaíso.

Los Gobiernos Regionales han asumido un papel determinante en el proceso de descentralización de la función pública a partir de la promulgación de la Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que los crea y señala su estructura interna. A partir de esta instancia, las regiones inician un proceso a través del cual cuentan con autonomía para definir sus estrategias y decidir sobre recursos puestos a su disposición por el Gobierno Central.

En el presente capítulo se señala como la Región de Valparaíso en particular, ha asumido el proceso de regionalización y en función de ello cuáles han sido los desafíos que se ha planteado para alcanzar un desarrollo sostenido y sustentable.

Corresponde a los Gobiernos Regionales atender en lo principal, dos tipos de demandas: aquellas que se registran atendiendo su dimensión política, que se refleja en las demandas sociales de su población, recogidas directamente por los Consejeros Regionales en su papel de representantes provinciales y aquellas que se registran desde el punto de vista geográfico, como son aquellas inversiones que se deben abordar producto de necesidades regionales: vías estructurantes y embalse, entre otras. (Ley 19.175).

Regionalización; desde sus inicios a los Gobiernos Regionales.

La regionalización aparece como una división geográfica destinada a facilitar el proceso de organizar y planificar la gestión de los órganos administrativos que desarrollan actividades de servicio público. Manifestación de ello son la desconcentración y descentralización de los órganos administrativos.

El proceso descentralizador chileno parece dirigido desde sus inicios y en lo fundamental por imperativos de carácter técnico, más que por consideraciones de naturaleza sociológica, lo que permite conceptualizarlo como un proceso de regionalización.

La Constitución de 1925 contemplaba normas tendientes a una paulatina descentralización de los órganos administrativos, estableciendo las asambleas provinciales, órganos territorialmente descentralizados que, junto al intendente, serían las encargadas de la administración superior de cada una de las provincias. La Constitución Política de la República encomendó a una ley orgánica la regulación de la organización y de las atribuciones de dichas asambleas, pero ni esa ley, ni las demás que debían materializar el mandato constitucional descentralizador, llegaron a dictarse.

Los inicios de la descentralización del país, los encontramos a partir de la década de los años cincuenta oportunidad en la que se retoman algunos proyectos gubernamentales descentralizadores relativos a la elaboración e implementación de políticas de desarrollo de las distintas zonas del país, especialmente de aquellas con más bajos índices de desarrollo social y económico. Es así como se crean la Corporación de Magallanes, corporaciones de desarrollo de algunas provincias, regímenes especiales y otras herramientas de desarrollo. A todo ello se sumó la desconcentración de órganos centrales de crédito, fomento y planificación, y la creación, en 1967, de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), a la cual se encomendó la realización de los estudios globales, más sistemáticos y de mayor nivel técnico tendientes a proyectar el desarrollo del país sobre la base de una división regional. ODEPLAN también se descentraliza y da paso a las ORPLAN (Oficina Regional de Planificación).

Proceso de descentralización en el tiempo.

Los cambios más significativos en el proceso de regionalización se producen después del término de la vigencia plena de la Constitución de 1925. Así, en diciembre de 1973 se dicta el DL. 212, que crea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), encargada de efectuar los estudios necesarios para la elaboración de los instrumentos destinados a lograr una adecuada regionalización. Esta comisión realizó su labor durante aproximadamente cuatro años, y fruto de ella fue la proposición de un conjunto de cuerpos legales que contenían los principales lineamientos de la futura institucionalidad regional, basados en algún grado en los trabajos desarrollados anteriormente por ODEPLAN y en la experiencia comparada. El informe sirvió de base a la dictación de una serie de leyes⁵, las que dieron forma al proceso de regionalización emprendido por el gobierno militar.

Producto de estos intentos descentralizadores, el territorio de la República se dividió en regiones y éstas en provincias, a cargo de un gobernador regional y de un gobernador provincial, respectivamente; en cambio, para efectos de la *administración local*, las provincias fueron divididas en comunas, a cargo de una Municipalidad.

De las todas las fuentes legales relacionadas con el proceso de regionalización, la que más ha influido con el actual proceso de regionalización –como forma de descentralización- es el DL. 575. Este decreto ley establece que al frente de cada Región habrá un intendente regional, encargado de su gobierno y administración superior, y agente natural, inmediato y de la exclusiva confianza del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. El intendente deberá formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos de la Administración civil del Estado y promover la acción del sector privado en pos de tal desarrollo. Del mismo modo, definido como un "órgano del intendente regional", aparecía el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), de carácter colegiado e integrado por los gobernadores provinciales y representantes de las principales actividades, organismos e instituciones públicas y privadas del territorio. A este órgano, que estaba sujeto a la jurisdicción del intendente, quien además lo presidía, le correspondía participar en el estudio y aprobación de las políticas y planes de desarrollo y presupuestos regionales, de acuerdo a la ley, la cual, a su vez, debía establecer las normas generales sobre su organización y funcionamiento, pudiendo inclusive conferirle atribuciones decisorias de su exclusivo ejercicio. Las funciones que ejercía el COREDE hoy son asumidas por el CONSEJO REGIONAL, ente formado por el Intendente Regional que los preside y por los Consejeros Regionales elegidos a través del procedimiento establecidos en la ley 19175 Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional.

El Consejo Regional.

⁵ Decreto Ley N° 573, de 8 de julio de 1974, sobre Estatuto del Gobierno y Administración Regional; Decreto Ley N° 575, de 10 de julio de 1974, sobre Regionalización del país, Decreto Ley N° 937, de 19 de marzo de 1975, sobre Desconcentración y Sistema de Planificación Regional; Decreto Ley N° 1.263, de 21 de noviembre de 1975, sobre Sistema de Administración Financiera; y Decreto Ley N° 1.551, de 13 de septiembre de 1976, Acta Constitucional N° 2 sobre Bases Esenciales de la Institucionalidad Chilena.

Por su parte el Consejo Regional está constituido por los Consejeros Regionales, quienes representan a cada una de las provincias que integran las respectivas regiones⁶. Corresponde a un cuerpo colegiado cuyos miembros duran en sus cargos cuatro años y son elegidos por los concejales de cada una de las comunas que integran la provincia que representan⁷. El Consejo Regional en la Región de Valparaíso cuenta con 28 integrantes siendo el más numeroso del país. Con la creación de la provincia del Marga Marga⁸, el número de Consejeros Regionales debiera aumentar en dos llegando a treinta.

La ley asigna a los Consejos Regionales la tarea de hacer efectiva la participación de la comunidad regional, invistiéndolos de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, correspondiéndole además aprobar, modificar o sustituir el Plan de Desarrollo y el Proyecto de Presupuesto de la Región y sus modificaciones sobre la propuesta del Intendente y resolver también sobre la propuesta del Intendente la distribución del FNDR/ISAR y de los recursos propios obtenidos según el N° 20 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Ministerios en Regiones.

Paralelamente se fue generando la desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos, la que debía contemplar los procedimientos pertinentes para la debida coordinación, tanto entre esos órganos, como de cada uno de ellos respecto de las autoridades regionales. De esta forma, en julio del año 1990, se decide crear en cada una de las regiones del país, una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC)⁹, como parte integrante del sistema de planificación nacional y a cargo hasta el año 1993, de la asesoría al Intendente Regional en materias de inversión regional.

Debido a la radical innovación que el proceso de regionalización involucraba, los DL. N° 573 y 575 contemplaron su implementación gradual, y al efecto este último cuerpo legal señaló que existirían cinco regiones en que se aplicaría el nuevo régimen de Gobierno y Administración interior desde el 1° de agosto de 1974 (las regiones I, II, VIII, XI y XII, denominadas "regiones piloto"), mientras que en las restantes regiones la incorporación al nuevo régimen tendría lugar en forma gradual y como lo dispusiera el Supremo Gobierno.

Conforme a este impulso descentralizador, se procedió a dictar decretos leyes que establecieron la división del territorio de las regiones originales en provincias y el de éstas en comunas para efectos de la administración comunal. Importante es destacar la

⁶ La Región de Valparaíso cuenta en la actualidad con 28 Consejeros Regionales en función de sus ocho provincias. Con la creación de la provincia del Marga Marga, este número debiera aumentar.

⁷ Desde años se está analizando la necesidad de democratizar la elección de los Consejeros Regionales a través de su elección directa por la ciudadanía, decisión que se estaría materializando con el envío por parte del ejecutivo al poder legislativo, de un proyecto de ley sobre la materia.

⁸ instaurada oficialmente el 11 de marzo de 2010. Se formó tomando a las comunas de Quilpué, y Villa Alemana que pertenecían a la Provincia de Valparaíso, y las de Limache y Olmué, que pertenecían a la Provincia de Quillota. Su capital es la ciudad de Quilpué.

⁹ Decreto Ley 18899 del 19 de julio de 1990

dictación del DL. N° 2.339, de 2 de octubre de 1978, que otorgó denominación a las trece regiones en las que entonces se dividía el territorio nacional.

La Constitución Política de 1980, establece que el gobierno y la administración superior de cada Región residen en un intendente, concebido éste como un agente natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción y funcionario de su exclusiva confianza. Del mismo modo, se mantuvo el consejo regional de desarrollo (COREDE) como un órgano asesor del intendente destinado a contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la Región. Lo presidía el intendente y estaba integrado por los gobernadores provinciales respectivos y por representantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros con asiento en la Región y de los principales organismos públicos y privados –con representación mayoritaria- que ejercieran actividades en su área territorial.

Los Gobiernos Regionales.

Con el propósito de profundizar y acelerar el proceso de descentralización, la Constitución Política fue reformada en el año 1991, estableciéndose el actual sistema de administración regional.

Según el Título Segundo de la Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, la administración superior de cada Región del país, estará radicada en un gobierno regional, el que tiene como objetivo alcanzar el desarrollo social, cultural y económico de cada Región. Establece la citada norma, que para el ejercicio de sus funciones, los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que la ley les otorga. Los Gobiernos Regionales deben observar como principio básico el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en los aspectos económico, social y cultural, debiendo inspirarse en los principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos públicos y en la prestación de servicios, obligándose a actuar como canales de participación ciudadana.

Resulta importante señalar- para los propósitos del presente estudio- que entre las funciones que se han asignado al Gobierno Regional se cuentan la de elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la Región, así como su proyecto de presupuesto, el que se deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Debe resolver¹⁰ la inversión de los recursos que puedan corresponder a la Región producto de la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional¹¹.

En cuanto a la conformación del Gobierno Regional, éste estará constituido por el Intendente Regional como órgano ejecutivo que le preside y por el Consejo Regional.

De las atribuciones que la ley otorga al Intendente, es importante señalar dos de ellas, las que se relacionan directamente con el proceso de inversión pública. La primera de

¹⁰ El término resolver debe ser entendido como decidir.

¹¹ Título II, Capítulo I, Ley 19175 Orgánica Constitucional Gobierno y Administración Regional.

éstas se refiere a la de someter al Consejo Regional (CORE) el proyecto de presupuesto del Gobierno Regional (GORE) según las orientaciones y límites de las Políticas Nacionales de Desarrollo, la Ley de Presupuestos y las normas sobre administración financiera del Estado. Relevancia adquiere la propuesta que el Intendente Regional debe hacer al Consejo Regional, respecto la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que corresponden a la Región, así como de las inversiones sectoriales de asignación regional y de los recursos propios que el Gobierno Regional pueda obtener producto de la aplicación del artículo 19 N° 20 de la Constitución Política de la República¹².

Para Alejandro Santibáñez (1999), tanto el presupuesto regional, como la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional son una muestra concreta de los intentos de descentralización¹³. La descentralización, como parte e indicador de la modernización del Estado, se ha llevado a la par con el proceso de modernización del capitalismo neoliberal, proceso que se inicia a partir de la intervención del Gobierno Militar en 1973, pudiéndose identificar tres etapas principales.

Una primera etapa, entre 1973 y la crisis de 1982 - 83, en la que luego de un momento de relativa indefinición, se adopta el camino propuesto en "El Ladrillo"¹⁴, donde se definen y establecen los lineamientos básicos del nuevo modelo (libre mercado, Estado subsidiario, apertura externa, desregulación laboral) y se configuran los principales arreglos que habrían de sustentar la nueva institucionalidad. Luego una segunda etapa que cubre los años que siguen a la crisis de 1982 - 83, en la que sin alterar los lineamientos medulares de la estrategia liberalizadora, se encaró con mayor pragmatismo el manejo de la política económica. Junto con ponerse en aplicación nuevas formas de regulación, algunas de las cuales se mantienen en aplicación modernizaciones de las empresas y de la seguridad social y nuevas formas de regulación laboral. Finalmente, una tercera etapa, todavía en curso, iniciada en 1990, y que, no obstante ha transcurrido bajo nuevas coordinadas políticas, no ha implicado modificaciones sustantivas a los lineamientos medulares establecidos en la primera etapa.

En el proceso descrito anteriormente, se encuentra inserta la política de descentralización, que se ha llevado a cabo por medio de varios instrumentos, entre los que tenemos la reforma administrativa y el proceso de regionalización, iniciado el año 1974, por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA).

¹² Se refiere a la posibilidad de que la autoridad regional grave con impuestos actividades o bienes con una clara identidad regional, destinando estos recursos al desarrollo de la misma Región.

¹³ Descentralización: (*adm.*) Situación en que el poder de decisión está disperso en los distintos niveles de la organización. En el ámbito de la Administración Pública, la descentralización implica la creación de un ente administrativo con las siguientes características: Diccionario de Administración Pública. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago 2002

1.) Personalidad jurídica de derecho público

2.) Funciones y competencias fijadas por ley

3.) Patrimonio propio

4.) Además, el ente descentralizado está sujeto sólo a controles de tutela preventivos o represivos de carácter legal y financiero.

¹⁴ "El Ladrillo", Bases de la Política Económica del Gobierno Militar de Chile. Centro de Estudios Públicos. Santiago 1992.

La reforma administrativa tenía como objetivo fundamental modernizar el Estado y adecuarlo a los principios económicos del modelo neoliberal. Una de sus propuestas estructurales abarcaba los aspectos organizativos y normativos, buscando readecuación de la estructura superior de la Administración: el reemplazo de las provincias por las regiones en la división político-administrativa del país; disminuir la participación del Estado en la actividad económica en forma parcializada a través del proceso de privatizaciones de las empresas estatales; la reforma al sistema de previsión social, que pasa a manos del sector privado, por medio de las Administradoras de Fondos de Pensiones. En definitiva, se cumple el principio del neoliberalismo de entregar a la sociedad civil el desarrollo de su propio porvenir, reduciendo el rol social del Estado; es decir, terminar con cualquier vestigio del anterior concepto de Estado de Bienestar Social.

El proceso de regionalización propuesto se sustenta principalmente en dos principios. El primero de ellos en cuanto las metas del desarrollo económico y social requieren de una mejor utilización del territorio y de sus recursos. El segundo principio se refiere a la excesiva concentración económica en algunas ciudades del país, especialmente en Santiago, hecho que alcanza niveles de magnitud que obligan a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas, los que obviamente tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidas en actividades productivas que permitieran un crecimiento económico más acelerado y regionalmente equilibrado.

En el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin comprendido entre los años 1990 y 1994, se realizaron reformas constitucionales orientadas principalmente a la creación de los Gobiernos Regionales y a la democratización de los municipios, creándose nuevos mecanismos para el financiamiento de las inversiones regionales y locales.

Como parte de la descentralización del Estado fue creada una estructura institucional de respaldo a la administración regional, derivada de la reforma regional de 1974. En ella figuran las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y las Direcciones Regionales o Provinciales de Servicios Públicos. Las SEREMIS, constituyen el modo en que los ministerios se desconcentran territorialmente. Están a cargo de un Secretario Regional Ministerial, que es nombrado por el Presidente. Debe colaborar con el Intendente, al cual se subordina en materias de elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos y proyectos de desarrollo de la Región, entre otras materias.

Los Gobiernos Regionales en la actualidad se financian casi totalmente con transferencias de diferentes reparticiones del gobierno central. No participan en los procesos de captación o recaudación de ingresos (impuestos, tributos y/o aranceles especiales), ni cuentan con la posibilidad de endeudarse con fuentes de financiamiento nacional o externas. Esto deja en evidencia la inexistencia de una autonomía financiera, y que el nivel regional responde más a una descentralización administrativa que fiscal¹⁵,

¹⁵ Descentralización Fiscal: La descentralización fiscal comprende el traspaso de atribuciones y recursos a los niveles subnacionales (regiones y comunas) para la gestión de sus ingresos y gastos. En términos de ingresos se consideran, entre otras atribuciones, la administración y recaudación de impuestos locales, la concesión de infraestructura, la fijación de impuestos locales, la fijación de sobretasas y el acceso al endeudamiento. En términos de gasto, se traspa a los niveles subnacionales las decisiones en el uso de

y en menor grado a una descentralización política, por el sistema de designación de sus autoridades.

Según Alfonso Llanca (2009), los ingresos regionales se pueden diferenciar entre aquellos decididos centralmente, de aquellos ingresos para inversión que requieren de la decisión de los Gobiernos Regionales para su asignación. Así, se distingue la llamada Inversión de Decisión Regional, conformada por los recursos de inversión que requieren ser aprobados por el Consejo Regional. Los mecanismos que actualmente son considerados de decisión regional corresponden al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y Regionales de Asignación Local (IRAL), los Convenios de Programación, y el Programa Chile-Barrio.

Regionalización y su estadio actual.

No obstante haber transitado por un lapso de más de 30 años en la senda de la descentralización, aún encontramos sin grandes esfuerzos, argumentos que nos permiten comentar el fracaso en que se ha debatido el país en su logro. Waissbluth y Leyton (La descentralización en Chile: Asignatura Pendiente 2006), señalan que si por “descentralización se entiende dar a los ciudadanos mayor injerencia o cercanía a las decisiones de inversión, el avance en este sentido ha sido muy escaso, más aún si se considera que las decisiones que se adoptan a nivel nacional en materia de gasto corriente en educación o salud pública, afectan directamente los presupuestos municipales, con lo cual muchos de ellos están en un estado de postración financiera casi terminal”. El proceso descentralizador chileno aparece atrapado en un círculo vicioso de múltiples aristas. Los Ministerios sectoriales y el Ministerio de Hacienda se resisten a transferir recursos y autonomías de decisión local a las regiones y municipios, aduciendo escasa capacidad de gestión.

Waissbluth y Arredondo (Descentralización en Chile. Una trayectoria posible. Centro de Estudios Públicos. 2011), se refieren a los obstáculos que Sergio Boisier señaló como estructurales y que dificultan el proceso de descentralización en Chile:

i) Artificialidad de la regionalización en el sentido de que la regionalización como una forma de descentralización no ha pasado de ser en buenos términos de una declaración de intenciones y no ha contado con la fuerza y empuje para lograr el desarrollo y crecimiento armónico de las regiones en un contexto de equidad e igualdad ii) Ausencia de identidades regionales. Las regiones se sienten mimetizadas con la Región metropolitana. No han tenido la capacidad de potenciar sus propias características distintivas en lo cultural y económico entre otros sectores. iii) Falta de legitimidad de los gobiernos regionales. La ley ha definido un sistema para la elección de los Consejeros Regionales que es atentatorio para cualquier sistema democrático. Su elección indirecta requiere de una revisión y de una pronta modificación, de modo que sean los habitantes de la Región los que elijan a los Consejeros Regionales como interlocutores válidos entre la ciudadanía y el Gobierno Regional. iv) Relativa precariedad de los recursos

los recursos de manera de ajustar la oferta de bienes y servicios públicos a la demanda local. (Diccionario de Administración Pública. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago 2002).

financieros. Los recursos puestos a disposición de las regiones representan una mínima parte de lo que se asigna para sí el Gobierno Central. v) Desarticulación y falta de coordinación del abanico de instrumentos específicos vi) Falta de actividad sustantiva de investigación en y para las regiones; y vii) Bajo nivel de conocimiento sobre los procesos de cambio en el territorio por parte de la tecnocracia regional.

En el mismo artículo los autores señalan con fuerza que “la principal pero menos esgrimida argumentación a favor de la descentralización, a nuestro juicio, es la menos visible: oportunidades pérdidas de desarrollo, y por consecuencia, de crecimiento económico, equidad, participación, desarrollo político y democracia”. La Región del Maule (30.000 km² y 1 millón de habitantes) tiene una superficie similar a la de Dinamarca (48.000 km² repartidos en 443 islas), clima y geografía más favorable, y sin embargo esta última tiene 5.4 millones de habitantes y rankea 5^o en el mundo en producto nominal *per capita*. Noruega y Aysén son ejemplos comparables, en clima y geografía. La “árida” Región de Coquimbo es mirada con envidia por los israelíes, que la consideran un vergel potencial.

Por contraste, Santiago está contrayendo arterioesclerosis urbana. En suma, nuestro tope al crecimiento está dado por el tope del despliegue regional de nuestro capital humano, nuestra calidad educativa y nuestra propia estupidez. Chile sólo podrá desarrollarse cuando logre generar un triángulo virtuoso entre educación, descentralización y diversificación productiva. El único y verdadero indicador de descentralización, en el largo plazo, será la reducción de la proporción total de habitantes de la Región Metropolitana, o más bien de Santiago, respecto al resto del país.

El presupuesto regional y el FNDR.

El presupuesto de los Gobiernos Regionales considera el programa de gastos y la inversión regional, incluidos el FNDR y el ISAR. Es presentado por el Intendente al CORE para su aprobación y luego enviado al Ministerio de Hacienda. En su diseño se deben observar las disposiciones contenidas en el DL 1263/75¹⁶, considerándose además una etapa de evaluación entre el nivel central y el regional. El CORE debe designar a un representante para que, en conjunto con el Intendente, participe en esta etapa.

Los gobiernos regionales, tanto en sus gastos de funcionamiento como los recursos para inversión regional, son financiados prácticamente en su totalidad por transferencias condicionadas realizadas desde el gobierno central. Estas transferencias son fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos. Los recursos transferidos para inversión a los gobiernos regionales conforman el Fondo Nacional de Desarrollo

¹⁶ Chile ha optado por regular la Administración Financiera del Estado a través de las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 1263 publicado en el Diario Oficial del 28 de noviembre de 1975. En él se define la Administración Financiera del Estado como un conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación al logro de los objetivos del Estado. Entre otros aspectos, este DL se refiere a la obligatoriedad de que todas las iniciativas de inversión que opten a financiamiento del Estado, cuenten con un análisis técnico económico.

Regional que fue creado el año 1979. Con estos recursos se financian proyectos priorizados por las autoridades regionales. En relación con lo anterior, la Subsecretaría de Desarrollo Regional en su Informe Final sobre la “Evolución y Análisis de la Inversión de Decisión Regional (IDR), 1990-2007”, definió la Inversión de Decisión Regional (IDR), como la acción de decidir la inversión pública a través de la proposición del Intendente y la aprobación del Consejo Regional respecto de recursos asociados a estudios, proyectos y programas a desarrollar en cada Región. Producto de ello surge el indicador de la IDR con el propósito de conocer cuál es el marco de mayores recursos atribuidos a la decisión autónoma de las regiones.

El Indicador de Inversión de Decisión Regional corresponde a la inversión de los Gobiernos Regionales más ISAR¹⁷ (INVERSIÓN SECTORIAL DE ASIGNACIÓN REGION), IRAL¹⁸ (INVERSIÓN REGIONAL DE ASIGNACIÓN LOCAL), los Convenios de Programación¹⁹, los Programas de Pavimentos Participativos del MINVU²⁰ y otros Proyectos y Programas.

Para el cálculo del índice IDR se multiplica por 100 la Inversión regionalizada y el resultado se divide por la Inversión Pública Nacional.

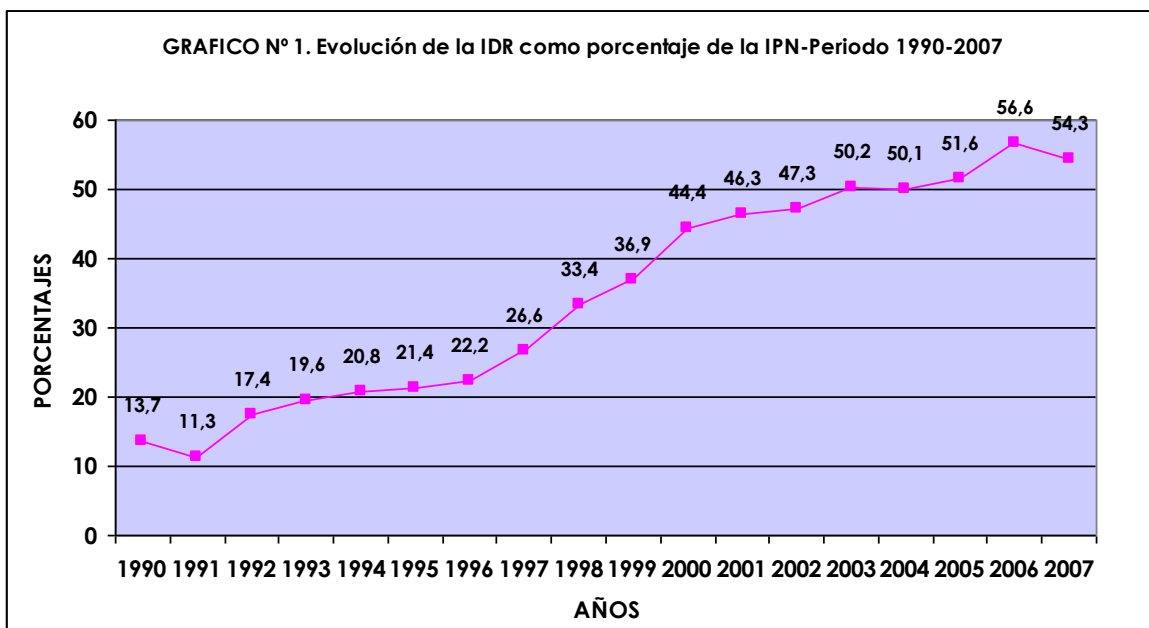
El análisis efectuado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para el periodo 1990 al 2007, presentado en el gráfico N° 1, permite concluir en que a partir del año 1990, el índice IDR ha mostrado un crecimiento constante, alcanzando su valor máximo el año 2006, año en el cual alcanzó el 56,6% de la inversión pública nacional.

¹⁷ ISAR. Aquella inversión que corresponde a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que siendo responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una Región específica y cuyos efectos económicos directos se concentran principalmente en ella.

¹⁸ Recursos a disposición de los Gobiernos Regionales, que determinan las comunas y marcos presupuestarios, habiendo definido los sectores relevantes para su inversión.

¹⁹ Los Convenios de Programación señalados en el artículo 81 de la Ley 19175 Orgánica Constitución sobre Gobierno y Administración Regional, se refieren a los acuerdos formales entre uno o más Gobiernos Regionales y uno o más Ministerios, relacionados con los proyectos de inversión que concuerdan realizar en un plazo determinado. Los convenios incorporan la identificación de los proyectos, las responsabilidades y obligaciones de las partes, metas a cumplir, procedimientos de evaluación y normas de revocabilidad.

²⁰ Programa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo cuyo objetivo es la pavimentación de calles y pasajes preferentemente de sectores habitacionales, con la participación activa de beneficiados y municipios.



F.I. Informe Final. “Evolución y Análisis de la inversión de decisión regional. (IDI), 1990-2007”. Subdere. 2008.

Anteproyecto Regional de Inversión.

La formulación del presupuesto regional considera la formulación del ARI, (ANTEPROYECTO REGIONAL DE INVERSIONES) que es el documento que contiene los acuerdos entre la Región y los sectores, que servirá de base para las propuestas que formulen en sus proyectos de presupuestos, tanto los Gobiernos Regionales como los ministerios. Así los Gobiernos Regionales pueden manifestar al nivel central las orientaciones que desean para las iniciativas de inversión, de manera de lograr complementariedad y sinergia en el uso de los recursos regionales y sectoriales. El ARI se formula en el segundo semestre de cada año considerando los objetivos estratégicos del Gobierno Regional respectivo y de los servicios públicos en la Región y en él se incorporan todas la iniciativas de inversión que se estiman importantes de ejecutar en la Región en el período presupuestario siguiente, independiente del marco presupuestario del que se pueda disponer como Región. (SUBDERE).

La Ley 19175 define al FNDR como un programa de desarrollo regional y compensación territorial destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos del desarrollo social, económico y cultural de la regional, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. La distribución del FNDR se hace en los siguientes términos: el 90 por ciento de los recursos es asignado a las regiones en la propia Ley de Presupuestos de acuerdo a criterios fijados por ley. El 10 por ciento restante se distribuye también en las regiones según la siguiente forma: un 5 por ciento para hacer frente a situaciones de emergencia y el 5 por ciento restante para estímulo a la eficiencia. Los coeficientes que fijan la distribución de los recursos del 90 por ciento del FNDR se actualizan cada tres años, mientras que los coeficientes de asignación del 10 por ciento restante se modifican cada año.

El FNDR opera como un fondo concursable al cual postulan proyectos de inversión mayoritariamente de los municipios y en un porcentaje menor de algunos ministerios, con los cuales se pueden combinar las fuentes de financiamiento para aumentar las posibilidades de concretar algún proyecto de interés regional. De hecho, a partir del año 1997 con la implementación de la Jornada Escolar Completa, los proyectos de infraestructura educacional, pudieron ser financiados con aportes del FNDR, del Ministerio de Educación a través de ASCCA²¹ y de aportes municipales.

El artículo 19 bis de la ley 1263 de 1975, señala que “Los estudios preinversionales y los proyectos de inversión deberán contar con el informe del organismo de planificación nacional o regional en su caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnica económica que analice su rentabilidad. Corresponderá al Ministerio de Hacienda impartir instrucciones y resolver al respecto. Para tales efectos, todos los proyectos de inversión en infraestructura financiados con recursos del gobierno central, ya sea con fondos sectoriales o concursables como el FNDR, deben ser ingresados al Sistema Nacional de Inversiones (SNI), con el propósito de ser evaluados desde una perspectiva social por el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN.

Orientaciones estratégicas para la inversión regional.

El Gobierno Regional de Valparaíso, luego de haber definido la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), ha propuesto el Plan Regional de Desarrollo (PRD), instrumento que busca focalizar, inducir y compatibilizar los lineamientos de la ERD con los objetivos del desarrollo regional transformándose en una carta de navegación única, que refleja los intereses globales de la Región y los intereses particulares de la ciudadanía en cada uno de los territorios que la conforman, reconociendo en todos ellos sus características especiales y aspiraciones.

La ERD²² ha definido como Misión del Gobierno Regional de Valparaíso, “propender al desarrollo regional, basado en un principio de equidad socioeconómica y geográfica, mejorando las condiciones de vida de la población regional y favoreciendo el desarrollo económico sustentable. Este desarrollo se fundamenta en potenciar las ventajas competitivas, articuladas con las ventajas comparativas regionales”. La Estrategia proyecta a la Región de Valparaíso como un polo de crecimiento económico a nivel país, a partir de la consolidación y proyección nacional e internacional, el impulso al emprendimiento y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y competitivas.

Considerando los lineamientos explicitados en la ERD, el PRD establece seis desafíos estratégicos²³ de los cuáles se debieran originar las iniciativas de inversión que logren impactos en el desarrollo regional:

i. Consolidar el Corredor Bioceánico.

²¹ Aporte suplementario costo capital adicional.

²² La ERD ha sido definida como un conjunto de propuestas representativas, cercana a los actores sociales y pertinentes al entorno geográfico, que tiene como objetivo modificar el funcionamiento y las tendencias del sistema regional con un especial énfasis en lo territorial y ambiental.

²³ Considerando la importancia que revisten estos seis desafíos estratégicos, en anexos se define en detalle cada uno de ellos.

- ii. Contribuir a la generación de un sistema de protección social en la Región.
- iii. Asegurar un desarrollo económico, competitivo y sustentable.
- iv. Impulsar la tecnología y la modernización.
- v. Desarrollar Barrios y ciudades de calidad.
- vi. Fortalecer la Institucionalidad Regional.

Los seis desafíos estratégicos se deben considerar como los elementos generadores de las principales iniciativas de inversión que sean sometidas a financiamiento regional, de manera de lograr un desarrollo regional equitativo, sostenido y compensado territorialmente. La pregunta que cabe formularse es si efectivamente las iniciativas de inversión que han logrado ejecutarse a partir de la dictación del oficio circular 36 del 14 de junio del 2007 y del oficio circular 33 del 13 de julio de 2009, y de lo señalado en la Ley de Presupuestos N° 20232²⁴ del año 2008 que genera los proyectos FRIL, han permitido generar la formulación de proyectos que contribuyan al desarrollo regional y a lo propuesto tanto en la ERD como en el PRD.

Al considerarse la forma en la que la Región ha definido sus instrumentos de planificación, llama la atención que no se haya intentado al menos incorporar al momento de la presentación de las iniciativas de inversión, la justificación de éstas, desde el punto de vista de los seis desafíos estratégicos.

III.2.2. El Sistema Nacional de Inversiones (SNI)

Con el propósito de llevar a cabo un proceso de inversión pública eficiente y ordenado, Mideplan ha diseñado los términos de referencia del Sistema Nacional de Inversiones (SNI)²⁵, el que para dicho organismo se define como aquel sistema que reúne todos los principios, metodologías, normas, instrucciones y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de los estudios básicos, los programas y proyectos de inversión, que postulan a fondos públicos, con el objeto de impulsar aquellos que sean más rentables para la sociedad y que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social de la nación, (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

²⁴ Ley de presupuestos N° 20232 del año 2008, en la Glosa 2 N° 25 Común para todos los programas 02 de los Gobiernos Regionales, señala que los recursos correspondientes inicialmente al ítem 33.03.125 correspondiente al Fondo de Iniciativa Local, debían destinarse a la ejecución de proyectos en el 50% de las comunas de Región con menor inversión per cápita, generándose así el Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL).

²⁵ El Sistema Nacional de Inversiones, está regulado por los siguientes cuerpos legales: Decreto Ley 1.263, de 1975: Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, Ley N° 18.989 y sus modificaciones, que crea el Ministerio de Planificación, Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido se aprobó por el DFL 1-19.175, de 2005 del Ministerio del Interior, Decreto N° 900, de 1996, del Ministerio de Obras Públicas, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP N° 164 de 1991, y sus modificaciones, sobre concesiones, Decreto Ley N° 1.350/1976, que crea CODELCO, DFL 153/1960, Orgánico de la Empresa Nacional de Minería, Decreto Supremo N° 132/2003, V. y U., Reglamento de la Ley 19.865, de Financiamiento Urbano Compartido (FUC).

Considera tres objetivos: El primero de ellos definidos en términos de apoyar la toma de decisiones en materias de inversión, considerando para ello que las Metodologías existentes en los distintos sectores para la formulación de los proyectos, consideran la identificación de alternativas en la solución de los problemas de la comunidad y la identificación de los beneficios y costos de cada una de ellas, de manera de obtener así un indicador de la rentabilidad de cada proyecto.

El segundo objetivo está referido a la necesidad de velar por una eficiente asignación de recursos, ello, por cuanto al disponerse de indicadores de rentabilidad en cada proyecto, se pueden establecer ordenamientos de la iniciativas de inversión en función de estos indicadores, de modo de otorgar a quien prioriza las iniciativas, la posibilidad de otorgar financiamiento a las iniciativas de mayor rentabilidad. El tercer objetivo se conjuga con los anteriores, por cuanto al priorizarse los proyectos de mayor rentabilidad social, se logran impactos directos en la población generando en ella incrementos en sus niveles de calidad de vida al solucionarse muchas veces, con las inversiones priorizadas, carencias en las necesidades básicas de la población.

La importancia del SNI radica en que es un conjunto de normas que al ser aplicadas permiten tener más y mejores iniciativas de inversión. Las metodologías existentes para la formulación de los proyectos, ponen su acento principalmente en la correcta definición del problema que genera el proyecto y en el análisis de las alternativas que pueden ser identificadas para su solución. Lo anterior permite señalar que el SNI permite transitar desde ideas de proyectos a la materialización de la inversión, identificar cuales proyectos deben recibir financiamiento considerando su rentabilidad social y cuales iniciativas deben ser descartadas por su rentabilidad social negativa. En este sentido, es importante señalar que una iniciativa de inversión obtiene RATE (Resultado análisis técnico económico) OT, cuando su evaluación social obtiene un indicador de rentabilidad negativa.

La asignación de recursos a través de la aplicación de normas consideradas en el Sistema Nacional de Inversiones, permite una asignación eficiente de aquellos, al atender un mayor número de necesidades considerando la siempre presente escasez de recursos y pone un acento de legitimidad a la acción del Estado, validando de esta forma la decisión política en la asignación de estos recursos. Por otra parte la existencia de esta normativa, hace posible la equidad en la postulación a los recursos del Estado, por cuanto toda la sociedad tiene la posibilidad de postular a ellos, poniéndose especial énfasis en la población más carenciada.

Según la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en su Minuta Ejecutiva del año 2007, la administración del SNI corresponde al Ministerio de Planificación (Mideplán), a través de la División de Planificación, Estudios e Inversiones y por otra parte al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos.

El Manual de procedimientos del sistema nacional de inversiones de Mideplan, éste cuenta con cuatro subsistemas, los cuales son descritos con detalle en la sección de anexos.

Tipos de iniciativas que se pueden presentar al Sistema Nacional de Inversiones. (SIN).

Las normas, instrucciones y procedimientos de inversión pública de Mideplan 2011, señalan que el SIN considera tres tipologías de iniciativas de acción que pueden ser postuladas a financiamiento: Estudios Básicos, Programas y Proyectos.

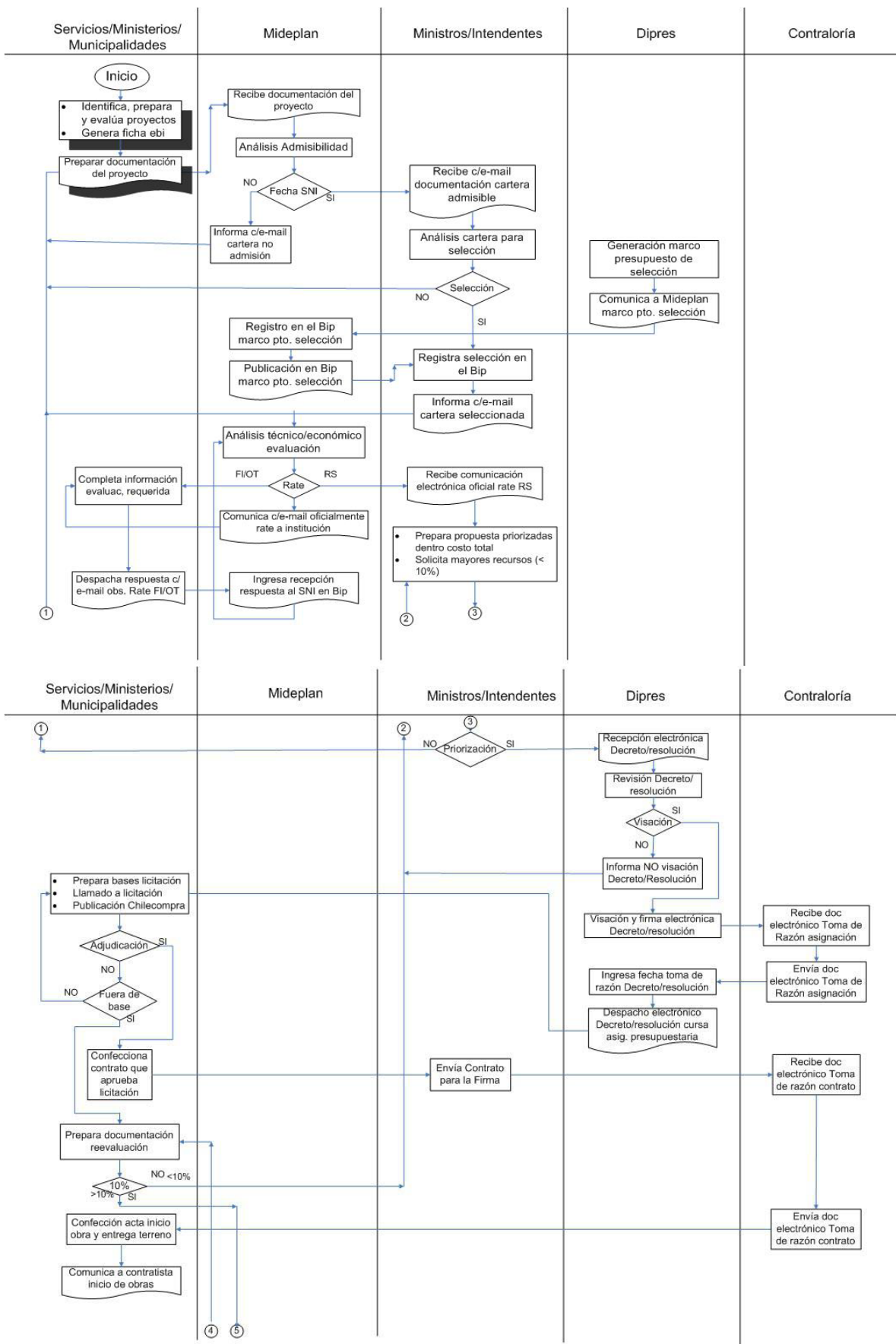
Por **Estudio Básico** se entienden aquellas iniciativas de inversión que están orientadas a obtener información sobre recursos humanos, físicos o biológicos que pueden ser utilizados posteriormente como insumo para el diseño de políticas o para la ejecución de programas o proyectos. Se presentan directamente a la etapa de ejecución. Los diagnósticos, catastros, investigaciones, prospecciones y estudio de recursos naturales son ejemplos de estudios básicos posibles de realizar.

Los **Programas** son aquellas iniciativas de inversión destinadas a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generar beneficios de un recurso humano o físico y que no corresponde a aquellos que son propios de institución formuladora. Actividades de alfabetización, capacitación y vacunación son posibles procesos a desarrollar a través de la formulación de los programas, los que se presentan a las etapas de diseño y ejecución.

Los **Proyectos** en el SIN, tienen dos objetivos. El primero de ellos tendiente a la ejecución de estudios preinversionales de prefactibilidad, factibilidad y diseño, útiles para decidir sobre la ejecución de futuros proyectos. Por otra parte, se les entiende también como los gastos incurridos por organismos del sector público para la ejecución de obras tendientes a incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes o la entrega de servicios. Se presentan a prefactibilidad, factibilidad, diseño o ejecución, dependiendo de la complejidad del proyecto. El que un proyecto sea presentado primero a un estudio de prefactibilidad, para pasar luego a factibilidad, luego a diseño y ejecución, está determinado por la complejidad del proyecto y por la necesidad de obtener más y mejor información que permita adoptar una decisión sobre la conveniencia o no de ejecutarlo.

Las iniciativas de inversión deben cumplir con un ciclo de vida, desde el momento en que son generadas hasta el momento en que son ejecutadas, proceso el cual está representado en la figura 1, en la cual se señalan las instituciones que participan en el análisis técnico económico de una iniciativa de inversión y los flujos de información que se generan entre ellas hasta culminar con el inicio en la ejecución de la iniciativa de inversión.

Figura N° 1. Flujograma Análisis técnico económico.



F.I. Informe Final de Evaluación. Programa Sistema Nacional de Inversiones. Ministerio de Planificación. Subsecretaría. Santiago. Junio 2007.

En síntesis, el proceso se inicia con la formulación y evaluación de las iniciativas por las unidades que tendrán a su cargo su ejecución, las que son ingresadas formalmente al Sistema Nacional de Inversiones y al Banco Integrado de Proyectos²⁶, respaldando la presentación con la documentación exigida y por la generación de una Ficha EBI²⁷.

MIDEPLAN²⁸ realiza un análisis de admisibilidad de las iniciativas ingresadas, verificando el cumplimiento de requisitos formales de presentación de las iniciativas. Las iniciativas consideradas admisibles son ingresadas formalmente al Sistema Nacional de Inversiones (SNI), debiendo informarse a los Intendentes Regionales y a los Ministros, de todas las iniciativas calificadas como admisibles que postulan a fuentes de financiamientos bajo su responsabilidad. Por otra parte, el Ministro de Hacienda informa a los Intendentes y Ministros el marco presupuestario de inversión a su cargo. Tanto los Intendentes como los Ministros pueden seleccionar iniciativas admisibles por un monto igual al doble del marco presupuestario, para que éstas sean sometidas a análisis técnico económico por MIDEPLAN. Las iniciativas de inversión que luego del análisis técnico económico reciben un RATE²⁹ RS, están en condiciones de ser priorizadas para su ejecución. En el caso de los recursos regionales, es el Consejo Regional quien resuelve la priorización sobre una base de proyectos que ha sido propuesta por el Intendente Regional.

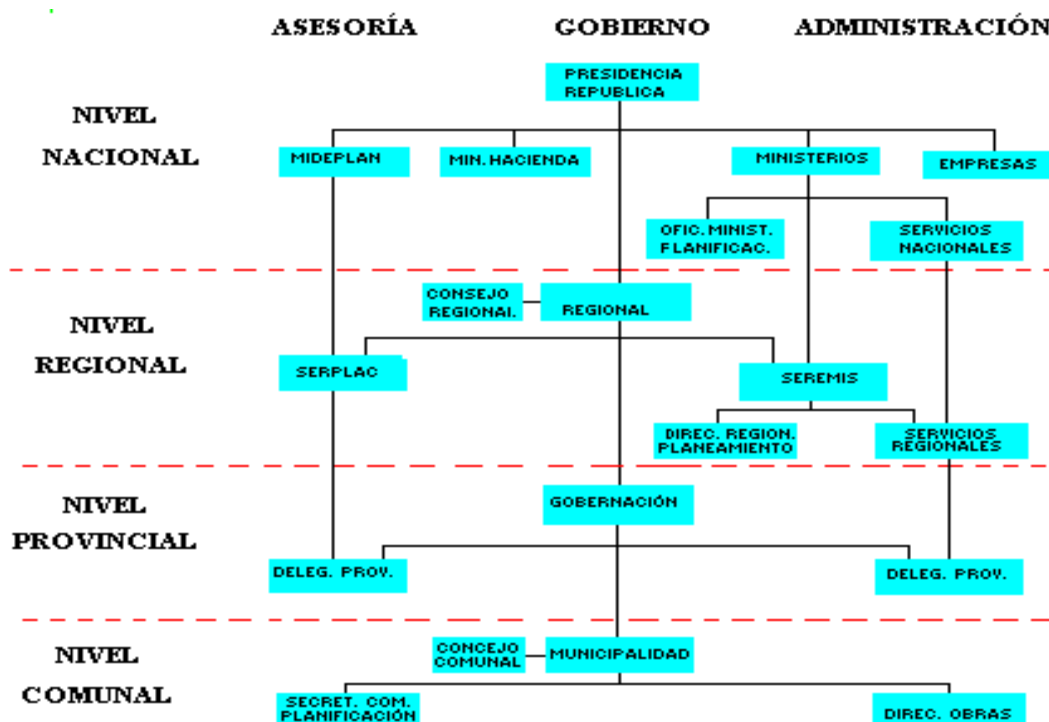
Figura N° .2 Principales Actores Participantes de SNI

²⁶ Banco Integrado de Proyectos. BIP: Genera un código en base 30.000.000 que permite hacer el seguimiento de la IDI durante todas sus etapas, permitiendo el monitoreo de sus avances físico y financiero.

²⁷ EBI: Estadísticas básicas de inversión. Ficha extraída desde el BIP, con la información de la iniciativa de inversión relacionada, entre otros aspectos con la descripción de lo propuesta para ejecución, población objetivo, costos y calendario de ejecución.

²⁸ Ministerio de Planificación, hoy Ministerio de Desarrollo Social.

²⁹ RATE: Resultado Análisis Técnico Económico.



F.I. Informe Final de Evaluación. Programa Sistema Nacional de Inversiones. Ministerio de Planificación. Subsecretaría. Santiago. Junio 2007.

Los roles de los actores institucionales involucrados en el SNI se resumen en tres tipos de funciones señaladas en la figura n° 2.

Función de Gobierno. Nivel en el cual se adoptan decisiones respecto de qué proyectos o estudios se deben realizar en base a las recomendaciones técnico-económicas proporcionadas por el nivel asesor. Esta función reside en el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República, y por descentralización y desconcentración territorial en los Ministros, en los Intendentes Regionales y en los Gobernadores Provinciales, correspondiendo a los Alcaldes esa función en el nivel local.

Función de Administración. Tarea relacionada con la identificación, formulación, evaluación y ejecución de las iniciativas de inversión. Esta función es realizada por los ministerios, servicios, empresas e instituciones públicas, como por las municipalidades y por los servicios regionales.

Función de Asesoría. Función a la cual le ha sido asignada la coordinación y compatibilización de las decisiones de inversión entre los niveles de Gobierno y Administración. Está encargada de realizar la revisión técnica de las iniciativas de inversión de los organismos públicos (Ministerios, Organismos Regionales, Empresas del Estado) que postulan a financiamiento público, y de emitir la correspondiente recomendación técnico-económica. Está a cargo de MIDEPLAN.

La descentralización territorial presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones: Nacional, Regional y Comunal.

Nivel Nacional. Corresponde a MIDEPLAN y DIPRES³⁰ normar y administrar el SNI, aplicándolo a todos aquellos servicios y empresas del sector público que realizan actividades de inversión. MIDEPLAN es el encargado de las normas y pautas que regulan la formulación, evaluación y presentación de iniciativas de inversión pública, así como de analizarlos para la emisión del correspondiente resultado de análisis técnico y económico (RATE).

Nivel Regional. Mideplan en el año 2009, señala que corresponde al Intendente recibir los proyectos de inversión provenientes de las Gobernaciones y Seremi³¹ que postulan a financiamiento FNDR y someterlos a un análisis de admisibilidad³², proceso que tiene como objetivo lograr que las iniciativas que ingresan al sistema cuenten con los elementos necesarios que permitan corroborar tanto la pertinencia de su postulación, como la existencia de los antecedentes que ayuden al analista de Mideplan a entender el alcance y objetivo del proyecto. Las iniciativas de inversión declaradas como admisibles son ingresadas al SNI y remitidas a las respectivas SERPLAC³³ para ser sometidas a análisis técnico económico. Las iniciativas que logran una recomendación favorable de parte de SERPLAC, son puestas a disposición por el Intendente para ser priorizadas³⁴ por el Consejo Regional (CORE).

Nivel Comunal. A nivel comunal corresponde a los municipios representados por su Alcalde, determinar las iniciativas de inversión que serán presentadas a financiamiento. Es responsabilidad de las SECPLAC³⁵ preparar los términos de referencia de cada iniciativa de inversión, siguiendo para ellos las metodologías que para el efecto prepara MIDEPLAN.

III.2.3. Ciclo de Vida de las iniciativas de inversión.

Por ciclo de vida de un proyecto, se entiende el conjunto de etapas que éste debe pasar, desde la etapa de idea, hasta la etapa de operación o puesta en marcha.

Para Eduardo Aldunate, los proyectos pasan por tres fases: Preinversión, Inversión y Operación según se señala en la figura siguiente:

³⁰ Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.

³¹ Secretaría Regional Ministerial, órgano descentralizado regionalmente de los Ministerios, a cargo de un Secretario Regional Ministerial.

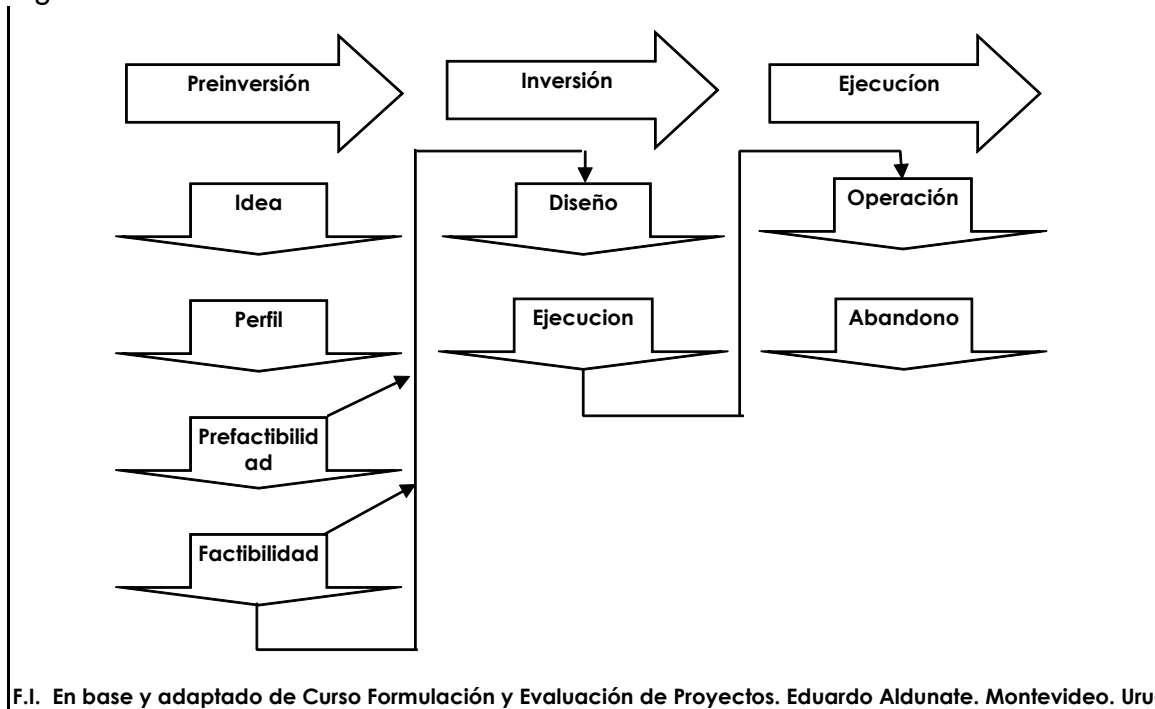
³² Procedimiento que define si la iniciativa presentada cuenta con las condiciones necesarias para ser ingresada y analizada en el marco del SNI. Su objetivo es lograr que las iniciativas que ingresan al sistema cuenten con los elementos necesarios que permitan corroborar tanto la pertinencia de su postulación, como la existencia de los antecedentes que posibiliten al analista de Mideplan entender el alcance y objetivo del proyecto.

³³ SERPLAC. Secretaría Regional de Planificación, dependientes de MIDEPLAN.

³⁴ Una iniciativa de inversión es priorizada, cuando el Consejo Regional acuerda asignarle recursos para su ejecución.

³⁵ SECPLAC. Secretaría Comunal de Planificación.

Figura N° 3



F.I. En base y adaptado de Curso Formulación y Evaluación de Proyectos. Eduardo Aldunate. Montevideo. Urug

Fase de preinversión.

La fase de preinversión está formada, según sea la complejidad del proyecto, por hasta cuatro etapas: idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad.

IDEA: La fase de inversión que corresponde al proceso que lleva a la elaboración y evaluación de proyecto, se inicia con la etapa de idea, que corresponde al momento en el cual la autoridad ha detectado una carencia o una necesidad, o cuando los involucrados en el problema han logrado que sus demandas sean acogidas. Luego de identificarse el problema, sus causas y los efectos que genera, se está en condiciones de identificar las distintas alternativas que pueden mitigar los efectos del problema.

PERFIL: Etapa en la cual ya identificadas las alternativas que conducen a la solución del problema, se procede a evaluarlas y a seleccionar de entre ellas a la solución del problema. En este nivel la evaluación se realiza con información disponible en fuentes de información ya existentes y no se realizan gastos para generar nuevos antecedentes. El levantamiento de información que constituyen las fuentes primarias, inciden en el costo de esta etapa, razón por la cual su elaboración depende del costo del proyecto y/o de la complejidad del mismo.

PREFACTIBILIDAD: en esta etapa se realiza una evaluación más profunda de las alternativas encontradas viables y se determina la bondad de cada una de ellas.

FACTIBILIDAD: Los proyectos que por complejidad y valores que comprometen – embalses, túneles, conexiones viales para gran flujo vehicular- deben necesariamente pasar a una etapa de análisis más riguroso conocida como Factibilidad. En esta etapa

se perfecciona la alternativa, para cuyos efectos se procede a levantar información especialmente para proceder con la evaluación referida.

Para Sanin, “la preinversión facilita un proceso de evaluación-decisión orientado a verificar la pertinencia, viabilidad y conveniencia del proyecto antes de asignarle los recursos solicitados. Entre otros, por lo menos tres aspectos deben ser verificados:

1. que el proyecto es una buena solución al problema planteado;
2. que la alternativa seleccionada es más conveniente que las desechadas y que no hay a disposición otra alternativa mejor, y
3. que el proyecto demuestra estándares técnicos e indicadores de rentabilidad eficientes respecto a proyectos similares.”

Fase de inversión.

En la fase de inversión, se distinguen dos etapas: diseño y ejecución. La fase de inversión contempla todas las acciones destinadas a materializar la ejecución del proyecto, sea éste formado solamente por lo que conoce como obras civiles o adicionándole equipamiento.

DISEÑO: Concluida la etapa de factibilidad y determinada la solución que se dará al problema detectado, se procede a elaborar el diseño definitivo. Dependiendo del tamaño y complejidad de los proyectos, la etapa de diseño puede haberse realizado luego de la etapa de perfil o de la etapa de prefactibilidad. En los proyectos más complejos y de mayor monto de inversión- solo se justificará efectuarlos a partir del momento en que se cuente con el dictamen de viabilidad y con la decisión favorable del financiamiento.

EJECUCIÓN: En esta etapa se consideran todas las acciones, primero de carácter administrativo financiero que lleven a la designación de la unidad técnica del proyecto y a la unidad ejecutora y luego a la materialización de obras y adquisición de su implementación.

Sanin (Op. Cit.), señala que en esta fase es importante tener presente la necesidad de ejecutar una serie de actividades como las siguientes.

1. Revisión y actualización del Documento-Proyecto (sobre todo cuando haya transcurrido un tiempo considerable entre la identificación del proyecto y la decisión final, ya que las circunstancias pueden haber cambiado).
2. Actualización y detalle de cronogramas para la ejecución del Proyecto.
3. Negociación de créditos y de recursos destinados al proyecto, a fin de garantizar que se provean en las condiciones más favorables y que se encuentren disponibles oportunamente para la ejecución.

4. Organización institucional y administrativa del Proyecto y definición sobre la responsabilidad de implantación (ejecución directa, contratada o con participación de la comunidad).
5. Gestión de recursos humanos (reclutamiento, selección, incorporación, entrenamiento) y materiales (licitaciones, contrataciones y adquisiciones).

Fase de operación.

La tercera fase, la que se refiera a la operación, es aquella relacionada con el momento a partir del cual el proyecto inicia la generación de los bienes y/o servicios para los cuales ha recibido financiamiento. En esta fase el proyecto adquiere existencia institucional para la organización responsable de su operación. El Banco Interamericano de Desarrollo en sus primeros préstamos que complementaban al FNDR, exigía un certificado de compromiso de gastos de operación, a través del cual la institución peticionaria del proyecto y que se hacía cargo de su puesta en marcha, se comprometía a financiar los costos operacionales que su funcionamiento demandaba.

Observando el principio de eficiencia que orienta al SNI, luego de la ejecución del proyecto, se está iniciando la puesta en práctica de la evaluación ex –post, la que tiene como objetivo verificar después de un tiempo de funcionamiento, si el problema que generó el proyecto, ha sido atendido, mitigado o solucionado. De no ser así se debieran introducir las correcciones necesarias. También es importante en esta evaluación verificar la existencia de externalidades que se pudieran haber presentado por la ejecución del proyecto.

El desarrollo de la evaluación ex – post tiene como objetivos principales medir el impacto real del proyecto contrastándolo con los objetivos con los cuales fue originalmente formulado. Por otra parte, de ella se pueden derivar importantes conclusiones que permitan mejorar las metodologías con que se formulan los proyectos.

Instituciones que pueden presentar iniciativas de inversión.

Las únicas instituciones autorizadas para presentar iniciativas de inversión al SNI son las que forman parte del sector público y que se identifican en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (DL 1263 de 1975), entre las que se cuentan la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, El Poder Judicial, la Contraloría General de la República, el Ministerio del Interior, los Gobiernos Regionales, los Ministerios y los Municipios. No pueden presentar directamente los proyectos, las fundaciones y organizaciones sociales sin fines de lucro, las que deben coordinarse con los Gobiernos Regionales y/o municipios para canalizar sus solicitudes.

Ingreso de iniciativas de inversión al SNI.

Las Normas, Instrucciones y Procedimientos de Inversión Pública, (NIP), son aplicables a todas las instituciones del sector público, independientemente cual sea la fuente de financiamiento a la que postulen sus iniciativas de inversión.

Estas normas tienen por objeto:

1. Presentar el cronograma del proceso de inversiones.
2. Presentar las exigencias que deben cumplir IDIS nuevas y de arrastre para ser presentadas al SNI.
3. Señalar los procedimientos de MIDEPLAN en el Análisis Técnico Económico (ATE) y en la emisión del Resultado del análisis técnico económico (RATE).

La importancia del ATE, radica en que los anteproyectos de presupuestos deben contar con IDIS evaluadas exclusivamente con RATE³⁶ RS o FI. No obstante que una IDI sea presentada para el período presupuestario siguiente, la institución financiera, en este caso el Gobierno Regional, puede adelantar la ejecución de aquellas IDIS que cuenten con un RATE RS.

Los Gobiernos Regionales, como instituciones financieras, disponen –para efectos del FNDR- de un marco presupuestario referencial (MPR) solamente para la postulación, igual al doble del presupuesto final FNDR. El MPR se comprometerá o completará con IDIS declaradas admisibles para el periodo postulado.

Presentación, postulación e ingreso al SNI.

La presentación de las IDIS se puede hacer en cualquier momento del año calendario. No obstante ello, se pueden definir fechas de postulación que permitan ordenar una planificación presupuestaria anual y contar así con una cartera de iniciativas nuevas con RATE favorable de Mideplan. La programación del proceso de postulación al Sistema Nacional de Inversiones es responsabilidad de Mideplan, institución que para el año 2012 impartió las instrucciones correspondientes a través del Oficio Circular 51/868, en el que señala: “La postulación de iniciativas de inversión para los periodos presupuestarios 2011 y 2012, es continua, debiendo ambos procesos regirse por las normas vigentes”. Las instituciones que solicitan recursos, deben considerar en su presentación, los tiempos que se demandan para calificar la admisibilidad de sus iniciativas y el posterior análisis técnico económico.

El proceso se inicia con la presentación que hace la institución financiera a Mideplan, en el nivel central o regional según corresponda. Para que una iniciativa de inversión se entienda postulada al Sistema Nacional de Inversiones, Mideplan en Las Normas, Instrucciones y Procedimientos de Inversión Pública, (NIP), ha definido para cada una de las tipologías de inversión (Estudios Básicos, Programas ó Proyectos), los antecedentes que deben ser acompañados a las postulaciones que se realicen. Las exigencias demandadas presentan mayores grados de exigencia, dependiendo del tipo de iniciativa y de la etapa desde la cual se postula. En la tabla N° 1, se presentan los antecedentes requeridos por Mideplan, a los que se debe agregar el reporte de la IDI generado por el Banco Integrado de Proyectos (BIP).

³⁶ Las siglas RS y FI corresponden a posibles resultados que pueden tener las IDIS luego de ser analizadas técnica y económicamente.

Figura N° 4. **Antecedentes requeridos para análisis de admisibilidad.**

ESTUDIO BASICO	PROGRAMA	PROYECTO
-----------------------	-----------------	-----------------

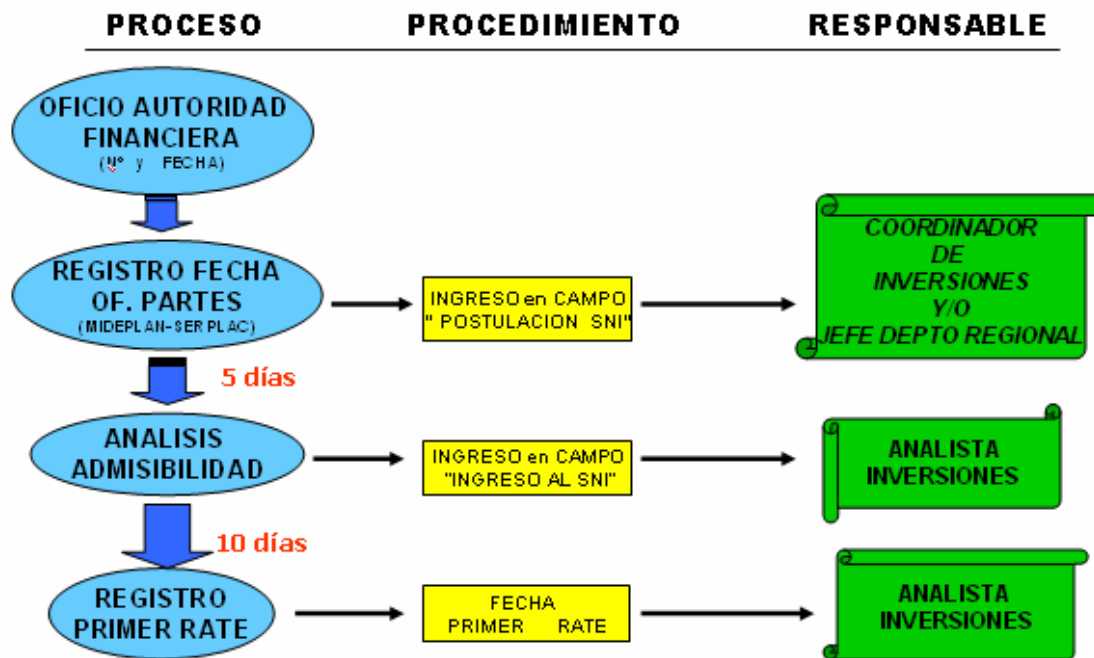
EJECUCION	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico del problema que genera el estudio. • Términos de referencia. • Presupuesto detallado. 	DISEÑO	Postulación de Perfil a Diseño: <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de la situación actual. • Términos de referencia. • Generación de estrategias. • Presupuesto detallado. 	PREFACTIBILIDAD O FACTIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del problema. • Términos de referencia. • Análisis de oferta y demanda. • Estudio de alternativas de solución. • Evaluación económica. • Presupuesto detallado.
		EJECUCION	DISEÑO	Postulación de Perfil a Ejecución. <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico situación actual. • Identificación del Programa. • Matriz de Marco Lógico. • Presupuesto detallado. 	DISEÑO
				EJECUCION	Postulación de prefactibilidad, factibilidad o diseño. <ul style="list-style-type: none"> -Estudio preinversional que contenga: <ul style="list-style-type: none"> • Definición del problema. • Análisis de oferta y demanda. • Estudio de alternativas de solución. • Evaluación económica. -Presupuesto detallado de cada ítem. - Anteproyecto de arquitectura cuando corresponda. -Postulación de diseño. -Diseño de Arquitectura, Ingeniería, Especialidades desarrollado. -Presupuesto detallado de cada ítem.

F.I. Normas, instrucciones y procedimientos de inversión pública-NIP. Mideplan 2011.

Mideplan dispone de un plazo de 10 días hábiles para entregar el resultado de su análisis técnico económico. (RATE). Una secuencia de las etapas que siguen las IDIS una vez presentadas se presenta en la Figura N^a 2 “Ingreso de iniciativas de inversión nuevas”.

Figura. N^o 5.

INGRESO DE INICIATIVAS DE INVERSION NUEVAS



FI: Normas, Instrucciones y Procedimientos de Inversión Pública. Mideplan Ordinario 51/233 enero 2011.

Los resultados del Análisis Técnico Económico. (RATE).

Se entiende por resultado del análisis técnico económico, la opinión final y fundada, que el evaluador de la iniciativa de inversión realiza de ella, luego de haberla analizado a la luz de las exigencias metodológicas efectuadas por Mideplan en sus distintos instructivos y de las respuestas a las observaciones que se pudieron haber efectuado en el periodo de revisión.

El resultado del análisis técnico económico puede corresponden a alguna de las siguientes categorías:

RS: (Recomendado favorablemente sin observaciones). Una iniciativa de inversión queda en esta situación cuando es presentada oficialmente al Sistema Nacional de Inversiones con todos los antecedentes y estudios que demuestran que la alternativa seleccionada es la más conveniente y que los beneficios esperados, justifican no sólo la magnitud sino también la oportunidad en la asignación de los recursos solicitados.

FI: (Falta información). Una iniciativa de inversión se califica como FI cuando en su presentación se han detectado alguna de las siguientes situaciones:

- Falta información de carácter marginal que permita complementar su análisis técnico-económico

- Faltan antecedentes que permitan garantizar el funcionamiento normal de una iniciativa de inversión, en cuanto a su gasto en personal y en bienes y servicios de consumo. El servicio peticionario no ha presentado el certificado de compromisos de gastos de operación que asegura que el proyecto una vez en etapa de operación contará con los recursos necesarios para financiar remuneraciones, consumos básicos, mantención y otros ítems.
- La información de la ficha EBI está incompleta o es errónea
- El nombre con el cual se ha identificado la iniciativa de inversión es incorrecto³⁷.
- Los antecedentes de respaldo para la nueva etapa, aun no han sido actualizados.
- No se consideran todas las alternativas factibles en su evaluación.
- La glosa presupuestaria establecida en la Ley de Presupuestos del Sector Público autoriza un marco presupuestario inferior al monto anual registrado en el calendario de inversiones recomendado favorablemente, debiendo necesariamente dicha iniciativa de inversión ser objeto de una reprogramación presupuestaria.

OT: (No recomendado por otras condiciones. En estas condiciones quedan las iniciativas de inversión que presentan algunas de las siguientes características:

- No se enmarca dentro de las políticas definidas para el sector, institución o Región.
- No se cuenta con un estudio técnico-económico que respalde al estudio.
- No se adjuntan los términos de referencia correspondientes.
- La iniciativa de inversión está mal formulada.
- La iniciativa de inversión corresponde a sustitución del gasto corriente del Servicio.
- La iniciativa de inversión no es socialmente rentable, es decir, su evaluación social arroja resultados negativos.
- No incluye el desarrollo de la matriz de marco lógico cuando ella corresponde.
- Se proponen distintas metodologías para solucionar un mismo problema, todas ellas con mismo código BIP.
- IDI esta duplicada existiendo dos códigos para ella.
- La IDI genera ingresos y en su evaluación se obtiene un VAN positivo.

IN: Incumplimiento de normativa. Una iniciativa nueva o de arrastre recibe este RATE cuando presenta alguna de las siguientes condiciones:

- IDI tiene asignación de recursos sin que cuente con antecedentes en el SNI y/o no cuenta con RS.
- Se adjudica la ejecución sin considerar todas las partidas y/o componentes en la iniciativa recomendada técnicamente.
- Se han generado gastos en la IDI sin que ésta tenga identificación presupuestaria.

³⁷ Los nombres de las iniciativas de inversión constan de tres elementos: objeto (sobre que se efectuará la operación), proceso (en qué consistirá la operación), lugar (dónde se ubica el objeto sobre el cual se realizará el proceso).

- La iniciativa de inversión es ejecutada y financiada con otros recursos distintos a los informados.
- Se asignan recursos a ítems no considerados en la programación de inversiones aprobada por el SNI.
- Se adjudica contrato, sin que se haya tomado razón al decreto o resolución que crea la identificación presupuestaria.

Iniciativas nuevas, de arrastre y en reevaluación.

Incorporadas las iniciativas de inversión al SNI, obtenido su RATE RS y luego de haber recibido financiamiento, éstas se pueden encontrar en las siguientes situaciones:

- **Iniciativa nueva:** Una IDI se considera nueva, cuando luego de haber sido priorizada³⁸, no tiene contrato vigente para la etapa a la que postula y/o no posee gasto en expropiaciones. Se encuentra también en esas condiciones si habiendo recibido asignación presupuestaria, sólo se le han girado los gastos administrativos, o porque habiéndosele girado los gastos administrativos licitó y alcanzó a suscribir contrato, o porque se transfirieron recursos para demostrar gasto y la institución que los recibió no logró gastarlos, situación esta última que se explicita en la Glosa 02, común para los Gobiernos Regionales.
- **Iniciativa de arrastre.** Una iniciativa se considera de arrastre si hay contrato vigente o se ha materializado una expropiación, cuenta con saldo para invertir ajustado a la programación oficial y hay información del BIP hasta octubre del año anterior.
- **Iniciativa en reevaluación.** La reevaluación es el proceso mediante el cual se procede a analizar nuevamente una IDI bajo nuevas condiciones de plazo, monto y magnitud que pueden afectar el resultado de su evaluación, verificando así la rentabilidad de la IDI en su nuevo escenario. Una IDI se encuentra en estas condiciones cuando los valores recibidos en la licitación superan el 10% del monto recomendado (RS), por ítem y costo total, comparando monedas de igual valor. La reevaluación debe ser realizada en 10 días hábiles contados desde el momento que se recibió la solicitud y el envío de la respuesta a las observaciones no puede exceder los 30 días hábiles. Una IDI también debe ser reevaluada, cuando habiéndose licitado, se registra ausencia de ofertas porque las estimaciones de costos en sus distintos ítems resultan insuficientes. Para proceder a la reevaluación de una IDI, se deben acopiar los siguientes antecedentes:
 - Acta apertura propuesta pública.
 - Presupuesto oficial detallado.
 - Aclaraciones solicitadas y respuestas.
 - Análisis fundado de diferencias entre presupuesto recomendado y el propuesto.

³⁸ Una IDI se entiende priorizada cuando ha sido objeto de asignación de recursos para su ejecución por el Consejo Regional.

- Ofertas económicas recibidas. Montos y plazos.
- Reevaluación económica según metodologías, considerando los nuevos parámetros.
- Si se registra un solo oferente en la licitación, se debe justificar porqué no se debe licitar nuevamente.

Consolidación del proceso de inversión.

El proceso de ejecución de la inversión pública, consta a los menos de los siguientes hitos, cada uno de los cuales va marcando etapas que respaldan la ejecución de las siguientes:

- 1. Formulación de la iniciativa de inversión.** Luego de haberse detectado el problema, carencia o necesidad de un sector de la comunidad, las instituciones habilitadas para presentar iniciativas de inversión, otorgan forma de proyecto a la solución del problema, siguiendo para ello la metodología correspondiente definida por Mideplan. Esta solución puede tomar forma de Estudio Básico, Programa y Proyecto y en cada uno de estos casos tiene etapas en su ciclo de vida. En el caso de los proyectos, éstos, conforme sea su nivel de complejidad, pueden pasar por las etapas de perfil, prefactibilidad, factibilidad, diseño, ejecución hasta llegar a su operación.
- 2. Admisibilidad.** Todas las iniciativas de inversión deben pasar por un análisis de admisibilidad que otorga Mideplan según las exigencias contempladas en las Normas, instrucciones y procedimientos de inversión pública NIP. Las iniciativas son consideradas admisibles cuando además de responder a exigencias metodológicas, responden a los lineamientos estratégicos señalados en la Estrategia Regional de Desarrollo y en el Plan Regional de Desarrollo.
- 3. Evaluación por Mideplan.** Las iniciativas de inversión que reciben su admisibilidad, son ingresadas al Sistema Nacional de Inversiones para su correspondiente análisis técnico económico, proceso que en las regiones es desarrollado por las respectivas Secretarías Regionales de Planificación. Como ya se ha señalado, de la evaluación se pueden derivar cuatro posibles resultados del análisis técnico económico: RS, FI, OT y IN.
- 4. Propuesta del Ejecutivo.** Las iniciativas de inversión que son evaluadas como RS o FI son ordenadas en una cartera de inversiones, que el Intendente Regional, como ejecutivo del Gobierno Regional, presenta a consideración del CORE. El CORE prioriza de esta cartera aquellas que recibirán financiamiento para su ejecución. Para ello se emite un Certificado de Acuerdo del Consejo Regional suscrito por el Secretario Ejecutivo³⁹ del Consejo Regional.
- 5. Acciones ante Subdere y Dipres.** Emitido el Certificado de Acuerdo, la Planta Administrativa del Gobierno Regional, representada por la División de Análisis y

³⁹ Según el artículo 43 de la Ley 19175, el CORE designará a un Secretario Ejecutivo que será ministro de fé y que se regirá por la legislación laboral común y por las normas de probidad administrativa señaladas en la Ley 18575.

Control de Gestión y por la División de Administración y Finanzas, procede a requerir de la Subdere y de la Dipres la correspondiente asignación⁴⁰ presupuestaria para cada una de las iniciativas de inversión que han sido priorizadas.

- 6. Designación de la Unidad Técnica.** Paralelamente a la solicitud de asignación presupuestaria, el Gobierno Regional designa a la Unidad Técnica que tendrá a su cargo la ejecución de las obras, redactando el Convenio Mandato Completo⁴¹ y la Resolución que aprueba éste. Ambos documentos debidamente firmados por el Intendente Regional y por el Jefe Superior del Servicio o Municipio que opera como Unidad Técnica, se remiten a la Contraloría Regional de la República, tan pronto se haya tramitado la correspondiente asignación presupuestaria.
- 7. Toma de Razón.** Al tomar razón la Contraloría Regional de la República, tanto del Convenio Mandato como de la Resolución que lo aprueba, la Unidad Técnica se encuentra en condiciones de realizar el correspondiente llamado a propuesta pública, utilizando para ello los procedimientos que su normativa le demande. Ello supone contar con bases administrativas generales, bases específicas, especificaciones técnicas derivadas del diseño y demás antecedentes que resguarden el principio de igualdad de los oferentes y en especial lo señalado en la Ley 19886⁴², especialmente en lo referido a las cauciones a través de las garantías.
- 8. Ejecución.** Licitada la iniciativa de inversión y suscrito el contrato, corresponde que la Subdere provea los recursos necesarios según flujo de caja propuesto por el Gobierno Regional, conforme al programa aprobado al contratista en el momento de la firma del Contrato. Junto a ello se designa el Inspector Fiscal y al Asesor de Inspección, entendido éste como la “persona natural o jurídica contratada, que bajo la dirección del inspector fiscal, colabora con éste en la fiscalización de un contrato de construcción”. Conjuntamente con la ejecución de las obras, el Gobierno Regional se constituye en el responsable del Control Financiero de la ejecución de las iniciativas de inversión, disponiendo de los informes financieros que le puedan requerir la Subdere, Diprés o la Contraloría Regional de la República.
- 9. Término en la ejecución de obras.** Concluida la ejecución de la iniciativa de inversión -que en el caso específico de un proyecto corresponde a las obras civiles y al equipamiento-, la Unidad Técnica hace la recepción provisoria de la iniciativa de inversión, la cual es entregada a uso. Es responsabilidad de la Unidad Técnica, que la iniciativa de inversión responda a las especificaciones técnicas de su diseño o a los términos de referencia en el caso que se trate de

⁴⁰ Según el D.S. 854e del 29 de septiembre de 2004 del Ministerio de Hacienda, se define una asignación presupuestaria como “un motivo del ingreso o gasto”

⁴¹ Convenio Mandato: Documento mediante el cual se encomienda a algún organismo técnico del Estado, por medio de un mandato completo e irrevocable, la licitación, adjudicación, celebración de contratos y la ejecución de estudios, proyectos o programas que hayan sido previamente identificados. (Glosario de términos. Mideplan 2008).

⁴² Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, promulgada el 11 de julio de 2003.

un programa o un diseño. Similar responsabilidad le cabe en el cumplimiento de los plazos de ejecución. En esta etapa se procede a la renovación de las garantías, considerando que la recepción de las obras es de carácter provisorio y la recepción definitiva se hace en un plazo posterior.

Circular 36 del 14 de junio de 2007.

Este instructivo emitido por el Ministerio de Hacienda establece las iniciativas que corresponden a inversión real y que por tanto deben ingresar al Sistema Nacional de Inversiones. Las restantes iniciativas que no implican aumento del stock de capital, son de responsabilidad del GORE desde su recepción, revisión, análisis, priorización hasta la asignación de los recursos. Esta circular se publicó con el objetivo de evitar la presentación a Mideplan, de Estudios propios del giro institucional y de IDI referidas al mantenimiento de infraestructura pública, las que ya fueron materia de evaluación con el proyecto original, permitiendo además disponer de las obras en un menor plazo. La Circular 36 señala que no se presentan al Sistema Nacional de Inversiones los Estudios propios del giro de la institución. La solicitud de recursos para el desarrollo de estos estudios se deberá hacer directamente a la DIPRES.

Igual criterio se aplica con la adquisición de activos no financieros cuando no son parte de un proyecto de inversión, contemplándose el caso de edificios, vehículos, mobiliario, máquinas y equipos, equipos informáticos y programas informáticos. En estos casos, la solicitud de los recursos se hace a la Dipres utilizando una Ficha Resumen propuesta en la misma Circular 36.

La solicitud de recursos para financiar gastos producidos por situaciones derivadas de desastres naturales o provocados por el hombre y la mantención de cualquier infraestructura pública, debe hacerse directamente a la Dipres.

Señala el Oficio Circular Nº 1 del 8 de enero de 2008 de la Dipres, que corresponderá al Gobierno Regional respectivo, analizar los antecedentes que respalden cada solicitud y autorizar técnicamente las acciones que justifiquen su financiamiento. Solamente la adquisición de terrenos y de oficinas administrativas para servicios públicos requerirán, además, la autorización de la Dipres.

Circular 33 del 13 de julio de 2009.

La Circular 33 del año 2009, actualiza lo ya señalado por la circular 36 del año 2007, poniendo énfasis en algunas áreas de interés para el tratamiento de algunas iniciativas que involucran gasto. Señala que Mideplan solamente analizará los Estudios Básicos que se ajusten a lo señalado en el ítem 01 del subTítulo 31, Iniciativas de Inversión, esto es aquellos que permiten generar nuevas ideas de iniciativas de inversión.

En lo general, esta circular mantiene el espíritu de la circular 36, centrandose en el Gobierno Regional, la responsabilidad de analizar los antecedentes que respalden las solicitudes por las que se solicita financiamiento. Centra en los Gobiernos Regionales la

tarea de mantener disponible el listado de todas las acciones que se ejecuten con fundamento en esta circular.

Fondo Regional de Iniciativa Local.

A partir del año 2007 se inició la destinación de recursos para formar el Fondo de Inversión de Iniciativa Local, con el objeto de favorecer a los 70 municipios con menores recursos financieros. Se trató así de atender necesidades de los municipios que por su tamaño poblacional, grado de ruralidad y nivel de dependencia financiera, estaban en condiciones desventajosas para destinar recursos a la inversión comunal. Para definir a los municipios que se beneficiarían con este recurso, se definieron los siguientes parámetros:

- Comunas con menos de 20.000 habitantes.
- Dependencia del FCM: Este indicador permitió identificar, del listado anterior, a los 126 municipios con menos autonomía económica y mayor precariedad en sus ingresos propios permanentes y por tanto con menores recursos.
- Ruralidad: Obtenido un listado acotado a las dos variables anteriores, éste se ordenó de mayor a menor ruralidad a menor ruralidad, resultando una prelación donde se seleccionó a los primeros 70 municipios para acceder a este fondo.

El año 2008, la Ley de Presupuestos consideró recursos para este propósito. De acuerdo lo señalaba la glosa 2 N° 25 común para todos los programas 02 de los Gobiernos Regionales, estos recursos deberían destinarse a la ejecución de proyectos en el 50% de las comunas de la Región respectiva que tuvieran una menor inversión per cápita, fuera con recursos propios, provenientes del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal o Regional, en los años 2005 y 2006.

Para estos recursos, el Intendente Regional debía presentar al Consejo Regional una propuesta de distribución entre las comunas que cumplieran con los criterios de dicha glosa. La postulación de los proyectos se realizaba mediante la presentación de la ficha EBI en el Sistema Nacional de Inversiones sin requerir selección y tampoco revisión por parte de Mideplan. Los antecedentes que se requirieron para sustentar la presentación del proyecto, fueron los mismos que se exigían para la presentación de proyectos al Programa de Mejoramiento Urbano, PMU, reemplazando la ficha PMU por la ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI), actualmente denominada Normas Instrucciones y Procedimientos (NIP).

La revisión de los proyectos se centró en el equipo de preinversión del Gobierno Regional, tarea que en el caso del Gobierno Regional de Valparaíso, fue abordada por el equipo de profesionales a cargo del análisis de preinversión, dependiente del Departamento de Inversiones.

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA EN LA INVERSIÓN.

IV.1. Análisis de la eficiencia del GORE en la postulación y ejecución de las iniciativas de inversión.

La información disponible que se presenta entrega una relación de todos los proyectos que fueron priorizados por el Consejo Regional para los años 2008, 2009 y 2010 con cargo al FRIL. Se señala para cada proyecto, su comuna, provincia, número de acuerdo, monto total aprobado para cada proyecto y el gasto registrado por el proyecto en el año de su priorización, información esta última que permite obtener un indicador de la eficiencia en el gasto, considerando que la eficiencia se define para estos efectos, como la capacidad de la unidad técnica (municipios), de ejecutar los proyectos priorizados en el año en que se asignaron los recursos.

En el Cuadro N° 1, se presenta información relacionada el total de proyectos priorizados y el monto asociado a ellos, en los años 2008, 2009 y 2010. Puede observarse que en la Región de Valparaíso, en el año 2008 se priorizaron 253 proyectos por un monto total de m\$ 6.659.324. El año 2009 fueron priorizados 442 proyectos por un monto de m\$ 13.028.226 y el año 2010 se priorizan 165 proyectos con un monto asociado de m\$ 5.772.530, disminución que se explica por la necesidad que enfrenta la Región y el país de derivar recursos a otros proyectos, producto de la emergencia que se origina con el terremoto del 27 de febrero de 2010.

Solamente una de las provincias de la Región muestra un aumento en número de proyectos e inversión asociada si se comparan los años 2009-2010. Es el caso de la provincia Isla de Pascua. En todas las otras provincias hay una disminución muy marcada en cuanto al número de proyectos y monto aprobado para ellos. La provincia de Quillota aparece como la provincia que con mayor intensidad sintió esta disminución. Los proyectos priorizados el año 2010 equivalen al 23% de los aprobados el 2009 y el monto aprobado el 2010, equivale al 30% del aprobado el 2009.

CUADRO N° 1.- PROYECTOS FRIL REGION VALPARAISO. PROYECTOS EJECUTADOS POR PROVINCIAS AÑOS 2008-2009 Y 2010.						
PROVINCIA	AÑO 2008		AÑO 2009		AÑO 2010	
	M\$	Proyectos Priorizados	M\$	Proyectos Priorizados	M\$	Proyectos Priorizados
ISLA DE PASCUA	42.570	1	33.079	1	196.088	7
LOS ANDES	757.475	32	1.245.966	41	726.806	21
PETORCA	701.037	25	1.058.980	37	558.942	14
QUILLOTA	907.408	47	2.592.154	107	774.259	25
SAN ANTONIO	334.215	14	1.521.346	48	651.438	17
SAN FELIPE	1.097.156	42	1.848.356	62	982.625	29
VALPARAISO	2.819.463	92	4.728.345	146	1.882.372	52
TOTAL REGION	6.659.324	253	13.028.226	442	5.772.530	165

F.I. Elaboración propia en base a información proporcionada por el Departamento de inversiones del Gobierno Regional de Valparaíso.

Los recursos del FRIL se incorporan como fuente de financiamiento en la Región de Valparaíso en el año 2008. Durante ese año se priorizan 253 proyectos con una inversión total de m\$ 6.658.324, desagregados provincialmente como se señala en el Cuadro N° 2.

Puede observarse que el monto promedio de los proyectos priorizados en la Región es de m\$ 26.317. Si se considera que el monto máximo por el cual se podían presentar estos proyectos era de m\$ 50.000, es posible concluir que el este límite máximo señalado por el Gobierno Regional de Valparaíso, excede las reales necesidades detectadas en las comunas, ó en su defecto, éstas prefieren presentar proyectos por montos menores para asegurar el financiamiento de los mismos.

En la provincia de Quillota, el monto promedio de los proyectos presentados alcanza a m\$ 19.307, siendo la provincia de Valparaíso, la que presenta proyectos con el mayor valor promedio: m\$ 30.646. No se considera en este análisis a la provincia de Isla de Pascua, la que por sus características insulares introduce una distorsión en los valores con los cuales se presentan los proyectos.

En términos de la distribución provincial de los proyectos priorizados, el 42,34% se concentra en la provincia de Valparaíso y el 5,02% en la provincia de San Antonio.

CUADRO N° 2. PROYECTOS FRIL 2008. DISTRIBUCION PROVINCIAL				
PROVINCIA	TOTAL PRIORIZADO		AVANCE GASTO 2008	
	M\$	%	M\$	%
ISLA DE PASCUA	42.570	0,64	21.285	50,00
LOS ANDES	756.475	11,36	522.616	69,09
PETORCA	701.037	10,53	465.466	66,40
QUILLOTA	907.408	13,63	521.436	57,46
SAN ANTONIO	334.215	5,02	167.108	50,00
SAN FELIPE	1.097.156	16,48	723.703	65,96
VALPARAISO	2.819.463	42,34	1.898.245	67,33
TOTAL REGION	6.658.324	100,00	4.319.858	64,88

F.I. Elaboración propia en base a información proporcionada por el Departamento de inversiones del Gobierno Regional de Valparaíso.

Al analizarse la nómina de proyectos que recibieron aportes del FRIL, se comprueba que en su totalidad corresponden a obras de mantenimiento menor sean éstas en aceras, construcciones de multicancha, sedes sociales o comunitarias, instalación de luminarias, reposición de plazas de juegos infantiles, cierres perimetrales de diversa naturaleza, entre otras disímiles iniciativas que apuntan en forma restringida al beneficio local. Por otra parte es posible señalar que se trata de proyectos que por su monto,

corresponden a iniciativas menores que los municipios han contraído como compromiso y que no han podido financiar.

En el año 2008, de las 253 iniciativas que se presentaron, sólo 59 de ellas superaron los m\$ 45.000. Ello demuestra que los municipios consideran que los recursos que la Ley de Presupuestos deriva del FNDR para ser utilizados como FRIL, únicamente cumplen el objetivo de cubrir gastos de mantenimiento y no privilegian iniciativas que al menos tengan un comprobado impacto comunal.

No es complejo encontrar respuesta a ello. Basta analizar el “Manual⁴³ de Procedimientos año 2008 del Fondo de Iniciativa Local (Proyectos FNDR hasta m\$50.000)”, documento en el cual se señalan los mecanismos de postulación de los proyectos, haciéndose referencia específica a los documentos que se deben acompañar al momento de postular el proyecto:

- Ficha EBI del Proyecto, indicando claramente el nombre del proyecto y en términos generales la cuantía de las obras.
- Croquis de ubicación.
- Planos de Arquitectura y/o estructura (firma y timbre respectivo).
- Especificaciones técnicas (firma y timbre respectivo)
- Factibilidad de servicios.
- Planos de especialidad (Alcantarillado, agua potable y electricidad).
- Presupuesto desglosado por partida, indicando aportes municipales y de otros (firma y timbre respectivo).
- Memoria de cálculo (pasarela o muros de contención que superen el metro de altura.
- Contrato de comodato por un mínimo de 6 años (si lo hubiese).

Todos los antecedentes requeridos y citados anteriormente, justifican la ejecución técnica del proyecto, pero no entregan información del problema o carencia que se desea abordar y del análisis que se ha efectuado para verificar si la solución técnica que se ha propuesto implementar, es realmente la que mejor se ajusta como solución al problema.

En este sentido, es conveniente reflexionar sobre esta apertura que la Ley de Presupuesto ha otorgado a los municipios para que presenten proyectos de rápida ejecución, sujetos a una evaluación muy superficial. Contreras (2011), señala que para lograr los objetivos del Sistema Nacional de Inversiones que apuntan a la eficiencia, al buen uso de los recursos y al mejoramiento permanente del bienestar social, se debe revisar el énfasis que se le da a la formulación versus la evaluación de los proyectos, concluyendo en que lo necesario es identificar y formular mejores proyectos y, luego evaluarlos bien, evitándose evaluar bien, proyectos mediocres.

De acuerdo a la información obtenida de parte de profesionales del propio Gobierno Regional, puede advertirse que esta práctica se encuentra ausente en el proceso

⁴³ Documento anexo al Oficio Ordinario 31/1/5/0684 del 31 de marzo del 2008 de la División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional de Valparaíso.

relacionado con los proyectos FRIL. Estos proyectos se presentan con una exigua información soportante, que dificulta una evaluación razonable de los mismos, tornando casi imposible efectuar un análisis de alternativas ante el problema definido.

Contreras y Pacheco (2009), se refieren a la necesidad separar las funciones de evaluación de los proyectos, de otras funciones, como las de financiamiento. En el caso de los proyectos FRIL, el Gobierno Regional fija los antecedentes que se deben acompañar a cada proyecto, los evalúa y decide cuáles serán financiados. Agregan los autores, que la existencia del Sistema Nacional de Inversiones evita una serie de inconvenientes que se presentarían de no existir éste, como son las presiones de grupos de interés, populismo y otras que no necesariamente aportan al incremento del bienestar social. Por ello es recomendable que las evaluaciones de cualquier iniciativa de inversión se mantengan en Mideplan, buscando las formas de agilizar el proceso, de modo de ayudar a la rápida ejecución de los proyectos.

La evaluación de los proyectos aborda solamente aspectos técnicos (“duros”), pero no permite formarse un juicio respecto de la calidad del impacto que provocará el proyecto. Para efectuar una evaluación ex – post más rigurosa a estos proyectos, es necesario que se incorporen en el momento de su postulación, todos los antecedentes que lo justifiquen: identificación pormenorizada de la población objetivo a atender, presentación del problema a solucionar señalando sus causas y efectos y a partir de ello una propuesta de alternativas señalando los criterios de evaluación que derivan en la elección de la solución.

Lo anteriormente referido, puede ser atendido si a la presentación de estos proyectos se anexa el árbol del problema, el árbol de objetivos y la matriz de marco lógico.

Tratar de medir el impacto de un proyecto luego de ejecutado, sin que se haya desarrollado una evaluación ex – antes, carece de sentido. Los resultados que se derivan de la evaluación ex – post, necesariamente deben ser cotejados con los resultados que se obtienen de la evaluación ex – antes. Las bondades del proyecto o de la intervención se deducirán de la comparación de ambas evaluaciones, de modo que si no existe la evaluación ex – antes, no hay comparación posible.

Evaluar el impacto de los proyectos a los que no se les ha realizado la evaluación ex – antes, permite a quien ha formulado éste, adecuar los resultados obtenidos por el proyecto a su formulación. Es necesario por tanto y surge a modo de sugerencia del presente análisis, que si bien es loable la intención de agilizar la materialización de la inversión, no se puede abandonar la costumbre de exigir en el momento de la postulación, el desarrollo de la evaluación ex – antes.

Para un mayor énfasis en lo señalado, al efectuarse un revisión de cada uno de los proyectos priorizados, se constata la existencia de iniciativas que apenas superan un millón de pesos y un proyecto por m\$ 614 (Mejoramiento sede Centro de Madres “Economía del Hogar”- La Greda).

La situación no presenta cambios cuando se analizan los proyectos priorizados el año 2009. En ese periodo, como se señala en el cuadro N° 3, el total de proyectos

priorizados aumentó considerablemente. De 253 proyectos que se presentaron el año 2008, este número se elevó a 442 el año 2009, pero con las mismas características que las señaladas para los proyectos priorizados el año 2008. De los 442 proyectos presentados, solamente 109 recibieron un financiamiento que supera los M\$ 45.000.

El monto promedio de los proyectos en la Región alcanza a m\$ 29.476, y sin considerar a la Isla de Pascua, nuevamente, la provincia que presenta los proyectos con mayores valores promedios es Valparaíso con m\$ 32.386 y la con menor valor promedio por proyecto es Quillota con m\$ 24.226.

CUADRO N° 3. PROYECTOS FRIL 2009. DISTRIBUCION PROVINCIAL				
PROVINCIA	TOTAL PRIORIZADO		AVANCE GASTO 2009	
	M\$	%	M\$	%
ISLA DE PASCUA	33.079	0,25	-	-
LOS ANDES	1.245.966	9,56	597.945,51	47,99
PETORCA	1.058.980	8,13	476.866,81	45,03
QUILLOTA	2.592.154	19,90	1.863.450,74	71,89
SAN ANTONIO	1.521.346	11,68	782.605,15	51,44
SAN FELIPE	1.848.356	14,19	1.561.034,20	84,46
VALPARAISO	4.728.345	36,29	2.493.364,02	52,73
TOTAL REGION	13.028.226	100,00	7.775.266,42	59,68

F.I. Elaboración propia en base a información proporcionada por el Departamento de inversiones del Gobierno Regional de Valparaíso.

Al igual que se señalara para el año 2008, se constatan proyectos que por su monto por montos muy bajos en relación con el máximo al cual podían optar estos proyectos que era de m\$ 50.000, como es el caso del proyecto “Extensión Alumbrado Público, Calle Los Pescadores, Ventana”, por m\$ 1.509, los que, como ya se señaló no pasan de tener un impacto muy localizado, no contribuyendo a los objetivos que se esperan del FNDR.

Los proyectos ejecutados en el año 2010 disminuyeron en montos y en número de proyectos respecto del año 2009. De hecho, en el año 2009 se priorizaron 442 proyectos y en el año 2010 fueron priorizados 165, cantidad de proyectos inclusive menor a los 253 que fueron priorizados el año 2008. Esto encuentra su explicación si se considera que los Gobiernos Regionales en el año 2010 debieron redestinar recursos para paliar los efectos del terremoto de febrero de ese año, situación que afectó a los recursos que se podría haber destinado al FRIL.

El cuadro N° 4 proporciona información global de los proyectos priorizados para el año 2010.

CUADRO Nº 4 PROYECTOS FRIL 2010. DISTRIBUCION PROVINCIAL				
PROVINCIA	TOTAL PRIORIZADO		AVANCE GASTO 2010	
	M\$	%	M\$	%
ISLA DE PASCUA	196.088	3,40	136.427	69,57
LOS ANDES	726.806	12,59	378.259	52,04
PETORCA	558.942	9,68	349.146	62,47
QUILLOTA	774.259	13,41	404.717	52,27
SAN ANTONIO	651.438	11,29	292.042	44,83
SAN FELIPE	982.625	17,02	658.806	67,05
VALPARAISO	1.882.372	32,61	969.926	51,53
TOTAL REGION	5.772.530	100,00	3.189.322	55,25

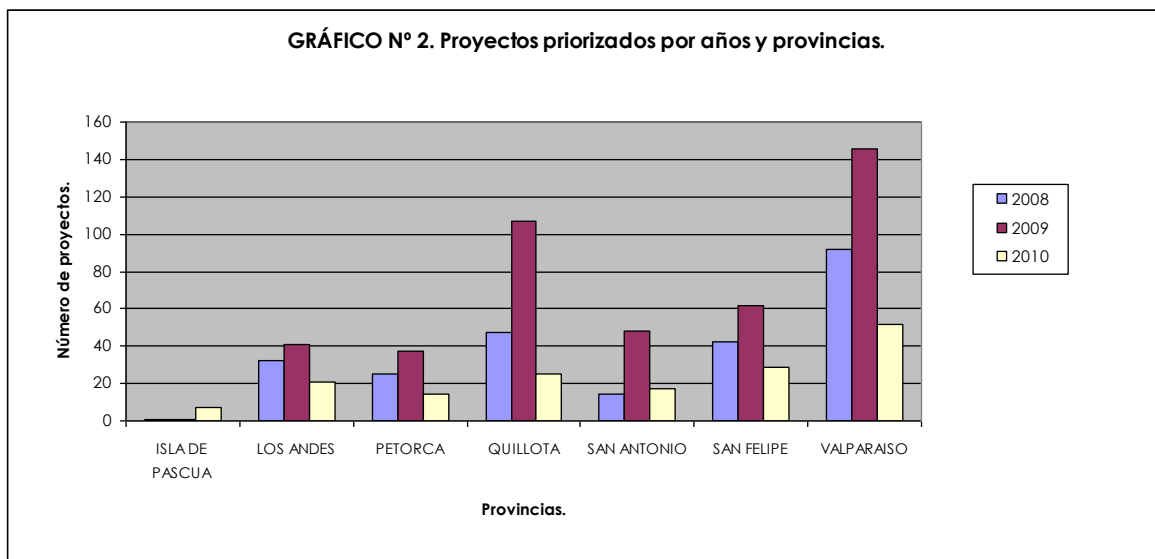
F.I. Elaboración propia en base a información proporcionada por el Departamento de inversiones del Gobierno Regional de Valparaíso.

En el momento en que el Gobierno Regional de Valparaíso, asume la tarea de priorizar proyectos con cargo al FRIL, ve en ella la posibilidad de acelerar la ejecución del gasto regional, considerando que se trata en su mayoría de proyectos de “rápida ejecución”, que están exentos de la tramitación a la cual están sometidos todos los proyectos ejecutados vía FNDR luego que son priorizados por el Consejo Regional: Firma de Mandato y Resolución que aprueba Mandato con Toma de Razón en la Contraloría Regional, entre otros proceso que le restan rapidez al proceso de inversión; pero que aseguran transparencia al proceso. Los proyectos FRIL están plenamente a cargo del Municipio, habiéndose fijado en un mes el inicio en la ejecución de los mismos desde la firma de un convenio de transferencia entre el Gobierno Regional y el Municipio.

No obstante que para la ejecución de estos proyectos se haya tratado de agilizar el proceso de inversión, se puede observar en los cuadros Nº 1,2 y 3, que ningún municipio demostró la capacidad de ejecutar totalmente los proyectos en el periodo presupuestario correspondiente. De hecho el avance del gasto a nivel regional en el año 2008 alcanzó al 64,88%, en el año 2009 al 59,68% y al 55,25% en el año 2010. La provincia que mostró los mejores niveles de eficiencia en el gasto en los tres años, fue la Provincia de San Felipe, transformándose en los años 2009 y 2010, la que mostró mayores niveles de gasto: un 84,46% el año 2009 y un 67,05 % el 2010.

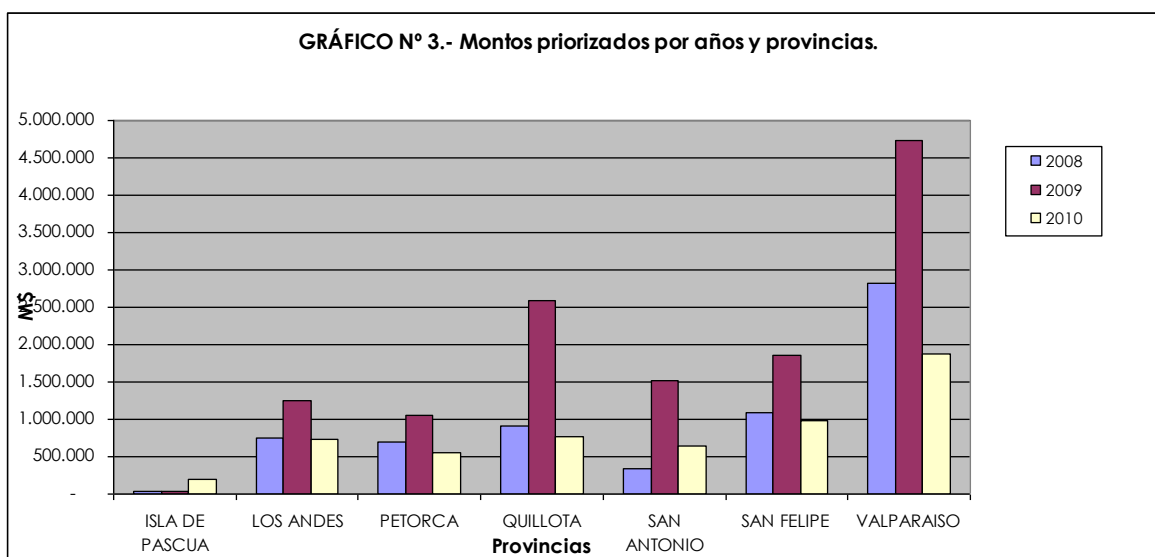
Efectuando un análisis agregado de los tres años para cada una de las provincias, puede observarse en el Gráfico Nº 2, que en todas las provincias continentales, el número de proyectos priorizados en el año 2010, disminuyó respecto del año 2009. Para la provincia de Valparaíso, se priorizó en el año 2008 un total de 92 proyectos, para el año 2009 un total de 146 proyectos, bajando el año 2010 a 52 proyectos, hecho que como ya se ha señalado encuentra su explicación en las consecuencias que se derivaron del terremoto de febrero del año 2010, que obligaron primero al Gobierno

Central y luego al Gobierno Regional, a derivar recursos para cubrir la emergencia en las zonas afectadas por dicho fenómeno.



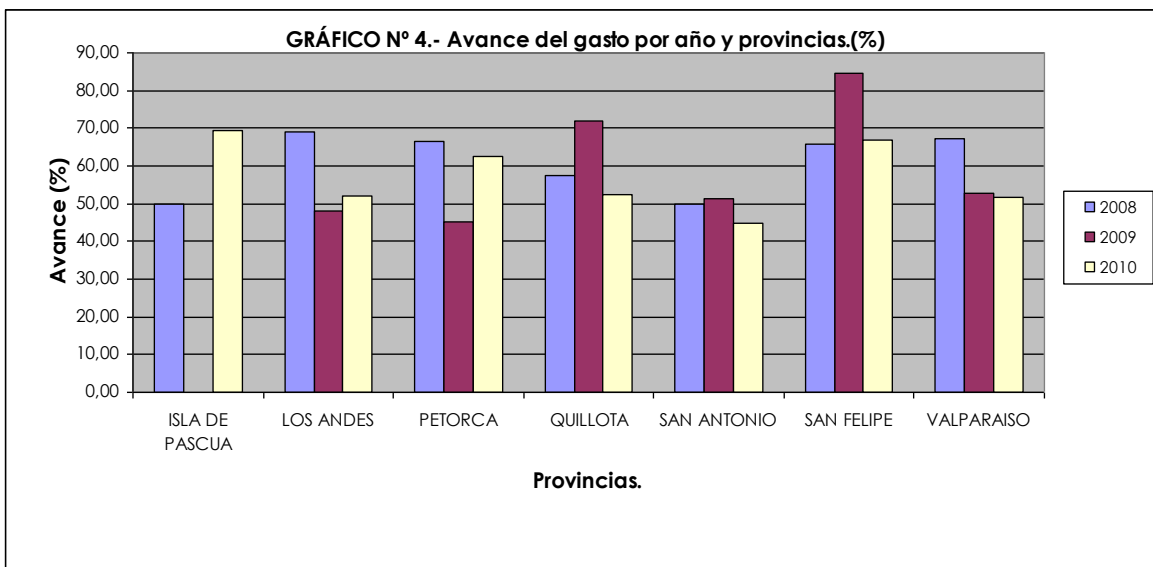
Fuente: Elaboración propia basado en estadísticas Gore Valparaíso.

Como consecuencia de lo anterior, los recursos asignados a cada provincia muestran una disminución señalada en el Gráfico N° 3, producto de los efectos del terremoto de febrero del 2010, emergencia que obligó a derivar recursos para mitigar los efectos de la emergencia.



Fuente: Elaboración propia basado en estadísticas Gore Valparaíso.

En términos de eficiencia en el gasto, definido por el porcentaje del gasto logrado en el año, se observa en el Gráfico N° 4, que la provincia de Valparaíso, junto con concentrar la mayor cantidad de proyectos priorizados y la mayor cantidad de recursos asignados a ellos, muestra una caída en su eficiencia, de modo que de un 67,33% del gasto alcanzado en el año 2008, cae a un 51,53% del gasto el año 2010.



Si se analiza la relación de los proyectos priorizados para los años 2008, 2009 y 2010, como una forma de encontrar explicación a este retraso en la ejecución de la inversión nos encontramos con los siguientes antecedentes. En el año calendario 2008, se terminaron de ejecutar 32 proyectos, en el año 2009 se ejecutaron en su totalidad 21 proyectos y en el año 2010 ninguno de los proyectos priorizados se terminó de ejecutar dentro del año calendario. Para encontrar una explicación a este hecho, es necesario recordar que los recursos otorgados por el FRIL, entregan a cada uno de los municipios la responsabilidad total de los proyectos, destacando en ellos la tarea de preparar las bases administrativas y especiales para el correspondiente llamado a licitación, la preparación de los términos de referencia y la decisión correspondiente a la licitación. Por otra parte es necesario considerar que los municipios inician el proceso de licitación una vez que hayan recibido del Gobierno Regional el correspondiente certificado de acuerdo, acto administrativo mediante el cual el Consejo Regional testimonia que un determinado proyecto cuenta con los recursos necesarios para su ejecución. En relación con esto se comprueba que en el año 2008, el primer acuerdo que prioriza proyectos con cargo al FRIL data de junio, en el año 2009 del mes de febrero y en el año 2010 el primer acuerdo se generó en octubre de ese año.

Este retraso podría encontrarse también en otras regiones del país. Sin embargo ese ámbito escapa al alcance de este estudio de caso.

En el año 2008 se puede comprobar que los 32 proyectos que fueron totalmente ejecutados en ese año, constan en los acuerdos 5352, 5360, 5371 y 5379, los tres primeros dictados en junio del año 2008 y el último en julio del mismo año. Es decir, los municipios beneficiados con estos recursos pudieron ejecutar la inversión en un periodo de seis meses.

Los proyectos ejecutados totalmente en el año 2009, constan en acuerdos 5418 y 5448 del año 2009; 5570 de febrero del 2009; 5637 de junio del 2009 y 5665 y 5670 de julio del mismo año. Comparando con el año 2008, ninguno de los proyectos ejecutados en

el respectivo año, consta en un acuerdo que tenga una data posterior a julio del año respectivo.

En el caso de los proyectos del año 2010, ninguno de las iniciativas concluyó su ejecución en el mismo año, no obstante que se abordó la ejecución de proyectos que constan en acuerdos generados en octubre del año 2009, como es el caso de los proyectos ejecutados en la Isla de Pascua. Misma situación se constata en la provincia de Los Andes, en la que el acuerdo 5687 de agosto del año 2009, priorizó 6 proyectos. En la provincia de Petorca, el acuerdo 5735 de octubre del 2009, priorizó 9 proyectos ninguno de los cuales se ejecutó. No obstante lo señalado para el año 2010, no debe ser ajeno en nuestro análisis la situación de emergencia que vivió la Región, la que – como ya se ha señalado anteriormente- demandó que se derivaran recursos ya destinados para financiar acciones derivadas de esa emergencia.

IV.2. Eficiencia Municipal.

Si bien escapa al estudio central, y dado lo expuesto, puede apreciarse nuevamente que el problema de ejecución del gasto parece centrarse en la eficiencia de los Municipios a los que se les asignan recursos para ejecución de proyectos en forma directa. Esto ha sido explorado en otros trabajos por lo que no ahondaremos, pero si se establecerán algunos comentarios al respecto.

Debemos señalar que las Plantas de Personal Municipales se han mantenido inamovibles desde 1993, siendo ya notablemente insuficientes y obsoletas en su estructura y composición profesional. Esto puede explicar la demora creciente en la formulación de proyectos y en su ejecución.

La falta de profesionales como parte de la Planta es suplida con contrataciones vía honorarios, situación que es constantemente cuestionada por la Contraloría General de la República, obligando a los municipios a modificar constantemente los contratos para mantener a su personal, en un proceso absolutamente poco transparente, pero que es conocido y aceptado.

Se realizaron intentos de modernizar y flexibilizar las Plantas de Personal mediante la modificación del Artículo N° 110 de la Constitución Política del Estado. No obstante su aplicación quedó congelada en 2004, dadas las numerosas divergencias surgidas entre los múltiples actores involucrados. Este proyecto permitía a los Alcaldes definir sus propias Plantas de Personal una vez en su periodo alcaldicio.

En este sentido tiene importancia el proyecto impulsado por el Gobierno, ingresado a la Cámara de Diputados en marzo 2012 y que introduce una serie de mejoras en la administración municipal, capacidades profesionales y selección de Directores mediante Alta Dirección Pública, entre otras.

Mientras este problema no sea resuelto, lograr una mayor eficiencia en el gasto será muy difícil.

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

V.1. Conclusiones.

Luego de un análisis cualitativo de las cifras disponibles se desprenden las siguientes conclusiones. Debemos tener siempre presente que tanto las conclusiones como las propuestas resultaron ser mucho más amplias y diversas tanto en forma como fondo, dado que el problema analizado resulto tener raíces mucho más complejas de lo esperado.

- a. La definición de los montos asignados a las comunas desde el GORE no tiene una base técnica, por lo que al parecer se estarían entregando mayores recursos que los necesarios.
- b. Los municipios presentan proyectos de muy distintas tipologías, de bajo monto y cuestionable impacto social.
- c. Los proyectos presentados por los municipios, y aprobados por el GORE, no responden a una adecuada determinación del problema que se quiere solucionar y por lo tanto no tienen una adecuada evaluación social ni selección de alternativas de solución.
- d. Se está dando una mayor importancia a la ejecución rápida de cualquier tipo de proyectos más que a las razones que llevaron a formular y elegir esa iniciativa, que debiera ser lo más importante al buscar el mejor uso de los recursos fiscales y el beneficio social.
- e. Se han mezclado las funciones de evaluación y de financiamiento, lo que puede permitir el uso de los recursos fuera de criterios técnicos y como herramientas para el populismo y clientelismo sin aumentar el bienestar social.
- f. Con la información necesaria actualmente para aprobar los proyectos no es posible realizar adecuadas evaluaciones ex – post, por lo que no es posible determinar los reales beneficios de una inversión.
- g. La información requerida para la presentación no tiene ningún parámetro de evaluación, corresponde solo a una recolección de antecedentes administrativos.
- h. Al no existir la posibilidad de una evaluación ex – post, pueden cambiarse los resultados de una evaluación ex – ante, alterando los reales beneficios de una inversión.
- i. Los proyectos presentados en su mayoría no tiene impacto regional, correspondiendo a iniciativas de nivel municipal.
- j. Se aprecia un efecto directo del terremoto del 2010 en la eficiencia del gasto, lo que podría explicarse por la sobrecarga de trabajo que el proceso de reconstrucción significó para los municipios, distraendo personal de esas labores a otras de mayor urgencia.

- k. El GORE ha sacrificado eficiencia y transparencia en el gasto, por lograr una mayor velocidad del mismo, descuidando la calidad de las inversiones seleccionadas y presionando a los municipios a ejecutar las inversiones en el plazo de un mes, lo que es imposible si se ha de respetar la legislación vigente sobre compras públicas.
- l. Los municipios han sido superados en las exigencias para cumplir plazos para la presentación y ejecución de proyectos. No se tienen evidencia de que se hayan efectuado estudios de carga de trabajo en el GORE ni en los municipios, por lo que se desconoce las reales necesidades de horas – hombre, para satisfacer la demanda en formulación y evaluación de proyectos, tanto FRIL como de otras fuentes.
- m. La búsqueda eficiencia ha ido disminuyendo, en vez de mejorar, lo que demostraría que los problemas para ejecutar el gasto son una combinación de factores que no pueden ser abordados ni solucionados, solamente eliminando la aplicación de las metodologías de evaluación establecidas por el Ministerio de Desarrollo Social.
- n. Se observa una falta de consistencia en las fechas del año para la aprobación de los proyectos por parte del CORE, lo que no permite organizar adecuadamente el trabajo de formulación y ejecución, impidiendo mejorar la eficiencia en el gasto, con lo cual no se cumple uno de los objetivos de la creación del FRIL.
- o. Los serios problemas de cumplimiento del gasto, eficiencia, proyectos mal seleccionados, sin evaluación y de poco impacto no son responsabilidad de un solo actor. Nos encontramos en cambio con una suma de factores: políticas públicas mal diseñadas, procesos con serias falencias de forma y fondo, fuerzas políticas contingentes, clientelismo, que impulsa a seguir manteniendo un sistema que ha demostrado claramente su ineficiencia, no viéndose luces de un cambio estructural, dado que las metodologías de presentación se mantienen para el año 2012, replicándose en otras fuentes de financiamiento que escapan a este estudio, como son el Programa de Mejoramiento Urbano y los Fondos de Compensación Transantiago, aplicados en la Región Metropolitana, los que han mostrado los mismos problemas de eficiencia ya descritos. Casualmente los actores que participan en estas dos últimas fuentes de financiamiento son los mismos que en el caso de los recursos FRIL. Estamos entonces frente a un grave problema estructural en la formulación y ejecución de proyectos en general, lo que está llevando a que cada día, el Sistema Nacional de Inversiones vaya perdiendo presencia e importancia, lo que puede significar en un tiempo mediado, que se deje de aplicar en su totalidad. Esto constituye un enorme retroceso en la eficiencia del gasto público y en la búsqueda de asegurar la superación de la pobreza, la equidad, y en definitiva, seguir el camino a ser un país desarrollado, para en cambio centrarse en el cumplimiento, casi sin importar en que se gaste, siempre que se pueda presentar a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda resultados lo más cercanos al 100% de cumplimiento en el gasto, lo que aún con este sistema no se ha estado logrando.

A modo de conclusión general se observa una rigidez en las “reglas del juego” impuestas desde lo que era Mideplan, las que sólo consideran la necesidad de las presentaciones esencialmente desde un punto de vista metodológico, sin considerar la relación que pueda tener esta iniciativa con un determinado eje de desarrollo definido para la Región. A modo de ejemplo, se puede señalar que ninguna de las iniciativas propuesta en el marco del FRIL analizadas en el presente trabajo apoya acciones que fomenten un desarrollo económico, competitivo y sustentable.

Personalmente sostengo que esta inercia en la que poco se ha caído y permanecido, incentivada perversamente por los Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que ponen como metas montos de inversión y no coherencia o calidad, es un obstáculo al desarrollo. Ministerios que deberían incentivar el desarrollo como una mejora en la calidad de vida y no solo nivel de vida, han perdido el horizonte al cual deben propender con una visión de país a largo plazo, reemplazándola por una mirada de corto plazo, medida en años presupuestarios y cuyos resultados dependen de la habilidad de sus funcionarios para “gastarse la plata” y mostrar con ello eficiencia y ganarse los bonos del próximo años, sin importar si se solucionan o no reales necesidades sociales. El SIN se ha vuelto tecnocrático, excesivamente normalista, y está perdiendo aquello que lo sustenta desde sus orígenes, la maximización del beneficio social. Hoy está permitiendo financiar proyectos sin impacto, pero que son aprobados por la escasa o nula evaluación a la que son sometidos, e impide por otra parte, la inversión en proyectos necesarios para la sociedad, pero que al ser ingresados a los procesos de evaluación aplicando las metodologías al pie de la letra, sus resultados “no son socialmente rentables”.

Coincido en la necesidad de optar por el mejor uso alternativo de los recursos, pero desde mi experiencia, existen ocasiones, cada vez más frecuentes, en que se debe ser flexible tanto en la aplicación como en la no aplicación de las metodologías.

V.2. Propuestas.

Tomando el análisis realizado, las conclusiones y dado que el objetivo de los proyectos FRIL es mejorar la eficiencia en el gasto, y que este se realice dentro del año presupuestaria se plantean las siguientes propuestas, no todas abordables por los mismos actores, pero que en conjunto pueden lograr el objetivo. Se han separado en propuestas operacionales aplicables a los actores a corto plazo, y aquellas referidas a políticas públicas a largo plazo.

V.2.1. Propuestas operativas.

- a. Establecer una tipología más acotada de proyectos, acordes con la estrategia regional y/o sus propios Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) vigentes en cada municipio, y a su vez fijar un monto *mínimo* de postulación, lo que obligaría a los municipios a seleccionar iniciativas que puedan tener un impacto social mayor y una coherencia regional o comunal. Al basarse en el PLADECO las inversiones están validadas por el proceso de elaboración del mismo, en el cual intervienen autoridades políticas, profesionales del municipio y las fuerzas vivas

de la comuna, entregando una imagen objetivo a largo plazo de la comuna. De esa forma se evita en cierto modo el sesgo político-partidista del Alcalde de turno.

- b. Reforzar los equipos profesionales de las SECPLAN municipales, estableciendo la obligatoriedad de su existencia, así como una especificidad de capacitación mínima de los Secretarios Comunales, tal como se especifica para el Director de Obras. Actualmente solo se necesita título universitario, sin determinar especialidad ni especialización posterior. Por ejemplo, los cursos Básicos o Intermedios de Formulación de Proyectos que el propio Ministerio de Desarrollo Social imparte. Esto involucra modificaciones legales a la Ley Orgánica de Municipios.
- c. Aumentar las plantas municipales específicas para las SECPLAN, con financiamiento SUBDERE. Esta modificación sería menos costosa y compleja que una modificación total de las Plantas de Personal y soluciona el problema en específico que se analiza. Esta propuesta es un complemento a la anteriormente indicada.
- d. Establecer la obligatoriedad de que los proyectos se apeguen a las estrategias Regional o Comunal, que son aprobadas de forma más global, Así se evita el sesgo político, evitando el peligro de clientelismos directos, y aumenta el beneficio social, además de transparentar la elección de las inversiones, evitando que recaiga únicamente en el Alcalde.
- e. Establecer un nivel mínimo de información para diseñar parámetros objetivos para una evaluación ex – ante y medir los verdaderos beneficios de las iniciativas presentadas.
- f. Aumentar los plazos en los cuales los municipios deben ejecutar los proyectos acercándolos a la realidad. Es imposible cumplir en un mes, dadas las exigencias de la Ley de Compras Públicas, que establece cierta cantidad de días según los montos de la propuesta.
- g. Aumentar los plazos de licitación, pero acortando los plazos de ejecución. Seis o más meses de demora para proyectos de menos de M\$30.000 resulta excesivo. Las empresas privadas al presentar a ofertas sin tener tiempo de un análisis adecuado tienden a subir sus ofertas y aumentar sus plazos, por los posibles imprevistos que pueden surgir.
- h. Establecer un porcentaje de premio o estímulo a la eficiencia para aquellos municipios que logren ejecutar los proyectos al menos en el tiempo comprometido. Sin embargo esto debería ser aplicado solo cuando las condiciones sean similares entre todos los postulantes. De lo contrario se transformaría en un elemento de inequidad al beneficiar a los municipios de mayor tamaño con mejores equipos profesionales, en desmedro de los menos profesionalizados,

- i. Realizar estudios de carga de trabajo para determinar las necesidades de personal dedicado a la formulación de proyectos en los municipios. Este estudio permitirá que cada organización, de acuerdo a sus propias demandas comunitarias, PLADECOS, metas, puedan definir adecuadamente la cantidad de profesionales necesarios, incluso pudiendo detectar si hay épocas en el año donde debe aumentar su dotación y otras donde puede disminuirla, haciendo más eficiente la contratación. Con esto se evita la sobre o sub contratación.

V.2.2. Propuestas a largo plazo.

Derivado del análisis que se realizó para los años 2008 y 2009, es posible sugerir medidas que ayudarían a ejecutar una inversión eficiente y oportuna.

- j. Propender a que el Ejecutivo del Gobierno Regional presente su propuesta de priorización al Consejo Regional, de modo que las priorizaciones que éste realice no sean posteriores al mes de julio de cada año.
- k. Separar la función de análisis de las iniciativas del financiamiento, traspasando dicha labor a la SERPLAC correspondiente, y dejando reservado al GORE solamente la labor de seleccionar entre las iniciativas aprobadas técnicamente y entregar el financiamiento. Esto permitiría garantizar de mejor forma la aplicación de una correcta evaluación social, aplicando las Metodologías correspondientes y evitar posibles influencias indebidas para financiar proyectos no rentables socialmente.
- l. Establecer ciertas excepciones a la aplicación de las metodologías en iniciativas que son la continuación de otra ya ejecutada. Por ejemplo mantención de pavimentos, cuyos gastos ya se consideraron en la evaluación inicial del proyecto, por lo que ya están incluidos en su flujo, durante su vida útil, careciendo de sentido evaluar los costos de mantención. Esto sería aplicable en el caso de proyectos que se encuentren aun dentro del horizonte de evaluación inicial.
- m. Realizar una revisión de las metodologías de evaluación específicas aplicadas a las tipologías específicas FRIL, simplificando su aplicación, tal como se ha hecho para los proyectos de construcción de pavimentos FNDR, para los cuales existen fichas tipo. Es lógico pensar en esta alternativa, dado que un proyecto de M\$50.000, no tiene el mismo costo ni beneficio social que otro de M\$5.000.000, por tanto los costos empleados en su evaluación no pueden exceder a sus propios beneficios, pero debe existir un proceso de evaluación, no solo de recolección de antecedentes administrativos.
- n. Incentivar a los profesionales de SECPLAN para permanecer en sus municipios. Es muy común que profesionales de municipios pequeños ganen experiencia y se produzca una fuga a municipios de mayor tamaño, que poseen mejor estructura de sueldos, generando un círculo perverso en perjuicio de los

municipios de menor tamaño y que coincidentemente tiene a la población de menores recursos. Esto puede lograrse con la entrega de capacitaciones a nivel de posgrado o postítulo, con la obligación de permanencia en el municipio, similar a lo exigido en las Becas actualmente existentes, pero en programas cerrados para los Secretarios Comunales de Planificación.

- o. Modificar el funcionamiento del Consejo Regional, estableciendo plazos fijos para la aprobación de los proyectos, tal como se realiza para la aprobación de la Ley de Presupuestos. No es posible esperar eficiencia en el gasto y que este se realice durante el año presupuestario si cada año no hay certeza de las fechas de discusión y aprobación.

Como puede apreciarse, las conclusiones y propuestas abarcan no solo al GORE, sino que incluyen a otros actores claves en este proceso, entre los que se incluyen a los Municipalidades, Ministerios del Interior (SUBDERE), Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Hacienda.

Algo que se ve como un cambio en el funcionamiento de los CORE, como responsables de las priorizaciones, es la modificación propuesta a la Ley que establece la elección de los Consejeros Regionales, los que pasarían de ser electos por los Concejales de las comunas de la Región a una elección directa. Es de esperar que este cambio obligue a los Consejeros a desempeñar un papel más eficiente en sus funciones ante la necesidad de establecer un accountability con sus electores, llevándolos por el camino de la transparencia, la eficiencia y el sentido país. Tengamos fe.

**CAPÍTULO VI
BIBLIOGRAFIA.**

BIBLIOGRAFIA

1. ALDUNATE EDUARDO, 2006. Curso formulación y evaluación de proyectos. Montevideo, Uruguay.
2. AVENDAÑO CÉSAR ANDRÉS, 2009. Estudio exploratorio de los elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel comunal. Memoria para optar al título de Ingeniero Civil Industrial. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial.
3. CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS, 1992. "El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar de Chile".
4. CONTRERAS EDUARDO, PACHECO JUAN FRANCISCO. Propuesta de una institucionalidad para el Sistema de Evaluación del Estado, publicado en "Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma". Consorcio para la Reforma del Estado. Santiago 2009.
5. GOBIERNO REGIONAL DE VALPARAISO, 2001. Estrategia Regional de Desarrollo.
6. GOBIERNO REGIONAL DE VALPARAÍSO, 2007. Actualización Estrategia Regional de Desarrollo.
7. GOBIERNO REGIONAL DE VALPARAISO, 2007. Plan de Desarrollo de la Región de Valparaíso.
8. GOBIERNO REGIONAL DE VALPARAÍSO. Oficio ordinario 31/1/5/684.
9. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, 2010. Compendio Estadístico. Estadísticas Demográficas.
10. Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
11. LLANCAR ETCHEVERRIA CARLOS ALFONSO, 2009. Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales. Revista de Estudios Politécnicos. Volumen II. Portugal.
12. MIDEPLAN, 2009. Manual de procedimientos sistema nacional de inversiones. Subsistema análisis técnico económico.
13. MIDEPLAN, 2011. Normas, instrucciones y procedimientos de inversión pública-NIP.
14. MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO, 2007. Minuta ejecutiva. Programa Sistema Nacional de Inversiones.

15. Ministerio de Planificación, 2007. Informe final de Evaluación. Programa Sistema Nacional de Inversiones.
16. MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, 2002. Diccionario de Administración Pública.
17. MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, 2003. Fuentes de Recursos para el desarrollo regional y local.
18. MINISTERIO DEL INTERIOR. SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL, 2008. Evolución y Análisis de la Inversión de Decisión Regional (IDR). Santiago de Chile.
19. SANÍN HÉCTOR, 1995. Guía metodológica general para la preparación y evaluación de proyectos de inversión social. ILPES. Santiago, Chile.
20. SANTIBAÑEZ ALEJANDRO, 1999. Los desencantos de la regionalización en Chile: algunos objetivos incumplidos. Estudios Sociales N° 102. Corporación de Promoción Universitaria.
21. WAISSBLUTH MARIO, ARREDONDO CESIA, 2011. Descentralización en Chile. Una trayectoria posible. Centro de Estudios Públicos. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile. Santiago de Chile.
22. WAISSBLUTH MARIO, LEYTON CRISTIAN, 2006. La descentralización en Chile: Asignatura Pendiente. La e-columna. Santiago de Chile.
23. www.enlaces.ucv.cl/educacioncivica/contenut/ut3_regi/1_region/conut3-1.htm#top.
24. www.mideplan.gog.cl/inversion-publica/sistema-nacional-de-inversiones/
25. <http://www.dii.uchile.cl/wp-content/uploads/2011/10/27-DIARIO-FINANCIERO-Inversion-publica-en-Chile-columna-de-Eduardo-Contreras.pdf>

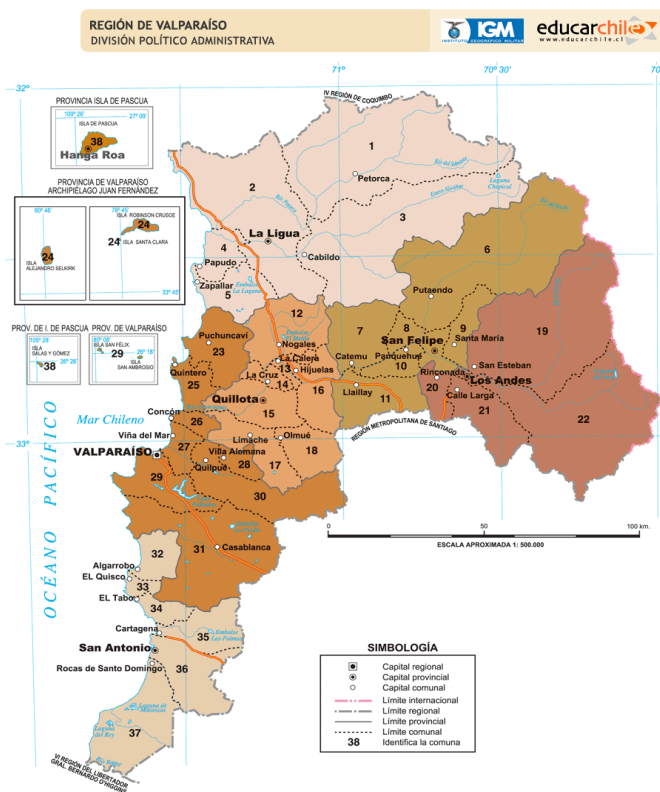
**CAPÍTULO VII
ANEXOS.**

VII.1. Antecedentes de la Región de Valparaíso.

La Región de Valparaíso es una de las quince regiones en las que se divide nuestro país. Limita al norte con la Región de Coquimbo, al sureste con la Región Metropolitana, al sur con la Región de O'Higgins, al este con la República Argentina y al oeste con el océano Pacífico, salida del Corredor Bioceánico hacia otros continentes.

Cuenta con una superficie de 16.396,1 km² y una población estimada al año 2010 de 1.759.167 habitantes, con una densidad de 107,3 h/km², siendo la tercera Región más habitada del país. La Región está compuesta por las provincias de Petorca, Los Andes, San Felipe, Quillota, Marga Marga, Valparaíso, San Antonio e Isla de Pascua.

Desde el punto de vista demográfico, la Región ha mostrado un descenso en el aumento de su población. De hecho en el decenio 1970-1982, la tasa de natalidad fue del 1,87%, en el decenio 1982-1992, de un 1,35% y en el decenio 1992-2002 de un 1,06%. Esto explica su alta componente de población adulta mayor, la que alcanza a un 12,2% del total de su población.



La Región puede ser considerada desde tres dimensiones: Una dimensión histórica, por cuanto cuenta con un cierto pasado y un destino deseado, que le impulsan a reclamar del Estado ciertos derechos o privilegios. Una dimensión política considerando que la Región es la manifestación del deseo de obtener garantías de libertad, participación y autonomía fundadas en una identidad cultural de la agrupación humana

que se concentra en un determinado territorio. Por último una dimensión natural si se considera que la Región es una suma de accidentes físicos y geográficos que le otorgan como territorio una fisonomía que le es propia⁴⁴.

Los ejes propuestos para el desarrollo regional.

El Plan de Desarrollo Regional contempla seis ejes para el desarrollo regional.

Consolidar el corredor bioceánico.

Impulsar la consolidación del Corredor Bioceánico de Comercio, a través de la expansión de la infraestructura vial, ferroviaria, portuaria y de comunicaciones, desafío que tiene como objetivo posicionar a la Región en el contexto internacional, optimizando las posibilidades que ofrecen los tratados de libre comercio. Ello supone contar con una vialidad amplia y de adecuado estándar, con sistemas de facilitación fronteriza expeditos, con libre acceso a los puertos y a la infraestructura portuaria; en general, con sistemas logísticos y de trámites eficaces y compatibles entre los distintos países, que integre a la Región consigo misma y con el mundo globalizado, permitiendo facilitar el intercambio comercial en el Cono Sur de América y el acceso a los puertos del Atlántico y de la cuenca del Pacífico.

Por lo anterior, el Gobierno Regional de Valparaíso -en cuyo territorio se encuentran los principales complejos portuarios y terrestres del país- entiende que una de sus tareas estratégicas es contribuir a fortalecer la integración entre los países del Cono Sur, vinculándolos con un mercado de tamaño superior, conformado por las naciones de la APEC⁴⁵. Sin duda alguna, la Región se convertirá en una puerta de acceso que permitirá brindar servicios especializados de transporte y transferencia portuaria, servicios conexos a esa actividad y también la posibilidad de incorporar valor a los bienes que se transfieran por el corredor ampliado de comercio, con transformaciones productivas apoyadas por tecnología, logística, trabajo y capitales concurrentes.

Contribuir a la generación de un sistema de protección social en la Región.

Aún se mantiene vigente la desigualdad en la distribución del ingreso, la precariedad del empleo, la exclusión social y la desigualdad de oportunidades en los segmentos más vulnerables, impidiendo que un número importante de familias tengan mejores condiciones de vida.

⁴⁴ http://enlaces.ucv.cl/educacioncivica/contenut/ut3_regi/1_region/conut3-1.htm#top

⁴⁵ APEC: Foro de cooperación económica del Asia Pacífico, es el mayor espacio para facilitar el crecimiento económico, la cooperación, el comercio y las inversiones en la Región. Cuenta con 21 miembros entre los cuales se encuentra Chile.

En virtud de lo anterior, el Gobierno se plantea como principal desafío la construcción de un Sistema de Protección Social, en donde el Estado asume el compromiso de velar por la protección de los derechos ciudadanos, impulsando políticas públicas para superar la pobreza, disminuir las desigualdades, discriminaciones y riesgos sociales que afectan a la familia y a las personas. En este contexto, la Región aspira a la plena integración social de sus habitantes, con el fin de potenciar el desarrollo del capital humano; para lo cual el Sistema de Protección Social contribuirá a generar las condiciones que brinden seguridad a las personas durante toda su vida, garantizándoles derechos sociales que les permitan reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión; permitiendo condiciones de mayor equidad y oportunidades de progreso.

Este desafío requiere del compromiso de la ciudadanía en su conjunto, mediante el fortalecimiento y promoción de la responsabilidad social, de la transparencia en la gestión gubernamental y de una amplia participación de los actores públicos y privados

Asegurar un desarrollo económico competitivo y sustentable.

El PRD reconoce la potencialidad de las actividades productivas y de servicios, destacando el turismo, el comercio, la exportación de productos silvoagropecuarios y agroindustriales, la minería, los servicios de comunicaciones, los servicios de transporte, portuarios y las tecnologías de la información.

Los datos nacionales agregados de generación de energía y las solicitudes aprobadas y en estudio para la instalación de nuevas centrales eléctricas, confirman las ventajas comparativas de la Región como generadora de energía. Esta condición obliga al Gobierno Regional a plantearse el desafío de establecer una política de instalación de nuevas fuentes generadoras que aseguren el equilibrio entre la calidad de suelo, de agua y aire de la Región, con miras hacia el negocio energético.

Los objetivos en materia de desarrollo productivo se pueden resumir en el estímulo a la innovación tecnológica, en el mejoramiento de la competitividad de las empresas de menor tamaño, en el aprovechamiento de las ventajas que implican los *clusters*, en el incentivo al emprendimiento y en la calificación adecuada de la mano de obra.

Impulsar la tecnología y la modernización.

La Política Regional de Ciencia y Tecnología tiene como objetivo general, impulsar la ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo regional, favoreciendo la investigación básica y aplicada, la innovación y la transferencia tecnológica, valorando la identidad de la Región y promoviendo la concertación entre empresarios y científicos. Esta política incluye como objetivos específicos, el fortalecimiento de las ciencias básicas; la promoción de la innovación tecnológica en las empresas de la Región para hacerlas más competitivas; la potenciación de los centros de investigación, la transferencia tecnológica; y el mejoramiento del capital humano.

Los esfuerzos de la Región se deben centrar en desarrollar las tecnologías emergentes como la biotecnología y la nanotecnología, con aplicaciones productivas, estimulando

de esta manera la innovación tecnológica como una herramienta para favorecer el aumento de la competitividad en los sectores productivos, privilegiando el aumento de la calidad de productos.

Desarrollar ciudades y barrios de calidad.

Con respecto a las ciudades de la Región, se plantea en primer término el desafío de recuperación urbana y patrimonial para dar valor a los rasgos distintivos de las ciudades de la Región, a través de sus actividades culturales, su relación con el entorno y su historia. Otro desafío en este sentido, es el desarrollo de barrios de calidad, el entorno de las viviendas y la periferia urbana, para lograr no sólo la simple atención de los requerimientos básicos de viviendas e infraestructura sanitaria, sino su intervención integral

El Gobierno Regional asigna gran relevancia a la solución de la problemática de los vertederos y asume como desafío transformar la gestión integral de residuos sólidos en una política regional, sobre la base de alianzas estratégicas público – privadas y la articulación de los servicios públicos, que contenga los principios de territorialidad y presente las mejores alternativas de solución de carácter tecnológico, ambiental y económico.

El mejoramiento de la calidad de vida de las personas en las ciudades también está asociado a la seguridad ciudadana y el orden público. Prevención y control implica generar acciones, programas y proyectos en variados ámbitos, para abarcar la multicausalidad del fenómeno delictivo.

Fortalecer la institucionalidad regional, provincial y comunal.

El PRD encarga al Gobierno Regional, la responsabilidad de formular un plan de desconcentración de los servicios públicos de la administración central que operen en la Región, y que estén directamente relacionados con las estrategias y planes regionales, para lograr así una mayor congruencia entre las intervenciones de los servicios públicos y la administración superior de la Región. Le corresponde además promover una gestión regional de alto nivel, a través de la adopción de un modelo de evaluación y mejoramiento de la calidad de la gestión, de buenas prácticas regionales, la elaboración de planes de acción para la gestión, y la constante capacitación del recurso humano de los servicios administrativos del GORE y del sector público en general, dirigida especialmente a lograr las metas contenidas en la Estrategia Regional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo de la Región de Valparaíso

VII.2. Sistema Nacional de Inversiones (SIN)

Subsistema de Análisis Técnico y Económico, cuya tarea principal es la evaluación de las distintas iniciativas de inversión que se presentan por parte de las entidades formuladores. Esta tarea está centrada en las Secretarías Regionales de Planificación. Considera un conjunto de procedimientos, normativas e instrucciones que permiten contar con una cartera de iniciativas de inversión en distintos sectores, que son

evaluadas técnica y económicamente, con el propósito de elegir de entre ellas las que cuentan los mejores con indicadores de rentabilidad.

Luego de la revisión anual que se realiza a las distintas metodologías para la formulación de las iniciativas de inversión, éstas son evaluadas ex - ante por las respectivas Secretaría Regionales de Planificación. La revisión de las metodologías, demanda de Mideplan una actualización de los precios sociales⁴⁶, los que permiten contar con el valor social de la mano de obra, del combustible, de las divisas, del capital y el valor social del tiempo, entre otros. En este subsistema se considera además la formación constante de personal calificado en la formulación y evaluación social de proyectos y en el manejo del Banco Integrado de proyectos.

El Banco Integrado de Proyectos constituye una base de datos con la información de cada una de las iniciativas de inversión que postulan a financiamiento. En él se incorpora información desde la etapa de idea hasta la etapa de ejecución, considerando la información requerida para el análisis técnico económico y para la evaluación ex - post.

Subsistema de Formulación del Presupuesto, radicada en la Dirección de Presupuesto. Considera los mecanismos administrativos necesarios para asignar los recursos a las iniciativas de inversión, que luego de ser recomendadas técnicamente (RS), son priorizadas por el Consejo Regional.

Subsistema de Ejecución Presupuestaria de responsabilidad directa de la Dirección de Presupuesto. Contiene las normas necesarias para la ejecución transparente de cada una de las iniciativas de inversión. Tanto a la Dirección de Presupuesto, como a la Contraloría General de la República le corresponde la responsabilidad en el sentido de velar porque los procedimientos administrativos financieros a través de los cuales se contratan y ejecutan las iniciativas de inversión, se ajusten a la normativa.

Subsistema de Evaluación de Resultados radicada en Mideplan. Corresponde a lo que se conoce como Evaluación Ex – post, la que tiene como objetivo comparar si los beneficios estimados en el momento de la formulación de las Iniciativas de Inversión realmente se alcanzaron. Junto con evaluar el proyecto con beneficios y costos reales, se permite ajustar las metodologías con las cuales se formulan y evalúan las IDIS. En la actualidad se aplican dos tipos de evaluaciones. La primera de ellas conocida como evaluación simple, tiene como objetivo evaluar los efectos del proyecto en términos de medir los resultados obtenidos con su término: costos reales en la ejecución del proyecto, tiempo de ejecución y cumplimiento de las especificaciones técnicas. La segunda evaluación se realiza cuando el proyecto se encuentra en funcionamiento y entrega los bienes o servicios para los cuales fue concretado. Esta evaluación es un primer acercamiento a la evaluación de impactos del proyecto.

⁴⁶ Los precios sociales difieren de los precios de mercado, porque entre otros aspectos no consideran subsidios e impuestos, reflejando el verdadero valor que demanda un bien para la sociedad.

VII.3. GLOSARIO DE SIGLAS.

ODEPLAN:	OFICINA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL
MIDEPLAN:	MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN
DIPRES:	DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
GORE:	GOBIERNO REGIONAL.
SNI:	SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES
SERPLAC:	SECRETARIA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN
SECPLAN:	SECRETARIA COMUNAL DE PLANIFICACIÓN
CORE:	CONSEJO REGIONAL
FRIL:	FONDO REGIONAL INVERSIÓN LOCAL
IDI:	INICIATIVA DE INVERSIÓN
IRAL:	INVERSIÓN REGIONAL DE ASIGNACIÓN LOCAL
ISAR:	INVERSIÓN SECTORIAL DE ASIGNACIÓN REGIONAL
FNDR:	FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL
SUBDERE:	SUBSECRETARIA DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO
OPLA:	OFICINA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN
CONARA:	COMISIÓN NACIONAL REFORMA ADMINISTRATIVA
COREDE:	CONSEJO REGIONAL DE DESARROLLO
ERD:	ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO
ASCCA:	APORTE SUPLEMENTARIO COSTO ADICIONAL
PRD:	PLAN REGIONAL DE DESARROLLO
RATE:	RESULTADO ANALISIS TECNICO ECONÓMICO
MPR:	MARCO PRESUPUESTARIO REFERENCIAL