



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

**ESTUDIO EXPLORATORIO DE LOS ELEMENTOS QUE AFECTAN LA FORMULACIÓN
DE PROYECTOS A NIVEL MUNICIPAL**

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL

CÉSAR ANDRÉS AVENDAÑO ASTORGA

PROFESOR GUÍA:
EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARIO WAISSBLUTH SUBELMAN
BRUNO CARRIQUIRY BERNER

SANTIAGO DE CHILE
OCTUBRE 2009

RESUMEN DE LA MEMORIA
PARA OPTAR AL TÍTULO DE
INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL
POR : CÉSAR AVENDAÑO ASTORGA
FECHA : 18/11/2009
PROF. GUÍA: SR. EDUARDO CONTRERAS

ESTUDIO EXPLORATORIO DE LOS ELEMENTOS QUE AFECTAN LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS A NIVEL MUNICIPAL

Esta investigación corresponde a un estudio exploratorio respecto a los elementos que afectan la formulación de proyectos Municipales al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

La metodología utilizada contempla un análisis estadístico de las bases de datos de proyectos del FNDR, desde el año 2001 al 2008, del cual se desarrolla una clasificación de comunas por medio del método *K-means*. Luego se realiza un trabajo de campo que considera la visita a 15 comunas de 4 regiones del país, del cual se relevan antecedentes críticos de la gestión local.

Los objetivos de este trabajo corresponden a: (i) Generar una clasificación de Municipios en función de indicadores de desempeño del FNDR; (ii) Determinar los principales elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal y (iii) Elaborar recomendaciones en cuanto al proceso de formulación y gestión de proyectos por parte de los Municipios.

Los resultados obtenidos señalan que los Municipios son los principales actores del FNDR, destacando que las brechas de desempeño con respecto a las otras instituciones que concurren al FNDR han mostrado un descenso sostenido, incluso en 2008 el desempeño Municipal supera al de las otras instituciones. Una de las razones por las cuales los Municipios participan activamente en el FNDR se debe a que no cuentan con una estructura presupuestaria que les permita desarrollar grandes y costosos proyectos con recursos propios, por ende formulan proyectos a todas las fuentes externas de financiamiento que estén a su disposición.

Se concluye que existe una configuración de elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal, los que contemplan tres dimensiones diferentes: (i) Estructural, referida a las condiciones normativas y jurídicas que establecen los ámbitos de acción local, (ii) Relacional, referida al conjunto de relaciones que se generan entre los distintos actores a nivel regional en torno a la inversión pública, y (iii) Funcional, que corresponde a los elementos más directos que afectan la gestión y formulación de los proyectos.

En la dimensión estructural se propone la creación de la web del formulador de proyectos y la división de las funciones del actual analista de inversiones. A nivel relacional se propone la creación de un sistema integrado de capacitación de funcionarios públicos. En la dimensión estructural se propone la incorporación de un sistema de selección de cargos críticos a nivel local, el fortalecimiento fiscal y la modernización Municipal. No avanzar en estas materias podría afectar profundamente el desarrollo comunal.

Este trabajo fue soportado totalmente por el Proyecto "Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local", SOC-08, correspondiente al 2° Concurso Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación de Políticas Públicas, CONICYT.

Agradecimientos institucionales

- i. Ministerio de Planificación y Cooperación
- ii. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
- iii. Ilustre Municipalidad de Estación Central
- iv. Ilustre Municipalidad de La Pintana
- v. SERPLAC de la región de la Araucanía
- vi. SERPLAC de la región del Bio Bio
- vii. SERPLAC de la región de Valparaíso
- viii. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Buin
- ix. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Cañete
- x. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Concón
- xi. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Curarrehue
- xii. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Galvarino
- xiii. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Hualpén
- xiv. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Llay Llay
- xv. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Lonquimay
- xvi. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Padre las Casas
- xvii. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Petorca
- xviii. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Pitrufquén
- xix. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Putaendo
- xx. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de Quilaco
- xxi. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de San Fabián
- xxii. SECPLAC de la Ilustre Municipalidad de San Pedro

Agradecimientos personales

*Dedicado a mi maravillosa familia,
a mi amor eterno, a mis amigos del alma,
a quienes han tenido que partir de esta vida y
a todas y todos quienes me han apoyado en este camino.*

Este trabajo es la culminación de un largo proceso que comenzó hace muchos años. El camino no ha sido fácil, pero gracias a ustedes he logrado llegar a la meta.

Este no es un logro personal, es de todas y todos ustedes también. Les estaré eternamente agradecido.

Me hubiese encantado haber disfrutado este momento con quienes han partido, pero sé que me acompañan día a día.

Gracias por el amor incondicional. Gracias por el continuo apoyo. Gracias por la inspiración. Gracias por los consejos. Gracias por las sonrisas. Gracias por confiar en mí. Gracias por ser parte de sus vidas.

Gracias Angélica, Manuel y Cristóbal. Ustedes son mi vida.

Gracias a las maravillosas mujeres y hombres de la familia Sandoval-Astorga que me criaron en la niñez y aun me siguen enseñando cómo ser una mejor persona: Armiria, Dominga, Liliana, Nidia, Helvecia, Rosa, Camila y Eduardo.

Gracias Bernardita por haber permitido amarte profundamente y soñar una vida eterna juntos.

Gracias a la numerosa y cariñosa familia Avendaño-Alveal-Medel. Especialmente a Manuel y María.

Gracias a la familia Gaete-Rodriguez-Peña por abrirme las puertas de sus corazones.

Gracias a la familia Tapia-Salinas, en especial a Valeria y a Gladys por darme la oportunidad de conocer este mundo del FNDR.

Gracias Hernán, Ricardo, Mario, Cristian, Juan Pablo por haber crecido juntos y seguir manteniendo nuestra hermosa amistad. Es una fortuna tener tantos hermanos mayores.

Gracias Felipe y Christopher por haber hecho de los años del Lastarria los mejores que he vivido.

Gracias Eduardo, Tomás, Jorge, Víctor, Andrés y Javiera por haber recorrido juntos este largo camino.

Gracias Luna, Chascón, Chico, Negro, Maya y Poza. Si yo les he dado una gota de cariño ustedes me han regalado un mar de sincero y profundo amor.

Gracias a los profesores por haber confiado en el proyecto y por haberme guiado en este proceso final, así como también gracias a los investigadores y alumnos del grupo Anillos por el apoyo y los consejos.

Y gracias al increíble grupo humano que conforma el Centro Sistemas Públicos. Gracias por la energía, el cariño, el respeto, la confianza y las buenas conversaciones.

Índice

Siglas	1
I. DESCRIPCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO	2
II. OBJETIVOS DEL PROYECTO	3
III. ALCANCES DEL PROYECTO	4
IV. METODOLOGÍA	5
V. MARCO CONCEPTUAL	8
5.1 Descentralización	8
5.2 Inversión Pública Nacional	10
5.3 Sistema Nacional de Inversiones	12
5.3.1 Descripción y objetivos	12
5.3.2 Componentes del Sistema Nacional de Inversiones	12
5.3.3 Definición de las iniciativas de inversión según tipología y situación	14
5.3.4 Instituciones que pueden postular iniciativas y sectores que son financiados por el Sistema Nacional de Inversiones	17
5.3.5 Ciclo de vida de las iniciativas de inversión	18
5.4 Inversión de Decisión Regional	22
5.5 Fondo Nacional de Desarrollo Regional	23
5.5.1 Descripción general y objetivos	23
5.5.2 Marco normativo	25
5.5.3 Provisiones	26
5.5.4 Proceso de inversión	27
VI. ANTECEDENTES	34
6.1 Antecedentes generales de la investigación	34
6.2 Antecedentes de evaluaciones anteriores respecto al proceso de formulación de iniciativas de inversión al Fondo Nacional de Desarrollo Regional a nivel Municipal	40
VII. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DESCRIPTIVO DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL PERIODO 2001-2008	54
7.1 Análisis estadístico agregado	54
7.2 Análisis estadístico a nivel Municipal	62
7.3 Comparación entre nivel Municipal y los niveles no Municipales	71
VIII. ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS DE MUNICIPIOS A NIVEL NACIONAL	82
8.1 Consideraciones generales sobre los datos	82

8.2	Indicadores de gestión Municipal	83
8.2.1	Descripción de los indicadores	83
8.2.2	Validación de los indicadores	87
8.2.3	Análisis estadístico general de los indicadores	89
8.3	Clasificación de Municipios usando análisis de conglomerado de <i>K-means</i>	91
8.3.1	Resultados de las iteraciones	91
8.3.2	Número de conglomerados seleccionados y clasificación de Municipios	94
8.3.3	Análisis de la clasificación obtenida mediante método de árbol CHAID	98
8.3.4	Perfil de los conglomerados obtenidos	100
IX.	SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE MUNICIPIOS	104
9.1	Cruce entre clasificación de Municipios con variables que caracterizan a las comunas	104
9.2	Criterios de selección de la muestra de Municipios	108
9.3	Listado de Municipios seleccionados	111
X.	DISEÑO DEL TRABAJO DE CAMPO	113
10.1	Consideraciones generales	113
10.2	Pautas de entrevistas	115
XI.	RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN EN TERRENO	119
11.1	Resultados obtenidos a partir de consultas abiertas	119
11.2	Resultados obtenidos a partir de encuesta aplicada	135
XII.	ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	139
12.1	Análisis y discusión a partir de resultados de consultas abiertas	139
12.2	Análisis y discusión a partir de resultados de encuesta aplicada	150
12.3	Síntesis de resultados: Componentes y elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal	159
XIII.	CONCLUSIONES	166
13.1	Conclusiones sobre el desempeño global de los Municipios en la formulación de proyectos al FNDR	166
13.2	Conclusiones respecto al contexto general en el que los Municipios desarrollan la gestión y formulación de proyectos	170
13.3	Conclusiones relacionadas con los componentes y elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal	173
XIV.	PROPUESTAS DE MEJORA A LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS A NIVEL MUNICIPAL	175
XV.	REFLEXIONES FINALES.....	189
XVI.	BIBLIOGRAFÍA	192

XVII. ANEXOS	196
17.1 Anexo A: Instituciones que pueden presentar iniciativas de inversión al SNI	196
17.2 Anexo B: Encuesta aplicada en Diplomado de preparación y evaluación social de proyectos	200
17.3 Anexo C: Cruce entre indicadores regionalizados, clasificación de los Municipios según su conglomerado y variables que caracterizan a las comunas	203
17.4 Anexo D: Listado detallado de la muestra de Municipios seleccionados para trabajo de campo	215
17.5 Anexo E: Pauta de entrevista aplicada a Directores de SECPLAC	217
17.6 Anexo F: Pauta de entrevista aplicada a Coordinadores de Inversión Regional de SERPLAC	219
17.7 Anexo G: Pauta de encuestas respecto a elementos que podrían afectar la formulación de proyectos a nivel Municipal	221
17.8 Anexo H: Esquema del modelo de gestión actual de los Gobiernos Regionales en Chile.....	223

Siglas

ACHM	: Asociación chilena de municipalidades
ARI	: Anteproyecto regional de inversiones
BID	: Banco interamericano de desarrollo
BIP	: Banco integrado de proyectos
CORE	: Consejo regional
DII	: Departamento de ingeniería industrial de la universidad de Chile
DIPRES	: Dirección de presupuestos
FCM	: Fondo Común Municipal
FNDR	: Fondo nacional de desarrollo regional
GORE	: Gobierno regional
IDR	: Inversión de decisión regional
INE	: Instituto nacional de estadísticas
IPN	: Inversión pública nacional
IRAL	: Inversiones regionales de asignación local
ISAR	: Inversiones sectoriales de asignación regional
JEC	: Jornada escolar completa
MIDEPLAN	: Ministerio de planificación y cooperación
MINVU	: Ministerio de vivienda y urbanismo
MOP	: Ministerio de obras públicas
PIB	: Producto interno bruto
PMB	: Programa mejoramiento de barrios
PMU	: Programa mejoramiento urbano
PROPIR	: Programa público de inversión regional
SECPLAC	: Secretaría comunal de planificación y coordinación
SENCE	: Servicio nacional de capacitación y empleo
SERPLAC	: Secretaría regional de planificación y coordinación
SIGFE	: Sistema de información para la gestión financiera del estado
SINIM	: Sistema nacional de información municipal
SNI	: Servicio nacional de inversiones
SNIT	: Sistema nacional de coordinación de información territorial
SUBDERE	: Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo

I. Descripción y justificación del proyecto

En esta investigación se realiza un estudio exploratorio que permite determinar los principales elementos que afectan el desempeño de los Municipios en la formulación de iniciativas de inversión al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Al ser este instrumento de inversión la principal fuente de financiamiento que los Municipios tienen para llevar a cabo proyectos, programas y estudios básicos que les permiten obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo del nivel local, es que este trabajo se ha diseñado para reconocer las distintas realidades que presentan los Municipios a lo largo del territorio nacional, las cuáles constituyen la base empírica de las propuestas de mejoras que se realizan en esta investigación, las que a su vez también tienen un importante matiz teórico, de manera tal, que las mejorías propuestas están basadas en elementos tanto teóricos como prácticos.

El proyecto no sólo se justifica porque permite expandir el estado del arte actual respecto al conocimiento que se tiene de los elementos que afectan la eficiencia de los Municipios en la formulación de iniciativas de inversión al FNDR, sino que también al identificar y determinar las prácticas que alteran la capacidad de los Municipios para formular proyectos de buena calidad técnica, será posible mejorar el actual nivel que tienen los Municipios en dicha materia, a partir de la implementación de una serie de medidas que les permitan aprender las buenas prácticas de los Municipios eficientes, a la vez que se consigue eliminar aquellas malas prácticas que resultan perjudiciales para el desarrollo local. Este punto se vuelve relevante cuando se observa que comunas similares¹ logran resultados diametralmente diferentes en los procesos de inversión del FNDR.

El hecho de conseguir que los Municipios mejoren su eficacia y eficiencia en la formulación de proyectos, permitirá contar con una mayor cantidad de iniciativas que sean recomendables desde un punto de vista técnico y económico. Además se podrá disponer de más iniciativas que agreguen valor público, por lo tanto, en este escenario idealizado, es de esperar que las decisiones de inversión que se tomen en el Consejo Regional (CORE) sean cada vez más difíciles, ya que, no solamente se deberá considerar la perspectiva técnica-económica de las propuestas, sino que al contar con una cartera de iniciativas de mejor calidad, se deberán tomar en consideración los elementos que agreguen valor público y que diferencien a cada propuesta, cambiando y mejorando el actual sistema de asignación de recursos que se desarrolla en el CORE.

Así, al identificar cuáles son los elementos que más afectan el desempeño de los Municipios en la formulación de iniciativas de inversión, se podrán generar políticas y otro tipo de medidas que permitan mejorar la principal fuente de financiamiento que disponen los Municipios para llevar a cabo las inversiones más relevantes en sus territorios.

¹ Similares bajo el contexto de las variables Sociodemográficas, Territoriales y Económicas que caracterizan a las comunas. Un ejemplo lo constituyen las comunas de La Pintana y San Ramón, pues en un estudio realizado por la SERPLAC de la Región Metropolitana (2007), se establece que la eficacia de la comuna de La Pintana para formular proyectos recomendables técnica y económicamente (RATE RS), en el periodo 2000-2006, es de 70,1%, mientras que para San Ramón fue de 43,7%.

II. Objetivos del proyecto

El objetivo general de este proyecto consiste en realizar un estudio exploratorio respecto de los elementos que afectan la formulación de las iniciativas de inversión desarrolladas por los Municipios y presentadas al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Este proyecto contempla además objetivos de carácter específicos, los cuales corresponden a los siguientes:

- i. Generar una clasificación de las comunas a nivel nacional, a partir de indicadores que midan el desempeño de los Municipios en la formulación de iniciativas de inversión.
- ii. Determinar los principales elementos que afectan significativamente, ya sea de manera positiva o negativa, la formulación de iniciativas de inversión de los Municipios.
- iii. Elaborar propuestas que permitan mejorar el desempeño de los Municipios en la formulación de iniciativas de inversión.

III. Alcances del proyecto

El alcance de este proyecto se configura en función de cuatro dimensiones, las cuales permiten establecer los límites de esta investigación.

La primera dimensión relevante corresponde a la determinación de la fuente de financiamiento de inversión que es estudiada. De esta manera, se ha establecido que es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) el instrumento de inversión objeto del estudio. Esta fuente de financiamiento se ha escogido debido a que corresponde a la alternativa de Inversión de Decisión Regional más descentralizada que se encuentra a disposición de los Municipios para llevar a cabo proyectos, programas y estudios básicos en distintas áreas de interés, tanto para el desarrollo de la región como para el desarrollo local.

Dentro del proceso de inversión existen distintas etapas que determinan el camino que todas las iniciativas de inversión deben recorrer para lograr obtener financiamiento del FNDR. Este proyecto contempla el estudio y análisis de las etapas de formulación y revisión técnico-económica de las iniciativas de inversión presentadas por las unidades técnicas al FNDR. Se han excluido todas las etapas posteriores debido a que no permiten relevar elementos importantes que puedan afectar de manera significativa el desempeño de los Municipios en la formulación de iniciativas de inversión. Por lo tanto, toda etapa posterior a las ya señaladas no son materia de esta investigación.

La principal unidad de análisis considerada corresponde a los Municipios. Dentro de ésta es posible identificar a tres fuentes relevantes de información, entre los que se encuentra el Alcalde, los Concejales y en específico a la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC). Otras fuentes de información que resultan ser de gran importancia en este trabajo la constituyen el nivel regional de administración y Gobierno, en particular las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) constituyen fuentes de información clave para lograr analizar el objeto de estudio desde una nueva óptica, mucho más general en comparación con la mirada de las realidades locales.

El tamaño de la muestra seleccionada también establece los límites y alcances de esta investigación, en particular en lo que respecta al trabajo de campo que se desarrolla en distintos Municipios del país. De esta manera, se considera que el número mínimo de Municipios a visitar es de 10 casos y el número máximo de 20. Con este intervalo de posibles tamaños de la muestra, no sólo es posible acotar superior e inferiormente la cantidad de Municipios que se visitan, sino que además se logra establecer holguras en el caso de ocurrir cualquier tipo de percance en las visitas que se realicen en el trabajo de campo.

IV. Metodología

La metodología desarrollada en este trabajo de investigación contempla la aplicación de un conjunto de técnicas cualitativas y cuantitativas, las cuales son utilizadas de manera diferenciada según la etapa del proyecto, el objeto de estudio, las restricciones existentes y los resultados esperados. El detalle de las etapas de la metodología aplicada se presenta a continuación:

- i. **Recopilación de antecedentes de evaluaciones anteriores:** Dado que con anterioridad ya se han realizado distintas evaluaciones a la gestión desarrollada tanto por el nivel central como por los niveles subnacionales respecto a los resultados obtenidos en los procesos inversionales del FNDR, es que resulta relevante recopilar todos aquellos antecedentes que den cuenta del desempeño histórico logrado por los Municipios en la formulación de iniciativas de inversión al FNDR, desde el año 1990 a la fecha.

De esta forma, es posible determinar si es que se ha experimentado algún tipo o grado de evolución en la gestión realizada por los Municipios o si todavía persisten deficiencias detectadas en el pasado, y si éstas se han profundizado o extremado con el paso del tiempo.

Estos elementos históricos que dan cuenta de la gestión Municipal, también permiten detectar cuál ha sido el rol del nivel regional y central frente a problemas y deficiencias que se arrastran desde la década de los 90, y si las medidas aplicadas han logrado surtir algún tipo de efecto positivo o correctivo.

- ii. **Identificación de variables y construcción de indicadores de gestión:** Al tener un panorama histórico de la situación de los Municipios frente a la formulación de iniciativas de inversión al FNDR es posible identificar el tipo de variable que permite estudiar el nivel de logros que obtienen los Municipios en el proceso de inversión del FNDR. A partir de dichas variables se construyen indicadores que miden la gestión Municipal en esta materia. Luego se lleva a cabo el análisis de dichos indicadores por medio de la aplicación de métodos y técnicas estadísticas multivariadas.
- iii. **Clasificación mediante uso de algoritmo K-medias:** Una vez construidos los indicadores de la gestión Municipal es posible aplicar el algoritmo de clasificación no jerárquico de K-medias o *K-means*. Este método cuantitativo realiza una segmentación o clasificación de los Municipios, generando conglomerados de comunas que son homogéneos al interior de cada grupo pero heterogéneos entre dichos grupos.

Es importante señalar que los conglomerados generados tendrán sentido práctico en la medida que sean identificables, de tamaños significativos y alcanzables con facilidad. Es decir, que cada grupo generado sea claramente caracterizado y diferenciado de los demás a partir de los indicadores de gestión utilizados, además el tamaño de los grupos

no debe presentar grandes diferencias en cuanto al número de Municipios que los componen, a la vez que dichos Municipios clasificados sean factibles de ser alcanzados.

- iv. **Caracterización de grupos de Municipios a nivel nacional:** Debido a que los Municipios ya se encuentran clasificados en distintos conglomerados, es posible caracterizar cada uno de estos grupos en función del valor promedio obtenido para los indicadores de gestión. De esta manera, cada Municipio no sólo pertenecerá a un determinado conglomerado, sino que también tendrá un cierto perfil o tipología, el cual se obtiene a partir del nivel promedio de la gestión alcanzada por el grupo de pertenencia, en la formulación de iniciativas de inversión al FNDR.
- v. **Determinación de la muestra de Municipios:** Con los Municipios ya caracterizados y clasificados en distintos grupos es factible establecer la muestra de comunas en las que se desarrollará el trabajo de campo. Para determinar dichos Municipios, es clave contrastar la información relacionada con la gestión municipal con variables e indicadores estructurales que no estén directamente correlacionados con estos resultados. De esta manera, al cruzar información de gestión municipal con variables financieras, socioeconómicas y territoriales del Municipio, manteniendo constante ciertos valores para dichas variables (*Ceteris Paribus*) es posible seleccionar el subconjunto de Municipios que serán visitados y analizados durante el trabajo de campo.
- vi. **Desarrollo de entrevistas en profundidad:** Esta etapa de la metodología está centrada en las visitas que se realizan a los distintos Municipios del grupo objetivo, seleccionados en la etapa anterior. En estas visitas se realizan entrevistas en profundidad a distintos actores del proceso inversional dentro del Municipio, enfocándose principalmente en los órganos técnicos y administrativos que tengan una alta injerencia en las decisiones de inversión, como por ejemplo: Alcaldes, Directores de la SECPLAC, Consejeros comunales, entre los más relevantes.

Al determinar la realización de entrevistas en profundidad, se busca obtener información que dé cuenta de cómo el informante percibe el proceso de formulación de proyectos dentro de la organización, no sólo su opinión sino que lo que realmente interesa conocer es la forma en que se hacen las cosas, teniendo siempre en cuenta que las respuestas de los entrevistados están sesgadas, por obviedad, en base a sus propias experiencias. Por ende no es posible hacer extensivo los resultados de los casos particulares, sin embargo, sí es posible obtener de estas entrevistas los contextos en torno a los cuales el proceso de inversión se lleva a cabo en cada Municipio.

Si bien no existe un manual que señale las preguntas claves que se deben realizar, dentro de esta etapa se efectúan preguntas cerradas y abiertas, para acotar la información que se pretende obtener y para ampliar el marco de las preguntas que se realizan, respectivamente. Sólo bajo esta estructura flexible y semi estructurada es posible levantar información que permita crear instrumentos de medición

estandarizados, para poder sistematizar con mayor facilidad la información recopilada del trabajo de campo y así aplicar estos instrumentos en instancias futuras.

- vii. **Aplicación de encuestas:** A partir de la información recopilada en las entrevistas en profundidad se diseña un instrumento de medición más estructurado que permite estandarizar las preguntas y sistematizar con mayor facilidad las respuestas.

Si bien las entrevistas en profundidad y las encuestas son presentadas como etapas separadas, se puede optimizar el trabajo de campo al lograr interactuar en paralelo entre ambas etapas y no en serie, ya que, al realizar pruebas previas o pruebas piloto es factible ajustar y mejorar las preguntas de las entrevistas, fortaleciendo y perfeccionando el instrumento de medición aplicado.

- viii. **Síntesis del trabajo de campo:** La información recopilada del trabajo de campo, en particular de las entrevistas en profundidad y de la aplicación de encuestas, da cuenta de cada una de las particularidades detectadas en los Municipios, así como también de los elementos generales que son transversales a cada caso visitado. De dichos elementos se desprenden los principales factores que afectan la formulación de iniciativas de inversión de los Municipios al FNDR, constituyendo éstos los resultados más relevantes de la investigación.

De esta forma, todos los resultados que emanen del trabajo de campo deben ser relavados y sistematizados en esta etapa, ya que, éstos han sido recopilados desde las propias prácticas desarrolladas en los niveles locales y están cargados de las subjetividades y especificidades de cada Municipio, razón por la cual resulta fundamental sintetizar el trabajo de campo mediante el análisis, discusión y conclusión de los resultados específicos y generales obtenidos en esta etapa, los cuales dan cuenta de los principales elementos que afectan el desempeño de los Municipios en la formulación de iniciativas de inversión al FNDR.

- ix. **Desarrollo de propuestas de mejoría:** Finalmente, en base a las inferencias que se desprendan de los resultados obtenidos en la síntesis anterior, se realizan propuestas que apuntan a mejorar el desempeño actual de los Municipios respecto a la gestión que llevan a cabo en el proceso de formulación de iniciativas de inversión del FNDR.

Dichas propuestas tienen por finalidad aportar al desarrollo de los Municipios, tomando en consideración los componentes propios y generales de éstos, ajustando los actuales criterios técnicos, económicos y políticos a las realidades particulares que se dan en las comunas del país, procurando fortalecer el rol de la inversión en el proceso de descentralización, logrando que las inversiones a nivel local sean oportunas, pertinentes, eficaces, eficientes y de buena calidad técnica-económica.

V. Marco conceptual

El tema de investigación que se desarrolla en este trabajo está directamente relacionado con el proceso de descentralización que se ha llevado a cabo en el país desde la década de los 70, ya que el nivel comunal es el grado más descentralizado de la administración ejecutiva, política y económica del país, por lo que resulta relevante detallar dicho proceso. Por esta razón es necesario ahondar más en detalle respecto de los principales conceptos que se asocian a la descentralización y al rol que cumple en este contexto la inversión pública.

5.1 Descentralización

Por descentralización se entenderá la distribución y transferencia del poder político, económico y administrativo desde el nivel central (nivel nacional), hacia niveles regionales, provinciales y locales (niveles subnacionales). Esta distribución de poder tiene impacto en las competencias, atribuciones y en los recursos financieros con que cuenta la administración de los niveles subnacionales para hacerse cargo de las funciones y tareas necesarias para conseguir el desarrollo.

El objetivo principal de la descentralización es lograr un mayor y mejor nivel de desarrollo, que sea armónico y equitativo, teniendo en cuenta las diferentes realidades locales. De esta manera, la descentralización se podrá traducir en una mejor calidad y nivel de vida de los ciudadanos que habitan en el territorio nacional.

En ningún caso debe considerarse al proceso de descentralización como un fin en sí mismo, sino que, por definición es un medio para lograr un objetivo mayor a nivel social, político, administrativo, económico y ambiental. Por esto es que la descentralización busca el mejor funcionamiento del Estado y de sus instituciones, lo que dependerá en gran medida de la gobernabilidad que se logra llevar a cabo en el territorio.

Tal como se ha señalado, el proceso de descentralización es esencialmente de carácter político y su fin es la redistribución del poder entre los distintos entes territoriales subnacionales. De esta manera, MONJE et al (2005) afirma que la descentralización se encuentra fundamentada en tres ejes principales:

Profundización de la democracia: La descentralización del Estado, se acredita en el deseo de perfeccionar, profundizar y consolidar la democracia como sistema político y se justifica en el derecho que tienen los ciudadanos de un territorio para decidir y gestionar, por si o a través de representantes electos, las cuestiones que le son propias en su localidad.

Para lograr que el Estado responda concreta y oportunamente a las demandas de los ciudadanos, es relevante reconocer que éstas varían a lo largo del territorio, por lo tanto, las respuestas que emerjan desde el Estado serán efectivas y legítimas en la medida que

se tome en consideración dichas particularidades y se ajusten las decisiones políticas y técnicas, a las características específicas de las demandas y de la ciudadanía demandante de soluciones, por lo que, políticas generalistas que provengan desde el nivel central y que sean miopes a las especificidades del territorio, no podrán dar cuenta de los requerimientos ciudadanos.

Modernización del Estado: El estado actual que se necesita para poder profundizar y consolidar la descentralización del poder político deber ser eficiente, eficaz y oportuno en la provisión de los servicios y beneficios que ofrece a los ciudadanos. Además debe ser equitativo en el trato a los distintos grupos, sectores sociales y sectores económicos. No debe descuidar la transparencia de su gestión permitiendo el conocimiento de los ciudadanos de los diagnósticos, objetivos y acciones que guían su quehacer. También deberá incorporar el principio de subsidiariedad, reconociendo las capacidades externas existentes en el sector privado y organizaciones no gubernamentales entre otros.

De esta manera, se podrá contar con un estado que esté a la medida de los complejos requerimientos asociados al proceso de consolidación de la descentralización y de la modernización del estado.

Desarrollo Integral: De la forma que se ha señalado, la descentralización apunta al desarrollo integral de los ciudadanos, por cuanto facilita que se observe la riqueza de la vida en los territorios subnacionales, reconociendo la diversidad de las características que constituyen las especificidades de los ciudadanos y de los territorios. Así podrá ser factible impulsar las potencialidades que existen en estas diversidades humanas y territoriales, consiguiendo de esta manera un desarrollo respetuoso e integral, tanto de los ciudadanos como del territorio.

Para que el proceso de distribución de poder político desde el nivel nacional hacia niveles subnacionales pueda llevarse a cabo efectivamente, basándose en los fundamentos anteriormente descritos por los autores MONJE et al (2005), es necesario que se cumplan simultáneamente el siguiente conjunto de condiciones respecto de los entes receptores del poder descentralizado:

- Que el ente receptor de las competencias, atribuciones y funciones posea personalidad jurídica
- Que sus autoridades sean elegidas democráticamente
- Que cuenten con recursos propios
- Que puedan actuar con independencia de la administración central sin que ésta pueda ejercer más control que la legalidad de sus actos

Así, al cumplirse estas condiciones de forma simultánea se podrá generar un marco político, administrativo, jurídico y económico, que les permita a los gobiernos subnacionales cumplir con las funciones encomendadas por la ley, a partir de las competencias y atribuciones que ésta también les confiere.

En la misma fuente citada anteriormente y en LEYTON (2006), se hace mención al hecho de que en Chile se pueden distinguir distintos tipos de descentralización, las cuales han tenido un rol específico durante todo el proceso redistributivo del poder político:

Descentralización de la organización y división político administrativa del país: Tiene que ver con los niveles de la administración del Estado y con los territorios geográficos que estos niveles definen.

Descentralización política: Implica la elección de los representantes y/o autoridades de las jurisdicciones respectivas para que conduzcan el gobierno descentralizado respetando el juicio ciudadano expresado en las urnas. La institución receptora del poder político debe contar con patrimonio propio y personalidad jurídica, como condiciones mínimas.

Descentralización administrativa: Corresponde a la delegación de funciones desde el nivel central del gobierno hacia otras instancias del nivel subnacional.

Descentralización fiscal: Es el traspaso de atribuciones en materia de recursos públicos hacia los niveles subnacionales de gobierno, tanto en el ámbito del gasto como de los ingresos.

Descentralización territorial: Engloba a las cuatro perspectivas anteriores, ya que, apunta a una distribución más equitativa de la población, la actividad económica, la disponibilidad y uso de servicios y la calidad de vida en el territorio nacional.

5.2 Inversión Pública Nacional

Por Inversión Pública Nacional (IPN) se entenderá al aporte o contribución que realiza el sector público al aumento del capital disponible en la economía, lo que permite expandir las posibilidades de producción, y por consiguiente, el ingreso de la nación.

La IPN está compuesta por los siguientes instrumentos, los cuales son definidos según lo estipula la Ley de Presupuestos:

Inversión Real: Es la suma de los montos de las Iniciativas de Inversión más las adquisiciones de activos no financieros, en los gastos del Artículo 1º en punto I.- “Cálculo de ingresos y estimaciones de gastos” del presupuesto del sector público de cada año, en moneda nacional.

Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR): Corresponde a la suma de los montos anuales de los programas y líneas de financiamiento detallados en el punto 2 de la inversión sectorial de asignación regional.

Provisión y Transferencias de Capital a los Gobiernos Regionales: Es la suma de los montos del Subtítulo 33 transferencias de capital, más el Subtítulo 31 provisiones, del resumen de la partida Ministerio del Interior – Gobiernos Regionales, en la Ley de Presupuestos anual.

Transferencias de Capital e Inversión Regional de Asignación Local (IRAL): Corresponde a la suma de los subsidios del programa especial para trabajadores y el subsidio estándar mínimo más los recursos asociados al Fondo Nacional del Deporte. Además incluye los recursos del Programa Mejoramiento Urbano (PMU) y del Programa Mejoramiento de Barrios (PMB).

En términos generales, la finalidad de la inversión pública consiste en contribuir al desarrollo de un país, de manera eficiente. En función de esto, los principales objetivos propuestos por el Ministerio de Planificación y Coordinación (2000) para la IPN son los siguientes:

- Apoyar el desarrollo productivo del país a través de inversiones en infraestructura productiva, que no sólo genere una mejor condición a nivel nacional, sino que además mejore la inserción de Chile en el contexto internacional. Este tipo de inversiones también provoca mejores efectos en las oportunidades de empleo de la población
- Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población en términos de seguridad ciudadana, justicia, acceso y cobertura de salud y educación, y de servicios básicos para población rural
- Contribuir a mejorar las condiciones de habitabilidad de las ciudades, a través de inversiones orientadas al desarrollo urbano, especialmente, en áreas de inversión como vivienda, vialidad urbana, redes de aguas lluvias, tratamiento de aguas servidas, disposición de residuos sólidos domiciliarios, espacios públicos y proyectos urbanísticos

La inversión pública no sólo debe ser eficaz y eficiente en cuanto a las iniciativas diseñadas, financiadas y ejecutadas, sino que además, debe dar cuenta de tres fundamentos que son transversales para toda iniciativa de este ámbito, según lo estipulado por MIDEPLAN (2000):

- Velar por la continua preocupación, protección y conservación del medio ambiente, en todos los ámbitos de la inversión
- Toda iniciativa de inversión pública debe respetar y dar cuenta del proceso de descentralización que se lleva a cabo en el país
- Promover la participación ciudadana, con objeto de que cada inversión sea el reflejo de las distintas realidades locales dentro del país

De esta forma, al analizar y considerar los fundamentos de la descentralización junto a los fundamentos de la inversión pública nacional, se puede señalar que existe una plena concordancia entre ambos procesos, ya que, será posible profundizar la democracia, modernizar el estado y obtener un desarrollo integral de la nación, siempre y cuando los procesos de inversión impulsados desde el nivel nacional tomen en consideración los tres objetivos básicos de la inversión pública nacional anteriormente presentados.

5.3 Sistema Nacional de Inversiones

5.3.1 Descripción y objetivos

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) corresponde al marco técnico, legal e institucional dentro del cual se desarrolla el proceso de inversión pública de la nación.

La administración superior del SNI corresponde al Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) y al Ministerio de Hacienda. El primero a través de la División de Planificación, Estudios e Inversiones, mientras que para el caso de Hacienda, la administración se realiza por medio de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Como función principal el SNI debe proveer a las autoridades de un conjunto suficiente de iniciativas de inversión recomendables técnica y económicamente. De esta forma, la decisión de la asignación de los recursos nacionales presupuestados para inversión queda como parte de las acciones y competencias de las autoridades, delegando al SNI una labor específicamente técnica respecto de las iniciativas presentadas por las distintas instituciones públicas del país, actuando como apoyo a las decisiones de inversión que deben realizar las autoridades.

El SNI también vela por el uso eficiente de los recursos públicos de inversión. Dicha eficiencia debe manifestarse con un conjunto de iniciativas pertinentes a los requerimientos y normativas existentes, las cuales deben ser presentadas de manera oportuna en función de los plazos establecidos y con un alto estándar de calidad en su formulación, análisis y evaluación, sumada a la participación de las instituciones públicas que correspondan y contemplando una activa participación de la ciudadanía.

El principal objetivo del SNI corresponde a mejorar la calidad de la inversión pública, asignando recursos a iniciativas de mayor rentabilidad social y económica, de acuerdo con los lineamientos del gobierno, lo que permite consolidar una relación íntegra entre la descentralización y los criterios de inversión pública nacional.

5.3.2 Componentes del Sistema Nacional de Inversiones

El SNI está conformado por cuatro componentes o subsistemas, los que se describen a continuación:

Subsistema de análisis técnico económico, evaluación ex-ante: Corresponde al conjunto de normativas, procedimientos e instrucciones que permiten contar con una cartera de iniciativas de inversión recomendables, desde una perspectiva técnica económica, para asignarles financiamiento para su ejecución.

Este subsistema tiene como funciones normar, coordinar, homogeneizar y difundir la información propia a los procesos de identificación, formulación, presentación y evaluación de iniciativas de inversión que realizan las instituciones del sector público.

Su principal objetivo consiste en gestionar y orientar el proceso de asignación de recursos públicos a las distintas iniciativas de inversión que resulten ser más convenientes para la sociedad.

De este subsistema destacan los siguientes elementos:

- La elaboración y revisión anual de las normas, instrucciones y procedimientos para el ingreso y presentación de iniciativas de inversión al SNI (Manual SEBI o NIP)
- La revisión y análisis de las iniciativas de inversión presentadas por las distintas instituciones públicas. Esta labor la desarrollan las SERPLAC de cada región y el Departamento de Inversiones de MIDEPLAN
- El diseño de metodologías de evaluación de iniciativas de inversión, mejorando y actualizando las existentes, y desarrollando nuevas metodologías específicas
- Calcular y actualizar los precios sociales, de manera que éstos logre reflejar el correcto valor para la sociedad. También se calcula la tasa social de descuento, el valor social del tipo de cambio, el valor social de la mano de obra, el valor social del combustible y el valor social del tiempo
- Dado que el SNI requiere de equipos de funcionarios profesionales y calificados en la formulación, análisis y evaluación social de iniciativas de inversión, es que el MIDEPLAN realiza procesos de capacitación que permiten mejorar la formación de los profesionales encargados de dichas labores
- El Banco Integrado de Proyectos (BIP) corresponde al sistema de información computacional que apoya al SNI. Tiene por objetivos establecer una base de datos de todas las iniciativas de inversión pública presentadas a nivel nacional, regional y municipal. Además considera la generación de estadísticas, informes y estudios respecto de la inversión pública

Subsistema de formulación presupuestaria: Tiene como objetivo asignar los recursos financieros a todas aquellas iniciativas de inversión que han sido recomendadas técnica y económicamente. Este le permite a las instituciones disponer de los recursos necesarios para ejecutar y llevar a cabo las respectivas etapas del proceso de inversión para la cual se han solicitado los recursos.

Las principales funciones de este subsistema son las de normar, coordinar, homogeneizar, difundir y gestionar toda la información que sea relativa al proceso de asignación de recursos y a la aplicación del presupuesto para el sector público, el que se define cada año en la Ley de presupuestos, y en la que la DIPRES es la encargada de formularlo.

Subsistema de ejecución presupuestaria: El principal objetivo de este componente es el de regular y supervisar la ejecución del gasto público y el respectivo financiamiento de las iniciativas de inversión que ingresan al SNI. En particular es la DIPRES el organismo técnico que tiene las funciones de proponer la asignación de recursos financieros del Estado, y de regular y supervisar la ejecución del gasto público, sin provocar esto algún tipo perjuicio a las competencias y funciones que en esta materia le corresponden a la Contraloría General de la República.

Subsistema de evaluación ex-post: Este subsistema corresponde al desarrollo de estudios que se realizan a las iniciativas de inversión una vez que éstas ya han sido ejecutadas, con el fin de analizar en el mediano y largo plazo si las iniciativas financiadas con recursos públicos lograron resolver las necesidades detectadas o dieron cuenta con los objetivos esperados.

De esta forma se establece que su principal objetivo es determinar la eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos en las iniciativas de inversión que fueron financiadas con alguna de las fuentes financieras del Estado, verificando el cumplimiento y la consistencia de las metas y objetivos planteados en las evaluaciones ex-ante.

Existen dos tipos de evaluaciones ex-post, de tipo simple y en profundidad. La primera se realiza una vez que se finalizado la etapa de ejecución de la iniciativa y se procede a medir los resultados obtenidos en las variables de costos, tiempos y especificaciones técnicas. Por otra parte, la evaluación ex-post en profundidad es realizada una vez que la iniciativa está en la etapa de operación o en el estado de régimen normal y se procede a analizar si las estimaciones realizadas ex-ante corresponden a las obtenidas en la práctica. Ambos tipos de evaluaciones ex-post miden los resultados (*output*) de las inversiones realizadas, pero no logran dar cuenta de los impactos y efectos finales que éstas provocan (*outcome*).

5.3.3 Definición de las iniciativas de inversión según tipología y situación

Según las Normas, instrucciones y procedimiento de inversión pública del SNI, la tipología de las iniciativas de inversión se pueden clasificar en estudios básicos, programas y proyectos, y se definen tal como se señala a continuación.

Estudios básicos: corresponden a las iniciativas destinadas a generar información sobre recursos humanos, físicos o biológicos, que permitan desarrollar nuevas iniciativas de inversión.

Programas: son aquellas iniciativas de inversión que permiten incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano o físico y que no corresponden a aquellos inherentes a la institución que formula el programa.

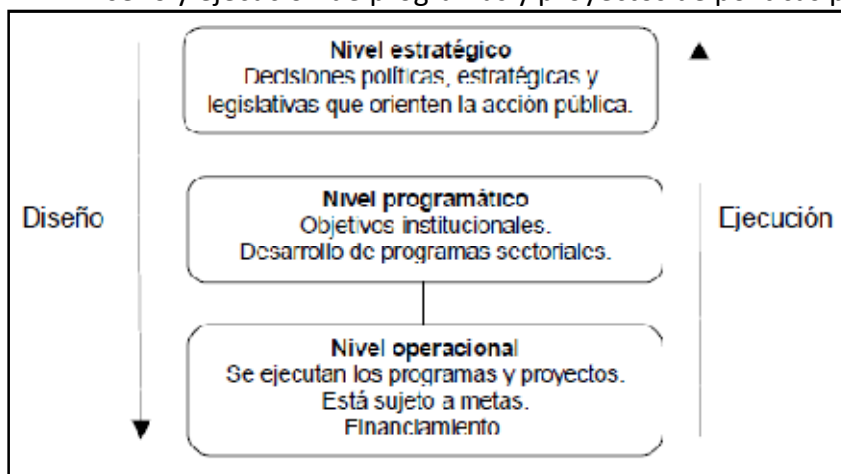
Proyectos: se definen como todos aquellos estudios preinversionales de prefactibilidad, factibilidad y diseño, destinados a generar información que sirva para decidir y llevar a cabo la ejecución futura de proyectos. Asimismo, considera los gastos de inversión que realizan los organismos del sector público para inicio de la ejecución de obras y/o la continuación de las obras iniciadas en años anteriores, con el fin de incrementar, mantener, o mejorar la producción de bienes o prestación de servicios.

Cabe señalar que las definiciones anteriores no son coincidentes con la utilizada en otros países de Latinoamérica. De hecho, en PACHECO y CONTRERAS (2008), se establece que las iniciativas de inversión pueden ser categorizadas según el nivel de funcionamiento de un sistema de

gobierno. De esta manera, en el nivel estratégico se encuentran las **Políticas públicas**, las que orientan, regulan y articulan el accionar público considerando una mirada de largo plazo. En el nivel programático se encuentran los **Programas sectoriales**, los cuales constituyen un nexo entre las directrices estratégicas de la parte más alta de la administración del estado y aplicación operativa de la parte más baja de la administración pública. En este nivel se definen y establecen planes y programas intersectoriales e intrasectoriales. En el nivel operativo se encuentran los **Proyectos** que responden a los objetivos sectoriales, pero que a la vez se encuentran orientados por el nivel estratégico.

Es importante destacar que los programas y proyectos de políticas públicas se diseñan desde los niveles superiores y se derivan o traspasan a los niveles inferiores, mientras que la ejecución se lleva a cabo en dirección opuesta, es decir, desde el nivel operacional hacia el nivel estratégico. Lo anteriormente señalado da cuenta de un enfoque de tipo Principal-Agente² puesto que es el Principal quien diseña las líneas estratégicas de las inversiones públicas, mientras que el Agente es quien debe ejecutar y llevar a cabo dichas decisiones, tal como se muestra en la siguiente figura:

Figura N° 1. Diseño y ejecución de programas y proyectos de políticas públicas



Fuente: PACHECO y CONTRERAS (2008)

La situación de una iniciativa de inversión se define como el estado de los compromisos contractuales que ésta posea y que se encuentren vigentes durante los últimos tres periodos o ejercicios presupuestales. De esta forma, una iniciativa de inversión puede ser Nueva, de Arrastre o estar en Reevaluación, a saber:

Iniciativa Nueva: Una iniciativa de inversión es considerada nueva cuando no posee un contrato vigente para una etapa nueva o para la misma etapa a la cual solicita financiamiento o cuando no posee gastos por conceptos de expropiaciones.

² La contraparte de este enfoque corresponde al *Public Choice* o Elección Pública, el que aplicado a la inversión pública se manifiesta en requerimientos o demandas que emanan desde la ciudadanía, los cuales permiten Diseñar y Ejecutar inversiones que se ajusten de mejor manera a las características particulares de cada caso

Esta situación puede presentarse en alguno de los siguientes casos:

- Cuando se gira solamente el gasto administrativo asociado a la iniciativa, la cual posee identificación presupuestaria.
- En la situación que al transferir recursos programados a las unidades receptoras, éstas no logren adjudicar el contrato antes que finalice el año calendario.
- Cuando no existe contrato adjudicado al finalizar el año calendario. En este caso las condiciones de las iniciativas de inversión son las siguientes:
 - Obtuvo como Resultado del Análisis Técnico Económico (RATE) una Recomendación favorable (RS) para el proceso del año anterior.
 - Solicitó fondos oficialmente para el proceso del año anterior.
 - Hubo asignación de recursos para el año en curso.
 - Se giraron los gastos administrativos.
 - Se publicó el llamado a licitación de la etapa, pero el contrato no logró ser suscrito antes del fin del año calendario.

Iniciativa de Arrastre: Una iniciativa de inversión se considera de arrastre cuando posee un contrato vigente para algún ítem o cuenta con gastos de expropiación. También se considera de arrastre a una iniciativa que tiene saldo para invertir según lo ajustado en la programación financiera original o cuando hay gasto informado al BIP hasta el mes de octubre del año anterior.

Iniciativa en Reevaluación: Son todas aquellas iniciativas que se encuentran nuevamente en el proceso de análisis, debido a que las nuevas condiciones del periodo presupuestario han modificado significativamente los plazos, montos o la magnitud de la iniciativa, por lo que las evaluaciones anteriores ya no logran dar cuenta de las nuevas condiciones y escenarios, o bajo estas nuevas circunstancias ya no son rentables socialmente. La Ley de Presupuestos del Sector Público, contempla instrucciones generales para la ejecución de iniciativas de inversión. De hecho se establece que ninguna iniciativa nueva podrá ser adjudicada por un monto que supere el 10% respecto de los montos aprobados en la recomendación favorable realizada por MIDEPLAN. Por lo tanto, toda iniciativa nueva que supere este margen deberá ser reevaluada.

Cabe consignar que la unidad técnica responsable de cada etapa del proceso de inversión debe velar por que la iniciativa sea licitada, adjudicada y ejecutada según las condiciones aprobados en el análisis técnico económico de MIDEPLAN. Además las instituciones que financien estas iniciativas y las entidades controladoras del sector público también tienen competencias y responsabilidades en esta materia.

5.3.4 Instituciones que pueden postular iniciativas y sectores que son financiados por el Sistema Nacional de Inversiones

Todas aquellas instituciones que conforman el Sector Público están facultadas a presentar iniciativas de inversión de manera directa al SNI, o sea, corresponden a las instituciones y servicios que están definidos en el artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional de la Administración Financiera del Estado, las que cuentan con presupuesto propio cuya definición y composición de ingresos y costos se encuentra detallada en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año³.

Mientras que instituciones como las universidades, bomberos, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, organizaciones sociales o de ayuda a la comunidad, asociaciones y organizaciones de asistencialidad, no pueden presentar iniciativas de inversión de manera directa al SNI. Por lo tanto, para solicitar financiamiento público deben coordinarse con el GORE o con el Municipio pertinente, para que dicha iniciativa de inversión se oriente a desarrollar la región o a dar solución a los problemas y demandas de la comunidad, y no se transforme en una mera transferencia de recursos desde el estado a instituciones cuyos objetivos no están alineados con el desarrollo equilibrado y armónico de toda la región.

Los sectores considerados en el SNI para que las iniciativas de inversión se enmarquen y que por lo tanto son financiados con recursos públicos son los siguientes:

- Agua potable y Alcantarillado
- Comunicaciones
- Defensa y Seguridad
- Deportes
- Edificación Pública
- Educación y Cultura
- Energía
- Iniciativas de Empresas
- Justicia
- Minería
- Multisectorial – Defensas Fluviales, Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Organizaciones Comunitarias
- Pesca
- Salud
- Silvoagropecuario
- Transporte
- Turismo
- Territorios Vulnerables
- Vivienda

³ En el Anexo A se encuentra disponible el listado detallado de las instituciones que pueden postular iniciativas de inversión al SNI.

Además de los lineamientos sectoriales también existen distintos sectores, orientaciones e incluso proyectos específicos para cada uno de estos sectores, los que configuran en detalle todas las consideraciones normativas y reglamentarias que deben cumplir las iniciativas de inversiones presentadas al SNI.

5.3.5 Ciclo de vida de las iniciativas de inversión

Todo proyecto de inversión presenta tres estados consecutivos que conforman su ciclo de vida. Dentro de cada uno de estos estados es posible identificar un conjunto de etapas que los define, tal como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla N° 1. Estados y etapas del ciclo de vida de un proyecto

Estado	Etapas
Preinversión	Idea
	Perfil
	Prefactibilidad
	Factibilidad
	Diseño
Inversión	Ejecución
Operación	Puesta en marcha
	Operación en régimen

Fuente: Sistema nacional de inversiones, MIDEPLAN (2008)

En el primer estado, **Preinversión**, todo surge con una idea que permite dar cuenta de las necesidades existentes o que pretende aprovechar las oportunidades existentes, luego se llevan a cabo todos los análisis y estudios que permitan evaluar y determinar si es conveniente o no ejecutar dicha idea, la cual al formalizarse se ha transformado en una iniciativa de inversión. La principal diferencia entre las etapas que conforman este estado tiene que ver con el grado de profundidad y desarrollo de los estudios realizados, siendo la etapa de Perfil la que presenta el menor grado de desagregación y detalles, mientras que el Diseño es la etapa que presenta el mayor nivel de profundidad.

El detalle de las etapas que conforman este estado, según el Sistema nacional de inversiones de MIDEPLAN (2008), se presenta a continuación:

Idea: En esta etapa se generan las principales ideas que posteriormente determinarán una iniciativa de inversión. Dichas ideas pueden surgir a partir de la identificación de necesidades no satisfechas, como la aplicación u operacionalización de una política pública, a partir de estudios realizados con anterioridad, en base a las demandas de la ciudadanía o como una forma de aprovechar oportunidades que se presenten en distintos contextos: sociales, económicos, políticos, etc.

Además, en esta etapa ya se logran vislumbrar y distinguir las posibles alternativas básicas de solución para el problema u oportunidad detectada.

Perfil: En esta etapa se recopilan, analizan y evalúan toda la información y antecedentes que permitan establecer, a nivel técnico-económico, la conveniencia de desarrollar la idea de la iniciativa de inversión. El énfasis debe estar puesto en la identificación de los costos y beneficios asociados a las posibles soluciones del problema.

En general, las fuentes de información utilizadas en esta etapa son de origen secundario.

Prefactibilidad: A esta etapa le corresponde el análisis detallado de las alternativas de solución detectadas, las cuales fueron consideradas convenientes de desarrollar en la etapa anterior.

En esta etapa se requieren de estimaciones asociadas a los costos de la inversión, costos operacionales, beneficios que generará el proyecto a lo largo de toda su vida útil, además de un calendario de programación de la inversión.

De esta manera, es posible determinar la bondad de cada una de las alternativas seleccionadas en la etapa anterior, lo que permite compararlas, estableciendo un orden relativo de éstas en función de la rentabilidad que impliquen para la sociedad o para privados. También es posible determinar cuáles son las alternativas que se descartan y cuáles requieren un mayor grado de profundidad, detalle o desagregación de los antecedentes presentados.

Factibilidad: Esta etapa está focalizada en analizar detallada y exhaustivamente la alternativa recomendada en la etapa de Prefactibilidad. También se deben afinar todos los detalles asociados a los aspectos o a las variables posibles de ser mejoradas, en función de los objetivos del proyecto.

Diseño: Una vez decidida la ejecución de alguna alternativa propuesta para solucionar el problema detectado o para aprovechar las oportunidades presentes, es necesario elaborar el Diseño definitivo de dicha propuesta, independientemente si en etapas anteriores se hubiesen desarrollado Diseños preliminares.

Este Diseño definitivo debe incluir los estudios de arquitectura, de ingenierías de especialidades y de detalles, en especial para los proyectos más complejos o de mayores montos de inversión.

Las etapas presentadas constituyen parte de un proceso iterativo en el cual no todos los proyectos deben pasar por cada una de dichas etapas, sólo aquellos en los que corresponda.

Lo importante de la preinversión de todo proyecto es que permite facilitar el proceso de evaluación y decisión, el que está orientado a verificar la pertinencia, viabilidad y conveniencia del proyecto seleccionado respecto de los restantes. Además permite establecer que:

- El proyecto es una solución buena y adecuada al problema u oportunidad detectada

- La alternativa seleccionada es más conveniente de realizar que las desechadas, y que por lo tanto sea la mejor opción desarrollada
- El proyecto permite demostrar estándares técnicos-económicos eficientes respecto a otros proyectos similares

El segundo estado del ciclo de vida de un proyecto corresponde a la **Inversión**. A este estado le corresponde la realización de todas las acciones destinadas a llevar a cabo la **Ejecución** de la iniciativa de inversión, ya sea, mediante la construcción de las obras físicas del proyecto o desarrollando un programa y/o estudio.

Para el caso del SNI, cabe destacar que dependiendo del grado de complejidad y del monto asociado a la iniciativa de inversión, ésta puede o no estar precedida por alguna de las etapas del estado de preinversión, de hecho, hay proyectos que son presentados directamente a la etapa de Ejecución, sin haber pasado por todas las etapas de preinversión, tal como se muestra en la tabla siguiente⁴.

Tabla N° 2. Relación entre etapas de postulación según complejidad del proyecto.

Postulación		Observación
Desde la etapa	A la etapa	
Perfil	Ejecución	Proyectos no complejos con diseños tipos pre aprobados
Perfil	Diseño	Proyectos medianamente complejos que deben desarrollar por separado la etapa de diseño
Diseño	Ejecución	Proyectos medianamente complejos que deben desarrollar por separado la etapa de diseño
Perfil (1)	Prefactibilidad (2)	Proyectos complejos, de alto costo, que deben desarrollar el ciclo de vida completo
Prefactibilidad (2)	Factibilidad (3)	Igual a observación anterior
Factibilidad (3)	Diseño (4)	Igual a observación anterior
Diseño (4)	Ejecución (5)	Igual a observación anterior

Fuente: Sistema nacional de inversiones, MIDEPLAN (2008)

Una vez que el proyecto ha sido ejecutado, ingresa al estado de **Operación**. De esta manera, se logra la realización objetiva de la iniciativa de inversión, o sea, la unidad productiva que se ha instalado comienza a operar inicialmente mediante la **Puesta en marcha** blanca, para luego alcanzar un funcionamiento normal de sus operaciones, **Operación en régimen**, para que de

⁴ Las iniciativas de inversión de mayor complejidad deben completar en su ciclo de vida la secuencia de todas las etapas desde el (1) al (5)

esta manera se cumplan los objetivos específicos que permiten solucionar los problemas detectados o aprovechar las oportunidades presentadas.

Una parte relevante en todo proyecto corresponde a la instancia en la cual se realiza la **Evaluación** de la iniciativa presentada. Según lo que se define en División Social MIDEPLAN (2000), en el ciclo de vida de una iniciativa es posible distinguir distintos tipos de evaluaciones, las que permiten dar cuenta del nivel de cumplimiento o desarrollo de los estados que conforman dicho ciclo de vida.

En primer lugar se encuentra la **Evaluación ex-ante**, la cual corresponde al análisis y valoración de las propuestas de inversión consideradas para solucionar un problema detectado o potenciar alguna oportunidad que se hubiese presentado. Lo relevante de esta evaluación es que realiza con anterioridad a la ejecución de alguna de las soluciones contempladas, pues del resultado de esta evaluación es posible determinar cuál será aquella propuesta que permite dar cuenta del problema u oportunidad identificada.

La evaluación de tipo ex ante puede estar basada en distintas formas de análisis, entre los cuales es posible identificar al de tipo costo-eficiencia, costo-impacto, costo-beneficio y el análisis de pertinencia y coherencia lógica.

La segunda categoría de análisis corresponde a la **Evaluación ex dure**, la que se realiza durante la ejecución y funcionamiento de la iniciativa de inversión seleccionada y financiada. Esta evaluación permite observar el estado de avance durante la ejecución, y el nivel funcionamiento y de los logros obtenidos durante la operación en régimen estacionario del proyecto.

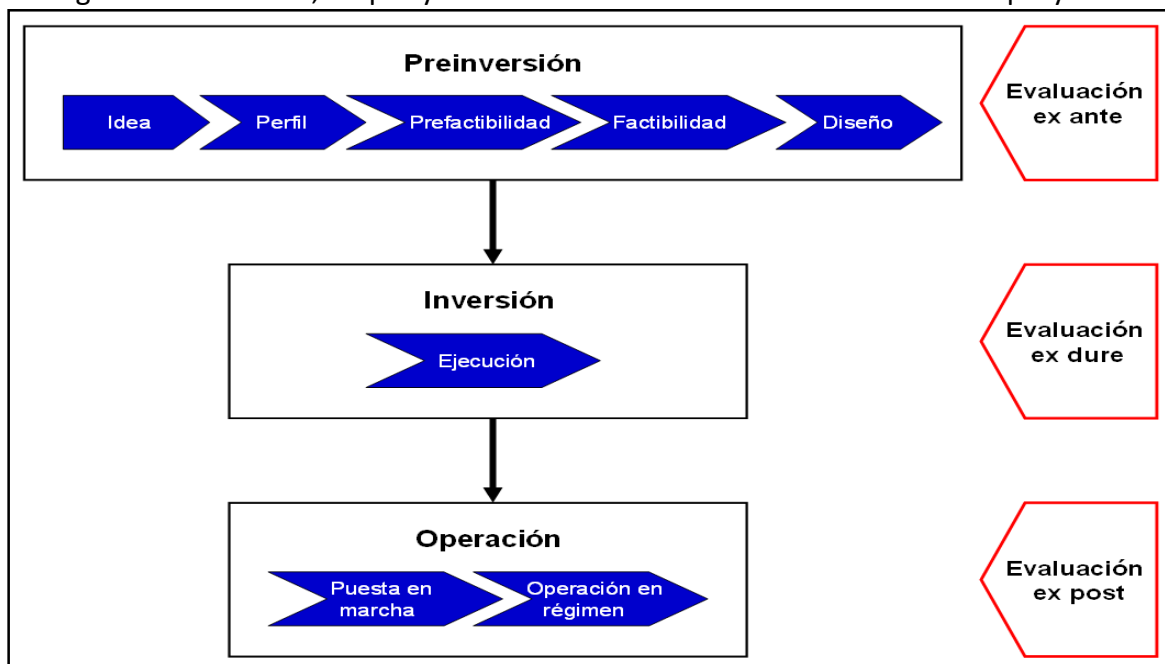
Por su parte, la **Evaluación ex post** analiza la materialización posterior de los objetivos propuestos durante el estado de Preinversión y que fueron analizados tanto a nivel ex ante como ex dure.

El principal objetivo de este tipo de evaluación es entregar información que permita aprender de los resultados obtenidos durante la gestión de los estados y etapas anteriores del ciclo de vida del proyecto. De esta manera, será posible mejorar continuamente en elementos relevantes como en las metodologías diseñadas, en los criterios aplicados, en las decisiones tomadas y en la gestión general de los recursos asignados y utilizados durante todo el ciclo de vida del proyecto, incluso decidir la continuidad o término de las operaciones de dicha iniciativa.

En términos del SNI, es posible identificar distintos tipos de evaluaciones ex post, entre las que se encuentra la evaluación ex post simple, de proyectos y programas, y la evaluación ex post desarrollada en profundidad.

A continuación se presenta un esquema que permite vincular a las etapas y estados del ciclo de vida de un proyecto con los distintos tipos de evaluaciones que se realizan en dicho ciclo.

Figura N° 2. Estados, etapas y evaluaciones durante el ciclo de vida de un proyecto



Fuente: Elaboración propia

5.4 Inversión de Decisión Regional

Se entenderá por Inversión de Decisión Regional (IDR) a todos los recursos públicos que para ser asignados deben ser aprobados por el Consejo Regional (CORE), previa proposición del Intendente de la región. La IDR puede financiar iniciativas de inversión de distintas tipologías, tales como Estudios básicos, Programas o Proyectos.

La importancia de estudiar este instrumento público es que la IDR es una expresión descentralizada de la inversión que apunta a conseguir un desarrollo íntegro y armónico del territorio nacional, a la vez que profundiza la democracia y consigue modernizar el estado. Esta expresión de inversión, decidida a nivel de las regiones, es una clara señal de una política fiscal descentralizada del gobierno central, orientada principal y exclusivamente al gasto.

La IDR ha variado en el tiempo respecto a su composición como a los montos presupuestados. De hecho, hasta el año 1991 sólo existía una única fuente de financiamiento decidida en las regiones, sin embargo desde dicho año en adelante se han incorporado nuevos instrumentos de inversión. Respecto al monto de los recursos presupuestados, se puede señalar que éstos han presentado una clara tendencia de crecimiento, llegando a multiplicar los fondos en más de 40 veces en los últimos 18 años⁵.

En la actualidad, la Inversión de Decisión Regional está constituida por los siguientes instrumentos de inversión:

⁵ Este comportamiento puede observarse en el gráfico N° 2 del capítulo VI

Programas de Inversión Regional: Compuesta por la inversión regional distribuida básicamente en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y las Provisiones.

Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR): Se define como toda 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 concentren principalmente en ella. Su alcance en la ley de presupuestos del sector público ha sido definido en subcapítulos anteriores.

Inversión Regional de Asignación Local (IRAL): Corresponde a los recursos de inversión que el nivel central pone a disposición de los Gobiernos Regionales, que son determinadas por las comunas y los marcos presupuestarios respectivos, predefiniendo los sectores relevantes para su inversión, de acuerdo a criterios coherentes de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD). Los concejos municipales priorizan y deciden los proyectos específicos de inversión que se ejecutarán. Su alcance en la ley de presupuestos del sector público ha sido definido en un subcapítulo anterior, al igual que el de la ISAR.

Convenios de Programación: Son acuerdos formales entre uno o más GORE y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado.

Pavimentos Participativos: Corresponde a un programa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) orientado a la pavimentación de calles y pasajes en sectores preferentemente habitacionales, que requiere para su implementación de la participación activa de los destinatarios y de los Municipios. El objetivo es reducir el déficit de pavimentación.

Proyectos MOP y Fondo Nacional del Deporte: Están conformados por proyectos nuevos y de arrastre del Ministerio de Obras Públicas (MOP), Programa de defensas fluviales y el Fondo nacional del deporte.

Otros programas y subsidios: Considerada al Programa Chile Barrio, Subsidios PET y Subsidio estándar mínimo.

5.5 Fondo Nacional de Desarrollo Regional

5.5.1 Descripción general y objetivos

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es el principal instrumento financiero mediante el cual el Gobierno Central transfiere recursos fiscales a cada una de las regiones para la materialización de distintas iniciativas de inversión que permitan generar desarrollo e impacto en los niveles subnacionales. Este instrumento de inversión es una de los mecanismos

que permiten profundizar de manera más directa el proceso de descentralización administrativa y fiscal de los niveles subnacionales, ya que, faculta al nivel regional y local decidir sobre las inversiones que se llevan a cabo en sus territorios.

En la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) se establece que los principales **objetivos** de esta fuente de financiamiento son los siguientes:

- Financiar iniciativas de inversión que permitan desarrollar las regiones en aspectos sociales, culturales y económicos
- Lograr un desarrollo regional que sea equitativo y armónico
- Hacer énfasis en la compensación territorial y en el desarrollo de la región

Los **fuentes de financiamiento** que contempla el FNDR corresponden en primer lugar a los recursos fiscales o propios, que dan origen al FNDR-Tradicional y en segundo lugar están los recursos provenientes de créditos de instituciones externas, como por ejemplo el FNDR-BID, cuyos montos provienen de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El reglamento que regula los procedimientos de operación y distribución interregional del FNDR, establece que el 90% de los recursos de este fondo son distribuidos considerando variables relativas a las condiciones de pobreza e indigencia de la población regional, así como también tomando en cuenta las características territoriales de la región. Mientras tanto, el restante 10% de los recursos de este instrumento financiero son asignados a emergencias y eficiencia, considerando un 5% y 5% respectivamente.

La **tipología** de las iniciativas de inversión que financia este fondo son las mismas que se consideran en el SNI, o sea, son financiables Estudios básicos, Programas y Proyectos.

Los **sectores** considerados para ser financiados por el FNDR son los mismos que se consideran en el SNI, es decir, corresponden a los sectores de: Agua potable y alcantarillado, Comunicaciones, Defensa y seguridad, Deportes, Educación y cultura, Energía, Industria, Comercio, Finanzas y Turismo, Justicia, Minería, Pesca, Salud, Silvoagropecuario, Transporte, Vivienda y Multisectorial.

Si bien la distribución de los recursos varía año a año, se puede constatar que el sector de Educación y cultura es el que ha presentado la mayor participación del uso de los recursos disponibles de manera sistemática, a lo menos desde las evaluaciones realizadas del año 1990 a la fecha.

Respecto a qué tipos de **instituciones** pueden postular iniciativas de inversión para ser financiadas por el FNDR, se establece que éstas corresponden a aquellas instituciones que se encuentran consideradas en las normativas del SNI.

Un elemento relevante a considerar corresponde a las **restricciones** asociadas al uso de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. De esta manera, cada año se fijan las condiciones de uso y asignación de los recursos de este fondo en la ley de presupuestos, sin

embargo se puede señalar que en términos generales no se financiarán iniciativas que contemplen algunas de las siguientes situaciones:

- Gastos en personal, bienes y servicios de consumo de los servicios públicos nacionales o regionales, de los municipios y de las instituciones de educación superior
- Construir o realizar aportes a sociedades o empresas. Tampoco se destinarán recursos a compras de empresas o títulos
- Invertir en instrumentos financieros de cualquier naturaleza, ya sean públicos o privados
- Subvencionar, mediante transferencias de recursos financieros, a instituciones públicas o privadas, con o sin fines de lucro
- Realizar préstamos
- Financiar proyectos que consulten la adquisición de vehículos comprendidos en la dotación máxima fijada en la ley, o equipamiento computacional para instituciones públicas que se encuentren en su cobertura, salvo los correspondientes a Carabineros e Investigaciones y al sector salud. Los proyectos de adquisición de vehículos para el sector salud deberán corresponder a reposición de las dotaciones de los respectivos servicios de salud de la región.

5.5.2 Marco normativo

El FNDR fue creado el año 1974 en el marco del proceso de regionalización que se llevó a cabo en Chile en aquellos años. Mediante el Decreto de Ley N° 575, en particular en el artículo 24, se establece que “existirá en el presupuesto de la Nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional”.

Este fondo entró en funcionamiento el año 1975 y hasta el año 1992 fue el único instrumento descentralizado con el que contaban los niveles subnacionales para llevar a cabo la inversión pública. Actualmente, el FNDR es el principal instrumento descentralizado de inversión, en el cual el nivel central no cuenta con competencias para decidir respecto a la priorización y asignación de los recursos que componen este fondo.

Según el artículo 74° de la LOCGAR, este fondo corresponde a “un programa de inversiones públicas con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región”. En este mismo artículo se señala que el FNDR tiene por objetivo “obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”.

Con respecto al rol que cumplen los distintos órganos que componen el gobierno y la administración del nivel regional, en la misma ley anteriormente señalada, se establece con claridad que será responsabilidad de los Gobiernos Regionales (GORE) “resolver la inversión de los recursos que a la región le correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional”, mientras que al Intendente en su calidad de órgano ejecutivo del GORE le compete “proponer al Consejo Regional la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional”, mientras que al Consejo Regional (CORE) le corresponderá “resolver, sobre la base de

la proposición del Intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región”.

Cabe destacar que si bien la misma normativa legal dispone que los recursos asignados a la región por conceptos del FNDR corresponden al patrimonio del GORE, dichos recursos podrán ser utilizados exclusivamente en el financiamiento de iniciativas de inversión postuladas al FNDR y no en gastos o inversiones distintas a éstas.

El marco legal de este fondo está también integrado por la Constitución política de la República, por la ley de presupuestos de cada año y por el reglamento de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

5.5.3 Provisiones

Existen recursos de inversión adicionales que se incorporan en el presupuesto regional, destinados a financiar áreas emergentes, innovadoras y prioritarias en materias de inversión pública. Estos recursos corresponden a las Provisiones del FNDR.

La Ley de Presupuestos establece, para algunas provisiones, qué se puede financiar y cuáles son los requisitos técnicos para acceder a estos recursos. Dichos recursos ingresan al presupuesto de la SUBDERE, que los distribuye durante el ejercicio presupuestario vigente, conforme a las normas y procedimientos establecidos en la mencionada ley.

Según la ley de presupuestos del año 2009 se han considerado las siguientes provisiones:

- Patentes mineras
- Infraestructura educacional
- Electrificación rural
- Turismo Chiloé y Palena
- Infraestructura rural
- Valor del patrimonio
- Innovación para la competitividad
- Apoyo a la gestión subnacional
- Saneamiento sanitario
- Infraestructura en provincia de Tocopilla
- Residuos sólidos
- Rehabilitación y conectividad provincia de Palena

Estas provisiones tienen orientación sectorial (central) desde la perspectiva del uso de sus recursos, lo que determina que se efectúe desde la SUBDERE un seguimiento especial respecto a su ejecución.

Esta orientación central de las decisiones que deben tomar los niveles subnacionales respecto al devenir de la inversión en dichos territorios ha sido continuamente objeto de críticas por parte de dichos niveles subnacionales como también de expertos que han desarrollado estudios sobre el rol de la inversión en la descentralización.

Sin embargo, desde la Ley de Presupuestos del año 2007 en adelante, se estableció que los GORE que no dispongan de los proyectos correspondientes que permitan utilizar la totalidad de los recursos contemplados en estas provisiones, tendrán la posibilidad de solicitar a la SUBDERE, la reasignación de estos recursos hacia iniciativas de inversión de libre disponibilidad. De esta forma, los GORE podrán realizar una mejor utilización de los recursos asignados desde el Gobierno Central, mediante ajustes que orienten la inversión a una mayor obtención de valor público en la región, según los intereses y demandas propias que emanen de ésta, y no desde los lineamientos centralistas.

5.5.4 Proceso de inversión

El proceso de inversión asociado al FNDR contempla un conjunto de 10 etapas las cuales deben ser cursadas por todas las iniciativas de inversión que busquen financiamiento por la vía de este fondo.

A continuación se detallan las etapas del proceso de inversión del FNDR.

- i. **Elaboración y Formulación:** En esta etapa las instituciones que pueden postular iniciativas al FNDR detectan las necesidades que se originan en su entorno relevante e integran las necesidades detectadas por la ciudadanía. De esta manera, a partir de dicha identificación de necesidades surge la idea o las ideas de los proyectos que permiten dar cuenta o solucionar estas necesidades. Posteriormente se desarrollan los distintos estudios, análisis y diagnósticos de preinversión que permiten establecer los antecedentes principales de la iniciativa de inversión. Con los estudios ya desarrollados se procede a formular el proyecto, para luego crear la ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI), la cual contiene un perfil de la iniciativa que se presenta al Sistema Nacional de Inversiones (SNI), caracterizado por antecedentes tales como la identificación, descripción y justificación del proyecto. Estos antecedentes son presentadas al GORE para su preselección o admisibilidad.
- ii. **Preselección o admisibilidad:** En esta etapa el GORE preselecciona aquellas iniciativas presentadas que respondan a las prioridades y a los alineamientos estratégicos diseñados para el desarrollo de la región.
Esta etapa puede considerarse como un filtro que agiliza el proceso de evaluación realizado por la SERPLAC.
- iii. **Evaluación:** Una vez que la iniciativa presentada por las unidades formuladoras han pasado el proceso de admisibilidad, los antecedentes son enviados a la respectiva SERPLAC para que se lleve a cabo la etapa de evaluación de dicha iniciativa. En esta

etapa la SERPLAC analiza los antecedentes presentados desde un punto de vista técnico-económico y emite un resultado a dicho análisis, que se conoce con las siglas RATE, las que significan Resultados al Análisis Técnico Económico.

El RATE que emite el analista de la SERPLAC puede ser alguno de los siguientes:

RS (Recomendado Favorablemente): Todos los antecedentes y estudios demuestran que la solución sugerida al problema detectado es la alternativa socialmente más rentable, que no hay restricciones legales para su ejecución y que los beneficios esperados son adecuados, pertinentes y oportunos.

FI (Falta de Información): Entre los principales casos en los cuales una iniciativa puede obtener este RATE se encuentran los siguientes:

- La iniciativa de inversión pese a ser viable técnica y económicamente, tiene impedimentos legales
- Faltan antecedentes que permitan garantizar el funcionamiento normal de una iniciativa de inversión
- La evaluación efectuada no considera todas las alternativas factibles existentes
- Falta de actualización de los antecedentes para nuevas etapas
- La información de la ficha EBI está incompleta o es errónea
- El nombre con el cual se ha identificado la iniciativa de inversión es incorrecto
- Falta información de carácter marginal para efectuar o complementar su análisis técnico-económico
- Falta o no incorpora información sobre el proceso de Participación Ciudadana (sólo para aquellas tipologías específicas de proyectos que deben incluir la variable de participación ciudadana en la presentación de proyectos)

OT (No recomendado por otras razones): Una iniciativa puede obtener este tipo de RATE por alguna de las razones que se presentan a continuación.

- No se cuenta con un estudio técnico - económico que lo respalde
- No se adjuntan los términos de referencia correspondientes al estudio
- La iniciativa de inversión está mal formulada
- Los antecedentes de respaldo de la iniciativa de inversión, identificada con un único código BIP, incluye distintas tipologías para dar solución a un problema
- La iniciativa de inversión no es socialmente rentable
- Se busca ejecutar proyectos en terrenos de propiedad privada
- No se enmarca dentro de las políticas definidas para el sector, institución o de la región
- La iniciativa de inversión postulada se creó con nuevo Código BIP existiendo una con un Código anterior, por lo tanto, no se justifica la nueva postulación y debe ser eliminada de la base de datos del BIP.
- Los programas, cuya evaluación de resultados sea desfavorable, en el marco de la Evaluación de Programas Públicos, efectuada por el Ministerio de Hacienda

RE (Reevaluación): Las iniciativas nuevas que tienen RATE RS y que presenten ofertas a la adjudicación sobre el 10% de sus costos iniciales, deben ser reevaluadas. De igual forma, las iniciativas arrastre que durante la etapa de ejecución presenten aumentos sobre el 10% de costos en alguno o en todos sus ítemes, deberán ser nuevamente evaluadas.

IN (Incumplimiento de Normativa): En particular para las iniciativas de arrastre que presenten algunas de las siguientes características.

- La iniciativa presenta asignación de recursos, sin haber presentado sus antecedentes al SNI
 - La iniciativa presenta asignación de recursos (Decreto o Resolución), sin haber contado previamente con la recomendación favorable, RATE RS, del SNI
 - La iniciativa de inversión que se adjudicó, no considera todos los componentes o partidas consultadas en el diseño que sirvió de base a la recomendación favorable emitida por MIDEPLAN
 - La iniciativa de inversión efectuó gastos sin tener identificación presupuestaria
 - La iniciativa de inversión corresponde a una regularización presupuestaria o extra presupuestaria
 - La iniciativa de inversión se financió con otros recursos, sin haber sido previamente analizada en el SNI
 - La iniciativa de inversión se financió con otros recursos, distintos a los informados, al ser analizada en el SNI
 - A la institución técnica se le giraron recursos financieros para ítemes, no incorporados en la programación de inversiones aprobada por el SNI
 - La iniciativa de inversión no dio cumplimiento a la normativa vigente en materia de licitación pública al adjudicar el contrato sin encontrarse tomada razón la Resolución o el Decreto de identificación presupuestaria
 - La iniciativa de inversión no dio cumplimiento a la normativa vigente en materia de vivienda fiscal
- iv. **Priorización:** Todas las iniciativas que obtengan el RATE RS están en condiciones técnicas y económicas para recibir financiamiento para llevar a cabo su ejecución. En este caso, el Intendente de la región elabora una cartera con dichas iniciativas en función de los criterios que den cuenta de las líneas estratégicas que se pretenden seguir en la región, por ejemplo, tomando como base los planteamientos encontrados en las ERD. Una vez que se cuenta con esta cartera de iniciativas, es enviada al CORE para que decida sobre ésta y priorice aquellas iniciativas que consideren relevante de ser ejecutadas, en función de criterios políticos y técnicos.
- v. **Asignación presupuestaria:** Con la priorización de la cartera de proyectos, se solicita a la SUBDERE que comience la etapa de asignación presupuestaria. En esta etapa también debe participar la Contraloría General de la República por medio de la toma de razón, para que de esta forma se finalice con la participación de la DIPRES, la que realiza la asignación presupuestaria respectiva.

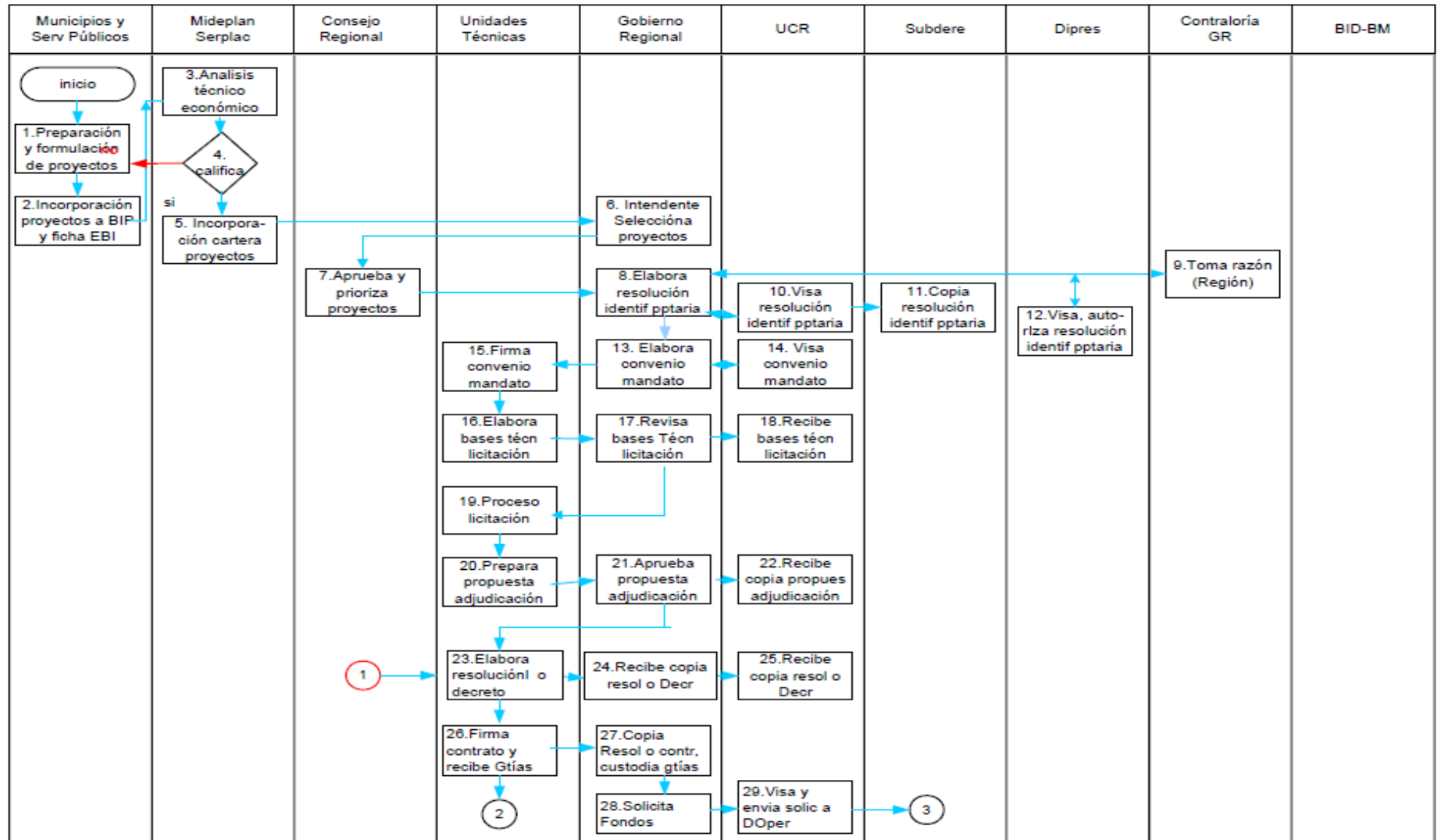
- vi. **Licitación:** Posteriormente, la Unidad Técnica (UT) y el GORE deben diseñar el convenio mandato, ya sea éste simple o completo. De esta manera, con el convenio firmado, la UT puede comenzar el proceso de elaboración de las bases de licitación para posteriormente licitar de manera pública o privada (dependiendo del caso) la ejecución del proyecto de inversión a terceros privados. En el caso de un convenio simple, debe participar el GORE en la aprobación de las bases de licitación elaboradas por la UT. Para finalizar, la UT debe enviar a la Contraloría General de la República la adjudicación de la licitación. Si el convenio es simple, también se le debe enviar las bases de ésta para que la Contraloría tome razón.
- vii. **Transferencia de fondos:** En esta etapa el GORE solicita a la SUBDERE que se realice la transferencia de los fondos correspondientes a la iniciativa que presenta adjudicación para su ejecución. Internamente la SUBDERE debe coordinarse con los departamentos de administración y finanzas y con el departamento de operaciones para consolidar y formalizar dicha solicitud a la DIPRES, previa verificación de la Tesorería General de la República. Una vez que la DIPRES ha autorizado la transferencia, la Tesorería la hace efectiva. De esta manera la SUBDERE la recepciona y transfiere dichos recursos al GORE, previa notificación a la División de Operaciones
- viii. **Ejecución:** La empresa que se adjudicó la ejecución debe realizarla en conformidad con las condiciones estipuladas en las bases de licitación, ya sea, en aspectos técnicos, económicos y de cumplimiento de plazos comprometidos, para lo cual la función de los Asesores e Inspectores Técnicos de Obras (ATO e ITO respectivamente) es clave. Las visitas a terreno realizadas por las instancias técnicas, deben ser rendidas mediante informes tanto a la UT como a la SUBDERE, e incluso dependiendo de los casos al CORE. En aquellos casos en los que los costos de ejecución presenten un incremento inferior al 10% es posible transferir dicha cantidad faltante. Sin embargo, si el incremento sobrepasa el 10%, la iniciativa obtienen RATE RE y pasa a la SERPLAC para ser reevaluada, para que luego el CORE lo apruebe. Si una iniciativa no alcanza a ser ejecutada durante el periodo presupuestario queda automáticamente con una tipología de arrastre para el siguiente periodo presupuestario, en el cual el GORE es el encargado de las tareas administrativas con el BIP y con los contratos de la UT.
- ix. **Control financiero:** El GORE debe crear una carpeta de todos los proyectos que comienzan su ejecución con recursos del FNDR. En esta carpeta se archivan todos los antecedentes e informes que se generen en la etapa de ejecución. De igual forma, la Unidad de Control Regional (UCR) crea una carpeta del proyecto con cargo a programas. El GORE recepciona la rendición de gastos, la cual es enviada a la UCR, la que a su vez los envía a la SUBDERE, la que consolida y confecciona reportes de los estados financieros para presentarlos a la Tesorería General de la República. La Tesorería audita y emite dictámenes sobre los informes presentados por la SUBDERE, la que recibe dicho informe y remite los documentos al Banco Interamericano de Desarrollo, en el caso de los proyectos financiados por esta vía.

- x. **Término y recepción de obras:** Al momento de terminar el proyecto, la Unidad Ejecutora deberá contar con el permiso de edificación y recepción municipal final correspondiente, lo que corresponde al proceso de fiscalización que va desde el otorgamiento del permiso de edificación hasta la recepción final de obras.
Con posterioridad, la UT deberá supervisar y velar por el cumplimiento de lo que se establece en el contrato de obras respecto al término de éstas. Luego, la misma UT es la responsable de recepcionar las obras de manera provisoria inicialmente, dejándolo establecido en un acta.
Finalmente, una vez concluida todas las tareas y actividades pendientes en la recepción provisoria, la UT hace recepción definitiva de las obras, enviando el respectivo Certificado de Recepción al GORE.

Es importante señalar que en el último trabajo realizado respecto al proceso de inversión del FNDR, cuyo autor es ACUÑA (2009), se propone una serie de mejoras de rediseño a dicho proceso. Las propuestas realizadas en la investigación consideran a la Tecnología como el eje central sobre el cual estará asentado el nuevo sistema de inversiones, el cual deberá ser más flexible y transparente, promoviendo continuamente la participación de la ciudadanía en la definición de las iniciativas de inversión que serán financiadas con recursos públicos. Todo lo anterior tiene por objetivo final el contar con un nuevo proceso y sistema de inversiones, más eficaz y eficiente, cuya función objetivo no sea exclusivamente el gastar todos los recursos presupuestados, sino que ante todo el fin último de este nuevo sistema corresponderá a la continua creación y maximización de valor público.

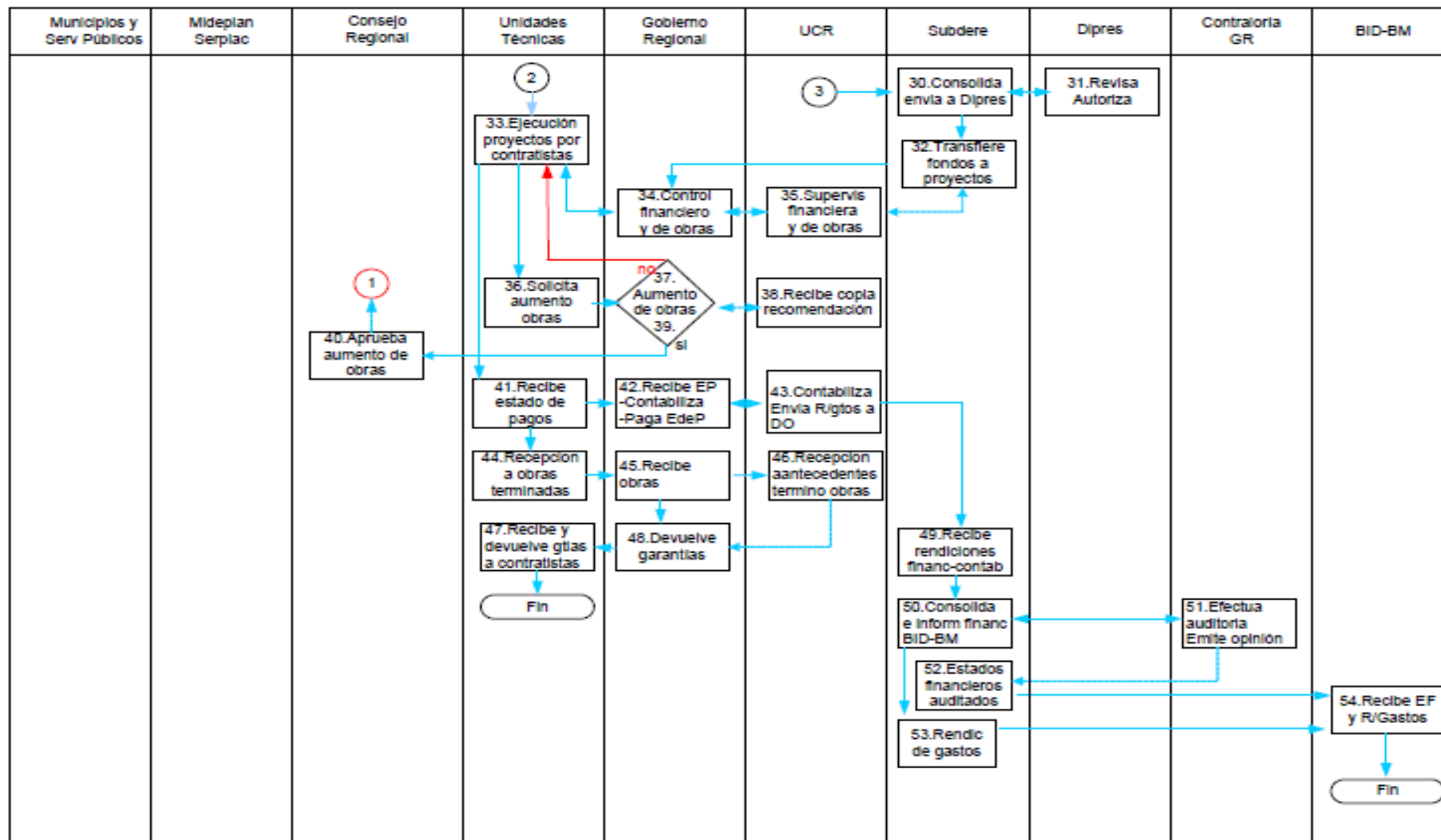
El diagrama global del actual proceso de inversión del FNDR puede apreciarse de manera gráfica en las figuras que se presentan a continuación.

Figura N° 3. Diagrama global del proceso de inversión del FNDR, parte 1



Fuente: División de desarrollo regional, SUBDERE (2006)

Figura N° 4. Diagrama global del proceso de inversión del FNDR, parte 2



Fuente: División de desarrollo regional, SUBDERE (2006)

VI. Antecedentes

6.1 Antecedentes generales de la investigación

El proceso de descentralización es uno de los temas más relevantes en las actuales discusiones respecto del rol del Estado moderno en materias como políticas públicas y participación ciudadana, ya que el fin último que se pretende alcanzar es la obtención de un buen gobierno, capaz de dar respuesta a las necesidades y a las aspiraciones de las personas, mediante una continua atención y retroalimentación de toda la diversidad nacional.

Según RACZYNSKI y SERRANO (2001), lo que se reclama es un Estado flexible, eficiente, catalizador e impulsor de iniciativas sociales. También se hace hincapié que la gestión pública debe ser fiscalmente disciplinada y austera. Todos estos temas conducen a una discusión sobre las potencialidades y limitaciones de los procesos de descentralización y la óptica desde la cual estos procesos se abordan.

En particular para este trabajo de investigación, se utiliza una óptica orientada al rol que cumple la inversión pública nacional en el proceso de descentralización, y cómo ésta afecta a los tres fundamentos en los que se basa dicho proceso, a saber: la profundización de la democracia, la modernización del estado y el desarrollo integral.

No obstante, la mirada que se pretende recoger no es la que se proclama a nivel del Gobierno Central, sino que se espera dar cuenta de lo que ocurre en los Municipios, ya que, al existir comunidades con necesidades y preferencias variadas, con historias y rasgos socioculturales disímiles, con recursos, sistemas económicos y actores diversos, entonces se requiere de políticas que den cuenta de estas realidades diversas. Por lo tanto, en estas circunstancias, las políticas centralizadas no logran responder con pertinencia a las situaciones particulares que se manifiestan en el territorio.

Considerando las distintas dimensiones de la descentralización⁶, se puede señalar que en el ámbito fiscal se ha avanzado en la determinación de mayores competencias y en la asignación de recursos financieros a los gobiernos subnacionales, mediante siete instrumentos de inversión pública descentralizados: Programa de inversión regional⁷, Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), fondos de Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL), Convenios de programación, Pavimentos participativos, Otros programas y Otros proyectos.

En este sentido es necesario hacer un análisis más detallado de los instrumentos que se acaban de presentar, pues éstos pertenecen a una forma de financiamiento muy relevante en el proceso de descentralización, conocida como la Inversión de Decisión Regional (IDR).

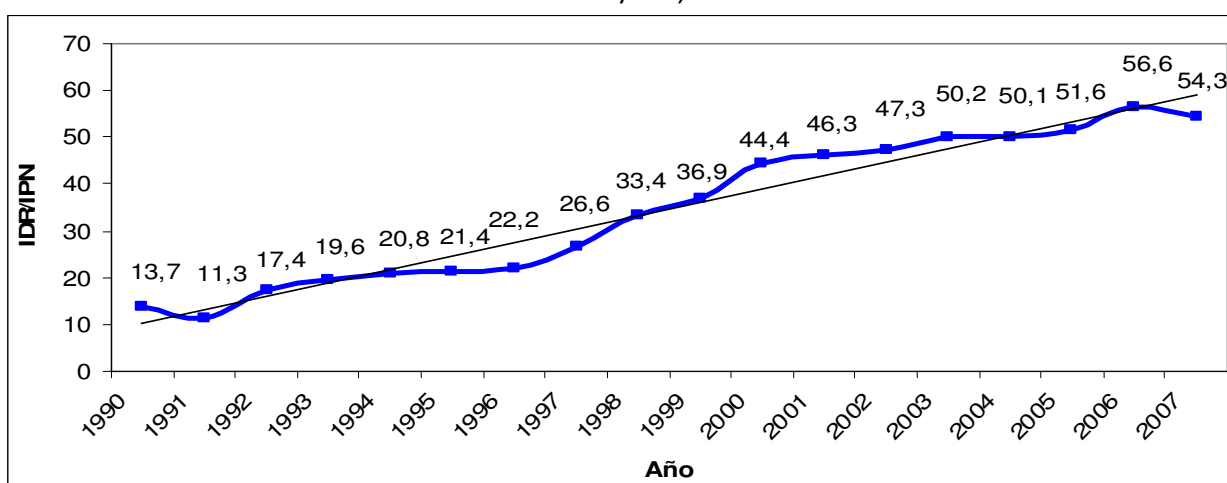
⁶ Para Monje et al (2005) se contemplan las siguientes dimensiones de la descentralización: Descentralización de la organización y división político administrativa del país, descentralización política, descentralización administrativa, descentralización fiscal y descentralización territorial

⁷ Este instrumento contempla al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y sus Provisiones.

La IDR constituye una expresión del nivel de participación de los Gobiernos Regionales (GORE) en la toma de decisiones acerca de la inversión que se lleva a cabo en sus respectivos territorios. Este tipo de inversión es relevante para el desarrollo de esta investigación, pues ha sido utilizada como un indicador de la descentralización financiera⁸, al contrastar estos recursos con los recursos totales de la Inversión Pública Nacional (IPN), la que a su vez representa el conjunto de la inversión que realiza el estado chileno a través de sus diversas fuentes de financiamiento, las cuales tienen un impacto directo en la calidad de vida de las personas⁹.

Desde el año 1990 hasta el 2007, se ha observado un aumento sostenido de la IDR respecto a la IPN, llegando a un punto máximo en el año 2006, en el que la IDR representó un 56,6% de la IPN, tal como puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1. Evolución del índice IDR/IPN, desde el año 1990 hasta el 2007



Fuente: División de políticas y estudios, SUBDERE (2008)

Cabe destacar que el valor que toma este índice responde principalmente a consideraciones estratégicas del jefe del gobierno de turno, de hecho, en el periodo del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle se realizó el anuncio de pasar desde el 21% hasta el 41% antes que finalizara su gobierno, lo cual fue cumplido, tal como se observa en el gráfico anterior para el año 2000, en el que la IDR fue de un 44,4% de la IPN. Otro ejemplo en la misma línea, es el anuncio que realizó el Presidente Ricardo Lagos Escobar, quién sostuvo que la IDR alcanzaría un valor del 50% de la IPN, anuncio que también fue materializado a partir del año 2003.

De esta manera se puede establecer que la IDR no es simplemente un conjunto de instrumentos de financiamiento para los gobiernos subnacionales, sino que constituye una estrategia clara del Gobierno Central para promover el desarrollo armónico y equilibrado del país. Este punto se puede ver ratificado en la tendencia creciente que muestra la IDR respecto a la IPN, no porque esta última hubiese presentado alguna disminución, sino que esta tendencia creciente se debe a

⁸ El indicador se define como $\text{Indicador} = (\text{IDR} \cdot 100) / (\text{IPN})$

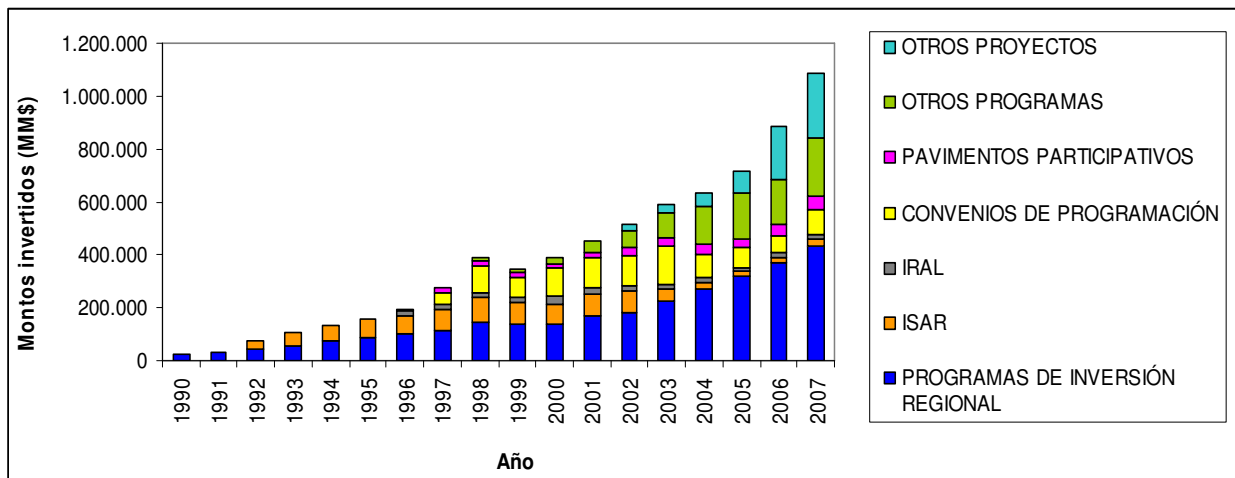
⁹ Una definición más detallada es posible encontrarla en el capítulo 5.2 Inversión Pública Nacional

que en el nivel central del gobierno se considera crítico que las inversiones nacionales contemplen cada vez más las realidades particulares y diversas de cada región y comuna del país, para lograr profundizar la democracia y modernizar el Estado.

Es necesario hacer una consideración respecto a la metodología utilizada para calcular el indicador anteriormente presentado. En especial se debe hacer notar la falta de claridad por parte de la SUBDERE para definir e identificar las iniciativas de tipo IDR, ya que, en los informes emitidos por dicha institución no es posible establecer cuáles son las condiciones específicas que se han considerado para clasificar a una iniciativa de inversión de tipo IDR (dado que se conoce la definición de IDR). De esta forma, podría ocurrir que cualquier iniciativa que cumpla con las directrices de la Estrategia Regional de Desarrollo sea considerada como IDR, sin haber sido dicha iniciativa discutida en el Consejo Regional y menos aun aprobada por esta instancia, lo que implicaría que el indicador ha sido sobreestimado y la relación entre IDR e IPN es menor a la presentada en el gráfico N°1. Sin embargo, no es correcto descartar o desechar la información desarrollada por la División de políticas y estudios de SUBDERE (2008), pues ésta permite principalmente establecer comportamientos agregados y tendencias.

Otro antecedente importante de señalar es la distribución de la IDR en sus siete instrumentos de inversión, de los cuales el FNDR es la forma de financiamiento de interés para esta investigación, pues es por definición el instrumento de inversión más descentralizado y de mayor envergadura que cuentan los gobiernos subnacionales para realizar proyectos, programas y estudios básicos que permitan desarrollar las regiones, provincias y comunas. A continuación se muestra la evolución de los recursos de cada componente de la IDR desde el año 1990 hasta 2007. Cabe señalar que dichos recursos se expresan en MM\$ de cada año.

Gráfico N° 2. Evolución de los componentes de la IDR, desde el año 1990 hasta el 2007



Fuente: División de políticas y estudios, SUBDERE (2008)

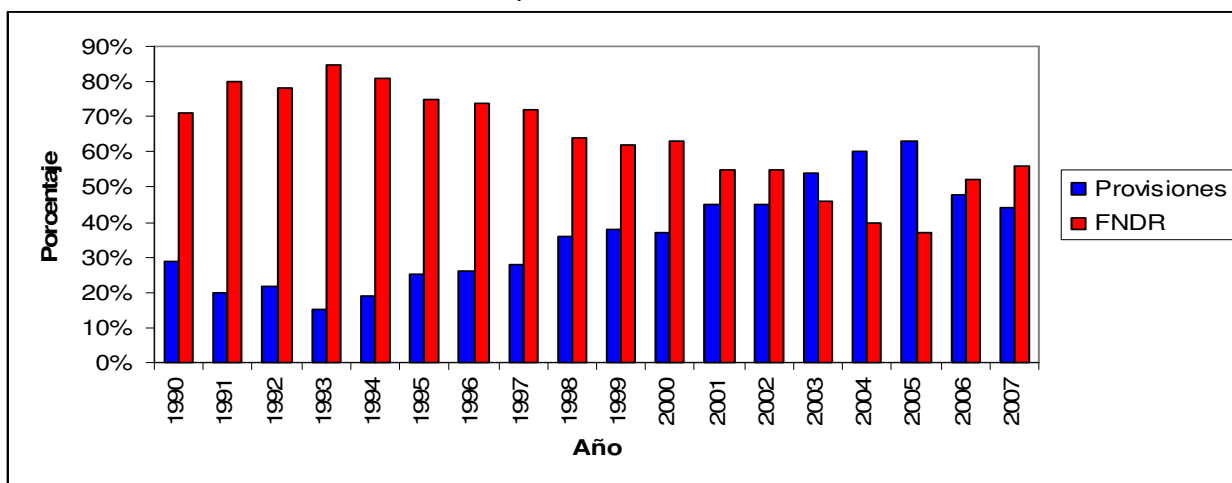
Del gráfico anterior se observa que la IDR en su conjunto ha mostrado una tendencia y evolución creciente en el periodo estudiado, llegando al año 2007 a presentar un total asignado que es 45 veces mayor que el asignado el año 1990. Otro punto importante de señalar es la composición misma de la IDR, pues ésta ha presentado variaciones a lo largo del periodo de

estudio, ya que, hasta el año 1991 los únicos componentes eran los Programas de Inversión Regional, luego en 1992 se agrega el ISAR, en 1996 se suman el IRAL y los Convenios de programación, en 1998 se incluyen Otros programas y finalmente en 2002 se agregan Otros proyectos, lo que permite establecer que continuamente se ha estado mejorando la IDR, incluyendo nuevas formas de financiamiento.

De los siete componentes de la IDR, los Programas de Inversión Regional son los que históricamente han captado la mayor cantidad de los fondos asignados. Este punto es muy interesante de tener en cuenta, pues los Programas de Inversión Regional están constituidos a su vez por el FNDR y por las Provisiones, y tal como se ha señalado, en este trabajo de investigación se estudia el FNDR como instrumento de inversión, lo que hace necesario presentar más antecedentes de dichos subcomponentes de la IDR.

En el gráfico N°3, se puede apreciar como el FNDR presenta un mayor porcentaje de recursos asignados en comparación con las Provisiones, salvo entre los años 2003 y 2005, periodo en el que estas últimas superaron al porcentaje asignado al FNDR. Sin embargo, a pesar de que el FNDR es ampliamente superior en el horizonte temporal estudiado, cabe señalar que ha venido perdiendo terreno de forma sostenida desde el año 1993 hasta el año 2005, periodo en el que las Provisiones aumentaron su participación a expensas del FNDR.

Gráfico N° 3. Evolución FNDR y Provisiones, desde el año 1990 hasta el 2007



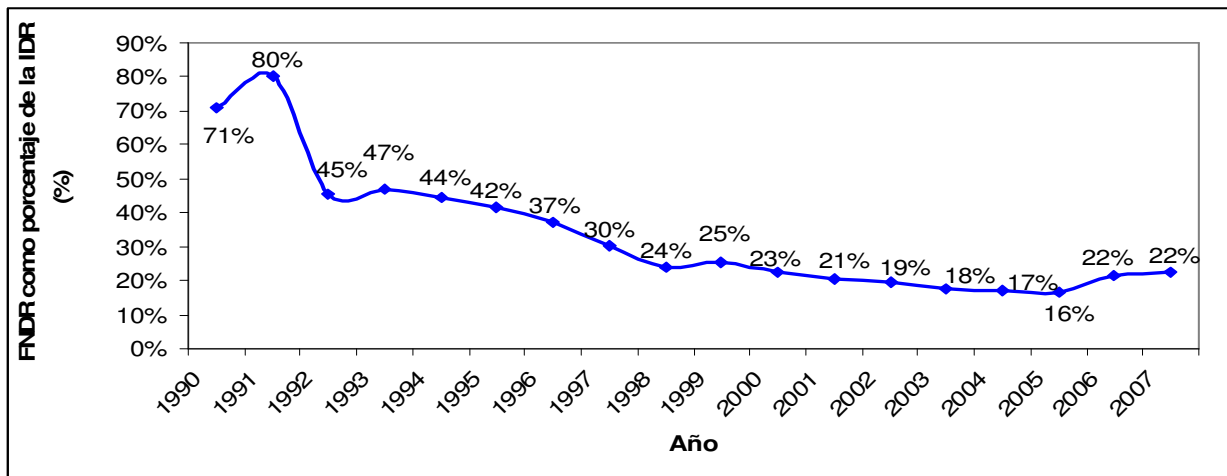
Fuente: División de políticas y estudios, SUBDERE (2008)

Lo anterior constituye un antecedente relevante para el trabajo de investigación, pues a pesar de la importancia y del impacto que el FNDR puede tener para el proceso de descentralización, las decisiones del Gobierno Central apuntaron hasta el año 2005 a fortalecer las Provisiones, que por definición son instrumentos de inversión menos descentralizados, por lo que este antecedente permite contrastar los beneficios teóricos del FNDR versus el real alcance que éste tiene como vía factible para ahondar la descentralización.

La disminución progresiva de la participación del FNDR también se ve reflejada en el al analizar la importancia relativa de esta fuente de inversión respecto al total de la IDR. De esta manera,

tal como se señala en el gráfico siguiente, el comportamiento del FNDR en el periodo 1990-2007 ha mostrado un sostenido descenso, inclusive desde el año 2000 en adelante su participación no ha logrado superar el 25% de la IDR, llegando a alcanzar el valor mínimo en el año 2005 (16%), y tan sólo en los últimos dos años de la evaluación se puede apreciar una leve alza. Sin embargo, el nivel alcanzado en 2007 aun es inferior a los valores observados en el periodo 1990-2000.

Gráfico N° 4: FNDR como porcentaje de la IDR



Fuente: Elaboración propia en base a División de políticas y estudios, SUBDERE (2008)

Al estudiar con más detalle el proceso presupuestario del año 2007 del FNDR se desprenden antecedentes muy relevantes que señalan ciertos grados de ineficacia e ineficiencia en la utilización de este instrumento de financiamiento.

En primer lugar, se debe señalar que para dicho periodo se asignaron M\$ 333.581.381, lo que equivale a un 96,35% del total presupuestado, que para el año 2007 correspondió a M\$ 346.226.162. Las regiones que dejaron de asignar más recursos fueron la Metropolitana, del Bío Bío y la de Antofagasta, sin embargo, regiones como la de la Araucanía, Coquimbo, Atacama y Valparaíso, gastaron más de los recursos que se les asignaron para dicho periodo, por lo que, de no haber ocurrido este hecho, los montos no asignados hubiesen sido más que el 3,65% en el periodo. Un detalle de esta información se puede obtener en la tabla que se muestra a continuación:

Tabla N°3. Montos presupuestados y asignados por regiones para el año 2007

Región	Monto Presupuestado [M\$]	Monto Asignado [M\$]	Monto Asignado respecto a Monto Presupuestado (%)
I	14.814.737	13.845.917	93,46%
II	29.028.849	27.542.496	94,88%
III	12.569.493	12.735.051	101,32%
IV	27.930.483	28.654.398	102,59%
V	21.434.602	21.490.111	100,26%
VI	22.700.302	22.335.772	98,39%
VII	27.061.299	26.339.280	97,33%

Región	Monto Presupuestado [M\$]	Monto Asignado [M\$]	Monto Asignado respecto a Monto Presupuestado (%)
VIII	38.004.168	35.317.463	92,93%
IX	23.103.096	23.925.621	103,56%
X	41.857.539	41.163.559	98,34%
XI	15.034.405	13.091.992	87,08%
XII	18.269.736	18.086.771	99,00%
RM	54.417.453	49.052.950	90,14%
TOTAL	346.226.162	333.581.381	96,35%

Fuente: División de políticas y estudios, SUBDERE (2008)

Ahora bien, bajo este escenario una deducción válida que podría realizarse es que quizás el número y montos de las iniciativas presupuestarias presentadas para el proceso de inversión 2007 fue inferior al proyectado por el nivel central, razón por la cual al finalizar dicho proceso, aun quedaban recursos sin ser utilizados. Sin embargo, esta deducción se descarta de plano al observar la siguiente tabla, en la que se muestra la relación existente entre las iniciativas de inversión presentadas, las aprobadas y las rechazadas.

Tabla N°4. Resultados de las evaluaciones de las iniciativas de inversión presentadas y Eficacia de las instituciones que las formulan, para el año 2007

Región	Aprobadas	Rechazadas	Total	Eficacia
I	364	458	822	44,28%
II	251	320	571	43,96%
III	150	204	354	42,37%
IV	506	660	1.166	43,40%
V	430	734	1.164	36,94%
VI	273	458	731	37,35%
VII	400	657	1.057	37,84%
VIII	698	1.079	1.777	39,28%
IX	407	928	1.335	30,49%
X	663	1.074	1.737	38,17%
XI	192	360	552	34,78%
XII	311	357	668	46,56%
RM	615	1.279	1.894	32,47%
TOTAL	5.260	8.568	13.828	38,04%

Fuente: División de políticas y estudios, SUBDERE (2008)

De la tabla anterior se puede señalar que la cantidad de iniciativas presentadas a nivel nacional fue de 13.828, sin embargo, solo un 38,04% de éstas, o sea 5.260, fueron aprobadas técnicamente, por lo que las restantes 8.568 iniciativas de inversión (61,96%) fueron rechazadas por no cumplir con un estándar mínimo desde el punto de vista técnico-económico. Los porcentajes aludidos corresponden a una medida de eficacia de las instituciones que presentan iniciativas de inversión, las que principalmente corresponden a Municipios, por lo que, una eficacia del 38,04% constituye un antecedente clave para el desarrollo de este trabajo de investigación.

Ahora bien, el número de iniciativas aprobadas no es igual al número de iniciativas con asignación presupuestaria, pues dentro de la lógica del FNDR, el Consejo Regional (CORE) debe priorizar y decidir del total de propuestas cuáles son las que generan mayor valor público para la región. En este sentido, el número de iniciativas aprobadas y con asignación presupuestaria por región, se presentan en la siguiente tabla.

Tabla N° 5. Iniciativas de inversión aprobadas con asignación presupuestaria, año 2007

Región	Aprobadas con asignación presupuestaria
I	281
II	219
III	127
IV	370
V	243
VI	210
VII	336
VIII	463
IX	370
X	405
XI	164
XII	247
RM	364
TOTAL	3.799

Fuente: División de políticas y estudios, SUBDERE (2008)

Si se toma en consideración que con M\$ 333.581.381 se logró financiar un total de 3.799 iniciativas de inversión, entonces, con el monto no utilizado de M\$ 12.644.781, se puede suponer que se han dejado de financiar 144 proyectos, hecho que claramente señala la importancia de aprovechar al máximo el FNDR, pues en este simple ejemplo¹⁰ queda de manifiesto que a pesar de que 3,79% de recursos no utilizados puede parecer una cantidad poco significativa, este diagnóstico cambia si se analiza, en términos muy generales, el número de iniciativas no financiadas.

6.2 Antecedentes de evaluaciones anteriores respecto al proceso de formulación de iniciativas de inversión al Fondo Nacional de Desarrollo Regional a nivel Municipal

Una etapa importante en este trabajo de investigación corresponde a la revisión bibliográfica de los principales estudios y evaluaciones realizadas al FNDR, así como también de los planes de fortalecimiento desarrollados para mejorar la gestión subnacional.

¹⁰ Este ejemplo está basado en una simple proporcionalidad, ya que la idea es que sea un caso ilustrativo.

De esta manera, es posible dar cuenta de los antecedentes históricos que han prevalecido en torno a la gestión Municipal del FNDR, destacando sus puntos fuertes y en especial las debilidades y problemas que se han manifestado reiteradamente a lo largo del tiempo¹¹.

Esta recopilación de antecedentes contempla estudios desarrollados desde 1990 hasta la fecha, y se focaliza en los problemas y dificultades presentados por los Municipios en la etapa de formulación de iniciativas de inversión del FNDR.

A continuación se presentan los elementos más destacables de cada uno de los estudios considerados en esta etapa de la investigación con objeto de establecer los principales antecedentes respecto a la relación que existe entre Municipios e inversión pública. Estos elementos son presentados tal como se desarrollan en cada uno de los estudios, por ende surgen espacios de convergencia y de divergencia entre lo que se sostiene en dichas investigaciones y los resultados que se obtienen en el presente trabajo.

Estudio 1: Seguimiento y evaluación ex-post de proyectos FNDR período 1990 -1994, Informe Final. Subsecretaría de desarrollo regional, 1997.

- i. El proceso de preinversión se caracteriza por Municipios activos en cuanto a la presentación de iniciativas de inversión para ser financiados por el FNDR, sin embargo, en su gran mayoría estas iniciativas se encuentran incompletas y con fallas en su formulación. Lo anterior, sumado a la baja capacidad de los Municipios para dar cuenta de las observaciones realizadas a los proyectos presentados, provoca que las regiones tengan una cartera de proyectos con pocas recomendaciones favorables (RS) al análisis técnico-económico (RATE)
- ii. Se señala que existe un consenso tanto a nivel regional como comunal en la etapa del proceso de inversión que representa las mayores debilidades institucionales corresponde a la formulación de proyectos por parte de los Municipios, en particular en aquellos que son pequeños y de escasos recursos
- iii. La etapa de formulación de proyectos por parte de los Municipios es el principal “cuello de botella” a la hora de generar carteras de proyectos de buena calidad técnica y económica en las regiones
- iv. El mejoramiento de la cartera de proyectos se relaciona con el mejoramiento del proceso de detección de las demandas y necesidades de la comunidad, a la destinación de más recursos para las etapas de preinversión, a la mejora de las capacidades para identificar y formular proyectos, a la adquisición de mayores conocimientos respecto a las metodologías de evaluación mediante las instancias de capacitación existentes

¹¹ El énfasis de esta recopilación de antecedentes está centrado específicamente en la gestión Municipal respecto a la formulación de iniciativas de inversión al FNDR. Para mayores detalles respecto de la gestión global de este fondo de inversión se recomienda la investigación realizado por Acuña (2009), la cual corresponde al estudio recopilatorio más completo y actualizado que existe respecto al FNDR.

- v. Los Municipios tienen estrategias bastante disímiles a la hora de presentar iniciativas de inversión. En algunos casos se privilegia presentar menos propuestas pero con un mayor nivel de desarrollo, mientras que en otros casos se presenta la mayor cantidad de proyectos posibles, por si alguno de ellos es recomendado favorablemente (RS). De esta manera no es de extrañar que el porcentaje de iniciativas que alcanzaron RATE RS para el año 1996 fue del 51,21%
- vi. Es frecuente que los proyectos tengan varias presentaciones antes de conseguir la recomendación favorable (RS). De los proyectos analizados en educación y salud, algunos llegaron a tener hasta 3 presentaciones antes de ser recomendados
- vii. En términos comparativos, tanto servicios como sectores formulan y presentan mejores proyectos que los Municipios, debido a que los primeros cuentan con mayores capacidades técnicas y profesionales, así como también de recursos propios para inversión, lo que les permite presentar menos proyectos pero de mejor calidad
- viii. A partir de las entrevistas en profundidad que se realizaron, se presentan un conjunto de posibles causas de las deficiencias en la formulación de proyectos a nivel Municipal:

- Carencia de profesionales idóneos para la formulación de proyectos
- Alta rotación de personal, bajos sueldos y falta de incentivos
- Poca capacidad de formulación de planes comunales
- Problemas de recursos en los Municipios impiden, en algunos casos, asegurar la participación de sus profesionales en cursos de capacitación
- Recarga de trabajo de los funcionarios debido a tareas coyunturales

- ix. La cantidad de iniciativas de inversión presentadas cuyo costo total es inferior a \$50 MM alcanza al 74% del total de proyectos. Esta atomización de los proyectos provoca una alta carga administrativa a nivel regional y no está claro el real aporte de financiar muchos proyectos de bajos montos
- x. Si bien la atomización de proyectos es un comportamiento no deseado a nivel regional, se tiene plena conciencia que estos proyectos suplen la falta de inversión propia de los Municipios, actuando de esta forma el FNDR como un fondo de inversión que permite suplir las necesidades de inversión de los Municipios más pequeños y pobres del país
- xi. Una mala práctica habitual detectada a nivel regional corresponde a la priorización de iniciativas de inversión que se encuentran incompletas (RATE FI) lo que no sólo provoca un desfase y retraso en las etapas posteriores del ciclo de vida de los proyectos, sino que además constituye una omisión de la única instancia técnica que existe para los proyectos presentados al FNDR
- xii. Si bien MIDEPLAN y SUBDERE han desarrollado planes de fortalecimiento institucional orientados a mejorar la capacidad de gestión a nivel Municipal, estos esfuerzos

crecientes de mejoría no han logrado conseguir sus objetivos iniciales debido a la alta rotación del personal, a la recarga de trabajo y por sobre todo a la falta de personal profesional con las competencias necesarias para llevar a cabo el proceso de inversión a nivel local

- xiii. En cuanto a las recomendaciones realizadas en esta evaluación, se señala como la más prioritaria mejorar la calidad de los proyectos formulados por los Municipios, mediante la aplicación de las siguientes medidas:

- Elaboración e implementación de un programa coordinado de fortalecimiento institucional en formulación y evaluación de proyectos
- Coordinación y asesoría interinstitucional entre SERPLAC, Unidades Técnicas y Municipios
- Contratar asesoría externa de profesionales y empresas que apoyen al Municipio, o grupo de Municipios, en la formulación de proyectos
- Creación de incentivos a los Municipios que formulen mejores proyectos

Estudio 2: Informe final de evaluación Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Subsecretaría de desarrollo regional, 1997.

- i. Para el correcto funcionamiento del FNDR se ha asumido como supuesto que existe una coordinación activa y pertinente entre las distintas instituciones de la región que participan en este fondo de inversión. Sin embargo, queda de manifiesto que este supuesto no se cumple, ya que, los mismos actores observan y reconocen que existe una mala coordinación entre quienes formulan, ejecutan y operan los proyectos, en particular entre Municipios y Unidades Técnicas
- ii. Tampoco se cumple el supuesto de que existe una adecuada capacidad técnica y una eficiente gestión de cada una de las instancias que intervienen en el FNDR a nivel regional y comunal, lo que queda claramente reflejado en la insuficiente dotación de profesionales para formular y gestionar proyectos en los Municipios. En esta materia se ha avanzado en la contratación de consultorías que permitan apoyar a Municipios, en especial a los pequeños y pobres, a construir carteras de proyectos recomendables de manera favorable para ser financiados
- iii. Cabe destacar que el supuesto de la existencia de una cartera suficiente de proyectos recomendados por la SERPLAC no se cumple en la práctica. Este punto queda de manifiesto en el comportamiento de “racionalidad” económica aplicada por los Municipios, ya que, en la gran mayoría de los casos éstos prefieren presentar una gran cantidad de proyectos con una baja calidad técnica, los cuales son completados a medida que la SERPLAC le realiza observaciones. De este total de proyectos presentados, sólo “sobrevivirán” (o sea el Municipio seguirá invirtiendo tiempo y otros recursos para lograr el RS) aquellos que tienen una alta probabilidad de pasar positivamente el análisis técnico-económico

- iv. Un comportamiento parecido al descrito anteriormente tiene que ver la atomización de las carteras de proyectos, es decir, los Municipios no sólo tienden a presentar una gran cantidad de iniciativas de inversión con un nivel técnico deficiente, sino que además los costos asociados a dichas iniciativas por lo general son bajos, de hecho, en su gran mayoría son inferiores a los \$50 MM
- v. No se ha cumplido el supuesto que existe un desarrollo oportuno por parte de MIDEPLAN de metodologías para el desarrollo de iniciativas de inversión, así como tampoco la actualización de éstas
- vi. Hay un alto porcentaje de iniciativas de inversión priorizadas que se encuentran incompletas, o sea, su RATE es FI. Esto significa que la gran mayoría de los proyectos priorizados no cuenta con los atributos mínimos necesarios que permitan priorizarlos por el CORE y luego asignarles recursos para su ejecución
- vii. En general, las iniciativas de inversión presentadas están destinadas a buscar financiamiento para mejoramiento y reposición de infraestructura existente. No así para la construcción de nueva infraestructura, lo que podría ser una señal de la baja capacidad de los Municipios para mantener las operaciones y realizar mejorías a las inversiones ya existentes, costos que estarían siendo cargados al FNDR. Si a lo anterior se suma que los principales sectores de inversión son Educación y Salud (Sector Social) entonces el FNDR termina actuando como un fondo de compensación social municipal y no como un fondo de desarrollo regional
- viii. En términos de propuestas de mejoramiento de la gestión, se plantea que sea el FNDR el que internalice los costos de formulación de iniciativas de inversión y no las unidades formuladoras. De esta manera, se podrán suplir las diferencias presupuestarias existentes entre Municipios, ya que, según lo que se establece en este informe, una de las posibles razones por las cuales los Municipios no formulan buenos proyectos (desde el punto de vista técnico) es debido a que éstos deben incurrir en el gasto total asociado a la formulación de proyectos, los cuales se pueden recuperar siempre y cuando dichas iniciativas logren asignación presupuestarias. Así, un Municipio cuando invierte recursos en formular buenos proyectos corre el riesgo de incurrir en todos los costos asociados a este proceso, los cuales tienen una alta probabilidad de ser irrecuperables, lo que claramente desalienta al nivel local a invertir más recursos para desarrollar iniciativas de inversión de mejor calidad
- ix. Faltan mecanismos de participación institucional efectivos de las comunidades tanto en la identificación de necesidades como en la formulación, ejecución y operación del proyecto. Actualmente la participación en forma directa de la comunidad en la identificación de las necesidades es informal, aunque se podría decir que está reflejada en los municipios, ya que es la estructura de gobierno que está más cerca de la población. También en ocasiones se manifiesta en peticiones directas a las autoridades, en visitas a terreno que éstas realizan

Estudio 3: Evaluación ex-post programa de inversión múltiple de desarrollo local, Tercera etapa, FNDR 1995-2000, Informe final corregido. Universidad Central, 2002.

- i. Respecto a la elaboración de proyectos se señala que el nivel de desarrollo de los antecedentes presentados varía según la capacidad técnica del proponente. En general, quienes tienen más experiencia en la formulación de proyectos son los sectores y las SECPLA de los Municipios grandes, los que cuentan con un mayor número de profesionales y con competencias adecuadas para dicha labor. Esta variación es tal que algunos Municipios al presentar los proyectos incluyen hasta las bases de licitación, mientras que otros postulan con tan sólo los requerimientos de la ficha EBI
- ii. La institución que formula la mayor cantidad de iniciativas de inversión corresponde al Municipio, en comparación con servicios, sectores y universidades
- iii. La calidad y nivel de elaboración de los proyectos formulados por lo Municipios es muy variable
- iv. Los proyectos formulados apuntan indiscriminadamente a inversiones en distintos y variados ámbitos (Educación, Salud, Vivienda, Equipamiento, etc.) sin que tengan una racionalidad o planificación en torno a los temas más relevantes o estratégicos para la comuna
- v. Una gran parte de los proyectos se refieren a inversiones locales, de bajos montos, que tienen impacto directo en los beneficiarios, pero no necesariamente en la comuna o región, o sea, se manifiesta una atomización de la cartera de proyectos sumado a un rol compensatorio comunal del FNDR
- vi. Se ha instalado la creencia que mientras más proyectos se presenten y mientras más diversos sean, mayor será el número de proyectos aprobados técnicamente. Sin embargo esta creencia ha comenzado a cambiar, pues los Municipios se han dado cuenta que lo importante no es presentar muchos proyectos, sino que mejores proyectos
- vii. En relación a la cartera de proyectos que elabora cada Municipio, ésta tiende a tener características reactiva, o sea, se elaboran carteras contra demanda o en respuesta a urgencias. No hay planes de inversión, salvo en aquellos Municipios donde el PLADECO cumple un rol fundamental (Ejemplo: Huasco). Otra práctica consiste en condicionar la cartera de proyectos de un Municipio a las promesas electorales del Alcalde de turno (Amarre). En definitiva, la cartera de proyectos a nivel Municipal es poco estratégica
- viii. Una dificultad importante de los Municipios para gestionar el conocimiento y aprendizaje en el proceso de formulación de proyectos, tiene que ver la alta rotación de profesionales. En la medida que los funcionarios van adquiriendo mayor formación y capacidad para elaborar proyectos, buscan mejores oportunidades laborales

- ix. La formulación de proyectos es una actividad que requiere de gran dedicación de tiempo, lo que constituye una dificultad para los Municipios, pues los funcionarios encargados de realizar estas actividades muchas veces deben descuidar otras actividades de tipo operacionales y rutinarias. Si a esto se le suma el hecho que el trabajo multidisciplinario no se lleva a cabo y que en algunos casos se le encomienda la función de formular proyectos a personas que desconocen de esta materia, entonces no es extraño que los proyectos formulados por los Municipios presenten una baja calidad técnica
- x. No existe una adecuada y oportuna coordinación entre las distintas instituciones que participan del proceso de formulación de iniciativas de inversión. Además, las instancias de coordinación existentes son más bien informales y no sistematizadas
- xi. Se señala que los sectorialistas son muy intransigentes y exigentes en la relación técnica que establecen con los Municipios. Se evalúa con la misma minuciosidad proyectos grandes y proyectos de menor envergadura, solicitando información que a los municipios les parece innecesaria. En este sentido, los municipios advierten que sería prudente flexibilizar las exigencias en razón de los montos, de manera que los proyectos que implican menor inversión, y especialmente aquellos que son de rápida ejecución, enfrenten menos trabas, y así lograr que los procesos sean más expeditos
- xii. Se sostiene que los criterios de evaluación utilizados por la SERPLAC, que están establecidos desde el nivel central (Metodologías), no necesariamente se ajustan a las prioridades, necesidades y particularidades de la región. Esta opinión es recurrente y se cree que es una manifestación de las debilidades del proceso de descentralización y una limitante para orientar el FNDR hacia una visión más estratégica de desarrollo
- xiii. La motivación de los Municipios para presentar proyectos proviene de tres fuentes principales:
- Mayor compromiso político del Alcalde
 - Mayor urgencia de la solución
 - Mayor presión social. Cabe destacar que en la gran mayoría de los casos, la comunidad no participa directamente en la preparación y formulación de proyectos
- xiv. Se conjetura que la buena calidad en la elaboración y formulación de proyectos de algunos Municipios grandes, y en especial para el caso de los sectores, se podría deber a los siguientes factores:
- Capacidad de dirección de quién encabeza la región y la comuna
 - Calidad de los equipos profesionales encargados de formular proyectos
 - Entusiasmo y compromiso con el proyecto

Estudio 4: Estudio evaluación intermedia programa mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión regional SUBDERE/BID 1281 OC-CH, Informe final, Documento principal. Santiago consultores asociados, 2004.

- i. Se reconoce que en general, la preparación de proyectos es mejor en el caso de servicios que en el caso de los Municipios. Es un problema que tiene origen en la disponibilidad de capacidad técnica diferenciada, en general mejor en los servicios. Pero también en la práctica de las autoridades comunales de pasar los problemas hacia arriba, no haciéndose cargo de bajar proyectos que saben no tendrán la aprobación en las instancias posteriores.
Esta falta de compromiso de los Alcaldes con su rol de priorización es un elemento que apunta en la dirección no deseada: “Descentralizar, pero no tanto”
- ii. Un problema que se repite entre las regiones es el bajo número de proyectos que alcanzan la recomendación favorable (RS). Para revertir esta situación algunos Gobiernos Regionales apoyan a los Municipios en el levantamiento de observaciones a los proyectos, para que se reformulen y obtengan el RS.
En algunos casos aislados cuando un proyecto no cuenta con el RS, pero el GORE y el CORE tienen interés en que se desarrolle, la iniciativa puede estar aprobada por el CORE y en ese momento el GORE asiste a la unidad formuladora para que obtenga el RS y así pedir la asignación presupuestaria
- iii. Algunos Municipios seguirían con la lógica de postular todos los proyectos, sin priorizarlos. Indudablemente que esta forma de operar resulta cómoda para los Alcaldes, quienes no estarían dispuestos a “pagar el costo político” de decirle a sus habitantes que no priorizó tal proyecto, y prefieren re-postularlos año tras año, aun sabiendo que serán descartados en primera instancia
- iv. Se presenta una baja coordinación entre las estrategias locales (PLADECO) y las estrategias regionales (ERD)
- v. Uno de los objetivos de este programa corresponde a mejorar la calidad de las inversiones y su adecuada focalización, desarrollando las capacidades de las Municipalidades para planificar, evaluar, diseñar y ejecutar eficientemente proyectos de inversión
- vi. Este programa contempla un componente de Fortalecimiento Institucional el que financia asistencia técnica, consultorías y compra de equipamiento para el desarrollo de los instrumentos y mecanismos de planificación y coordinación de la inversión regional, así como el fortalecimiento de la gestión de los Gobiernos Regionales y de la institucionalidad pública regional (dependencias desconcentradas de Ministerios y Servicios públicos, Municipios, etc.)
- vii. Respecto al componente de inversiones de este programa, se han definido tres indicadores que permiten medir la calidad mejorada de los proyectos, a saber:

- Porcentaje de iniciativas de inversión que obtienen recomendación favorable (RS) en su primera presentación respecto del total de iniciativas presentadas
- Calidad de la cartera de proyectos, para la distribución por eficiencia
- Tamaño de la cartera de proyectos en relación al presupuesto, para la distribución por eficiencia

- viii. Sobre el primer indicador se puede señalar que se estimó que presentaría un comportamiento creciente en el tiempo: 25% (2002), 35% (2003), 45% (2004) y 55% (2005). Sin embargo, los resultados fueron los siguientes: 5% (2002), 5,2% (2003) y 3,2% (2004). Claramente el porcentaje de iniciativas que obtienen RATE RS en la primera presentación es muy bajo, por lo que las metas fijadas para este indicador no fueron alcanzadas.
- Este indicador se considera un estimador de la calidad de la formulación de proyectos, lo cual es un factor contribuyente a la eficiencia del sistema. Para ello se han realizado acciones de capacitación, mejoras de metodologías, difusión y otras.
- En opinión de los expertos que realizaron el estudio, este indicador es muy deficiente para medir logros de calidad, por cuanto el denominador (número total de proyectos presentados) está afectado por decisiones de política regional no controlables. Una primera aproximación propuesta, es verificar en el total de proyectos que obtienen financiamiento, el porcentaje que es presentado por primera vez, el porcentaje que lo logra en su segundo intento, identificando la distribución, como medida de eficiencia
- ix. Respecto al segundo indicador, se puede mencionar que en la distribución por eficiencia del año 2003 se incorporó, por lo que se establece que la meta asociada a este indicador se ha alcanzado
- x. El tercer indicador no ha sido incorporado en la distribución por eficiencia, por lo que puede sostenerse que la meta respecto de éste no ha sido alcanzada

Estudio 5: Análisis y evaluación final del programa de mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión regional, Informe final. Santiago consultores asociados, 2006.

- i. Dado que el estudio 4 es una evaluación intermedia y este estudio una evaluación final del mismo programa, los puntos i, ii, iii, v, vi y vii se mantienen inalterados respecto al estudio anterior
- ii. El punto iv tiene una variación y se refiere al hecho que la baja coordinación detectada entre las estrategias locales (PLADECO) y las estrategias regionales (ERD) provoca que los planes de inversión Municipal sean atomizados y sin coherencia estratégica de tipo local-regional
- iii. El estado de cumplimiento del primer indicador (punto viii) ha presentado un valor de 3,3% para el año 2005, muy inferior al 55% esperado. Tomando en consideración los valores estimados y obtenidos realmente para este indicador, se puede sostener que no

se han cumplido las metas diseñadas en este programa respecto a la calidad de los proyectos presentados, debido a la baja proporción de proyectos que obtienen RATE RS en la primera evaluación.

Se mantiene la opinión señalada por los expertos en la evaluación anterior

- iv. El segundo indicador (punto ix) sigue estando incorporado en los criterios de distribución de eficiencia, por lo que se considera cumplida la meta para éste
- v. El tercer indicador (punto x) no fue incorporado en los criterios de distribución de eficiencia, por lo que se considera que finalmente no se ha cumplida la meta para este indicador

Estudio 6: Programa de apoyo a la gestión subnacional (CH-L1018), Consultoría para el fortalecimiento institucional de gobiernos regionales, Banco interamericano de desarrollo, Informe final. Santiago consultores asociados, 2006.

- i. Uno de los componentes de este programa corresponde al financiamiento de programas de inversiones en apoyo al desarrollo territorial. El objetivo de este componente es incentivar y facilitar a los GORE, Municipios y demás actores territoriales, la formulación y realización de programas y proyectos de inversión con énfasis en la gestión territorial, identidad regional, articulación público-privado y participación ciudadana en los programas de inversión subnacional
- ii. Se contempla la capacitación y asistencia técnica en las instancias de la elaboración del PLADECO, en los procesos de formulación de proyectos, en el cumplimiento de la normativa y en otras formas de apoyos
- iii. Una falencia detectada al proceso de formulación y evaluación de iniciativas de inversión corresponde a la inexistencia de instancias formales y sistemáticas de trabajos coordinados entre SECPLAC y SERPLAC antes de presentar el proyecto a esta última institución para el análisis técnico-económico. De existir este tipo de instancias se podría mejorar la calidad de las iniciativas presentadas por los Municipios
- iv. Si bien se critica la calidad de las iniciativas presentadas por los Municipios, es importante señalar que la asistencia técnica a nivel local se ha basado principalmente en cursos de poco interés por parte de los Municipios y que no siempre cumplen con los objetivos esperados
- v. Se establece que es conocido el hecho de que después de muchos esfuerzos, aun la calidad de los proyectos que se presentan al GORE no es aceptable, reflejando una baja proporción de proyectos que logran obtener RATE RS en la primera presentación a la SERPLAC. En este sentido, y en la lógica de mejoras continuas, interesa que la relación entre proyectos formulados y proyectos que logran RS a la primera evaluación crezca permanentemente, hasta alcanzar el 100%

- vi. Se observa que la confluencia de las tres estrategias (Sectoriales, Regionales y Comunales) son fundamentales en la administración de la región, no sólo porque determinan la orientación del desarrollo del territorio, sino también para que las estrategias se convierten en el foco principal sobre el cual se decidirán y ejecutarán las inversiones públicas en la región. Por lo tanto, el Gobierno Regional debería establecer las instancias de coordinación necesarias, tanto en su relación con los ministerios como con los Municipios, por medio de las Gobernaciones, para definir en conjunto una estrategia coherente de desarrollo en el territorio

Estudio 7: Propuestas de mejora al diseño y gestión del Fondo nacional de desarrollo regional, Eduardo Acuña Fernández, 2009.

- i. Uno de los problemas más complejos corresponde a la baja calidad de las iniciativas de inversión formuladas por los Municipios. Algunas razones que podrían explicar este fenómeno es la inadecuada calidad y cantidad de profesionales, sumado a la sobrecarga de trabajo que tienen. De hecho, en algunos casos es sólo un funcionario el encargado de toda la gestión Municipal del FNDR, sumado a las otras actividades que debe realizar a diario
- ii. Los directivos entrevistados señalan la inadecuada cantidad y calidad de los profesionales que trabajan en los Municipios. Una de las razones que explica este hecho es el bajo presupuesto local y las restricciones normativas asociadas a la gestión del personal
- iii. El FNDR ha sido utilizado como una forma de suplir las deficiencias presupuestales a nivel Municipal, perdiendo el rol estratégico de desarrollo para la región y convirtiéndose en una especie de fondo comunal, gestionado a nivel regional
- iv. Hay una escasa participación activa de la ciudadanía en las distintas etapas del FNDR. En algunos casos esta participación se realiza de manera parcial o es malentendida
- v. Según los directivos que fueron entrevistados, existe una baja relación entre los lineamientos estratégicos de la región y las iniciativas formuladas, principalmente porque la gran mayoría de las iniciativas son resultado de las demandas locales, las que no necesariamente están en la línea de desarrollo del nivel regional, lo que demuestra una baja coordinación entre los distintos niveles que participan en el FNDR
- vi. Desde 1990 hasta la fecha, la atomización de la cartera de proyectos es uno de los grandes problemas que presenta este fondo de inversión. De hecho, el 60,2% de las iniciativas comprendidas entre el año 2005-2006 están por debajo de los \$100 MM
- vii. Según información proporcionada por MIDEPLAN, tan sólo el 17% de las iniciativas de inversión lograron obtener el RATE RS después de la segunda presentación de

antecedentes a la SERPLAC, lo que implica obviamente una menor cantidad de iniciativas que son recomendadas favorablemente en la primera instancia

- viii. Los Municipios tienen una baja capacidad para dar respuesta oportuna y efectiva a las observaciones que resultan de la evaluación técnica-económica de las iniciativas presentadas. No resulta extraño entonces que algunos Municipios no respondan nunca a dichas observaciones, permaneciendo perpetuamente dichas iniciativas con un RATE FI
- ix. Dentro del conjunto de propuestas planteadas para mejorar el FNDR, se considera pertinente crear unidades municipales, provinciales y/o regionales de apoyo a la formulación de iniciativas de inversión

A continuación se presenta un cuadro resumen con los principales problemas detectados en los estudios precedentes respecto a la formulación de iniciativas de inversión a nivel Municipal:

Tabla N° 6. Resumen de problemas detectados en los estudios analizados

N°	Problema detectado / Estudio analizado (año del estudio)	Estudio 1 (1997)	Estudio 2 (1997)	Estudio 3 (2002)	Estudio 4 (2004)	Estudio 5 (2006)	Estudio 6 (2006)	Estudio 7 (2009)
1	Baja calidad de proyectos formulados por Municipios en comparación con otras Unidades Técnicas. En general los Municipios más pequeños, pobres y rurales son los que presentan una menor calidad técnica	X	X	X	X	X	X	X
2	Baja capacidad de los Municipios para levantar observaciones técnicas realizadas por SERPLAC	X	X	-	X	X	-	X
3	La formulación de proyectos es uno de los principales cuello de botella para la generación de buenas carteras de proyectos	X	X	X	X	X	X	X
4	Carteras de proyectos con poca visión estratégica, es decir, son reactivas, responden a demandas y a urgencias. En algunos casos están condicionadas a promesas electorales del Alcalde de turno (amarre)	-	-	X	X	X	-	X
5	Atomización de la cartera de proyectos	X	X	X	-	X	-	X
6	Estrategias disímiles de Municipios: Algunos presentan pocos proyectos con mayor desarrollo y calidad técnica, mientras que la gran mayoría presenta más proyectos de menor calidad	X	X	X	X	X	-	-
7	Bajo porcentaje de RATE RS obtenido en primera presentación a SERPLAC	-	-	-	X	X	X	X
8	Inadecuada cantidad y calidad de profesionales que formulan proyectos	X	X	X	X	X	-	X
9	Recarga de trabajo de los funcionarios, por tareas coyunturales	X	-	X	-	-	-	X
10	Alta rotación de funcionarios, bajos sueldos y falta de incentivos para formular mejores proyectos	X	-	X	-	-	-	-
11	No se desarrolla un trabajo multidisciplinario para elaborar y formular proyectos	-	-	X	-	-	-	X
12	Escasa participación ciudadana en el proceso de elaboración y formulación de proyectos	-	X	X	-	-	X	X
13	Poco compromiso y liderazgo de las autoridades a nivel Municipal	-	-	X	X	X	-	-
14	Baja coordinación entre las distintas instituciones y niveles que participan en el FNDR (central, regional y comunal)	X	X	X	X	X	X	X

N°	Problema detectado / Estudio analizado (año del estudio)	Estudio 1 (1997)	Estudio 2 (1997)	Estudio 3 (2002)	Estudio 4 (2004)	Estudio 5 (2006)	Estudio 6 (2006)	Estudio 7 (2009)
15	Si bien existen planes de mejoramiento y fortalecimiento institucional, además de otras medidas adoptadas por MIDEPLAN y SUBDERE, éstas no han logrado aumentar significativamente la calidad de los proyectos presentados por los Municipios	X	-	-	-	-	X	-
16	El FNDR estaría actuando como un fondo de compensación social a nivel Municipal y no como un fondo de desarrollo Regional	X	X	X	X	X	X	X
17	El desarrollo y actualización de las Metodologías para formular y evaluar proyectos no se lleva a cabo oportunamente. Así, los criterios utilizados por la SERPLAC no se ajustan a la diversidad de la realidad regional	-	X	X	-	-	-	-
18	Sectorialistas de SERPLAC son rígidos e intransigentes en el proceso de evaluación de iniciativas de inversión	-	-	X	-	-	-	-
19	Se priorizan proyectos que no presentan las condiciones técnicas mínimas (RATE FI)	X	X	-	-	-	-	-
20	Problemas de recursos en los Municipios impiden, en algunos casos, asegurar la participación de sus profesionales en cursos de capacitación	X	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de estudios anteriores

VII. Análisis estadístico descriptivo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional periodo 2001-2008

En el siguiente capítulo se realiza un análisis estadístico descriptivo respecto al comportamiento presentado por el FNDR desde el año 2001 hasta el 2008.

La fuente de información de los datos utilizados es completamente oficial, ya que, ha sido facilitada para esta investigación por parte del Banco Integrado de Proyecto (BIP), dependiente de MIDEPLAN.

Una consideración importante que se debe tener presente es que el análisis estadístico se desarrolla en base a las iniciativas de inversión cuya situación es **Nueva**¹², excluyendo de este análisis a todas aquellas iniciativas cuya situación fuese de Arrastre. La segunda consideración relevante, aunque parezca obvia, es que se han escogido las iniciativas nuevas que postulan a la fuente de financiamiento del **FNDR**, excluyendo a toda iniciativa que no hubiese postulado a esta fuente de financiamiento. Además, se han diferenciando a las iniciativas de inversión según los siguientes criterios:

- Tipología
- Etapa del ciclo de vida
- Sector de pertenencia de la iniciativa
- RATE
- Proceso al que pertenece la iniciativa
- Institución responsable de la etapa

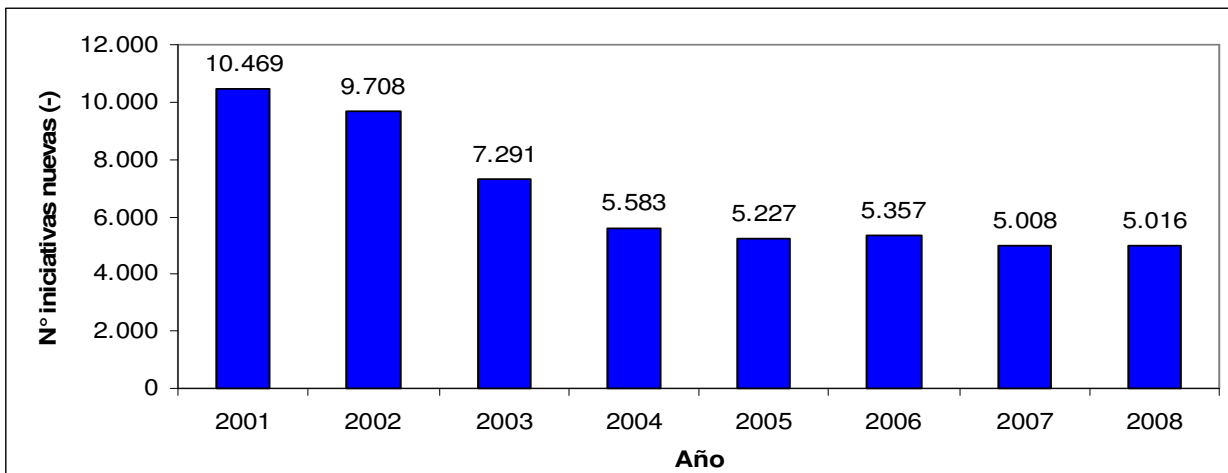
7.1 Análisis estadístico agregado

Las iniciativas de inversión presentadas a la SERPLAC para que sean revisadas por los respectivos sectorialistas, han mostrado una clara disminución desde el año 2001 hasta el 2004. Una de las principales causas que podría explicar este comportamiento tiene que ver con la disposición que estipula que las iniciativas de inversión deben ser enviadas preliminarmente al GORE, para que éste realice un proceso de admisibilidad de dichas iniciativas. Otras posibles razones de este comportamiento corresponden a la disminución del marco presupuestario debido al aumento de iniciativas con Arrastre, así como también el aumento de las condiciones mínimas que debe presentar una iniciativa para ser ingresada al SNI. De esta manera, sólo aquellas iniciativas que pasen esta etapa pueden ser revisadas en la SERPLAC

¹² Cualquier diferencia que se pudiese observar con respecto a los datos presentados en el capítulo VI Antecedentes, se debe a que en dicho capítulo se han considerado en el análisis cuantitativo tanto las iniciativas nuevas como las de arrastre, sin embargo, en el desarrollo de este capítulo y en los posteriores se han considerado sólo las iniciativas nuevas, razón por la cual podría parecer que no existe ajuste entre los datos, sin embargo, los datos analizados no corresponden al mismo conjunto.

Desde el año 2004 en adelante se puede observar una cierta estabilidad del número de iniciativas nuevas presentadas, siendo los años 2007 y 2008 los que tienen los valores más bajos para esta variable, reflejando el cumplimiento de dicha disposiciones anteriormente señaladas. En el gráfico N° 5 se puede apreciar el comportamiento descrito.

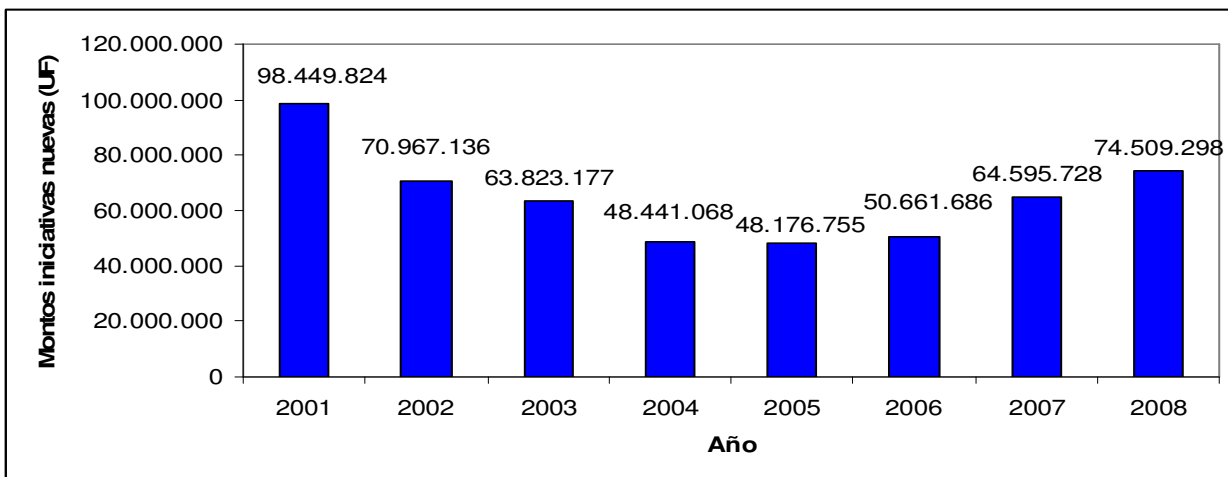
Gráfico N° 5. Número total de iniciativas nuevas presentadas al FNDR



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Respecto a los montos correspondientes a las iniciativas presentadas al FNDR señalados en el gráfico N° 6, se puede apreciar que en el intervalo 2001-2004 el comportamiento es decreciente, lo que es coherente con lo observado en el gráfico N° 5 y podría explicarse por la disminución del número de iniciativas presentadas. Sin embargo, desde el año 2005 se observa un crecimiento sostenido de esta variable, mientras que en el gráfico anterior se aprecia un comportamiento estable del número de iniciativas. Este hecho podría reflejar un cambio en las políticas de las instituciones formadoras, las que darían un giro hacia la presentación de menos iniciativas pero de mayores montos.

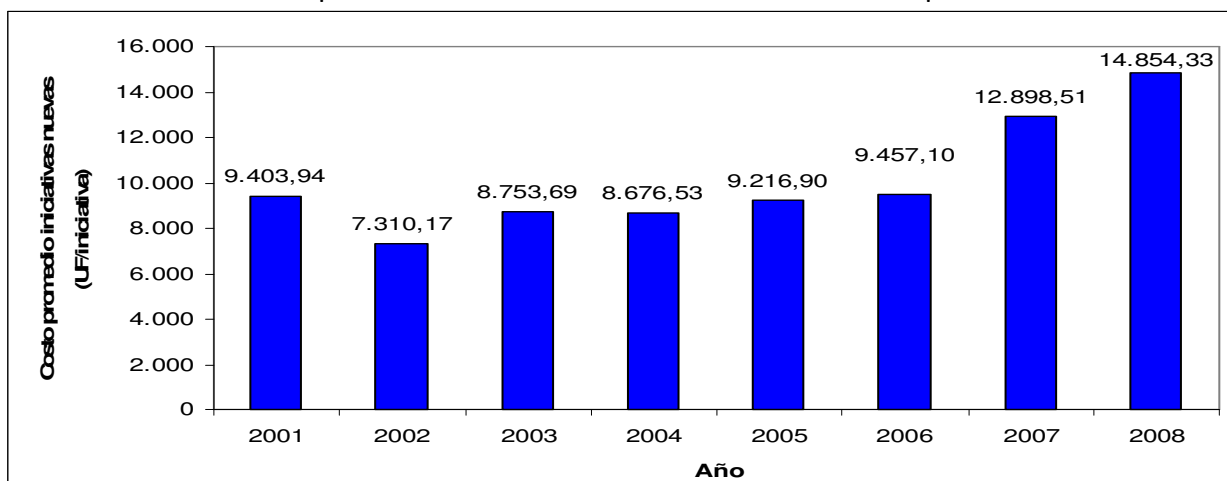
Gráfico N° 6. Monto total de iniciativas nuevas presentadas al FNDR



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

A partir de lo anterior se puede estimar que el comportamiento del costo promedio de una iniciativa de inversión debe haber sido relativamente estable en el tramo 2001-2004 debido a la tendencia decreciente tanto del número de iniciativas como del monto de las mismas. Sin embargo, entre los años 2005-2008 dicho comportamiento debe ser creciente, pues el monto de las iniciativas presenta un comportamiento creciente y el número de iniciativas presenta un comportamiento relativamente estable, tal como se señala en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 7. Costo promedio de una iniciativa de inversión nueva presentada al FNDR



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Una variable importante a tener en consideración es la distribución de las iniciativas presentadas en función de las tipologías existentes. De esta manera es posible determinar cuál es el tipo de iniciativa que más es postulada por las instituciones formuladoras.

Tabla N° 7. Iniciativas nuevas según tipología

Tipología de la iniciativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Estudio Básico	555	478	285	204	189	201	167	184
Programa	652	817	624	473	298	213	168	140
Proyecto	9.262	8.413	6.382	4.906	4.740	4.943	4.673	4.692
N° total de iniciativas nuevas	10.469	9.708	7.291	5.583	5.227	5.357	5.008	5.016

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

De la tabla N° 7 se puede apreciar que la tipología de **Proyecto** es la que más presentan las instituciones en todos los años considerados para la evaluación, llegando al máximo relativo en el año 2008 con 4.692 iniciativas, las que representan al 93,5% del total del año. Por su parte, la tipología de **Estudio Básico** es la menos presentada para casi todo el horizonte temporal de la evaluación, salvo en el año 2008 en el que la tipología de **Programa** es la que menos se presenta.

Respecto a las tendencias es posible apreciar que tanto los Estudios básicos como los Proyectos presentan el mismo comportamiento, es decir, desde el año 2001-2004 muestran un descenso sostenido en el número de iniciativas nuevas, mientras que en el tramo 2005-2008 se alternan aumentos y disminuciones en esta variable. Por su parte, la tipología de Programas muestra un

comportamiento decreciente desde el año 2002 en adelante, llegando a ser el tipo de iniciativa menos formulada en el año 2008.

Dichos comportamientos son coherentes con lo descrito en evaluaciones y estudios anteriores, lo que demuestra que el FNDR ha sido utilizado extensivamente por las instituciones para financiar iniciativas de proyectos, dejando relegadas a un segundo plano a todas aquellas iniciativas que permiten generar nuevas oportunidades de inversión o que aumentan la capacidad de generar beneficios de los distintos activos y recursos disponibles, en particular de los intangibles.

En la tabla N° 8 se presenta la distribución de las iniciativas nuevas según la etapa del ciclo de vida. Es posible apreciar que la etapa de **Ejecución** es la que concentra la mayor cantidad de iniciativas, seguida por la etapa de **Diseño**, mientras que las etapas de **Prefactibilidad** y **Factibilidad** son una proporción marginal del total de iniciativas.

Para el caso de la etapa de Ejecución es posible apreciar una tendencia decreciente sostenida en todo el periodo de evolución. En el caso de la etapa de Diseño se observa un comportamiento decreciente en el tramo 2001-2004, mientras que el tramo 2005-2008 el comportamiento presenta alzas y disminuciones del número de iniciativas presentadas. Mientras el número total de iniciativas nuevas se mantiene relativamente estable en el periodo 2004-2008, el número de iniciativas que postulan a Prefactibilidad aumenta sostenidamente en dicho periodo. Por su parte la Factibilidad muestra un comportamiento sin tendencia y acotado entre 12 y 26 iniciativas en todo el intervalo de estudio.

Tabla N° 8. Iniciativas nuevas según etapa del ciclo de vida

Etapa del ciclo de vida	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Diseño	1.684	1.502	932	688	614	790	638	987
Ejecución	8.678	8.085	6.302	4.829	4.548	4.458	4.251	3.823
Factibilidad	14	16	13	23	12	26	17	20
Prefactibilidad	93	105	44	43	53	83	102	186
N° total iniciativas nuevas	10.469	9.708	7.291	5.583	5.227	5.357	5.008	5.016

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

De la tabla anterior es posible señalar que el estado de preinversión (Prefactibilidad, Factibilidad y Diseño) ha sido sistemáticamente menos demandado por las instituciones que formulan proyectos, concentrándose éstas principalmente en la ejecución de las iniciativas que formulan. Si a esto se le suma el comportamiento señalado a partir de la tabla N° 7, se puede describir al FNDR, en términos generales, como un fondo de inversión al cual las instituciones presentan principalmente proyectos para ser ejecutados, dejando de lado a la preinversión y los estudios básicos, así como también a los programas.

Otra forma de estudiar el comportamiento del FNDR es a partir de la distribución de las iniciativas en función del sector al que pertenecen, tal como se muestra en la tabla N° 9.

Tabla N° 9. Iniciativas nuevas según sector

Sector de la iniciativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Agua potable y alcantarillado	385	428	360	335	369	507	398	547
Comunicaciones	32	36	21	18	13	9	12	14
Defensa y seguridad	508	424	285	253	278	247	282	205
Deportes	630	596	366	258	217	270	257	302
Educación y cultura	2.570	2.228	1.518	1.017	1.046	1.051	1.244	941
Energía	1.181	1.012	843	430	572	468	275	306
Industria, comercio, finanzas y turismo	332	299	227	174	167	139	106	96
Justicia	301	254	131	65	60	54	30	84
Minería	23	30	15	12	16	7	9	8
Multisectorial	1.580	1.692	1.348	1.136	910	848	813	850
Pesca	133	118	75	82	43	47	45	43
Salud	1.033	994	819	678	633	678	548	416
Silvoagropecuario	462	461	175	192	117	100	77	114
Transporte	1.227	1.057	924	648	639	784	804	925
Vivienda	72	79	184	285	147	148	108	165
N° total iniciativas nuevas	10.469	9.708	7.291	5.583	5.227	5.357	5.008	5.016

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

De dicha tabla se aprecia que el sector de **Educación y cultura** es el que concentra la mayor cantidad de iniciativas presentadas por las instituciones en casi todos los años considerados en el periodo de evaluación, salvo en 2004. Este comportamiento es coherente con lo descrito en estudios anteriores respecto al FNDR y podría tener su origen en la implementación de la Jornada Escolar Completa (JEC), la cual se ha llevado a cabo a partir del año 1997¹³.

Si bien las bases de datos del BIP, utilizadas en esta investigación, contienen una gran cantidad de información no es posible determinar qué porcentaje del número o montos de los proyectos financiados por el FNDR han sido destinados a infraestructura educacional con objeto de dar cumplimiento a la ley 19.352 que rige a la JEC. No obstante, es posible estimar que en promedio para el periodo 2001-2008, un 14,41% de los proyectos presentados al FNDR, los que equivalen a un 23,06% de los recursos totales solicitados, corresponden a iniciativas de inversión destinadas a mejorar, ampliar, recuperar y construir infraestructura educacional¹⁴.

Lo anterior, independientemente si dichos proyectos corresponden o no a proyectos JEC, indica que ha existido una alta prioridad de los Municipios por buscar financiamiento para inversiones que mejoren la capacidad educacional instalada en las comunas. De hecho si sólo se considerasen las iniciativas de inversión formuladas por los Municipios se podría observar que un 22,89% de los proyectos o un 36,36% de los recursos solicitados buscan la obtención de financiamiento para infraestructura en educación, lo que demuestra que el nivel local ha estado profundamente concentrado en esta materia, al menos entre 2001 y 2008.

¹³ Fuente: División de educación general (2005).

¹⁴ Para estimar dichos valores se han considerado a las iniciativas nuevas de inversión formuladas por los Municipios que pertenecen al sector Educación y a los subsectores (i) Educación básica y media, (ii) Educación técnico-profesional e (iii) Intersubsectorial de Educación y Cultura.

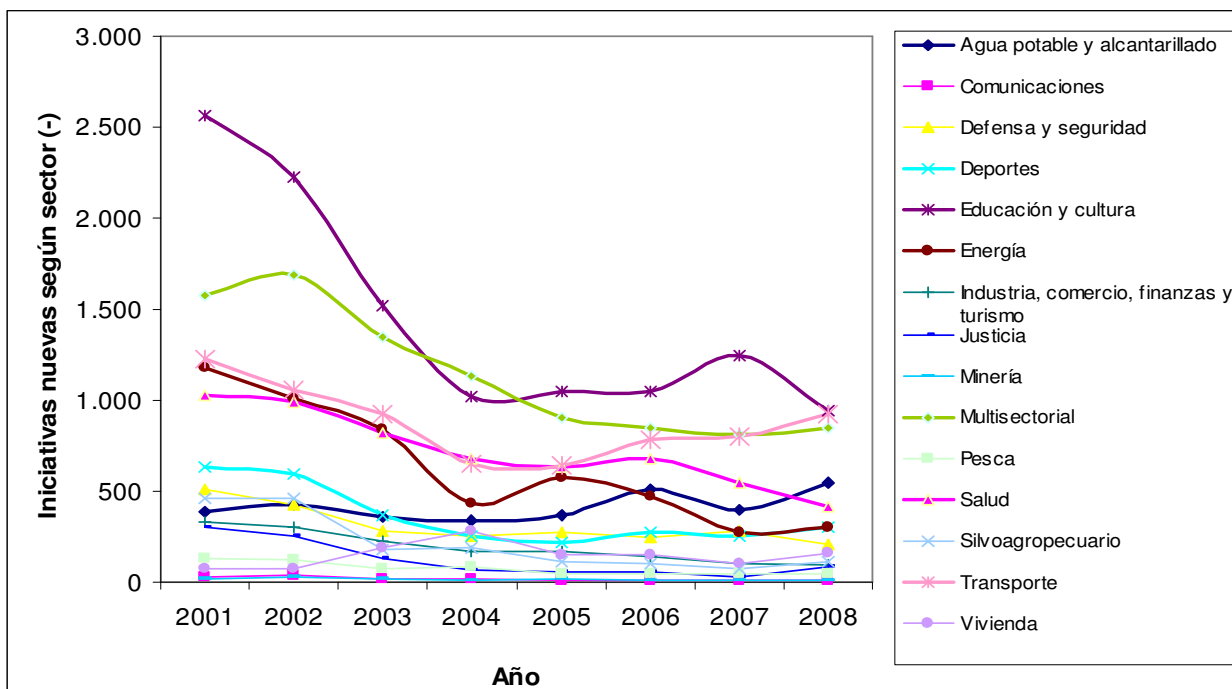
El segundo sector que concentra más iniciativas es el **Multisectorial**, al que lo sigue el sector de **Transporte**. Estos dos sectores han alcanzado niveles muy similares y cercanos al de Educación y cultura durante el año 2008, debido principalmente a la disminución constante y sostenida del sector Educación y a la recuperación observada por el sector Transporte desde el año 2005 en adelante. Los comportamientos del sector Transporte y Multisectorial concuerdan con lo observado en evaluaciones anteriores.

El sector **Salud**, que en los primeros años de la década de los 90 era el segundo en participación, ha presentado una disminución significativa y constante en los últimos años, llegando incluso a ser superado por el sector **Agua potable y alcantarillado** en el año 2008. Este comportamiento podría deberse al rol que cumple el Ministerio de esta cartera respecto al financiamiento directo de inversiones en las comunas.

En general, el comportamiento de los sectores es bastante errático, ya que, alternan aumentos y disminuciones del número de iniciativas formuladas. Sólo el sector de **Industria, comercio, finanzas y turismo** es el que presenta una disminución permanente, mientras que el caso de Salud y **Deportes** muestran una tendencia decreciente hasta el año 2005, para luego crecer y nuevamente disminuir el número de iniciativas formuladas. El sector de Educación y cultura junto al de **Vivienda** presentan alzas sostenidas en al menos tres años de la evaluación, mientras que el sector de Transporte es el único que tiene un crecimiento durante los tres últimos años de la evaluación.

A continuación se presenta el gráfico N° 8, del que se observa el comportamiento de cada uno de los sectores señalados y considerados en el periodo de evaluación del estudio.

Gráfico N° 8. Iniciativas nuevas según sector



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

En la tabla N° 10 se encuentra una clasificación de las iniciativas nuevas en función del RATE obtenido en la etapa de evaluación realizada en la SERPLAC.

Tabla N° 10. Iniciativas nuevas según RATE

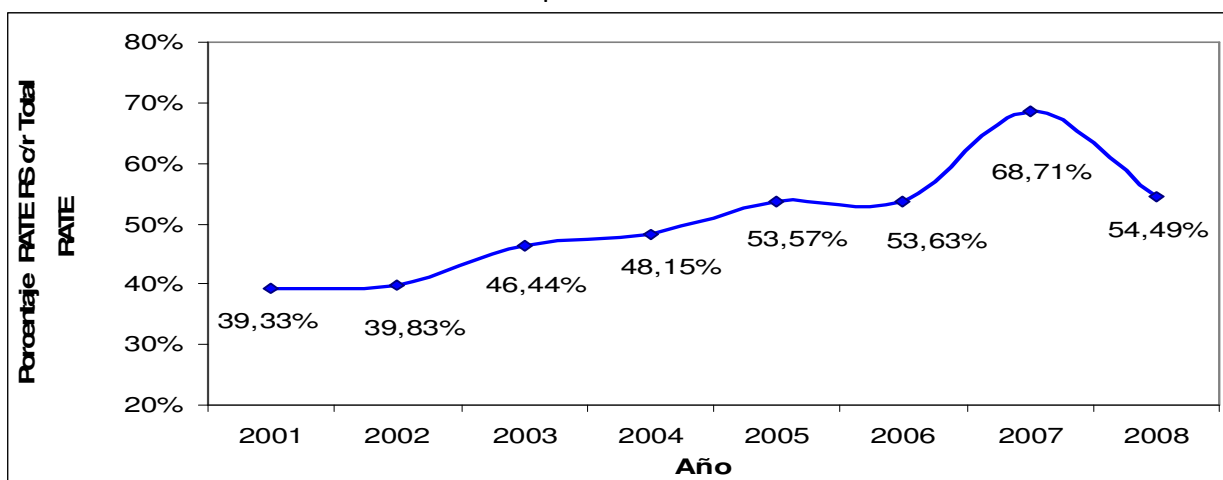
RATE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
RS	4.117	3.867	3.386	2.688	2.800	2.873	3.441	2.733
FI	3.035	3.211	2.148	1.454	1.330	1.331	911	1.283
OT	3.304	2.618	1.727	1.431	1.087	1.148	648	995
RE	0	0	0	0	0	0	6	0
IN	0	0	0	10	9	5	2	5
Otros	13	12	30	0	1	0	0	0
N° total iniciativas nuevas	10.469	9.708	7.291	5.583	5.227	5.357	5.008	5.016

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

De esta tabla se desprende que para todos los años considerados en la evaluación, el RATE que representa la mayor participación corresponde a la **recomendación favorable** o también conocido como **RS**. A este RATE lo secunda, salvo para el año 2001, la **falta de información** o **FI**. En tercer lugar se encuentra el RATE **no recomendado por otras razones u OT**. Los RATE **RE**, **IN** y **Otros** representan una cantidad muy baja en comparación a los otros 3 tipos de RATE.

El comportamiento de los RATE FI y OT es decreciente para gran parte de los años considerados en el estudio. Sólo el RATE RS presenta un aumento temporal entre los años 2005 y 2007, para luego caer en 2008. Si bien el RATE RS presenta la mayor participación en cada año del estudio, se puede señalar que durante el periodo 2001-2004 el número de iniciativas con este tipo de RATE es inferior a la suma entre las iniciativas que tienen RATE OT y las iniciativas que presentan RATE FI. No obstante, desde el año 2005 en adelante la suma de iniciativas con RATE OT más las iniciativas con RATE FI no logra superar al número de iniciativas nuevas presentadas que obtienen RATE RS, tal como se observa en el gráfico N° 9, el que muestra el porcentaje de participación del RATE RS respecto al total de RATE es superior al 50% entre 2005 y 2008.

Gráfico N° 9. Porcentaje de iniciativas nuevas con RATE RS respecto al total de iniciativas nuevas presentadas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

El hecho que la participación de iniciativas nuevas con RATE RS presente un aumento sostenido en el periodo de evaluación 2001-2008 indica que en promedio las instituciones ya no sólo están presentando un menor número de iniciativas de inversión asociadas a montos mayores, sino que también están aprendiendo a formular iniciativas que logran superar la barrera técnica del RATE RS en un porcentaje creciente y superior al 50% en los últimos cuatro años del estudio, lo que corresponde a un comportamiento nuevo en esta materia y que debe ser relevado por la importancia que reviste para el estudio del FNDR.

Si bien es claro que el RATE RS no logra capturar la compleja variabilidad asociada a la formulación de iniciativas, sí permite tener una idea general respecto de la calidad técnica de los proyectos formulados, más allá de las críticas y observaciones que se puedan realizar a la capacidad de medición de la calidad de la inversión de un RATE RS.

El proceso¹⁵ al que pertenece la iniciativa también es otra forma de estudiar el comportamiento del FNDR. Dado que existen 40 tipos distintos de procesos, es que se ha decidido agruparlos en cuatro categorías, las que principalmente corresponden a las clasificaciones más relevantes para la tipología de proyectos.

Grupo 1: Corresponde a los procesos de Adquisición, Equipamiento e Instalación. En esta clasificación se encuentran todas las iniciativas que tienen por objetivo comprar o adquirir un bien inmueble así como también las iniciativas que permiten la instalación de nuevo equipamiento en servicios o infraestructuras ya existentes

Grupo 2: Contempla los procesos de Ampliación, Construcción, Habilitación, Implementación y Mejoramiento. Se pueden encontrar en este grupo a todas las iniciativas cuyos procesos tienen por objetivo la creación de nueva infraestructura que permita generar capacidades o aumentar el nivel de las existentes

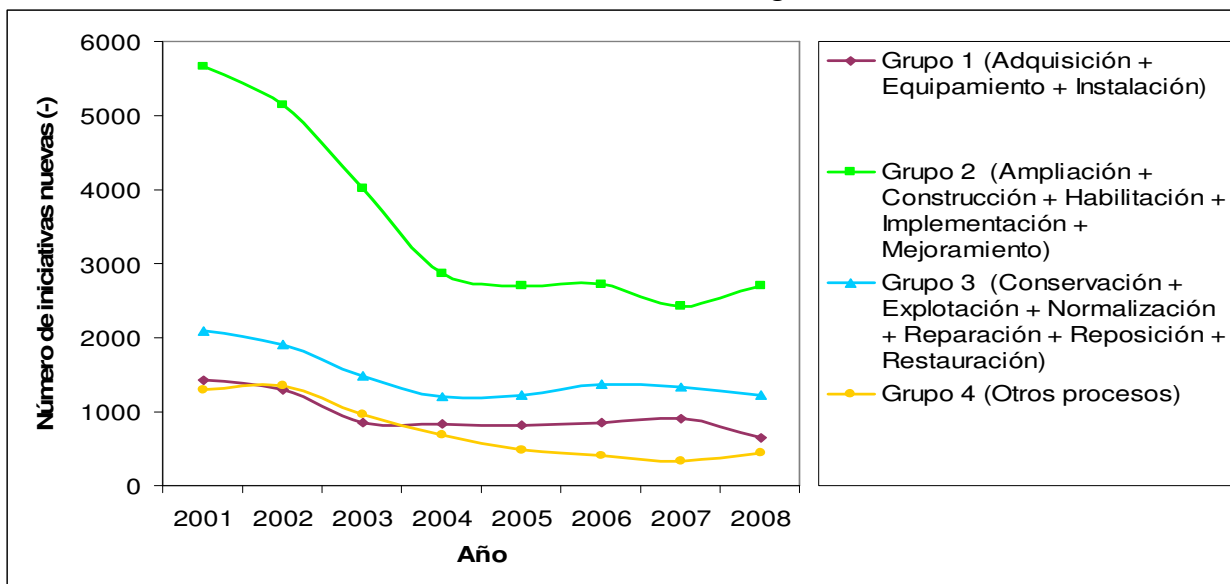
Grupo 3: En esta clasificación se encuentran los procesos de Conservación, Explotación, Normalización, Reparación, Reposición y Restauración. Estas iniciativas buscan recuperar la infraestructura existente para ofrecer niveles de calidad que se hubiesen perdido, deteriorado o no se ajustan a normas actuales

Grupo 4: Considera al restante conjunto de procesos

En el gráfico N° 10 se presenta la distribución de las iniciativas de inversión según los cuatro grupos de procesos considerados.

¹⁵ Según el manual de glosario de términos del SNI, el concepto de Proceso indica la acción que caracteriza la naturaleza de una iniciativa de inversión, es decir, responde a la pregunta ¿qué se hace?

Gráfico N° 10. Iniciativas nuevas según Proceso



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Del gráfico anterior es posible observar que el **Grupo 2** es el que presenta la mayor participación en cada uno de los años del estudio, lo que indica que las instituciones formulan proyectos principalmente para lograr construir nueva infraestructura. El **Grupo 3** es el segundo en cuanto a importancia relativa en cada año del estudio. Este hecho podría significar que como segunda prioridad para las instituciones que formulan proyectos está la conservación de las obras que existen, así como también la reposición de las capacidades perdidas. Sólo desde el año 2004 en adelante, el **Grupo 1** presenta una mayor importancia que el **Grupo 4**, el que aglomera a los restantes tipos de procesos.

Respecto a las tendencias que presentan los grupos, no es posible identificar un comportamiento que predomine en todo el intervalo considerado en el estudio, debido a que los grupos muestran tramos de crecimiento y disminución de forma alternada. El principal hecho que se logra destacar es la fuerte disminución del número de iniciativas en el periodo 2001-2004, el que se manifiesta de manera más clara para el grupo 2, el que disminuye de mayor manera tanto a nivel absoluto respecto a los otros grupos.

7.2 Análisis estadístico a nivel Municipal

De manera análoga a lo expuesto con anterioridad, en este subcapítulo se desarrolla un análisis estadístico general del FNDR a nivel Municipal.

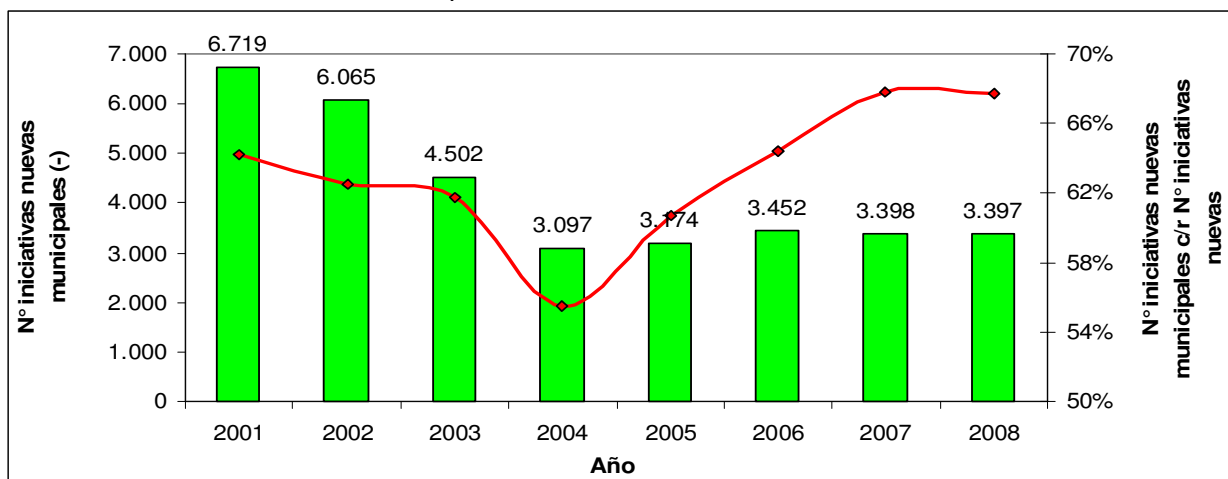
En primer lugar, del gráfico N° 11, se puede apreciar que el número de iniciativas nuevas presentadas por los Municipios ha mostrado una clara disminución en el periodo 2001-2004, alcanzando en este último año el valor mínimo de todo el horizonte de tiempo considerado en la evaluación (3.097 iniciativas). En el periodo 2005-2008 se observa una estabilidad del número

de iniciativas presentadas, las que se concentran entre el rango de 3.174 y 3.452 iniciativas, con una baja variación entre cada año.

El comportamiento señalado es completamente análogo a lo descrito a partir del gráfico N° 5 y la razón se encuentra en el segundo eje del gráfico N° 11, pues, dicho eje muestra el porcentaje que representan las iniciativas nuevas Municipales respecto al total de iniciativas presentadas. De dicho gráfico se observa que en ningún año el porcentaje de iniciativas nuevas Municipales ha sido inferior al 50%, de hecho el valor mínimo es de 55,5%. En el periodo 2001-2004 el comportamiento fue decreciente, mientras que en el periodo 2005-2008 ha sido creciente, llegando al máximo en el año 2007 (67,9%).

Este comportamiento demuestra que los Municipios son la principal institución que presentan iniciativas nuevas al FNDR, lo que es coincidente con lo señalado en estudios y evaluaciones anteriores sobre este fondo de inversión.

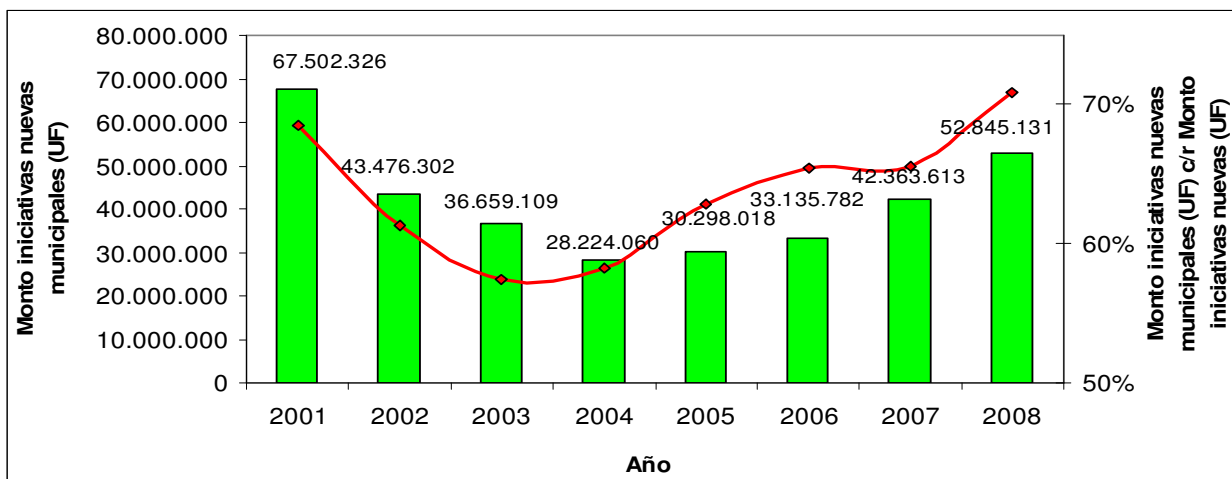
Gráfico N° 11. Número total de iniciativas nuevas Municipales presentadas al FNDR y porcentaje con respecto al total de iniciativas nuevas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Al analizar el gráfico N° 12, se observa que el monto de las iniciativas nuevas presentadas por los Municipios tiene un comportamiento bastante similar al observado para el total de las iniciativas nuevas (gráfico N° 6). Así, en el lapso 2001-2004 el comportamiento de las iniciativas Municipales es decreciente, alcanzado el valor mínimo en el año 2004 (28.224.060 UF), mientras que en el periodo 2005-2008 el comportamiento es creciente mas no se logra alcanzar el valor máximo del año 2001 (67.502.326 UF).

Gráfico N° 12. Monto total de iniciativas nuevas Municipales presentadas al FNDR y porcentaje con respecto al Monto total de iniciativas nuevas

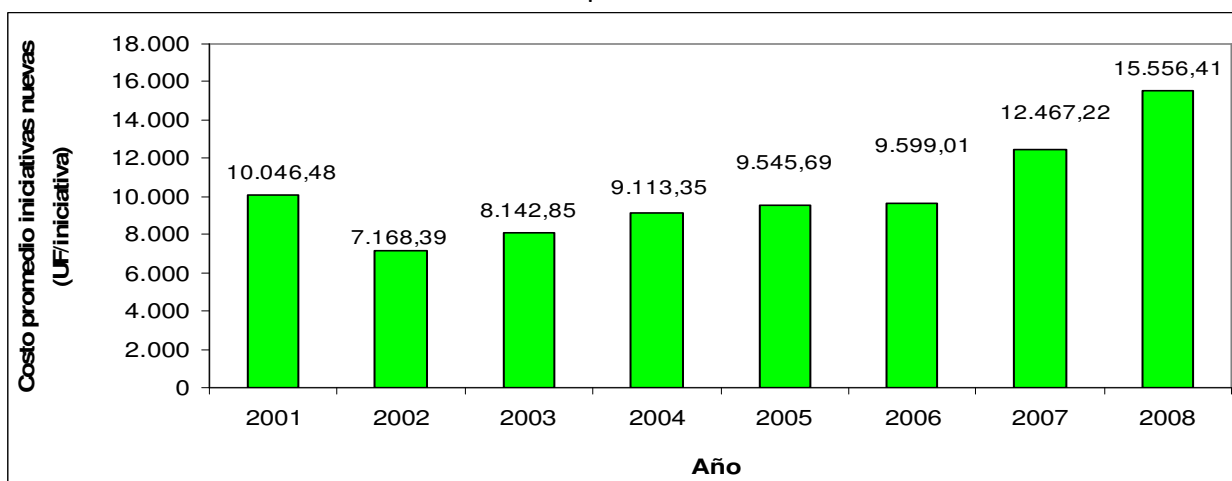


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

En el segundo eje del gráfico anterior se puede apreciar el porcentaje que representa el monto de las iniciativas nuevas Municipales respecto al monto total de iniciativas nuevas. El primer elemento que destaca es que en ningún periodo del estudio la participación Municipal es inferior a 50%. Además se puede señalar que el año 2003 es el punto de inflexión de este indicador, ya que, antes de dicho año el comportamiento era decreciente y posteriormente pasa a ser mayoritariamente creciente, salvo el caso del año 2007.

Respecto al valor promedio de una iniciativa nueva de inversión Municipal, presentado en el gráfico N° 13, es posible señalar que este comportamiento es análogo al observado para el caso de la totalidad de iniciativas nuevas (gráfico N° 7). De hecho, desde el año 2002 en adelante el comportamiento es sostenidamente creciente, alcanzado el valor mínimo en 2002 (10.046,48 UF/Iniciativa) y el valor máximo en 2008 (15.556,61 UF/Iniciativa).

Gráfico N° 13. Costo promedio de una iniciativa de inversión nueva presentada por los Municipios al FNDR



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

La similitud que se observa entre el gráfico N° 5 y N° 11, así como también entre el gráfico N° 6 y N° 12, además del caso del gráfico N° 7 y N° 13, se debe a que gran parte de la inercia del comportamiento de las iniciativas nuevas es explicada por el comportamiento de los Municipios del país, pues éstos representan sobre el 50% del número de iniciativas nuevas presentadas (63,1% promedio periodo 2001-2008) y más del 50% de los montos asociados a dichas iniciativas (63,8% promedio periodo 2001-2008). De esta forma se establece que los Municipios son la principal institución que formula nuevos proyectos para que sean financiados por el FNDR, por lo que su gestión condiciona el resultado de la gestión de este fondo de inversión pública.

De esta forma, el comportamiento que se observe para la totalidad de las iniciativas nuevas de inversión es muy similar al comportamiento general que presenta el componente Municipal, debido al porcentaje relativo que representa dicho componente respecto al total de las iniciativas formuladas, lo que explica la notoria analogía entre el comportamiento total agregado y el comportamiento Municipal.

Otra manera de estudiar el comportamiento de los Municipios en cuanto a la formulación de iniciativas de inversión tiene que ver con la distribución de dichas iniciativas en función de distintas categorías.

La primera de estas categorías corresponde a la Tipología de las iniciativas nuevas presentadas por los Municipios, tal como se aprecia en la tabla a continuación.

Tabla N° 11. Iniciativas nuevas Municipales según tipología

Tipología de la iniciativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Estudio Básico	138	115	63	37	31	57	52	58
Programa	108	159	97	61	39	47	53	39
Proyecto	6.473	5.791	4.342	2.999	3.104	3.348	3.293	3.300
Iniciativas nuevas municipales	6.719	6.065	4.502	3.097	3.174	3.452	3.398	3.397

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

De la tabla anterior puede observarse el mismo comportamiento descrito a nivel agregado para todas las iniciativas nuevas de inversión (tabla N° 7), es decir, que el componente de **Proyecto** es el que concentra casi la totalidad de las iniciativas presentadas, mientras que las tipologías de **Programa** y **Estudio básico** presentan una importancia relativa bastante marginal respecto a los Proyectos, de hecho, el valor promedio, en el periodo 2001-2008, para el número de iniciativas con tipología de Proyecto respecto al total de iniciativas nuevas es de 96,74%, mientras que los Programas y Estudios básicos corresponden tan sólo a un 3,36% del total de iniciativas.

En el tramo 2001-2004 es posible apreciar una tendencia decreciente para cada una de las tipologías consideradas, salvo para el caso de los Programas el que presenta una leve alza en 2002. Sin embargo, en el tramo 2005-2008 el comportamiento es más errático, ya que, es posible apreciar periodos de alzas seguidos de disminuciones.

El comportamiento anterior refleja que los Municipios han relegado y desplazado de sus prioridades a las iniciativas que no sean Proyectos, desincentivando la generación de nuevas oportunidades de inversión y subvirtiéndolo en el mejoramiento del capital humano y

de los intangibles, a pesar de la relevancia e impacto que generan los Programas y Estudios básicos en el desarrollo presente y potencial del nivel local.

La segunda categoría para estudiar el FNDR corresponde a la etapa del ciclo de vida a la que se presenta una iniciativa. A partir de los datos que se encuentran en la tabla N° 12, es posible señalar que los Municipios presentan iniciativas principalmente a la etapa de **Ejecución**, la que pertenece al estado de inversión, dentro del ciclo de vida de las iniciativas. El segundo componente en relevancia es el **Diseño**, el que pertenece al estado de Preinversión, al igual que las etapas de **Prefactibilidad** y **Factibilidad**, componentes que aparentemente son escasa e insuficientemente desarrollados por los Municipios¹⁶.

Tabla N° 12. Iniciativas nuevas Municipales según etapa del ciclo de vida

Etapa del ciclo de vida	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Diseño	1.249	1.077	634	399	352	486	420	562
Ejecución	5.440	4.969	3.850	2.686	2.798	2.906	2.894	2.708
Factibilidad	7	2	2	5	4	7	4	9
Prefactibilidad	23	17	16	7	20	53	80	118
Iniciativas nuevas municipales	6.719	6.065	4.502	3.097	3.174	3.452	3.398	3.397

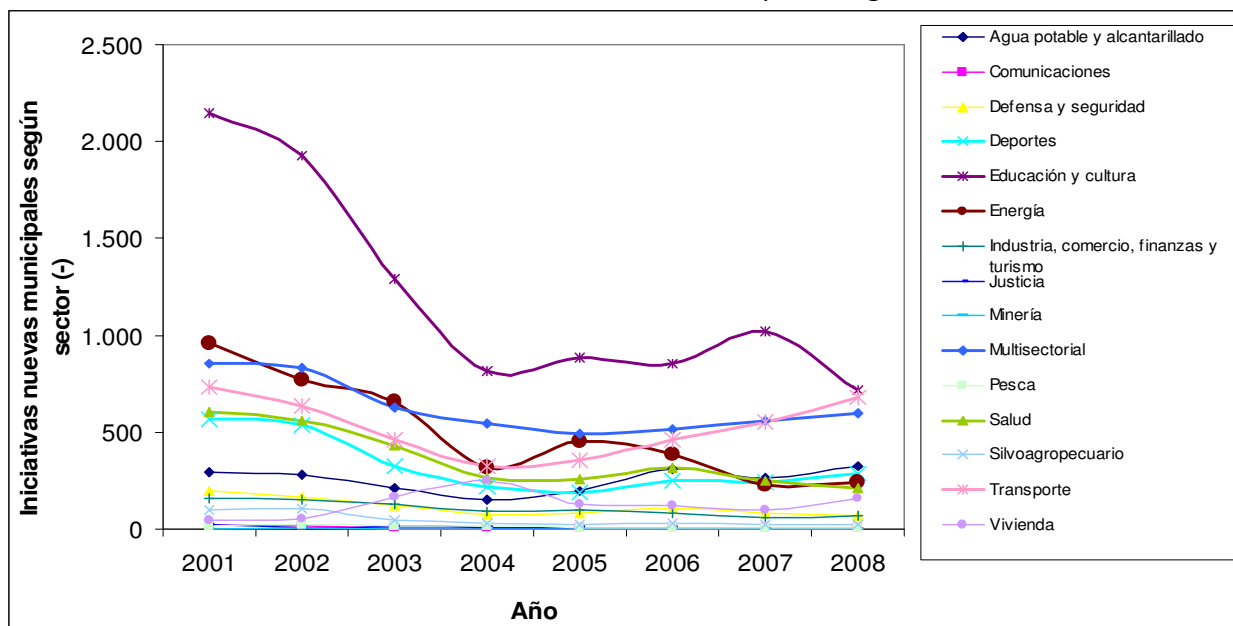
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

La etapa de Diseño muestra una tendencia decreciente en el intervalo 2001-2005, para luego presentar una tendencia creciente, con una disminución en 2007. La etapa de Ejecución manifiesta una marcada disminución del número de iniciativas desde el año 2001 hasta 2004. En el tramo 2005-2008 el comportamiento se estabiliza en un rango que fluctúa entre 2.708 y 2.906 iniciativas. El caso de la etapa de Factibilidad muestra un comportamiento que se centra en torno a las 5 iniciativas por año (promedio para periodo 2001-2008). La Prefactibilidad es la única etapa que muestra un comportamiento creciente desde el año 2004 en adelante, hasta alcanzar su valor máximo en el año 2008 (118 iniciativas).

El alto porcentaje de iniciativas presentadas a la etapa de Ejecución y que son de tipología de Proyectos da cuenta de la relevancia que reviste el FNDR para los Municipios, es decir, dichas instituciones han entendido a este fondo como una alternativa válida para financiar principalmente la Ejecución de Proyectos que produzcan algún grado de desarrollo para la comuna, dejando en un segundo plano a los otros tipos de iniciativas.

¹⁶ Este supuesto se revierte al considerar los antecedentes recopilados a partir de las entrevistas realizadas a las fuentes primarias de información de los cuales es posible relevar que efectivamente los Municipios llevan a cabo preinversión pero por medio de recursos propios y no por vía del FNDR

Gráfico N° 14. Iniciativas nuevas Municipales según sector



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Con respecto a la distribución de las iniciativas nuevas de inversión según el sector al que pertenecen se puede apreciar del gráfico N° 14, presentado anteriormente, que en general el comportamiento de las iniciativas de inversión ha sido bastante errático, ya que, en algunos años se presentan niveles crecientes y en otros decrecientes. Sin embargo, se aprecia que el número de iniciativas tiende a ser mayoritariamente decreciente, con la salvedad del sector de **Agua potable y alcantarillado** y del sector de **Transporte**.

El principal sector al que postulan los Municipios corresponde al de **Educación y cultura**, de hecho en todos los años de la evaluación, este sector es el que concentra la mayor cantidad de iniciativas, principalmente para la reposición, mejoramiento, ampliación y construcción de infraestructura educacional¹⁷.

El componente **Multisectorial** y el de **Transporte** corresponden a los de segunda relevancia para los Municipios, sin embargo el primero tienen una tendencia marcadamente decreciente, a diferencia de este último.

De la tabla N° 13 es posible identificar que los sectores de **Comunicaciones**, **Minería**, **Justicia** y **Pesca** son los que concentran la menor cantidad de iniciativas presentadas por los Municipios. También es posible apreciar que el Sector **Salud** y **Energía** han perdido terreno frente a otros sectores, dejando de ser el segundo y quinto componente respectivamente (año 2001), para pasar a estar en la sexta y séptima posición en cuanto a la relevancia de los Municipios en la formulación de iniciativas de inversión (año 2008).

¹⁷ En el subcapítulo anterior se analiza la posible vinculación entre la JEC y la alta participación del sector Educación del FNDR, en particular de los proyectos formulados por los Municipios.

Tabla N° 13. Iniciativas nuevas Municipales según sector

Sector de la iniciativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Agua potable y alcantarillado	295	279	209	150	194	308	262	328
Comunicaciones	23	16	10	7	8	4	5	8
Defensa y seguridad	197	164	124	74	85	103	84	71
Deportes	570	540	326	216	189	251	245	287
Educación y cultura	2.142	1.923	1.290	814	884	854	1.022	718
Energía	957	770	657	314	452	382	223	244
Industria, comercio, finanzas y turismo	162	151	131	92	98	85	62	65
Justicia	20	10	15	7	6	6	0	3
Minería	0	5	1	0	2	1	1	0
Multisectorial	854	832	624	542	488	513	562	598
Pesca	12	19	13	12	5	11	9	6
Salud	608	556	428	264	257	320	250	210
Silvoagropecuario	99	109	48	30	24	29	25	26
Transporte	733	635	463	323	357	463	551	677
Vivienda	47	56	163	252	125	122	97	156
Iniciativas nuevas municipales	6.719	6.065	4.502	3.097	3.174	3.452	3.398	3.397

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

En términos generales, el comportamiento de los sectores señalados coincide con el comportamiento presentado por el total de las iniciativas, en la tabla N° 9 y gráfico N° 8, debido a que los Municipios son la principal instituciones que elabora proyectos al FNDR.

El resultado al análisis técnico-económico (RATE) es otra de las categorías que permite caracterizar el comportamiento de los Municipios en la formulación de iniciativas de inversión. En la tabla N° 14 se pueden observar dos tramos muy marcados. En el primero, que abarca desde 2001 hasta 2004, se aprecia que el RATE **RS** no predomina ya que su participación es inferior al 50% y es superado por el RATE **OT** y **FI**. Sin embargo, entre 2005 y 2008, el RATE RS es mayor en términos absolutos, llegando a superar de manera conjunta a los RATE FI y OT.

Esto último estaría mostrando un patrón repetitivo en cuanto al comportamiento de los Municipios y que tiene que ver con el mejoramiento sustantivo de estas instituciones en ciertos indicadores de gestión del FNDR, específicamente en el periodo 2004-2008.

Tabla N° 14. Iniciativas nuevas Municipales según RATE

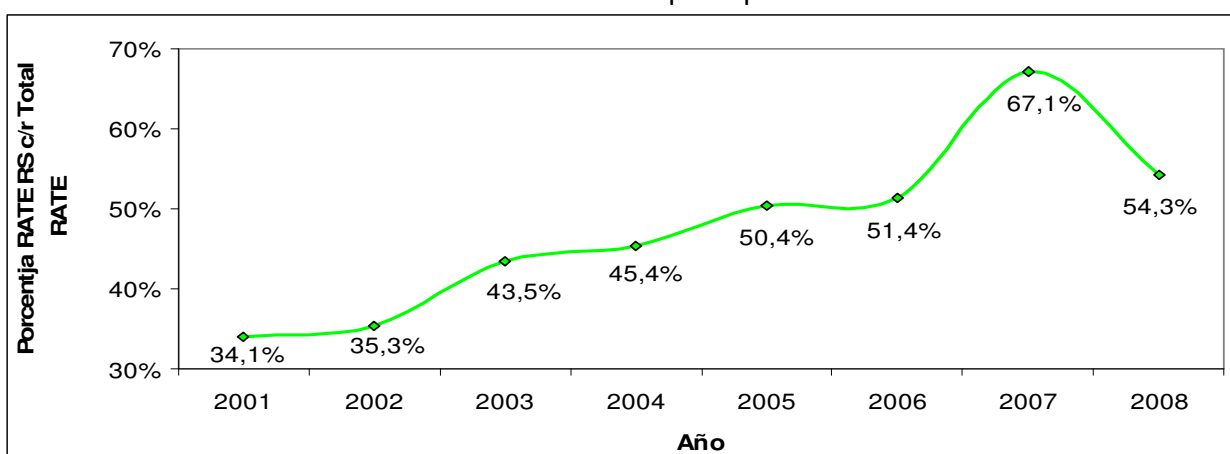
RATE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
RS	2.292	2.143	1.960	1.406	1.600	1.775	2.279	1.844
FI	2.051	2.223	1.426	891	911	899	643	911
OT	2.364	1.691	1.101	794	656	773	469	638
RE	0	0	0	0	0	0	5	0
IN	0	0	0	6	6	5	2	4
Otros	12	8	15	0	1	0	0	0
Iniciativas nuevas municipales	6.719	6.065	4.502	3.097	3.174	3.452	3.398	3.397

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

De la tabla anterior también es posible observar que el RATE RS presenta una fase decreciente entre 2001 y 2003, pero entre 2004 y 2008 el comportamiento se revierte. El RATE FI y RATE OT muestran un periodo inicial de descenso en el número de iniciativas nuevas para luego pasar a un periodo de aumento y disminución, por ende no se aprecia una tendencia desde el año 2004.

Del gráfico N° 15 se puede apreciar que el porcentaje de iniciativas nuevas formuladas por los Municipios y que obtienen RATE RS ha mostrado un aumento de manera sostenida desde el 2001 en adelante, alcanzando un máximo en el año 2007 con un 67,1%, y no siendo inferior este valor al 50% en el tramo 2005-2008. Este comportamiento podría interpretarse como un mejoramiento promedio de la gestión Municipal en la etapa de formulación de iniciativas y en la etapa de levantamiento de observaciones realizadas por los sectorialistas de la SERPLAC.

Gráfico N° 15. Porcentaje de iniciativas nuevas Municipales con RATE RS respecto al total de iniciativas nuevas Municipales presentadas

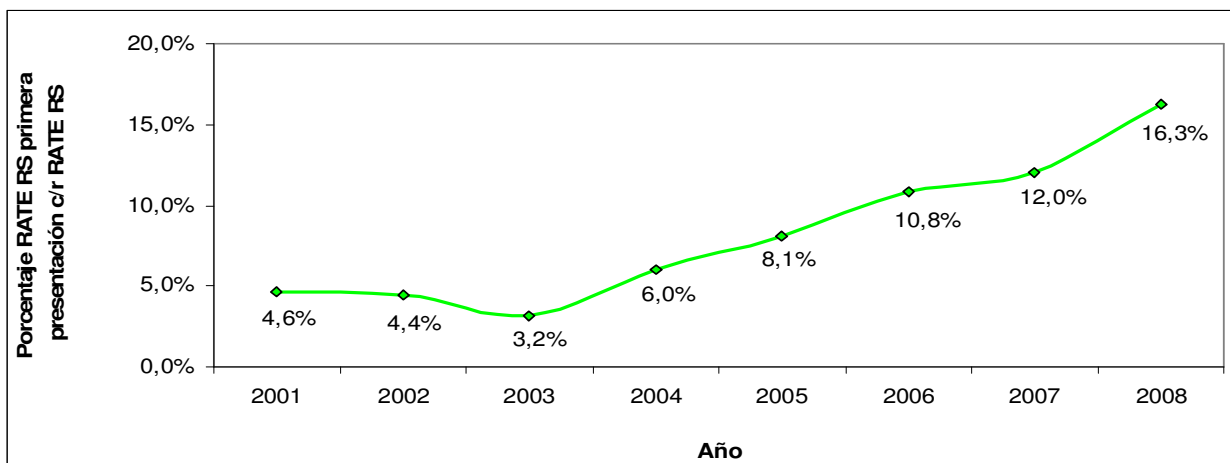


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Una forma de ser más exigente con lo concluido anteriormente sería determinar qué porcentaje de las iniciativas nuevas Municipales que obtuvieron RATE RS lo consiguieron en la primera presentación de la evaluación técnica-económica. Este indicador ha sido calculado y se presenta en el gráfico N° 16.

De dicho gráfico se observa una tendencia general creciente, la cual si bien en el periodo 2001-2004 no logra superar el 6% y alcanza su valor mínimo con 3,2%, durante el periodo siguiente, es decir 2005-2008, la tendencia es marcadamente creciente, a una tasa superior al 2%, llegando a presentar el valor máximo de 16,3% en el año 2008, que corresponde al doble de lo obtenido en 2004 y a su vez es cerca de cuatro veces lo conseguido en 2001.

Gráfico N° 16. Porcentaje de iniciativas nuevas Municipales con primer RATE RS respecto al total de iniciativas nuevas Municipales con RATE RS

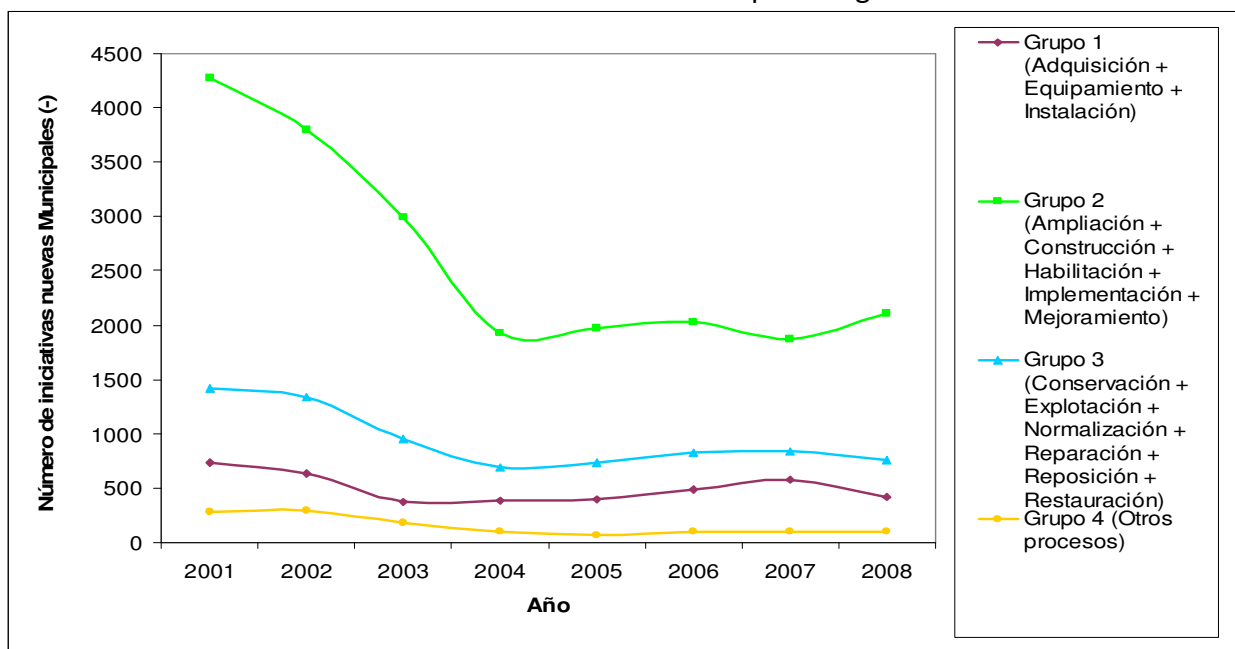


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

A partir de lo señalado es posible conjeturar que efectivamente, al menos en términos generales, agregados y en promedio, la gestión Municipal en cuanto a la formulación de iniciativas de inversión ha ido mejorando, principalmente en los últimos años (2004-2008), ya sea, en términos de porcentaje de iniciativas con RATE RS y porcentaje de éstas que lo obtienen en primera instancia, así como también en el costo promedio de las iniciativas formuladas por dichas instituciones, tal como se aprecia en el conjunto de gráficos anteriormente presentados.

En el gráfico N° 17 se puede observar la distribución de las iniciativas nuevas Municipales según el Proceso al que pertenecen. De dicho gráfico se desprende que el **Grupo 2** representa la mayor participación para todos los años del estudio, lo que indica que los Municipios presentan principalmente iniciativas orientadas a construir nueva infraestructura en sus comunas. El segundo proceso de relevancia para los Municipios es el de la conservación, mantención y restauración de la infraestructura existente, para así restituir la calidad de servicio ofrecido o para restaurar las capacidades de la infraestructura que se encuentren deterioradas, lo que se aprecia en el **Grupo 3**. La compra de nuevos activos inmuebles así como el de equipamiento representa el tercer ítem de relevancia para los Municipios, tal como se observa del comportamiento del **Grupo 1** para todos los años del periodo de evaluación. Finalmente el **Grupo 4**, que conglomerar al restante conjunto de procesos, se ubica en cuarta posición de importancia en cuanto a la formulación de iniciativas nuevas de inversión Municipal.

Gráfico N° 17. Iniciativas nuevas Municipales según Proceso



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Las tendencias observadas del gráfico anterior dan cuenta de dos regiones. La primera que corresponde al tramo 2001-2004 muestra un descenso generalizado de las iniciativas nuevas de inversión Municipal, para los cuatro grupos, en particular para el Grupo 2, el que presenta la mayor disminución tanto del número de iniciativas como del porcentaje relativo a los otros grupos. Por otra parte, el periodo 2005-2008 muestra una tendencia hacia el alza de esta variable, en particular para el Grupo 3 y Grupo 1, salvo el año 2008 en el que se aprecia una disminución. Respecto al Grupo 4 se puede señalar que en este segundo tramo presenta una relativa estabilidad, mientras que el Grupo 2 muestra un comportamiento general creciente, con excepción de la disminución ocurrida en 2007.

7.3 Comparación entre nivel Municipal y los niveles no Municipales

En este subcapítulo se comparan los resultados obtenidos por los Municipios con los resultados obtenidos por el conjunto de instituciones que no son Municipios. De esta manera es posible contrastar la gestión Municipal con la de otras instituciones, así como también verificar ciertas afirmaciones que se han realizado en estudios anteriores del FNDR, respecto de la gestión Municipal en la formulación de iniciativas de inversión.

Número de iniciativas nuevas presentadas al FNDR

En la Tabla N° 15 se presentan los resultados obtenidos por los Municipios y por las instituciones que no son Municipios respecto al número de iniciativas nuevas formuladas.

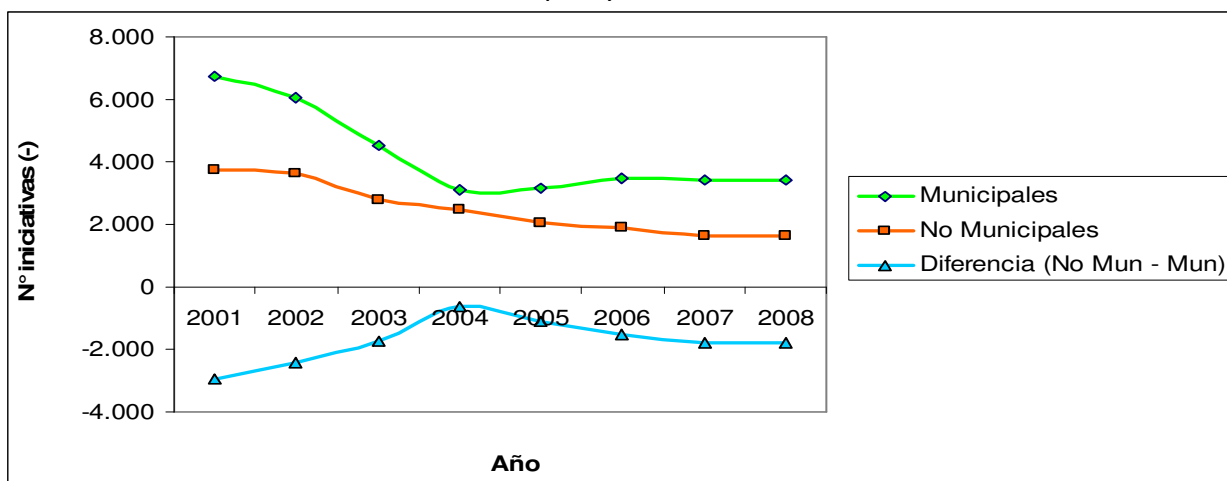
Tabla N° 15. Número total de iniciativas nuevas presentadas al FNDR por Municipios, No Municipios y su diferencia

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Iniciativas nuevas municipales	6.719	6.065	4.502	3.097	3.174	3.452	3.398	3.397
Iniciativas nuevas no municipales	3.750	3.643	2.789	2.486	2.053	1.905	1.610	1.619
Diferencia (No mun - mun)	-2.969	-2.422	-1.713	-611	-1.121	-1.547	-1.788	-1.778

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Tal como ya se ha señalado en el análisis del subcapítulo anterior (7.2), los Municipios son la principal institución formuladora de iniciativas nuevas de inversión al FNDR. Este hecho se observa en cada uno de los años que comprende esta evaluación y se manifiesta de manera decreciente desde el año 2001 hasta 2004, año en que la diferencia es mínima (-611 iniciativas), mientras que la diferencia entre las instituciones no municipales y municipales crece en el periodo 2004-2008, tal como se puede observar en el Gráfico N° 18.

Gráfico N° 18. Número total de iniciativas nuevas presentadas al FNDR por Municipios, No Municipios y su diferencia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Lo relevante de este análisis es que los resultados concuerdan con lo señalado en estudios anteriores, por lo que se corrobora que los Municipios son las principales instituciones que desarrollan, formulan y postulan iniciativas nuevas al FNDR.

Porcentaje de iniciativas nuevas presentadas al FNDR

Un análisis similar al realizado anteriormente corresponde al porcentaje de iniciativas nuevas que presentan las instituciones Municipales y las no Municipales. De esta forma, al analizar la información disponible en la tabla N° 16 se puede apreciar que el porcentaje de iniciativas que presenta un Municipio es superior al porcentaje de las instituciones que no son Municipales para todos los años de la evaluación, de hecho el valor mínimo que alcanzan los Municipios es

de 55,5% para el año 2004 y el valor máximo es de 67,9% para el año 2008, lo que corrobora lo señalado con anterioridad, es decir, que los Municipios son efectivamente la institución que formula el mayor porcentaje de iniciativas de inversión al FNDR.

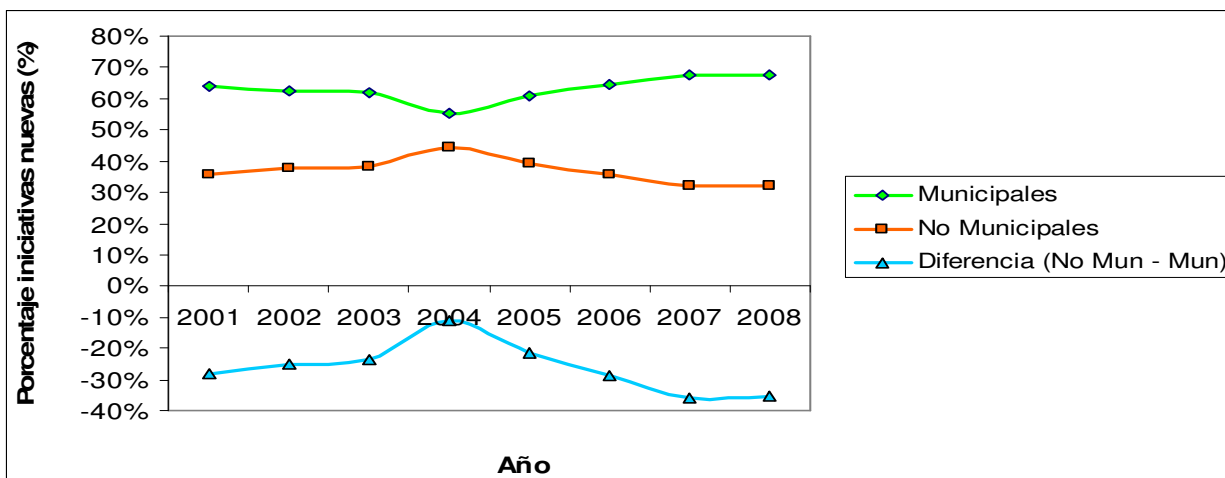
Tabla N° 16. Porcentaje de iniciativas nuevas presentadas al FNDR por Municipios, No Municipios y su diferencia

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Porcentaje iniciativas nuevas municipales (%)	64,2%	62,5%	61,7%	55,5%	60,7%	64,4%	67,9%	67,7%
Porcentaje Iniciativas nuevas no municipales (%)	35,8%	37,5%	38,3%	44,5%	39,3%	35,6%	32,1%	32,3%
Diferencia (No Mun - Mun) (%)	-28,4%	-24,9%	-23,5%	-10,9%	-21,4%	-28,9%	-35,7%	-35,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Por su parte, el gráfico N° 19 muestra que en el periodo 2001-2004 la diferencia existente entre instituciones No Municipales y Municipales presenta un comportamiento decreciente, alcanzando su valor mínimo en el año 2004 (-10,9%). Sin embargo, desde dicho año en adelante, la diferencia comienza a ser creciente y estabilizando entre 2007 y 2008 en torno a un 67,8%.

Gráfico N° 19. Porcentaje de iniciativas nuevas presentadas al FNDR por Municipios, No Municipios y su diferencia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Lo interesante de este análisis es que permite observar que los Municipios no sólo presentan un mayor número de iniciativas de inversión en comparación con las instituciones no Municipales, sino que también, en términos relativos los Municipios manifiestan un predominio. De hecho, las brechas han mostrado un crecimiento desde el año 2004 en adelante, llegando a alcanzar un diferencial de 35,7% (año 2007).

Monto de iniciativas nuevas presentadas al FNDR

Tal como se describe en el subcapítulo anterior (7.2), los montos absolutos asociados a las iniciativas presentadas por los Municipios son mayores que los montos correspondientes a las instituciones que no son Municipios. De hecho, en la tabla N° 17 puede observarse que para todos los periodos los Municipios presentan iniciativas por una mayor cantidad mayor de recursos, mientras que las otras instituciones solicitan en total menos recursos para inversión.

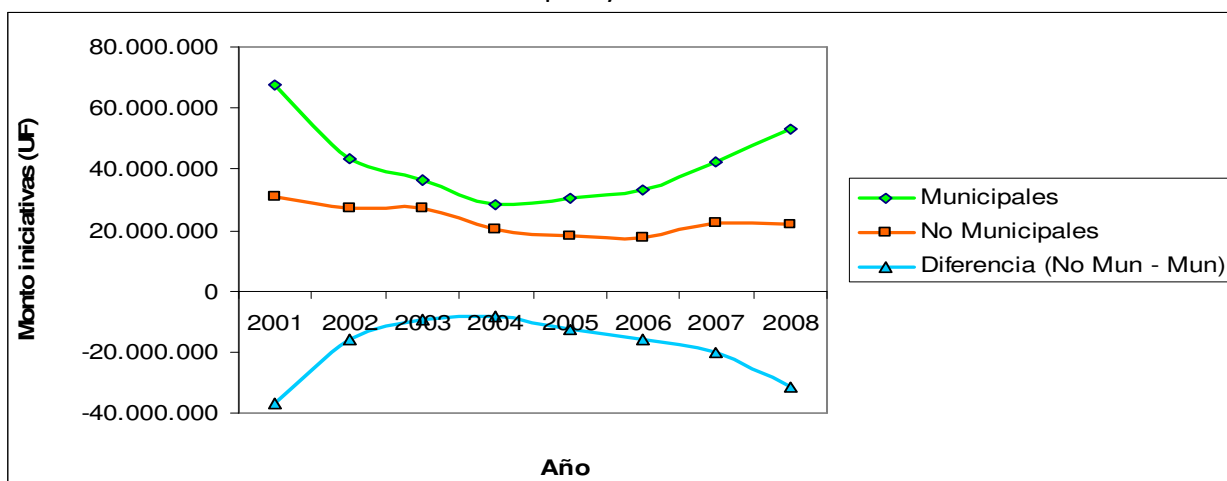
Tabla N° 17. Monto total de iniciativas nuevas presentadas al FNDR por Municipios, No Municipios y su diferencia

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Monto iniciativas nuevas municipales (UF)	67.502.326	43.476.302	36.659.109	28.224.060	30.298.018	33.135.782	42.363.613	52.845.131
Monto iniciativas nuevas no municipales (UF)	30.947.498	27.490.834	27.164.068	20.217.007	17.878.738	17.525.905	22.232.114	21.664.166
Diferencia (No mun - mun) (UF)	-36.554.827	-15.985.467	-9.495.041	-8.007.053	-12.419.280	-15.609.877	-20.131.499	-31.180.965

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Del gráfico N° 20 se puede apreciar que existen dos intervalos con un comportamiento diferente. En el primer caso, desde 2001 a 2004, la diferencia que existe entre los montos solicitados por las instituciones no Municipales con respecto a los Municipales va disminuyendo hasta alcanzar su valor mínimo de 8.007.053 UF (año 2004). Esto se debe a la constante disminución de los montos solicitados tanto por Municipios como por instituciones no Municipales, sin embargo, la tasa de disminución es mayor para el caso de los Municipios. Por otra parte, desde el año 2004 en adelante, el comportamiento se revierte y el diferencial comienza a crecer sostenidamente, alcanzando incluso diferencias por sobre los 30.000.000 UF (31.180.965 en año 2008).

Gráfico N° 20. Monto total de iniciativas nuevas presentadas al FNDR por Municipios, No Municipios y su diferencia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Si bien este resultado se ha presentado con anterioridad, lo importante es destacar que no sólo los Municipios son la institución que históricamente formula una mayor cantidad de iniciativas de inversión, sino que también la sumatoria de dichos montos es mayor que la de las otras instituciones de manera agregada e históricamente para el periodo 2001-2008.

Porcentaje de monto de iniciativas nuevas presentadas al FNDR

Una derivación del estudio anterior corresponde al análisis porcentual de los montos de las iniciativas nuevas de inversión presentadas por las distintas instituciones que postulan al FNDR. En este sentido, se puede apreciar de la tabla N° 18 que el componente Municipal es mayor que el no Municipal en todos los años considerados en el estudio.

Es importante notar que en ningún periodo el valor Municipal fue inferior al 50%, de hecho, el valor mínimo se alcanza en el año 2003 y corresponde al 57,4%. El valor máximo alcanzado es de 70,9% para el año 2008. Estos antecedentes indican el claro predominio del componente Municipal en esta materia.

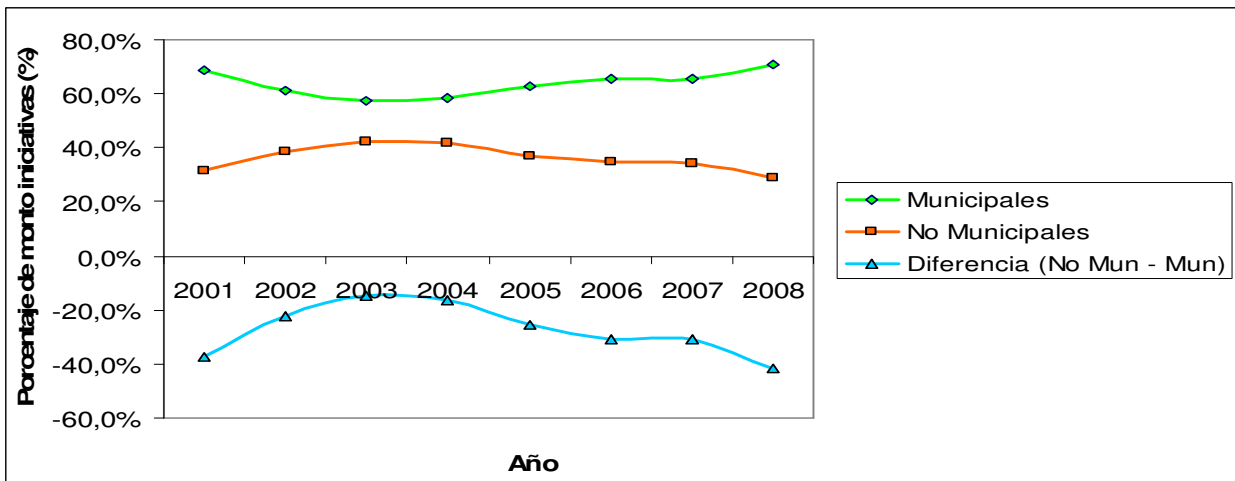
Tabla N° 18. Porcentaje de Monto total de iniciativas nuevas presentadas al FNDR por Municipios, No Municipios y su diferencia

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Porcentaje de monto iniciativas nuevas municipales (%)	68,6%	61,3%	57,4%	58,3%	62,9%	65,4%	65,6%	70,9%
Porcentaje de monto iniciativas nuevas no municipales (%)	31,4%	38,7%	42,6%	41,7%	37,1%	34,6%	34,4%	29,1%
Diferencia (No Mun - Mun) (%)	-37,1%	-22,5%	-14,9%	-16,5%	-25,8%	-30,8%	-31,2%	-41,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Del gráfico N° 21 se observa que el diferencial entre el comportamiento No Municipal respecto del Municipal presenta dos formas claramente definidas. El primer caso corresponde a una región de descenso en el diferencial, particularmente entre 2001 y 2003, mientras que el segundo caso abarca desde el año 2004 en adelante y muestra un comportamiento inverso al anterior, es decir, el diferencial es creciente, alcanzando el valor máximo (en valor absoluto) de -41,8%, para el año 2008.

Gráfico N° 21. Porcentaje de Monto total de iniciativas nuevas presentadas al FNDR por Municipios, No Municipios y su diferencia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

El análisis anterior demuestra que el componente Municipal representa la principal institución que formula iniciativas de inversión al FNDR en cuanto al número como al monto de dichas iniciativas, no sólo en términos absolutos sino que además en términos relativos a las instituciones no Municipales.

Costo promedio de iniciativas nuevas presentadas al FNDR

Este indicador es una combinación de los dos indicadores presentados anteriormente (número de iniciativas nuevas y monto de las iniciativas nuevas), y permite establecer si es que a pesar de que los Municipios formulan más iniciativas y por un mayor monto, en promedio cada iniciativa que presentan tiene un costo total similar o no al de las iniciativas no Municipales.

De la tabla N° 19 se puede apreciar el primer resultado importante, y tiene que ver con una falta de consistencia entre los resultados correspondientes a los indicadores anteriores, ya que, a pesar que los Municipios presentan más iniciativas y por un mayor monto para todos los años del estudio, se observa que en el año 2002, 2003, 2004 y 2007 el costo promedio de una iniciativa de inversión presentada por los Municipios es inferior al de las otras instituciones.

Tabla N° 19. Costo promedio de iniciativas nuevas presentadas al FNDR por Municipios, No Municipios y su diferencia

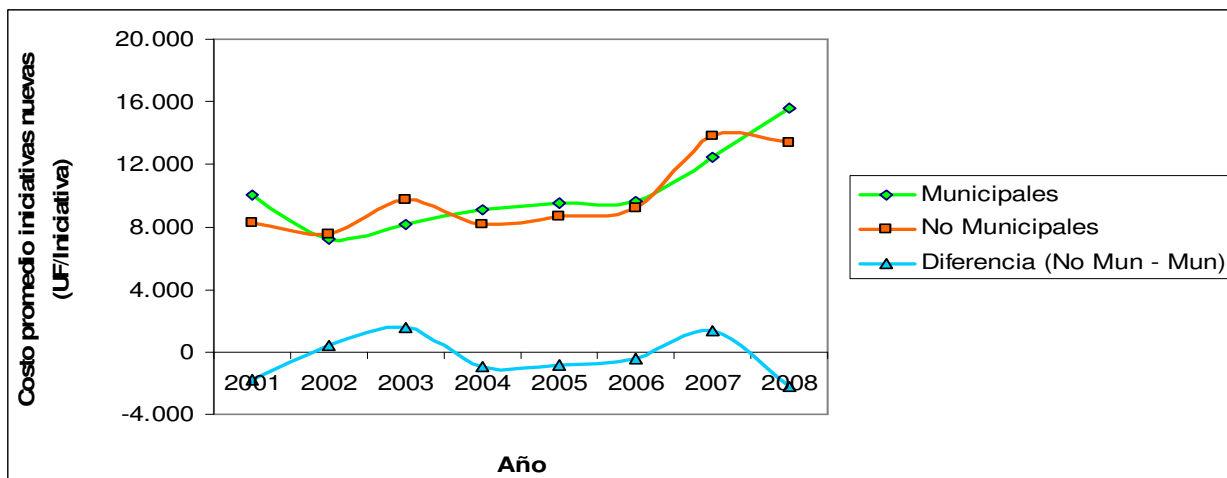
Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Costo promedio iniciativa nueva municipal (UF/iniciativa)	10.046,48	7.168,39	8.142,85	9.113,35	9.545,69	9.599,01	12.467,22	15.556,41
Costo promedio iniciativa nueva no municipal (UF/iniciativa)	8.252,67	7.546,21	9.739,72	8.132,34	8.708,59	9.199,95	13.808,77	13.381,20
Diferencia (No Mun - Mun) (UF/Iniciativa)	-1.793,82	377,81	1.596,87	-981,01	-837,10	-399,06	1.341,55	-2.175,21

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Del gráfico N° 22 se observa que en general el costo promedio de las iniciativas Municipales presenta una tendencia creciente estable, mientras que el comportamiento de las iniciativas no Municipales es más errático, debido a que crece y decrece a distintas tasas, aunque se puede señalar que en términos globales la tendencia es creciente y no decreciente.

Respecto a la diferencia existente entre las iniciativas Municipales y las no Municipales se puede señalar que ésta se encuentra acotada a un rango comprendido entre -2.175,21 (UF/iniciativa) y 1.596,87 (UF/iniciativa), o sea, esta diferencia se encuentra en un rango de 3772,08 UF por iniciativa.

Gráfico N° 22. Costo promedio de iniciativas nuevas presentadas al FNDR por Municipios, No Municipios y su diferencia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Lo que más se destaca de este indicador es que si bien existe una correlación positiva entre el número de iniciativas presentadas por los Municipios y los montos asociados a dichas iniciativas (en términos absolutos y relativos), no se mantiene dicha correlación cuando se integra el indicador costo promedio de la iniciativa, lo que permite concluir que a pesar que los Municipios formulan más iniciativas y por un monto total mayor que las instituciones no Municipales, el costo promedio de las iniciativas es bastante similar entre las distintas instituciones, de hecho en tres de los ocho años, el costo promedio de una iniciativa no Municipal es mayor al costo promedio Municipal, a pesar, que en ningún año los Municipios presentaron menos iniciativas y por un monto total menor.

De esta forma, las instituciones no Municipales reducen las brechas que existen con los Municipios (tanto de número como de montos de las iniciativas) de manera bastante eficaz, mediante la formulación de iniciativas que en promedio tienen costos mayores.

Porcentaje de iniciativas nuevas con RATE RS respecto al total de iniciativas

Este indicador permite estimar cuán eficaces son las instituciones formulando iniciativas de inversión, dado que la principal barrera técnica en el proceso de inversión del FNDR corresponde al resultado del análisis técnico-económico (RATE) realizado por los especialistas de cada sector dentro de la SERPLAC.

En la tabla N° 20 se puede apreciar que para todos los años considerados en la evaluación, las instituciones no Municipales obtienen un mayor porcentaje de iniciativas con RATE RS, de hecho, en general se encuentran cercanos al 50%, con un valor máximo para el año 2007, cuando alcanzaron un 72,71%. Por su parte, los Municipios a pesar de encontrarse por debajo del rendimiento de las otras instituciones, han mostrado una tendencia de crecimiento sostenido en esta materia, llegando incluso a obtener un resultado muy similar al de las otras instituciones en el año 2008, con una diferencia de tan sólo un 0,63%.

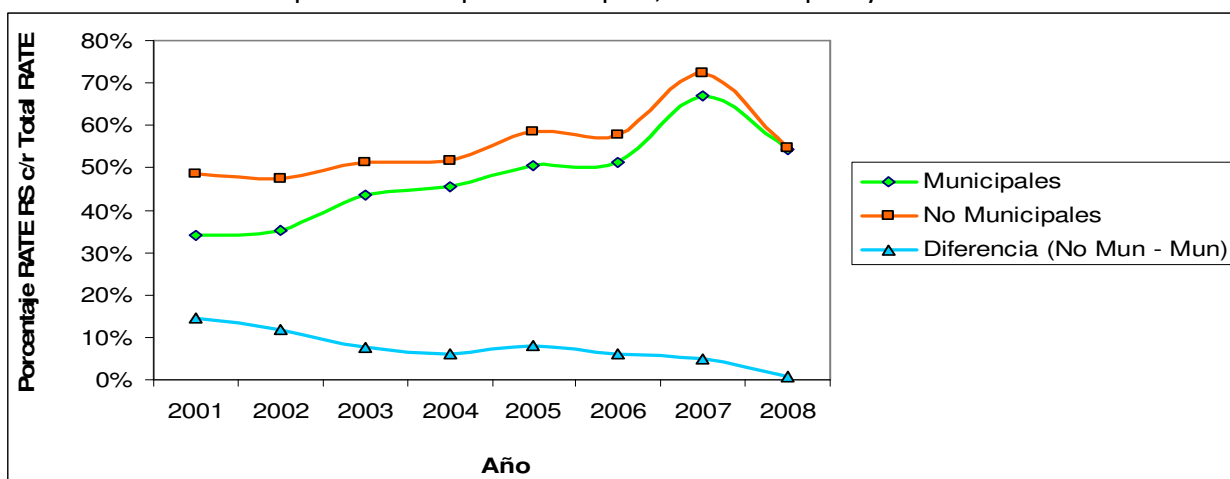
Tabla N° 20. Porcentaje de iniciativas nuevas con RATE RS respecto al total de iniciativas nuevas presentadas por Municipios, No Municipios y su diferencia

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Iniciativas nuevas municipales con RATE RS c/r Iniciativas nuevas municipales	34,11%	35,33%	43,54%	45,40%	50,41%	51,42%	67,07%	54,28%
Iniciativas nuevas no municipales con RATE RS c/r Total iniciativas nuevas no municipales	48,67%	47,32%	51,13%	51,57%	58,45%	57,64%	72,17%	54,91%
Diferencia (No Mun - Mun)	14,55%	11,99%	7,59%	6,17%	8,04%	6,22%	5,11%	0,63%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Del gráfico N° 23 es posible apreciar lo señalado anteriormente, además se puede observar cómo la diferencia que existe en este indicador entre los resultados no Municipales y los Municipales presentan un comportamiento decreciente en todo el intervalo considerado.

Gráfico N° 23. Porcentaje de iniciativas nuevas con RATE RS respecto al total de iniciativas nuevas presentadas por Municipios, No Municipios y su diferencia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Esta disminución en la brecha que existe entre instituciones se debe principalmente al aumento de la eficacia que presentan los Municipios respecto a la calidad técnica-económica de las iniciativas formuladas, hecho que es un resultado por si mismo, debido a que en estudios anteriores realizados al FNDR se sostiene que en general, la calidad de las iniciativas presentadas por los Municipios es bastante inferior al de los sectores y de los servicios desconcentrados. Sin embargo, a la luz de los resultados que se presentan en este apartado, se establece que si bien las instituciones no Municipales formulan mejores proyectos que los Municipios esta diferencia ha ido en disminución debido a la mejoría relativa presentada por estas últimas instituciones respecto a la calidad técnica-económica de las iniciativas formuladas, medidas por el RATE RS.

Si bien este resultado confirma lo expuesto en estudios anteriores, también da cuenta que los Municipios han presentado un aumento sostenido en la eficacia a la hora de formular las iniciativas de inversión, principalmente desde el año 2003 en adelante, cuando la brecha alcanza valores inferiores al 10%, con un promedio igual a 5,63%.

Al ser este resultado el primer elemento nuevo que se releva en esta investigación, se hace necesario estudiar las causas que podrían explicar este comportamiento, para lo cual el trabajo de campo se vuelve relevante e indispensable.

Porcentaje de iniciativas nuevas con RATE RS en primera presentación respecto al total de iniciativas con RATE RS

Es importante analizar el comportamiento de las instituciones en función de la capacidad para obtener el RATE RS en la primera presentación a la SERPLAC.

El indicador que se muestra en la tabla N° 21 da luces de otro resultado no relevado en estudios anteriores y que está en la misma línea del resultado presentado anteriormente, y que en este caso corresponde al hecho que la brecha existente entre la eficacia no Municipal y la Municipal para obtener el RATE RS en primera instancia ha presentado una tendencia decreciente en el periodo estudiado, salvo para el año 2007.

Dicho comportamiento da cuenta que en esta materia los Municipios han logrado mejorar significativamente su desempeño, pasando de un rendimiento comparado inferior a la mitad obtenida por las instituciones no Municipales (año 2001) hasta llegar a revertir lo anterior, alcanzando un desempeño levemente superior al de las instituciones no Municipales (años 2006 y 2008).

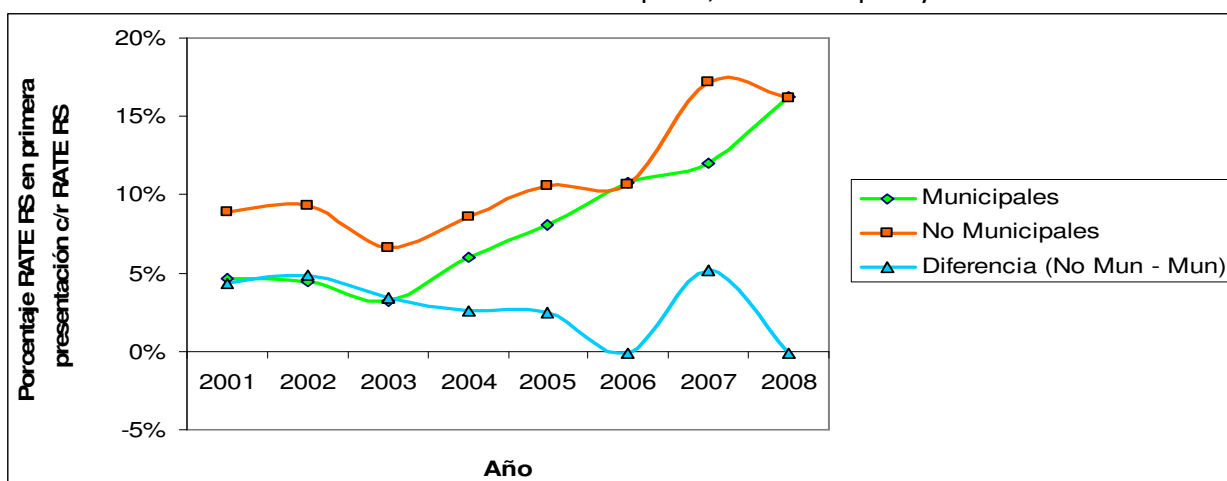
Tabla N° 21. Porcentaje de iniciativas nuevas con primer RATE RS respecto al total de iniciativas nuevas con RATE RS Municipales, No Municipios y su diferencia

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Iniciativas nuevas municipales con primer RATE RS c/r Total iniciativas nuevas municipales	4,64%	4,44%	3,20%	5,97%	8,10%	10,81%	12,04%	16,28%
Iniciativas nuevas no municipales con primer RATE RS c/r Total iniciativas nuevas no municipales	8,93%	9,31%	6,63%	8,57%	10,57%	10,71%	17,20%	16,12%
Diferencia (No Mun - Mun)	4,29%	4,87%	3,43%	2,59%	2,47%	-0,10%	5,17%	-0,16%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

Del gráfico N° 24 se puede apreciar que para ambos tipos de instituciones la tendencia de este indicador es creciente, a pesar de presentar disminuciones en algunos periodos, pero en general la tendencia es positiva. Mientras que la tendencia de la diferencia entre instituciones es opuesta, o sea, es decreciente y se revierte en los años anteriormente señalados.

Gráfico N° 24. Porcentaje de iniciativas nuevas con primer RATE RS respecto al total de iniciativas nuevas con RATE RS Municipales, No Municipios y su diferencia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIP

A pesar que el comportamiento relevado para este indicador no ha sido descrito en estudios anteriores, se debe hacer un contrapunto y establecer que no obstante la gestión Municipal ha presentado una tendencia clara de mejoría en cuanto a la eficacia para obtener RATE RS, y más aun para obtenerlos en primera instancia, estos resultados aun no son suficientes para asegurar la existencia de una cartera de iniciativas de inversión de alta calidad. De hecho, este indicador no permite asegurar que la cartera de proyectos sea coherente y consistente con la Estrategia Regional de Desarrollo, que contemple participación ciudadana o que responda de manera equilibrada a las políticas nacionales, regionales y a las demandas locales.

Lograr lo anteriormente señalado es fundamental si es que se pretende que el FNDR responda a los objetivos para los cuales ha sido diseñado, es decir, logre el desarrollo de la región en su conjunto en materias sociales, culturales y económicas, de forma armónica y equitativa,

considerando el principio de compensación territorial, y no siga siendo utilizado en la práctica como un fondo compensatorio a la escasa o casi nula inversión con recursos propios de los Municipios.

VIII. Análisis de conglomerados de Municipios a nivel nacional

8.1 Consideraciones generales sobre los datos

Los datos utilizados en el desarrollo de este capítulo, así como también en el capítulo anterior, tienen las siguientes características:

- La fuente de información corresponde a las bases de datos oficiales del Banco Integrado de Proyectos (BIP) de MIDEPLAN
- El intervalo de tiempo considerado para la investigación va desde el año 2001 hasta el año 2008
- Los casos seleccionados para el estudio corresponden a las iniciativas de inversión nuevas, que han sido formuladas por los Municipios¹⁸ o que están desarrolladas bajo la responsabilidad de dichas instituciones, y que además buscan la obtención de financiamiento vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional
- Las iniciativas anteriormente señaladas han sido diferenciadas según el año de presentación y según la etapa del ciclo de vida a la que postulan, que en este caso corresponden a Prefactibilidad, Factibilidad, Diseño y Ejecución. De esta manera, una misma iniciativa nueva que postula a periodos distintos es considerada de manera separada según el año de postulación. De la misma forma, una iniciativa nueva que se ha presentado a diferentes etapas del ciclo de vida, es considerada de manera diferenciada según la etapa a la que se postula
- Durante el análisis de datos se presentó un problema de inconsistencia en las bases de datos del año 2001, 2002 y 2008. El problema identificado corresponde a la duplicación del código BIP en un mismo año, para una misma etapa del ciclo de vida de una misma iniciativa de inversión. La forma de solucionar este inconveniente fue analizar a cada una de las iniciativas con dichas características, con objeto de eliminar filas duplicadas o fusionar filas que pertenecían a una iniciativa presentada en partes distintas.
- Debido a la creación de nuevas regiones durante el año 2007, XIV de los Ríos y XV de Arica y Parinacota, fue necesario realizar ajustes en la asignación de las iniciativas. Así, se determinó que el total de regiones contempladas en el estudio corresponde a las 13 existentes hasta el año 2007, por lo tanto, las iniciativas asignadas a las nuevas regiones fueron reasignadas a las antiguas regiones de pertenencia, es decir, de la región XIV a la región X y de la región XV a la región I. Esta decisión se fundamenta en que el hecho que si bien existe una nueva distribución política administrativa del país, para efectos de la

¹⁸ En el capítulo VII se han considerado los datos globales para todas las instituciones, así como también la diferenciación de los mismos según si la institución que desarrolla las iniciativas de inversión es un Municipio u otro tipo de institución

gestión del FNDR, el año 2008 fue de transición. Además, debe tenerse presente que las iniciativas que pertenecen al año 2008 fueron cargadas al BIP mayoritariamente en los primeros trimestres del año 2007, periodo en el que aun la administración del fondo le correspondía a las antiguas regiones

- Si bien durante el año 2004 se crearon 4 nuevas comunas en Chile: Hualpén, Alto Hospicio, Cholchol y Alto Bio Bio, en las bases de datos del BIP se encontraban corregidos todos los problemas de inconsistencia de asignación, por lo tanto, no hubo inconvenientes para trabajar de manera directa con los datos. La forma utilizada en el BIP para conciliar los posibles problemas de coherencia correspondió a la actualización de las bases de datos, reasignando las iniciativas de inversión a las nuevas comunas siempre y cuando las obras estuvieran desarrolladas o se hubiesen ejecutado en dichas nuevas comunas, ya que, de lo contrario las iniciativas siguen perteneciendo a las comunas que existían hasta antes de la creación de los nuevos Municipios
- El número total de regiones consideradas en el estudio es de 13 y el número total de Municipios es de 344. Se omite a la Antártica y Las Condes por no presentar datos en las Bases del BIP, en ninguno de los años que abarca esta investigación
- Los programas computacionales utilizados para el análisis de los datos corresponden a el paquete estadístico SPSS versión 15.0 y STAT:FIT versión 1.1, ambos para el sistema operativo Windows XP

8.2 Indicadores de gestión Municipal

Para llevar a cabo el análisis de conglomerados de los Municipios a nivel nacional, en primer lugar es necesario establecer las variables en torno a las cuales se realiza dicha clasificación. Una vez seleccionadas las variables es preciso validarlas a partir del juicio experto de las personas que diariamente participan en la formulación y evaluación de iniciativas de inversión del FNDR. Posteriormente, con las variables ya validadas es posible comenzar a aplicar el método de análisis de conglomerados de *K-means* y así obtener la muestra objetivo de Municipios considerados para el trabajo de campo.

8.2.1 Descripción de los indicadores

Para el desarrollo de este trabajo de investigación se han considerado 4 indicadores que permiten medir la gestión Municipal respecto a la formulación de iniciativas de inversión y respecto a la capacidad para levantar las observaciones realizadas por la SERPLAC, institución encargada de evaluar las iniciativas y emitir los resultados al análisis técnico-económico o RATE.

En primera instancia, los indicadores considerados no son los que se presentan en este subcapítulo, sin embargo, a partir del juicio experto de los profesionales encuestados se procedió a realizar ciertas modificaciones a éstos, lo que permite estudiar el comportamiento

de los Municipios de manera más adecuada, ajustando su gestión a la realidad regional, con objeto de poder comparar los resultados obtenidos según el comportamiento general que presente la región en cada uno de los indicadores contemplados en esta investigación.

Una vez establecido lo anterior, es posible describir a los indicadores utilizados para realizar el análisis de conglomerados de los Municipios, tal como se señala a continuación:

- **Indicador 1:** El primer indicador corresponde al número de iniciativas nuevas presentadas por cada Municipio que obtienen un RATE RS en su análisis técnico-económico respecto del total de iniciativas presentadas por dicho Municipio para cada año del estudio. Sin embargo, para que este indicador logre captar el comportamiento de las comunas de una manera adecuada y no se cometan errores metodológicos, es necesario ajustar el porcentaje anterior al resultado general obtenido en la región de pertenencia del Municipio, para cada año.

Por ejemplo, si un Municipio X presentó 30 iniciativas de inversión en el año 2006 y de éstas sólo 6 iniciativas lograron obtener RATE RS, entonces dicho Municipio X obtiene un resultado del 20% (6/30). Sin embargo, el cálculo de este indicador requiere relativizar dicho resultado al desempeño global de la región. Por lo tanto, si en la región se presentaron en el mismo año un total de 400 iniciativas nuevas, de las cuales 100 obtienen RATE RS, entonces el resultado global de la región para el año 2006 es de 25% (100/400). Finalmente, el resultado que le corresponde al Municipio X para este indicador del 80% (20%/25%), tal como se muestra a continuación:

$$\begin{aligned}
 \text{Indicador 1}_{\text{Municipio X, Año 2006}} &= \frac{\frac{N^{\circ} \text{ RS Municipio}}{N^{\circ} \text{ Total Municipio}}}{\frac{N^{\circ} \text{ RS Región}}{N^{\circ} \text{ Total Región}}} \\
 &= \frac{\frac{6}{30}}{\frac{100}{400}} = \frac{0,2}{0,25} = 0,8 = 80\%
 \end{aligned}$$

En estricto rigor, el cálculo del indicador 1 para la comuna X que pertenece a la región Y corresponde al promedio que se obtenga del indicador anterior para cada uno de los 8 años considerados en el estudio, por lo que la fórmula para calcular este primer indicador es la siguiente:

$$\text{Indicador 1}_{(\text{Municipio X})} = \left[\sum_{t=2001}^{2008} \frac{\left(\frac{N^{\circ} \text{ RS Municipio X}_{(\text{año } t)}}{N^{\circ} \text{ Total Iniciativas Municipio X}_{(\text{año } t)}} \right)}{\left(\frac{N^{\circ} \text{ RS Región Y}_{(\text{año } t)}}{N^{\circ} \text{ Total Iniciativas Región Y}_{(\text{año } t)}} \right)} \right] * \frac{1}{(2008 - 2001 + 1)}$$

- **Indicador 2:** Este segundo indicador es análogo al indicador 1 pero con la diferencia que en lugar de considerar el número de iniciativas de inversión, en este caso se considera el monto total (en M\$) asociado a dichas iniciativas.

De esta forma, el indicador 2 para cualquier Municipio corresponde al monto de las iniciativas con RATE RS respecto al total de los montos solicitados por dicho Municipio para un determinado periodo. Al igual que en el caso del indicador anterior, es necesario ajustar dicho resultado al desempeño general de la región, es decir, se debe relativizar el resultado de cada Municipio al resultado global de la región a la que pertenece, para cada año de la evaluación.

Por ejemplo, si un Municipio X presenta para el año 2006 iniciativas nuevas de inversión por un total de 1.000 M\$ y sólo logra obtener en RATE RS un total de 750 M\$, entonces el valor que obtiene es de 75% (750 M\$ / 1.000 M\$). Sin embargo, es necesario ajustar este resultado al logrado por la región Y, a la que pertenece dicho Municipio. Para el año 2006, en la región se presentaron iniciativas nuevas de inversión por un total de 10.000 M\$, de las cuales el RATE RS alcanzó los 3.000 M\$, por lo que la región obtuvo como resultado un 30% (3.000 M\$ / 10.000 M\$). De esta forma, el Municipio X obtiene para el año 2006 un Indicador 2 igual a 250% (75% / 30%), tal como se muestra a continuación:

$$\begin{aligned}
 \text{Indicador } 2_{\text{Municipio X, Año 2006}} &= \frac{\frac{\text{Monto RS Municipio (M\$)}}{\text{Monto Total Municipio (M\$)}}}{\frac{\text{Monto RS Región (M\$)}}{\text{Monto Total Región (M\$)}}} \\
 &= \frac{\frac{750 \text{ M\$}}{1.000 \text{ M\$}}}{\frac{3.000 \text{ M\$}}{10.000 \text{ M\$}}} = \frac{0,75}{0,30} = 2,5 = 250\%
 \end{aligned}$$

Al igual que en el caso del indicador 1, el resultado final del indicador 2 corresponde al promedio simple de cada uno de los resultados obtenidos para este indicador desde el año 2001 hasta el año 2008, tal como se señala en la siguiente formulación:

$$\text{Indicador } 2_{(\text{Municipio X})} = \left[\sum_{t=2001}^{2008} \left(\frac{\frac{\text{Monto RS Municipio X (M\$)}_{(\text{año } t)}}{\text{Monto Total Iniciativas Municipio X (M\$)}_{(\text{año } t)}}}{\frac{\text{Monto RS Región Y (M\$)}_{(\text{año } t)}}{\text{Monto Total Iniciativas Región Y (M\$)}_{(\text{año } t)}}} \right) \right] * \frac{1}{(2008 - 2001 + 1)}$$

- **Indicador 3:** Este indicador corresponde al costo promedio de una iniciativa nueva de inversión con RATE RS presentada por un Municipio, ajustando este valor al costo

promedio de las iniciativas nuevas con RATE RS formuladas en toda la región a la que pertenece el Municipio.

Tomando como base los ejemplos desarrollados para los indicadores 1 y 2, se puede suponer que un Municipio X en el año 2006 obtuvo 6 iniciativas con RATE RS, por un valor total de 750 M\$, por lo tanto, el costo promedio de cada iniciativa con RATE RS para dicho Municipio es de 125M\$/iniciativa (750 M\$ / 6 iniciativas). Respecto al desempeño de la región se puede suponer que el número de iniciativas que obtuvieron RATE RS es de 100 iniciativas, por un total de 3.000 M\$, lo que implica que el costo promedio de una iniciativa nueva de inversión con RATE RS para la región es de 30 M\$/iniciativa (3.000 M\$ / 100 iniciativas). De esta forma, el valor de este indicador para el Municipio X en el año 2006 es de 416,7% ([125 M\$/iniciativa] / [30 M\$/iniciativa]), tal como se puede apreciar a continuación:

$$\begin{aligned}
 \text{Indicador 3}_{\text{Municipio X, Año 2006}} &= \frac{\frac{\text{Monto RS Municipio (M\$)}}{N^{\circ} \text{ RS Municipio}}}{\frac{\text{Monto RS Región (M\$)}}{N^{\circ} \text{ RS Región}}} \\
 &= \frac{750 \text{ M\$} / 6 \text{ iniciativa}}{3.000 \text{ M\$} / 100 \text{ iniciativa}} = \frac{125 \text{ M\$} / \text{iniciativa}}{30 \text{ M\$} / \text{iniciativa}} = 4,167 = 416,7\%
 \end{aligned}$$

Al igual que los otros 2 indicadores, este indicador es calculado finalmente como el promedio simple de los resultados obtenidos desde el año 2001 hasta 2008, tal como se muestra en la formulación siguiente.

$$\text{Indicador 3}_{(\text{Municipio X})} = \left[\sum_{t=2001}^{2008} \frac{\left(\frac{\text{Monto RS Municipio X (M\$)}_{(\text{año } t)}}{N^{\circ} \text{ Iniciativas RS Municipio X}_{(\text{año } t)}} \right)}{\left(\frac{\text{Monto RS Región Y (M\$)}_{(\text{año } t)}}{N^{\circ} \text{ Iniciativas RS Región Y}_{(\text{año } t)}} \right)} \right] * \frac{1}{(2008 - 2001 + 1)}$$

- Indicador 4:** El indicador que se presenta a continuación corresponde al inverso del tiempo promedio que le toma a un Municipio obtener por primera vez el RATE RS en las iniciativas nuevas presentadas cada año. El tiempo considerado para la construcción de este indicador corresponde a los días que transcurren desde el ingreso de las iniciativas al SNI (condición de inicio) hasta la obtención del primer RATE RS (condición de término).

Al igual que los otros indicadores, este debe ser ajustado al desempeño obtenido en la región respecto a la misma variable. Así por ejemplo, si a un Municipio X le toma en promedio 215 días en obtener el RATE RS de las iniciativas nuevas presentadas en el año 2006, entonces el valor correspondiente para dicho Municipio es de $4,65 \times 10^{-3}$ (1/día).

Mientras que si a la región Y le toma 250 días en promedio obtener el RATE RS de las iniciativas nuevas formuladas, entonces el valor regional es de $4,00 \times 10^{-3}$ (1/día). Por lo tanto, el valor del indicador para el Municipio X en el año 2006 es de 116,3% ($[1/215 \text{ días}] / [1/250 \text{ días}]$), tal como se puede observar a continuación:

$$\begin{aligned} \text{Indicador 4}_{\text{Municipio X, Año 2006}} &= \frac{1/\text{T tiempo en obtener RS Municipio (días)}}{1/\text{T tiempo en obtener RS Re gión (días)}} \\ &= \frac{1/215 \text{ (días)}}{1/250 \text{ (días)}} = \frac{4,65 \times 10^{-3} / \text{(días)}}{4 \times 10^{-3} / \text{(días)}} = 1,163 = 116,3\% \end{aligned}$$

Sin embargo, el valor final de este indicador corresponde al promedio simple de los resultados obtenidos en cada año de la evaluación, al igual que los otros 3 indicadores. La fórmula para calcular el Indicador 4 se presenta en la formulación siguiente.

$$\text{Indicador 4}_{\text{(Municipio X)}} = \left[\frac{\sum_{t=2001}^{2008} \left(\frac{1}{\text{T tiempo en obtener RS Municipio X (días)}_{\text{(año t)}}} \right)}{\sum_{t=2001}^{2008} \left(\frac{1}{\text{T tiempo en obtener RS Re gión Y (días)}_{\text{(año t)}}} \right)} \right] * \frac{1}{(2008 - 2001 + 1)}$$

8.2.2 Validación de los indicadores

Para validar los indicadores propuestos se realizó una encuesta¹⁹ en el marco del Diplomado de preparación y evaluación social de proyectos de MIDEPLAN, dictado por el Departamento de Ingeniería Industrial (DII) de la U. de Chile.

El instrumento fue aplicado en sesión del día 24 de abril a un total de 30 profesionales provenientes de distintas SERPLAC y SECPLAC del país, así como también de otras instituciones que participan del SNI.

Las consultadas realizadas buscaban conocer el nivel de acuerdo/desacuerdo de los encuestados respecto a la pertinencia del indicador para medir la gestión de los Municipios en la formulación de iniciativas de inversión al FNDR.

La escala utilizada fue categórica y corresponde a la siguiente: 1 = Muy en desacuerdo, 2 = Desacuerdo, 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo, 4 = De acuerdo y 5 = Muy de acuerdo.

¹⁹ En el Anexo B se encuentra disponible la encuesta aplicada

En la encuesta no sólo se presentaron los indicadores señalados en el subcapítulo anterior, sino que además se expusieron indicadores que no relativizan el resultado del Municipio a la gestión de la región de pertenencia.

Los resultados obtenidos en la encuesta son los que presentan en la tabla N° 22.

Tabla N° 22. Resultados de encuesta aplicada en diplomado de MIDEPLAN

N°	INDICADOR	Promedio	Desviación Estándar
1.	$\frac{N_{RS}}{N_{TOTAL}}$	3,9	1,0
2.	$\frac{C_{RS}}{C_{TOTAL}}$	3,6	0,8
3.	$\frac{C_{RS}}{N_{RS}}$	2,8	1,2
4.	T_{RS}	4,1	1,0
5.	$\frac{N_{RS-COMUNA} / N_{TOTAL-COMUNA}}{N_{RS-REGION} / N_{TOTAL-REGION}}$	3,7	1,0
6.	$\frac{C_{RS-COMUNA} / C_{TOTAL-COMUNA}}{C_{RS-REGION} / C_{TOTAL-REGION}}$	3,4	0,9
7.	$\frac{C_{RS-COMUNA} / N_{RS-COMUNA}}{C_{RS-REGION} / N_{RS-REGION}}$	3,5	1,2
8.	$\frac{T_{RS-COMUNA}}{T_{RS-REGION}}$	4,0	0,9

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de encuesta aplicada

De la tabla anterior se puede observar que existe un acuerdo general respecto de la pertinencia de los indicadores para estudiar y analizar la gestión Municipal en la formulación de iniciativas de inversión al FNDR, salvo en el tercer indicador, el cual es el único que presenta un resultado inferior al 3,0, por lo tanto, los profesionales encuestados están en desacuerdo respecto de su pertinencia. También es posible observar que en términos globales la desviación estándar no

supera el valor 1,2 por lo tanto existe una cierta centralidad de los resultados y baja dispersión de los mismos.

La razón para seleccionar los indicadores regionalizados respecto de los no regionalizados se justifica en el hecho que ninguno de estos indicadores obtuvo un promedio inferior 3,4 y su desviación no fue superior a 1,2, por lo que, en promedio se puede conjeturar que dichos indicadores son pertinentes y logran su función de medir la gestión Municipal con una variabilidad moderada. Lo anterior, sumado a las recomendaciones de académicos con experiencia en este campo han favorecido a la selección de los indicadores regionalizados por sobre los indicadores no regionalizados, a pesar de que no existan diferencias muy significativas entre estos distintos tipos de indicadores.

8.2.3 Análisis estadístico general de los indicadores

Antes de llevar a cabo el proceso de clasificación de los Municipios a partir de los indicadores regionalizados, es necesario estudiar los principales estadísticos que caracterizan a dichos indicadores, tal como se muestra en la tabla N° 23.

Tabla N° 23. Estadísticos generales de los indicadores regionalizados

	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4
Mínimo	0,293	0,277	0,152	0,618
Máximo	1,722	6,058	3,664	25,599
Promedio	1,034	1,128	1,049	1,998
Mediana	1,028	1,068	0,962	1,297
Desviación Estándar	0,245	0,459	0,514	2,714

Fuente: Elaboración propia

De la tabla anterior se aprecia que el Indicador 1 refleja un comportamiento promedio muy similar entre lo que hacen los Municipios y lo que hacen las regiones de manera agregada en cuanto al porcentaje de iniciativas de inversión con RATE RS respecto al total de iniciativas presentadas. Esto queda de manifiesto al observar que la desviación estándar es la más baja de todos los indicadores y que la mediana de los datos está levemente desplazada a valores superiores a 1,0. De igual manera, tanto el mínimo como el máximo de este indicador señalan que en términos generales los Municipios no presentan grandes diferencias en cuanto al comportamiento agregado de su región en los últimos 8 años de evaluación, por lo que se puede prever que este indicador no es el que genera más variabilidad o dispersión a la hora de clasificar los Municipios en conglomerados.

El Indicador 2 presenta un comportamiento general muy similar a lo precisado para el Indicador 1, es decir, que en materia de volumen de recursos asociados a las iniciativas con RATE RS respecto al total de recursos solicitados, los Municipios obtienen en promedio un volumen levemente superior a lo que se obtiene de manera agregada en sus respectivas regiones, hecho que queda ratificado al apreciar la desviación estándar y el valor de la mediana, la que es un poco mayor a 1,0. En cuanto a los valores extremos se puede mencionar que llama la atención

el valor máximo obtenido, el que supera por casi 6 veces lo que hace la región. Este valor, a pesar de ser un número bastante superior al promedio no necesariamente refleja un comportamiento sistemáticamente superior de algún Municipio, sino que basta con presentar un valor elevado en un año para que el valor aumente significativamente. Por lo tanto, valores extremos muy pequeños o muy grandes no son sinónimos de prácticas sistemáticas poco exitosas o muy exitosas.

Con respecto al costo promedio regionalizado de una iniciativa con RATE RS nuevamente se aprecia que el comportamiento general es levemente superior al que se manifiesta a nivel agregado regional. Sin embargo, es uno de los indicadores que presenta más variabilidad respecto a este valor central, lo que queda reflejado en el valor de la desviación estándar y de la mediana, la cual es inferior al valor 1,0. Una posible explicación a este hecho son las características geográficas diversas presentes en el país, ya que, en zonas extremas, cordilleranas, alejadas o aisladas los estándares de calidad de construcción en general son más altos y exigentes, y la oferta privada de empresas constructoras es más baja, por lo que la construcción de un edificio en tales condiciones demanda una inversa en promedio más costosa, sin embargo este tipo de características geográficas no es predominante en todos los Municipios a nivel nacional. Esto también explicaría el hecho que la desviación estándar sea alta a pesar que la diferencia entre el valor mínimo y máximo no es mayor que la observada para el Indicador 2, por lo tanto, el Indicador 3 presenta valores por sobre o bajo el promedio con mayor frecuencia que el Indicador 2, mientras que este indicador presenta valores extremos más alejados de la media pero con menor frecuencia.

El Indicador 4 es el que presenta la mayor dispersión de datos respecto al promedio que se obtiene para todos los Municipios. Dicho valor también es muy superior al promedio regional y casi lo duplica. Además su mediana es la mayor de todos los indicadores, lo que redundaría en un valor máximo casi 26 veces superior al promedio regional, mientras que el mínimo no es muy bajo. Es necesario señalar que este valor no es sinónimo de un comportamiento sistemático de algún Municipio respecto a la obtención del RATE RS de manera más rápida que su región, sino que corresponde a un Municipio que ingresó una iniciativa que obtuvo el RATE RS en su primera presentación o que le tomó muy pocos días en obtener dicho RATE. Respecto a la alta dispersión de los datos, se puede señalar que es de esperar que este indicador sea el que genere la mayor variabilidad a la hora de generar conglomerados Municipales.

Un detalle importante a destacar de la tabla anterior es que cada uno de los indicadores regionalizados presenta un valor promedio mayor a 1,00. Este comportamiento estaría mostrando que en general los resultados están desplazados a valores superiores a la unidad debido a que el rango entre el valor mínimo y 1,00 es mucho menor que el rango existente entre el valor 1,00 y el máximo, puesto que por la construcción de los indicadores, efectivamente existe una cota inferior para cada caso que corresponde al valor 0,0 pero no existe una cota superior para el valor máximo que puede alcanzar un indicador. Por lo tanto, este comportamiento se debe a la forma en cómo está diseñado cada uno de los indicadores y no necesariamente da cuenta de resultados o desempeños obtenidos de manera sistemática por los Municipios.

8.3 Clasificación de Municipios usando análisis de conglomerados de *K-means*

En el siguiente subcapítulo se presentan los resultados obtenidos al clasificar los 344 Municipios de la muestra, mediante el método estadístico de *K-means* considerando los 4 Indicadores Regionalizados presentados con anterioridad. Cabe recordar que se han descartado a los Municipios de Las Condes y de La Antártica por no presentar iniciativas de inversión con financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

El método de *K-means* se ejecutó en el software estadístico SPSS versión 15.0 en el sistema operativo Windows versión XP.

8.3.1 Resultados de las iteraciones

En primer lugar, se realizaron 8 iteraciones considerando en cada una de ellas distintos números de conglomerados (K), desde un mínimo de 3 hasta un máximo de 10. Dicho rango para el valor de K permite contar con una cantidad adecuada de conglomerados, ya que números bajo K=3 no tienen sentido lógico mientras que números mayores a K=10 no tienen sentido práctico a la hora de identificar a los conglomerados y caracterizarlos.

A partir de las consideraciones anteriores se procedió a realizar las clasificaciones mediante el método de *K-means* y los resultados son los siguientes:

Tabla N° 24. Resultados de la iteraciones mediante el método de *K-means*

Conglomerado	K=3	K=4	K=5	K=6	K=7	K=8	K=9	K=10
1	6	318	313	3	3	1	3	3
2	15	18	18	5	1	50	36	4
3	323	2	5	1	303	3	10	219
4	-	6	6	5	5	5	2	1
5	-	-	2	313	3	3	2	1
6	-	-	-	17	4	2	76	1
7	-	-	-	-	25	12	1	2
8	-	-	-	-	-	268	210	67
9	-	-	-	-	-	-	4	36
10	-	-	-	-	-	-	-	10

Fuente: Elaboración propia a partir de iteraciones obtenidas en el software SPSS

De la tabla anterior es posible identificar un comportamiento bastante singular. Dicho comportamiento corresponde al hecho que en cada iteración existe un conglomerado que agrupa una gran cantidad de casos, mientras que los restantes conglomerados tienden a contener un número bastante reducido de Municipios. Este comportamiento se debe a la forma en la que opera el algoritmo de *K-means*, el que maximiza la varianza entre grupos distintos, a la vez que minimiza la varianza al interior de cada grupo.

Si a lo anterior se suma que los indicadores están inferiormente acotados por el valor 0,0 pero no tienen ningún valor que los acote superiormente, entonces lo que ocurre al realizar las iteraciones es que aquellos Municipios que tienden a hacer las cosas muy bien o muy mal comienzan a emerger de este gran conglomerado y forman sus propios *clusters*, mientras que aquellos casos que presentan indicadores más similares entre ellos y que están en una vecindad cercana al promedio regional 1,0 tienden a concentrarse en este gran conglomerado que predomina en cada iteración.

Una forma de revertir este comportamiento, el que podría causar sesgos en el análisis de los resultados, sería aumentar el número de conglomerados hasta un nivel que ya no sea persistente la presencia de este gran *cluster*. Sin embargo, para conseguir dicho objetivo sería necesario trabajar con órdenes de conglomerados igual a K=30 o K=40, lo que solucionaría este problema pero claramente no agregaría ningún tipo de valor, puesto que los análisis serían poco manejables y por ende no tendría sentido práctico aplicar esta metodología de clasificación.

Lo anterior genera un fuerte *trade-off* entre el número de conglomerados y calidad de las clasificaciones. Por supuesto que la clasificación con G=344 Municipios logra captar la totalidad de la variabilidad comunal pero no tiene ningún sentido entonces aplicar el método de *k-means*, por este motivo es que se ha decidido trabajar con un número manejable de conglomerados, con objeto de maximizar el poder interpretativo y analítico de los resultados, a la vez que se pierde calidad de agrupamiento de casos, en particular en aquel conglomerado que concentra un gran número de Municipios.

Con objeto de profundizar más en este fenómeno es necesario estudiar a cada conglomerado que tiende a concentrar la mayor cantidad de Municipios en cada iteración, tal como se presenta en la tabla a continuación.

Tabla N° 25. Indicadores regionalizados según conglomerado de mayor número de Municipios para cada iteración

Iteración	K=3	K=4	K=5	K=6	K=7	K=8	K=9	K=10
Conglomerado	G=3	G=1	G=1	G=5	G=3	G=8	G=8	G=3
Indicador 1	1,039	1,040	1,038	1,038	1,039	1,038	1,062	1,063
Indicador 2	1,129	1,130	1,088	1,088	1,091	1,089	1,090	1,089
Indicador 3	1,045	1,049	1,049	1,049	1,054	1,070	0,832	0,852
Indicador 4	1,442	1,401	1,402	1,402	1,345	1,222	1,286	1,295
Número de Municipios	323	318	313	313	303	268	210	219

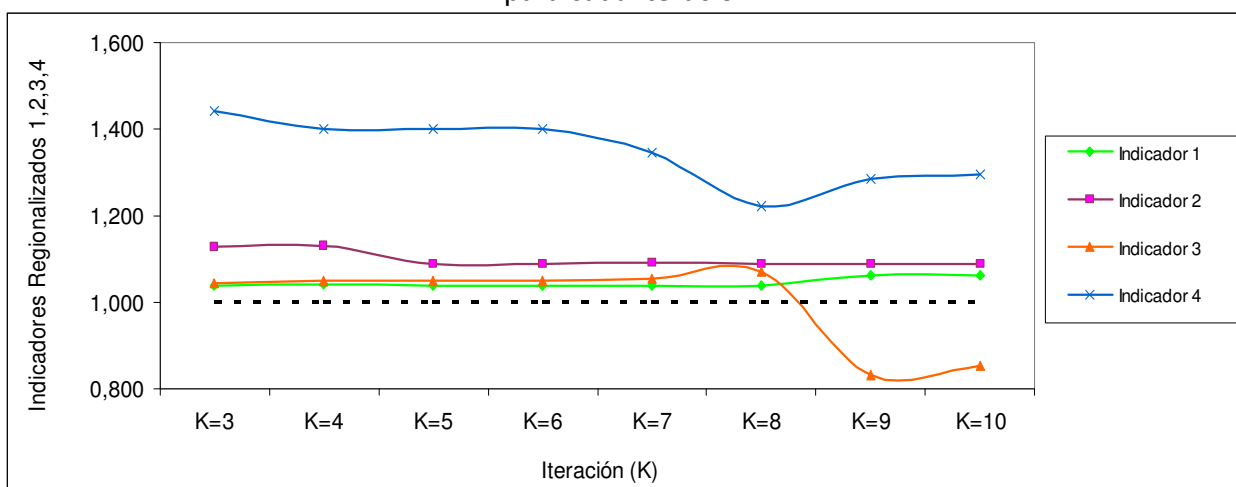
Fuente: Elaboración propia a partir de iteraciones obtenidas en el software SPSS

Tal como se había comentado, de la tabla anterior se puede observar que en general estos conglomerados que tienden a concentrar una gran cantidad de Municipios, presentan valores promedio muy cercanos a 1,0 en cada uno de los 4 indicadores que se consideran para realizar la clasificación, es decir, que en términos generales los Municipios que se concentran en dichos conglomerados tienden, en promedio, a hacer las cosas de manera muy similar a lo que se realiza de manera agregada en cada región. No son casos sobresalientes y tampoco obtienen

desempeños muy desfavorables, por lo que es posible conjeturar que tienden a hacer las cosas en torno a un comportamiento regional agregado.

Para apreciar de manera más clara lo que se acaba de señalar se presenta el siguiente gráfico con los Indicadores regionalizados para los grupos con el mayor número de casos en cada una de las iteraciones.

Gráfico N° 25. Indicadores regionalizados según conglomerado de mayor número de Municipios para cada iteración



Fuente: Elaboración propia a partir de iteraciones obtenidas en el software SPSS

Del gráfico anterior se puede apreciar que tanto el Indicador 1 como el Indicador 2 presentan valores más estables y más cercanos al comportamiento de la región (línea punteada para valor 1,0). Un comportamiento algo similar presenta el Indicador 3, sin embargo, para K=9 y K=10 el valor de este Indicador disminuye y se aleja respecto al comportamiento regional. Por su parte, el Indicador 4 presenta un comportamiento con cierta tendencia decreciente hacia el valor 1,0 pero desde K=8 en adelante dicho valor comienza a aumentar.

En términos generales se puede señalar que el comportamiento del conglomerado que concentra la mayor cantidad de Municipios no presenta grandes diferencias respecto al comportamiento regional promedio, desde la iteración K=3 hasta la iteración K=7, pues desde la iteración K=8 en adelante se observan más variaciones respecto al comportamiento regional. Sin embargo, dichas variaciones se producen en un rango que es bastante cercano al comportamiento regional y oscilan entre 0,8 y 1,4, lo que aún permite sostener que dicho conglomerado es el que presenta el comportamiento más semejante a lo que ocurre de manera agregada en la región, para cada uno de los 4 indicadores regionalizados.

A la luz de los resultados, es posible establecer que una cantidad bastante menor de Municipios ha tendido a hacer las cosas muy bien o muy mal, lo que redundaría en una gran cantidad de casos que obtienen desempeños bastante similares a los promedios de los desempeños agregados de sus respectivas regiones. Este hecho es completamente lógico dado que la competencia por recursos entre Municipios para financiar proyectos de impacto a nivel local se realiza entre los

Municipios de una misma región y no entre todos los casos del país. De esta manera, el comportamiento agregado o promedio de la región estaría sirviendo como referencia para los Municipios a la hora de formular nuevas iniciativas de inversión con financiamiento del FNDR, o quizás dicho comportamiento reflejaría que en general hay una gran cantidad de Municipios que tiende a hacer las cosas de manera muy similar entre ellos respecto a estos 4 indicadores regionalizados, mientras que un menor porcentaje de Municipios hacen las cosas de manera diferente al comportamiento regional, ya sea de mejor manera o peor que el promedio de su región

8.3.2 Número de conglomerados seleccionados y clasificación de Municipios

Para determinar cuál de las 8 iteraciones es la que se utilizará en la clasificación de Municipios, es necesario volver a la tabla N° 24. En dicha tabla se puede observar que desde la iteración K=3 hasta la iteración K=7 el conglomerado que agrupa la mayor cantidad de Municipios no baja de los 303 casos (para K=7), lo que significa que se concentra a lo menos un 88,08% de todos los casos de la muestra, hecho que a su vez no permite observar gran variabilidad en Municipios que quedan fuera de este conglomerado, por lo que se descarta utilizar la clasificación de Municipios que vayan desde la iteración K=3 hasta la iteración k=7.

A partir de lo anterior se desprende que sólo quedan 3 iteraciones factibles de utilizar para la clasificación de Municipios (K=8, K=9 y K=10). De estas 3 iteraciones, el caso de K=8 se descarta debido a que el conglomerado que agrupa la mayor cantidad de Municipios (G=8) concentra un 77,90% de todos los casos (268 sobre 344), mientras que el restante 22,10% (76 sobre 344) se distribuye en 7 conglomerados. El caso de K=10 también se descarta porque no presenta ninguna mejora significativa respecto al caso K=9, ya que, al pasar de K=9 a K=10 se observan reordenamientos de los Municipios y es posible apreciar que la principal diferencia entre ambas iteraciones es que el nuevo conglomerado que se forma en K=10 se debe la división de un conglomerado con dos elementos para el caso K=9 en dos conglomerados de un elemento cada uno. Es decir, para K=9 el conglomerado G=5 contiene a las comunas de Llanquihue y Taltal, mientras que para K=10 el conglomerado G=6 es Llanquihue y el conglomerado G=5 es Taltal.

De esta manera, la iteración K=9 es la que presenta la menor concentración para el conglomerado con mayor número de Municipios, la que corresponde a un 61,05% (210 sobre 344). También la iteración K=9 es la que muestra el mejor equilibrio entre elementos que no se encuentran en dicho conglomerado, ya que tan sólo se observa un conglomerado con un elemento (G=7) y hay dos conglomerados con un tamaño significativo (G=2 con 36 Municipios y G=6 con 76 Municipios).

Por lo señalado anteriormente, se establece que la iteración utilizada para clasificar a los Municipios es K=9. La pertenencia de cada Municipio a su determinado conglomerado se presenta detalladamente en la siguiente tabla.

Tabla N° 26. Clasificación de Municipios según método de *K-means* para iteración K=9

Número	Municipio	Conglomerado
1	CAMIÑA	1
2	OLLAGUE	1
3	PROVIDENCIA	1
4	ANTUCO	2
5	BUIN	2
6	BULNES	2
7	CABO DE HORNOS	2
8	CHAITEN	2
9	CHILLAN VIEJO	2
10	CODEGUA	2
11	CURACO DE VELEZ	2
12	CURARREHUE	2
13	EL MONTE	2
14	FUTALEUFU	2
15	GRANEROS	2
16	GUAITECAS	2
17	HUALPEN	2
18	ISLA DE MAIPO	2
19	JUAN FERNANDEZ	2
20	LAGO VERDE	2
21	LLAY LLAY	2
22	LOS MUERMOS	2
23	MAFIL	2
24	NANCAGUA	2
25	PADRE LAS CASAS	2
26	PARRAL	2
27	PERALILLO	2
28	PERQUENCO	2
29	PETORCA	2
30	PINTO	2
31	PLACILLA	2
32	PUTAENDO	2
33	RIO NEGRO	2
34	SAGRADA FAMILIA	2
35	SAN FABIAN	2
36	SAN IGNACIO	2
37	SAN JUAN DE LA COSTA	2
38	VALDIVIA	2
39	VALLENAR	2
40	CATEMU	3
41	CUNCO	3
42	LA CRUZ	3
43	LA UNION	3
44	LOS VILOS	3
45	MALLOA	3

Número	Municipio	Conglomerado
46	MARIA ELENA	3
47	MARIA PINTO	3
48	SIERRA GORDA	3
49	TENO	3
50	CHIMBARONGO	4
51	MOSTAZAL	4
52	LLANQUIHUE	5
53	TALTAL	5
54	ALHUE	6
55	ALTO DEL CARMEN	6
56	ANTOFAGASTA	6
57	AYSEN	6
58	BARNECHEA	6
59	CAÑETE	6
60	CARTAGENA	6
61	CASTRO	6
62	CERRO NAVIA	6
63	CHILLAN	6
64	COLCHANE	6
65	COLINA	6
66	COLTAUCO	6
67	CONCON	6
68	COPIAPO	6
69	CORRAL	6
70	CURACAVI	6
71	CURANILAHUE	6
72	DALCAHUE	6
73	DIEGO DE ALMAGRO	6
74	DOÑIHUE	6
75	FRUTILLAR	6
76	FUTRONO	6
77	GALVARINO	6
78	ILLAPEL	6
79	INDEPENDENCIA	6
80	IQUIQUE	6
81	ISLA DE PASCUA	6
82	LA GRANJA	6
83	LA REINA	6
84	LA SERENA	6
85	LAGO RANCO	6
86	LANCO	6
87	LEBU	6
88	LO ESPEJO	6
89	LONQUIMAY	6
90	LOS ALAMOS	6

Número	Municipio	Conglomerado
91	LOS LAGOS	6
92	MACHALI	6
93	MAULLIN	6
94	MONTE PATRIA	6
95	MULCHEN	6
96	NACIMIENTO	6
97	NUEVA IMPERIAL	6
98	OLIVAR	6
99	OSORNO	6
100	PAREDONES	6
101	PEDRO A CERDA	6
102	PELLUHUE	6
103	PICHIDEGUA	6
104	PITRUFQUEN	6
105	PUENTE ALTO	6
106	PUERTO MONTT	6
107	PUERTO VARAS	6
108	QUELLON	6
109	QUILACO	6
110	QUILICURA	6
111	QUINTA DE TILCOCO	6
112	RANCAGUA	6
113	RIO CLARO	6
114	SAN ANTONIO	6
115	SAN BERNARDO	6
116	SAN ESTEBAN	6
117	SAN JAVIER	6
118	SAN PABLO	6
119	SAN PEDRO DE LA PAZ	6
120	SAN ROSENDO	6
121	TALCA	6
122	TALCAHUANO	6
123	TEMUCO	6
124	TOME	6
125	TREHUACO	6
126	VALPARAISO	6
127	VICHUQUEN	6
128	VIÑA DEL MAR	6
129	YERBAS BUENAS	6
130	MEJILLONES	7
131	ALGARROBO	8
132	ALTO BIOBIO	8
133	ALTO HOSPICIO	8
134	ANCUD	8
135	ANGOL	8
136	ARAUCO	8
137	ARICA	8

Número	Municipio	Conglomerado
138	CABILDO	8
139	CABRERO	8
140	CALAMA	8
141	CALBUCO	8
142	CALDERA	8
143	CALERA DE TANGO	8
144	CALLE LARGA	8
145	CAMARONES	8
146	CANELA	8
147	CARAHUE	8
148	CASABLANCA	8
149	CAUQUENES	8
150	CERRILLOS	8
151	CHANCO	8
152	CHAÑARAL	8
153	CHEPICA	8
154	CHIGUAYANTE	8
155	CHILE CHICO	8
156	CHOL CHOL	8
157	CHONCHI	8
158	CISNES	8
159	COBQUECURA	8
160	COCHAMO	8
161	COCHRANE	8
162	COELEMU	8
163	COIHUECO	8
164	COINCO	8
165	COLBUN	8
166	COLLIPULLI	8
167	COMBARBALA	8
168	CONCEPCION	8
169	CONCHALI	8
170	CONSTITUCION	8
171	CONTULMO	8
172	COQUIMBO	8
173	CORONEL	8
174	COYHAIQUE	8
175	CURACAUTIN	8
176	CUREPTO	8
177	CURICO	8
178	EL BOSQUE	8
179	EL CARMEN	8
180	EL QUISCO	8
181	EL TABO	8
182	EMPEDRADO	8
183	ERCILLA	8
184	ESTACION CENTRAL	8

Número	Municipio	Conglomerado
185	FLORIDA	8
186	FREIRE	8
187	FREIRINA	8
188	FRESIA	8
189	GENERAL LAGOS	8
190	GORBEA	8
191	HIJUELAS	8
192	HUALAIHUE	8
193	HUALAÑE	8
194	HUALQUI	8
195	HUARA.	8
196	HUASCO	8
197	HUECHURABA	8
198	LA CALERA	8
199	LA CISTERNA	8
200	LA ESTRELLA	8
201	LA FLORIDA	8
202	LA HIGUERA	8
203	LA LIGUA	8
204	LA PINTANA	8
205	LAGUNA BLANCA	8
206	LAJA	8
207	LAMPA	8
208	LAS CABRAS	8
209	LAUTARO	8
210	LICANTEN	8
211	LIMACHE	8
212	LINARES	8
213	LITUECHE	8
214	LO PRADO	8
215	LOLOL	8
216	LONCOCHE	8
217	LONGAVI	8
218	LOS ANDES	8
219	LOS ANGELES	8
220	LOS SAUCES	8
221	LOTA	8
222	LUMACO	8
223	MACUL	8
224	MAIPU	8
225	MARCHIGUE	8
226	MAULE	8
227	MELIPEUCO	8
228	MELIPILLA	8
229	MOLINA	8
230	NATALES	8
231	NAVIDAD	8

Número	Municipio	Conglomerado
232	NEGRETE	8
233	NINHUE	8
234	NOGALES	8
235	ÑIQUEN	8
236	ÑUÑO A	8
237	OHIGGINS	8
238	OLMUE	8
239	OVALLE	8
240	PADRE HURTADO	8
241	PAILLACO	8
242	PAINE	8
243	PALENA	8
244	PALMILLA	8
245	PANGUIPULLI	8
246	PANQUEHUE	8
247	PAPUDO	8
248	PELARCO	8
249	PEMUCO	8
250	PENCAHUE	8
251	PENCO	8
252	PEÑAFLO R	8
253	PEÑALO EN	8
254	PEUMO	8
255	PICA	8
256	PICHILEMU	8
257	PIRQUE	8
258	PORTEZUELO	8
259	PORVENIR	8
260	POZO ALMONTE	8
261	PRIMAVERA	8
262	PUCHUNCAVI	8
263	PUCON	8
264	PUDAHUEL	8
265	PUERTO OCTAY	8
266	PUMANQUE	8
267	PUNTA ARENAS	8
268	PUQUELDON	8
269	PUREN	8
270	PURRANQUE	8
271	PUTRE	8
272	PUYEHUE	8
273	QUEILEN	8
274	QUEMCHI	8
275	QUILLECO	8
276	QUILLON	8
277	QUILLOTA	8
278	QUILPUE	8

Número	Municipio	Conglomerado
279	QUINCHAO	8
280	QUINTA NORMAL	8
281	QUINTERO	8
282	QUIRIHUE	8
283	RANQUIL	8
284	RAUCO	8
285	RECOLETA	8
286	RENAICO	8
287	RENCA	8
288	RENGO	8
289	REQUINOA	8
290	RETIRO	8
291	RINCONADA	8
292	RIO BUENO	8
293	RIO IBAÑEZ	8
294	RIO VERDE	8
295	ROMERAL	8
296	SAAVEDRA	8
297	SALAMANCA	8
298	SAN CARLOS	8
299	SAN CLEMENTE	8
300	SAN FELIPE	8
301	SAN FERNANDO	8
302	SAN GREGORIO	8
303	SAN JOAQUIN	8
304	SAN JOSE DE LA MARIQUINA	8
305	SAN JOSE DE MAIPO	8
306	SAN MIGUEL	8
307	SAN NICOLAS	8
308	SAN PEDRO	8
309	SAN PEDRO DE ATACAMA	8
310	SAN RAFAEL	8
311	SAN RAMON	8

Número	Municipio	Conglomerado
312	SAN VICENTE DE TAGUA TAGUA	8
313	SANTA BARBARA	8
314	SANTA CRUZ	8
315	SANTA JUANA	8
316	SANTA MARIA	8
317	SANTIAGO	8
318	SANTO DOMINGO	8
319	TALAGANTE	8
320	TEODORO SCHMIDT	8
321	TIERRA AMARILLA	8
322	TIL TIL	8
323	TIMAUKEL	8
324	TIRUA	8
325	TOCOPILLA	8
326	TOLTEN	8
327	TORRES DEL PAINE	8
328	TORTEL	8
329	TRAIGUEN	8
330	TUCAPEL	8
331	VICTORIA	8
332	VICUÑA	8
333	VILCUN	8
334	VILLA ALEGRE	8
335	VILLA ALEMANA	8
336	VILLARRICA	8
337	VITACURA	8
338	YUMBEL	8
339	YUNGAY	8
340	ZAPALLAR	8
341	ANDACOLLO	9
342	PAIHUANO	9
343	PUNITAQUI	9
344	RIO HURTADO	9

Fuente: Elaboración propia a partir de iteraciones obtenidas en el software SPSS

8.3.3 Análisis de la clasificación obtenida mediante método de árbol CHAID

El método de CHAID (Chi square Automatic Interaction Detection) permite estudiar el nivel de correlación que existe entre los Indicadores utilizados para llevar a cabo la clasificación de Municipios y el resultado de dicha clasificación. De esta manera, es posible determinar qué indicadores pesan más a la hora de segmentar y cuál es el orden de importancia relativa entre dichos indicadores.

De la figura anterior se puede observar que la variable que presenta el mayor peso a la hora de segmentar los Municipios es el Indicador 4 o INDICADOR REGIONALIZADO 4. Esto debido a que es la variable que se encuentra más arriba en este árbol, es decir, es la variable que más se correlaciona con la clasificación realizada a los Municipios.

La variable INDICADOR REGIONALIZADO 3 o simplemente Indicador 3, es la segunda variable en cuanto a importancia relativa a la hora de realizar la clasificación de los Municipios, ya que, es la segunda variable que más correlaciona con dicha clasificación.

El Indicador 2 es la tercera variable en importancia al momento de realizar la clasificación de los Municipios, pues se correlaciona de manera más débil con la variable *Cluster* en comparación a la correlación de los Indicadores 4 y 3.

El comportamiento presentado por estos tres Indicadores es consistente con lo descrito a priori en el análisis de la tabla N° 23, ya que, al observar el valor de la desviación estándar de cada Indicador se puede apreciar que el Indicador 4 es el que presenta el mayor valor, seguido por el Indicador 3, luego por el Indicador 2 y finalmente por el Indicador 1. Este orden decreciente de la desviación estándar implica que la variable que presenta más variabilidad dentro de los datos es el Indicador 4, por lo tanto, es la variable que más pesa a la hora de llevar a cabo la segmentación de los Municipios, por ser fuente de mayor información en comparación con los restantes Indicadores.

El hecho que el Indicador 1 no aparezca explícitamente en la clasificación mediante el método de CHAID no quiere decir que no sea utilizado para segmentar a los Municipios, sino que su peso no es tan relevante como el de los otros indicadores, lo que queda ratificado al observar el valor de su desviación estándar, la que corresponde a la menor de todos los Indicadores.

Por lo tanto, mediante el método de análisis de árbol CHAID se puede establecer que la clasificación de los Municipios realizada mediante el método de *K-means* para la iteración $K=9$ es consistente y coherente con las propiedades estadísticas de los Indicadores utilizados para llevar a cabo dicha clasificación, lo que permite trabajar sin problemas con dicha segmentación.

8.3.4 Perfil de los conglomerados obtenidos

Dado que se ha escogido a la iteración $K=9$, obtenida mediante el método de *K-means*, como la clasificación de los Municipios más idónea para el desarrollo de este trabajo, entonces resulta relevante analizar de manera general a cada uno de los conglomerados generados en dicha segmentación.

En la tabla que se muestra a continuación se presentan los centros de los conglomerados finales de los Municipios que se obtienen para la iteración $K=9$. Dichos centros son valores promedios para cada uno de los indicadores según el valor que presente cada Municipio que conforma a cada uno de los conglomerados.

Tabla N° 27. Centros finales de los conglomerados Municipales

	Conglomerado Municipal								
	G=1	G=2	G=3	G=4	G=5	G=6	G=7	G=8	G=9
Indicador 1	1,123	1,018	0,872	1,033	0,781	0,973	1,113	1,062	1,270
Indicador 2	0,988	1,039	1,173	1,011	0,950	1,130	1,239	1,090	4,039
Indicador 3	0,395	0,882	1,056	0,869	2,223	1,739	0,984	0,832	0,824
Indicador 4	19,427	3,069	6,827	15,455	12,045	1,232	25,599	1,286	1,490
Número de Municipios	3	36	10	2	2	76	1	210	4

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados obtenidos con software SPSS

Conglomerado G=1

Este conglomerado se caracteriza por estar conformado por tan sólo 3 Municipios. Dichos Municipios obtienen un porcentaje mayor de iniciativas con RATE RS que sus respectivas regiones. Sin embargo, el volumen de recursos asociados a dichas iniciativas con RS es levemente menor que el volumen que captan en promedio todos los Municipios de sus regiones. El costo promedio de una iniciativa con RS es muy inferior al promedio regional y de hecho es el valor más bajo para todos los conglomerados. Por el contrario, estos Municipios destacan por obtener un RATE RS de manera mucho más rápida que los restantes Municipios de sus regiones.

Conglomerado G=2

El Número de Municipios que configura este conglomerado es bastante significativo y corresponde a 36 casos. Este conglomerado destaca por obtener un porcentaje de iniciativas de inversión con RATE RS superior al comportamiento de las respectivas regiones, al igual que para el volumen de recursos asociados a dichas iniciativas con RS. No obstante, el costo promedio de un proyecto con RATE RS es inferior al que se obtiene a nivel regional, mientras que el tiempo que le toma obtener este RATE es muy inferior al tiempo que le toma en promedio a los Municipios de las respectivas regiones, llegando a ser 3 veces menor.

Conglomerado G=3

A pesar que este conglomerado obtiene un porcentaje menor de iniciativas con RATE RS en comparación al comportamiento regional agregado, el volumen de recursos asociados a dichos proyectos al igual que el costo promedio de una iniciativa con RATE RS es levemente superior al comportamiento regional. De la misma forma, el tiempo promedio que les toma a estos 10 Municipios obtener el RATE RS es muy inferior al tiempo promedio de sus respectivas regiones.

Conglomerado G=4

Los 2 Municipios que constituyen a este conglomerado tienen un comportamiento muy similar al descrito para el Indicador 1, Indicador 2 e Indicador 3 del Conglomerado G=2. La única diferencia significativa entre ambos conglomerados, además del número de Municipios que los conforman, es que para este caso el tiempo promedio en obtener un RATE RS es mucho menor que el tiempo que le toma en promedio a la región y además es bastante menor al tiempo promedio que le toma a los Municipios del Conglomerado G=2. Por lo anterior, se puede señalar

que este conglomerado es una extensión del caso G=2 pero que concentra a los Municipios más destacables.

Conglomerado G=5

Este conglomerado está conformado por 2 Municipios. Se caracteriza por presentar los menores valores para el Indicador 1 e Indicador 2 en comparación con todos los conglomerados, es decir, estos Municipios obtienen en promedio el menor porcentaje de iniciativas con RATE RS y el menor volumen de recursos asociados a dicho RATE. A pesar de lo anterior, una iniciativa con RATE RS de este conglomerado tiene el mayor costo promedio de todos los conglomerados, mientras que el tiempo que les toma obtener este RATE es muy inferior al tiempo promedio regional.

Conglomerado G=6

El número de Municipios que se encuentran en este conglomerado es bastante significativo y corresponde a 76 casos, de hecho, es el segundo conglomerado en cuanto a tamaño. Este conglomerado se caracteriza por obtener un porcentaje de iniciativas con RATE RS inferior al nivel regional. Sin embargo, en cuanto al volumen de recursos asociados a dicho RATE se puede señalar que es mayor que el volumen promedio regional. De la misma forma, el costo promedio de una iniciativa con RS es superior al costo promedio a nivel regional. El tiempo necesario para obtener un RATE RS es inferior al regional pero es el conglomerado que en promedio se demora más días en conseguir dicho tipo de RATE.

Conglomerado G=7

En este caso el conglomerado está conformado por sólo un Municipio. Este Municipio se caracteriza por obtener un porcentaje mayor de iniciativas con RATE RS que lo que hace su región. Además el volumen de recursos asociado a dichas iniciativas también es superior al volumen regional. Sin embargo, en promedio un iniciativa con RS tiene un costo o valor levemente inferior al nivel regional, mientras que el tiempo que le toma obtener este tipo de RATE es muy inferior al tiempo que le toma a todos los Municipios de la región, de hecho es el menor tiempo de todos los conglomerados.

Conglomerado G=8

Este es el conglomerado que concentra la mayor cantidad de Municipios, de hecho los 210 casos representan el 61,05% del total de Municipios. Este conglomerado se caracteriza por obtener un porcentaje de iniciativas con RS levemente superior al nivel regional. Lo mismo ocurre para el volumen de recursos asociados a dichos RATE RS, el que es levemente superior al promedio regional. El costo promedio de una iniciativa con RS es inferior al nivel regional, mientras que el tiempo que se demoran estos Municipios en obtener proyectos con RATE RS es inferior al tiempo promedio regional.

Conglomerado G=9

El total de Municipios que conforman este conglomerado es de 4 casos. Dichos Municipios se destacan por obtener el mayor porcentaje de iniciativas con RATE RS en comparación con los restantes conglomerados. Lo mismo ocurre con el volumen de recursos asociados a dicho RATE, ya que, estos Municipios son los que obtienen el mayor volumen de recursos con RATE RS

respecto a todos los conglomerados. El costo promedio de una iniciativa con RS es inferior al costo promedio a nivel regional. Por su parte, el tiempo que les toma conseguir este tipo de RATE es inferior al promedio de sus respectivas regiones.

A modo de comentario general resulta importante recordar que el hecho que algunos conglomerados presenten valores sobresalientes en ciertos indicadores no necesariamente es reflejo de un comportamiento sistémico o estructurado por parte de los Municipios en dichas materias, sino que en algunos casos estos comportamientos destacables se asocian o se deben a buenos resultados específicos obtenidos en dichos indicadores, en alguno de los 8 años que considera la evaluación.

IX. Selección de la muestra de Municipios

En este capítulo se lleva a cabo la selección de los Municipios que se visitan en la etapa del trabajo de campo. Para seleccionar la muestra, en primer lugar es necesario cruzar los resultados de la clasificación de Municipios realizada con anterioridad, con un conjunto de variables que caracterizan a las comunas, de una manera más estructural y que no se correlacionan directamente con la gestión que los respectivos Municipios realicen respecto al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

9.1 Cruce entre clasificación de Municipios con variables que caracterizan a las comunas

Si bien en el capítulo anterior se obtiene una clasificación de Municipios en 9 grupos cuyos elementos son muy similares al interior de cada conglomerado, pero son muy disímiles entre elementos de distintos conglomerados, resulta necesario cruzar dicha clasificación de Municipios con un conjunto de variables²⁰ que caractericen de manera más estructural a cada comuna.

Al cruzar la clasificación con este conjunto de variables es posible controlar ciertos niveles que caracterizan a las comunas, para que de esta forma se pueda acotar o definir de manera más precisa la muestra de Municipios que se visitan en la fase del trabajo de campo.

Las variables que se utilizan para caracterizar de manera general a cada comuna son las siguientes:

Disponibilidad Presupuestaria Municipal: Esta variable permite medir el monto de recursos por habitante con que cuenta cada Municipio para llevar a cabo su gestión. Con el objeto de recopilar la mayor cantidad de información posible y que ésta sea compatible con el periodo seleccionado en la clasificación de los Municipios, se ha considerado el promedio simple de la Disponibilidad Presupuestaria Municipal entre el año 2001 hasta el año 2007, tomando en cuenta la respectiva corrección monetaria expresada en M\$ de diciembre de 2007. La unidad de medida de esta variable corresponde a (M\$/Habitantes).

Dependencia del Fondo Común Municipal: Mediante esta variable es posible determinar el grado de dependencia de los Municipios al Fondo Común Municipal (FCM), midiendo dicha dependencia como la relación entre los Ingresos provenientes del Fondo Común Municipal respecto a los Ingresos Propios Permanentes del Municipio.

Se ha considerado el promedio simple para esta variable en el periodo comprendido entre los años 2001 y 2007. Además, todos los datos utilizados consideran corrección monetaria expresada en M\$ de diciembre de 2007. Esta variable se mide porcentualmente (%).

²⁰ La fuente de información de cada una de las variables que se utilizan para caracterizar a las comunas es el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)

Profesionalización del Personal Municipal: Corresponde al porcentaje del personal Municipal de planta y a contrata que es profesional respecto al total del personal Municipal de planta y a contrata. Se considera personal profesional a aquellos funcionarios que poseen un título profesional universitario o un título profesional de una carrera de a lo menos 8 semestres de duración, otorgado por establecimientos de educación superior del Estado o reconocidos por éste.

En este caso también se ha considerado el promedio simple de esta variable desde el año 2001 hasta el año 2007. Esta variable también es medida porcentualmente (%).

Pobreza Comunal: Esta variable permite conocer el nivel de pobreza de cada comuna, entendiéndose que nivel de pobreza se calcula como la razón entre la población pobre respecto al total de la población de dicha comuna.

Para esta variable se ha considerado el promedio simple de los datos obtenidos de las Encuestas CASEN aplicadas en los años 2000, 2003 y 2006.

Respecto a la unidad de medida, se puede señalar que esta variable se expresa en términos porcentuales (%).

Ruralidad Comunal: La ruralidad comunal corresponde al porcentaje de población comunal que vive en condiciones de ruralidad respecto al total de la población de dicha comuna. Por población que vive en condiciones de ruralidad se entiende a toda aquella población que vive en asentamientos de 2.000 habitantes o en aquellos que poseen menos de 1.000 habitantes.

Para el cálculo de esta variable se ha considerado el promedio simple de los datos estimados entre los años 2001 y 2007.

La unidad de medición utilizada para esta variable es el porcentaje (%).

Densidad Poblacional Comunal: Esta variable corresponde al número de personas por kilómetro cuadrado que habita en cada comuna.

En este caso, para el cálculo de la variable se ha considerado el promedio simple de los datos estimados, desde el año 2001 hasta el año 2007.

La unidad de medida aplicada a esta variable corresponde a (Habitantes/km²).

A continuación se presentan dos tablas que permiten visualizar con mayor nivel de detalle las características de las variables anteriormente señaladas, según los distintos conglomerados existentes.

En la primera tabla se aprecia el valor promedio de las características o atributos por conglomerado, mientras que en la segunda tabla se puede observar el nivel de desviación estándar de las variables para cada conglomerado. Esta forma de presentar los datos permite entender cuánta dispersión existe en cada conglomerado y cuán factible es caracterizar dichos *clusters* a partir de análisis promedio para cada una de las 6 variables consideradas. En resumidas cuentas, la segunda tabla permite validar cualquier tipo de análisis que se realice de manera agregada o en promedio de los conglomerados, a partir de los datos presentados en la primera tabla.

Tabla N° 28. Promedios de variables que caracterizan a las comunas según conglomerado de pertenencia

Conglomerado	Número Municipios	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Habitantes)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Habitantes/km2)
1	3	1106,40	66,27	31,37	19,51	66,67	2810,22
2	36	146,23	74,02	23,01	21,53	43,36	100,87
3	10	173,87	58,42	20,79	18,59	49,43	44,04
4	2	51,99	53,83	16,54	22,72	32,57	56,03
5	2	132,50	56,75	21,40	19,67	19,36	20,56
6	76	99,42	59,15	22,61	21,66	28,76	1158,83
7	1	182,87	32,11	24,34	14,49	7,24	2,45
8	210	142,79	64,31	22,16	21,79	40,82	868,32
9	4	166,40	84,89	20,48	28,67	67,48	11,44
Promedio c/r todos los casos		142,68	64,07	22,34	21,67	38,94	823,03

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en SINIM

Tabla N° 29. Desviación estándar de cada atributo para cada conglomerado, presentada como porcentaje del promedio de dicho atributo para cada conglomerado²¹

Conglomerado	Número Municipios	Disponibilidad Presupuestaria Municipal	Dependencia del Fondo Común Municipal	Profesionalización del Personal Municipal	Pobreza Comunal	Ruralidad Comunal	Densidad Poblacional Comunal
1	3	87,28%	83,68%	25,97%	101,00%	86,60%	173,18%
2	36	113,21%	22,81%	29,41%	37,46%	60,55%	272,68%
3	10	145,71%	22,91%	14,65%	42,28%	62,26%	131,64%
4	2	14,00%	0,00%	26,52%	4,70%	62,88%	29,14%
5	2	53,80%	22,01%	0,70%	24,92%	21,20%	137,62%
6	76	65,22%	44,05%	31,83%	45,08%	98,18%	275,37%
7	1	-	-	-	-	-	-
8	210	125,24%	34,66%	29,29%	43,64%	73,67%	303,68%
9	4	44,60%	9,09%	32,79%	27,22%	64,11%	129,16%
Promedio c/r todos los casos		138,44%	35,91%	29,65%	43,36%	77,46%	315,89%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en SINIM

²¹ A modo de ejemplo, el valor 44,60% de la variable Disponibilidad Presupuestaria Municipal para el Conglomerado G=9 significa que la desviación estándar de dicha variable para dicho conglomerado es igual a un 44,60% del promedio de esa variable para ese conglomerado, el que puede observarse en la tabla anterior y corresponde a 166,40 (M\$/Hab). Es decir, según la primera tabla el promedio de Disponibilidad Presupuestaria Municipal es de 166,40 (M\$/Hab), pero la desviación estándar de esa variable para ese conglomerado es de un 44,60% de dicho valor promedio, o sea 72,22 (M\$/Hab). En lugar de presentar los resultados en las unidades respectivas de cada variable, se presentan como porcentaje de sus promedios.

De las tablas anteriores, en especial a partir de los resultados expuestos en la tabla N° 29, es posible señalar que en general el nivel de dispersión de los datos por conglomerado es bastante alto, lo que dificulta cualquier tipo de análisis agregado o caracterización de los conglomerados en función de las 6 variables consideradas.

Por ejemplo, si bien de la tabla N° 28 se puede apreciar que el conglomerado G=1 presenta niveles muy buenos y favorables en las variables Disponibilidad presupuestaria, Profesionalización del personal, Densidad poblacional y Pobreza comunal los que incluso llegan a ser los valores promedio más alto para las tres primeras variables, no es posible establecer que este sea el comportamiento que predomina para los 3 Municipios que conforman dicho *cluster* (Camiña, Ollagüe y Providencia) puesto que los niveles de desviación estándar para dicho conglomerado y para dichas variables están entre 25,97% y 173,18%. Es más, el nivel de ruralidad promedio para dicho conglomerado es de 66,67% pero la desviación estándar es de 86,60%, lo que se explica porque Providencia tiene un nivel de ruralidad de 0,00% y los otros dos Municipios tienen un nivel de ruralidad del 100%.

Ahora bien es posible observar de la misma tabla N° 29 que existen conglomerados que presentan valores de dispersión inferiores a un valor relativamente moderado de 30%, sin embargo coincide que tales niveles de dispersión sean alcanzados en *clusters* que están conformados por pocos Municipios, como los casos de los conglomerados G=4 (n=2), G=5 (n=2), G=9 (n=4) y G=3 (n=10).

Por su parte, el conglomerado G=8 (n=210) es el que presenta los mayores niveles de dispersión a la vez que concentra el 61,05% de todos los Municipios. Otro elemento que se releva de este *cluster* es que debido a la gran cantidad de casos que lo conforman, los valores promedios para cada variable son muy cercanos o están en torno a los valores promedios para este único conglomerado.

En el caso del *cluster* G=2 (n=36) se destacan niveles moderados de desviación para las variables Dependencia del FCM y Profesionalización del personal, por lo que es posible señalar que dicho conglomerado se caracteriza por presentar un nivel de dependencia al FCM elevado y mayor al promedio Municipal. En este sentido, el nivel de profesionalización del personal también es elevado y mayor al promedio de todos los casos locales.

Tomando todo lo anterior en consideración, se puede conjeturar que en general no existe un perfil claro para cada *cluster* en cuanto a las 6 variables consideradas en este estudio. Por lo tanto, no es posible establecer la existencia de una correlación directa entre resultados o desempeño obtenido por los Municipios en el FNDR y las variables sociodemográficas que caracterizan a dichas comunas, lo que es un hallazgo relevante de la investigación, puesto que permite enfocar la búsqueda de los elementos que afectan el desempeño de los Municipios hacia otro tipo variables o elementos.

Para más detalles, en el Anexo C se encuentra el detalle del cruce entre los indicadores regionalizados, la clasificación de los Municipios según los conglomerados y las variables que se acaban de describir.

9.2 Criterios de selección de la muestra de Municipios

Con las variables anteriores incorporadas al análisis de los Municipios se procede a establecer los criterios que permiten determinar la muestra de casos objetivos para el trabajo de campo.

A continuación se detallan los criterios utilizados y el orden aplicado para seleccionar la muestra de Municipios:

- Dado que el Conglomerado G=8 contiene a los Municipios que reflejan un comportamiento muy similar al promedio regional, se ha establecido que para esta investigación resulta más relevante conocer las particularidades de aquellos casos que realizan una gestión diferente a la observada en este conglomerado. De esta forma se descartan los Municipios que pertenecen al Conglomerado G=8 para relevar los casos que se encuentran en los otros conglomerados. Al aplicar este criterio se reduce el número de Municipios desde 344 a 134 casos posibles.
- Por efectos logísticos y de facilidad de acceso a los Municipios, se consideran como Municipios potenciales de ser visitados a aquellos que se encuentran en las regiones de:
 - Coquimbo (IV)
 - Valparaíso (V)
 - Libertador Bernardo O'Higgins (VI)
 - Maule (VII)
 - Bio Bio (VIII)
 - Araucanía (IX)
 - Los Lagos (X)
 - Los Ríos (XIV)
 - Metropolitana (XIII)

Este criterio produce una reducción de la muestra desde los 134 a 117 casos.

- Respecto a la región de Valparaíso (V) no se consideran los Municipios de Isla de Pascua y Juan Fernández debido a la lejanía y a las dificultades de acceso. Esto reduce la muestra de 117 a 115 Municipios potenciales.
- Posteriormente se diseñan filtros para cada una de las 6 variables que caracterizan a las comunas. Estos filtros permiten diferenciar a cada caso según distintos rangos, los que se detallan a continuación.
 - Filtro 1 para variable Disponibilidad Presupuestaria Municipal

$$\text{Filtro 1} = \begin{cases} -1 & \text{si Disponibilidad Presupuestaria Municipal} \leq 65.000 (\$/\text{Hab}) \\ 1 & \text{si Disponibilidad Presupuestaria Municipal} \geq 130.000 (\$/\text{Hab}) \\ 0 & \text{cualquier otro caso} \end{cases}$$

- Filtro 2 para variable Dependencia del Fondo Común Municipal (FCM)

$$\text{Filtro 2} = \begin{cases} -1 & \text{si Dependencia del FCM} \geq 80 (\%) \\ 1 & \text{si Dependencia del FCM} \leq 50 (\%) \\ 0 & \text{cualquier otro caso} \end{cases}$$

- Filtro 3 para variable Profesionalización del Personal Municipal

$$\text{Filtro 3} = \begin{cases} -1 & \text{si Profesionalización del Personal Municipal} \leq 20 (\%) \\ 1 & \text{si Profesionalización del Personal Municipal} \geq 25 (\%) \\ 0 & \text{cualquier otro caso} \end{cases}$$

- Filtro 4 para variable Pobreza Comunal

$$\text{Filtro 4} = \begin{cases} -1 & \text{si Pobreza Comunal} \geq 25 (\%) \\ 1 & \text{si Pobreza Comunal} \leq 15 (\%) \\ 0 & \text{cualquier otro caso} \end{cases}$$

- Filtro 5 para variable Ruralidad Comunal

$$\text{Filtro 5} = \begin{cases} -1 & \text{si Ruralidad Comunal} \geq 50 (\%) \\ 1 & \text{si Ruralidad Comunal} \leq 10 (\%) \\ 0 & \text{cualquier otro caso} \end{cases}$$

- Filtro 6 para variable Densidad Poblacional Comunal

$$\text{Filtro 6} = \begin{cases} -1 & \text{si Densidad Poblacional Comunal} \leq 10 (\text{Hab/ Km}^2) \\ 1 & \text{si Densidad Poblacional Comunal} \geq 150 (\text{Hab/ Km}^2) \\ 0 & \text{cualquier otro caso} \end{cases}$$

El objetivo de aplicar estos filtros es para determinar qué Municipios presentan condiciones desfavorables en cada variable, entendiendo por una **situación desfavorable** cuando un filtro toma el valor -1. De la misma forma, cuando un filtro toma el valor 1, significa que dicho Municipio presenta una **situación favorable** en tal variable. Por otro lado, el valor 0 para un filtro significa una situación intermedia para el Municipio en dicha variable.

Los valores límites de las variables que permiten definir a cada filtro han sido determinados para asegurar que a lo menos se dispone de 25 Municipios que presentan

condiciones favorables (filtro=1) y 25 Municipios que presentan condiciones desfavorables (filtro=-1).

- Una vez aplicados dichos filtros se procede a ordenar a los Municipios según el número de filtros que obtienen el valor 1 y -1. La idea es establecer niveles de prioridad de visita para cada caso. Para lograr esto, a cada comuna se le establece el par ordenado (x,y) el que significa que dicha comuna tiene “x” variables con una situación favorable (filtro=1) a la vez que presenta “y” variables con una situación desfavorable (filtro=-1). Con este ordenamiento se pueden establecer las siguientes prioridades de visita para cada Municipio:

- Muy alta prioridad de visita

$$\text{Muy Alta Prioridad de visita ssi } (x, y) \in \left\{ (6,0), (5,0), (4,0), (3,0), (2,0), (0,2), (0,3), (0,4), (0,5) \text{ y } (0,6) \right\}$$

- Alta prioridad de visita

$$\text{Alta Prioridad de visita ssi } (x, y) \in \left\{ (5,1), (4,1), (4,2), (2,4), (1,4) \text{ y } (1,5) \right\}$$

- Mediana prioridad de visita

$$\text{Mediana Prioridad de visita ssi } (x, y) \in \left\{ (3,1), (2,1), (1,2) \text{ y } (1,3) \right\}$$

- Baja prioridad de visita

$$\text{Baja Prioridad de visita ssi } (x, y) \in \left\{ (3,3), (3,2), (2,2), (2,3), (1,1), (1,0) \text{ y } (0,0) \right\}$$

Con estas prioridades se procede a descartar a aquellos casos que presenten una mediana prioridad de visita y una baja prioridad de visita, concentrándose de esta manera en aquellos casos con una muy alta y alta prioridad. De esta forma el número de potenciales Municipios se reduce desde 115 a 49.

- Luego se ordenan los Municipios priorizados según el conglomerado de pertenencia. A partir de este orden se procede a seleccionar Municipios en parejas que permitan maximizar las diferencias al interior del conglomerado. Así por ejemplo, si en el Conglomerado G=2 se selecciona un Municipio “A” con un par ordenado (x,y) = (5,0) entonces debe seleccionarse a otro Municipio “B” con una combinación (x,y) = (0,5). De esta forma estarían ingresando al conjunto de casos potenciales a ser visitados, dos Municipios de un mismo conglomerado que maximizan sus diferencias en cuanto a las características de sus comunas.

De no existir una combinación como la señalada, se pueden seleccionar otras variaciones al interior de un mismo nivel de prioridad, como por ejemplo el mismo Municipio “A” con el par ordenado (5,0) y un Municipio “C” con el par ordenado (0,3).

En el caso que no sea factible obtener duplas de Municipios dentro de un mismo nivel de prioridad, se pueden obtener combinaciones de Municipios con distintas prioridades. De esta forma sería posible tener la combinación del Municipio “A” con su par ordenado (5,0) y un Municipio “D” con un par ordenado (1,4). Así se estaría combinando un caso de muy alta prioridad de visita (Municipio “A”) con un caso de alta prioridad de visita (Municipio “B”).

Con la aplicación de este criterio, se reduce el número de casos potenciales a un total de 20 Municipios, los que se concentran principalmente en los Conglomerados G=2 (10 casos) y G=6 (10 casos), y en las regiones de Valparaíso (5 casos), Bio Bio (7 casos), La Araucanía (6 casos) y Metropolitana (2 casos).

9.3 Listado de Municipios seleccionados

A continuación se presenta el listado detallado de los casos que conforman la muestra final de Municipios potenciales que se visitan en el trabajo de campo. Cabe destacar que si bien el número total de casos es de 20 Municipios, dicha cantidad refleja el número máximo de Municipios posibles a ser visitados, mientras que el mínimo de Municipios es de 10 casos.

Tabla N° 30. Listado detallado de Municipios seleccionados y potenciales de ser visitados

Número	Municipio	Región	Conglomerado	Prioridad de ser visitado
1	CONCON	5	6	MUY ALTA
2	VIÑA DEL MAR	5	6	ALTA
3	PETORCA	5	2	MUY ALTA
4	LLAY LLAY	5	2	MUY ALTA
5	PUTAENDO	5	2	MUY ALTA
6	SAN PEDRO DE LA PAZ	8	6	MUY ALTA
7	HUALPEN	8	2	MUY ALTA
8	CAÑETE	8	6	MUY ALTA
9	QUILACO	8	6	ALTA
10	PINTO	8	2	MUY ALTA
11	SAN FABIAN	8	2	ALTA
12	SAN IGNACIO	8	2	MUY ALTA
13	TEMUCO	9	6	MEDIANA
14	CURARREHUE	9	2	MUY ALTA
15	GALVARINO	9	6	MUY ALTA
16	PADRE LAS CASAS	9	2	BAJA
17	PITRUFQUEN	9	6	MUY ALTA
18	LONQUIMAY	9	6	MUY ALTA
19	PUENTE ALTO	13	6	MEDIANA
20	BUIN	13	2	MEDIANA

Fuente: Elaboración propia

En el Anexo D se encuentra disponible una versión más detallada de los Municipios seleccionados, el que contiene los indicadores de desempeño en el FNDR de cada Municipio, así como también el detalle de los resultados de cada filtro aplicado, al igual que el recuento de los indicadores favorables y desfavorables para cada comuna.

X. Diseño del trabajo de campo

En este capítulo se encuentra el desarrollo del trabajo de campo realizado en las regiones de la Araucanía, del Bio Bio, de Valparaíso y Metropolitana. También se presentan los resultados obtenidos de las entrevistas e instrumentos aplicados a cada entrevistado.

10.1 Consideraciones generales

El trabajo de campo se llevó a cabo entre el 16 de junio de 2009 y el 15 de julio del mismo año, en las regiones de la Araucanía, del Bio Bio, de Valparaíso y Metropolitana.

En total se realizaron 18 entrevistas, de las cuales 15 corresponden a Directores de las Secretarías de Planificación Comunal (SECPLAC) y 3 corresponden a Coordinadores de la inversión regional de la Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC) de las regiones de La Araucanía, del Bio Bio y de Valparaíso.

Los Municipios finalmente visitados son los siguientes:

- Concón
- Petorca
- Llay Llay
- Putaendo
- San Pedro de la Paz
- Hualpén
- Cañete
- Quilaco
- San Fabián
- Curarrehue
- Galvarino
- Padre las Casas
- Pitrufquén
- Lonquimay
- Buin

Por distintas razones, en particular debido a la dificultad de establecer fechas coincidentes para las visitas, los Municipios no visitados corresponden a: Viña del Mar, Pinto, San Ignacio, Temuco y Puente Alto.

En la tabla que se muestra a continuación es posible apreciar un detalle de cada Municipio respecto a los indicadores de desempeño del FNDR y las variables sociodemográficas que caracterizan a cada comuna. De esta forma es posible establecer qué atributos específicos tiene cada uno de los Municipios seleccionados y visitados durante el trabajo de campo.

Tabla N° 31. Listado de Municipios visitados

N°	Municipio	Región	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km2)
1	CONCON	5	1,018	1,175	2,050	1,405	6	100,39	21,00	40,88	14,65	2,15	518,67
2	PETORCA	5	1,307	1,440	0,519	2,285	2	97,70	84,86	19,35	19,89	48,68	6,37
3	LLAY LLAY	5	1,398	1,102	1,157	2,932	2	57,96	63,80	12,22	18,84	25,00	64,95
4	PUTAENDO	5	0,754	1,033	0,648	2,970	2	83,69	82,95	18,57	23,67	50,44	10,49
5	SAN PEDRO DE LA PAZ	8	1,094	0,997	1,353	1,576	6	65,98	39,69	34,75	20,84	0,35	800,34
6	HUALPEN	8	1,686	1,702	1,037	2,545	2	65,56	53,96	29,30	21,21	1,15	1637,02
7	CAÑETE	8	0,945	1,171	1,298	1,367	6	59,59	73,02	23,62	33,90	36,41	43,01
8	QUILACO	8	0,660	1,092	1,419	1,151	6	170,86	89,19	25,51	41,36	59,91	3,49
9	SAN FABIAN	8	0,886	0,976	0,628	2,366	2	202,26	93,98	34,58	33,22	60,64	2,29
10	CURARREHUE	9	1,011	1,376	2,813	4,796	2	104,19	92,61	16,27	33,86	73,64	5,97
11	GALVARINO	9	0,879	0,894	1,386	1,312	6	81,45	91,07	18,52	38,78	74,30	22,02
12	PADRE LAS CASAS	9	1,199	1,019	0,900	2,567	2	59,84	76,90	46,37	27,53	42,59	161,90
13	PITRUFQUEN	9	0,830	1,053	1,441	1,177	6	56,66	72,70	19,67	27,31	39,40	38,95
14	LONQUIMAY	9	0,704	0,778	1,707	1,082	6	94,87	90,06	21,17	31,56	64,71	2,70
15	BUIN	13	1,032	1,064	1,108	2	2	52,71	28,71	21,61	17,94	15,09	315,97
Promedio c/r a todos los Municipios a nivel nacional			1,034	1,128	1,049	1,998	Promedio c/r a todos los Municipios a nivel nacional	142,68	64,07	22,34	21,67	38,94	823,03

Fuente: Elaboración propia

La muestra de Municipios visitados es bastante diversa en cuanto al desempeño obtenido en el FNDR comparado con el promedio nacional, lo que se ve reflejado en el hecho que se consideraron casos que superan ampliamente los valores promedios nacionales hasta casos que presentan resultados muy por debajo de dicho promedio. Además cabe señalar que todos Municipios visitados tienen un desempeño superior al promedio nacional en al menos un indicador. En general los Municipios seleccionados tienden a mostrar niveles que superan al valor regional promedio (correspondiente al valor 1,0), aunque también se aprecian indicadores que están por debajo del valor 1,0, aunque dichos casos no son predominantes.

Dicho comportamiento es completamente coherente con los criterios de selección considerados en esta investigación, ya que al dejar fuera a los Municipios del conglomerado G=8 (n=210 casos) estarían quedando disponibles aquellas comunas que tienden a hacer las cosas de manera diferenciada a lo realizado por los Municipios del *cluster* G=8, por ende es posible encontrar Municipios con desempeños que tiendan a ser mejores que el promedio de los casos totales.

Tal como se establece en el subcapítulo 9.1, no existe una notoria relación entre desempeño de los Municipios en el FNDR y las variables sociodemográficas que caracterizan a sus respectivas comunas. De esta forma, se puede apreciar de la tabla anterior que no hay ningún tipo de atributo que predomine en los Municipios seleccionados, sino que en general existe un adecuado equilibrio entre los Municipios con características sociodemográficas favorables y aquellos que presentan características más desfavorables, aunque predominan un poco más estos últimos casos.

A partir de lo anterior es posible establecer que en general la muestra de Municipios seleccionados es bastante heterogénea en cuanto a las variables sociodemográficas que los caracterizan y respecto a los resultados y desempeños obtenidos en el FNDR. De hecho, no es posible establecer una clara y directa correlación entre desempeño y características sociodemográficas, por lo tanto no existe un perfil tipo de Municipio que esté sobre representado en esta muestra, de manera que los resultados obtenidos en el trabajo de campo quedarían protegidos de posibles sesgos en cuanto a la selección de Municipios.

10.2 Pautas de Entrevistas

Las entrevistas desarrolladas contemplan dos etapas claras, la primera corresponde a una sección de preguntas abiertas en las cuales el entrevistado puede dar respuestas más elaboradas y con un mayor desarrollo que las respuestas obtenidas de la segunda parte de la entrevista, la que corresponde a una encuesta respecto a los elementos que afectan la formulación de proyectos.

Dado que existen dos tipos de entrevistados, tanto a nivel Municipal como Regional, se diseñan dos pautas de preguntas abiertas. Un resumen de las pautas aplicadas a los Directores de SECPLAC y a los Coordinadores de la Inversión Regional de SERPLAC se muestra a continuación.

De todas maneras los detalles de dichas pautas de entrevistas se encuentran disponibles en los Anexos E y F. En el Anexo G se presenta el detalle de la encuesta aplicada a todos los entrevistados.

Resumen de pauta de entrevista aplicada a Directores de SECPLAC

1. ¿Qué rol cumple el FNDR para el desarrollo de la comuna?
2. ¿Sería posible realizar inversión propia Municipal de altos montos sin la existencia del FNDR?
3. ¿La razón por la que no es posible desarrollar inversión de alto impacto a nivel local mediante recursos propios se debe a la estructura del presupuesto Municipal?
4. ¿Existen puntos de convergencia entre las políticas de desarrollo e inversión a nivel nacional, regional y local?
5. ¿La existencia de otras fuentes de financiamiento de menores recursos (PMU, FRIL) les provoca desajustes en su programación dado que en algunos casos no existe una calendarización de dichas fuentes de recursos?
6. ¿Puede este Municipio dejar de postular a recursos de tipo PMU o FRIL para concentrarse exclusivamente en el FNDR o sólo postulan a los fondos que ustedes consideran relevantes y a no todos los que se presenten?
7. ¿Han realizado inversión coordinada con el sector privado?
8. ¿Han realizado inversión coordinada con otros Municipios?
9. ¿Han llevado a cabo trabajos en conjunto con Universidades de la región, en materias de formulación de proyectos?
10. ¿Para llevar a cabo un buen proyecto, primero hay que preocuparse de la fuente de financiamiento o todo buen proyecto logra obtener recursos, independiente de la fuente que la financie?
11. ¿Cuál es la relevancia de realizar un buen diagnóstico de la situación actual a nivel comunal antes de comenzar a elaborar una iniciativa de inversión?
12. ¿Cuál es la importancia de mantener una cartera de proyectos ordenada durante un periodo presupuestario?
13. ¿Qué rol juega la participación ciudadana en el proceso de formulación de proyectos y durante el ciclo de vida de los proyectos?

14. ¿Considera que existen etapas dentro del proceso de formulación de iniciativas de inversión que son sinónimos de excesivas burocracias o el sistema opera de manera fluida?
15. Una crítica muy recurrente desde el nivel regional, y en particular desde la SERPLAC, es que en general los Municipios ingresan proyectos al BIP con un nivel muy bajo de desarrollo y sólo comienzan a darle forma una vez que están en el sistema. Considerando lo anterior ¿cuáles podrían ser las razones que provocan este comportamiento desde el nivel local?
16. Otra crítica desde la SERPLAC es que en algunos casos los Municipios presentan soluciones y no proyectos, lo que se refleja en una justificación clara a la construcción de un edificio, la que no da cuenta y tampoco es consistente de los diagnósticos de la comuna. Considerando lo anterior ¿cuáles podrían ser las razones que provocan este comportamiento desde el nivel local?
17. ¿Qué opinión le merecen las observaciones realizadas por los Analistas de la SERPLAC a la hora de dar respuesta al análisis técnico económico o RATE? ¿Son oportunas, pertinentes, ajustadas, flexibles, muy o poco exigentes, etc.?
18. ¿Cuáles son los principales problemas o dificultades que enfrenta el Municipio en el proceso de formulación de iniciativas de inversión?
19. ¿Cuáles son las principales fortalezas desarrolladas en el Municipio que afectan positivamente en el proceso de formulación de iniciativas de inversión?
20. ¿Qué pasaría si a partir de mañana y durante X meses al Municipio ingresa un Ingeniero, un Arquitecto, un Constructor y un Dibujante? ¿Se superarían los problemas de RRHH? ¿Qué otros problemas tendría en este nuevo escenario?
21. Se presentan los indicadores desarrollados y que permitieron clasificar a los Municipios. Se consulta la impresión de dichos resultados y si se ajustan a las percepciones y conocimientos que tienen de la situación de su Municipio.

Resumen de pauta de entrevista aplicada a Coordinadores de Inversión Regional de SERPLAC

1. ¿Qué rol cumple el FNDR para el desarrollo de la región y de las comunas?
2. ¿Existen puntos de convergencia entre las políticas de desarrollo e inversión a nivel nacional, regional y local?
3. ¿Cuál es su opinión respecto al rol de las provisiones del FNDR? ¿Considera que se ajustan a la realidad regional o son reflejo de una mirada centralista?

4. ¿Considera que existen diferencias significativas entre los proyectos formulados por los Sectores – Servicios públicos - Universidades y los presentados por los Municipios?
5. ¿Qué rol juega la participación ciudadana en el proceso de formulación de proyectos y durante el ciclo de vida de los proyectos?
6. ¿Se han realizado trabajos coordinados entre Municipios de la región para desarrollar iniciativas de inversión en conjunto?
7. ¿Se han llevado a cabo trabajos en conjunto entre Universidades de la región y Municipios, en materias de formulación de proyectos?
8. Una crítica muy recurrente desde el nivel regional es que en general los Municipios ingresan proyectos al BIP con un nivel muy bajo de desarrollo y sólo comienzan a darle forma una vez que están en el sistema. Considerando lo anterior ¿cuáles podrían ser las razones que provocan este comportamiento desde el nivel local?
9. ¿Qué opinión le merecen las observaciones realizadas por los Analistas de la SERPLAC a la hora de dar respuesta al análisis técnico económico o RATE? ¿Son oportunas, pertinentes, ajustadas, flexibles, muy o poco exigentes, etc.?
10. ¿Cuáles son los principales problemas o dificultades que enfrentan los Municipios de la región en el proceso de formulación de iniciativas de inversión?
11. ¿Cuáles son las principales fortalezas desarrolladas por los Municipios de la región en el proceso de formulación de iniciativas de inversión?
12. ¿Cuál es la importancia de mantener una cartera de proyectos ordenada durante un periodo presupuestario?
13. ¿Se han realizado iniciativas de inversión coordinada entre Municipios y empresas del sector privado?
14. ¿La razón por la que no es posible desarrollar inversión de alto impacto a nivel local mediante recursos propios se debe a la estructura del presupuesto Municipal?

XI. Resultados de la investigación en terreno

En este capítulo, y en sus respectivos subcapítulos, se detallan los resultados obtenidos a partir del trabajo de campo realizado. Se presentan los resultados de manera diferenciada, ya que, se entiende que cada etapa del trabajo en terreno permite obtener información específica, dada la estructura de las entrevistas efectuadas. Al finalizar este capítulo, se presentan los elementos que afectan la formulación de proyectos al FNDR a nivel Municipal.

11.1 Resultados obtenidos a partir de consultas abiertas

Los resultados que se presentan en este apartado corresponden a los obtenidos en base a las consultas abiertas realizadas a los entrevistados, tanto a nivel Municipal como Regional.

Las preguntas que se realizan en esta parte de la investigación tienen por finalidad principal conocer de manera general la situación Municipal respecto a distintos elementos, como por ejemplo, sobre el rol que cumple el FNDR para el desarrollo subnacional, las estrategias llevadas a cabo por el nivel local para lograr obtener recursos, los problemas que enfrentan los Municipios para formular proyectos, las buenas y malas prácticas adoptadas por éstos, la relación que los Municipios generan con los actores relevantes en la región, la participación de la ciudadanía en el proceso de inversión, y por último conocer la mirada local y regional respecto al FNDR pero desde una perspectiva de política pública para lograr el desarrollo regional.

La información recopilada de las entrevistas se presenta de manera desagregada en diferentes ámbitos, con objeto de enfatizar en los conceptos obtenidos y no detallar las respuestas conseguidas para cada consulta, tal como se muestra a continuación:

Rol que cumple el FNDR en el desarrollo de las comunas y de las regiones.

La mirada Municipal respecto a este punto es completa y absolutamente unánime, y corresponde a que el FNDR es el instrumento de inversión más importante con el que cuentan para llevar a cabo inversión que permite generar desarrollo a nivel local, principalmente en aquellas materias en las el Municipio debe brindar servicios de importancia crítica para la comunidad, como el caso de Educación, Salud y Manejo de residuos sólidos, o en aquellos casos en los que los Municipios son los encargados de aumentar ciertos niveles mínimos de desarrollo en el territorio, como por ejemplo mediante Agua potable y Electrificación Rural.

Los Municipios entienden al FNDR como una fuente de recursos que les permite financiar las macro inversiones a nivel local, ya que, son de altos montos, resultan ser significativas para el desarrollo de la comunidad y de la comuna, por lo tanto generan un alto impacto. Algunos

“Es muy difícil imaginarse el desarrollo de la comuna sin la existencia del FNDR”

Director de SECPLAC

entrevistados, dadas las condiciones socioeconómicas específicas de sus respectivas comunas, manifiestan que sin el FNDR no se podría llevar a cabo inversión significativa a nivel local, debido a que no cuentan con las condiciones financieras para realizar inversiones que involucren los montos de financiamiento que son posibles de obtener mediante el FNDR. De esta forma, con las condiciones financieras actuales, la probabilidad que tiene un Municipio de construir un establecimiento educacional o de salud con recursos propios es muy baja, casi nula.

Desde el nivel regional el análisis es análogo, ya que, los coordinadores de la inversión de la SERPLAC coinciden en que el FNDR es el principal y más amplio instrumento de inversión que tienen los Municipios para realizar inversión de significancia a nivel local. Esto a pesar que el FNDR no representa un gran porcentaje de la inversión pública total que se realiza en la región, siendo en este escenario los Ministerios sectoriales los principales actores del desarrollo regional.

Desde el nivel regional se critica el hecho que el FNDR estaría dando cuenta principalmente de las necesidades y prioridades que emergen desde el nivel local, las que no necesariamente responden o son sinónimo de desarrollo para la región. Incluso se señala que en la actualidad el FNDR se encuentra dominado de manera exacerbada por los Municipios, llegando a extremos en los que algunos Alcaldes reclaman en el CORE por la parte que les corresponde de este fondo, siendo esto reflejo de la forma en la que se entiende el FNDR en algunos Municipios.

“En la actualidad, el FNDR está Municipalizado”

Coordinador de inversión regional
de SERPLAC

Estructura del presupuesto Municipal y su relación con la alta participación de los Municipios en el FNDR, y con la capacidad para realizar inversión con recursos propios.

La gran mayoría de los Directores de las SECPLAC declaran que la razón principal por la cual el FNDR es tan relevante para su gestión, se debe a que no cuentan con una estructura presupuestaria que les permita realizar inversiones de alto impacto con recursos propios. De esta forma, al no tener una capacidad financiera para invertir con recursos propios no hay otra opción que recurrir a las fuentes externas de financiamiento que existen (PMU, FRIL, etc.), entre las que el FNDR sobresale debido a que permite financiar inversiones de mayores costos.

“La inversión propia que desarrollamos es baja, poco significativa y no genera alto impacto a nivel local”.

“No es comparable con el FNDR”

Director de SECPLAC

Generalmente, los Municipios cuentan con una cantidad muy reducida de recursos para destinarlos a inversión propia, por lo que en algunos casos se logra financiar la ejecución de infraestructura menor, la que provoca un impacto bastante marginal en la comunidad local. En otros casos, los pocos recursos se destinan a multiplicar los recursos existentes, es decir, se utilizan en el financiamiento de estudios de preinversión (Perfil y

Diseño) para proyectos de mayor envergadura, financiados por el FNDR. De esta manera, en lugar de construir obras pequeñas con recursos propios, se destinan dichos fondos para

financiar el Diseño de un proyecto FNDR que permita multiplicar en veces el presupuesto destinado a inversión propia.

Otra práctica declarada por parte de los Municipios corresponde a financiar obras de inversión de manera conjunta con los beneficiarios, así por ejemplo, en el ámbito de pavimentos participativos, los vecinos financian el 80% de las calles y el Municipio el 20% restante, en un esquema conocido como 80-20.

Este diagnóstico es compartido por los coordinadores de la inversión regional de la SERPLAC, quienes destacan que los pocos Municipios que logran invertir de manera significativa con recursos propios, lo hacen debido a que cuentan con una estructura presupuestaria extremadamente favorable, hecho que refleja una excepción en lugar de una regla entre los Municipios.

Convergencia de políticas nacionales, regionales y locales respecto a desarrollo e inversión.

Tanto a nivel local como regional se reconoce que no existe un trabajo sistemático y coordinado que permita hacer converger de mejor manera las políticas nacionales, regionales y locales en cuanto a materias de inversión y desarrollo.

Los puntos de contacto que se generan se deben a la amplitud de las estrategias nacionales y regionales, por lo que resulta esperable que al ser poco específicas sea posible encontrar lugares comunes.

A nivel local se manifiesta que el PLADECO actúa como carta de navegación de los Municipios en materias de mediano y largo plazo, pero que si éste no se alinea con la ERD es poco probable que las iniciativas de inversión formuladas por los Municipios, y que respondan al PLADECO, logren obtener financiamiento. Dado que la fuente de recursos (en este caso el FNDR) es administrada por el nivel regional, entonces resulta lógico que los Municipios traten de presentar iniciativas que vayan en las líneas y prioridades definidas por el GORE.

“Si bien cada Municipio tiene su propia agenda local, debemos responder a las agendas regionales y a las líneas del nivel nacional”.

“No puedes estar desatento de los lineamientos de inversión desde los niveles superiores, pero tampoco debes dejar de responder a las demandas locales”

Director de SECPLAC

Algunos Directores de SECPLAC señalan que de nada sirve tener agendas y proyectos propios que respondan exclusivamente a las necesidades locales y que no se ajusten a las directrices regionales, porque lo más seguro es que desde el nivel regional no se asignen recursos a dichas iniciativas. Sin embargo, otros Directores de SECPLAC señalan que la ERD no es tan rígida y tampoco es el único filtro a la hora de financiar proyectos, ya que, cuando no hay puntos de convergencia entre el nivel regional y local, es factible recurrir al Intendente y hacer notar la

relevancia de la inversión que se estaría dejando sin recursos, puesto que de esta manera el Intendente podría acoger la solicitud del Municipio y darle la posibilidad de ingresar al SNI.

Otras posturas a nivel local y regional sostienen que no sólo existe un desacople entre las políticas nacionales, regionales y locales, sino que en algunos casos las ERD y los PLADECO terminan siendo declaraciones de buenas intenciones y ejercicios académicos necesarios para cumplir con una disposición normativa, puesto que a la hora de definir qué proyectos presentar al FNDR y qué proyectos serán priorizados con financiamiento, se consideran elementos que están fuera de las disposiciones del PLADECO y ERD respectivamente. Estos desajustes marcados entre niveles de políticas de inversión y desarrollo producen inconsistencias entre lo que se planifica, mediante Políticas nacionales, ERD y PLADECO, y lo que se termina realizando, es decir, el financiamiento y ejecución de iniciativas de inversión.

Si bien esta consulta presenta distintos matices, es posible establecer que en general las respuestas se encuentran concentradas en las opiniones que señalan que las estrategias locales sirven como cartas de navegación para el desarrollo local, pero que se requiere ajustar dichas cartas a los requerimientos que son definidos por quienes administran los recursos públicos de inversión. En particular se vuelve clave alinear los PLADECO y las ERD, puesto que de esta manera es más factible obtener financiamiento que permita llevar a cabo nuevas inversiones a nivel comunal.

Relación de Municipios con otras fuentes de financiamiento disponible para inversión.

Las fuentes de recursos alternativos al FNDR que según los entrevistados más se utilizan a nivel Municipal corresponden al Programa de Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU) de SUBDERE y al Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL) del GORE.

Según los entrevistados, estas fuentes de financiamiento son vías alternativas y complementarias de inversión para los Municipios. Si bien dichos fondos permiten obtener una menor cantidad de recursos, éstos se consiguen de manera más rápida, logrado ejecutar proyectos de inversión durante el mismo año en el que se postula a financiamiento, para dar cuenta de problemas puntuales que se generan en la comunidad.

Tanto PMU como FRIL facilitan la armonización de las inversiones desarrolladas en las comunas, ya que, mediante el FNDR se financian las macro inversiones Municipales y mediante estos otros fondos se financian inversiones menores, pero que tienen un impacto local, directo e inmediato, pero en una dimensión menor.

“La política que hemos definido en el Municipio es no dejar pasar ninguna fuente de financiamiento”

Director de SECPLAC

La política declarada por todos los Municipios es que estas fuentes de financiamiento no se pueden desaprovechar por ningún motivo, independiente que éstas provoquen desajustes en la programación o que impliquen una carga administrativa extra, ya que,

a pesar de estos inconvenientes la obtención de recursos de inversión de manera rápida siempre es importante en los niveles locales.

“Terminas presentando proyectos que puedes formular en un plazo corto y que son financiados por estos fondos, pero que no necesariamente representan lo que la comuna necesita”

Director de SECPLAC

No obstante lo anterior, la gran mayoría de los Directores de SECPLAC señalan que existe una evidente descoordinación entre las instituciones que administran estas fuentes de financiamiento, debido a que no existe una calendarización conocida con anticipación que defina los principales hitos asociados a dichas fuentes. Esta descoordinación

repercute directamente en la programación establecida por los Municipios, ya que, al verse enfrentados a estos fondos y al no dejarlos pasar, se ven obligados a postergar otras actividades relevantes (como la formulación de proyectos al FNDR) para aprovechar estas oportunidades de financiamiento. Además sostienen que al no contar con una capacidad generadora de proyectos que les permita tener una cartera formulada y priorizada con antelación, terminan presentando iniciativas que son factibles de financiar y que logran formular en un corto tiempo, en la medida de lo posible, pero que no necesariamente son reflejo de las prioridades locales.

La crítica más profunda que se realiza al PMU y FRIL, es que permiten financiar iniciativas de inversión que son importantes para quienes definen y administran los fondos (SUBDERE y GORE), pero que no necesariamente responden a las líneas estratégicas de desarrollo de los Municipios. Esto provoca que el nivel local no sólo se desvíe de sus objetivos relevantes sino que además movilice recursos al interior del Municipio que podrían ser utilizados en otras actividades que agreguen más valor o que efectivamente respondan a las líneas prioritarias de desarrollo definidas a nivel local.

Coordinación entre Municipios y actores relevantes en la región: Sector Privado, Universidades y otros Municipios.

Tanto Municipios como Regiones declaran que, en general, el trabajo coordinado con el **Sector Privado** está poco desarrollado y se enfoca en ámbitos muy específicos, de interés particular de los privados. De esta manera, los sectores en los que se concentran dichos trabajos coordinados son el sector turístico, fomento productivo, desarrollo industrial y explotación de recursos naturales.

Las principales dificultades que se señalan a la hora de atraer inversiones privadas tienen que ver con condiciones poco favorables de las comunas, las que no generan incentivos a los inversionistas privados para que apuesten por nuevos negocios en las comunas. Entre dichas condiciones se encuentra la localización geográfica de la comuna, dificultades de acceso, problemas de conectividad, bajo nivel de desarrollo socioeconómico de la población, bajo nivel de servicios existentes en la comuna, escasez de recursos naturales explotables, tensiones sociales internas, niveles de urbanización disímiles entre comunas, etc.

Otro elemento que desincentiva la inversión privada tiene que ver con la complejidad asociada a la articulación de la inversión entre distintos actores del sector público y el poco peso específico que tienen los Municipios para definir prioridades de inversión a nivel regional. Este punto no es menor, ya que, si se espera que el Municipio logre apalancar y articular recursos con el sector privado, en primer lugar debe existir una articulación y coordinación de la inversión pública a nivel regional. Además se señala que la inversión pública, en particular la sectorial, no siempre está dispuesta a invertir en lugares que presentan un desarrollo potencial, sino que más bien el énfasis está focalizado en realizar inversiones donde existen problemas asentados y establecidos.

“Creemos que debemos dar todas las facilidades para incentivar a los privados para que inviertan”

“No es posible que en pos del desarrollo se apruebe cualquier cosa o una brutalidad”

Director de SECPLAC

La inversión pública, a juicio de algunos Directores de SECPLAC, no sólo debería dar cuenta de las necesidades locales que existen en las comunas, sino que además debería promover la inversión privada mediante el aseguramiento de condiciones mínimas de desarrollo a nivel local y regional, como por ejemplo amplias coberturas de servicios básicos de agua potable, alcantarillado, luz, saneamiento, urbanización del territorio y el aseguramiento de accesos y conectividad de las comunas.

Respecto a la relación entre Municipios y **Universidades**, el diagnóstico es compartido a nivel local y regional, y señala que las iniciativas que se han generado corresponden a trabajos en materias muy particulares, pero que no dan cuenta de una política de colaboración y apoyo mutuo entre el mundo académico y Municipalidades.

Por lo general, los trabajos con las Universidades se realizan con algunos profesores, de ciertas carreras, en algunos departamentos o facultades, pero en ningún caso hay acuerdos marco de colaboración, de mediano o largo plazo, que abarquen a más de un cuerpo académico dentro de las Universidades y que reflejen un trabajo sistematizado en el tiempo.

“La relación con las Universidades es bastante pobre. Se realizan algunos estudios puntuales”.

“Estamos muy lejos de que las Universidades se involucren en el desarrollo local, proponiendo planes o estrategias”

Director de SECPLAC

Según los entrevistados, las Universidades no tienen entre sus prioridades al desarrollo territorial a nivel subnacional, por lo que, no es raro que existan puntos de encuentros discretos, no generalizados. En este sentido, se critica el poco compromiso y la falta de protagonismo de las Universidades en dicha materia.

Sin embargo, se destaca que es necesario unir la amplia oferta académica de las Universidades con las demandas y necesidades que tienen los Municipios para llevar a cabo todas las tareas que la ley les encomienda. Mediante esta unión de oferta con demanda se podrían alcanzar avances significativos a nivel local y regional, en temas de alto impacto.

Al consultarle a los entrevistados respecto al trabajo con **otros Municipios** de la región, algunos sostienen que esta alternativa la han realizado con muy buenos resultados. De hecho, cuando hay necesidades o demandas que son transversales a los Municipios y que por lo tanto van más allá de la división política administrativa del territorio, el trabajo coordinado es la forma más eficiente de solucionar dichas necesidades comunes.

“Si hay intereses comunes entre Municipios podemos realizar trabajos asociativos. La complejidad está en coordinar una serie de elementos que impiden este tipo de trabajo”

Director de SECPLAC

Algunos ejemplos de estos trabajos entre Municipios corresponden a recolección de residuos sólidos, construcción de barreras fluviales, mejoramiento de caminos, conectividad y accesos, inversión en alumbrado público, agua potable rural, alcantarillados, adquisiciones, temas medio ambientales, infraestructura deportiva, fomento productivo, turismo, etc.

Si bien los beneficios de estas prácticas son claros y directos, se debe señalar que existe una gran complejidad a la hora de llevar a cabo este tipo de trabajo coordinado, debido a que hay elementos que oponen resistencia y que de no ser superados o conciliados, no es posible trabajar articuladamente en el territorio.

Entre dichos elementos se señalan las desconfianzas, pugnas de poder, diferencias de posturas políticas, asimetrías de prioridades de las comunas y complejidad para coordinar distintas agendas programáticas.

Participación ciudadana en el proceso de inversión.

En esta materia los entrevistados exponen opiniones casi unánimes, salvo por un caso, ya que señalan que la participación ciudadana es fundamental en el proceso de inversión.

Los lineamientos de la Presidenta Michelle Bachelet en esta materia son claros²², y determinan ciertos tipos y niveles de participación, además promueve a las instituciones públicas a hacer de la participación una práctica más activa. De hecho, en el SNI existe una metodología en esta materia que da los principales lineamientos técnicos de cómo llevar a cabo la participación de la ciudadanía en la formulación de iniciativas de inversión.

“La participación ciudadana es un pilar fundamental en la inversión pública. Hemos desarrollado grandes iniciativas con participación ciudadana y también hemos sufrido grandes caídas por no tener una adecuada participación”

Director de SECPLAC

Desde el nivel local y regional se destaca que la participación debe estar presente durante todo el ciclo de vida de un proyecto, no sólo en la definición de las problemáticas o necesidades.

En algunos casos se menciona que la participación ciudadana puede parecer una carga administrativa extra que hace más lento el

²² Fuente: Instructivo presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública (2008)

proceso de formulación de proyectos, pero a largo plazo se valora el realizar diagnósticos más adecuados para lograr dar cuenta de mejor manera de las verdaderas necesidades de la población. Es preferible hacer todos los cambios en la etapa de diseño y no en la etapa de ejecución, donde los costos totales aumentan más que linealmente.

Cabe destacar que si bien casi todos los entrevistados coinciden en que la participación es clave, no hay una mirada única a la hora de definir el tipo y nivel de participación pertinente en la formulación de proyectos. De hecho, la gama de respuestas cubren todas las posibles alternativas de participación, a saber: Información, Consulta, Decisión, Participación activa y Control social.

La participación ciudadana es declarada relevante en el proceso de inversión debido a que:

- Permite que la ciudadanía se entere de los procesos, etapas y plazos involucrados en el ciclo de vida de los proyectos. De esta manera es posible modular y ajustar las expectativas que cada persona tenga respecto a las inversiones desarrolladas en su comuna
- Mejora el diagnóstico y análisis de las problemáticas o demandas sociales a partir de las cuales emanan las iniciativas de inversión. Al tener un diseño que da cuenta de las consideraciones de la ciudadanía, la probabilidad de desarrollar proyectos que no sean atingentes a las realidades locales disminuye considerablemente
- Se logra que la ciudadanía observe y entienda el desarrollo del territorio a largo plazo y no solamente en torno a lo inmediato
- Se promueve un control social en todo el ciclo del proyecto, partiendo porque las iniciativas respondan a las necesidades locales y no a las decisiones unilaterales de los Alcaldes o Directores de SECPLAC, hasta mantener un control permanente de la ejecución de las obras y de la operación de la inversión
- Se generan sentidos de pertenencia más profundos respecto a las inversiones desarrolladas en las comunas

Las críticas que emanan desde el nivel local señalan que la participación es una carga administrativa y no genera valor cuando no está completamente articulada al ciclo de vida de las inversiones, es decir, cuando la participación se debe realizar por obligación o cuando no es pertinente o atingente dado el tipo de inversión que se desarrolla. También se sostiene que la participación ciudadana no crea valor cuando es poco flexible e impositiva, ya que puede llegar a retrasar significativamente las inversiones de los Municipios. Desde el nivel regional se contrapone esta posición y se sostiene que toda inversión que se realice con financiamiento público debe considerar una participación ciudadana activa, durante todo el proceso de inversión.

Observaciones realizadas por Analistas de SERPLAC a proyectos presentados por Municipios.

En torno a este tema se puede establecer que, a pesar de las variadas respuestas, existe un elemento central en las opiniones vertidas por los entrevistados, y que corresponde al hecho que las observaciones de fondo que se realizan a los proyectos son oportunas, pertinentes, atinentes y adecuadas, principalmente porque a la hora de respetar los estándares de calidad técnica de las soluciones planteadas no pueden haber dobles lecturas o interpretaciones. En este ámbito no hay mucho espacio para flexibilizar, y esto se destaca a nivel subnacional.

“Lo que te piden desde la SERPLAC es lo que corresponde. El problema está en los Municipios, porque no contamos con la condiciones para formular buenos proyectos”

Director de SECPLAC

Las diferencias se producen al analizar las observaciones de forma realizadas a los proyectos, ya que, por lo señalado desde el nivel local, los analistas de SERPLAC no son tan flexibles en esta materia como se espera, cuando efectivamente en este ámbito existen amplios espacios para flexibilizar, evitando la sobre estandarización de la etapa de revisión de los antecedentes técnicos y económicos. Desde el

“Nunca lo que se pide está de más. No debería existir flexibilidad en términos de la solución constructiva, pero hay temas subjetivos en los que sí puede haber flexibilidad”

Coordinador de inversión regional de
SERPLAC

nivel regional se manifiesta que el proceso cuenta con flexibilidad, ya que, siempre hay casos especiales que deben ser revisados desde otra perspectiva, aunque claramente no es la regla general que se aplica.

Algunas críticas que emergen desde el nivel local señalan que los analistas de SERPLAC en algunas oportunidades realizan observaciones con una mirada personal, no técnica, desconociendo las particularidades de la comuna y del Municipio. Además se critica que las observaciones sean realizadas parceladamente, en paquetes de observaciones, en lugar de emitir en una oportunidad todas las observaciones del proyecto. Respecto a este punto, desde el nivel regional se sostiene que debido a que los proyectos se van actualizando y cambiando en el tiempo, las observaciones también van variando en función de los nuevos antecedentes presentados por los Municipios, lo que produce que en cada revisión puedan surgir nuevas observaciones.

Desde el nivel local se demanda al nivel regional hacer distinciones en las observaciones realizadas a los proyectos, porque no todos los Municipios son iguales, por ende una misma observación aplicada a distintos Municipios implica una utilización de recursos diferente, así como también la carga administrativa extra no es la misma para ambos casos.

Una práctica relevada por los Directores de las SECPLAC es que al cabo de cierto tiempo terminan conociendo los criterios de cada analista de la SERPLAC, por lo que en lugar de entrar en diferencias o confrontaciones con ellos, prefieren formular los proyectos según los criterios de cada sectorialista. De esta manera no se producen disputas infértiles, a la vez que se logra

obtener el RATE RS de manera más pronta, pero se deben personalizar las formulaciones de proyectos según el analista que lo revisará.

FNDR de libre disposición y Provisiones.

Las opiniones vertidas desde el nivel regional en este ámbito no son convergentes, ya que, por una parte hay quienes señalan que las provisiones son disposiciones centralistas que no toman en cuenta las realidades regionales, mientras otros exponen que no es relevante discutir si un proyecto es financiado por medio del FNDR de libre disposición o mediante las Provisiones.

“Cuando desde el nivel central determinan que debemos superar nuestros mínimos, se demuestra que ellos consideran que las personas que vivimos en las regiones no conocemos dichos mínimos o no queremos superarlos, lo cual está completamente errado”

Coordinador de inversión regional de
SERPLAC

Quienes están a favor de la primera mirada, manifiestan que la existencia de Provisiones no es una buena señal, pues, no obstante los GORE obtienen más recursos, éstos tienen una determinada dirección y no pueden ser utilizados en otros sectores que no sean los que se definen desde el nivel central. De hecho, se considera que esta forma de operar es una clara muestra de una descentralización centralizada, porque no son las regiones las que deciden en qué se va a invertir,

sino que ya viene definido desde el nivel central, lo que refleja una desconfianza hacia la capacidad de planificación y gestión de las regiones. Además, el hecho que el nivel central inste a las regiones a aumentar sus niveles mínimos de desarrollo, como si éstas no los conocieran o no quisiesen superarlos, es claro reflejo de una mirada extremadamente centralista respecto al desarrollo de las regiones y el rol que juegan las inversiones en esta materia.

En esta misma línea, algunos entrevistados señalan que las instancia del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), Programa Público de Inversión Regional (PROPIR) y la discusión del presupuesto regional, son actos casi litúrgicos, pues desde los sectores ya se ha definido la cartera de inversiones y es muy difícil tratar de cambiarla o modificarla, y además porque Hacienda si bien escucha los requerimientos de las regiones, finalmente termina tomando sus propias decisiones, las que no necesariamente coinciden con lo solicitado a nivel regional.

“Cuando hay necesidades y tenemos un buen proyecto que las resuelve, qué línea de financiamiento se utiliza para financiarlo es sólo un dato más. No es un tema de discusión relevante para la región”

Coordinador de inversión regional de
SERPLAC

Sin embargo, desde el nivel regional hay quienes consideran que no es un tema relevante de discutir si un proyecto es financiado por medio del FNDR de libre disposición o mediante alguna Provisión. Para ellos lo importante es tener un buen proyecto y la fuente de financiamiento pasa a un segundo plano. Se posterga la forma de financiar inversión de impacto y significativa para

la región, por concentrarse más en los resultados positivos que ésta provoca en la calidad de vida de las personas. Esta mirada invita a enfocar las energías en la materialización de soluciones que mejoren el nivel de desarrollo de la región, más que preocuparse si alguna

iniciativa es financiada con recursos sectoriales o regionales, por no ser ésta una discusión muy productiva o de relevancia para la región.

Diferencias entre iniciativas formuladas por Municipios y las otras instituciones públicas que participan del FNDR.

En general se señala que los Municipios son la institución que más demandan recursos del FNDR, ya que, presentan más proyectos y éstos tienen asociados un mayor volumen de recursos.

A la hora de estudiar las diferencias que existen entre las capacidades para formular proyectos, se establece que los Ministerios son las instituciones que formulan las mejores iniciativas, desde un punto de vista técnico. Lo anterior se puede explicar por el alto nivel de especialización que tienen los proyectos elaborados por los Ministerios, puesto que éstos presentan iniciativas propias a su sector y no de distintos sectores como lo hacen los Municipios.

“El Know how de los Ministerios es mucho mayor que el de los Municipios, ya que estos últimos no son expertos en algún sector, sufren una mayor rotación del personal, además los Alcaldes tienden a cambiar sus líneas estratégicas de desarrollo de manera más recurrente que lo que ocurre en los Ministerios”

Coordinador de inversión regional de
SERPLAC

También es importante recalcar que los Ministerios tienen una claridad respecto a la cartera de proyectos que van a desarrollar y cuentan con una planificación plurianual que guía sus prioridades de inversión, cuentan con equipos más especializados que han trabajado durante años, debido a que la rotación de funcionarios es menor, en comparación con los Municipios.

Además debe recordarse que el FNDR es una fuente complementaria para los presupuestos Ministeriales, mientras que para los Municipios es una fuente muy relevante para lograr desarrollar inversión de impacto y significativa a nivel local.

Sin embargo, desde el nivel regional se manifiesta que las diferencias se aminoran al comparar el desempeño obtenido por Servicios públicos y Municipios, ya que, al parecer estos presentarían las mismas características en cuanto a sus capacidades para formular proyectos.

Problemas que enfrentan los Municipios en la formulación de proyectos.

Los problemas que enfrentan los Municipios en el proceso de formulación de proyectos al FNDR son variados, por lo que a continuación se detallan los más recurrentes.

- Insuficiente número de profesionales dedicados al desarrollo de proyectos, lo que repercute en la capacidad para elaborar proyectos, generando asimetrías entre los Municipios de una región

- Alta rotación del personal Municipal, hecho que afecta directamente en la continuidad de los proyectos
- Poca experiencia respecto a formulación de proyectos y un desconocimiento sobre el funcionamiento del SNI, por parte de los encargados de formular proyectos en la SECPLAC. La gran mayoría de las veces, estos profesionales terminan aprendiendo con la práctica
- En algunos casos la formación académica de origen de los profesionales resulta ser poco adecuada para la elaboración y evaluación de proyectos. Si bien esto se puede revertir con capacitación y con trabajo práctico, finalmente se produce una dilatación de los proyectos y el Municipio debe incurrir en un alto costo inicial por capacitar a dichos profesionales
- Las conformación de los equipos de profesionales que formulan proyectos, en su gran mayoría no presentan el carácter multidisciplinario requerido para tal labor
- Si bien las capacitaciones desarrolladas por MIDEPLAN son altamente valoradas desde el nivel local, se considera que deben desarrollarse con mayor frecuencia durante el año
- El Municipio enfrenta fuertes restricciones para realizar una buena gestión del personal Municipal, debido a que existen normativas que regulan la planta y los grados de ésta. Además se fijan límites a los gastos totales en personal
- La estructura de presupuesto municipal no permite llevar a cabo de manera satisfactoria todas las funciones que el Municipio y la SECPLAC deben desarrollar, ya que, no da espacio para materializar inversión con recursos propios, no permite la contratación de servicios o estudios relevantes requeridos en esta materia
- Los sueldos que pueden ofrecer los Municipios son poco atractivos para los profesionales, ya que, no logran ser competitivos con los ofrecidos en el sector privado, lo que impide o dificulta proyectar una carrera profesional atractiva en un Municipio
- No hay suficientes puntos de convergencia entre las políticas y directrices de inversión a nivel nacional, regional y local, lo que repercute en una incongruencia entre las prioridades que cada nivel tiene y los proyectos que se terminan realizando
- Escasa coordinación entre las distintas fuentes de financiamiento de inversión del sector público, lo que genera desprogramaciones y cambios de prioridades por parte de los Municipios, relegando a los proyectos FNDR por fuentes de más rápido acceso como los PMU y FRIL

- Desde el nivel local se sostiene que la excesiva burocracia por parte de las instituciones públicas involucradas en la formulación de proyectos producen retrasos en la obtención del RS y por consiguiente se dilata el desarrollo local
- Uno de los problemas que se enfrentan a nivel local es la falta o inexistencia de un sistema de información con datos relevantes de la comuna. De hecho, cuando hay rotación de personal muchas veces debe comenzar a construirse la misma información que ha sido utilizada con anterioridad. Esta falta de sistematización en la recolección, almacenamiento y actualización de la información comunal redundante en gastos periódicos sobre los mismos ítems, lo que claramente es una fuente de ineficiencia para los Municipios, considerando su estructura financiera

Malas prácticas de los Municipios en la formulación de proyectos.

En esta materia los Municipios se muestran bastante autocríticos y señalan un conjunto de prácticas que terminan restándole valor al trabajo que llevan a cabo durante la formulación de proyectos. Un detalle sobre este punto se presenta a continuación:

- Se ingresan muchos proyectos al SNI para tratar de maximizar la probabilidad que alguno de ellos obtenga el RATE RS. Estos proyectos por lo general presentan un nivel de desarrollo muy bajo, que contempla un poco más que lo exigido en la ficha EBI, por lo que recién comienzan a ser desarrollados una vez que están en el SNI y no antes de ingresarlos
- Muchas veces se presentan soluciones y no proyectos, es decir, con el afán de lograr financiar la construcción de un determinado edificio u otro tipo de obra, los Municipios tratan de hacer calzar los diagnósticos y las soluciones para favorecer la selección de la alternativa que ellos quieren desarrollar. Este fenómeno es bastante recurrente cuando algún Alcalde u otra autoridad a nivel regional se comprometen con la comunidad en la materialización de un determinado proyecto, sin haber realizado ninguna consideración técnica económica con anterioridad
- En algunos casos se declara que el Alcalde asume un protagonismo que no le corresponde, lo que redundante en una presión extra e innecesaria al organismo técnico comunal. Este hecho más que agregar valor termina generando mayores escollos en el largo y complejo camino de la formulación de proyectos
- Respecto al Alcalde, otra mala práctica relevada por parte del nivel local y regional, es el continuo cambio de rumbo o de orientaciones estratégicas del Municipio. El cambiar las prioridades a nivel local no es una mala práctica, sino que la crítica que se realiza es que si estos cambios son recurrentes, no es posible tener una cartera de proyectos ordenada que permita dar cuenta de los lineamientos a mediano y largo plazo para la comuna

- Al contratar consultorías externas se identifica como una mala práctica el no liderar desde el Municipio estas asesorías, ya que, sin una presencia activa por parte de los representantes del Municipio, la empresa consultora puede terminar formulando proyectos según su propio criterio, el que no necesariamente coincide con las realidades y necesidades locales
- La SECPLAC, al estar encargada de desarrollar variadas funciones además de resolver los problemas diarios que surgen en el Municipio, muchas veces debe relegar a un segundo o tercer orden de prioridad a la formulación de proyectos
- Debido a la gran cantidad de tareas que se desarrollan en la SECPLAC, muchas veces al tener que priorizar el tiempo se comienza reduciendo o posponiendo el trabajo que se lleva a cabo con la comunidad. Quizás en la inmediatez del corto plazo podría parecer una medida lógica, pero al mediano y largo plazo este tipo de decisiones termina provocando más costos que beneficios para el Municipio

Buenas prácticas de los Municipios en la formulación de proyectos.

De las entrevistas no sólo se desprenden problemas o malas prácticas asociadas a la formulación de proyectos a nivel local, sino que también es posible detallar un amplio número de buenas prácticas identificadas por los entrevistados.

Si bien estas prácticas no necesariamente son aplicadas de manera sistemática por todos los Municipios, es importante relevarlas porque emergen y se reconocen por quienes formulan y analizan técnica y económicamente los proyectos.

- Se recalca la relevancia del Alcalde como conductor y líder del proceso de inversión, tanto al interior del Municipio como hacia el exterior, principalmente a nivel regional
- Mantener buenas relaciones entre los profesionales que formulan proyectos. Aunque pueda parecer algo obvio, se destaca bastante desde el nivel comunal la relevancia de trabajar en equipo, de manera afiatada y con compromiso, así como también establecer un adecuado clima laboral
- Trabajar coordinadamente con los departamentos que conforman el Municipio evitando la insularidad organizacional, lo que fortalece la formulación de proyectos
- Incentivar y generar las condiciones necesarias para que los profesionales que formulan proyectos se logren capacitar en los cursos de MIDEPLAN. Esto genera capacidades en los Municipios que pueden ser compartidas entre los distintos profesionales que conforman la SECPLAC, ya que, el que se capacita puede capacitar a sus compañeros

- Considerar los recursos utilizados en personal como una inversión y no como un gasto. De esta forma, si es que se deben hacer ajustes presupuestales que no se comience por este ítem
- No subestimar o subutilizar las capacidades de los miembros del equipo de trabajo. Potenciar las habilidades y presentar desafíos nuevos, es decir, ir más allá del trabajo rutinario. En este sentido se recomienda desde el nivel local que todos los profesionales de la SECPLAC conozcan, entiendan y puedan llevar a cabo un proyecto de comienzo a fin, desde el levantamiento de las problemáticas hasta la puesta en marcha de las inversiones. De esta manera se evitan las especializaciones que pueden provocar grandes problemas de dependencia de algún miembro del equipo
- Tener una actitud proactiva y no reactiva. Buscar información en los sitios web de las instituciones relacionadas con la formulación de proyectos para conocer las últimas novedades en esta materia y no esperar a que lleguen las circulares u oficios. Además esto sirve para conocer las variaciones o actualizaciones de las directrices estratégicas que puedan emanar desde el nivel regional o nacional, para que de esta forma se puedan actualizar y ajustar las prioridades locales
- La forma recomendada para formular buenos proyectos es comenzar realizando análisis detallados y diagnósticos profundos, que establezcan las verdaderas necesidades comunales, a partir de las cuales se diseñen las soluciones más adecuadas
- Formular proyectos siguiendo las metodologías elaboradas por MIDEPLAN. En caso de no poder asistir a capacitaciones, estas metodologías permiten formular buenos proyectos tan sólo siguiendo las indicaciones expuestas en los documentos
- Mantener una cartera de proyectos ordenada y consensuada entre los actores relevantes de la comuna. De esta manera es posible aumentar las probabilidades de conseguir la recomendación técnica (RATE RS) y el correspondiente financiamiento del proyecto
- En particular, desde el nivel regional, se incentiva a los directores de la SECPLAC que antes de sentarse a escribir alguna línea del proyecto o antes de financiar cualquier estudio de preinversión, primero se sostenga una conversación con el respectivo sectorialista que analizará el proyecto, con el fin de solucionar las principales trabas que se pueden enfrentar y que podrían ser causa de una recomendación técnica no favorable (RATE OT o FI). Una vez solucionadas estas consideraciones iniciales, se vuelve más fluido el proceso de formulación de proyectos
- Utilizar un porcentaje importante de los recursos disponibles para inversión propia en preinversión del FNDR. De esta manera se puede postular directamente a Ejecución, multiplicando los recursos e incluso apalancando nuevas fuentes de financiamiento

- Actuar con responsabilidad respecto a las finanzas del Municipio. No gastar más de lo que se puede, es decir, mantener un orden de las finanzas públicas locales
- Utilizar los instrumentos de planificación que dispone el Municipio, no sólo los propios sino que también los que emanan desde el nivel regional y nacional. Si bien, es importante tener una claridad de la planificación a corto, mediano y largo plazo, lo más relevante es respetarla y guiar las acciones que se emprendan en el sentido de dichas definiciones críticas
- Fomentar el trabajo coordinado con otros Municipios, con el sector privado y con el mundo académico representando por instituciones de educación superior, así como también generar y mantener una buena red de contactos y de apoyo
- Aprender de los errores cometidos en la formulación de proyectos anteriores, transmitiendo los conocimientos al interior de la organización, o sea, cultivar la gestión del conocimiento
- Integrar el concepto de gestión de clientes aplicado de manera exitosa en el sector privado. De esta manera y en conjunto con la participación ciudadana, el Municipio podrá agregar mayor valor público en cada una de las acciones que emprenda
- Promover e integrar activamente la participación de la ciudadanía en las etapas del proceso de formulación de proyectos, idealmente en todo el ciclo de vida de las iniciativas. Una forma mínima de hacer partícipe a las personas es mediante la información continua, para esto existen variados medios de comunicación: radio, televisión, internet, medios escritos, etc.
- Realizar inversión con financiamiento compartido con los beneficiarios directos. Esto provoca una mayor participación y control de la ciudadanía, así como también un sentido más directo de pertenencia de las inversiones, y por supuesto permite ampliar los recursos que se invierten en la comuna
- Tratar de no formular más proyectos de los que se pueden desarrollar y de los que se puedan gestionar. Es preferible destinar los recursos de manera eficiente, es decir, no diluirlos en muchos proyectos, sino que concentrarlos en aquellos que sí pueden llevarse a cabo
- Evitar restringirse a priori en cuanto a los espacios de innovación que tiene el FNDR. Si un proyecto es bueno técnicamente y agrega valor público, entonces la fuente de financiamiento pasa a un segundo plano. Además, si un proyecto de una determinada tipología nunca se ha sido financiado, esto no implica que no pueda ser financiado. Se recomienda pensar en las soluciones más allá de las restricciones

11.2 Resultados obtenidos a partir de encuesta aplicada

Al aplicar la encuesta a los entrevistados, se pueden obtener las percepciones que éstos tienen respecto al grado con el que inciden o afectan a la formulación de proyectos un conjunto de elementos que se presentan.

Los resultados agregados que se obtienen se muestran en la tabla a continuación. En esta tabla es posible encontrar el número de respuestas que tiene cada consulta (Recuento General) y el porcentaje de entrevistados que se inclinan por cada una de las 5 opciones consideradas en la escala de evaluación:

- R=1 elemento no afecta la formulación de proyectos
- R=2 elemento afecta muy poco la formulación de proyectos
- R=3 elemento afecta de manera moderada la formulación de proyectos
- R=4 elemento afecta bastante la formulación de proyectos
- R=5 elemento afecta significativamente la formulación de proyectos

Tabla N° 32. Resultados obtenidos de la encuesta aplicada a los entrevistados

N°	Elementos potenciales que pueden afectar la formulación de proyectos a nivel Municipal	Recuento General	R=1 (%)	R=2 (%)	R=3 (%)	R=4 (%)	R=5 (%)
1	Número total de profesionales dedicados a formular proyectos	16	0,0%	0,0%	6,3%	43,8%	50,0%
2	Porcentaje de tiempo dedicado exclusivamente a formular proyectos	16	12,5%	6,3%	25,0%	18,8%	37,5%
3	Formación académica de origen de los profesionales que elaboran proyectos	16	0,0%	6,3%	43,8%	25,0%	25,0%
4	Capacitación de los profesionales que elaboran proyectos en esta materia (Cursos y Diplomado de MIDEPLAN)	14	0,0%	0,0%	21,4%	42,9%	35,7%
5	Experticia en formular proyectos de los profesionales encargados de esta tarea	16	0,0%	18,8%	6,3%	31,3%	43,8%
6	Compromiso de los profesionales que formulan proyectos	16	0,0%	0,0%	6,3%	37,5%	56,3%
7	Rotación de funcionarios que formulan proyectos	16	0,0%	6,3%	31,3%	25,0%	37,5%
8	Poca o nula oferta académica existente en la región para formar profesionales en formulación de proyectos	16	0,0%	12,5%	43,8%	37,5%	6,3%
9	Clima laboral, cultura organizacional y valores de la organización	16	0,0%	18,8%	43,8%	18,8%	18,8%
10	Insularidad organizacional, es decir, cada departamento del Municipio trabaja como si fuera una isla y no se coordina con los otros departamentos	16	6,3%	0,0%	12,5%	56,3%	25,0%
11	Liderazgo interno del Alcalde (hacia al interior de la organización del Municipio)	16	0,0%	0,0%	0,0%	43,8%	56,3%
12	Liderazgo externo del Alcalde (hacia el exterior del Municipio, es decir, hacia el GORE, SERPLAC, SUBDERE, etc.)	16	0,0%	0,0%	12,5%	43,8%	43,8%
13	Habilidades gerenciales y directivas del Alcalde. Conducción y manejo del Alcalde (Distinta de Liderazgo)	16	0,0%	0,0%	31,3%	31,3%	37,5%
14	Focalización en la gestión del Alcalde. Lograr diferenciar entre niveles operacionales, tácticos y estratégicos	16	6,3%	0,0%	12,5%	62,5%	18,8%
15	Tener un PLADECO desarrollado y actualizado	13	0,0%	7,7%	7,7%	38,5%	46,2%
16	Participación ciudadana en el proceso de inversión	13	0,0%	7,7%	30,8%	23,1%	38,5%

N°	Elementos potenciales que pueden afectar la formulación de proyectos a nivel Municipal	Recuento General	R=1 (%)	R=2 (%)	R=3 (%)	R=4 (%)	R=5 (%)
17	Coherencia entre políticas Nacionales, Regionales y Municipales en materias del rol y áreas de inversión	16	12,5%	18,8%	6,3%	31,3%	31,3%
18	Actualización, mejoramiento y ajuste de las Metodologías de inversión por parte de MIDEPLAN	16	0,0%	18,8%	18,8%	31,3%	31,3%
19	Excesivos procesos administrativos de las instituciones involucradas en el proceso de formulación de proyectos	16	0,0%	12,5%	6,3%	37,5%	43,8%
20	Mantener una cartera de proyectos ordenada	13	0,0%	7,7%	23,1%	30,8%	38,5%
21	Estructura del presupuesto Municipal, en cuanto a ingresos, gastos y nivel de dependencia del Fondo Común Municipal	15	20,0%	33,3%	20,0%	6,7%	20,0%
22	Dificultades de acceso a TIC para el Municipio	16	6,3%	18,8%	18,8%	37,5%	18,8%
23	Asimetrías de información entre distintos Municipios (Información llega más rápido a unos Municipios que a otros. Algunos Municipios tienen una información que otros no tienen acceso)	15	20,0%	26,7%	33,3%	20,0%	0,0%
24	Nivel de pobreza comunal	14	14,3%	14,3%	21,4%	35,7%	14,3%
25	Nivel de ruralidad comunal	14	14,3%	14,3%	28,6%	28,6%	14,3%
26	Densidad poblacional de la comuna	14	28,6%	14,3%	35,7%	14,3%	7,1%
27	Dificultades de acceso físico. Problemas de aislamiento o de conectividad	16	25,0%	18,8%	31,3%	18,8%	6,3%

Fuente: Elaboración propia

Con objeto de ordenar los resultados anteriores, y considerando que la variable utilizada para medir la calificación de los entrevistados es de tipo ordinal, resulta relevante definir criterios que logren capturar las diferencias existentes entre las consultas realizadas. Los criterios que se utilizan para dicha tarea son los siguientes:

- Criterio I: Elemento afecta **mínimamente** la formulación de proyectos

$$\begin{aligned} \text{Efecto mínimo ssi } (\% \text{ Calificación} = 1) + (\% \text{ Calificación} = 2) &\geq 50\% \\ (\% R1 + \% R2) &\geq 50\% \end{aligned}$$

- Criterio II: Elemento afecta **moderadamente** la formulación de proyectos

$$\begin{aligned} \text{Efecto moderado ssi } (\% \text{ Calificación} = 3) &\geq 40\% \\ (\% R3) &\geq 40\% \end{aligned}$$

- Criterio III: Elemento afecta **considerablemente** la formulación de proyectos

$$\begin{aligned} \text{Efecto considerable ssi } (\% \text{ Calificación} = 4) + (\% \text{ Calificación} = 5) &\geq 50\% \\ (\% R4 + \% R5) &\geq 50\% \end{aligned}$$

Una vez definidos los criterios, se aplican a los resultados de la encuesta, obteniéndose el siguiente orden relativo entre consultas:

Tabla N° 33. Resultados de encuesta aplicada según grado con que afectan la formulación de proyectos

N°	Elementos potenciales que pueden afectar la formulación de proyectos a nivel Municipal	I- Efecto Mínimo (%R=1 + %R=2)	II- Efecto Moderado (%R=3)	III- Efecto Considerable (%R=4 + %R=5)
1	Liderazgo interno del Alcalde (hacia al interior de la organización del Municipio)	0,0%	0,0%	100,0%
2	Compromiso de los profesionales que formulan proyectos	0,0%	6,3%	93,8%
3	Número total de profesionales dedicados a formular proyectos	0,0%	6,3%	93,8%
4	Liderazgo externo del Alcalde (hacia el exterior del Municipio, es decir, hacia el GORE, SERPLAC, SUBDERE, etc.)	0,0%	12,5%	87,5%
5	Tener un PLADECO desarrollado y actualizado	7,7%	7,7%	84,6%
6	Insularidad organizacional, es decir, cada departamento del Municipio trabaja como si fuera una isla y no se coordina con los otros departamentos	6,3%	12,5%	81,3%
7	Focalización en la gestión del Alcalde. Lograr diferenciar entre niveles operacionales, tácticos y estratégicos	6,3%	12,5%	81,3%
8	Excesivos procesos administrativos de las instituciones involucradas en el proceso de formulación de proyectos	12,5%	6,3%	81,3%
9	Capacitación de los profesionales que elaboran proyectos en esta materia (Cursos y Diplomado de MIDEPLAN)	0,0%	21,4%	78,6%
10	Experticia en formular proyectos de los profesionales encargados de esta tarea	18,8%	6,3%	75,0%
11	Mantener una cartera de proyectos ordenada	7,7%	23,1%	69,2%
12	Habilidades gerenciales y directivas del Alcalde. Conducción y manejo del Alcalde (Distinta de Liderazgo)	0,0%	31,3%	68,8%
13	Rotación de funcionarios que formulan proyectos	6,3%	31,3%	62,5%
14	Actualización, mejoramiento y ajuste de las Metodologías de inversión por parte de MIDEPLAN	18,8%	18,8%	62,5%
15	Coherencia entre políticas Nacionales, Regionales y Municipales en materias del rol y áreas de inversión	31,3%	6,3%	62,5%
16	Participación ciudadana en el proceso de inversión	7,7%	30,8%	61,5%
17	Porcentaje de tiempo dedicado exclusivamente a formular proyectos	18,8%	25,0%	56,3%
18	Dificultades de acceso a TIC para el Municipio	25,0%	18,8%	56,3%
19	Formación académica de origen de los profesionales que elaboran proyectos	6,3%	43,8%	50,0%
20	Nivel de pobreza comunal	28,6%	21,4%	50,0% -
21	Poca o nula oferta académica existente en la región para formar profesionales en formulación de proyectos	12,5%	43,8%	43,8%
22	Nivel de ruralidad comunal	28,6%	28,6%	42,9%
23	Clima laboral, cultura organizacional y valores de la organización	18,8%	43,8%	37,5%
24	Estructura del presupuesto Municipal, en cuanto a ingresos, gastos y nivel de dependencia del Fondo Común Municipal	53,3%	20,0%	26,7%

N°	Elementos potenciales que pueden afectar la formulación de proyectos a nivel Municipal	I- Efecto Mínimo (%R=1 + %R=2)	II- Efecto Moderado (%R=3)	III- Efecto Considerable (%R=4 + %R=5)
25	Dificultades de acceso físico. Problemas de aislamiento o de conectividad	43,8%	31,3%	25,0%
26	Densidad poblacional de la comuna	42,9%	35,7%	21,4%
27	Asimetrías de información entre distintos Municipios (Información llega más rápido a unos Municipios que a otros. Algunos Municipios tienen una información que otros no tienen acceso)	46,7%	33,3%	20,0%

Fuente: Elaboración propia

La tabla anterior muestra el orden relativo de importancia de los elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal. El orden de relevancia de los elementos se configura de manera descendente para el criterio 3 (Efecto Considerable) y en caso de igualdad se reordena ascendentemente por el criterio 1 (Efecto Mínimo). Respecto al color de las celdas, éste es utilizado para identificar cuál de los 3 criterios existentes cumple cada consulta.

XII. Análisis y discusión de resultados

Considerando los antecedentes desarrollados en este trabajo y los resultados obtenidos en la fase del trabajo de campo, se procede en este capítulo a realizar un análisis y discusión general sobre las evidencias disponibles.

Si bien dichas evidencias no son constitutivas de una regla general respecto al comportamiento de los Municipios en el proceso de formulación de proyectos, sí es posible relevar elementos que son transversales a cada Municipio, así como también elementos específicos, que no pueden dejar de señalarse a pesar de su singularidad.

Cabe señalar que a pesar de haber diseñado una muestra de Municipios lo suficientemente representativa y diferenciada, los resultados obtenidos no dan cuenta de dicha variabilidad y por ende las respuestas a las consultas realizadas muestran bajas dispersiones. Esto podría deberse a que efectivamente existe una configuración de elementos que terminan afectado de manera transversal a los Municipios en cuanto a su capacidad para formular y gestionar proyectos, independientemente tanto del desempeño obtenido en dicha formulación como de las variables sociodemográficas que caracterizan a las comunas.

Para seguir el formato de presentación de los resultados del capítulo anterior, en éste se analizan y discuten por separado los resultados obtenidos de las preguntas abiertas y de la encuesta aplicada, para finalizar con un modelo ilustrativo que da cuenta de los elementos que afectan la formulación de proyectos.

12.1 Análisis y discusión a partir de resultados de consultas abiertas

Inversión pública con una mirada local: Dependencia del FNDR y estrategias implementadas.

El FNDR es identificado a nivel regional y local, como la principal fuente de financiamiento con la que cuentan los Municipios para desarrollar la macro inversión al interior de las comunas.

Si bien el FNDR es una alternativa más dentro del conjunto de posibilidades que dispone un Municipio, este fondo destaca por sobre los otros porque permite llevar a cabo inversiones muy costosas, de alto impacto y con efectos significativos en la calidad de vida de los habitantes.

Esto genera un alto grado de dependencia del nivel local hacia el FNDR, lo que se ve ratificado en los gráficos N° 11 y 12, en los que se señala que los Municipios son la principal institución que formula proyectos al FNDR, no sólo en cuanto al número de proyectos elaborados, sino que además en cuanto al volumen de recursos solicitado por los Municipios. De hecho, entre el año 2001 y 2008, los Municipios presentaron en promedio un 63,1% de todas las iniciativas, por un monto promedio que equivale a un 63,8% de todos los recursos solicitados. Tomando esto en consideración, no resulta extraño que los entrevistados sostengan de manera categórica que el

FNDR es clave para el desarrollo local, llegando incluso a señalar que *“sin el FNDR no se podrían desarrollar las comunas”*.

En este contexto, se vuelve clave tratar de entender cuál o cuáles podrían ser las causas que producen este alto grado de dependencia del nivel Municipal hacia los recursos del FNDR. Una de las posibles razones de fondo a este comportamiento corresponde a la inadecuada estructura presupuestal con la que cuentan los Municipios. Se considera inadecuada ya que en general los Municipios no logran disponer de una cantidad de recursos propios que les permita desarrollar obras de macro inversión en sus comunas, por lo tanto, la única manera que tienen para llevar a cabo inversión de alto impacto local es mediante los recursos del FNDR, lo que finalmente provoca una inevitable dependencia del nivel local respecto de esta fuente de financiamiento.

Si bien la utilización de los recursos municipales disponibles responde a una decisión del nivel local y no se pueden atribuir dichas decisiones a otros actores, es comprensible que en muchos casos los Municipios prioricen sus recursos para asegurar la oferta de los multiservicios que deben brindar a la comunidad, desplazando en prioridad a los temas de inversión, destinando montos residuales para dicho ítem o simplemente recurriendo a todas las fuentes externas de financiamiento que se encuentren disponibles, tanto públicas como privadas.

El hecho que para los Municipios sea complejo, y en algunos casos casi imposible desarrollar inversión de alto impacto con recursos propios, no significa que ésta no se lleve a cabo. De hecho sí se realiza pero éstas son de bajos montos y sus efectos en la ciudadanía no son muy significativos. Muchas veces, desde el nivel local, se prefiere invertir estos pocos recursos propios en financiar las etapas de preinversión del FNDR, ya que, de esta manera se pueden multiplicar los recursos disponibles, en lugar de utilizarlos para construir exclusivamente infraestructura menor. Sin embargo, la gran mayoría de los entrevistados describen una política mixta de utilización de recursos propios, es decir, se invierte tanto en obras menores como en las etapas de preinversión del FNDR, ya que, es necesario equilibrar las obras de gran impacto, que toman un mayor tiempo en desarrollarse, con obras menores de ejecución y beneficios más inmediatos.

La política de utilización de recursos propios de inversión en etapas de preinversión del FNDR explicaría por qué de la tabla N° 12 es posible observar que, en promedio para el periodo 2001-2008, el 84,05% de las iniciativas de inversión presentadas al FNDR por los Municipios se destinan a la etapa de Ejecución, relegando a un 15,95% a las iniciativas orientadas a financiar los estudios de preinversión del FNDR. Esto refleja que los Municipios prefieren elaborar por cuenta propia dichos estudios, incurriendo en la totalidad de los costos, con la expectativa de obtener como beneficio un ahorro sustancial en los tiempos de ejecución de las obras.

Siguiendo la línea de lo anteriormente señalado, resulta interesante observar de la tabla N° 11 que en promedio para el periodo 2001-2008, un 96,74% de las iniciativas presentadas por los Municipios corresponden a la tipología de Proyectos, mientras que los Estudios básicos y Programas concentran para el mismo periodo un promedio de 3,26% del total. Esto ratifica que el foco de los Municipios está puesto casi exclusivamente en la ejecución de proyectos más que

en el desarrollo de estudios o programas que establezcan las bases para formular nuevos proyectos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y de los recursos destinados por los Municipios para financiar con sus propios recursos las etapas de preinversión del FNDR, esto no asegura la obtención de financiamiento si es que no se desarrolla un trabajo coordinado con los analistas de la SERPLAC, ya que, de no trabajar de esta manera, la probabilidad de financiar la etapa de ejecución de los proyectos tiende a disminuir y el tiempo que le toma a una SECPLAC obtener el RATE RS comienza a aumentar.

Efecto Municipalización del FNDR.

Cuando desde el nivel regional se señala de manera crítica que el FNDR se encuentra "Municipalizado", no se está cuestionando el hecho que los Municipios sean la principal institución que concurre al FNDR o que tengan un alto grado de dependencia por dicho fondo, sino que, el objeto de esta crítica es relevar que los Municipios participan de esta fuente de recursos de inversión, en la gran mayoría de las veces, para dar solución a un conjunto de necesidades propias que tiene cada comunidad local, las que no necesariamente responden a una mirada regional de desarrollo, y menos aun contienen una visión que integre al territorio y lo proyecte a largo plazo.

Esta crítica no es nueva y se evidencia en todos los estudios considerados en la tabla N° 6, por lo menos desde el año 1997 en adelante. Como reflejo de este comportamiento, se menciona en dichos estudios que las carteras de proyectos generadas por los Municipios son bastante reactivas, responden a urgencias, a demandas locales, y en algunos casos, están condicionadas a promesas electorales de los Alcaldes y no dan cuenta de una planificación a mediano o largo plazo de la comuna.

Desde el nivel Municipal se responde a esta crítica señalando que no es completamente cierto que las carteras de proyectos desarrolladas respondan a una mirada exclusivamente local, ya que, de ser así lo más probable es que desde el nivel regional no se preseleccionen aquellas iniciativas. Por lo tanto, lo que termina ocurriendo es que los Municipios si bien levantan necesidades específicas de sus comunidades, deben ajustarlas para lograr hacerlas calzar con la Estrategia Regional de Desarrollo y así entrar al ciclo de los proyectos del SNI. Sin embargo, se reconoce desde el nivel local que muy pocas veces se trabaja coordinadamente con otros Municipios o se proponen soluciones que logren integrar intereses más allá de lo local, debido a que en general cada Municipio tiende a operar en base a sus propias necesidades, y que en este sentido el componente político no debe ser entendido como sinónimo de mala gestión o planificación, sino como un complemento a la mirada técnica en cuanto a la orientación de la inversión Municipal.

Quizás la crítica puede parecer un poco desproporcionada para los Municipios, pero ésta cobra relevancia y pertinencia cuando se considera que el principal objetivo del FNDR es el desarrollo armónico y equitativo de las regiones, en materias sociales, culturales y económicas, tomando

en consideración la compensación territorial. Por lo tanto, mediante la generación de carteras con una mirada principalmente local y sin la integración del territorio regional, el FNDR terminaría actuando como un fondo compensatorio para los Municipios, debido que éstos cuentan con un exiguo presupuesto para desarrollar inversión con recursos propios.

Composición del FNDR ¿importa la forma, el fondo o los recursos disponibles para invertir?

La priorización de la mirada local por sobre la perspectiva regional de un fondo cuyo objetivo es el desarrollo agregado de la región, manifiesta la poca coherencia efectiva que tienen las políticas en los distintos niveles de la administración del Estado (Nacional, Regional y Local) en lo que respecta a las decisiones de inversión que se toman. Esto se traduce en insuficientes puntos de contacto o convergencia entre dichos niveles a la hora de planificar la inversión que se desarrolla en el territorio.

Por esto no es extraño que representantes del nivel regional manifiesten que, en algunos casos, instrumentos como ARI y PROPIR no son más que formalismos que se deben cumplir por normativa, pero que en términos prácticos las regiones, mediante la gestión del GORE, aun no cuentan con un peso específico que les permita orientar la totalidad de las inversiones públicas que se desarrollan en la región, no sólo mediante el alineamiento con los niveles locales sino que principalmente con lo que se decide a nivel nacional y que se traspasa mediante recursos de inversión sectorial a las regiones, recordando que las inversiones sectoriales en la región superan ampliamente a lo que se realiza mediante FNDR.

En este sentido, una discusión abierta que aun no se ha logrado zanjar tiene que ver con la estructura presupuestal del FNDR. Tal como se ha mencionado en este trabajo, el FNDR tiene un componente de libre elección y otro que corresponde a provisión. Siendo estrictos, el componente de libre disposición no necesariamente financia cualquier inversión decidida libremente por quienes concurren al FNDR, sino que a lo menos cada iniciativa debe estar alineada con la ERD, ser de prioridad para la región y el sector al que pertenece debe ser uno de los sectores financiables por este fondo. Obviamente, al compararse con las provisiones, las que financian exclusivamente ciertos tipos de proyectos, los recursos de libre disposición son mucho más amplios en cuanto a su utilización, y mediante el sector "Multisectorial" es posible darle cabida a aquellas inversiones que no son financiadas por un sector específico del FNDR. Lo que explicaría por qué en los gráficos N° 8 y N° 14, el componente Multisectorial es el segundo sector al que más se presentan iniciativas de inversión, luego del sector Educación, tanto a nivel agregado del FNDR como a nivel Municipal.

Desde el nivel regional es posible encontrar dos posturas claras frente a esta disyuntiva. La primera señala que la estructura del FNDR refleja un centralismo excesivo al contemplar casi la mitad de los recursos mediante Provisiones, reflejando que desde el nivel central se tiene una percepción equivocada respecto a las regiones, ya que, si desde Santiago se fijan las metas de desarrollo mínimo para todas las regiones, se estaría subentendiendo, o a lo menos así se percibe en las regiones, que éstas no logran identificar cuáles son los mínimos de desarrollo, no están interesados en superarlos o estos aspectos no son de prioridad para las regiones. Por otro lado,

el nivel central se justifica sosteniendo que se debe velar porque todo el territorio nacional cumpla con ciertos estándares mínimos de desarrollo, y en este sentido la existencia de provisiones asegura de cierta manera cumplir estas metas mínimas.

Algunos representantes del nivel regional manifiestan que la composición del FNDR entre libre disposición y provisiones, no es una discusión de relevancia debido a que si un proyecto es bueno, da lo mismo si es financiado por medio de una u otra alternativa, ya que lo importante es que ningún buen proyecto se quede sin financiamiento. Esta mirada le resta importancia a la vía de financiamiento y se concentra más en lograr financiar una iniciativa.

Si bien es entendible esta última mirada no es correcto restarle importancia a la composición del FNDR, ya que, no es un tema de forma sino que es un tema de fondo. Tener una estructura de recursos que, según el gráfico N° 3, desde la década del 90 ha presentado una disminución sostenida del componente destinado a libre disposición, da muestras de una fuerte política orientada a asegurar mayoritariamente la solución de ciertos mínimos de cobertura y calidad, los que no necesariamente podrían estar en la línea de desarrollo de las regiones y comunas, o quizás, podrían estarlo pero en una prioridad distinta a la que se establece desde el nivel nacional.

Forma, fondo y objetivo final son componentes de un mismo sistema, por lo tanto, una existencia equilibrada entre dichos elementos requiere de esfuerzos por profundizar más en detalle la pertinencia de fijar a nivel nacional políticas que deberían ser fijadas en conjunto con los niveles subnacionales. Las provisiones por sí misma no son un instrumento inadecuado para lograr el desarrollo del país, lo que estaría equivocado es el excesivo centralismo en su definición.

En este sentido, al igual que lo señalado por ACUÑA (2009), se considera relevante aumentar la participación de recursos de libre disposición del FNDR, pero también se reconoce la relevancia de las provisiones, puesto que éstas le permitirían al país (si es que su diseño fuese descentralizado) ir cumpliendo con ciertas metas mínimas de desarrollo en todo el territorio nacional. Por lo tanto, lo que se requiere es aumentar la participación relativa del FNDR respecto a las provisiones, mientras estas últimas se ajustan de mejor manera a las realidades, requerimientos y líneas estratégicas de desarrollo de los niveles subnacionales, actualizándose cada cierto tiempo debido a que se entiende que los desafíos del país también irán cambiando de manera dinámica en el tiempo, y este instrumento de inversión debe tener la capacidad de dar cuenta de estos nuevos desafíos globales e internos, de manera oportuna y pertinente.

Trabajo coordinado entre Municipios.

La situación actual del trabajo coordinado entre distintos Municipios, en lo que respecta a la formulación de proyectos al FNDR, permite reconocer ejemplos puntuales desarrollados con éxito. Sin embargo, el nivel alcanzado aun es inferior al que se desearía en el contexto de una planificación eficiente de las regiones, puesto que todavía no se ha logrado generar una

articulación sistemática y de mediano plazo entre Municipios en cuanto a temas como desarrollo e inversión.

La principal razón, declarada por los entrevistados, para llevar a cabo este tipo de trabajo es resolver ciertos problemas que son comunes para distintos Municipios y cuyas soluciones apuntan, en materia de inversión, a la formulación conjunta de proyectos.

El trabajo activo entre Municipios provoca beneficios agregados para todo el sistema de inversión. En este sentido, se reduce la cantidad de proyectos presentados, se experimenta una disminución en la utilización de recursos humanos, financieros y del tiempo total involucrado, desciende la carga administrativa total, descongestionando y agilizando el proceso de inversión. La obtención de financiamiento en este esquema de trabajo articulado a nivel local permitiría producir economías de escala y considerables ahorros de recursos, por ende deberían tener una mayor priorización en cuanto a la designación de recursos presupuestarios para llevarlos a cabo, como una forma de incentivar este tipo de sinergias a nivel subnacional, tal como lo señala ACUÑA (2009).

Para que este tipo de trabajo se pueda mantener a largo plazo de manera sistemática y no se traduzca sólo en prácticas aisladas entre ciertos Municipios es necesario que el rol del GORE sea más protagónico, impulsando, promoviendo y apoyado la asociatividad local en temas de inversión. Pero también se requiere de esfuerzos importantes a nivel Municipal con objeto de reducir al máximo todos aquellos elementos que configuran cierta resistencia por este tipo de trabajo, entre los que se encuentran las desconfianzas, diferencias políticas, luchas de poder, prioridades programáticas asimétricas, entre otros.

Una vez que desde el nivel local se superen los elementos de resistencia y desde el nivel regional se promueva la actividad coordinada entre Municipios, se podrá avanzar a un estado más eficiente y equilibrado de desarrollo regional.

Primero inversión pública articulada, luego promoción de inversión pública-privada.

En términos generales, la relación entre Municipios y sector privado en temas de inversión se encuentra bastante menos desarrollada que el trabajo coordinado entre Municipios, señalado recientemente en el punto anterior.

La causa de este escaso nivel de trabajo conjunto no necesariamente responde a una inexistencia de puntos de convergencia entre ambos actores, ya que, en materias como fomento productivo, turismo, desarrollo industrial, explotación de recursos naturales, entre otros, sí los hay. Una razón que explicaría este hecho, y que se declara desde el nivel local, señala que antes de lograr articular y apalancar recursos públicos mediante el incentivo y atracción de inversiones privadas, primero se torna necesario articular la totalidad de la inversión pública que se desarrolla a nivel regional, requiriendo para esto una participación más preponderante del GORE en esta materia.

Esta demanda a nivel local cobra sentido cuando el mundo público y privado presentan diferentes perspectivas respecto a cuál es el rol de la inversión. Desde el nivel local se sostiene que la mirada pública en esta materia prioriza el financiamiento de inversiones destinadas a resolver problemas establecidos en la comunidad y territorio, mientras que el sector privado tiende a financiar inversiones en potenciales sectores de desarrollo, lo que genera este disenso de perspectivas.

Es por esto, que desde los Municipios se reclama que las metodologías existentes para formular proyectos de inversión pública son reflejo de esta priorización y por ende tienden a replicarla, haciendo prevalecer iniciativas destinadas a solucionar problemas ya establecidos y no necesariamente incentivando nuevos focos de desarrollo. Este choque de visiones produce que la articulación de recursos para el sector privado con el mundo público no sea un tema de primera prioridad.

De esta manera es posible sostener que el rol de la inversión pública no sólo debería apuntar a dar respuesta de manera eficiente y significativa a las demandas y problemáticas de los ciudadanos, problemas que muy probablemente están establecidos desde hace algún tiempo en el territorio, sino que también, la inversión pública debería ser un facilitador de la inversión privada, a lo menos asegurando ciertos niveles mínimos de desarrollo a nivel subnacional (urbanización, pavimentación, accesos expeditos y disponibilidad de servicios). De lo contrario, será muy difícil atraer a inversiones privadas, apalancar nuevos recursos y generar trabajos sinérgicos entre el sector público y privado. Quizás esta sea una buena razón para justificar la existencia de las Provisiones, lo que no implica estar de acuerdo con el peso relativo que tienen las Provisiones respecto al FNDR de libre disposición.

Relación Municipio- Universidad ¿cómo unir demanda con oferta?

En esta materia la situación es bastante similar a la descrita para la coordinación entre Municipios e inversión pública-privada. Si bien se han desarrollado y se siguen realizando iniciativas conjuntas entre Municipios y Universidades, estas responden a ciertos intereses académicos particulares, pero no se ha logrado establecer una relación formal de largo plazo en un marco amplio de iniciativas conjuntas y proyectos materializados de manera colaborativa.

Lo anterior constituye una pérdida de oportunidades importantes, debido a que el nivel local presenta demandas que son atendibles especialmente desde el mundo académico, mientras que las Universidades tienen una amplia oferta académica que podría tener un componente aplicado en los Municipios.

El desafío es lograr unir oferta con demanda y generar trabajos e investigaciones de alto impacto en materias de desarrollo regional y local. No obstante esta tarea no es fácil debido a que, a la luz de la información recopilada, las Universidades no muestran un gran interés sobre estos temas, puesto que no son de primera relevancia y se prefiere potenciar líneas de investigación en otros ámbitos del conocimiento.

Esta poca preocupación por parte de las Universidades respecto a lo que ocurre a nivel local podría también obedecer al hecho que por parte del mundo académico es difícil encontrar contrapartes que aseguren estabilidad en el tiempo y que cuenten con financiamiento para llevar a cabo iniciativas de investigación de largo aliento, las que podrían requerir de un intensivo trabajo coordinado.

Para tratar de revertir este escenario, el rol del GORE se vuelve nuevamente clave, ya que, mediante su conocimiento macro y agregado de la región, se podrían asegurar aquellos elementos que generan incertidumbre a nivel Universitario, y al aumentar la escala de acción (considerando un conjunto de comunas y no casos específicos) se podría recurrir a fuentes de financiamiento que permitan asegurar acuerdos marco de trabajo, a lo menos a mediano plazo.

Participación ciudadana ¿inversión o gasto de tiempo?

La participación ciudadana es reconocida de manera casi unánime como un componente muy importante dentro del proceso de inversión. Este hecho no da cuenta de lo señalado en estudios anteriores (tabla N° 6) y es divergente respecto a lo relevado en dichos estudios.

Principalmente, a partir de lo señalado por los entrevistados, no sólo se valora que la ciudadanía participe activamente en la etapa de formulación de los proyectos, sino que se espera que ésta se prolongue a todo el proceso de inversión y ciclo de vida de una iniciativa, comenzado por el levantamiento de problemáticas y necesidades, continuando con la elaboración del diseño del proyecto, luego con la etapa de ejecución y por supuesto es vital en la etapa de operación.

Si bien en periodos anteriores la participación activa de la ciudadanía era entendida como una etapa más, que significaba una mayor carga administrativa a los proyectos y que por lo tanto retrasaba su ejecución, hoy esa mirada al parecer ha cambiado y ya no se asocia el concepto de participación a un atributo negativo, sino que mientras más participan y mayor el grado de involucramiento de las personas, entonces crece la probabilidad de diseñar, ejecutar y operar inversiones que den cuenta de las necesidades de manera más acertada, en comparación con soluciones que se diseñan sin contemplar la mirada de los beneficiarios directos.

Por supuesto, que como en todo orden de cosas, lo relevante es mantener un equilibrio y ajustar el nivel de participación según el tipo de iniciativa que se está desarrollando. La construcción de un establecimiento de salud obviamente requerirá mayor involucramiento de la ciudadanía que la reparación de la techumbre de un establecimiento educacional. Puede hacerse participe a la ciudadanía desde un proceso informativo, pasando a una instancia consultiva, mediante la decisión, participación activa o por vía del control social, todas estas formas son válidas, pero deben desarrollarse según el tipo de iniciativa.

Una crítica importante a relevar es que la participación no puede ser realizada en un esquema estático e inflexible, debido a que no en todas las iniciativas es posible conseguir el mismo nivel de participación, por lo tanto, es necesario contar con un esquema flexible, que se ajuste a cada caso y que sea consistente con el proceso de inversión, no sólo durante la formulación de

proyectos. Cuando la participación es llevada a cabo sólo para cumplir una normativa y así evitar el retraso de un proyecto, significa que existen inconsistencias que deben corregirse, tanto a nivel regional y local como por parte de las mismas personas.

Con una participación ciudadana activa, pertinente, oportuna, a través de todo el ciclo de vida de un proyecto, se generan beneficios directos, entre los que destacan:

- Educación de la ciudadanía respecto al proceso completo de un proyecto, considerando sus etapas, plazos y requisitos de aprobación
- Se ajustan las expectativas respecto al tiempo total involucrado en un proyecto
- Se consigue diseñar mejores soluciones, más acordes a las consideraciones locales
- Se incrementa el sentido de pertenencia de las personas respecto a las inversiones realizadas y que afectan a su comunidad
- Se vela y controla que los recursos públicos sean utilizados en materias que son de importancia para la ciudadanía y no que respondan a decisiones arbitrarias (sin considerar participación) generadas desde el nivel Municipal

Sin duda que si mediante la participación ciudadana es posible obtener los beneficios señalados, entonces debe continuarse en la senda de promoverla e integrarla de manera equilibrada a otro tipo de decisiones que se toman a nivel subnacional, no sólo en materias de inversión.

¿Formulan mejores proyectos las otras instituciones en comparación con los Municipios?

En la totalidad de los estudios consultados en esta investigación (tabla N° 6) se sostiene que los Municipios formulan y elaboran proyectos de menor calidad que los restantes participantes del FNDR. Sin embargo, a partir del subcapítulo 7.3 es posible observar cómo el desempeño Municipal refleja otro escenario, ya que, se manifiestan tendencias crecientes, en algunos con niveles inferiores y en otros casos con un nivel superior al de las otras instituciones.

Lo anterior provoca una brecha entre lo señalado en estudios previos, de los cuales ninguno tenía como foco de análisis el nivel Municipal, y lo relevado en esta investigación a partir de los datos disponibles en el BIP. No es objeto de este trabajo dictar una sentencia al respecto, pero sí es necesario equilibrar los juicios que se realizan respecto al desempeño del Municipio como unidad formuladora de proyectos, debido a que a la luz de los resultados es posible conjeturar que el Municipio cumple un rol protagónico en el FNDR, el que si bien no logra niveles superiores de desempeño al de las otras instituciones en todos los ámbitos estudiados, sí muestra una tendencia creciente y su diferencia con éstos tiende a decrecer en el periodo 2001-2008.

Del trabajo de campo es posible recopilar ciertos elementos que podrían dar luces de la percepción poco acertada que se tiene de los Municipios en materias del FNDR. De hecho, los entrevistados sostienen que las grandes diferencias no se dan entre Municipios y las otras instituciones, sino que, los Ministerios y ciertos servicios presentan mejores proyectos que los restantes participantes del FNDR debido a que cuentan con una experiencia y conocimiento

mucho más profundo, sumado al alto nivel de especialización, lo que conlleva a presentar proyectos dentro de una línea de desarrollo, en materias específicas, y no como los Municipios quienes deben formular proyectos en los más diversos ámbitos del desarrollo local (Salud, Educación, Electrificación Rural, Agua Potable Rural, etc.), debido a su naturaleza de ente multiservicios.

Rol de los analistas de inversión de SERPLAC.

Resulta bastante interesante destacar que, en general desde el nivel local, se manifiesta un amplio acuerdo a la gestión de los analistas de inversiones de SERPLAC en cuanto a las observaciones que realizan a los proyectos presentados por los Municipios al FNDR.

Lo anterior no quiere decir que desde el nivel Municipal no se abogue por flexibilizar más el sistema de revisión de antecedentes económicos y técnicos, sino que efectivamente se requiere de flexibilización pero ésta debe estar enfocada en materias en las cuales existan espacios posibles de mejoría.

En este sentido, las consideraciones y estándares constructivos no pueden tener una doble lectura o interpretación, puesto que dichos estándares responden a normas de diseño superiores, que son transversales a cualquier tipo de infraestructura, no sólo a nivel nacional. Mientras que aspectos de forma, sí pueden ser flexibilizados con objeto de agilizar el proceso de inversión, sin producir ningún riesgo a la calidad de la solución propuesta.

Ahora bien, se manifiesta que las metodologías están sesgadas hacia el cumplimiento de ciertos indicadores los que al ser tan rígidos pueden marcar la diferencia a la hora de obtener o no el RATE RS, a pesar de que exista un problema o una oportunidad que sí pudiese ameritar la aprobación del proyecto presentado, por lo tanto, también se aboga para tratar de revisar con un criterio más amplio o estratégico aquellos casos en los que los números no alcanzan un cierto nivel, tal como se señala en ACUÑA (2009).

Otro tema que se levanta desde el ámbito local es la profundización de la transparencia en el proceso de revisión, ya que, en algunos casos los analistas realizan observaciones personales a los proyectos con objeto de resguardarse al máximo a la hora de tomar alguna decisión, lo cual en sí mismo no constituye un problema. El problema se genera cuando algunas decisiones son percibidas por el nivel local como actos de discrecionalidad, en los cuales dos analistas distintos solicitan diferentes tipos de estudios frente a un mismo proyecto, o un mismo analista tiene criterios asimétricos para revisar proyectos según quién sea el organismo formulador.

Estas conductas no son una regla, sino que constituyen ciertas excepciones, pero de todas maneras son espacios de optimización para la gestión desarrollada a nivel de SERPLAC. Más flexibilidad bien enfocada y mayor nivel de transparencia son elementos que crean valor a todos los actores involucrados en el proceso de inversión del FNDR.

Problemas que deben afrontar los Municipios en la formulación de proyectos. Buenas y malas prácticas adoptadas.

Gran parte de las problemáticas identificadas y declaradas por los entrevistados están directamente vinculadas con los recursos humanos y con las restricciones que se deben afrontar a la hora de gestionar la administración del nivel local, específicamente el tema del presupuesto municipal.

Frente a estas restricciones, los Municipios toman un conjunto de decisiones que los llevan a cumplir de distinta manera los objetivos fijados. Estas decisiones provocan consecuencias en la gestión emprendida, las que afectan positiva o negativamente el camino a los objetivos trazados.

El hecho que los aspectos señalados de manera más recurrente correspondan a problemas que están vinculados con los RRHH, refleja una clara falencia de la estructura organizacional que la gran mayoría de los Municipios adolece. Desde el nivel Municipal se deben afrontar escenarios dinámicos, complejos, inciertos y cambiantes, propios de la época actual, con un esquema organizativo rígido, poco flexible y muchas veces inadecuado para cumplir con todas las tareas que le competen a un Municipio, de manera oportuna, precisa y con una buena calidad de los servicios en general.

En general lo que se adolece es de un problema de calidad y cantidad de los RRHH disponibles en los Municipios, tal como ha sido ampliamente desarrollado en la reciente investigación de WAISSBLUTH et al (2009). En este sentido, la calidad de la gestión que se pueda llevar a cabo en un Municipio estará bastante condicionada a las capacidades y habilidades directivas de quién lidera la organización local, es decir el Alcalde. De esta forma, tal como queda de manifiesto en WAISSBLUTH (2005), los grandes cambios y reformas que se puedan emprender en la actual gestión pública, y en particular a nivel local, estarán fuertemente condicionadas por el emprendimiento individual del Alcalde quién juega un rol clave a la hora de articularse con otros actores a nivel regional.

La estructura del presupuesto local tampoco permite armonizar todos los requerimientos que debe satisfacer un Municipio como parte de sus obligaciones o competencias, por lo que muchas veces se deben hacer reducciones presupuestarias en aspectos que son clave para el desarrollo de la comuna, como por ejemplo en temas de inversión con recursos propios o en cuanto a contratación de personal.

En un esquema donde la combinación presupuesto-personal no ayuda a gestionar eficientemente el nivel local, no resulta extraño que estos elementos sean identificados de manera reiterada como problemas para el Municipio. Cabe destacar que lo que se acaba de consignar, a partir del trabajo de campo, coincide con lo establecido en estudios anteriores sobre el FNDR (tabla N° 6) y es coincidente con lo establecido en WAISSBLUTH et al (2009).

Existe un fenómeno interesante de destacar, y es que si bien el presupuesto es una causa de fondo de los problemas que enfrenta un Municipio, al igual que la dotación Municipal, este

primer elemento no es percibido como un factor clave a la hora de elaborar proyectos al FNDR. De hecho, en la tabla N° 33 un 53,3% de los entrevistados señalan que la estructura del presupuesto Municipal tiene un efecto mínimo en la formulación de proyectos, mientras que los que se inclinan por un efecto considerable de este elemento, alcanzan tan sólo a un 26,7% de los consultados.

Si bien el presupuesto puede ser una causa de fondo de las dificultades que enfrenta un Municipio, no es percibido como un problema inmediato en cuanto a la formulación de proyectos, sino que es entendido como un factor que configura el espacio de posibilidades factibles en el que el Municipio debe desenvolverse. En cambio, aquellos componentes relacionados con los RRHH son percibidos como factores directos que afectan la formulación de proyectos, a pesar que dichos elementos también son constitutivos de este espacio de posibilidades factibles. Esto demuestra que las materias concernientes a los RRHH tienen un impacto mucho más directo y cercano en la gestión más inmediata del nivel Municipal, mientras que aquellos relativos al presupuesto Municipal podrían tener un efecto más diluido en el mediano y largo plazo.

Respecto a las buenas/malas prácticas identificadas y señaladas por los entrevistados, se puede mencionar que éstas están relacionadas principalmente con aspectos de planificación, gestión y toma de decisiones por parte de la administración del Municipio. En este sentido, mientras más orden, planificación, gestión y control se aplique al proceso de inversión, aumenta la posibilidad de obtener proyectos bien formulados, los que deberían dar cuenta de las necesidades primordiales para la comunidad.

Si una práctica negativa puede ser entendida como la ausencia de la aplicación de una buena práctica o como la aplicación en sentido opuesto de una práctica correcta, entonces independientemente que en el trabajo de campo se levanten más prácticas positivas que negativas, lo importante radica en el conocimiento genérico de estos comportamientos sistemáticos y la dirección hacia la cual actúa de manera positiva o negativa en el proceso de formulación de proyectos, con objeto de aplicarlos en el caso que corresponda, según las características de cada Municipio y los escenarios que se enfrenten.

12.2 Análisis y discusión a partir de resultados de encuesta aplicada

Al realizar un análisis global de los resultados expuestos en la tabla N° 33 se puede señalar que la gran mayoría de los elementos consultados son percibidos como factores que sí afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal.

Más de la mitad de los entrevistados consideran que 20 de los 27 elementos afectan considerablemente la formulación de proyectos, es decir, cumplen con el criterio N° 3 definido en el subcapítulo 11.2. Por otra parte, tan sólo un elemento (estructura del presupuesto Municipal) es considerado en el 53,3% de las respuestas como un factor que afecta mínimamente la formulación de proyectos a nivel Municipal.

En general, la variación que muestran las respuestas no es alta, lo que se ve ratificado al observar que tan sólo 4 de las 27 consultas no cumplen con ninguno de los 3 criterios establecidos para clasificar el efecto que dichos factores tienen en la formulación de proyectos. Casi todos esos elementos corresponden a características sociodemográficas de las comunas, por lo que se puede deducir que frente al proceso de formulación de proyectos los Municipios han logrado emprender una adecuada gestión de iniciativas de inversión a pesar de las altas complejidades que deben enfrentar a nivel social, demográfico e incluso geográfico. Esto no quiere decir que dichas variables no tengan relevancia, sino que los Municipios han logrado obtener resultados tomándolas en consideración, mas éstas no constituyen elementos que paralicen la capacidad local para formular y gestionar proyectos.

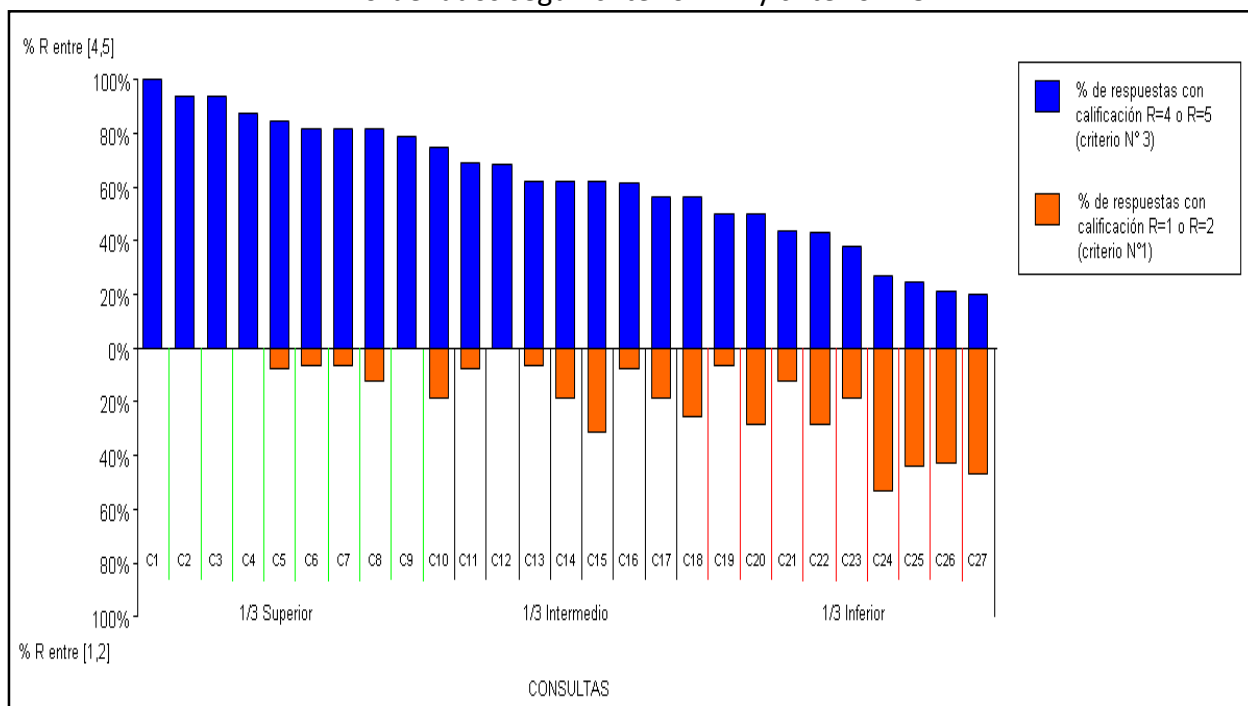
Este consenso generalizado sobre el efecto de los factores considerados es un resultado que no se esperaba a priori. De hecho, al seleccionar las comunas se trató de maximizar las diferencias que se pudieran generar entre ellas, esperando por lo tanto que las respuestas frente a dichos elementos dieran cuenta de las diferencias existentes. Sin embargo, al constatar un panorama convergente en las respuestas, es posible conjeturar que la gran mayoría de los elementos presentados en la encuesta, afectan significativa y transversalmente a los Municipios en el proceso de formulación de proyectos, independiente al conglomerado de pertenencia del Municipio o las condiciones sociodemográficas, económicas y geográficas que caractericen a la comuna.

Lo anterior constituye un hecho relevante a destacar, puesto que podría permitir establecer ciertas condiciones estructurales que afectan a los Municipios y sobre las cuales se podrían hacer propuestas para lograr mejorar el proceso de formulación de proyectos al FNDR por parte del nivel local. Sin embargo, los hechos relevantes que puedan destacarse del trabajo de campo aun están en el ámbito de las conjeturas, por lo cual no es posible hacer una extrapolación de dichos resultados a todos los Municipios del país.

Para ahondar más en el análisis de los resultados obtenidos, se presenta el gráfico N° 26. En este gráfico es posible observar mediante las barras de color azul el porcentaje de los entrevistados que manifiesta que el elemento consultado afecta significativamente la formulación de proyectos, es decir, corresponde al porcentaje de las respuestas que cumple el criterio N° 3. Por su parte, las barras de color anaranjado representan al porcentaje de los entrevistados que se inclinan porque dicho elemento afecta mínimamente la formulación de proyectos a nivel Municipal, por ende dicho porcentaje de respuestas cumple con el criterio N° 1 (los criterios se establecen en el subcapítulo 11.2)

Los resultados presentados en el gráfico muestran el mismo ordenamiento considerado para la tabla N° 33, o sea, el orden es descendente para el criterio N° 3 y ascendente para el criterio N° 1. Además, se divide el gráfico en 3 tercios, en el que el primer tercio corresponde a los elementos que más afectan la formulación de proyectos, mientras que el segundo tercio son los que afectan de manera intermedia a la formulación y el tercer tercio son los elementos que afectan de menor forma a dicho proceso.

Gráfico N° 26. Potenciales elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal, ordenados según criterio N° 1 y criterio N°3



Fuente: Elaboración propia

Debido a que las consultas son mostradas en el gráfico anterior mediante un código a continuación se presentan de manera detallada, siguiendo el mismo orden de la tabla N° 33.

Tabla N° 34. Potenciales elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal, ordenados según criterio N° 1 y criterio N°3.

Código consulta	Elementos potenciales que pueden afectar a formulación de proyectos a nivel Municipal	Nivel de efecto de la Consulta
C1	Liderazgo interno del Alcalde (hacia al interior del Municipio)	1/3 Superior
C2	Compromiso de los profesionales que formulan proyectos	
C3	Número total de profesionales dedicados a formular proyectos	
C4	Liderazgo externo del Alcalde (hacia el exterior del Municipio, es decir, hacia el GORE, SERPLAC, SUBDERE, etc.)	
C5	Tener un PLADECO desarrollado y actualizado	
C6	Insularidad organizacional, es decir, cada departamento del Municipio trabaja como si fuera una isla y no se coordina con los otros departamentos	
C7	Focalización en la gestión del Alcalde. Lograr diferenciar entre niveles operacionales, tácticos y estratégicos	
C8	Excesivos procesos administrativos de las instituciones involucradas en el proceso de formulación de proyectos	
C9	Capacitación de los profesionales que elaboran proyectos en esta materia (Cursos y Diplomado de MIDEPLAN)	

Código consulta	Elementos potenciales que pueden afectar a formulación de proyectos a nivel Municipal	Nivel de efecto de la Consulta
C10	Experticia en formular proyectos de los profesionales encargados de esta tarea	1/ 3 Intermedio
C11	Mantener una cartera de proyectos ordenada	
C12	Habilidades gerenciales y directivas del Alcalde. Conducción y manejo del Alcalde	
C13	Rotación de funcionarios que formulan proyectos	
C14	Actualización, mejoramiento y ajuste de las Metodologías de inversión por parte de MIDEPLAN	
C15	Coherencia entre políticas Nacionales, Regionales y Municipales en materias del rol y áreas de inversión	
C16	Participación ciudadana en el proceso de inversión	
C17	Porcentaje de tiempo dedicado exclusivamente a formular proyectos	
C18	Dificultades de acceso a TIC para el Municipio	
C19	Formación académica de origen de los profesionales que elaboran proyectos	1/ 3 Inferior
C20	Nivel de pobreza comunal	
C21	Poca o nula oferta académica existente en la región para formar profesionales en formulación de proyectos	
C22	Nivel de ruralidad comunal	
C23	Clima laboral, cultura organizacional y valores de la organización	
C24	Estructura del presupuesto Municipal, en cuanto a ingresos, gastos y nivel de dependencia del Fondo Común Municipal	
C25	Dificultades de acceso físico. Problemas de aislamiento o de conectividad	
C26	Densidad poblacional de la comuna	
C27	Asimetrías de información entre distintos Municipios (Información llega más rápido a unos Municipios que a otros. Algunos Municipios tienen una información que otros no tienen acceso)	

Fuente: Elaboración propia

Análisis y discusión de la categoría tercio superior.

Según lo señalado por los entrevistados, el elemento que más afectaría la elaboración de iniciativas de inversión al FNDR es el Liderazgo interno del Alcalde (C1), es decir, aquella capacidad que le permite conducir el Municipio. El 100% de los consultados manifiesta que este elemento es el que más influye en dicho proceso. De manera análoga, el Liderazgo que ejerce el Alcalde desde el Municipio hacia el exterior (C4), también resulta ser un factor que afecta de manera crítica en la formulación, pero a un nivel levemente inferior. En este caso tampoco se observa que algún entrevistado manifieste un efecto poco significativo de dicho elemento. De esta manera, se puede establecer que el concepto de Liderazgo es entendido como el componente más relevante a la hora de formular proyectos. Este comportamiento está completamente alineado con lo expuesto en la investigación de WAISSBLUTH (2005).

El ámbito relacionado con los RRHH también constituye un elemento que afecta significativamente la formulación de proyectos, debido a que éste es sin duda el activo más importante que tiene toda organización. Por esto, no resulta extraño apreciar que el compromiso de los profesionales que trabajan formulando proyectos (C2) sea percibido como el segundo elemento que afecta de manera significativa el proceso de inversión. Esto porque la tarea que deben desarrollar no es fácil, es de gran impacto para la comunidad, es altamente

demandante de tiempo, pero por sobre todo, no es la única función que deben cumplir. En este mismo sentido, se vuelve relevante contar con un equipo de personas que sea el adecuado en cuanto a cantidad (C3), calidad y preparación. De lo contrario difícilmente se podrá cumplir con todas las tareas que le competen a una SECPLAC. Cabe señalar que este diagnóstico y análisis es coincidente con lo señalado en el estudio de WAISSBLUTH et al (2009), en el que se establece que en general no existe una adecuada disponibilidad de personal necesario, en cuanto a cantidad y calidad.

La capacitación de las personas encargadas de formular proyectos (C9) es altamente valorada por los entrevistados y constituye otro de los elementos que más podría afectar la elaboración de iniciativas de inversión. Esto porque los cursos ofrecidos por MIDEPLAN le permiten a los profesionales conocer más en detalle sobre el SNI, pero sobre todo les transfiere el conocimiento teórico-práctico necesario para formular proyectos. El hecho que un miembro del equipo formulador de proyectos se capacite, significa que otras personas podrán verse beneficiadas de esta capacitación, debido a que quién se capacita puede capacitar a sus compañeros de trabajo. En un proceso esencialmente técnico, la capacitación juega un rol clave para formular proyectos.

Otra temática transversal que afecta las organizaciones es que si cada departamento/unidad no se articula con el resto de la misma y termina actuando como si fuera una verdadera isla, entonces la capacidad productiva disminuye radicalmente. Esto podría explicar por qué la insularidad organizacional del Municipio (C6) es entendida como un elemento que afecta directamente la formulación de iniciativas de inversión. En una sociedad en la que la tendencia es a trabajar en red, de manera articulada y colaborativa, pareciera que la insularidad organizacional es ineficiente y destruye valor, por lo que termina minando la capacidad de producción de un Municipio, en particular su potencial para formular proyectos. Este elemento ha sido señalado como una fuente clara de desagregación de valor para el sector público en variados estudios, como por ejemplo en los casos de WAISSBLUTH (2003) y WAISSBLUTH et al (2009).

Tener una hoja de ruta o carta de navegación actualizada, que sea formulada con participación ciudadana, que logre reflejar en las metas definidas las distintas necesidades que tiene la comunidad, y las priorice según el escenario temporal, importancia y efectos que producen en la comuna, son elementos claves en la formulación de proyectos. Lo señalado tiene bastante sentido, puesto que sin un PLADECO desarrollado y actualizado (C5) difícilmente se podría contar con una cartera de proyectos que logre ser reflejo de los lineamientos en materia de desarrollo que se establezcan para la comuna. En la ausencia de un norte claro y consensuado, el Alcalde de la comuna puede intentar, mediante un sistema de prueba-error, vía juicio experto o simplemente al azar, definir la dirección de la comuna, con todos los costos, perjuicios e ineficiencias que este tipo de decisión puede producirle a la comunidad.

Mientras que un Alcalde preocupado por la gestión (C7) termina repercutiendo de manera indiscutible sobre el proceso de inversión, debido a que logra diferenciar qué actividades deben desarrollarse en un determinado horizonte temporal y cuál de estas actividades provocan efectos significativos y de impacto sobre la comunidad. Esta focalización en la gestión también

permite corregir continuamente el rumbo de la planificación establecida para el desarrollo de la comuna, el que debería estar definido y actualizado en el PLADECO.

Análisis y discusión de la categoría tercio intermedio.

En esta categoría es posible encontrar aquellos elementos que afectan de manera moderada al proceso de formulación de proyectos. A diferencia del tercio anterior de elementos, los que se presentan en este tercio tienen una mayor dispersión relativa y no hay líneas conductoras claras.

El primer hecho que destaca de esta lista es que la experiencia en formulación de proyectos (C10) afecta de manera más significativa que el porcentaje de tiempo que se dedica exclusivamente a formular dichos proyectos (C17). Una posible razón por la cual la calidad afectaría más que la cantidad es porque el proceso de formulación de iniciativas al FNDR es altamente intensivo en consideraciones técnicas, por lo tanto, la preparación y experticia de quién formula las iniciativas puede marcar la diferencia a la hora de obtener el RATE RS de manera más expedita, no tanto así el porcentaje de tiempo que se destina de manera exclusiva a formular dichos proyectos.

En esta misma línea, la rotación de funcionarios (C13) afecta moderadamente la formulación de iniciativas de inversión. Lo que resulta importante relevar es que si bien este elemento produce efectos sobre la elaboración de proyectos, no es tan crítico como lo son los factores que se encuentran en el primer tercio. Una potencial razón que podría explicar este fenómeno es que a pesar que la salida de un miembro del equipo afecta, no es un tema que comprometa la estabilidad de los proyectos del FNDR, debido a que éstos son de largo aliento, por lo que el efecto que provoca la ausencia de un compañero del equipo puede superarse o aminorarse a medida que pasa el tiempo y se logra reemplazar con un nuevo integrante o sus funciones son absorbidas por todo o parte del equipo.

Mantener un orden respecto a la cartera de proyectos que se presenta al SNI (C11) es un elemento que también afecta la formulación de proyectos, debido a que es un reflejo de la política de decisiones que emana desde el Alcalde hacia la SECPLAC. De hecho, por lo que se logra recopilar a partir de las entrevistas, si un Municipio es consistente con sus proyectos y mantiene un cierto orden de su cartera durante el año presupuestario, las probabilidades de obtener financiamiento aumentan notoriamente, debido a que las energías y los recursos Municipales deben disponerse para un conjunto de proyectos conocidos, que presentan un cierto nivel de desarrollo. Si continuamente se modifica la cartera de proyectos, los esfuerzos aplicados tienen un efecto menor, debido a que deben diluirse en distintos proyectos, y los recursos invertidos en proyectos que fueron despriorizados terminan constituyendo pérdidas a nivel local puesto que jamás logran rentabilizar mediante algún proyecto.

Una cartera de proyectos que continuamente cambia es reflejo de una inadecuada capacidad de manejo tanto a nivel de Alcalde como por parte de la Dirección de la SECPLAC. Por lo anterior, es posible consignar que las capacidades y habilidades directivas que posea el Alcalde (C12)

terminan afectando el proceso de formulación de proyectos. No sólo por los costos directos asociados a tomar malas o inadecuadas decisiones, sino que también por las implicancias indirectas que se generan cuando la cabeza que dirige la organización presenta falencias de manejo directivo, tal como se señala en WAISSBLUTH et al (2009).

Si bien el Municipio debe cumplir con un conjunto de responsabilidades durante el proceso de inversión, MIDEPLAN tiene entre sus responsabilidades una que no es menor en este proceso. A dicha institución le corresponde actualizar, mejorar y ajustar las metodologías que se utilizan para elaborar iniciativas de inversión (C14). Este elemento tiene un efecto que a pesar de no ser de los más críticos sí resulta ser importante, debido a que las metodologías definen el marco teórico y conceptual mediante el cual todas las instituciones que participan en el FNDR deben formular los proyectos. Si a este análisis se incorpora el hecho que en muchos casos los Municipios no cuentan con la dotación de personal adecuada en cuanto a cantidad y calidad para formular proyectos, entonces las metodologías que desarrolla MIDEPLAN terminan supliendo las capacidades formuladoras no instaladas o no disponibles para el Municipio.

Un elemento bastante destacado en el análisis de los resultados del subcapítulo anterior (12.1) corresponde a la relevancia que los entrevistados le asignan a la participación de la ciudadanía (C16) en el proceso de inversión. De hecho, la gran mayoría de éstos establecen que la participación debería ser más activa y durante todo el ciclo de vida de un proyecto, debido a los beneficios que genera en un proyecto. Del gráfico N° 26 se aprecia una concordancia entre lo señalado en las consultas abiertas y lo que se contesta en la encuesta. Sin embargo, en este caso el efecto que se le atribuye a la participación es moderado y no significativo, quizás porque esta materia es un tema que está en pleno desarrollo y aun no ha logrado establecerse y consolidarse como un factor crítico para el proceso de inversión, en particular para la formulación de proyectos.

La consulta referida a la coherencia que existe ente las políticas a nivel nacional, regional y local sobre el rol de la inversión (C15) es un tema que genera discrepancias entre los entrevistados, puesto que para el nivel local el grado de consistencia que pueda existir entre estos distintos niveles de políticas de inversión si bien afecta las líneas de priorización no es un impedimento crítico para formular proyectos. De hecho al existir el sector Multisectorial en el FNDR, es posible ingresar iniciativas que no serían financiables por medio de los sectores considerados en este fondo. Además, no hay que olvidar las críticas respecto a la ERD, las que señalan que las estrategias son tan amplias que terminan financiando casi cualquier tipo de inversión. Esta disyuntiva es un claro ejemplo de la confrontación existente entre la óptica de tipo *public choice* versus la de principal-agente, la que se genera debido al actual nivel de descentralización y desconcentración de tipo política-administrativa del país. En este sentido, los niveles locales abogan por un diseño de políticas e instrumentos públicos desde abajo hacia arriba a partir de la elección pública, mientras que instituciones centralizadas como el Ministerio de Hacienda o la Dirección de Presupuestos tienden a promover un diseño de arriba hacia abajo, es decir desde el principal hacia el agente.

El elemento que tiene el menor efecto-moderado de este tercio de componentes corresponde a las dificultades de acceso a TIC para el Municipio (C18). No se considera como un factor tan

gravitante en la formulación de proyectos debido a que las condiciones respecto a costos, difusión, penetración e instalación de las tecnologías no son privativas a un grupo selecto de Municipios, sino que todo lo contrario pues se encuentran ampliamente masificadas en los Municipios. Por supuesto que un buen sistema de TIC facilita la gestión Municipal, pero no contar con las últimas tecnologías no es un tema crítico que pueda poner en riesgo de manera significativa una iniciativa de inversión.

Análisis y discusión de la categoría tercio inferior.

El nivel de pobreza (C20), la ruralidad (C22), la densidad poblacional (C26) y las dificultades de acceso físico y de conectividad (C25) son percibidos por los entrevistados como componentes característicos y particulares de una comuna, los que configuran el marco de acción sobre el cual se debe realizar la gestión Municipal. Esto podría explicar porque se encuentran en el tercio inferior de las consultas, es decir, su efecto en la formulación de iniciativas de inversión al FNDR no sería gravitante ni condicionante, sino que establecería las condiciones de contexto en torno a las cuales el Municipio debe llevar a cabo su gestión.

Al ser considerados como condicionantes estructurales de la gestión local, resulta complejo cambiarlos o revertirlos de manera significativa, y los esfuerzos que se realicen en estas materias no necesariamente tienen resultados en lo inmediato. Si bien sus efectos directos en la formulación se encuentran bastante acotados, dichas características específicas permiten orientar los objetivos de las iniciativas de inversión que se emprendan en la comuna, además de focalizar de manera más precisa a los beneficiarios de éstas, así como también priorizar las alternativas de inversión que se lleven a cabo en la comuna.

Por estas razones, es comprensible que a pesar que constituyan características primordiales de la comuna y de su comunidad, no afectarían de manera directa y sustancial la formulación de iniciativas de inversión en el ámbito local.

Siguiendo esta línea de argumentación y considerando lo analizado en el subcapítulo anterior, la estructura del presupuesto municipal (C24) también es un elemento que afectaría de manera indirecta la formulación de proyectos, a pesar de ser una de las causas primordiales por las que un Municipio debe concurrir a los fondos concursables del FNDR.

Si un Municipio contase con una estructura presupuestal adecuada con todas las funciones y servicios que debe desarrollar, y que considerase entre sus posibilidades la realización de inversión local con recursos propios, entonces la dependencia que tendrían las Municipalidades sobre el FNDR sería bastante menor y el nivel de Municipalización de este fondo tendería a decrecer. Sin embargo, este escenario no es el que se enfrenta hoy, por lo que desde el nivel local se debe concurrir al FNDR para poder realizar la macro inversión que repercute de manera directa en el desarrollo de la comuna.

Esta disonancia entre causa y efecto explicaría por qué el presupuesto Municipal es percibido como un componente que tiene un efecto poco relevante en el proceso de inversión, a pesar de ser una causa de raíz que gatilla todo este proceso.

Cambiando de ámbito, se destaca que los elementos referidos a la formación de origen de los formuladores de proyectos (C19), así como la baja o nula oferta académica disponible en la región para formar profesionales especializados en formular proyectos (C21), sean percibidos como elementos que no afectan de manera significativa el proceso de formulación.

Esto podría explicarse porque en el caso de la formación de origen de los profesionales, lo que más afecta al proceso de formulación es que todo profesional involucrado en la formulación de proyectos al FNDR pueda capacitarse en estas materias mediante los cursos que imparte regularmente MIDEPLAN (C9). Si un profesional ha sido formado en una escuela académica de ciencias sociales o en ciencias naturales, es un tema que pasa a un segundo plano, siempre y cuando este profesional pueda adquirir todos los conocimientos necesarios para realizar proyectos que ingresen por vía del SNI, mediante la capacitación ofrecida por MIDEPLAN.

Claramente el costo inicial de integrar a un profesional de un área con poco contacto con el mundo de los proyectos es mayor que el de integrar a un profesional vinculado con esta área, sin embargo, lo que termina primando, según la opinión de los entrevistados, no es el costo inicial sino que la inversión que se realice para que dicho profesional se capacite adecuadamente respecto al FNDR y al SNI. Por lo mismo, el elemento referido a capacitación se encuentra en el tercio superior de factores que afectan a la formulación, mientras que la formación de origen de los profesionales encargados de estas tareas se encuentra en el tercio inferior.

Por su parte, la poca oferta académica disponible en la región para formar a profesionales en materias de formulación de proyectos, tiene un efecto leve en este proceso de inversión debido a que es posible revertirlo mediante las capacitaciones de MIDEPLAN y mediante las metodologías elaboradas por la misma institución (C14). Entonces, en lugar de hacer el esfuerzo por tener una amplia oferta académica en la región en cuanto a formulación de proyectos, es preferible potenciar y mejorar los actuales procesos de capacitación, así como actualizar y mejorar continuamente las metodologías disponibles para elaborar proyectos. De esta manera podría ser posible formular mejores iniciativas por parte de los Municipios.

Un elemento que llama bastante la atención es que el clima laboral, los valores y la cultura organizacional (C23) sean entendidos por parte de los entrevistados como elementos que no afectan sustancialmente el proceso de formulación de proyectos. Mientras que el Liderazgo interno-externo del Alcalde, el compromiso de los profesionales y la insularidad organizacional sí son considerados como elementos que tienen efectos significativos en la formulación de proyectos.

Quizás los componentes asociados a actitudes y disposiciones personales terminan pesando más que un comportamiento agregado de las personas al interior de la organización de la SECPLAC. Sin embargo, a pesar de las posibles interpretaciones que se puedan realizar sobre este tema, sería muy difícil establecer a ciencia cierta cuál o cuáles son las causas por las que se

produce esta dicotomía entre comportamientos personales y comportamientos grupales en la SECPLAC, reflejándose de manera distinta en los efectos que producen en la formulación de proyectos.

De todos los elementos presentados, el que tiene el menor efecto en la formulación de proyectos corresponde a las asimetrías de información que se generan entre los distintos Municipios (C27), no porque en sí mismo sea un elemento poco gravitante, sino porque es un elemento que no se manifiesta en la actualidad o por lo menos para los entrevistados no es un tema que esté hoy presente. En este sentido, las tecnologías de información juegan un rol clave, ya que, por medio de una sencilla práctica es posible difundir información relevante al proceso de inversión a todos los Municipios de la región o del país de manera simultánea, eliminando las posibles asimetrías que se pudiesen generar entre los Municipios, tan sólo con el uso adecuado y pertinente del correo electrónico.

12.3 Síntesis de resultados: Componentes y elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal

Antes de dar paso a las conclusiones es necesario hacer un análisis sintético de los tipos de resultados obtenidos en esta investigación y cómo estos convergen en los componentes que afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal.

En primer lugar se debe señalar que este trabajo se encuentra estructurado en tres grandes partes. La primera corresponde a un análisis agregado del desempeño general y comparado que presentan los Municipios en el proceso de formulación de proyectos. Esta parte está fundamentada en las fuentes secundarias de información consultadas, tanto a partir de los estudios anteriores referidos al FNDR como también a partir de las bases de datos del BIP.

La segunda parte de este trabajo corresponde a un análisis general de los elementos de contexto en el cual los Municipios deben realizar su gestión, en especial la gestión de las inversiones. Este componente está basado en el análisis de las fuentes primarias consultadas.

Por último, la tercera parte corresponde a la determinación de los principales factores que afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal. Para lograr establecer dichos elementos también se recurre a las fuentes primarias.

Teniendo claridad de la forma en la que se ha estructurado esta investigación se procede a relevar qué tipo de resultados es posible conseguir en cada una de estas partes. En el caso de las fuentes secundarias es posible comparar el grado de consistencia y coherencia entre los estudios referidos al FNDR y los resultados concretos que se pueden encontrar a partir del análisis de las bases de datos del BIP. De esta manera es posible corroborar ciertas aseveraciones pero también se pueden relevar nuevos hallazgos que no son convergentes con las premisas establecidas en análisis realizados con anterioridad a este trabajo.

De las fuentes primarias de información es posible extraer finalmente una configuración de factores, componentes y elementos que afectan de distinta manera la formulación y gestión de los proyectos a nivel Municipal. De esta forma se determinan tres categorías de factores que afectan la formulación de proyectos: **variables estructurales**, **variables relacionales** y **variables funcionales**.

Las **variables estructurales** corresponden a aquellos factores que afectan de manera menos directa la formulación de proyectos, pero a la vez constituyen las causales más profundas en cuanto a los problemas que se manifiestan a nivel local en dicho proceso.

En general, los entrevistados no identifican a estos factores de manera directa, sin embargo las razones de fondo de los problemas locales en materias de inversión tienden a converger en ellos. Esto quiere decir que dichos componentes son de primer orden en cuanto a las causas profundas de los problemas locales, pero son elementos de tercer orden respecto a los efectos directos que provocan en la formulación de proyectos.

Estos elementos corresponderían principalmente a una inadecuada estructura del presupuesto Municipal debido a la gran cantidad y variedad de servicios que deben ofrecer los Municipios a la comunidad. Sumado a las restricciones fiscales y administrativas que deben enfrentar quienes gestionan y administran el nivel local, lo que resulta ser coincidente con lo expresado en OECD (2009).

Sobre dichos factores se puede señalar que en este trabajo no se desarrolla un análisis profundo al respecto, puesto que el foco de la investigación no está centrado en ellos. Sin embargo, a partir de los análisis realizados es posible manifestar de manera hipotética que dichos elementos podrían ser los componentes que subyacen a los problemas que enfrentan los Municipios en la gestión de las inversiones locales.

No obstante, no se cuenta con los antecedentes suficientes para conjeturar lo anteriormente señalado, por lo que todos los análisis que se pudiesen realizar sobre dichos componentes quedan en la esfera de las hipótesis y son referidos más en profundidad en el capítulo XV de esta investigación, el que trata sobre consideraciones y reflexiones finales del trabajo realizado.

El segundo tipo de factor que afectan la formulación y gestión de proyectos a nivel local corresponde a las **variables relacionales**, las que corresponden a los efectos sobre las relaciones inter institucionales que sostiene el Municipio con los principales actores de la región.

Por el grado de efecto directo que producen en la formulación de proyectos, así como también por el nivel de causalidad que tienen sobre los elementos que afectan dicha formulación, se puede señalar que en ambos casos las variables relacionales son de segundo orden.

Respecto a estas variables relacionales se puede señalar que el Municipio se encuentra al centro de un sistema de interacciones entre distintos actores de relevancia a nivel regional, estableciendo de esta manera una verdadera red de trabajo (*networking*). De la figura N° 6 se

destaca la relación que se establece entre Municipio-GORE, Municipio-SERPLAC, así como también entre el Municipio-SUBDERE.

En el caso de la relación Municipio-GORE, la interacción debe ser estrecha puesto a que a esta primera institución le corresponden las funciones de administración de los recursos destinados al FNDR, así como también la definición de los criterios de admisibilidad o preselección que deben cumplir todas aquellas iniciativas que pretenden ser financiadas por esta fuente de recursos, como por ejemplo el lineamiento de las iniciativas con las políticas regionales de desarrollo establecidas en la ERD.

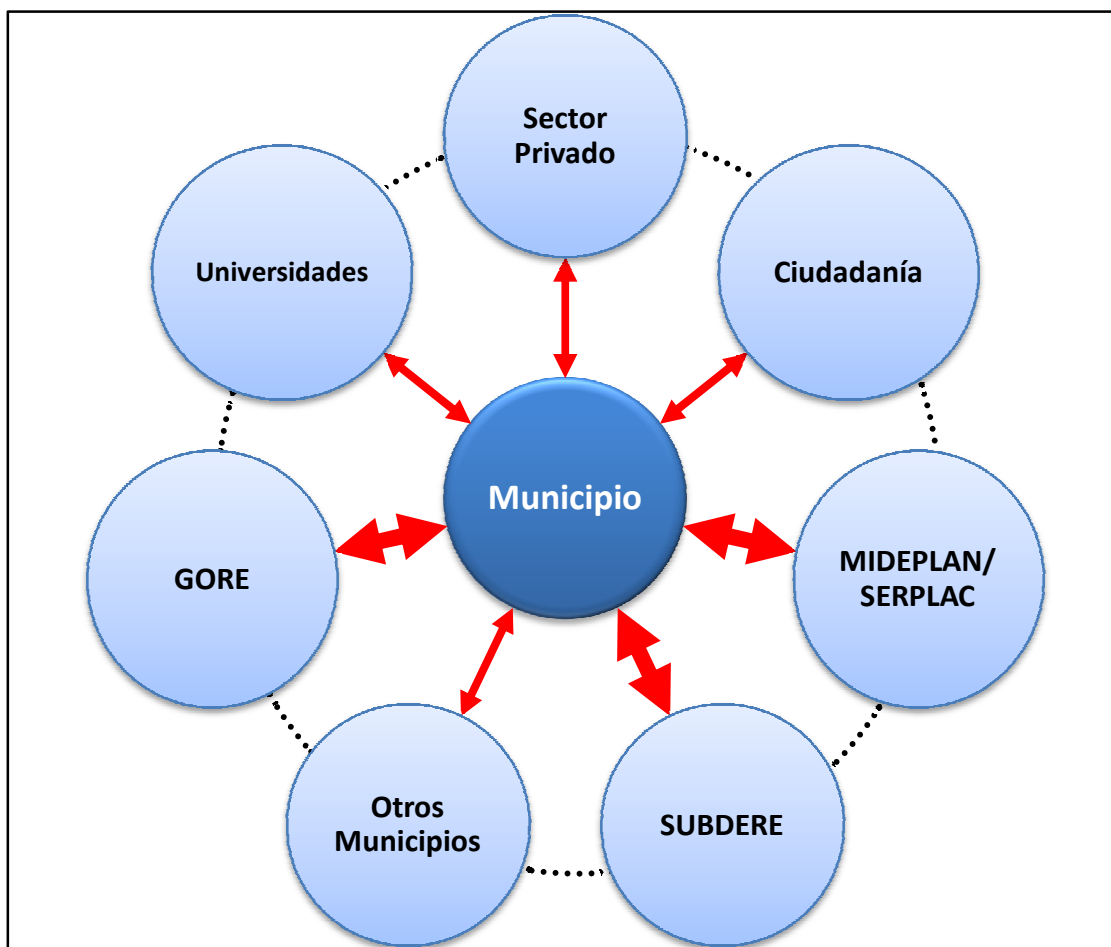
Sin embargo el GORE por definición debiese ser el encargado de coordinar esta red, es decir, debería ser aquel componente clave que lograra articular eficientemente las interacciones que se producen, con objeto de potenciar el objetivo final, es decir, la capacidad Municipal de gestión inversional y en especial el de la formulación de proyectos.

Por otro lado, la interacción Municipio-SERPLAC también debería ser bastante estrecha puesto que a esta última institución le corresponde actuar como contraparte técnica en el proceso de inversión. Además le compete el desarrollo de las instancias de información y capacitación que deben ser realizadas a las contrapartes formuladoras, partiendo por el diseño, elaboración y actualización de las metodologías de inversión hasta los procesos de capacitación, mediante cursos orientados a la formulación social de proyectos y al funcionamiento del SNI/BIP.

La relación Municipio-SUBDERE debería ser tan estrecha como las anteriores, puesto que esta institución es la encargada de apoyar activamente el desarrollo del país a nivel subnacional. Una SUBDERE que conozca las realidades y características del mundo local puede tener la capacidad para diseñar y ejecutar mejores soluciones para quien constituye uno de sus clientes más importantes, es decir, los Municipios.

En el caso de las relaciones que se establecen entre Municipio-Universidades, Municipio-Sector privado, Municipio-Municipio y Municipio-Ciudadanía, se puede señalar que el grado de cercanía alcanzado es bajo e inferior al amplio potencial que dichas instancias representan para el desarrollo a nivel local. Una buena coordinación entre estos actores le podría permitir a un Municipio mejorar de manera sustancial su desempeño no sólo durante el proceso de formulación o gestión de proyectos, sino que además a la hora de articular nuevos recursos, desarrollar proyectos conjuntos, implementar programas eficientes de fortalecimiento a la gestión local, desarrollar diagnósticos más certeros y acabados, por nombrar ejemplos.

Figura N° 6. Variables relacionales: Red de interacciones entre el Municipio y los actores relevantes a nivel regional en el proceso de formulación de proyectos



Fuente: Elaboración propia

La figura N° 6 muestra una situación bastante idealizada respecto de lo que ocurre en la actualidad, puesto que en realidad dicha red y sus respectivas relaciones se encuentran bastante más desarticuladas y despotenciadas, principalmente porque no presentan ningún componente central que permita dirigir las acciones estratégicas dentro de dicha red.

Esta articulación de actores tiene un directo correlato con lo que expuesto por WAISSBLUTH (2008) en el VI Encuentro nacional de estudios regionales, en el cual se aprecia que para el caso del GORE también existe una red de actores que se deberían articular, pero que en la práctica actual no se ha logrado alcanzar un nivel de coordinación que agregue valor público y elimine fuentes de ineficiencias, debido a la existencia de una red semi articulada y despotenciada²³.

Mientras esta situación no se logre revertir se puede prever que se prolongará la enorme pérdida de oportunidades y sinergias que se podrían alcanzar por medio de la interacción y

²³ En Anexo H se encuentra disponible un esquema del modelo de gestión actual de los Gobiernos Regionales en Chile. Fuente: WAISSBLUTH (2008).

trabajo coordinado entre los distintos actores relevantes de la región y los Municipios, pero para que esto ocurra se requiere relevar y potenciar el papel del GORE a nivel regional, el que debería constituirse como el eje coordinador y articulador de las relaciones inter institucionales que se generen en la región.

Por último, el tercer factor de esta configuración que afecta la formulación de proyectos a nivel local corresponde a las **variables funcionales**. Estas variables tienen incidencia directa en la dimensión organizacional de los Municipios y afectan transversalmente la capacidad que éstos tienen para formular y gestionar proyectos, independientemente tanto de los resultados finales que se obtengan en esta materia como de las variables sociodemográficas que caracterizan a las respectivas comunas.

Lo anterior es por sí mismo otro hallazgo de este trabajo, puesto que el objetivo preliminar de recurrir a las fuentes primarias de información consistía en determinar aquellos elementos que explicasen las diferencias significativas que se producen en los resultados que los Municipios obtienen en la formulación de proyectos. A pesar de contar con una muestra bastante diferenciada de casos, el resultado que se obtiene, y que se ha desarrollado hasta el momento, corresponde a una configuración de tres factores que afectan la formulación y gestión de proyectos a nivel local. De dicha configuración, el tercer factor (variables funcionales) está formado a su vez por tres componentes que afectan de manera transversal a los Municipios a nivel organizacional en cuanto a la capacidad final instalada para la formulación y gestión de proyectos. Los componentes y sus respectivos elementos se presentan detalladamente en la siguiente tabla:

Tabla N° 35. Componentes y elementos que afectan la formulación y gestión de proyectos a nivel organizacional del Municipio

Componentes	Elemento
Habilidades directivas del Alcalde	Liderazgo externo
	Liderazgo interno
	Conducción de equipos de trabajo
	Capacidad de integración de equipos de trabajo
Recursos humanos del Municipio	Compromiso de los profesionales
	Número total de profesionales
	Capacitación en formulación de proyectos y SNI
	Experiencia en formulación de proyectos
	Rotación de funcionarios
	Tiempo dedicado a formular proyectos
	Formación de origen de profesionales
	Diversidad de profesionales
Gestión y planificación local	Desarrollo y actualización de PLADECO
	Cartera de proyectos ordenada
	Lineamiento de acciones considerando orientaciones de todo nivel (local, regional y nacional)
	Capacidad para apalancar recursos
	Coordinación y articulación con stakeholders

Fuente: Elaboración propia

La triada de (i) Habilidades directivas del Alcalde, (ii) Recursos humanos del Municipio y (iii) Gestión y planificación local, constituyen los componentes que afectan de manera más directa la formulación y gestión de proyectos a nivel Municipal, puesto que actúan a nivel organizacional.

No resulta extraño que estos componentes sean identificados directamente por los entrevistados, ya que, dichos factores no son causas subyacentes de los problemas de gestión que presentan, sino que son los elementos más cercanos que dan cuenta de dichas dificultades. Por ende, son factores de tercer orden en cuanto a las causas de los problemas, pero son de primer orden en cuanto al efecto directo sobre la gestión Municipal diaria en materias de inversión.

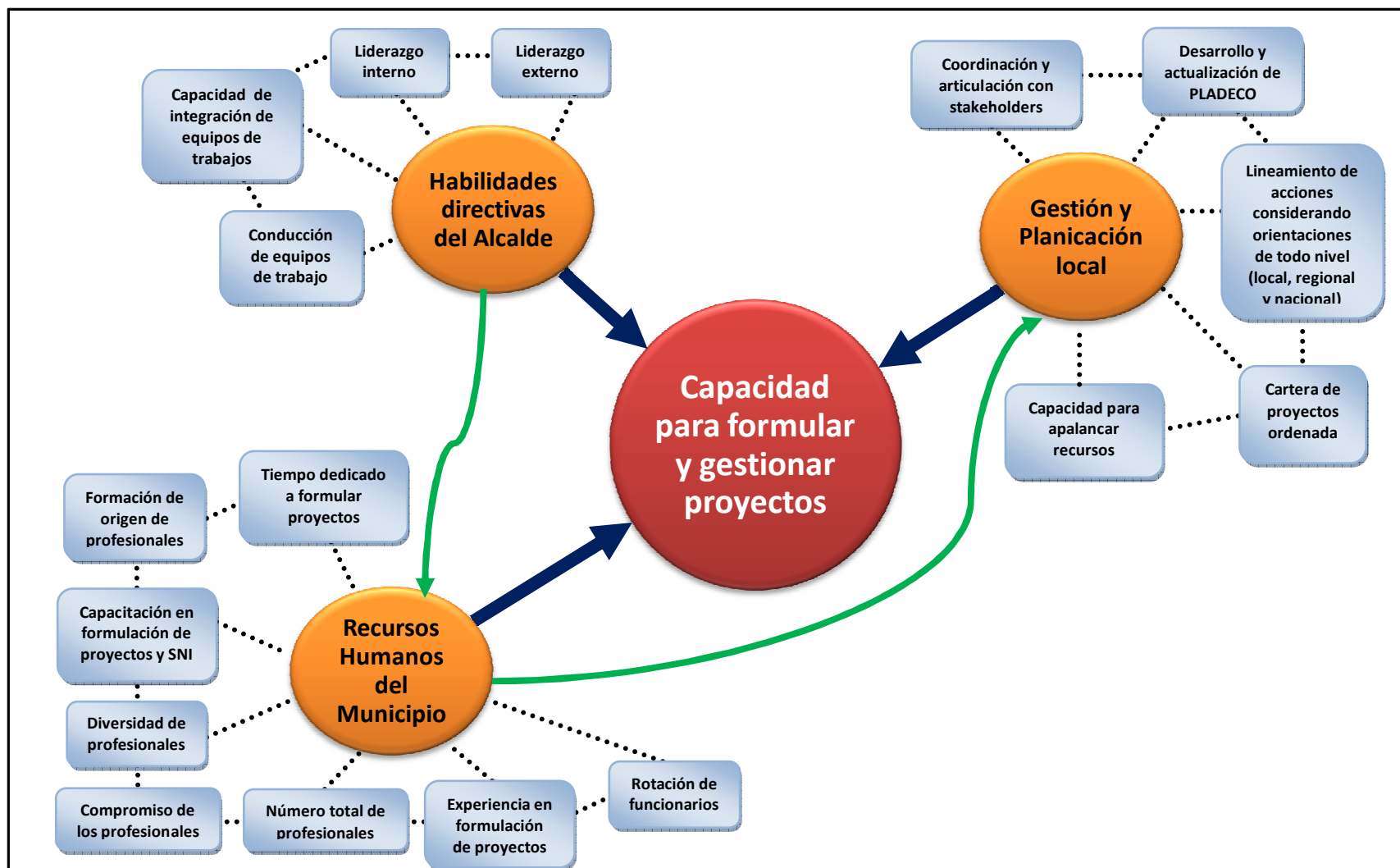
En la figura N° 7 se observa que los componentes y elementos presentados tienen un efecto similar en cuanto al grado de importancia relativa con el que afectan a los procesos señalados, por esta razón las flechas que unen a dichos componentes con el foco problemático de interés presentan el mismo nivel de importancia. Además es posible observar que para cada componente existe una serie de elementos que los conforman, los que generan una especie de red de interacción entre ellos.

También se puede apreciar que los tres componentes no se encuentran separados entre sí, sino que efectivamente presentan ciertos tipos de vinculaciones directas. La primera de éstas corresponde a la relación que existe entre las Habilidades del Alcalde para dirigir el Municipio y los Recursos Humanos que conforman la organización, puesto que frente a la ausencia o inadecuado desarrollado de habilidades directivas existe una alta probabilidad que los Recursos Humanos con los que cuenta el Municipio no sean los adecuados o no estén lo suficientemente motivados o integrados a la organización. Por otro lado, mientras más adecuadas sean las habilidades directivas del Alcalde mayor es la probabilidad que los Recursos Humanos disponibles en la Alcaldía sean los que se requieren y estén en condiciones favorables para llevar a cabo sus funciones en la continua búsqueda de la agregación de valor público.

Por su parte, la relación entre los Recursos Humanos del Municipio y la Gestión y planificación local tiene que ver con que a medida que se cuente con mejores niveles de Recursos Humanos, en cuanto a calidad, cantidad y capacidad, es mucho más probable que la gestión que se lleve a cabo en el Municipio sea mejor, es decir, más eficaz, oportuna, pronta y eficiente. Mientras que niveles inadecuados de dotación personal afectan de manera directa la capacidad local para planificar y gestionar el desarrollo local en torno a los niveles que espera la ciudadanía.

Ambas relaciones resultan importantes de consignar puesto que establecen conexiones de causalidad o alto nivel de correlación, comenzando por las Habilidades directivas del Alcalde, las que condicionan y establecen en amplia medida la calidad, cantidad y capacidad de los Recursos Humanos del Municipio, así como éstos a su vez condicionan o configuran las potencialidades con las que cuenta el Municipio para Gestionar y Planificar de manera eficiente el desarrollo del nivel local.

Figura N° 7. Variables funcionales: Componentes y elementos que afectan directamente la formulación y gestión de proyectos a nivel Municipal



Fuente: Elaboración propia

XIII. Conclusiones

El trabajo de investigación desarrollado corresponde a un estudio exploratorio cuyo objetivo central es lograr determinar los principales elementos que afectan la formulación de proyectos al FNDR por parte de los Municipios.

Tal como lo señala el título, el método aplicado en esta investigación se basa en un acercamiento exploratorio de las realidades que se experimentan a nivel local. Si bien esta perspectiva permite tener una mirada específica del desempeño de los Municipios y de las posibles causas que explican dichos resultados, al no cubrir una muestra significativa de casos no es posible extrapolar las evidencias recopiladas a toda la realidad nacional. De esta forma, los elementos que se presentan están basados principalmente en conjeturas que se generan a la luz de la información recopilada y de los resultados obtenidos.

Las conclusiones más relevantes de esta investigación se muestran de manera separada en tres subcapítulos, según la estructura del trabajo. Así no sólo se respeta el orden lógico desarrollado en la investigación, sino que además se diferencian aquellos factores que dan cuenta de un contexto general del desempeño de los Municipios en el FNDR, de aquellos componentes que permiten determinar los principales factores que afectan a los Municipios en lo que respecta a la formulación y gestión de iniciativas de inversión.

13.1 Conclusiones sobre el desempeño global de los Municipios en la formulación de proyectos al FNDR

En el marco del proceso de descentralización y considerando el rol de la inversión pública en esta materia, es posible señalar que toda iniciativa de inversión con recursos fiscales debe contribuir al desarrollo armónico y equitativo del país, teniendo en consideración las diferentes realidades que existen en el territorio nacional.

Una expresión descentralizada de la inversión pública, que apunta a conseguir un desarrollo íntegro y armónico del territorio nacional, a la vez que profundiza la democracia y consigue modernizar el Estado, corresponde a las Iniciativas de Decisión Regional (IDR). Esta categoría de inversión, decidida a nivel subnacional, es una señal de una política fiscal descentralizada del gobierno central, orientada principal y exclusivamente al gasto.

En este sentido, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es el componente más importante de la IDR. El rol del FNDR es clave a nivel subnacional puesto que su objetivo central corresponde a conseguir el desarrollo armónico y equilibrado de las regiones, tomando en consideración elementos de compensación territorial.

De todas las entidades que participan del FNDR, los Municipios se han consolidado como los actores principales de esta fuente recursos públicos, puesto que continuamente concurren a

ella en la búsqueda de financiamiento para llevar a cabo las inversiones que les permitan desarrollar significativamente a las comunas en materias sociales, culturales y económicas.

Desde 2001 a 2008 el Municipio es la institución que formula el mayor porcentaje de iniciativas de inversión al FNDR, alcanzando un nivel promedio del 63,1% del total. Además lideran en cuanto al porcentaje del monto total de recursos solicitados al FNDR, con un valor promedio para el periodo de evaluación igual a 63,8%.

Respecto al costo promedio de las iniciativas de inversión se puede señalar que éstas muestran una tendencia creciente. Este comportamiento apunta en dirección opuesta a las afirmaciones realizadas en estudios anteriores sobre el FNDR, en los que se señala que los Municipios presentan carteras de proyectos bastante atomizadas. Los resultados obtenidos en esta investigación señalan que el aumento progresivo de los costos promedio de una iniciativa de inversión a nivel local se debe a una disminución del número de proyectos ingresados al SNI a la vez que el volumen total de recursos solicitados por los Municipios ha presentado una tendencia creciente, lo que claramente no constituye una muestra de atomización de proyectos.

El comportamiento de los Municipios se caracteriza por reflejar un fuerte énfasis en las iniciativas de inversión de tipología de Proyectos. De hecho, en promedio para el periodo considerado, se estima que el 96,74% de todas las iniciativas son de esta tipología lo que provoca que los Estudios básicos y Programas se encuentren absolutamente relegados a un segundo o tercer plano de importancia.

Para complementar el punto anterior, resulta interesante señalar que en promedio para el periodo de estudio, el 84,05% de las iniciativas elaboradas por los Municipios fueron postuladas a la etapa de Ejecución. No obstante el porcentaje de iniciativas elaboradas para preinversión corresponden a un 15,95% del total elaborado, esto no significa que los Municipios no realicen dichos estudios, sino que según lo recopilado en el trabajo de campo, desde el nivel local se prefiere incurrir en la totalidad de los costos asociados a estos estudios, mediante el financiamiento con recursos propios. De esta manera los Municipios pueden ingresar directamente al SNI para financiar la etapa de ejecución de las obras, y no el diseño preliminar de éstas, lo que redundaría en ahorros sustanciales de tiempo en el proceso completo de inversión del FNDR.

Dado que un Municipio se puede entender como una institución enfocada en múltiples servicios, resulta interesante observar que a lo largo de todo el periodo de evaluación, el sector de Educación es aquel que ha concentrado la mayor cantidad de iniciativas formuladas, seguido por el sector Multisectorial.

En el sector de Educación se destaca el fuerte énfasis del nivel local por postular iniciativas destinadas a la construcción, ampliación y mejoramiento de infraestructura educacional, lo que sería coincidente con los lineamientos de la Jornada Escolar Completa, aun cuando no es posible asegurar, con los datos disponibles, que ésta sea la razón que explica este comportamiento.

Por su parte, el sector Multisectorial presenta una importante participación debido a que mediante la combinación de un conjunto de sectores es posible presentar iniciativas que no serían admitidas en el FNDR si es que se presentasen en alguno de sus sectores tradicionales. Este hecho refleja que los actuales sectores del FNDR no logran cubrir todas las necesidades que se generan en los Municipios, por lo cual éstos deben articular una serie de sectores para poder financiar nuevas demandas que emanan de un escenario social y territorial dinámico.

Respecto al proceso al que se presentan las iniciativas Municipales, se puede señalar que estas instituciones elaboran proyectos destinados al aumento de la cobertura de los servicios críticos ofrecidos a nivel local, y de manera paralela pero en menor medida, se han destinado proyectos para restablecer potencialidades de aquellos servicios que presentan brechas negativas respecto a su estado inicial de operación.

El Resultado al Análisis Técnico-Económico (RATE) es el principal indicador que permite determinar el desempeño que las instituciones formuladoras de proyectos. Resulta interesante destacar que el rendimiento de los Municipios, medido como el porcentaje de iniciativas nuevas presentadas que obtienen RATE favorable (RS), ha mostrado un comportamiento sistemáticamente creciente desde 2001 hasta 2007, llegando casi a duplicar en este último año lo realizado en 2001 y alcanzando un valor de 67,1%.

Al comparar el comportamiento entre Municipios y las otras instituciones, respecto al porcentaje de las iniciativas nuevas que obtienen el RATE RS, se aprecia que ambos tipos de instituciones manifiestan una clara tendencia creciente en esta materia pero las otras instituciones dominan en cuanto al nivel alcanzado para casi todo el periodo de evaluación. Las diferencias que éstas generan con respecto al desempeño de los Municipios muestran una clara tendencia decreciente, de hecho en el año 2008 esta brecha llega a revertirse.

Este hallazgo es divergente con las opiniones que se sostienen en estudios anteriores del FNDR, puesto que la percepción que se manifiesta respecto al desempeño de los Municipios señala que en general estas instituciones no presentan buenas carteras de proyectos o que su calidad es deficiente. Sin embargo, a pesar de ser muy similar a una empresa “multiservicio”, los Municipios han logrado mejorar continuamente en la formulación de proyectos, llegando a alcanzar resultados comparativamente mejores que los de las otras instituciones que concurren al SNI, las cuales en general no ofrecen servicios tan amplios como los Municipios.

A partir de las bases de datos del BIP desde 2001 hasta 2008 se procedió a diseñar un conjunto de indicadores que permitieran medir el rendimiento de los Municipios de todo el país respecto a la formulación de iniciativas de inversión al FNDR.

Los indicadores diseñados para cada Municipio corresponden a: (1) Porcentaje de iniciativas presentadas que obtienen RATE RS respecto al total de iniciativas formuladas; (2) Porcentaje de recursos asociados a iniciativas con RATE RS respecto al total de recursos solicitados; (3) Costo promedio de una iniciativa de inversión con RATE RS y (4) Tiempo promedio que le toma a un Municipio obtener el primer RATE RS. Cabe consignar que cada uno de estos indicadores se encuentra regionalizado, es decir, se compara con el rendimiento relativo que obtiene su región

en cada uno de estos ámbitos. Así, un valor igual a 1,0 significa que el Municipio se comporta de igual manera que su región; un valor superior refleja un rendimiento comparativamente mayor y un valor bajo 1,0 manifiesta un rendimiento local inferior al promedio de su región.

De estos indicadores es posible señalar que en general los valores promedio están cercanos a la unidad y las dispersiones son bajas. Con excepción de lo que ocurre para el indicador 4, el que muestra un promedio bastante mayor a 1,0 y su dispersión es la más alta. Este hecho produce que el indicador 4 sea el que genere las principales diferencias entre conglomerados, lo que se corrobora al aplicar el método de árbol CHAID a las clasificaciones obtenidas, ya que se observa que este indicador se encuentra en la parte más alta del árbol.

A partir de dichos indicadores de desempeño se realizó una clasificación de los 344 Municipios considerados en el estudio. El método de clasificación utilizado es *K-means* y mediante dicho algoritmo se generaron 9 conglomerados de Municipios.

La metodología de clasificación de *K-means* presenta un *trade-off* entre el número de conglomerados que se obtienen y la calidad de las clasificaciones. En esta investigación se ha optado por trabajar con un número manejable de conglomerados, con objeto de maximizar el poder interpretativo y analítico de los resultados, a la vez que se pierde calidad de agrupamiento de casos, en particular con el conglomerado G=8 que concentra un total de 210 Municipios, lo que equivale a un 61,05% del total de casos.

A la luz de los resultados se establece un nuevo hallazgo, que corresponde al hecho que un bajo número de Municipios ha mostrado un desempeño promedio que se diferencia de los resultados obtenidos de manera agregada a nivel regional. Esto provoca que exista una gran cantidad de casos que obtienen desempeños bastante similares a los promedios de los rendimientos agregados de sus respectivas regiones. Lo anterior es completamente lógico dado que la competencia por recursos entre Municipios para financiar proyectos de impacto a nivel local se realiza entre los Municipios de una misma región y no entre todos los casos del país. De esta manera, el comportamiento promedio de la región estaría sirviendo como referencia para los Municipios a la hora de formular nuevas iniciativas de inversión al FNDR.

En el proceso de selección de Municipios se aplicó un conjunto de criterios con objeto de maximizar la diversidad de información, datos y antecedentes que se pudiesen recopilar en la fase de trabajo de campo. También se cruzaron los resultados obtenidos con un conjunto de 6 variables que permiten caracterizar a las comunas: (i) Disponibilidad presupuestaria Municipal; (ii) Dependencia del Fondo Común Municipal; (iii) Profesionalización del personal Municipal; (iv) Pobreza comunal; (v) Ruralidad comunal y (vi) Densidad poblacional comunal.

Lo que más se destaca del anterior cruce de información es que no se aprecia una correlación clara y directa entre rendimiento de los Municipios en el proceso de formulación de proyectos al FNDR y las variables sociodemográficas y financieras que caracterizan las respectivas comunas, lo que implica que las razones que explican los rendimientos Municipales en el FNDR deben estar concentradas en otros elementos, menos estructurales, como por ejemplo en la capacidad y calidad de la gestión local.

13.2 Conclusiones respecto al contexto general en el que los Municipios desarrollan la gestión y formulación de proyectos

Si bien el FNDR es una alternativa más dentro del conjunto de posibilidades que existen para financiar iniciativas de inversión, este fondo se destaca porque permite llevar a cabo inversiones de altos costos, de gran impacto y con efectos significativos en la calidad de vida de los habitantes. Este diagnóstico es compartido de manera unánime tanto a nivel local como regional, incluso algunos entrevistados señalan que sin el FNDR no podría existir desarrollo en las comunas.

La más probable de todas las razones por las cuales los Municipios se constituyen como los actores protagónicos del FNDR se debe a que no cuentan con una estructura presupuestaria que les permita cumplir de manera satisfactoria con todas las exigencias que la ley señala respecto a su gestión local. En este escenario no resulta extraño que las prioridades Municipales estén enfocadas principalmente al aseguramiento de los costos operacionales de la gran cantidad de servicios críticos que deben ofrecer a la comunidad y no están orientados a realizar inversión con recursos propios. Así, es bastante esperable que los Municipios presenten un alto nivel de dependencia por los recursos que pueden conseguir vía FNDR.

Sin embargo, existe una crítica recurrente respecto a la coherencia que se produce entre los objetivos del FNDR y el tipo de iniciativas que se financian por medio de este instrumento. Si bien el alcance de este trabajo no permite dar cuenta de manera profunda sobre este tema, es posible consignar a la luz de los resultados que existiría una Municipalización del FNDR.

Esta Municipalización implicaría que las iniciativas elaboradas por los Municipios buscan resolver problemáticas particulares y específicas de cada caso, por ende las carteras de proyectos son en general reactivas y no proactivas, responden a urgencias y demandas locales, pueden estar condicionadas a decisiones políticas del Alcalde de turno y no necesariamente representan una propuesta integradora y armónica de desarrollo. Se debe tener precaución sobre este punto debido a que mediante la generación de carteras con una mirada principalmente local y sin la integración del nivel regional, el FNDR terminaría actuando como un fondo compensatorio del presupuesto Municipal.

Los Municipios tienen muy claro que de nada sirve tener agendas propias si es que no se cuenta con recursos que les permitan financiar las decisiones que se toman a nivel local. De esta manera, la estrategia que termina predominando es ajustar las necesidades y requerimientos locales a las líneas de financiamiento de las distintas fuentes de inversión. Además desde el nivel local existe una auto restricción muy fuerte respecto a postular a todas las fuentes de recursos que se encuentren disponibles. Esta forma de actuar termina redundando en proyectos que se elaboran para resolver problemas puntuales, los que no necesariamente están dentro de las líneas prioritarias de desarrollo de la comuna, lo que desvía al Municipio de estrategia.

ERDs muy amplias, PLADECOS desalineados de las políticas regionales, instrumentos de inversión que terminan compensando estructuras fiscales que promueven el gasto y no los ingresos, son algunas manifestaciones de descoordinación y desarticulación entre los distintos

niveles de la administración del estado. Dichas descoordinaciones detectadas también se manifiestan con claridad a nivel comunal, principalmente en lo que respecta al desaprovechamiento de instancias de trabajos cooperativos y sinérgicos entre Municipios y actores claves en la región como Sector privado, otros Municipios y Universidades.

La relación entre el Municipio y el Sector privado muestra un bajo nivel de trabajo conjunto a pesar de existir una serie de puntos de contacto de mutuo interés. Una de las causas principales que pone trabas a este tipo de trabajo corresponde a la poca coordinación que existe entre las distintas fuentes públicas de financiamiento, sumado a la baja capacidad institucional que tiene el Municipio para liderar la articulación de recursos públicos, incluso a nivel regional.

Sin una estructura pública de inversiones articulada a todo nivel resulta bastante difícil para los Municipios lograr atraer a inversionistas privados, más aun cuando las metodologías y los criterios de inversión priorizan la solución de problemas asentados en el territorio, relegando a un segundo lugar iniciativas que potencien desarrollos futuros. En este sentido el rol de la inversión pública debería dar cuenta tanto de problemas existentes como de desarrollos potenciales. Además el sector público debería tener la capacidad de asegurar ciertos niveles y estándares mínimos de desarrollo a nivel local (urbanización, saneamiento, accesos, servicios, etc.) de tal forma que los inversionistas privados puedan contar con las condiciones mínimas para emprender proyectos conjuntos con el sector público.

Por su parte la relación entre Municipios permite reconocer buenos ejemplos, pero el nivel alcanzado todavía no es suficiente para conseguir desarrollos articulados, coordinados y sistemáticos en un mediano plazo. Las principales motivaciones que promueven este tipo de trabajo tienen que ver con la existencia de problemáticas compartidas que afectan de manera simultánea a más de un Municipio. Si bien resulta bastante claro que el trabajo conjunto entre Municipios produce beneficios para el sistema, existen elementos como: diferencias de partidos, problemas de egos, diferentes prioridades y desconfianzas políticas, que impiden la consolidación de esta buena práctica.

En términos teóricos, la relación Municipio-Universidad pareciera ser una clara muestra de trabajo sinérgico. No obstante, el nivel de articulación real que existe entre Universidades y Municipios se encuentra muy por debajo del nivel esperado. La principal causa que podría explicar este hecho tiene que ver con el poco interés del mundo académico por temas de desarrollo a nivel subnacional. Sin embargo, también se detecta que las Universidades no logran identificar en los Municipios a actores de peso a nivel regional que aseguren estabilidad de los proyectos y que cuenten con recursos para materializar trabajos a mediano plazo.

Un elemento clave que se reconoce de manera casi unánime a nivel regional y local es el rol de la participación ciudadana en la generación de buenas carteras de proyectos, aunque no existe consenso respecto al tipo y nivel de participación que se debe implementar en las inversiones.

Llama la atención que se recalque que la participación ciudadana debe estar considerada durante todo el proceso de inversión y no estar circunscrita sólo a ciertas etapas. Además se manifiesta que una participación de tipo impositiva sin espacio a flexibilidades termina

redundando en liturgias administrativas, y no se consigue agregar todo el valor potencial que se podría incorporar a las iniciativas de inversión.

La participación ciudadana realizada en todo el proceso de inversión con flexibilidad y consistencia permite: (i) Educar a la ciudadanía sobre el proceso de inversión en cuanto a etapas, responsabilidades, plazos, requisitos, etc.; (ii) Ajustar las expectativas temporales al conocer los plazos reales que se involucran en proyectos del FNDR; (iii) Diagnosticar de mejor forma necesidades o problemas que se manifiesten en el territorio y que afectan a la comunidad; (iv) Diseñar mejores proyectos que consideren soluciones ajustadas a los diagnósticos; (v) Incrementar la relación de pertenencia de los ciudadanos respecto a las inversiones desarrolladas y (vi) Controlar socialmente que los recursos públicos se destinen a materias de importancia para la ciudadanía y no a decisiones discrecionales o arbitrarias de las autoridades políticas de turno.

El desempeño comparado entre el nivel local y las restantes instituciones que participan del FNDR refleja que los Municipios han reducido continuamente la brecha respecto al desempeño alcanzado por las otras instituciones. Es más, en el año 2008 las diferencias se revierten y los Municipios terminan obteniendo un mayor porcentaje de iniciativas con RATE RS. Desde el nivel regional se destaca que las diferencias se generan debido a que ciertos Ministerios y Servicios cuenta con mejores equipos de profesionales y tienen un mayor nivel de especialización, por ende formulan mejores proyectos al FNDR. Lo anterior tiene bastante sentido ya que en los Municipios no existen altos niveles de especialización en algún sector del FNDR, sumado a que no se cuenta con una disponibilidad de personal adecuado en cuanto a cantidad y calidad.

A pesar de este escenario poco favorable para los Municipios, éstos consideran que es posible mejorar su desempeño siempre y cuando desde el GORE, MIDEPLAN y SUBDERE se hagan esfuerzos por potenciar las capacidades locales de formulación de proyecto y se flexibilicen restricciones burocráticas y criterios establecidos, que terminan haciendo primar aspectos administrativos antes que consideraciones estratégicas de desarrollo para la comuna.

Si bien los Municipios no cuentan con los recursos propios necesarios para materializar inversiones significativas o de gran impacto a nivel local, éstos han desarrollado un conjunto de estrategias que les permiten apalancar nuevos recursos.

Las estrategias implementadas por el nivel local establecen que una parte de los recursos propios se destinen a financiar de manera directa obras menores, de bajo impacto, las que se ejecutan rápidamente. A esto se le debe sumar el financiamiento conjunto de inversiones que se realizan con aportes directos de la ciudadanía, en un esquema en el que el vecino aporta X% de los recursos y el Municipio aporta el restante 1-X%. Además se destina una importante cantidad de recursos para financiar directamente las etapas de preinversión del FNDR, lo que explica por qué dichas etapas presentan pocas iniciativas en el BIP, puesto que los Municipios en lugar de ingresar proyectos a preinversión prefieren financiar con recursos propios dichas etapas y presentar iniciativas a la etapa de ejecución, lo que provoca ahorros considerables de tiempo a lo largo del proceso de inversión del FNDR.

Dichas estrategias reflejan que los Municipios tienden a minimizar los riesgos de inversión al diversificar sus proyectos, a la vez que maximizan los recursos totales invertidos en la comuna, principalmente por vía del apalancamiento de nuevos ingresos.

13.3 Conclusiones relacionadas con los componentes y elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal

A partir de las fuentes primarias de información es posible determinar una configuración de factores que afectan de distinta manera los procesos de formulación y gestión de proyectos a nivel Municipal. Esta configuración da cuenta de tres categorías de variables: Estructurales, Relacionales y las Funcionales.

Las variables de tipo estructural son aquellos componentes que afectan de manera menos directa la formulación de proyectos pero se caracterizan por subyacer a los problemas que se logran identificar respecto a la capacidad de los Municipios para elaborar y gestionar iniciativas de inversión.

La inadecuada estructura del presupuesto Municipal, la desequilibrada relación de número-complejidad-importancia de los servicios ofrecidos por los Municipios, las restricciones fiscales y administrativas, son aquellos componentes que constituirían a estas variables estructurales.

Las variables relacionales corresponden al nivel, grado y calidad de las conexiones e interrelaciones que se generan en la red de actores institucionales regionales relevantes en materias de inversión pública. En dicha red o *networking* el Municipio se encuentra en el centro de un complejo entramado, el cual está constituido por el GORE, SERPLAC, SUBDERE, Sector Privado, Otros Municipios, Universidades y Ciudadanía.

Las relaciones que más destacan por su importancia y por los aportes que pueden provocar para mejorar las capacidades instaladas en los Municipios corresponden a aquellas que esta institución mantiene principalmente con el GORE, SERPLAC y SUBDERE. Sin embargo, el nivel y calidad actual de las relaciones que se generan en esta red no alcanza el nivel esperado, de hecho en general es posible observar altos niveles de descoordinación y desarticulación entre los distintos elementos constitutivos de la red, principalmente por la ausencia de un actor regional que lidere estos procesos y genere escalas de articulación dentro de la región. Dichas funciones deberían ser realizadas por el GORE.

Las variables funcionales son aquellas que tienen incidencia directa en la dimensión organizacional de los Municipios y afectan transversalmente la capacidad que éstos tienen para formular y gestionar proyectos, independientemente tanto de los resultados finales que se obtengan en esta materia como de las variables sociodemográficas que caracterizan a las respectivas comunas.

Dichas variables están conformadas por tres componentes principales, los que producen los efectos más directos en la formulación y gestión de proyectos: (i) Habilidades directivas del

Alcalde, (ii) Recursos humanos del Municipio y (iii) Gestión y planificación local. Dichos componentes a su vez están conformados por una serie de elementos que configuran una red de factores que producen los efectos más directos en la capacidad para formular y gestionar proyectos a nivel Municipal.

Cabe destacar que estudios como los de RACZYNSKI y SERRANO (2001), WAISSBLUTH (2005) y WAISSBLUTH et al (2009) consideran que los recursos humanos y las habilidades directivas de los funcionarios públicos afectan de manera directa y significativa la gestión organizacional e institucional, en particular la que se desarrolla a nivel local.

Resulta importante destacar el hecho que los factores, componentes y elementos conjeturados se manifiesten de manera transversal en los Municipios, independientemente del resultado que éstos obtengan en el FNDR o de las variables sociodemográficas que los caractericen, produce implicancias directas respecto hacia dónde se deben enfocar los esfuerzos para provocar cambios significativos y de alto impacto en cuanto a las capacidades de los Municipios para formular y gestionar proyectos al FNDR.

Si es que se pretende avanzar en materias de inversión pública, entonces no es posible soslayar la configuración de factores relevados en esta investigación, debido a que éstos terminan afectando significativamente la capacidad Municipal para formular buenos proyectos y gestionar una adecuada cartera de iniciativas de inversión. En dichas direcciones hay que conducir las propuestas de mejora con objeto de fortalecer la gestión a nivel subnacional, en particular a nivel Municipal.

XIV. Propuestas de mejora a la formulación de proyectos a nivel Municipal

Descripción de las propuestas

Del diagnóstico y conclusiones realizadas con anterioridad se puede apreciar que existe un conjunto de factores, componentes y elementos que afectan la formulación y gestión de proyectos a nivel Municipal.

Dicha configuración de factores presenta tres dimensiones críticas de acción: Estructural, Relacional y Funcional. En el caso de la dimensión estructural se puede señalar que corresponde a las causas más de fondo y subyacentes a los problemas directos que enfrentan los Municipios en materia de gestión de inversiones. La dimensión relacional corresponde a las vinculaciones y conexiones que se establecen en la red de actores institucionales regionales relevantes en materias de inversión pública, es decir, en la red de *stakeholders*. Por su parte, la dimensión funcional corresponde a aquellos elementos que afectan de manera más directa a dicha gestión, pero no son las causas de fondo de los problemas detectados.

En la actualidad pareciera que no existen espacios para dudas respecto a que el motor de los grandes sistemas dinámicos es el conocimiento. Este conocimiento ya no se concibe como una tarea individual de alguna persona u organización, sino que para poder insertarse activamente en la sociedad dinámica y globalizada del siglo XXI se requiere de un trabajo coordinado, articulado y en red. Por ende es necesario contar con un continuo mecanismo de aprendizaje de las acciones propias y las de los otros, así como también de los efectos que éstas provocan tanto al interior de la organización como hacia otras organizaciones.

El sistema descrito, estudiado y analizado en esta investigación permite reconocer una clara configuración de actores y relaciones, las que en la actualidad se encuentran subdesarrolladas en cuanto a sus reales potencialidades. Para potenciar y llevar a esta red a niveles superiores de articulación se requiere realizar una serie de cambios previos, principalmente relacionados con la forma de entender y hacer las cosas, así como también relevar a un primer plano el accionar de determinados actores claves en el desarrollo de la región, entre los que destaca principalmente el GORE, SERPLAC y SUBDERE.

Las propuestas que se desarrollan en esta investigación están principalmente enfocadas a potenciar y revitalizar la actual red de actores y relaciones regionales como mecanismo para provocar mejoras concretas y significativas en la gestión y formulación de proyectos a nivel Municipal. Sin embargo, para generar impactos más de fondo también es necesario modificar ciertas restricciones estructurales que afectan la adecuada gestión local.

El foco de estas propuestas se encuentra principalmente sobre las interacciones y relacionales que se generan a nivel inter institucional entre el Municipio y los actores claves de la región, pero también se contempla la modificación de factores que configuran el espacio de posibilidades factibles en el cual los Municipios deben desarrollar su gestión.

Una vez consolidada la dimensión relacional y funcional se puede dar paso, gradualmente, a la disminución del efecto de las restricciones estructurales que afectan la capacidad de acción de los Municipios, con objeto de transformarlos en verdaderos gobiernos locales y no en administradores locales, como lo son en la actualidad.

Justificación de las propuestas

Las condiciones actuales en torno a las cuales las organizaciones deben llevar a cabo la gestión de las acciones relevantes que emprenden han presentado cambios profundos en los últimos años.

Hoy, conceptos como sistemas complejos, entornos dinámicos y cambiantes, trabajo en red, gestión y planificación estratégica, gestión de clientes, gestión de las relaciones, gestión del conocimiento, gestión del cambio, por sólo nombrar algunos ejemplos, ya son parte del lenguaje cotidiano que deben manejar las organizaciones para enfrentar el escenario globalizado actual y así proyectarse con éxito al futuro.

Según WAISSBLUTH (2008), la gestión pública se diferencia de la gestión privada principalmente porque se encuentra inmersa dentro de complejos sistemas de interrelaciones con sus actores relevantes o *stakeholders*. Lo anterior por sí mismo no constituye un problema, sino que la complejidad emerge cuando se trata de gestionar un sistema público que no ha sido diseñado o concebido para dar cuenta de manera eficiente de sus funciones, dentro del contexto global y dinámico actual.

De esta forma, se vuelve clave relevar ciertos conceptos los cuales van más allá de consideraciones teóricas o académicas, puesto que la experiencia ha demostrado que su aplicación activa, pertinente y equilibrada constituyen mejoras significativas en la gestión de las organizaciones modernas.

El primer concepto que resulta clave consignar corresponde al de gestión del conocimiento. El gestionar y administrar el conocimiento que existe dentro de una organización no es un desafío fácil, más aun cuando no existe la práctica sistemática de aprender de las acciones que se emprenden y de los resultados que se obtienen.

Gestionar el conocimiento implica la transformación desde los niveles más profundos o tácitos hasta la exteriorización más explícita de éstos, tal como lo señalan NONAKA Y TAKEUCHI (1999). Este continuo proceso de generación y transformación de conocimiento debe ocurrir a todo nivel organizacional y no está condicionado a la iluminación de unos pocos, como lo planteaba Taylor a comienzos del siglo pasado.

La gestión de este importante activo no sólo debe realizarse respecto a las acciones o efectos que la propia organización provoca, sino que también debe considerar lo realizado por las otras instituciones que la rodean y cómo sus acciones afectan el devenir de la propia organización.

El valor real de la gestión del conocimiento no se encuentra en la acumulación ilimitada de distintos tipos de saberes, sino que corresponde a la capacidad que tiene la organización para transformar dicho conocimiento y aplicarlo en medidas que agreguen valor, tanto a la organización misma como principalmente a los clientes y actores relevantes de su entorno.

Así la gestión de las relaciones con los clientes constituye un claro ejemplo de cómo la gestión del conocimiento volcada para entender de mejor manera y más en profundidad las necesidades, oportunidades, amenazas y potencialidades de los clientes, permite agregar valor de manera efectiva.

En ámbito del Marketing se puede apreciar cómo esta disciplina ha sufrido un cambio paradigmático que mueve el centro del estudio desde la venta y la transacción, “Marketing transaccional”, hacia un nuevo eje, donde el foco está en las relaciones que se generan entre quién demanda un servicio o producto y quién satisface esa demanda, en lo que se conoce como el “Marketing relacional”.

Lo anterior, sumado al desarrollo de las tecnologías de la información, ha llevado a la creación de un nuevo concepto dentro del marketing relacional, llamado “*Customer Relationship Management*” (CRM) o “Gestión de la Relación con los Clientes”. Bajo este nuevo concepto, la figura del cliente cobra mayor relevancia, y deja de ser quién solamente compra algún producto o servicio, para transformarse en toda entidad que declara satisfacción por las acciones emprendidas por una empresa

En este sentido es posible homologar de manera directa los conceptos de CRM a las relaciones que se desarrollan a nivel regional entre los distintos actores relevantes y el Municipio, quien se constituye como el principal cliente de este sistema, específicamente en cuanto a materias de desarrollo regional e inversión pública mediante el FNDR.

Ambos conceptos, gestión del conocimiento y gestión de las relaciones con los clientes, si bien son aplicados ampliamente en el sector privado, tienen un enorme potencial de ser aplicados en el sector público, en el cual la calidad y estrechez de las relaciones que se puedan establecer con los *stakeholders* puede marcar la diferencia a la hora de crecer de manera equilibrada y sostenida a nivel país. Sin embargo, para que esto ocurra de manera eficiente se requiere a lo menos que los sistemas tecnológicos e informáticos de las distintas instituciones públicas se encuentren articulados y coordinados, puesto que de lo contrario podría ocurrir que cada institución contase con un determinado sistema tecnológico-informático, pero que no fuese compatible con el de sus *stakeholders*, lo que generaría enormes fuentes de ineficiencias, tal como se detecta y señala en WAISSBLUTH et al (2009).

A lo anterior se debe agregar un detalle importante que tiene que ver con la forma en la que las organizaciones deben realizar su trabajo. En el contexto actual resulta bastante improbable encontrar a individuos apartados de la sociedad que traten de hacer aportes al desarrollo global actuando de manera aislada. Grandes iniciativas en el ámbito de las ciencias muestran que la única forma para lograr ampliar el espacio del conocimiento actual es mediante el trabajo colaborativo, sinérgico y en red. De hecho, el experimento más grande jamás realizado por la

humanidad (Large Hadron Collider LHC, del centro de investigación europeo CERN²⁴) ha debido concitar el trabajo articulado de 20 países en red, cada uno cumpliendo un rol específico, pero todos apuntando a un único y gran objetivo final.

En este contexto, el Municipio y los actores regionales con los cuales se generan interacciones en el proceso de gestión y formulación de proyectos, constituyen el espacio indicado para aplicar de manera profunda una serie de mejoras en cuanto a las relaciones que éstos establecen, con objeto de potenciar la gestión particular de cada uno de los componentes del sistema a la vez que todos interactúan en pos de conseguir un desarrollo armónico y equilibrado en aspectos sociales, culturales y económicos, tanto a nivel subnacional como a nivel país.

Las grandes reformas del Estado, así como su modernización no son necesariamente sinónimos de profundos cambios a nivel de legislación o de constitución. Las leyes cumplen un rol fundamental, pero no son suficientes. Por ello, en esta investigación se ha puesto énfasis en el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales, sin dejar de lado los aspectos funcionales y los elementos de la dimensión estructural.

Las propuestas apuntan a fomentar un Estado interactuando en red, para lo cual se requiere fortalecer a cada uno de los componentes de dicha configuración, con objeto de mejorar, profundizar y estrechar los vínculos que se desarrollan entre instituciones. Todo esto debe estar enfocado finalmente a conseguir un Estado cada vez más eficiente, que se consolide como ejemplo de un sistema complejo que continuamente mejora su gestión y agrega valor público.

Recomendaciones y propuestas de mejora

A continuación se presentan las propuestas y recomendaciones de mejora para el proceso de formulación y gestión de proyectos, así como también para la gestión global del Municipio. Dichas propuestas se han generado a partir de las evidencias, diagnósticos y conclusiones desarrolladas en este trabajo de investigación.

1. Web del formulador de proyectos

Una de las principales falencias que se detectan en la estructura actual del SNI es la inexistencia de algún mecanismo o sistema que permita gestionar la continua información que se genera y que se requiere por parte de los formuladores de proyectos. En términos concretos, no existe ningún sitio web u otra forma alternativa donde la totalidad de los formuladores de proyectos a nivel nacional puedan converger de manera simultánea a la hora de resolver dudas, realizar propuestas, recopilar información o compartir experiencias con sus pares.

La institución a cargo de dar cuenta de dicha ausencia y de revertir la situación actual corresponde a MIDEPLAN/SERPLAC. Tomando en consideración el esquema propuesto en esta memoria, dicha institución debería en primer lugar identificar la problemática, luego detectar la

²⁴ Para mayor información visitar sitio web oficial de CERN www.cern.ch

pérdida de potencialidad que esto provoca para el sistema y a continuación ejecutar una acción correctiva en este sentido que permita potenciar y estrechar la relación que sostiene con las demás instituciones formuladoras de proyectos.

Una forma de ejemplificar un posible tipo de solución, que permita dar cuenta del diagnóstico desarrollado podría corresponder a la creación de un sitio web cuyo objetivo final sea consolidarse como el portal del formulador de proyecto a nivel nacional, es decir, el lugar común donde confluya la totalidad de los formuladores de proyectos de las distintas instituciones que concurren al SNI.

Dicho portal web debería contener al menos los siguientes atributos:

- Centro de documentación con la disponibilidad total de los proyectos ingresados al BIP
- Sección de preguntas frecuentes y consejos
- Foro de interacción
- Leyes, reglamentos y normativas relacionadas con el SNI
- Novedades institucionales (circulares, oficios, nuevos fondos, etc.)
- Metodologías actualizadas con la posibilidad de proponer mejoras en línea
- Encuestas de satisfacción de los usuarios
- Listado de empresas constructoras y consultoras con comentarios y referencias respecto a la calidad, prontitud y pertinencia de los servicios realizados a nivel local
- Mesa de contacto o asesoría vía centro de llamados (*Call Center* del SNI)
- Ejemplos de buenos proyectos formulados para cada sector que financia el FNDR. Dichos proyectos pueden corresponder a casos evaluados en las instancias de capacitación de los profesionales, como Diplomados, o bien pueden corresponder a casos reales que se destacan por estar muy bien evaluados
- Integración tecnológica-informática con sistemas internos relevantes como el Banco Integrado de Proyectos (BIP) y con sistemas externas claves como el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)

Cabe señalar que en la actualidad el SNI de Perú²⁵, cuenta con una plataforma similar a la anteriormente expuesta, por ende, es un ejemplo claro de cómo una de las instituciones aprende del sistema y toma acción para mejorar la red de relaciones.

Lo que más se destaca de soluciones de esta naturaleza corresponde a los bajos costos asociados en cuanto a la generación, mantención y administración del portal web, en comparación con los beneficios que esta propuesta podría generar para todo el sistema de inversiones.

²⁵ Para mayor información visitar el sitio web www.municipioaldia.com

2. División de las funciones del actual analista de inversiones

Otro problema identificado durante el trabajo de campo corresponde al hecho de que el actual analista de las inversiones de MIDEPLAN/SERPLAC no sólo cumple con la función de realizar el análisis técnico-económico a las iniciativas formuladas por las instituciones demandantes de recursos, sino que también debe responder a consultas que le realizan los formuladores de proyectos. Además cumple con la labor de asesorar a las instituciones respecto a las inversiones que se pretenden desarrollar en la región, es decir, una misma persona debe cumplir tres funciones críticas en el proceso de elaboración y formulación de proyectos.

En este caso, tanto MIDEPLAN/SERPLAC como el GORE deberían tomar acción frente a dicho diagnóstico e implementar soluciones de mejora. Mediante el mecanismo propuesto en este trabajo, ambas instituciones deberían identificar los perfiles profesionales indicados para cumplir con cada una de dichas tareas de forma separada, con objeto de potenciar tales funciones debido a la relevancia clave que representan para el sistema.

Un ejemplo que dé cuenta de la situación anteriormente descrita correspondería a la división del actual cargo de analista de inversión en tres nuevos cargos o en tres nuevas funciones desacopladas. El primero de éstos correspondería al asesor de proyectos e inversiones a nivel regional, quien con una visión general de la realidad regional (mediante las ERDs) y de la situación particular de cada uno de los Municipios (mediante los PLADECOS) debería tener la capacidad de realizar propuestas sobre las orientaciones de las carteras de proyectos que pretendan elaborar los Municipios, las que a su vez deberían responder a las grandes directrices o lineamientos de los distintos sectores de la inversión pública nacional.

De esta manera se podría asesorar activamente a los Municipios, antes que comiencen a formular las iniciativas de inversión, para que de esta manera puedan orientar sus decisiones de inversión en la línea de la generación de valor público a nivel local y regional.

El segundo rol que se propone desagregar debería corresponder al de un equipo de profesionales que brinden asesoría técnica durante todo el proceso de formulación de proyectos, en cuanto a las metodologías, plazos, alcances, restricciones de los fondos de inversión, sectores financiados, etc. Este cuerpo de profesionales debe actuar de manera activa y no reactiva, es decir, tiene que tener la capacidad para identificar determinadas fuentes de problemas técnicos en los Municipios y luego diseñar e implementar mejoras concretas.

En términos administrativos se propone que este equipo se encuentre centralizado a nivel nacional, ya que de esta forma se evitaría la multiplicidad innecesaria de roles en todas las SERPLAC del país.

Por último, el tercer componente correspondería al tradicional analista de las inversiones quien debería concentrarse exclusivamente en el proceso de revisión de los antecedentes técnicos y económicos presentados por los distintos actores del SNI, para luego emitir un resultado al respecto o RATE.

Al separar dichas funciones es posible mejorar la eficiencia del sistema, debido a que estos tres procesos claves en la formulación de proyectos se desarrollarían de manera independiente y no estarían concentrados en un solo tipo de profesional como ocurre en la actualidad. De esta manera el SNI tendría la capacidad y potencialidad para actuar de manera activa y no reactiva, articulándose continuamente con las instituciones que elaboran y formulan proyectos dentro de la región, en pos de la generación y agregación de valor a las instituciones relacionadas, a usuarios y beneficiarios finales.

3. Sistema integrado de capacitación para funcionarios públicos

De los resultados obtenidos en esta investigación es posible observar que los Recursos Humanos juegan un rol clave en lo que respecta a la gestión general del Municipio y en particular en el proceso de formulación de proyectos. También se aprecia que en la actualidad no se cuenta con la dotación adecuada de personal en cuanto a cantidad y calidad. En este contexto, las instancias de capacitación juegan un rol clave para el Municipio puesto que permiten mejorar el nivel de habilidades y conocimientos de los funcionarios, con todos los beneficios potenciales que esto genera para la gestión Municipal.

Sin embargo, hoy no existe un sistema que tenga por objetivo fomentar y fortalecer el desarrollo profesional de los funcionarios públicos en temas que son de interés general para cualquier organización. Debido a lo anterior, se propone entonces la evaluación, diseño e implementación de un sistema inter institucional integrado de capacitación para funcionarios públicos, que permita mejorar continuamente la formación profesional de dichos profesionales.

Tal como su nombre lo indica, este sería un sistema constituido por una serie de instituciones, desde las pertenecientes a la administración centralizada y descentralizada del Estado, pasando por los servicios desconcentrados, hasta llegar a instituciones de educación superior, sociedad civil y sector privado.

Esta recomendación se debería traducir en una oferta de cursos de formación de distintos niveles de profundidad, especialización y dificultad, los cuales deberían ser impartidos, ya sea, por una institución de educación superior, por una institución pública o de manera conjunta entre el mundo académico y el mundo de la administración pública.

La propuesta no pretende transformar a los actuales organismos públicos en centros de formación técnica o en institutos profesionales, sino que el foco está orientado a relevar el alto nivel de conocimiento y experticia que cada organismo público tiene referente a sus funciones propias y otras actividades más generales. Dicho conocimiento no puede quedar almacenado a nivel organizacional, sino que debe ser compartido con otras instituciones públicas, sobre todo con aquellas que más requieren de procesos formativos debido a la dotación del personal, como el caso de los Municipios.

Desde el punto de vista institucional no se requeriría la creación de una nueva entidad en esta materia, sino que se debería fortalecer el actual Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

(SENCE), el cual debería estar encargado de la gestión y articulación de esta nueva red de interacciones entre las distintas instituciones a nivel nacional.

Las áreas en las cuales se requiere de capacitación son tan amplias como las funciones de las distintas instituciones públicas, así como las materias que son claves para la gestión de cualquier organización, entre las que se pueden destacar algunos ejemplos:

Gestión del conocimiento; Gestión de clientes; Gestión estratégica; Gestión operaciones; Inteligencia de negocio; Marketing público; Sistemas y complejidad; Control de la gestión; Auditoría interna; Uso eficiente de recursos; Planificación en distintos niveles; Rendición de cuentas (accountability); Transparencia; Gobierno electrónico; Tecnologías de información y comunicaciones; Adquisiciones públicas; Elaboración-Formulación-Evaluación de proyectos; Participación ciudadana; Componentes de género; Habilidades directivas; Liderazgo; Coaching; etc.

En este contexto deberían surgir iniciativas en la que por ejemplo Chilecompra dictase o coordinase un curso de capacitación presencial, a distancia o vía internet (*e-learning*) a los funcionarios públicos encargados de las adquisiciones y licitaciones de sus respectivas instituciones. O quizás la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia estuviesen a cargo de cursos orientados a realizar una correcta y transparente gestión, así como también de un adecuado proceso de rendición de cuentas públicas. Además la SERPLAC podría articulase con la Dirección de Presupuestos para el desarrollo de cursos orientados a evaluar de manera ex-post las decisiones de inversión que se toman a nivel nacional, regional o local, como ocurre hoy en el caso de los Programas financiados con recursos públicos.

Los ejemplos anteriores permiten identificar interacciones sinérgicas que se pueden generar entre las distintas instituciones públicas del país. Tal como ya se mencionó, el foco de la propuesta está puesto en la creación continua de valor público para todos los actores o instituciones que conforman dicha red relacional, promoviendo de manera amplia y transversal la gestión del conocimiento inter institucional. Un Estado actuando eficientemente en red es un Estado que logra avanzar a pie firme hacia el desarrollado sostenido en el tiempo.

4. Sistema de Alta Dirección a nivel Municipal

A nivel local, las autoridades máximas representadas por el Alcalde y Concejales son elegidas por medio de sufragio universal de la ciudadanía. Según lo dispone el artículo N° 47 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695) *“tendrán la calidad de funcionarios de exclusiva confianza del Alcalde las personas que sean designadas como titulares en los cargos de secretario comunal de planificación, y en aquellos que impliquen dirigir las unidades de asesoría jurídica, de salud y educación, y demás incorporadas a su gestión y de desarrollo comunitario”*.

Del artículo anterior se puede apreciar que los cargos de alta relevancia para el desarrollo local, los cuales se relacionan con servicios críticos para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, están siendo designados en la actualidad a partir de una serie de criterios que

conforman el esquema de decisiones del Alcalde, los cuales no necesariamente son inadecuados, pero tampoco es posible señalar que este proceso de designación no esté condicionado a factores políticos indeseados, como el caso de la designación de “operadores políticos” en lugar de personas preparadas para dichos cargos.

En este sentido, es demasiado riesgoso para el devenir de la comuna y de las personas que los cargos críticos de la gestión municipal sean ocupados por funcionarios inexpertos, que han sido designados por consideraciones netamente políticas. Así como en la empresa privada no da lo mismo tener un buen gerente que tener un gerente mediocre, en el sector público con mayor razón se debe avanzar para asegurar que los puestos relevantes deben ser ocupados por personas capacitadas e idóneas.

Lo anterior no quiere decir que el Estado debe comenzar a contratar a “tecnócratas”, que son fuertes en el manejo de materias específicas, sino que se debe conjugar un equilibrio adecuado entre conocimientos técnicos, habilidades personales y relacionales, y entendimiento de las dinámicas que se generan en la administración pública, es decir, se requiere de profesionales que tengan un adecuado conjunto de atributos que les permitan manejarse en esta complejidad.

En esta materia el Sistema y el Consejo de Alta Dirección Pública han dado muestras claras que sí es posible incorporar al Estado a personas capaces de gestionar en un entorno dinámico, en el cual la institución está inmersa en un complejo sistemas de relaciones, mucho más árido que lo que se puede encontrar en una empresa privada promedio.

Tomando lo anterior en consideración se propone la modificación del sistema de selección de funcionarios de confianza del Alcalde por un nuevo sistema basado en el actual sistema de Alta Dirección Pública. La idea es lograr emular los principios que operan en dicho esquema con objeto de asegurar que los cargos Municipales asociados a actividades críticas para el desarrollo de la comuna y de la ciudadanía deben ser escogidos en concordancia con los criterios del actual sistema de alta dirección pública, es decir, se deberá velar por la selección de los mejores candidatos.

Que el nuevo sistema propuesto esté basado e inspirado en el actual Sistema de Alta Dirección Pública no quiere decir que deba operar de igual manera o que debe corresponder exactamente al mismo sistema. En este sentido, se requerirá que de un análisis normativo más complejo y detallado, pero a lo menos se puede recomendar que los cargos públicos referidos en el artículo N° 47 de la Ley 18.695 deben ser estudiados con objeto de ser incorporados al nuevo sistema de selección propuesto.

En términos de institucionalidad podría ser preferible crear un sistema que fije los criterios a nivel nacional, tomando en consideración las particularidades locales, pero el proceso de selección se debería llevar a cabo a nivel regional. En este sentido, no resultaría pertinente que sea el Presidente de la República quien escoja a una nueva cantidad de funcionarios Municipales cada cierto tiempo.

Lo que sí parece ser más adecuado es que el proceso de selección de los candidatos debe ser función exclusiva de este nuevo Consejo, el cual actuará como comité experto, independiente y autónomo, y deberá tener la capacidad de ponderar los distintos atributos que se requieren para que los mejores profesionales sean incorporados a la administración del Municipio.

Cabe señalar que el espíritu de esta propuesta no es restarle poder a las autoridades locales, sino que corresponde al aseguramiento de estándares mínimos requeridos para lograr alcanzar un mayor nivel de modernización del Estado. Por lo tanto, el desarrollo de 346 Municipios y de 16 millones de personas no puede estar condicionado a funcionarios que estén ocupando cargos críticos y relevantes para los cuales no cumplen con las competencias, conocimientos y habilidades requeridas.

Lo propuesta es completamente coherente y consistente con lo relevado en esta investigación, puesto que se ha establecido con bastante claridad que las habilidades directivas del Alcalde y de los funcionarios Municipales son factores que afectan de manera directa el desempeño general de la gestión local, en especial la formulación de proyectos. Lo anterior cobra cada vez mayor sentido al estar la inversión pública tan directamente correlacionada con los avances y desarrollados potenciales que se pueden obtener en el país.

5. Modernización Municipal y fortalecimiento fiscal a nivel local

En esta investigación se ha podido establecer fehacientemente que la actual institucionalidad Municipal no logra dar respuesta de manera oportuna, pertinente y con eficiencia a los distintos requerimientos que la ley dispone dentro de sus funciones, atribuciones y competencias.

Una dotación de personal insuficiente, estructuras de selección y remoción de funcionarios completamente rígidas e inflexibles, un desequilibrado panorama entre funciones y competencias, inadecuados recursos para soportar las operaciones de la amplia gama de servicios que deben ofrecer a la ciudadanía, poca capacidad para realizar inversiones con recursos propios y una alta dependencia de los recursos transferidos desde el nivel central, son algunos de los grandes problemas que enfrentan hoy en día los Municipios.

Lo anterior termina minando la capacidad efectiva de gestión que tienen los Municipios, quienes están actuando como gestores y administradores comunales y no como gobiernos locales. Para llegar a ser un real gobierno en la comuna se requiere a lo menos de un proceso de modernización Municipal y de un nuevo esquema de estructura fiscal, que brinde más autonomía en el gasto a la vez que se aseguran niveles mínimos de ingresos provenientes desde el nivel central, en función de los servicios que cada Municipalidad presta a la ciudadanía.

En el caso de la modernización de los Municipios, el Gobierno ha intentado infructuosamente poner en discusión el proyecto de ley que modifica el artículo N° 121 de la Constitución Política del país, el que establece las atribuciones de las Municipalidades en cuanto a contratación, desvinculación y remuneraciones de los funcionarios públicos del nivel local. Sin embargo, de manera sistemática ciertos grupos de interés, como la Asociación de Funcionarios Municipales,

han ejercido presión para no legislar e innovar al respecto, aludiendo que dicho proyecto atenta y vulnera los derechos de los funcionarios Municipales.

Si bien no es objeto de este trabajo y de estas recomendaciones exponer de manera detallada las distintas aristas del conflicto anteriormente señalado, sí es necesario considerar que existe una serie de elementos que resultan ser claves para lograr modernizar los Municipios, independientemente de la postura que se tenga al respecto. Entre los elementos que requieren de profundos análisis y rediseños se encuentran materias como:

- Condiciones laborales de los funcionarios: estabilidad e inamovilidad
- Procesos de selección y remoción de cargos
- Carrera funcionaria
- Estructura de recursos humanos: relación entre planta, contrata y honorarios
- Sistemas de remuneraciones
- Sistemas de evaluación e incentivos
- Negociación colectiva
- Rendición de cuentas
- Probidad
- Transparencia

Por lo anterior se recomienda reactivar la discusión política y parlamentaria del proyecto de ley que reforma el mencionado artículo N° 121. No obstante, esto no quiere decir que dicho proyecto sea la solución ideal u óptima para este complejo panorama, pero a lo menos abre la posibilidad de discutir y legislar respecto a un desafío pendiente en el proceso de reforma del Estado chileno, es decir, el rediseño y reingeniería de los Municipios.

Así como se ha señalado que es crítico un proceso de modernización de la estructura organizacional a nivel local, también resulta ser necesario un nuevo esquema presupuestario en el que los Municipios tengan a su disposición, en primer lugar, un conjunto de recursos mínimos requeridos para asegurar las operaciones de los servicios críticos que deben ofrecer a la ciudadanía. En segundo lugar se requiere que los Municipios cuenten con un mayor nivel autonomía fiscal en cuanto a la administración y utilización de sus recursos, reduciendo de manera progresiva las actuales restricciones que existen respecto al uso de los ingresos Municipales.

La propuesta anterior no implica entonces que los Municipios no tendrán incentivos para recaudar los ingresos propios que les confiere la ley o que no contarán con los incentivos necesarios para apalancar nuevos recursos públicos o privados, sino que todo lo contrario, puesto que esta propuesta le permitiría al Municipio concentrarse en el apalancamiento de nuevos ingresos y en la recaudación de ingresos propios, con objeto de ampliar la oferta actual de servicios, aumentar la calidad de los servicios prestados, potenciar nuevas áreas o líneas de desarrollo, invertir con recursos propios, aumentar los presupuestos decididos por la ciudadanía, en resumen, agregar de manera continua y permanente cada vez mayor valor a la gestión que realizan.

La modernización de los Municipios y una nueva estructura presupuestal que asegure ciertos niveles de recursos y embista de mayor autonomía a las decisiones que se toman a nivel local, constituyen condiciones necesarias para lograr alcanzar mayores y mejores estándares de desarrollo. En el esquema actual es muy probable que las diferencias que existen entre distintos Municipios se sigan acrecentando, por ende quienes deberán pagar estos altos costos seguirán siendo los ciudadanos más vulnerables.

El Estado en su conjunto requiere que los Municipios mejoren para lograr alcanzar niveles de desarrollo acorde a las potencialidades que tiene el país. De lo contrario, por mucho que se trate de avanzar en materia de crecimiento siempre se estará cargando el laste de una administración local arcaica, anquilosada e ineficiente. Adoptar nuevos procesos de reformas a nivel local implica pagar elevados costos políticos-inmediatos, pero que a todas luces se justifican por los altos niveles de beneficios esperados que conllevan a nivel nacional, sin lugar a dudas.

Análisis de factibilidad técnico-política de las propuestas y recomendaciones

La propuesta de creación de la *Web del formulador de proyectos* no reviste complejidades desde el punto de vista político, sobre todo por la reciente aprobación y puesta en ejecución de la ley sobre transparencia y acceso de información pública. Sin embargo, desde una perspectiva técnica sí es posible vislumbrar algunas complicaciones no menores a pesar de la relativa sencillez del diseño tecnológico.

Las dificultades emanan principalmente de la integración de sistemas informáticos-tecnológicos que son administrados por distintas instituciones públicas, como el caso de la integración del BIP-SIGFE y este portal del formulador de proyectos. Lo anterior queda corroborado en el estudio realizado por WAISSBLUTH et al (2009) en el que se señala que la desintegración de los sistemas tecnológicos en la administración pública constituye uno de los grandes problemas que se deben enfrentar en el proceso de desarrollo del gobierno electrónico.

En relación a la propuesta de *División de las funciones del actual analista de inversiones* es posible señalar que desde una óptica técnica esta recomendación podría tener ciertas aprensiones principalmente por las rigideces normativas en cuanto a la estructura de las dotaciones del personal a nivel de secretarías regionales ministeriales. Además, aparentemente podría parecer que esta propuesta triplica el número de funcionarios públicos al dividir las actuales funciones en tres nuevos cargos. Sin embargo, no necesariamente se requiere multiplicar por 3 el número de analistas, puesto que el rol de asesor de las inversiones podría estar conformado por un equipo pequeño de asesores a nivel regional, y los profesionales a cargo de la asesoría técnica podrían estar centralizados e interactuar con los usuarios del SNI mediante un *call center* nacional.

Desde la mirada política es posible señalar que esta medida podría requerir aunar voluntades de distintos sectores políticos para lograr aprobar una ley que establezca la creación de dichos cargos. En este sentido la propuesta presenta una valla que a priori no es fácil de superar. Sin

embargo, el desafío está en hacer comprender a los tomadores de decisión que el actual esquema genera pérdidas importantes de eficiencia, lo que imposibilita la agregación continua de valor para el sistema.

A medida que se avanza en el análisis de las propuestas también aumentan progresivamente las dificultades políticas y las restricciones técnicas asociadas a dichas recomendaciones. En este sentido, la creación de un *Sistema integrado de capacitación para funcionarios públicos* reviste una alta dificultad desde el punto de vista técnico, por la compleja coordinación y articulación de actores públicos, privados y de la sociedad civil que se requiere para darle pleno funcionamiento a un sistema de esta naturaleza. Además resulta clave para el sistema que una institución como el SENCE logre articular y coordinar dicha red de relaciones, para lo cual sería necesario una reingeniería profunda de dicho organismo público.

Lo anterior cobra mucho sentido en el contexto de la insularidad y la desconexión que afecta a la administración de las distintas instituciones públicas, no sólo a nivel inter institucional sino que también a nivel intra organizacional, tal como se señala en WAISSBLUTH et al (2009), lo que claramente redundará en una complejidad que no es fácil de superar.

Desde el punto de vista político las dificultades emanan de la efectiva validación que los distintos actores logren asignarle a este sistema de formación continua de funcionarios públicos. Un escenario poco alentador en este sentido sería uno en el cual este sistema estuviese operando, superando todas las complejidades técnicas descritas, pero que los altos directivos de las instituciones participantes y los mismos usuarios potenciales del sistema no consideren que este mecanismo agregue algún valor a su carrera profesional. La primera tarea crítica entonces es lograr interiorizar el costo de oportunidad a directivos públicos y usuarios potenciales, respecto a lo que significa para el desarrollo del país y de los mismos profesionales públicos no contar con un sistema de esta naturaleza y con estas características.

El *sistema de alta dirección a nivel Municipal* presenta importantes dificultades desde la perspectiva política debido a que esta propuesta es un avance directo y sustancial en materias de modernización del Estado a nivel local. En este sentido, las dificultades más críticas pueden emanar de los concesos políticos entre distintos conglomerados de partidos que se requieren para lograr realizar modificaciones constitucionales. Además, esta propuesta en particular podría ser percibida como una disminución de las funciones propias de las autoridades comunales máximas, por lo cual la Asociación de Municipalidades podría ejercer fuertes presiones para que no se logre innovar en esta materia. En este sentido es muy relevante hacer notar, tanto al mundo político como Alcaldes y funcionarios públicos del nivel local, que tal como ocurre en cualquier organización pública o privada de países desarrollados, los cargos de gerencia en áreas críticas deben ser ocupados por las personas más idóneas, lo que no es sinónimo de las personas más preparadas técnicamente, puesto que también se requieren de habilidades personales y relacionales que van más allá del puro conocimiento tecnocrático.

Respecto a la componente técnica, es posible señalar que si bien existen complejidades evidentes asociadas a la selección de un gran número de funcionarios mediante un sistema análogo al de la Alta Dirección Pública, dichas complejidades pueden ser resueltas mediante un

esquema institucional que contemple dos niveles claros. El primer nivel deberá corresponder al nacional, en el cual se diseñarán las políticas y directrices de selección de los candidatos. El segundo nivel es el regional, en el cual se constituyen los Consejos encargados de realizar el proceso de selección de los funcionarios Municipales. El principal desafío en esta materia será equilibrar de manera adecuada las consideraciones técnicas, políticas y las habilidades directivas y relacionales que deberá tener cada uno de los funcionarios que sean escogidos para ocupar cargos de alto impacto para el desarrollo del Municipio. Sin embargo, esto no reviste una gran dificultad puesto que en la actualidad se cuenta con la experiencia y con los buenos conseguidos por el Sistema y el Consejo de Alta Dirección Pública.

La *Modernización Municipal y fortalecimiento fiscal a nivel local*, corresponden a todas luces a las propuestas y recomendaciones que tienen asociadas las más altas dificultades desde una óptica política y técnica, aunque principalmente las complejidades más profundas surgen del componente político. Ambas propuestas traen aparejadas consigo la necesidad de alcanzar grandes acuerdos entre distintos pactos políticos y con los sindicatos de funcionarios públicos Municipales. En este sentido la Modernización Municipal ya ha dado muestras del complejo escenario en torno al cual el Gobierno ha tratado de impulsar cambios mediante la modificación del artículo N° 121 de la Constitución Política del país. De hecho, en la actualidad este proyecto de ley, que pretende entre otras cosas brindar autonomía a los Alcaldes y Concejos Municipales para fijar plantas Municipales, ha sido rechazado en cuanto a la posibilidad de legislar e innovar al respecto, principalmente por las fuertes presiones emanadas de los funcionarios Municipales.

Por su parte, el fortalecimiento fiscal a nivel local también requerirá de importantes consensos principalmente entre conglomerados políticos e instituciones públicas con un gran peso específico, como el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos. Lo señalado se debe a que existiría una gran carga de recursos fiscales que serán transferidos de manera directa, no redistributiva, desde el nivel central a las arcas fiscales de los Municipios. Si a lo anterior se suma la poca confianza que se tiene de la gestión financiera local por parte de los actores anteriormente mencionados, entonces aumenta de manera drástica la complejidad política de esta propuesta.

Técnicamente las dificultades pueden surgir desde la mirada macro-económica puesto que transferir grandes cantidades de recursos de manera directa desde el nivel central al nivel local podría tener asociado un conjunto de ineficiencias no esperadas, las que eventualmente repercutirían en indicadores críticos de desempeño para el país, como el PIB y la Inflación.

A pesar de las variadas complejidades técnicas y políticas asociadas a cada una de las propuestas y recomendaciones realizadas, es necesario avanzar en estas materias si es que se espera alcanzar en el mediano plazo niveles de desarrollo significativos para el país. Lo anterior implica mejorar significativamente los actuales niveles y la calidad de la gestión pública, en particular la compleja gestión que se debe llevar a cabo en los Municipios. No querer mejorar en esta materia significa no pretender alcanzar altos niveles de calidad de vida y de desarrollo para todos los ciudadanos del país, sin excepciones.

XV. Reflexiones finales

En la investigación desarrollada se ha tratado de abordar de manera exploratoria las dificultades que enfrentan los Municipios en la gestión comunal, con objeto de relevar aquellos factores que constituyen los principales elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel local, en particular las iniciativas de inversión presentadas al Fondo Nacional de Desarrollo (FNDR).

Debido al alcance establecido para este trabajo, han quedado sin cobertura temas que resultan relevantes para tener un entendimiento más en profundidad de lo que ocurre a nivel local en materias de inversión pública, en especial en el FNDR.

Uno de estos temas corresponde al estudio de consideraciones de orden político que terminan por prevalecer al momento de definir las líneas de desarrollo comunal, con su consiguiente correlato en temas de inversión pública. También resultaría interesante entender cómo y cuánto afecta el cambio de Alcalde o de conglomerado político del máximo jefe comunal, en los resultados que se obtienen en la formulación de proyectos. Otro tema bastante interesante de estudiar corresponde a las presiones políticas indebidas que deben soportar tanto los funcionarios Municipales encargados de formular proyectos como también los analistas de la inversión regional de SERPLAC, puesto que de manera informal es posible señalar que estos últimos actores, en algunos casos sufren de fuertes presiones, por parte de autoridades políticas regionales, para dar aprobación técnica-económica favorable (RS) a iniciativas de inversión que no alcanzan a superar condiciones mínimas de calidad.

Lo anteriormente señalado constituyen posibles líneas de investigación en el marco del FNDR y de los roles que los distintos actores estratégicos estarían desempeñando. La orientación sugerida es principalmente política, pero debe ser contrastada con datos fidedignos que permitan basar las conclusiones y recomendaciones en evidencias tanto formales como informales.

Antes de dar por finalizado este largo trabajo es necesario declarar algunas incertidumbres que surgen después de haber estado inmerso en este tema por más de un año de investigación. Estas consideraciones están en el marco de reflexiones finales, por ende no necesariamente están fundadas en antecedentes formales, “duros” o relevantes, sino que simplemente responden a la necesidad del autor por dejar registradas ciertas dudas y apreciaciones personales, las que no pretenden ser más que eso.

La primera reflexión que emerge con fuerza corresponde a cuestionarse si es que efectivamente el FNDR estaría cumpliendo con los objetivos para los cuales ha sido diseñado. Este punto cobra mayor relevancia al contrastar una serie de evidencias que tienden a señalar que efectivamente el FNDR estaría actuando como un fondo compensatorio de recursos para los Municipios, en lugar de promover el desarrollo armónico y equilibrado de las regiones.

De ser efectivo lo que se acaba de señalar, entonces el FNDR estaría actuando de manera implícita como aquella fuente de recursos públicos mediante la cual los Municipios pueden

llevar a cabo inversiones de alto impacto social, puesto que promueven el desarrollo del nivel local. Hasta este punto pareciera ser que el tema es más bien una formalidad y que por lo tanto da lo mismo si el fondo se llama FNDR o “Fondo de compensación a los inadecuados e insuficientes ingresos Municipales”.

Sin embargo, este argumento se desmorona rápidamente debido a la siguiente reflexión: ¿Tiene algún sentido lógico (alineado con el desarrollo armónico y equilibrado del país) que dada la gran diversidad de Municipios dentro de una misma región, éstos deban competir por conseguir recursos que les permitan desarrollar la comuna y mejorar la calidad de vida de sus habitantes?

A simple vista pareciera ser bastante difícil señalar que existe alguna lógica que permita equilibrar un desarrollo armónico a nivel regional en un contexto donde las diferencias entre algunos Municipios parecen ser abismantes. Sin embargo, siempre es posible construir un argumento a favor de esta supuesta lógica y la respuesta es posible encontrarla en la economía: *Mediante un mercado regional competitivo de proyectos sería posible generar de manera los incentivos adecuados para que los Municipios comiencen a formular cada vez mejores proyectos. El Municipio que mejores proyectos formule será entonces el Municipio que obtenga más recursos, puesto que el esfuerzo individual de cada Municipio es finalmente recompensado.*

No obstante, nuevamente el argumento no es sostenible por mucho tiempo puesto que el problema de fondo no es que los Municipios carezcan de incentivos para formular más y mejores proyectos, sino que el problema es que a nivel local las capacidades para elaborar y gestionar una adecuada cartera de proyectos, presentan profundas diferencias entre los distintos Municipios. Mientras en algunos casos se cuenta con equipos multidisciplinarios para formular proyectos, en otras comunas existe sólo el Director de la SECPLAC, el que debe elaborar y evaluar proyectos, realizar licitaciones, adjudicar las licitaciones, realizar el control físico-financiero de las obras, subrogar al Alcalde, tan sólo por nombrar algunas tareas. En este sentido, no hay mercado competitivo que logre dar cuenta de tan profundas diferencias, sobre todo porque éstas terminan afectando la calidad de vida de miles de personas.

En un último esfuerzo se podría tratar de argumentar que a pesar de todas las deficiencias que se puedan detectar del FNDR, al final del día el CORE termina ajustando cualquier indicio de inequidades al interior de la región, por lo cual es posible asegurar que dichas premisas catastróficas respecto a la desequilibrada distribución de los recursos de inversión no son tal, puesto que el CORE actúa como una verdadera “válvula de ajuste final” del sistema regional.

Un argumento como el anterior demuestra de manera explícita cómo en la actualidad el FNDR estaría siendo utilizado como un fondo compensatorio de los ingresos Municipales. El problema está en que este mecanismo de asignación de recursos es extremadamente costoso e ineficiente, puesto que después de todos los esfuerzos realizados por los Municipios, el CORE tiene la capacidad para no asignar recursos a buenos proyectos, por tener que verse en la obligación política de priorizar iniciativas que si bien cumplen con las condiciones técnicas-económicas no son las alternativas más rentables socialmente. Por estabilidad y gobernabilidad del sistema, muchas veces el CORE termina asignado recursos a iniciativas que no son las más restables socialmente.

Es importante recalcar que estas reflexiones no buscan desprestigiar o minar los importantes aportes que realiza el FNDR para el desarrollo del país, principalmente a nivel Municipal, sino que las críticas apuntan al nivel central, quienes están dispuestos a sostener un sistema de asignación de recursos mediante una competencia regional desequilibrada y desproporcionada, pero que finalmente es completamente regulable mediante mecanismos políticos. Dicho de otra manera, a ciertas instituciones del nivel central pareciera que le interesa más tener una política que sea “gastar todo, controladamente” en lugar de “gastar bien, descentralizadamente”.

Esto no resulta ser extraño, puesto que desde el nivel central no se cuenta con la suficiente confianza para darle más autonomía fiscal a los niveles subnacionales, aludiendo falta de transparencia, probidad y “racionalidad” en las decisiones que emanan principalmente desde el Municipio, lo que claramente constituye un fuerte escollo en el proceso de descentralización fiscal.

Por último, pero no por eso menos importante, no se puede dar por finalizada esta investigación sin hacer énfasis en el hecho que se requiere reformar las estructuras que soportan la gestión local. Urge modernizar las estructuras estáticas, inflexibles y arcaicas de las plantas Municipales, a la vez que se profundiza en la autonomía fiscal para los niveles subnacionales.

No es posible que la modernización del Estado esté capturada por un grupo de funcionarios públicos que tienen la capacidad de detener el progreso porque ven amenazadas sus fuentes laborales. El Estado les concierne a todos los chilenos, no sólo a aquellos que trabajan en él. No está en discusión, y no es discutible, que el Estado debe asegurar ante todo evento el respeto de los derechos laborales de los trabajadores públicos. No obstante, una cosa es asegurar estabilidad laboral y otra muy distinta es asegurar inamovilidad laboral. Este último punto no es aceptable.

Es necesario que las autoridades políticas tomen decisiones al respecto, lo que traerá consigo un alto costo político que deberá ser pagado. El mensaje es a no preocuparse excesivamente sólo de los costos asociados, puesto que los beneficios potenciales que las reformas pueden alcanzar, logran superar ampliamente dichos costos.

Finalmente, se puede establecer con claridad que se debe comenzar a abrir el diálogo al respecto para generar los concesos que requieren sobre esta materia. La modernización de la gestión pública no puede seguir esperando, el desarrollo del país y de los ciudadanos tampoco.

XVI. Bibliografía

ACUÑA Fernández, Eduardo Andrés. Propuestas de mejora al diseño y gestión del fondo nacional de desarrollo regional. Memoria (Ingeniero Civil Industrial). Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, 2009.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, Ministerio de Hacienda. Programa sistema nacional de inversiones. Dirección de presupuestos, Santiago, Chile, 2007.

DIVISIÓN DE DESARROLLO REGIONAL, Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo. Procesos y diagramas FNDR, Fondo nacional de desarrollo regional. División de desarrollo regional, Santiago, Chile, 2006.

DIVISIÓN DE EDUCACIÓN GENERAL, Ministerio de Educación. Modificaciones ley de jornada escolar completa. División de educación general, Santiago, Chile, 2005.

DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y ESTUDIOS, Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo. Tipología: herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal - municipal. División de políticas y estudios, Santiago, Chile, 2005.

DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y ESTUDIOS, Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo. Evolución y análisis de la inversión de decisión regional (IDR), 1990 – 2007. División de políticas y estudios, Santiago, Chile, 2008.

DIVISIÓN SOCIAL, Ministerio de planificación y cooperación. Metodología de evaluación ex ante de programas sociales, Serie: Material de apoyo a la planificación social, Documento de trabajo N° 4. División social, Santiago, Chile, 2000.

GREENE, William H. Análisis econométrico. 3ª edición. Madrid, España, Pearson Hall Education, 1999.

HORST, Bettina. Serie informe económico N° 149: Inversión pública en Chile, Análisis y propuestas de descentralización y desconcentración. Santiago, Chile: Instituto libertad y desarrollo, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. División político administrativa y censal 2007. Instituto nacional de estadísticas, Santiago, Chile, 2008.

LEYTON Navarro, Cristian Marcelo. Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005, Una mirada regional y municipal. Estudio de caso N° 94 (Magíster en gestión y políticas públicas). Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, 2006.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. Bases de una política de inversión pública. Ministerio de planificación y cooperación, Santiago, Chile, 2000.

MONJE, Pablo., RICCARDI, Loreto., GARAY, Iván. Análisis y descripción de los instrumentos de inversión regional. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, 2005.

NONAKA, Ikujiro., TAKEUCHI, Hirotaka. La organización creadora de conocimiento. Ciudad de México, México, Oxford University press, 1999.

OECD. OECD Territorial reviews Chile. París, Francia, OECD publishing, 2009.

ORTEGÓN, Edgar., PACHECO, Juan Francisco., ROURA, Horacio. Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, Manual N° 39. Santiago, Chile: Instituto latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social de la Comisión económica para América latina y el Caribe, 2005.

PACHECO, Juan Francisco., CONTRERAS, Eduardo. Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos, Manual N° 58. Santiago, Chile: Instituto latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social de la Comisión económica para América latina y el Caribe, 2008.

PÉREZ, César. Métodos estadísticos avanzados con SPSS. Madrid, España, Thomson, 2005.

RACZYNSKI, Dagmar., SERRANO, Claudia. Descentralización. Nudos críticos. Santiago, Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, 2001.

SANTIAGO CONSULTORES ASOCIADOS. Estudio evaluación intermedia programa mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión regional SUBDERE/BID 1281 OC-CH, Informe final, Documento principal. Subsecretaría de desarrollo regional, Santiago, Chile, 2004.

SANTIAGO CONSULTORES ASOCIADOS. Análisis y evaluación final del programa de mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión regional, Informe final. Subsecretaría de desarrollo regional, Santiago, Chile, 2006.

SANTIAGO CONSULTORES ASOCIADOS. Programa de apoyo a la gestión subnacional (CH-L1018), Consultoría para fortalecimiento institucional de gobiernos regionales, Banco interamericano de desarrollo, Informe final. Subsecretaría de desarrollo regional, Santiago, Chile, 2006.

SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN, Ministerio de planificación y cooperación. Región metropolitana de Santiago: Análisis de inversión pública periodo 2000-2007. Secretaría regional ministerial de planificación y coordinación, Santiago, 2006.

SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES, Ministerio de planificación y cooperación. Normas, instrucciones y procedimientos de inversión pública NIP 2010. Sistema nacional de inversiones, Santiago, Chile, 2008.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL, Ministerio del interior. Seguimiento y evaluación ex-post de proyectos FNDR período 1990-1994, Informe final. Subsecretaría de desarrollo regional, Santiago, Chile, 1997.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL, Ministerio del interior. Informe final de evaluación Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Subsecretaría de desarrollo regional, Santiago, Chile, 1997.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL, Ministerio del interior. Procedimiento de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Subsecretaría de desarrollo regional, Santiago, Chile, 2007.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL, Ministerio del interior. Aportando a la gestión de la inversión FNDR 2007. Subsecretaría de desarrollo regional, Santiago, Chile, 2008.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL, Ministerio del interior. Memoria 2006-2007. Subsecretaría de desarrollo regional, Santiago, Chile, 2008.

TORRES Fernández, Carlos Andrés. Aplicación de minería de datos para la segmentación sociodemográfica de la comuna de Santiago. Tesis (Magister en Ciencias de la Ingeniería). Santiago, Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile, Escuela de Ingeniería, 2004.

UNIVERSIDAD CENTRAL y Asesorías para el desarrollo S.A. Evaluación ex post programa de inversión múltiple de desarrollo local, Tercera etapa, FNDR 1995-2000, Informe final corregido. Santiago, Chile, 2002, Volumen 1.

VISAUTA, Bienvenido., MARTORI, Joan. Análisis estadístico con SPSS para Windows. 2ª edición. Madrid, McGraw-Hill, 2003, Volumen 2.

WAISSBLUTH, Mario. La insularidad en la gestión pública latinoamericana. Revista del centro latinoamericano de administración para el desarrollo: Reforma y Democracia. (27): 1- 7, 2003.

WAISSBLUTH, Mario. Documento de trabajo: La reforma del estado en Chile 1990-2005, Balance y propuestas de futuro. Santiago, Chile: Departamento de ingeniería industrial, Universidad de Chile, 2005.

WAISSBLUTH, Mario. Sistemas complejos y gestión pública. Santiago, Chile, 2008.

WAISSBLUTH, Mario. 2008. Sociedad, estado y territorio: hacia una institucionalidad de nueva generación para el desarrollo equilibrado de Chile. En: VI ENCUENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS REGIONALES: Pensando Chile desde las regiones: 4 y 5 de diciembre de 2008. Temuco, Chile.

WAISSBLUTH, Mario., INOSTROZA, José., ACUÑA, Eduardo., AVENDAÑO, César. Documento de trabajo: La gestión de organizaciones y programas públicos en Chile, Análisis de 28 casos e implicancias para la reforma del estado. Santiago, Chile: Departamento de ingeniería industrial, Universidad de Chile, 2009.

Constitución política de la república de Chile. CHILE. Fija el texto refundido y sistematizado de la constitución política de Chile. Ministerio secretaría general de la presidencia, Santiago, Chile, septiembre de 2005.

Decreto con fuerza de Ley N° 1 - 19.175. CHILE. Texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. Ministerio del interior, Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo, Santiago, Chile, noviembre de 2005.

Decreto con fuerza de Ley N° 1 - 18.695. CHILE. Texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley orgánica constitucional de municipalidades. Ministerio del interior, Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo, Santiago, Chile, julio de 2006.

Decreto de Ley N° 575. Regionalización del país. Ministerio del interior, Santiago, Chile, julio de 1974.

Ley N° 20.232. CHILE. Presupuestos del sector público para el año 2008. Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile, diciembre de 2007.

XVII. Anexos

17.1 Anexo A: Instituciones que pueden presentar iniciativas de inversión al SNI

Presidencia de la República de Chile

Presidencia de la República

Congreso Nacional

Senado

Cámara de Diputados

Biblioteca del Congreso

Poder Judicial

Poder Judicial

Corporación Administrativa del Poder Judicial

Academia Judicial

Contraloría General de la República

Ministerio del Interior

Secretaría y Administración General

Servicio de Gobierno Interior

Servicio Electoral

Oficina Nacional de Emergencia

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Agencia Nacional de Inteligencia

Gobiernos Regionales

Municipalidades

Ministerio de Relaciones Exteriores

Secretaría y Administración General y Servicio Exterior

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales

Dirección de Fronteras y Límites del Estado

Instituto Antártico Chileno

Agencia de Cooperación Internacional de Chile

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción

Subsecretaría de Economía

Servicio Nacional del Consumidor

Subsecretaría de Pesca

Servicio Nacional de Pesca

Servicio Nacional de Turismo

Corporación de Fomento de la Producción

Instituto Nacional de Estadísticas

Fiscalía Nacional Económica

Servicio de Cooperación Técnica

Superintendencia de Electricidad y Combustibles
Comité de Inversiones Extranjeras
Comité Innova Chile

Ministerio de Hacienda

Secretaría y Administración General
Dirección de Presupuestos
Servicio de Impuestos Internos
Servicio Nacional de Aduanas
Servicio de Tesorerías
Casa de Moneda de Chile
Dirección de Compras y Contratación Pública
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
Unidad de Análisis Financiero
Superintendencia de Valores y Seguros
Consejo de Defensa del Estado
Dirección Nacional del Servicio Civil
Superintendencia de Casinos de Juegos

Ministerio de Educación

Subsecretaría de Educación
Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos
Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
Consejo de Rectores y las universidades que lo conforman
Junta Nacional de Jardines Infantiles
Consejo Superior de Educación
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

Ministerio de Justicia

Secretaría y Administración General
Servicio de Registro Civil e Identificación
Servicio Médico Legal
Gendarmería de Chile
Superintendencia de Quiebras
Servicio Nacional de Menores
Defensoría Penal Pública

Ministerio de Defensa Nacional

Subsecretaría de Guerra
Subsecretaría de Marina
Subsecretaría de Aviación
Subsecretaría de Carabineros
Subsecretaría de Investigaciones
Dirección General de Movilización Nacional
Instituto Geográfico Militar
Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile
Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile
Dirección General de Aeronáutica Civil

Dirección Administrativa del Ministerio de Defensa Nacional

Ministerio de Obras Públicas

Secretaría y Administración General
Dirección General de Obras Públicas
Dirección General de Aguas
Instituto Nacional de Hidráulica
Superintendencia de Servicios Sanitarios

Ministerio de Agricultura

Subsecretaría de Agricultura
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
Instituto de Desarrollo Agropecuario
Corporación Nacional Forestal
Servicio Agrícola y Ganadero
Comisión Nacional de Riego

Ministerio de Bienes Nacionales

Subsecretaría de Bienes Nacionales

Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Subsecretaría del Trabajo
Dirección del Trabajo
Subsecretaría del Previsión Social
Dirección General de Crédito Prendario
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
Superintendencia de Seguridad Social
Superintendencia de Administración de Fondos de Pensiones
Instituto de Normalización Provisional
Caja de Previsión de la Defensa Nacional
Dirección de Previsión de Carabineros de Chile

Ministerio de Salud

Fondo Nacional de Salud
Instituto de Salud Pública de Chile
Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud
Subsecretaría de Salud Pública
Subsecretaría de Redes Asistenciales
Superintendencia de Salud
Servicios de Salud
Programa Contingencias Operacionales
Hospital Padre Alberto Hurtado
Centro de Referencia de Salud de Maipú
Centro de Referencia de Salud Peñalolén Cordillera Oriente

Ministerio de Minería

Subsecretaría de Minería
Servicio Nacional de Geología y Minería
Comisión Chilena de Energía Nuclear

Comisión Chilena del Cobre
Comisión Nacional de Energía

Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Subsecretaría de la Vivienda y Urbanismo
Parque Metropolitano

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

Secretaría y Administración General de Transportes
Junta de Aeronáutica Civil
Subsecretaría de Telecomunicaciones

Ministerio Secretaría General de Gobierno

Secretaría General de Gobierno
Consejo Nacional de Televisión
Instituto Nacional de Deportes de Chile

Ministerio de Planificación

Subsecretaría de Planificación y Cooperación
Fondo de Solidaridad e Inversión Social
Servicio Nacional de la Mujer
Instituto Nacional de la Juventud
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
Fondo Nacional de la Discapacidad

Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República

Secretaría General de la Presidencia de la República
Comisión Nacional del Medio Ambiente
Servicio Nacional del Adulto Mayor

Ministerio Público

17.2 Anexo B: Encuesta aplicada en Diplomado de preparación y evaluación social de proyectos



ENCUESTA DE INVESTIGACIÓN

La encuesta que se presenta a continuación está enmarcada en el trabajo de investigación titulado **Estudio exploratorio de los elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel Municipal** perteneciente al proyecto de **Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su dimensión regional y local** de CONICYT. Esta investigación está siendo desarrollada por César Avendaño y dirigida por el profesor Eduardo Contreras, ambos del Departamento de Ingeniería Industrial de la U. de Chile.

El objetivo de esta encuesta es conocer su parecer respecto a un conjunto de indicadores que se han considerado en la investigación y que permiten medir la gestión de los Municipios en el proceso de **Formulación de iniciativas de inversión al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)**.

Se le solicita expresar su nivel de acuerdo o desacuerdo respecto a los indicadores que se presentan. La escala utilizada es de 1 a 5 en la que **1= Muy en desacuerdo, 2 = Desacuerdo, 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo, 4 = De acuerdo, 5 = Muy de acuerdo**.

INDICADOR		Nivel de acuerdo (Escala 1-5)	COMENTARIO
$\frac{N_{RS}}{N_{TOTAL}}$	Porcentaje de iniciativas de inversión que obtienen RS en relación al total de iniciativas presentadas por el Municipio		

$\frac{C_{RS}}{C_{TOTAL}}$	<p>Porcentaje de recursos solicitados que se asocian a iniciativas con RS en relación al total de los recursos solicitados por el Municipio</p>		
$\frac{C_{RS}}{N_{RS}}$	<p>Costo promedio de una iniciativa de inversión con RS, según cada Municipio</p>		
T_{RS}	<p>Tiempo promedio que le toma a un Municipio obtener RS en las iniciativas de inversión formuladas</p>		
$\frac{N_{RS-COMUNA} / N_{TOTAL-COMUNA}}{N_{RS-REGION} / N_{TOTAL-REGION}}$	<p>Porcentaje de iniciativas de inversión que obtienen RS en relación al total de iniciativas presentadas por el Municipio, en comparación con el comportamiento promedio de las comunas de su región en términos de este indicador (Comparación de la comuna con la situación promedio de su región)</p>		

$\frac{C_{RS-COMUNA} / C_{TOTAL-COMUNA}}{C_{RS-REGION} / C_{TOTAL-REGION}}$	<p>Porcentaje de recursos solicitados que se asocian a iniciativas con RS en relación al total de los recursos solicitados por el Municipio, en comparación con el comportamiento promedio de las comunas de su región <i>(Comparación de la comuna con la situación promedio de su región)</i></p>		
$\frac{C_{RS-COMUNA} / N_{RS-COMUNA}}{C_{RS-REGION} / N_{RS-REGION}}$	<p>Costo promedio que le toma a un Municipio obtener RS en las iniciativas de inversión formuladas, en comparación con el comportamiento promedio de las comunas de su región <i>(Comparación de la comuna con la situación promedio de su región)</i></p>		
$\frac{T_{RS-COMUNA}}{T_{RS-REGION}}$	<p>Tiempo promedio que le toma a un Municipio obtener RS en las iniciativas de inversión formuladas, en comparación con el comportamiento promedio de las comunas de su región <i>(Comparación de la comuna con la situación promedio de su región)</i></p>		

17.3 Anexo C: Cruce entre indicadores regionalizados, clasificación de los Municipios según su conglomerado y variables que caracterizan a las comunas

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km ²)
1	CAMIÑA	0,758	0,655	0,486	18,339	1	723,56	99,01	36,69	40,07	100,00	0,55
2	OLLAGUE	1,221	1,297	0,227	20,944	1	2.204,78	97,57	35,42	17,65	100,00	0,10
3	PROVIDENCIA	1,392	1,011	0,472	18,998	1	390,85	2,24	21,99	0,80	0,00	8.429,99
4	ANTUCO	0,759	1,043	0,588	3,933	2	183,16	87,12	19,56	26,51	49,00	1,99
5	BUIN	1,032	1,064	1,108	2,253	2	52,71	28,71	21,61	17,94	15,09	315,97
6	BULNES	1,295	1,393	0,524	2,277	2	63,26	74,54	25,47	25,89	39,01	49,57
7	CABO DE HORNO	0,959	0,954	1,660	2,358	2	270,89	87,81	27,78	2,87	13,86	0,17
8	CHAITEN	0,674	0,529	0,576	2,573	2	163,86	81,30	20,39	10,25	43,24	0,86
9	CHILLAN VIEJO	0,987	1,201	1,587	3,145	2	75,14	61,84	34,49	23,64	14,33	85,19
10	CODEGUA	0,800	0,475	0,959	2,339	2	90,43	61,52	21,31	16,77	51,19	40,10
11	CURACO DE VELEZ	1,465	1,138	0,777	2,805	2	224,70	93,04	23,04	6,04	98,35	44,35
12	CURARREHUE	1,011	1,376	2,813	4,796	2	104,19	92,61	16,27	33,86	73,64	5,97
13	EL MONTE	0,759	0,827	0,844	2,653	2	77,36	58,92	16,18	24,77	15,58	237,90
14	FUTALEUFU	0,763	0,802	0,716	2,445	2	340,49	93,14	23,82	5,16	38,01	1,42
15	GRANEROS	1,051	1,210	0,933	3,165	2	55,19	53,26	19,51	21,28	12,96	245,37
16	GUAITECAS	0,880	0,829	0,419	2,315	2	308,51	97,32	21,55	-	19,04	2,22
17	HUALPEN	1,686	1,702	1,037	2,545	2	65,56	53,96	29,30	21,21	1,15	1.637,02
18	ISLA DE MAIPO	1,154	1,197	0,428	4,197	2	64,77	62,75	25,91	19,76	25,69	146,35
19	JUAN FERNANDEZ	0,795	1,196	1,294	2,363	2	943,20	98,08	26,54	-	6,24	4,64
20	LAGO VERDE	1,398	1,337	0,625	2,753	2	469,04	95,97	10,71	-	99,73	0,18
21	LLAY LLAY	1,398	1,102	1,157	2,932	2	57,96	63,80	12,22	18,84	25,00	64,95
22	LOS MUERMOS	1,053	0,915	0,299	2,320	2	69,36	73,73	19,06	18,03	65,09	13,68
23	MAFIL	0,944	0,766	1,281	3,912	2	100,74	80,99	21,66	19,03	48,17	12,40
24	NANCAGUA	0,907	0,846	0,740	3,131	2	86,72	57,61	25,95	20,36	41,68	147,82
25	PADRE LAS CASAS	1,199	1,019	0,900	2,567	2	59,84	76,90	46,37	27,53	42,59	161,90

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km ²)
26	PARRAL	1,075	1,410	0,715	3,978	2	59,65	62,10	23,40	31,26	32,55	23,51
27	PERALILLO	1,036	1,052	1,100	2,806	2	98,16	62,98	19,24	17,04	40,47	35,72
28	PERQUENCO	1,194	1,218	1,129	4,940	2	127,59	77,31	29,82	36,89	58,27	19,85
29	PETORCA	1,307	1,440	0,519	2,285	2	97,70	84,86	19,35	19,89	48,68	6,37
30	PINTO	1,073	0,996	0,677	3,228	2	99,14	75,46	22,79	30,38	57,41	8,69
31	PLACILLA	1,033	1,041	0,493	4,746	2	86,44	78,16	16,57	18,42	74,70	56,80
32	PUTAENDO	0,754	1,033	0,648	2,970	2	83,69	82,95	18,57	23,67	50,44	10,49
33	RIO NEGRO	0,680	0,876	0,443	2,638	2	66,17	64,36	27,39	20,67	58,38	11,36
34	SAGRADA FAMILIA	0,775	0,902	0,748	4,028	2	80,33	66,48	19,21	15,85	68,99	32,58
35	SAN FABIAN	0,886	0,976	0,628	2,366	2	202,26	93,98	34,58	33,22	60,64	2,29
36	SAN IGNACIO	1,090	1,000	0,701	3,325	2	70,15	87,96	18,34	31,30	65,18	45,01
37	SAN JUAN DE LA COSTA	0,998	0,733	0,461	3,358	2	125,98	93,51	30,94	29,99	89,11	5,90
38	VALDIVIA	0,752	0,555	1,011	2,981	2	70,23	41,92	20,79	20,04	7,80	145,81
39	VALLENAR	1,037	1,238	1,213	3,068	2	69,67	57,79	18,68	22,25	9,66	6,89
40	CATEMU	1,555	2,065	1,340	6,171	3	95,33	71,73	22,13	21,64	43,46	35,07
41	CUNCO	0,677	0,843	1,871	6,525	3	60,59	77,97	19,28	26,17	55,79	9,96
42	LA CRUZ	0,514	0,714	0,683	5,780	3	69,08	64,67	20,67	15,40	16,71	176,58
43	LA UNION	0,809	0,765	0,882	7,387	3	54,62	57,11	27,13	30,36	35,79	18,77
44	LOS VILOS	1,032	1,822	1,171	6,338	3	78,92	68,32	18,25	25,44	24,88	9,83
45	MALLOA	0,821	1,423	1,521	5,200	3	83,52	54,14	19,75	19,09	62,25	118,55
46	MARIA ELENA	1,323	1,239	0,345	6,129	3	227,56	40,55	17,53	9,47	1,67	0,57
47	MARIA PINTO	0,547	0,713	0,879	8,607	3	126,35	62,98	17,43	18,14	83,43	27,48
48	SIERRA GORDA	0,592	0,863	0,764	9,438	3	880,11	36,21	23,61	4,34	99,91	0,21
49	TENO	0,848	1,285	1,103	6,697	3	62,68	50,54	22,14	15,87	70,42	43,42
50	CHIMBARONGO	0,735	0,637	0,952	15,586	4	46,84	53,83	13,44	23,47	47,05	67,57
51	MOSTAZAL	1,331	1,385	0,785	15,323	4	57,13	53,84	19,64	21,96	18,09	44,48
52	LLANQUIHUE	0,743	0,863	3,664	11,682	5	82,09	47,92	21,51	16,20	22,26	40,58
53	TALTAL	0,820	1,038	0,782	12,408	5	182,91	65,59	21,30	23,13	16,46	0,55
54	ALHUE	0,376	0,790	2,128	0,687	6	148,55	75,77	24,68	15,79	46,60	5,40
55	ALTO DEL CARMEN	1,008	1,395	1,630	1,060	6	255,00	89,72	50,77	19,00	100,00	0,81

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km ²)
56	ANTOFAGASTA	1,211	0,894	1,407	1,122	6	73,10	20,62	14,10	10,10	0,29	10,40
57	AYSEN	0,599	0,806	2,046	1,555	6	86,28	58,37	11,52	15,56	11,73	0,85
58	BARNECHEA	1,630	1,773	1,540	1,281	6	195,62	5,43	38,90	5,85	2,44	84,31
59	CAÑETE	0,945	1,171	1,298	1,367	6	59,59	73,02	23,62	33,90	36,41	43,01
60	CARTAGENA	0,610	1,030	1,617	0,925	6	117,63	58,39	12,95	28,11	9,03	77,22
61	CASTRO	1,130	1,062	1,453	0,895	6	62,99	55,56	23,49	11,49	25,56	92,11
62	CERRO NAVIA	0,932	0,819	1,662	1,100	6	59,65	81,82	19,57	21,48	0,00	13.422,97
63	CHILLAN	1,301	1,320	1,479	1,606	6	51,26	38,83	17,84	22,02	8,63	333,16
64	COLCHANE	1,011	0,997	1,835	1,052	6	471,85	92,91	28,57	56,06	99,89	0,41
65	COLINA	0,672	0,910	1,717	0,945	6	95,14	24,50	16,71	22,14	18,05	94,11
66	COLTAUCO	1,283	1,014	1,627	1,175	6	75,44	75,05	30,15	9,59	50,85	75,22
67	CONCON	1,018	1,175	2,050	1,405	6	100,39	21,00	40,88	14,65	2,15	518,67
68	COPIAPO	0,880	0,792	1,546	1,545	6	55,97	42,31	23,03	20,81	2,58	8,48
69	CORRAL	0,781	0,830	1,334	2,004	6	177,17	92,77	21,80	26,97	33,65	7,13
70	CURACAVI	1,184	1,389	1,693	1,565	6	90,55	44,80	17,56	18,58	35,86	37,92
71	CURANILAHUE	0,782	0,770	1,333	0,924	6	131,46	76,41	20,51	37,18	5,48	33,03
72	DALCAHUE	1,078	1,087	1,427	1,096	6	104,05	78,82	27,27	8,16	49,35	9,72
73	DIEGO DE ALMAGRO	1,125	1,481	1,328	1,163	6	134,62	41,59	18,76	9,49	5,46	0,95
74	DOÑIHUE	1,001	1,226	1,444	2,057	6	69,35	73,83	23,47	12,23	6,80	231,39
75	FRUTILLAR	1,461	1,110	2,064	1,522	6	61,37	52,51	33,64	14,24	39,59	19,69
76	FUTRONO	0,719	0,757	1,720	0,777	6	73,62	75,94	24,06	31,26	41,83	7,37
77	GALVARINO	0,879	0,894	1,386	1,312	6	81,45	91,07	18,52	38,78	74,30	22,02
78	ILLAPEL	0,839	2,735	1,933	0,886	6	66,95	76,29	15,64	27,05	29,01	11,88
79	INDEPENDENCIA	1,204	0,799	1,368	1,475	6	87,03	22,50	19,60	8,16	0,00	8.343,69
80	IQUIQUE	0,950	1,016	3,115	1,408	6	91,15	12,30	25,13	11,11	1,34	75,84
81	ISLA DE PASCUA	0,763	1,138	1,577	1,026	6	280,38	98,78	16,80	-	10,54	25,39
82	LA GRANJA	1,128	1,290	1,429	0,963	6	50,27	77,09	20,15	19,60	0,00	13.340,18
83	LA REINA	1,037	1,289	1,387	1,175	6	89,58	11,67	17,03	4,52	0,00	4.210,38
84	LA SERENA	0,879	1,316	1,323	1,095	6	61,82	30,37	21,94	16,40	8,04	93,24
85	LAGO RANCO	0,853	1,161	1,732	1,536	6	92,29	83,13	23,01	28,10	76,30	5,76

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km ²)
86	LANCO	0,921	0,915	1,768	0,804	6	85,48	76,20	18,56	31,30	31,83	29,44
87	LEBU	0,834	0,808	1,468	1,109	6	73,93	84,06	27,78	41,26	12,26	45,94
88	LO ESPEJO	0,962	1,266	2,154	1,225	6	50,58	76,73	17,02	22,43	0,00	15.257,72
89	LONQUIMAY	0,704	0,778	1,707	1,082	6	94,87	90,06	21,17	31,56	64,71	2,69
90	LOS ALAMOS	0,679	0,903	2,174	0,911	6	93,25	83,37	27,54	43,60	11,57	32,95
91	LOS LAGOS	1,109	1,193	1,311	1,157	6	66,44	63,68	20,99	24,60	53,87	11,59
92	MACHALI	1,009	1,331	1,447	0,946	6	64,82	34,45	17,59	22,77	5,82	12,00
93	MAULLIN	0,826	1,468	1,970	0,871	6	127,54	85,57	24,87	21,38	56,73	18,53
94	MONTE PATRIA	0,952	1,268	1,555	1,154	6	68,38	83,61	21,54	25,69	55,43	7,19
95	MULCHEN	1,167	1,277	1,282	0,981	6	86,12	65,77	20,92	30,85	25,28	15,26
96	NACIMIENTO	0,931	0,984	1,509	0,918	6	81,08	55,69	22,99	25,82	18,95	28,65
97	NUEVA IMPERIAL	1,231	1,472	1,368	0,980	6	67,74	86,12	27,56	29,15	49,77	37,43
98	OLIVAR	1,598	1,645	2,252	1,080	6	112,08	55,05	15,38	10,57	37,81	301,61
99	OSORNO	1,221	1,366	2,911	0,974	6	52,20	23,57	19,37	28,41	9,27	161,02
100	PAREDONES	1,017	0,683	1,389	0,804	6	105,94	89,76	27,06	21,46	68,35	12,02
101	PEDRO A CERDA	0,540	0,570	2,138	1,333	6	59,19	68,12	16,30	11,66	0,00	11.129,78
102	PELLUHUE	0,814	1,355	2,794	0,919	6	194,50	86,16	19,09	24,61	36,97	18,28
103	PICHIDEGUA	1,144	1,286	2,357	1,503	6	83,67	71,68	20,22	17,52	70,18	57,40
104	PITRUFQUEN	0,830	1,053	1,441	1,177	6	56,66	72,70	19,67	27,31	39,40	38,95
105	PUENTE ALTO	1,377	1,483	2,551	0,868	6	44,27	74,57	24,46	13,77	0,09	6.431,37
106	PUERTO MONTT	0,888	0,860	1,854	1,002	6	70,47	19,29	21,04	17,22	11,34	117,52
107	PUERTO VARAS	1,095	1,435	1,950	1,416	6	91,05	22,01	26,14	14,04	26,17	8,74
108	QUELLON	1,035	1,087	1,501	1,163	6	55,41	72,87	46,47	14,28	35,06	7,85
109	QUILACO	0,660	1,092	1,419	1,151	6	170,86	89,19	25,51	41,36	59,91	3,49
110	QUILICURA	0,800	0,852	1,464	1,314	6	93,67	17,41	21,82	12,44	0,12	2.524,49
111	QUINTA DE TILCOCO	1,021	1,182	2,081	2,418	6	65,13	67,03	17,83	8,80	50,25	128,22
112	RANCAGUA	1,188	1,114	1,318	1,272	6	48,57	23,67	21,76	13,64	3,36	877,40
113	RIO CLARO	0,372	0,558	1,737	1,135	6	92,97	70,45	18,44	17,39	78,19	30,26
114	SAN ANTONIO	1,139	1,260	1,308	1,539	6	69,13	51,89	17,35	24,06	4,38	228,39

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km ²)
115	SAN BERNARDO	1,158	1,387	2,351	0,957	6	47,84	41,85	18,07	20,29	2,04	1.764,68
116	SAN ESTEBAN	0,789	0,790	1,747	1,679	6	86,20	55,38	29,04	16,49	44,54	11,31
117	SAN JAVIER	1,346	1,923	1,620	1,080	6	84,87	72,44	34,60	23,03	44,53	29,69
118	SAN PABLO	0,977	1,282	1,754	1,046	6	86,98	63,40	20,00	21,11	67,06	15,60
119	SAN PEDRO DE LA PAZ	1,094	0,997	1,353	1,576	6	65,98	39,69	34,75	20,84	0,35	800,34
120	SAN ROSENDO	0,896	1,472	2,058	1,608	6	189,89	94,08	28,43	32,83	17,31	41,88
121	TALCA	1,026	1,177	2,348	1,114	6	47,07	29,84	16,86	19,41	4,16	935,57
122	TALCAHUANO	1,077	1,021	1,384	2,085	6	75,86	35,02	18,58	18,04	0,55	1.747,20
123	TEMUCO	0,897	0,979	1,778	1,186	6	47,80	25,86	22,66	17,72	4,95	578,37
124	TOME	1,139	1,300	1,541	2,126	6	86,89	73,06	17,48	32,84	11,99	108,97
125	TREHUACO	0,681	0,863	2,060	1,414	6	150,27	92,14	25,73	35,79	74,48	16,59
126	VALPARAISO	0,858	1,030	1,688	1,425	6	64,37	22,05	9,37	20,82	0,27	696,03
127	VICHUQUEN	0,577	0,522	1,592	0,707	6	230,56	54,23	20,77	18,72	74,86	11,91
128	VIÑA DEL MAR	1,093	0,979	1,470	1,610	6	129,71	7,75	16,72	13,81	0,01	2.430,61
129	YERBAS BUENAS	1,003	1,362	2,577	1,117	6	84,21	74,59	17,44	25,08	89,52	63,53
130	MEJILLONES	1,113	1,239	0,984	25,599	7	182,87	32,11	24,34	14,49	7,24	2,45
131	ALGARROBO	1,324	1,608	0,697	1,548	8	246,45	22,16	11,05	12,20	21,92	55,88
132	ALTO BIOBIO	0,819	0,875	0,496	1,268	8	100,73	73,48	33,41	35,83	82,40	4,26
133	ALTO HOSPICIO	1,258	1,492	0,762	0,992	8	44,27	78,40	33,21	22,03	0,00	127,00
134	ANCUD	1,372	1,062	1,282	1,441	8	64,47	69,74	17,19	14,20	32,08	24,06
135	ANGOL	1,095	0,942	0,986	0,986	8	65,12	75,16	20,37	29,85	10,62	42,75
136	ARAUCO	0,915	0,838	1,091	1,135	8	68,03	56,20	22,52	25,66	29,74	39,32
137	ARICA	1,247	1,187	0,877	1,153	8	65,99	45,91	11,52	22,64	5,85	39,06
138	CABILDO	1,331	1,180	0,723	1,468	8	63,95	74,27	22,63	22,00	33,98	13,82
139	CABRERO	0,744	0,778	0,819	1,319	8	83,52	53,49	21,10	29,79	28,57	42,24
140	CALAMA	0,885	0,938	1,213	0,838	8	64,62	26,16	19,45	9,78	1,21	9,27
141	CALBUCO	1,116	0,826	0,882	0,987	8	60,68	68,89	19,58	15,83	60,96	55,64
142	CALDERA	1,087	0,934	0,608	1,538	8	117,31	69,89	18,11	19,94	1,19	3,24
143	CALERA DE TANGO	0,832	0,916	0,583	1,704	8	103,63	36,75	31,98	10,47	42,62	281,85

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km ²)
144	CALLE LARGA	1,003	0,949	0,705	1,281	8	69,67	66,09	23,42	17,05	47,26	33,46
145	CAMARONES	0,972	1,069	0,706	0,892	8	541,80	85,96	31,95	14,51	99,81	0,34
146	CANELA	1,042	1,600	0,654	0,975	8	134,39	86,16	20,06	27,26	81,75	4,21
147	CARAHUE	1,005	1,246	0,881	1,492	8	74,50	88,35	25,06	37,12	55,99	19,43
148	CASABLANCA	0,915	1,181	0,931	1,511	8	79,92	28,67	27,46	15,75	29,29	25,42
149	CAUQUENES	0,962	0,941	0,680	1,067	8	63,55	70,30	23,59	30,44	26,79	19,80
150	CERRILLOS	1,049	1,013	0,841	1,194	8	94,34	18,09	21,08	9,32	0,00	3.420,48
151	CHANCO	0,787	0,901	0,515	1,449	8	92,85	89,24	27,28	26,19	56,48	18,40
152	CHAÑARAL	1,105	1,009	0,559	0,861	8	124,98	55,04	12,39	25,39	3,08	2,36
153	CHEPICA	0,930	0,915	1,003	0,967	8	75,60	73,27	26,78	24,04	51,48	27,95
154	CHIGUAYANTE	1,202	1,113	0,954	1,453	8	54,57	54,30	31,38	17,86	0,09	1.293,10
155	CHILE CHICO	0,968	1,032	1,094	1,096	8	130,30	81,12	20,75	1,63	30,27	0,85
156	CHOL CHOL	0,814	0,920	1,134	1,344	8	132,19	95,71	39,76	22,45	53,32	24,92
157	CHONCHI	1,042	1,492	0,993	1,896	8	96,75	74,70	27,67	11,99	62,12	9,84
158	CISNES	1,060	1,059	0,994	1,241	8	232,17	84,72	24,65	8,77	53,69	0,38
159	COBQUECURA	1,086	1,244	0,676	1,275	8	153,99	93,73	26,68	28,44	72,87	9,85
160	COCHAMO	0,956	1,313	0,899	1,456	8	153,69	70,67	17,58	11,52	99,61	1,15
161	COCHRANE	1,065	1,227	0,409	1,104	8	167,63	86,96	25,85	9,38	21,59	0,32
162	COELEMU	1,170	1,181	0,924	1,576	8	101,68	83,55	29,48	29,36	39,72	46,91
163	COIHUECO	1,247	1,263	0,972	1,182	8	74,90	81,81	30,49	35,17	68,73	13,68
164	COINCO	1,032	0,981	0,789	0,996	8	116,76	77,72	29,55	10,30	34,94	67,52
165	COLBUN	0,937	1,067	0,416	1,363	8	90,99	76,45	23,21	25,77	68,83	6,23
166	COLLIPULLI	1,523	1,455	1,011	1,185	8	74,35	62,63	19,11	36,29	28,92	17,69
167	COMBARBALA	1,420	1,602	0,968	1,130	8	136,57	86,70	16,37	24,39	60,88	6,93
168	CONCEPCION	1,025	0,904	1,037	1,149	8	69,79	13,68	22,98	17,11	1,98	1.003,50
169	CONCHALI	1,103	1,016	0,586	0,908	8	61,27	48,60	13,89	13,77	0,00	11.953,98
170	CONSTITUCION	0,783	0,661	0,993	0,779	8	64,96	64,57	21,54	26,69	20,41	36,96
171	CONTULMO	1,044	1,186	0,741	0,822	8	152,37	89,41	24,60	28,79	57,57	5,85
172	COQUIMBO	1,121	1,222	1,097	1,004	8	80,04	48,74	22,94	20,61	5,60	125,67
173	CORONEL	1,008	0,734	1,049	1,405	8	70,50	66,61	20,43	30,34	4,37	361,91
174	COYHAIQUE	1,166	1,113	1,179	1,183	8	69,67	52,64	39,50	11,89	9,85	4,33

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km ²)
175	CURACAUTIN	1,074	0,864	0,868	1,339	8	72,72	79,70	14,94	40,12	28,30	9,99
176	CUREPTO	1,000	1,590	1,075	1,159	8	99,89	90,92	14,79	26,40	67,26	9,85
177	CURICO	0,814	0,633	1,034	1,451	8	54,00	37,20	15,19	15,70	17,02	96,11
178	EL BOSQUE	1,039	1,323	1,118	1,347	8	48,51	79,16	16,58	20,29	0,00	12.691,07
179	EL CARMEN	1,239	1,363	0,606	1,088	8	87,29	90,03	18,36	31,94	65,16	19,33
180	EL QUISCO	0,772	0,816	0,967	0,892	8	186,00	44,64	17,81	17,90	5,55	218,13
181	EL TABO	1,118	1,355	1,105	0,755	8	185,89	51,08	13,71	20,61	5,67	82,90
182	EMPEDRADO	1,267	1,939	0,727	0,899	8	228,79	87,05	26,79	37,27	42,24	7,56
183	ERCILLA	1,060	0,776	0,802	1,554	8	94,44	83,22	19,90	40,89	67,02	18,18
184	ESTACION CENTRAL	1,641	1,478	0,568	1,232	8	71,98	24,80	14,69	10,28	0,00	8.904,23
185	FLORIDA	1,400	1,288	0,340	1,240	8	94,52	88,08	27,52	31,06	61,64	16,52
186	FREIRE	0,870	0,941	0,889	1,065	8	57,45	75,94	18,86	35,11	69,29	28,25
187	FREIRINA	0,863	1,286	0,669	1,003	8	152,41	84,22	16,97	22,45	40,94	1,62
188	FRESIA	1,454	1,190	0,571	1,072	8	71,63	73,41	26,96	19,68	52,89	10,07
189	GENERAL LAGOS	1,230	1,377	0,612	1,055	8	482,43	94,15	25,91	42,32	100,00	0,53
190	GORBEA	0,751	0,749	0,909	1,288	8	83,91	79,70	19,11	35,62	39,35	22,17
191	HIJUELAS	1,217	0,679	0,280	1,170	8	68,72	67,70	30,38	20,18	46,88	64,30
192	HUALAIHUE	0,928	1,166	0,944	1,972	8	136,17	83,46	22,89	12,76	65,19	3,12
193	HUALAÑE	1,109	1,187	0,634	1,313	8	73,47	81,68	20,33	33,09	48,20	16,02
194	HUALQUI	0,801	0,814	0,678	1,692	8	73,18	82,77	26,11	28,24	20,47	37,48
195	HUARA.	0,779	0,938	0,760	1,908	8	339,07	74,27	36,31	25,36	100,00	0,27
196	HUASCO	1,474	1,443	0,664	1,468	8	145,55	48,56	25,36	16,79	19,81	5,03
197	HUECHURABA	1,206	1,116	1,258	1,523	8	136,76	13,54	22,94	19,07	0,05	1.744,40
198	LA CALERA	0,850	0,891	0,904	1,168	8	51,94	54,36	27,17	20,25	3,21	858,01
199	LA CISTERNA	1,710	1,704	1,229	1,643	8	57,95	20,76	12,06	10,49	0,00	8.233,54
200	LA ESTRELLA	1,016	0,895	0,610	1,228	8	194,15	66,39	21,37	18,87	64,14	9,72
201	LA FLORIDA	0,946	0,774	1,098	1,377	8	49,56	60,33	24,11	9,23	0,01	5.607,24
202	LA HIGUERA	1,158	2,017	0,502	1,405	8	274,22	67,36	25,55	23,73	68,45	0,91
203	LA LIGUA	0,973	0,687	0,770	1,202	8	63,51	51,98	37,65	24,17	23,85	29,65
204	LA PINTANA	1,551	1,326	1,038	1,255	8	56,28	86,10	29,19	25,64	0,00	6.757,00

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km ²)
205	LAGUNA BLANCA	0,293	0,277	0,587	0,618	8	657,52	87,07	14,02	-	99,69	0,18
206	LAJA	1,244	1,175	0,997	1,426	8	100,37	67,83	28,70	31,52	28,77	66,15
207	LAMPA	0,969	1,080	0,844	1,400	8	103,63	21,25	24,66	22,52	28,63	104,17
208	LAS CABRAS	1,055	0,824	0,511	1,598	8	80,16	39,99	26,94	10,64	65,04	28,71
209	LAUTARO	1,220	1,210	1,108	1,024	8	63,38	71,21	25,46	31,25	35,27	37,05
210	LICANTEN	0,966	1,204	0,701	1,658	8	109,67	73,58	20,99	18,91	44,30	26,50
211	LIMACHE	1,279	1,116	0,518	2,142	8	55,69	45,18	25,18	20,27	10,46	141,90
212	LINARES	1,456	1,555	0,986	1,579	8	49,78	46,94	19,54	26,39	19,48	59,51
213	LITUECHE	1,221	1,193	0,961	1,071	8	158,33	66,97	17,30	22,43	55,08	9,07
214	LO PRADO	1,255	0,996	0,864	1,286	8	55,51	76,79	13,61	13,97	0,00	15.413,01
215	LOLOL	0,820	0,648	0,447	1,035	8	115,94	82,12	19,61	15,23	66,92	10,45
216	LONCOCHE	1,324	1,103	1,039	1,306	8	57,80	70,11	18,53	34,32	35,05	23,62
217	LONGAVI	1,238	1,179	0,461	0,831	8	51,51	80,04	16,49	23,29	75,75	20,00
218	LOS ANDES	0,870	1,111	1,160	0,999	8	56,66	43,38	19,12	15,62	8,12	52,46
219	LOS ANGELES	1,051	1,044	1,100	1,262	8	49,07	44,06	25,96	23,44	25,44	102,45
220	LOS SAUCES	1,126	1,017	0,725	1,415	8	139,52	87,02	20,04	40,39	54,52	8,61
221	LOTA	1,285	1,147	0,868	1,704	8	124,29	80,07	18,81	36,56	0,20	363,67
222	LUMACO	1,116	0,977	0,755	1,629	8	92,97	93,72	33,24	36,96	64,56	10,10
223	MACUL	1,549	1,424	0,991	1,302	8	80,14	18,52	21,00	12,33	0,00	8.586,14
224	MAIPU	0,878	0,817	1,197	1,554	8	68,55	49,87	16,44	8,78	0,64	4.302,96
225	MARCHIGUE	1,503	1,540	0,856	1,253	8	108,42	76,51	13,73	14,32	65,26	10,88
226	MAULE	0,936	1,258	1,228	1,321	8	62,07	73,94	15,02	21,00	56,74	76,88
227	MELIPEUCO	1,397	1,578	0,949	0,875	8	116,46	94,23	24,37	40,29	60,51	4,95
228	MELIPILLA	1,048	1,274	1,052	0,918	8	52,17	47,56	14,46	12,90	36,44	74,39
229	MOLINA	0,824	0,837	0,910	1,014	8	74,21	61,14	22,47	23,36	28,27	25,81
230	NATALES	1,071	1,075	1,097	1,175	8	92,39	56,03	15,52	14,59	11,10	0,42
231	NAVIDAD	1,176	1,222	0,864	1,240	8	193,14	90,81	22,55	22,53	87,95	17,98
232	NEGRETE	0,744	0,832	0,983	1,055	8	109,85	73,56	21,78	36,27	37,89	57,46
233	NINHUE	1,044	1,220	0,940	1,420	8	136,17	95,77	26,37	35,56	74,53	14,01
234	NOGALES	1,496	1,025	1,020	2,045	8	84,46	58,29	25,29	23,21	13,10	57,42
235	ÑIQUEN	1,300	1,232	0,610	1,158	8	90,40	87,68	25,68	26,83	91,42	22,78

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km ²)
236	ÑUÑO A	1,366	1,479	0,824	1,166	8	115,38	8,12	18,04	3,12	0,00	9.468,90
237	OHIGGINS	0,990	0,932	1,015	1,390	8	751,95	98,62	21,71	-	99,93	0,07
238	OLMUE	1,450	0,878	0,472	1,047	8	97,51	68,90	21,12	21,75	25,51	63,94
239	OVALLE	0,898	1,092	1,030	0,904	8	50,59	64,65	19,47	21,17	25,32	27,07
240	PADRE HURTADO	0,524	0,398	0,316	1,142	8	63,48	52,53	39,48	19,57	11,51	528,15
241	PAILLACO	1,616	1,209	0,962	1,275	8	69,98	64,24	20,80	23,88	49,05	21,68
242	PAINE	1,014	0,925	0,496	1,330	8	49,95	37,27	13,34	16,41	35,32	81,47
243	PALENA	0,728	0,830	0,915	1,326	8	834,05	91,13	25,64	4,14	99,67	0,59
244	PALMILLA	1,161	0,696	1,216	1,347	8	90,28	67,02	23,25	12,47	78,27	48,65
245	PANGUIPULLI	1,339	0,948	0,596	1,803	8	72,08	66,54	23,49	29,74	51,23	10,24
246	PANQUEHUE	0,777	0,579	1,040	1,387	8	145,76	70,20	13,32	20,44	53,90	57,65
247	PAPUDO	1,151	1,252	0,825	1,412	8	158,10	51,46	17,35	19,70	5,67	29,78
248	PELARCO	0,943	1,189	0,394	1,149	8	131,86	61,60	15,21	19,48	71,50	22,04
249	PEMUCO	1,368	1,536	1,255	0,932	8	93,64	82,39	26,10	33,63	56,76	16,08
250	PENCAHUE	1,245	1,297	0,334	1,210	8	113,67	77,03	23,38	18,41	74,87	8,99
251	PENCO	1,131	1,151	1,185	1,234	8	60,91	59,26	22,85	29,72	1,43	455,45
252	PEÑAFLO R	0,937	0,754	0,621	1,306	8	44,13	57,19	18,18	17,36	5,30	1.050,69
253	PEÑALOEN	1,184	0,975	1,060	1,383	8	48,15	52,71	15,38	13,98	0,00	4.249,10
254	PEUMO	0,897	0,736	0,572	0,944	8	62,13	60,95	22,92	5,70	46,68	94,73
255	PICA	0,991	0,994	0,650	1,456	8	201,56	32,41	27,36	18,23	24,71	0,99
256	PICHILEMU	0,918	0,814	0,479	1,117	8	109,21	63,99	20,45	24,79	22,91	17,78
257	PIRQUE	1,202	1,001	0,857	0,948	8	181,01	23,84	27,08	11,42	34,65	41,70
258	PORTEZUELO	1,013	1,152	0,961	2,031	8	135,57	94,49	29,60	37,47	68,59	18,62
259	PORVENIR	1,039	1,000	0,616	0,962	8	147,40	80,56	20,95	8,05	13,77	0,80
260	POZO ALMONTE	1,015	0,970	0,659	1,413	8	206,87	37,36	20,14	16,51	35,81	0,90
261	PRIMAVERA	1,031	1,154	0,783	1,656	8	626,48	81,16	20,02	0,00	99,86	0,15
262	PUCHUNCAVI	1,315	1,396	1,132	1,203	8	147,51	31,66	24,13	21,68	13,68	47,15
263	PUCON	1,015	0,702	0,595	2,005	8	147,01	41,74	23,92	26,66	37,35	19,21
264	PUDAHUEL	1,003	0,774	1,163	1,494	8	48,52	48,12	24,05	13,45	1,21	1.106,29
265	PUERTO OCTAY	1,188	1,244	0,967	1,204	8	83,91	55,72	19,86	18,22	67,93	5,69
266	PUMANQUE	1,154	1,152	1,229	1,625	8	149,41	84,18	8,33	11,72	100,00	7,66

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km ²)
267	PUNTA ARENAS	1,027	0,992	1,233	1,063	8	69,49	24,29	21,75	9,45	2,94	6,94
268	PUQUELDON	1,111	1,066	0,659	1,396	8	200,15	92,25	17,96	8,15	99,77	42,91
269	PUREN	1,118	0,994	0,665	1,273	8	84,94	89,36	38,82	38,23	42,09	27,82
270	PURRANQUE	0,533	0,646	0,767	1,269	8	62,05	52,11	30,04	28,91	36,78	14,23
271	PUTRE	0,714	0,887	0,496	1,184	8	617,63	88,91	28,92	31,87	37,66	0,30
272	PUYEHUE	0,952	0,989	0,858	1,041	8	95,72	51,41	24,23	19,22	67,43	7,14
273	QUEILEN	0,861	0,971	1,071	0,891	8	210,50	91,04	28,58	13,56	61,66	15,82
274	QUEMCHI	1,238	1,013	0,396	1,168	8	109,97	84,36	24,21	15,17	74,61	20,12
275	QUILLECO	0,588	0,584	1,201	1,543	8	88,16	81,15	26,64	35,57	46,44	9,23
276	QUILLON	1,007	0,969	1,128	1,120	8	87,69	80,38	20,49	30,08	48,62	35,87
277	QUILLOTA	1,124	1,148	0,974	1,287	8	56,06	50,20	20,77	17,20	12,86	265,96
278	QUILPUE	1,403	1,281	1,138	1,449	8	52,98	50,82	20,36	12,42	1,26	258,93
279	QUINCHAO	1,097	1,076	0,923	1,042	8	123,02	85,31	27,28	13,11	60,51	56,61
280	QUINTA NORMAL	1,239	1,041	0,634	1,233	8	70,73	26,71	16,83	13,38	0,00	8.008,28
281	QUINTERO	1,525	1,241	0,911	1,189	8	91,48	56,45	13,60	21,98	11,89	154,71
282	QUIRIHUE	1,080	1,068	0,712	1,674	8	91,35	88,54	18,03	34,68	30,32	19,73
283	RANQUIL	0,917	1,240	0,685	1,054	8	174,35	87,45	32,94	24,17	78,33	21,71
284	RAUCO	0,715	1,012	1,098	1,647	8	128,02	74,51	12,45	17,56	61,05	29,06
285	RECOLETA	1,088	0,925	0,572	1,181	8	75,99	20,62	19,55	15,80	0,00	8.905,85
286	RENAICO	1,061	0,928	0,471	0,953	8	83,10	82,33	21,14	40,07	25,15	34,58
287	RENCA	0,851	0,965	1,036	2,076	8	58,57	40,74	17,50	21,90	0,00	5.720,38
288	RENGO	0,955	0,937	0,993	2,056	8	47,16	46,80	21,94	16,47	27,19	93,13
289	REQUINOA	0,870	1,220	1,098	1,161	8	63,66	35,18	22,78	17,10	50,51	35,66
290	RETIRO	1,013	1,121	0,903	1,354	8	59,46	76,90	22,80	30,23	75,44	22,41
291	RINCONADA	0,651	0,780	0,643	1,268	8	153,40	60,76	20,80	22,34	13,61	58,63
292	RIO BUENO	1,302	1,177	0,924	1,571	8	54,08	55,24	19,11	32,64	55,86	14,82
293	RIO IBAÑEZ	0,891	1,005	1,011	0,886	8	329,84	95,55	21,28	7,26	100,00	0,38
294	RIO VERDE	0,913	1,152	0,363	2,160	8	1.185,37	84,18	37,92	-	100,00	0,04
295	ROMERAL	0,722	1,159	0,793	1,115	8	85,58	40,72	26,68	10,16	73,90	8,38
296	SAAVEDRA	0,759	0,618	0,648	1,233	8	88,30	94,64	25,84	46,63	78,77	34,98
297	SALAMANCA	0,971	1,672	1,037	2,123	8	70,37	62,05	22,66	32,01	46,74	7,33

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km ²)
298	SAN CARLOS	1,113	1,157	0,777	1,329	8	53,72	66,96	27,81	33,31	38,58	58,53
299	SAN CLEMENTE	1,244	1,491	0,805	1,996	8	63,81	73,30	23,18	29,39	68,60	8,49
300	SAN FELIPE	1,283	1,530	1,081	1,127	8	52,28	37,94	16,89	17,04	9,62	373,09
301	SAN FERNANDO	1,055	1,084	0,926	1,056	8	59,47	34,26	17,96	17,85	19,97	27,64
302	SAN GREGORIO	0,656	0,688	0,413	1,287	8	471,57	61,65	9,84	0,00	99,96	0,13
303	SAN JOAQUIN	1,204	1,226	0,782	1,457	8	68,73	26,36	19,26	12,87	0,00	9.511,90
304	SAN JOSE DE LA MARIQUINA	0,854	0,979	0,761	1,281	8	75,30	70,06	20,00	26,92	50,20	14,13
305	SAN JOSE DE MAIPO	0,879	1,174	0,563	1,230	8	121,68	46,46	15,62	16,02	30,49	2,76
306	SAN MIGUEL	1,029	0,680	0,361	1,288	8	91,55	13,42	16,12	5,87	0,00	8.074,11
307	SAN NICOLAS	0,982	1,215	0,993	1,692	8	80,54	75,84	36,31	29,00	63,73	20,24
308	SAN PEDRO	1,154	1,010	0,649	1,366	8	122,13	83,57	34,42	11,87	98,93	9,80
309	SAN PEDRO DE ATACAMA	1,038	1,305	0,583	1,049	8	225,87	70,38	44,07	10,71	70,43	0,25
310	SAN RAFAEL	1,620	2,131	1,267	2,025	8	137,41	74,20	31,54	26,49	53,31	30,37
311	SAN RAMON	0,983	1,017	0,773	1,542	8	57,86	78,87	14,14	22,21	0,00	14.392,33
312	SAN VICENTE DE TAGUA TAGUA	0,645	0,661	1,220	0,837	8	49,84	48,68	12,57	17,08	44,74	89,35
313	SANTA BARBARA	0,799	0,944	0,735	1,071	8	79,35	66,48	25,86	32,53	57,63	8,03
314	SANTA CRUZ	1,044	0,860	0,918	1,309	8	57,72	50,39	12,38	13,20	43,91	80,82
315	SANTA JUANA	1,131	1,212	0,413	1,682	8	102,04	88,75	22,61	30,11	43,36	17,72
316	SANTA MARIA	1,000	0,684	0,274	0,929	8	68,09	69,70	15,66	18,75	34,12	82,08
317	SANTIAGO	0,917	0,998	0,767	1,142	8	487,64	2,71	12,36	7,86	0,00	8.664,84
318	SANTO DOMINGO	1,146	0,845	0,747	1,851	8	267,90	24,28	19,18	11,75	33,07	15,13
319	TALAGANTE	0,822	0,736	0,798	1,404	8	48,68	49,74	23,09	13,60	16,21	527,52
320	TEODORO SCHMIDT	0,753	0,646	0,902	1,455	8	81,47	91,53	27,16	35,41	58,56	24,18
321	TIERRA AMARILLA	0,826	1,071	0,599	1,193	8	138,31	41,69	19,89	20,65	35,17	1,24
322	TIL TIL	0,785	1,323	1,182	1,186	8	96,98	39,40	18,03	17,64	44,61	23,75
323	TIMAUKEL	1,722	1,910	0,903	1,618	8	1.228,69	87,33	4,47	-	100,00	0,06
324	TIRUA	0,906	1,085	0,955	1,291	8	109,53	94,86	25,81	36,81	71,04	16,58

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado	Disponibilidad Presupuestaria Municipal (M\$/Hab)	Dependencia del Fondo Común Municipal (%)	Profesionalización del Personal Municipal (%)	Pobreza Comunal (%)	Ruralidad Comunal (%)	Densidad Poblacional Comunal (Hab/km ²)
325	TOCOPILLA	1,138	1,378	0,937	1,050	8	87,52	39,02	13,25	25,41	3,13	6,03
326	TOLTEN	1,039	1,033	0,937	0,856	8	80,02	92,35	25,28	32,11	60,81	13,14
327	TORRES DEL PAINE	1,169	1,212	0,503	1,458	8	616,94	81,83	26,92	-	99,93	0,15
328	TORTEL	1,134	0,878	0,355	1,386	8	1.189,84	93,57	4,70	-	99,57	0,03
329	TRAIQUEN	0,927	1,029	1,052	0,994	8	62,13	72,57	20,44	34,85	28,66	21,39
330	TUCAPEL	1,320	0,871	0,646	1,033	8	88,81	81,95	27,72	31,15	30,59	14,42
331	VICTORIA	1,151	1,491	1,235	1,249	8	64,59	60,98	14,99	34,26	29,35	26,90
332	VICUÑA	0,996	2,224	1,005	1,157	8	73,62	71,07	20,69	19,78	45,32	3,27
333	VILCUN	0,813	0,961	0,970	1,664	8	61,22	75,70	19,99	27,23	61,19	16,24
334	VILLA ALEGRE	1,287	1,612	0,866	1,507	8	67,19	78,41	21,95	24,58	61,46	77,83
335	VILLA ALEMANA	1,157	1,118	1,070	0,922	8	48,52	63,97	18,03	16,96	0,99	1.106,32
336	VILLARRICA	1,163	0,867	0,557	1,066	8	51,36	48,58	22,18	28,28	32,61	38,08
337	VITACURA	0,483	1,246	0,152	0,815	8	376,04	2,75	29,77	2,36	0,00	2.909,86
338	YUMBEL	1,231	1,299	0,807	0,847	8	122,81	84,82	18,08	29,81	47,15	28,20
339	YUNGAY	0,973	1,108	1,014	1,193	8	96,69	57,66	23,76	23,18	31,83	21,07
340	ZAPALLAR	1,006	0,769	1,206	1,028	8	425,79	23,03	17,21	13,27	17,58	21,26
341	ANDACOLLO	0,951	3,196	0,976	1,286	9	116,15	73,49	18,61	32,44	8,63	33,34
342	PAIHUANO	1,545	6,058	1,175	1,914	9	251,46	90,52	22,50	17,30	100,00	2,81
343	PUNITAQUI	1,444	4,110	0,401	1,456	9	93,51	87,41	12,41	34,75	61,30	7,41
344	RIO HURTADO	1,140	2,794	0,744	1,306	9	204,50	88,16	28,38	30,20	100,00	2,21

17.4 Anexo D: Listado detallado de la muestra de Municipios seleccionados para trabajo de campo

Número	Municipio	Región	Filtro 1 - Disponibilidad Presupuestaria Municipal	Filtro 2 - Dependencia del Fondo Común Municipal	Filtro 3 - Profesionalización del Personal Municipal	Filtro 4 - Pobreza Comunal	Filtro 5 - Ruralidad Comunal	Filtro 6 - Densidad Poblacional Comunal	Recuento de Variables con Condiciones Favorables (Filtros = 1)	Recuento de Variables con Condiciones Desfavorables (Filtros = -1)	Prioridad de ser visitado
1	CONCON	5	0	1	1	1	1	1	5	0	MUY ALTA
2	VIÑA DEL MAR	5	0	1	-1	1	1	1	4	1	ALTA
3	PETORCA	5	0	-1	-1	0	0	-1	0	3	MUY ALTA
4	LLAY LLAY	5	-1	0	-1	0	0	0	0	2	MUY ALTA
5	PUTAENDO	5	0	-1	-1	0	-1	0	0	3	MUY ALTA
6	SAN PEDRO DE LA PAZ	8	0	1	1	0	1	1	4	0	MUY ALTA
7	HUALPEN	8	0	0	1	0	1	1	3	0	MUY ALTA
8	CAÑETE	8	-1	0	0	-1	0	0	0	2	MUY ALTA
9	QUILACO	8	1	-1	1	-1	-1	-1	2	4	ALTA
10	PINTO	8	0	0	0	-1	-1	-1	0	3	MUY ALTA
11	SAN FABIAN	8	1	-1	1	-1	-1	-1	2	4	ALTA
12	SAN IGNACIO	8	0	-1	-1	-1	-1	0	0	4	MUY ALTA
13	TEMUCO	9	-1	1	0	0	1	1	3	1	MEDIANA
14	CURARREHUE	9	0	-1	-1	-1	-1	-1	0	5	MUY ALTA
15	GALVARINO	9	0	-1	-1	-1	-1	0	0	4	MUY ALTA
16	PADRE LAS CASAS	9	-1	0	1	-1	0	1	2	2	BAJA
17	PITRUFQUEN	9	-1	0	-1	-1	0	0	0	3	MUY ALTA
18	LONQUIMAY	9	0	-1	0	-1	-1	-1	0	4	MUY ALTA
19	PUENTE ALTO	13	-1	0	0	1	1	1	3	1	MEDIANA
20	BUIN	13	-1	1	0	0	0	1	2	1	MEDIANA

Continuación de 17.4 Anexo D: Listado detallado de la muestra de Municipios seleccionados para trabajo de campo

Número	Municipio	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Conglomerado
1	CONCON	1,018	1,175	2,050	1,405	6
2	VIÑA DEL MAR	1,093	0,979	1,470	1,610	6
3	PETORCA	1,307	1,440	0,519	2,285	2
4	LLAY LLAY	1,398	1,102	1,157	2,932	2
5	PUTAENDO	0,754	1,033	0,648	2,970	2
6	SAN PEDRO DE LA PAZ	1,094	0,997	1,353	1,576	6
7	HUALPEN	1,686	1,702	1,037	2,545	2
8	CAÑETE	0,945	1,171	1,298	1,367	6
9	QUILACO	0,660	1,092	1,419	1,151	6
10	PINTO	1,073	0,996	0,677	3,228	2
11	SAN FABIAN	0,886	0,976	0,628	2,366	2
12	SAN IGNACIO	1,090	1,000	0,701	3,325	2
13	TEMUCO	0,897	0,979	1,778	1,186	6
14	CURARREHUE	1,011	1,376	2,813	4,796	2
15	GALVARINO	0,879	0,894	1,386	1,312	6
16	PADRE LAS CASAS	1,199	1,019	0,900	2,567	2
17	PITRUFQUEN	0,830	1,053	1,441	1,177	6
18	LONQUIMAY	0,704	0,778	1,707	1,082	6
19	PUENTE ALTO	1,377	1	3	1	6
20	BUIN	1,032	1,064	1,108	2	2

17.5 Anexo E: Pauta de entrevista aplicada a Directores de SECPLAC

Pauta de Entrevista – Consultas abiertas Director de Secretaría de Planificación Comunal y Coordinación (SECPLAC)

Fecha	
Municipio	
Región	
Código	

1. ¿Qué rol cumple el FNDR para el desarrollo de la comuna?
2. ¿Sería posible realizar inversión propia Municipal de altos montos sin la existencia del FNDR?
3. ¿La razón por la que no es posible desarrollar inversión de alto impacto a nivel local mediante recursos propios se debe a la estructura del presupuesto Municipal?
4. ¿Existen puntos de convergencia entre las políticas de desarrollo e inversión a nivel nacional, regional y local?
5. ¿La existencia de otras fuentes de financiamiento de menores recursos (PMU, FRIL) les provoca desajustes en su programación dado que en algunos casos no existe una calendarización de dichas fuentes de recursos?
6. ¿Puede este Municipio dejar de postular a recursos de tipo PMU o FRIL para concentrarse exclusivamente en el FNDR o sólo postulan a los fondos que ustedes consideran relevantes y a no todos los que se presenten?
7. ¿Han realizado inversión coordinada con el sector privado?
8. ¿Han realizado inversión coordinada con otros Municipios?
9. ¿Han llevado a cabo trabajos en conjunto con Universidades de la región, en materias de formulación de proyectos?
10. ¿Para llevar a cabo un buen proyecto, primero hay que preocuparse de la fuente de financiamiento o todo buen proyecto logra obtener recursos, independiente de la fuente que la financie?
11. ¿Cuál es la relevancia de realizar un buen diagnóstico de la situación actual a nivel comunal antes de comenzar a elaborar una iniciativa de inversión?
12. ¿Cuál es la importancia de mantener una cartera de proyectos ordenada durante un periodo presupuestario?

13. ¿Qué rol juega la participación ciudadana en el proceso de formulación de proyectos y durante el ciclo de vida de los proyectos?
14. ¿Considera que existen etapas dentro del proceso de formulación de iniciativas de inversión que son sinónimos de excesivas burocracias o el sistema opera de manera fluida?
15. Una crítica muy recurrente desde el nivel regional, y en particular desde la SERPLAC, es que en general los Municipios ingresan proyectos al BIP con un nivel muy bajo de desarrollo y sólo comienzan a darle forma una vez que están en el sistema. Considerando lo anterior ¿cuáles podrían ser las razones que provocan este comportamiento desde el nivel local?
16. Otra crítica desde la SERPLAC es que en algunos casos los Municipios presentan soluciones y no proyectos, lo que se refleja en una justificación clara a la construcción de un edificio, la que no da cuenta y tampoco es consistente de los diagnósticos de la comuna. Considerando lo anterior ¿cuáles podrían ser las razones que provocan este comportamiento desde el nivel local?
17. ¿Qué opinión le merecen las observaciones realizadas por los Analistas de la SERPLAC a la hora de dar respuesta al análisis técnico económico o RATE? ¿Son oportunas, pertinentes, ajustadas, flexibles, muy o poco exigentes, etc.?
18. ¿Cuáles son los principales problemas o dificultades que enfrenta el Municipio en el proceso de formulación de iniciativas de inversión?
19. ¿Cuáles son las principales fortalezas desarrolladas en el Municipio que afectan positivamente en el proceso de formulación de iniciativas de inversión?
20. ¿Qué pasaría si a partir de mañana y durante X meses al Municipio ingresa un Ingeniero, un Arquitecto, un Constructor y un Dibujante? ¿Se superarían los problemas de RRHH? ¿Qué otros problemas tendría en este nuevo escenario?
21. Se presentan los indicadores desarrollados y que permitieron clasificar a los Municipios. Se consulta la impresión de dichos resultados y si se ajustan a las percepciones y conocimientos que tienen de la situación de su Municipio.

17.6 Anexo F: Pauta de entrevista aplicada a Coordinadores de Inversión Regional de SERPLAC

Pauta de Entrevista – Consultas abiertas Coordinadores de la Inversión Regional Secretaria Regional Ministerial de Planificación y Coordinación (SERPLAC)

Fecha	
Región	
Código	

1. ¿Qué rol cumple el FNDR para el desarrollo de la región y de las comunas?
2. ¿Existen puntos de convergencia entre las políticas de desarrollo e inversión a nivel nacional, regional y local?
3. ¿Cuál es su opinión respecto al rol de las provisiones del FNDR? ¿Considera que se ajustan a la realidad regional o son reflejo de una mirada centralista?
4. ¿Considera que existen diferencias significativas entre los proyectos formulados por los Sectores – Servicios públicos - Universidades y los presentados por los Municipios?
5. ¿Qué rol juega la participación ciudadana en el proceso de formulación de proyectos y durante el ciclo de vida de los proyectos?
6. ¿Se han realizado trabajos coordinados entre Municipios de la región para desarrollar iniciativas de inversión en conjunto?
7. ¿Se han llevado a cabo trabajos en conjunto entre Universidades de la región y Municipios, en materias de formulación de proyectos?
8. Una crítica muy recurrente desde el nivel regional es que en general los Municipios ingresan proyectos al BIP con un nivel muy bajo de desarrollo y sólo comienzan a darle forma una vez que están en el sistema. Considerando lo anterior ¿cuáles podrían ser las razones que provocan este comportamiento desde el nivel local?
9. ¿Qué opinión le merecen las observaciones realizadas por los Analistas de la SERPLAC a la hora de dar respuesta al análisis técnico económico o RATE? ¿Son oportunas, pertinentes, ajustadas, flexibles, muy o poco exigentes, etc.?
10. ¿Cuáles son los principales problemas o dificultades que enfrentan los Municipios de la región en el proceso de formulación de iniciativas de inversión?
11. ¿Cuáles son las principales fortalezas desarrolladas por los Municipios de la región en el proceso de formulación de iniciativas de inversión?
12. ¿Cuál es la importancia de mantener una cartera de proyectos ordenada durante un periodo presupuestario?

13. ¿Se han realizado iniciativas de inversión coordinada entre Municipios y empresas del sector privado?
14. ¿La razón por la que no es posible desarrollar inversión de alto impacto a nivel local mediante recursos propios se debe a la estructura del presupuesto Municipal?

17.7 Anexo G: Pauta de encuestas respecto a elementos que podrían afectar la formulación de proyectos a nivel Municipal

Pauta de Encuesta – Elementos que podrían afectar la formulación de Proyectos Director de SECPLAC y Coordinador de Inversiones de SERPLAC

El objetivo de esta parte de la entrevista es conocer la impresión que usted tiene sobre los elementos que se presentan a continuación, en cuanto a si éstos afectan o no la formulación de proyectos y en qué nivel. Para responder estas consultas basta con señalar la calificación según la Escala (1-5) que se presenta.

Escala de Calificación:

- 1: El elemento *No afecta* la formulación de proyectos
- 2: El elemento *Afecta muy poco* la formulación de proyectos
- 3: El elemento *Afecta de manera moderada* la formulación de proyectos
- 4: El elemento *Afecta bastante* la formulación de proyectos
- 5: El elemento *Afecta significativamente* la formulación de proyectos

La tabla tiene una tercera columna para realizar comentarios u observaciones a las consultas realizadas, en el caso que usted considera necesario o pertinente.

La idea de esta parte es preguntarse si el elemento presentado afecta o no a la Formulación de proyectos al FNDR y en qué medida

N°	Elemento	Calificación (1-5)	Comentarios
1	Número total de profesionales dedicados a formular proyectos		
2	Porcentaje de tiempo dedicado exclusivamente a formular proyectos		
3	Formación académica de origen de los profesionales que elaboran proyectos		
4	Capacitación de los profesionales que elaboran proyectos en esta materia (Cursos y Diplomado de MIDEPLAN)		
5	Experticia en formular proyectos de los profesionales encargados de esta tarea		
6	Compromiso de los profesionales que formulan proyectos		
7	Rotación de funcionarios que formulan proyectos		
8	Poca o nula oferta académica existente en la región para formar profesionales en formulación de proyectos		
9	Clima laboral, cultura organizacional y valores de la organización		
10	Insularidad organizacional, es decir, cada departamento del Municipio trabaja como si fuera una isla y no se coordina con los otros departamentos		
11	Liderazgo interno del Alcalde (hacia al interior de la organización del Municipio)		
12	Liderazgo externo del Alcalde (hacia el exterior del Municipio, es decir, hacia el GORE, SERPLAC, SUBDERE, etc.)		

N°	Elemento	Calificación (1-5)	Comentarios
13	Habilidades gerenciales y directivas del Alcalde. Conducción y manejo del Alcalde (Distinta de Liderazgo)		
14	Focalización en la gestión del Alcalde. Lograr diferenciar entre niveles operacionales, tácticos y estratégicos		
15	Tener un PLADECO desarrollado y actualizado		
16	Participación ciudadana en el proceso de inversión		
17	Coherencia entre políticas Nacionales, Regionales y Municipales en materias del rol y áreas de inversión		
18	Actualización, mejoramiento y ajuste de las Metodologías de inversión por parte de MIDEPLAN		
19	Excesivos procesos administrativos de las instituciones involucradas en el proceso de formulación de proyectos		
20	Mantener una cartera de proyectos ordenada		
21	Estructura del presupuesto Municipal, en cuanto a ingresos, gastos y nivel de dependencia del Fondo Común Municipal		
22	Dificultades de acceso a TIC para el Municipio		
23	Asimetrías de información entre distintos Municipios (Algunos Municipios tienen una información que otros no tienen acceso)		
24	Nivel de pobreza comunal		
25	Nivel de ruralidad comunal		
26	Densidad poblacional de la comuna		
27	Dificultades de acceso físico. Problemas de aislamiento o de conectividad		

17.8 Anexo H: Esquema del modelo de gestión actual de los Gobiernos Regionales en Chile

