

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

**PROPUESTAS DE MEJORA AL DISEÑO Y GESTIÓN DEL  
FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL**

**MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL**

**EDUARDO ANDRÉS ACUÑA FERNÁNDEZ**

**PROFESOR GUÍA:  
MARIO WAISSBLUTH SUBELMAN**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
GIANNI LAMBERTINI MALDONADO  
LUIS ZAVIEZO SCHWARTZMAN**

**SANTIAGO DE CHILE  
JULIO 2009**

RESUMEN DE LA MEMORIA  
PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL  
POR: EDUARDO ACUÑA FERNÁNDEZ  
FECHA: 07/07/2009  
PROF. GUÍA: MARIO WAISSBLUTH

## **PROPUESTAS DE MEJORA AL DISEÑO Y GESTIÓN DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL**

En esta memoria se analiza el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), principal fuente de recursos de libre disposición con que cuenta la institucionalidad política regional en Chile, expresada a través de los Gobiernos Regionales (GORE), cuya conformación, estructura y relación con los demás actores regionales y nacionales es de una complejidad no menor.

En base a una investigación documental y entrevistas a directivos y funcionarios públicos del nivel nacional y regional, se abordan los problemas del Fondo siguiendo una metodología de sistemas complejos que lleva a identificar desde lo general a lo particular los diversos factores que están en juego y que afectan de una u otra manera la buena ejecución del FNDR.

Entre los problemas detectados destacan la deficiencia en el control y seguimiento de las iniciativas de inversión, la falta de coordinación institucional, la escasez de proyectos estratégicos y la atomización de éstos, la inexistencia de evaluaciones de impacto, la deficiencia en la cantidad y calidad de iniciativas formuladas al Fondo – especialmente por los Municipios –, y un estancamiento relativo del FNDR en comparación con el resto de los instrumentos públicos de inversión de impacto regional o local.

A modo de síntesis se plantea que las causas profundas de los problemas detectados tienen que ver con aspectos político-institucionales como la complejidad del sistema político regional diseñado intencionalmente desde el nivel central, expresada en la doble dependencia de las autoridades regionales como los Secretarios Regionales Ministeriales e Intendentes, y la escasez de una masa crítica en las regiones capaz de darle más impulso al proceso de descentralización.

Entre las ideas que se proponen destacan, en el ámbito institucional del GORE, la elección directa del intendente y la creación de un cargo de gerente o administrador regional, y en cuanto a la gestión, la implementación de un sistema de gestión y promoción integral de la inversión pública regional y el rediseño del proceso de inversión basado en principios de transparencia, participación, flexibilidad, tecnología, eficiencia y creación de valor público.

A modo de conclusión, se plantea que el problema de la buena ejecución del FNDR está íntimamente ligado con el grado de empoderamiento y eficiencia del GORE como entidad administradora de dichos recursos, y si es que no se aborda este problema de raíz asumiendo un mayor grado de descentralización de parte nivel central cualquier mejora será marginal y no sustentable en el tiempo.

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

*Esta memoria está dedicada a mi padre,  
quien pocas veces creyó en este momento,  
pero me entregó las herramientas, la mirada,  
el cariño y el coraje para lograrlo.*

*Sin embargo, éste no es un trabajo que dependa exclusivamente de mí. Es una etapa de un largo camino en el que no puedo dejar de agradecer a quienes, con su cercanía, ayudaron a escribir cada una de las frases que están escritas en esta memoria:*

*A mi mamá querida, Ceci, por su alegría y ganas de vivir que inundan mi corazón.*

*A mi compañera de toda una vida, Feñi, por su apoyo incondicional, su fuerza espiritual para enfrentar los momentos difíciles, su permanente cable a las nubes y su pluma inigualable que bosqueja mi vida.*

*A mi madrina, mis tías y mi abuela, por su cariño y cercanía de siempre.*

*A mi familia sanguínea en general, inspirada por grandes hombres soñadores, pero construida por mujeres más grandes aún, que han podido llevar esos sueños a la realidad.*

*A mis profesores y compañeros de trabajo por darme la oportunidad y confiar.*

*A mis amigos de Universidad, por permitirme comprender que esta universidad le pertenece a todo el país, y que es por el desarrollo justo de ese país por el que debe velar.*

*Finalmente, agradezco a Los Araya, por ser el último brindis de lucha y esperanza en aquellos momentos donde lo único que queda es un resistiré.*

# Índice

<b>SIGLAS</b> .....	<b>1</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>2</b>
1.1 OBJETIVO DEL PROYECTO .....	2
1.2 ALCANCES DEL PROYECTO .....	2
1.3 METODOLOGÍAS DE INVESTIGACIÓN.....	3
<b>II. CONCEPTOS Y TEORÍAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN</b> .....	<b>5</b>
2.1 TAXONOMÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	5
2.2 ACERCAMIENTO POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN .....	6
2.3 ACERCAMIENTO ECONÓMICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	6
<b>III. CONTEXTO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL</b>	<b>8</b>
3.1 PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE .....	8
3.2 ESTRUCTURA DE GOBIERNO E INSTITUCIONES LIGADAS AL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL .....	9
3.3 TAXONOMÍA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA REGIONAL .....	14
<b>IV. DESCRIPCIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL</b> .....	<b>21</b>
4.1 HISTORIA Y MARCO LEGAL DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL.....	21
4.2 OBJETIVOS DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL .....	22
4.3 MAGNITUD Y EVOLUCIÓN DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL.....	23
4.4 INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL.....	25
4.5 PROCESO DE INVERSIÓN.....	27
4.6 SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS ESTUDIOS PREVIOS .....	38
4.7 SÍNTESIS DE LAS OBSERVACIONES EN TERRENO .....	39
4.8 FORTALEZAS DEL FNDR.....	41
4.9 SÍNTOMAS NEGATIVOS DEL FNDR .....	43
4.10 PRINCIPALES PROBLEMAS DEL FNDR.....	53
4.11 CAUSAS ESTRUCTURALES ASOCIADAS A PROBLEMAS .....	56
4.12 CAUSAS DIRECTAS .....	57
4.13 CAUSAS PROFUNDAS .....	58
4.14 DIAGRAMA SISTÉMICO OBJETIVOS – PROBLEMAS – CAUSAS .....	59
<b>V. PROPUESTAS DE MEJORA AL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL</b> .....	<b>60</b>
5.1 DESCRIPCIÓN DE LAS PROPUESTAS .....	60
<b>VI. CONCLUSIONES</b> .....	<b>92</b>
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>95</b>
<b>VIII. ANEXOS</b> .....	<b>98</b>
8.1 ANEXO 1: PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS ESTUDIOS PREVIOS ACERCA DEL FNDR ..	98
8.2 ANEXO 2: PRINCIPALES OBSERVACIONES RECOGIDAS DE LAS VISITAS A REGIONES .....	105
8.3 ANEXO 3: FICHAS EBI PROYECTO DE COLECTOR DISPONIBLE EN SISTEMA BIP.....	125
8.4 ANEXO 4: INFORME DE VISITA A TERRENO OBRA EN MAGALLANES .....	126

## Siglas

- ARDP:** Agencia Regional de Desarrollo Productivo.
- ARI:** Anteproyecto Regional de Inversiones.
- ATO:** Asesor Técnico de Obras.
- BIP:** Banco Integrado de Proyectos.
- CORE:** Consejo Regional o Consejeros Regionales. Se usará indistintamente.
- DACG:** División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional.
- DAF:** División de Administración y Finanzas del Gobierno Regional.
- Ficha EBI:** Ficha de Estadística Básica de Inversiones.
- FRIL:** Fondo Regional de Iniciativa Local.
- FNDR:** Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- GORE:** Gobierno(s) Regional(es). Se usará indistintamente.
- IDI:** Iniciativa(s) de Inversión. Se usará indistintamente.
- IDR:** Inversión de Decisión Regional.
- ISAR:** Inversión Sectorial de Asignación Regional.
- ITO:** Inspector Técnico de Obras.
- MIDEPLAN:** Ministerio de Planificación.
- PROPIR:** Programa Público de Inversión Regional.
- RATE:** Resultado del Análisis Técnico – Económico.
- RS:** Recomendado sin observaciones.
- SECPLAC:** Secretario (Secretaría) Comunal de Planificación y Coordinación.
- SEREMI:** Secretario (Secretaría) Regional Ministerial.
- SERPLAC:** Secretario (Secretaría) Regional de Planificación y Coordinación.
- SIGFE:** Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado.
- SNI:** Sistema Nacional de Inversiones.
- SUBDERE:** Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- URS:** Unidad Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- UT:** Unidad(es) Técnica(s). Se usará indistintamente.

# I. Introducción

*“Chile puede y debe avanzar hacia la delegación de más facultades y atribuciones a nuestros actores regionales. Pensar que ello podría redundar en una pérdida de control político, presupuestario y administrativo es poco sensato”*

Edmundo Pérez Yoma, Ministro del Interior<sup>1</sup>

Con esta frase se puede reflejar el grado de disputa que ha generado el proceso de descentralización en el escenario político nacional, el que pese a no estar en el discurso público ni en las noticias de los medios de comunicación de forma permanente, ha sido una traba constante en pos de la modernización y profundización democrática del Estado de Chile.

Dentro de este esquema adverso se emplaza el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), principal herramienta de la descentralización y fuente de recursos de inversión de los Gobiernos Regionales, con 272.452 millones de pesos (485 MM US\$) presupuestados para gastar el año 2009<sup>2</sup> destinados a desarrollar económica, social y culturalmente a las regiones del país de forma armónica y equitativa.

## 1.1 *Objetivo del proyecto*

El objetivo de esta investigación es realizar propuestas de mejora al diseño y gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, tomando en consideración la actual gestión del Fondo, las leyes e iniciativas que lo conciernen y el proceso de descentralización y modernización del Estado.

## 1.2 *Alcances del proyecto*

Un primer alcance de esta memoria es que el enfoque primordial con que se analiza el FNDR es regional y por ende descentralizado, debido a que son los gobiernos regionales los responsables de su ejecución y desarrollo según la ley.

Otro alcance que se puede establecer es que el análisis está centrado en el FNDR propiamente tal o “de libre disposición”, y no en otros instrumentos financieros que suelen ser confundidos como las Provisiones, la Inversión Sectorial de Decisión Regional, u otros.

Además, se deja constancia que la investigación está predominantemente centrada en el diseño y gestión del Fondo desde un punto de vista de la ingeniería industrial, pese a que varios de los problemas que se presentan están más asociados a ramas de la ciencia política o el derecho, quedando abierta la inquietud de desarrollar un trabajo más completo que integre de manera especializada estas otras visiones.

---

<sup>1</sup> Frase extraída de “La descentralización es urgente”, presentación de la Memoria 2006-2007 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE, 2008).

<sup>2</sup> Cifra extraída de Ley de Presupuestos 2009 (Chile, Ministerio de Hacienda, DIPRES, 2008).

Finalmente, esta investigación deja fuera la implementación de las propuestas, aunque identifica aquellas que por diversos factores pueden ser más factibles en su aplicación, distinguiéndolas de las que pueden requerir más trabajo. Del mismo modo deja fuera muchas particularidades regionales o territoriales que pueden incidir en una mejor comprensión del FNDR. Para aplacar este factor, habría sido necesario realizar un recorrido más amplio de regiones, lo que fue de alguna manera soslayado con la investigación documental.

### **1.3 Metodologías de investigación**

Para la recopilación de antecedentes e información, se han adoptado dos métodos de indagación del problema:

Investigación documental: Revisión de todo material bibliográfico disponible concerniente al tema en cuestión. En este sentido, se puede mencionar que la principal fuente de información es SUBDERE, a través de estudios realizados por terceros evaluando el FNDR y la inversión de decisión regional (IDR).

Investigación de campo: Análisis de las instituciones relacionadas con el FNDR a través de entrevistas estructuradas y semiestructuradas. Para ello, se cuenta con la experiencia de la visita a las regiones de Valparaíso, Coquimbo y Magallanes – de un desempeño disímil según se refleja en el estudio realizado por SUBDERE (2007a) – y entrevistas a funcionarios del nivel central (SUBDERE y DIPRES) relacionados con la administración del Fondo.

Para el análisis y diagnóstico del FNDR se ha optado por enfrentar el problema desde un punto de vista multidisciplinario, considerando que el Fondo se puede catalogar como un sistema complejo. Concretamente es posible identificar que para su ejecución necesita de múltiples interacciones con el entorno y entre los actores, no responde a una única institucionalidad a cargo y en definitiva tiende a la auto organización espontánea e impredecible en su gestión.

Para esto, Waissbluth (2008) propone que una vez que se desea diagnosticar un sistema complejo es necesario hacerlo de acuerdo a las características que éste tiene, es decir, abarcando su complejidad desde un punto de vista holístico y con visión de sistema, y no de forma parcializada. Se plantea, entonces, que el enfoque debe imitar la manera que usa un médico para abordar a su paciente: mirando los síntomas y el “historial clínico de forma general”, haciéndose una idea de los problemas que éste tiene.

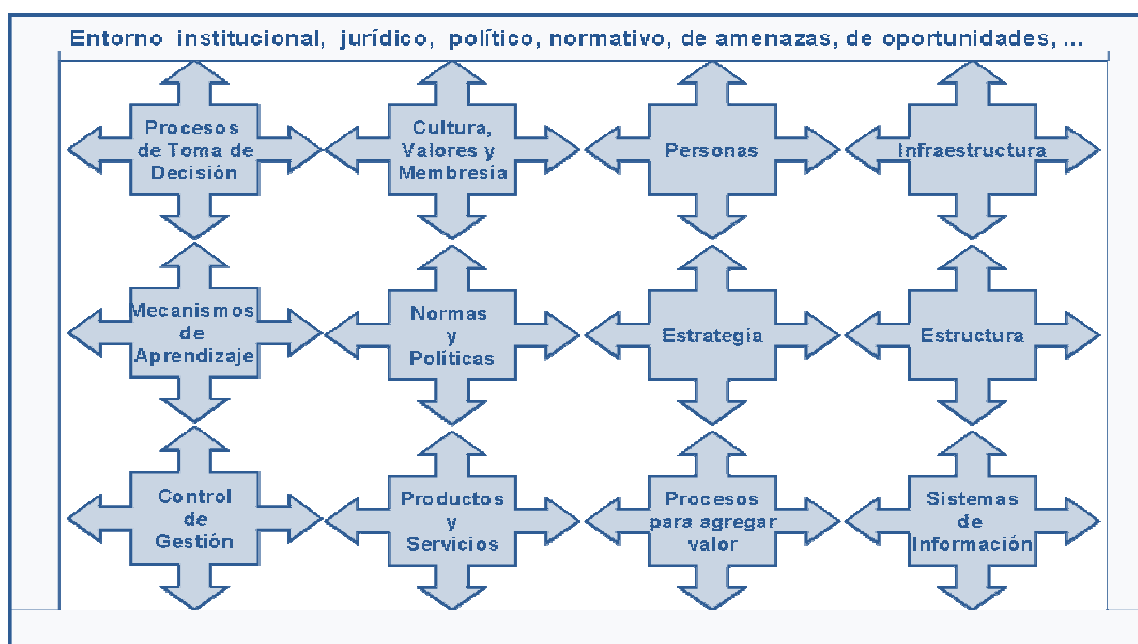
Una mirada de esta índole con respecto al FNDR requiere un análisis de todos los espacios de la realidad sistémica, incluyendo una visión desde lo interno hacia lo externo y viceversa, procurando percatarse de las interacciones de los stakeholders, las normas jurídicas, administrativas y demás factores que inciden en éste.

Las dimensiones que se deben abordar al enfrentar un sistema complejo como el FNDR se pueden resumir en la identificación y actualización de propósitos, procesos, funciones y



desafíos relevantes; la gestión y vinculación con los stakeholders de su entorno relevante; y en la identificación y actualización de las capacidades de gestión asociadas al buen funcionamiento del Fondo, como son las estrategias, sistemas, procesos de soporte, RRHH, cultura, estructuras, control de gestión y gestión del cambio, tal como se aprecia en la figura 1.

**FIGURA 1: MULTIDIMENSIONALIDAD QUE REQUIERE EL ABORDAJE DEL DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES DE GESTIÓN DE UNA ENTIDAD**



Fuente: Waissbluth, Mario (2008a). Sistemas Complejos y Gestión Pública.

De la misma manera, Waissbluth (2008a) propone que las tareas prioritarias para diagnosticar un sistema complejo se pueden resumir en:

“Un análisis de todos los componentes del sistema en sus estructuras, funciones, procesos y conductas, teniendo especial cuidado en no hacer juicios de valor; un análisis de las obstrucciones y dificultades existentes en las relaciones de poder, en la generación de conocimiento, en la producción de valor agregado, en los componentes emocionales, y en los valores institucionales, y entender las interacciones entre las variables críticas dentro del sistema y con su entorno.”

Esta metodología permite en definitiva obtener una mirada integral del problema que se desea analizar y con ello determinar cuáles son los aspectos más relevantes en los cuales hay espacio para mejorar.

## II. Conceptos y teorías sobre la descentralización

### 2.1 *Taxonomía de la descentralización*

Según Finot (2001) y Boisier (Leyton, 2006), la descentralización se puede presentar de tres formas distintas: funcional (transferencia de una función específica a un organismo con presupuesto y personalidad jurídica propia, por ejemplo una empresa pública); territorial (transferencia de funciones multisectoriales a un espacio político administrativo determinado, por ejemplo un gobierno subnacional con cargos designados por el nivel central); y política (transferencia de funciones acompañadas de la capacidad de decisión y autodeterminación a través de elecciones populares, por ejemplo el caso de un gobierno subnacional elegido democráticamente).

Sin embargo, Lerda (2006) es más específico y señala la existencia de modalidades y dimensiones de descentralización que, si bien no son necesariamente excluyentes entre sí, tienen características particulares. Entre estas modalidades se pueden encontrar la *desconcentración*, entendida como la dispersión de las responsabilidades de un gobierno hacia agencias u oficinas repartidas en el territorio, la *delegación* o dispersión de funciones a unidades territoriales que pueden tener cierto margen de autonomía, y la *devolución* comprendida como la transferencia de autoridad política o legal a unidades gubernamentales o privadas esparcidas en el territorio.

A su vez, Lerda destaca que entre las dimensiones de la descentralización se pueden encontrar la *política*, dada a conocer principalmente por la devolución de la autoridad y control político a través de elecciones democráticas de los gobiernos subnacionales y/o la autodeterminación en cuanto a políticas y recursos, *económica*, generalmente entendida como la devolución al sector privado del manejo de activos producidos por una economía, *fiscal*, presente en cualquiera de las tres modalidades pero reflejada por el traspaso de responsabilidades a los gobiernos subnacionales para decidir sobre impuestos, gastos y/o endeudamientos, *administrativa*, dada más bien en las modalidades de desconcentración y delegación dentro del gobierno, pero enfocada en la eficiencia y eficacia en los servicios públicos otorgados a la ciudadanía, y *regulatoria*, comprendida como el traspaso de competencias para regulaciones en ámbitos que pueden afectar los niveles subnacionales de gobierno.

En lo que respecta a esta memoria, se entenderá al FNDR como un instrumento de descentralización fiscal o territorial en el cual se ha traspasado la competencia de decidir sobre parte de la inversión pública (descentralización fiscal) a una entidad política autónoma sólo parcialmente, producto de la dualidad que juega el Intendente como representante del Presidente de la República y Ejecutivo del GORE (descentralización territorial).

## **2.2 Acercamiento político de la descentralización**

Según Finot (2001), el concepto de descentralización se remonta a mediados del siglo XIX, cuando Alexis de Tocqueville mirando la experiencia de la Nueva Inglaterra, propone en su libro *De la Démocratie en Amérique* que la descentralización es la manera más pertinente de organización en una democracia. Según Tocqueville, un individuo dentro del pueblo tiene la misma capacidad para autogobernarse que otro y no lo hace simplemente porque cree en un *poder regulador*. La forma más simple y natural de ejercer ese poder es haciéndolo a nivel comunal, donde los individuos pueden decidir sobre sus materias directamente a través de las mayorías y establecer quiénes son los responsables de llevar a cabo sus mandatos. Sólo en aquellas materias que se dependa de otras comunas, o que no se puedan resolver en la propia, deben ser tratadas en niveles mayores de gobierno.

Muy cerca de esta idea de la descentralización se encuentra el principio de subsidiariedad, el cual señala la existencia de distintos tipos de competencias en la sociedad y que en el sector público se reflejan a través de los diferentes niveles de gobierno: local, intermedio o subnacional, y nacional. De acuerdo al principio, todo lo que pueda resolverse en el ámbito local, debido a su impacto y cercanía con la gente, debe contar con los suficientes recursos y poder de decisión para ser resuelto en este nivel. Todo lo que escape a lo local debe ser visto por el gobierno intermedio y, sólo lo que requiera de un nivel más agregado de gobierno debe resolverse en el nivel nacional (von Baer y Palma, 2008).

## **2.3 Acercamiento económico de la descentralización**

Pero la descentralización también ha tenido variados acercamientos desde ramas de la economía. Según Lerda (2006), la teoría neoclásica dominante en su “idea del intercambio de bienes privados entre agentes también privados, racionales y optimizadores en mercados generalmente competitivos”, inspira al federalismo fiscal que sirve de pilar a las teorías de la descentralización. Sin embargo, como plantea por primera vez Samuelson en 1954, el sistema de mercado es ineficiente para la provisión de bienes públicos debido a la dificultad de éstos para responder a preferencias individuales, sino más bien agregadas, a diferencia de lo que suele ocurrir con los bienes privados. Este hecho provoca que mientras más agregado sea el bien público mayor sea la propensión a evadir impuestos, pues existiría una lejanía de las preferencias individuales con el bien en cuestión, por lo que una posible corrección a este sistema pasa por la descentralización de la provisión de bienes, pues de esta manera las personas pueden elegir la comunidad que les entregue los bienes públicos más cercanos a sus preferencias (Finot, 2001).

A la vez, Oates en 1972 plantea en su teorema de la descentralización, que no habiendo menores costos por una provisión centralizada de los bienes o efectos externos entre los niveles subnacionales, el bienestar siempre será igual o mayor si la provisión de bienes se realiza en cada región, en vez de ser único y uniforme para todas ellas. Si bien no necesariamente la provisión debe ser descentralizada, señala el autor, sí debe velar por tener características especiales para cada zona. En definitiva, la definición del nivel óptimo o la articulación de distintos niveles para que un bien sea provisto más eficientemente, es el problema teórico fundamental que debe precisar el federalismo fiscal, estableciendo mecanismos de

transferencias compulsorias (impuestos o transferencias intergubernamentales establecidas por ley) o voluntarias (subsidios u otro tipo de transferencias intergubernamentales) (Lerda, 2006).

Por otra parte, según la teoría de *public choice*, el nivel óptimo de provisión se produciría si los ciudadanos decidieran directamente sobre los bienes públicos locales – y no a través de representantes –, pues de esta manera no sólo podrían elegir la comunidad a la cual “pertenecer” (sabiendo previamente los costos de aquellos bienes), sino también porque la intervención político-administrativa necesaria para su provisión sería menor, disminuyendo costos y externalidades.

En un escenario distinto, el *modelo principal-agente* plantea que la combinación de niveles óptimos de descentralización se reduce a la definición de mejores competencias entre lo local y lo central. En este caso, se reconoce la conveniencia de una ejecución descentralizada de un bien, pero el riesgo de que el nivel local utilice los recursos en pos de sus propios intereses y no de los definidos centralmente, lleva a que se deban diseñar mecanismos de amarre como contratos detallados, restricciones, controles y seguimiento a la ejecución de recursos para, en definitiva, garantizar el objetivo definido por el nivel central.

Finalmente, una última aproximación económica a la descentralización la otorga el llamado *neoinstitucionalismo*, el cual plantea que al requerirse compromisos que van más allá del sistema de mercado para la provisión de bienes, es fundamental la calidad formal e informal de las instituciones políticas, sociales y culturales de una región o país, y de sus interacciones, pues de esta manera serán menores los “costos de transacción” producto del establecimiento de contratos y compromisos entre niveles de gobierno, lo que apunta a un fortalecimiento de la institucionalidad descentralizada (Finot, 2001).

### **III. Contexto político y administrativo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional**

#### **3.1 *Proceso de descentralización en Chile***

Chile, producto de su historia, ha tenido una tradición centralista, lo que de alguna manera ha jugado en contra de la aplicación de políticas en pos de la descentralización política, fiscal o administrativa del país, desde la Colonia hasta la actualidad.

Pese a que antes de 1973 se aplicaron medidas orientadas a generar desarrollo regional, como la creación de la Corporación de Fomento (CORFO), el Ministerio de Economía y Reconstrucción – marcado fuertemente por las catástrofes naturales que afectaron al país durante la década del '60 – y la Oficina de Planificación (ODEPLAN), es durante la Dictadura Militar cuando se inicia una política concreta de regionalización, con la nueva división político-administrativa que crea las regiones, provincias y comunas, dejando atrás la antigua conformación de provincias, departamentos, comunas y distritos. El afán por producir un rompimiento de las estructuras económicas, políticas, sociales, sindicales y culturales previas a la Dictadura, acompañado de una preponderancia por tener un mejor ordenamiento territorial para el accionar militar y la minimización del Estado como principio del sistema neoliberal, son parte de las razones de estas medidas (Barra, 2002).

La Dictadura Militar deja los cimientos para la mayoría de las reformas llevadas a cabo durante los gobiernos de la Concertación y, especialmente, la estructura del sistema regional, basada en un Intendente como representante del Presidente de la República, Consejos Regionales (CORE) y Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI). Además, se lleva a cabo la “regionalización” de las universidades públicas, la municipalización de la educación – básica y media – y de la salud primaria, y la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y el Fondo Común Municipal.

A partir de los gobiernos de la Concertación, el proceso de descentralización se ve acompañado de una política de reforma al Estado, que caracterizó a Latinoamérica en los años '90. En el ámbito municipal se modifican las subvenciones, se promulgan las leyes de rentas municipales, se aprueba el Estatuto Docente y del personal de la Salud Municipalizada, se promulga la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y se establecen mecanismos de elección directa de concejales y posteriormente de alcaldes. En el ámbito de las regiones, se realiza la apuesta por aumentar la inversión de decisión regional creando las Provisiones y otros mecanismos como la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL). Se promulga la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) que, entre otras cosas, crea los Gobiernos Regionales, y especifica los objetivos y mecanismos de aplicación del FNDR. Posteriormente, se hacen reformas en pos de otorgar más poder de decisión a los Consejos y Gobiernos Regionales y se agiliza la gestión al interior de éstos (Leyton, 2006).

En cuanto a la inversión pública regional, se puede mencionar que las políticas nacionales han estado enfocadas en la coordinación de las instituciones, intentando el diálogo entre los actores regionales de los organismos desconcentrados con el GORE y la articulación de

recursos. En este sentido, los hitos declarados por la propia Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) han sido la instalación de los gabinetes regionales ampliados (Intendente, SEREMI, Directores de Servicios Regionales y Gobernadores); el otorgamiento de la responsabilidad de coordinar la inversión pública a los gobernadores; el aumento absoluto y relativo del FNDR –cuestionable como se verá más adelante–; el cambio de enfoque del FNDR desde un fondo destinado a obras de cemento y ladrillo a uno que posibilite el fomento productivo y las actividades culturales; la creación del indicador de Inversión de Decisión Regional (IDR) –también cuestionado hoy en día– compuesto por el FNDR, Provisiones, ISAR, IRAL, Convenios de Programación y otros; y la implementación por ley del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y del Programa Público de Inversión Regional (PROPIR).

Sumado a lo anterior, en los últimos años se ha desarrollado la gestión de inversiones con enfoque territorial, destacando como hitos el traspaso de las competencias de planificación y ordenamiento territorial a los GORE; la creación del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC); la agilización en la gestión de proyectos (Circular 36 y Fondo Regional de Iniciativa Local); y la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) (Ropert, 2008).

### ***3.2 Estructura de gobierno e instituciones ligadas al Fondo Nacional de Desarrollo Regional***

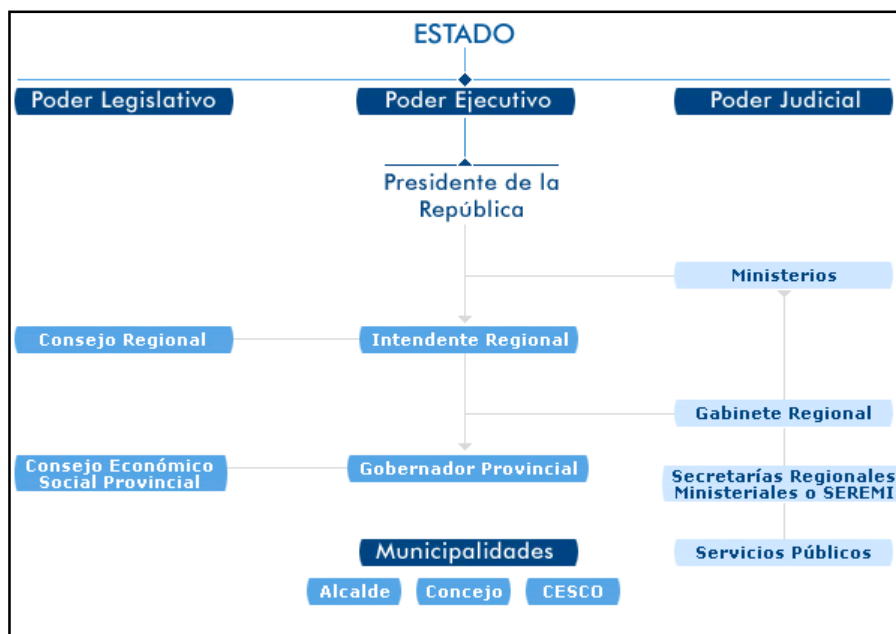
El Estado de Chile se define como un estado unitario con un tipo de régimen presidencial, conformado por tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República, quien designa a sus Ministros, Intendentes, Gobernadores Provinciales y Directores de servicios públicos, aunque un porcentaje de éstos últimos es propuesto por el Sistema de Alta Dirección Pública.

Dentro del Ejecutivo se presentan cuatro niveles de gobierno que son el central, el regional, el provincial y el municipal, siendo éste último autónomo del Gobierno Central y, por ende, sin designaciones presidenciales como se aprecia en la figura 2.

Sin embargo, la simpleza de las relaciones se torna confusa, en especial cuando se debe ejecutar el FNDR, pues pese a que depende del Gobierno Regional las instituciones que participan pueden ser de todos los niveles, generando un entramado de influencias políticas complejo, como se aprecia en la figura 3, lo que muchas veces tiende a perjudicar a los objetivos del Fondo.

**FIGURA 2: ESTRUCTURA DEL ESTADO DE CHILE**



Fuente: Marcel, Mario (2007). Curso de Gestión Pública. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. p.4.

A continuación se realiza una breve descripción de las principales instituciones ligadas a la ejecución del FNDR:

**i. Dirección de Presupuestos (DIPRES)**

La Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda, es el organismo nacional encargado de controlar el gasto estatal, asignar el presupuesto aprobado por el Parlamento de la Nación y otorgar recursos frescos a las distintas instituciones del Estado, poderes y niveles de gobierno.

En el contexto del FNDR, la DIPRES establece las glosas presupuestarias, circulares y oficios que regulan la asignación de recursos del Fondo y, en ciertas regiones, es la encargada de visar las iniciativas de inversión que se generan. Por lo tanto, su rol es preponderante dentro del esquema de transferencias de recursos.

**ii. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)**

La SUBDERE, dependiente del Ministerio del Interior, es un organismo nacional cuya misión es “contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización”.

Dentro de sus objetivos se encuentran el fortalecer, monitorear y evaluar la gestión de los gobiernos subnacionales para la articulación de políticas, proyectos y programas territoriales con apoyo de la ciudadanía; coordinar programas de transferencia e inversión pública territorial; y generar propuestas para promover el desarrollo de los territorios y el proceso de descentralización (SUBDERE, 2007b).

En el contexto del FNDR, se constituye como el organismo encargado de controlar su ejecución y buen funcionamiento, visar las iniciativas de inversión y la asignación de presupuesto a través de sus Unidades Regionales (URS), que corresponden a órganos desconcentrados que además apoyan a los Gobiernos Regionales en su gestión.

### iii. Gobierno Regional (GORE)

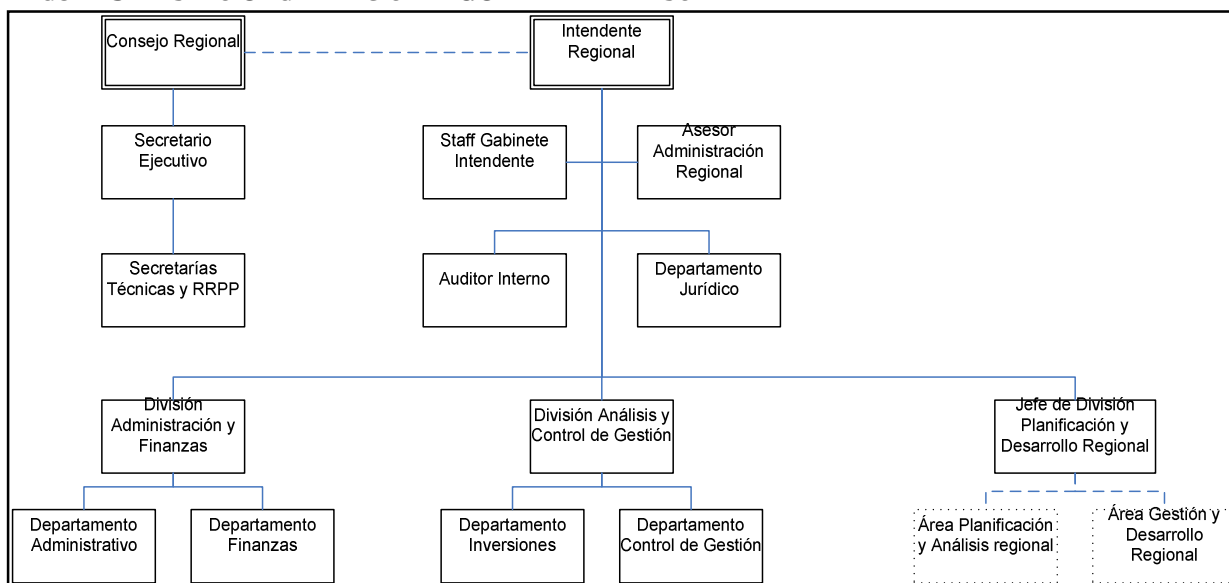
El GORE es un órgano descentralizado, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Su misión es ejercer la administración superior de la región, teniendo por objetivo el desarrollo social, cultural y económico de la misma. Está conformado por el Intendente, el Consejo Regional (CORE) y los servicios administrativos del GORE

El Intendente cumple una doble labor pues es representante del Presidente de la República en la Región y también Órgano Ejecutivo del GORE, presidiendo el Consejo Regional. Es la autoridad máxima de la región y es designado directamente por el Presidente.

El CORE, es un “órgano colegiado encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad regional e investido con facultades normativas, resolutorias y fiscalizadoras” (GORE Valparaíso, 2008a). Sus miembros son elegidos de forma indirecta por los concejales municipales según provincias, aunque desde el año 2003 se tramita en el Parlamento la elección directa de consejeros.

Los servicios administrativos del GORE están compuestos por tres divisiones, establecidas por ley, que son: la División de Análisis y Control de Gestión (DACG), la División de Administración y Finanzas (DAF) y la División de Planificación y Desarrollo Regional (actualmente en trámite legislativo). Los jefes de División son cargos de confianza designados por el Intendente. Cada una de estas divisiones contempla distintos departamentos dependiendo de la región, como se aprecia en la figura 3 para el caso de Valparaíso.

**FIGURA 3: DISEÑO ORGANIZACIONAL GORE VALPARAÍSO**



Fuente: GORE Valparaíso. (2007). Plan de Desarrollo Institucional

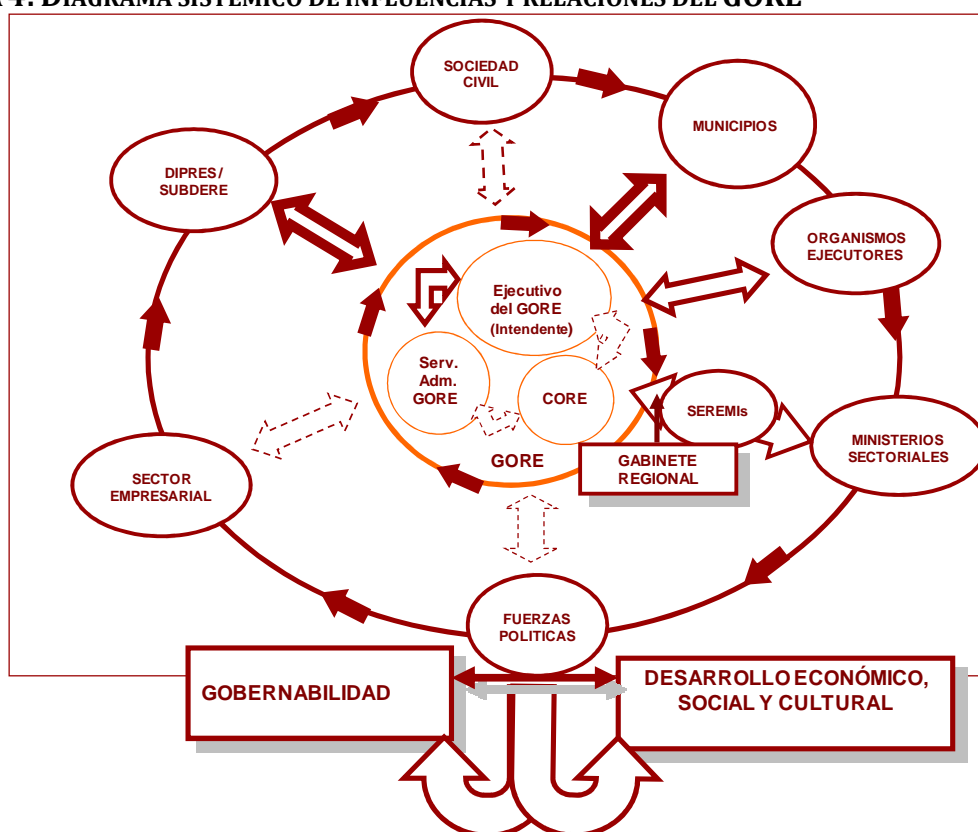


El GORE, debido a los pocos años que tiene de existencia, tiene características bastante particulares como la escasa ejecución de proyectos directos que posee y la poca claridad en sus límites y atribuciones que son compartidas con una serie de actores a nivel regional y local.

De hecho, tal como postula Weissbluth en el esquema de la figura 4, para ejercer su labor el GORE debe lidiar con una compleja red de influencias que son sintetizadas a través de tres anillos, donde el más interno corresponde al GORE con sus tres ramificaciones, esto es, el Servicio Administrativo o “Gore chico”, el Intendente en su rol de Ejecutivo, y el CORE. Luego, el segundo anillo está conformado por las instituciones regionales de directa relación como el Gabinete Regional y las SEREMIs, para finalmente encontrar en el tercer anillo a las instituciones y actores regionales o nacionales que se relacionan con el GORE de mayor o menor medida como los Municipios, la DIPRES y la SUBDERE entre los más destacados. Todo esto con el objetivo de lograr gobernabilidad y desarrollo económico, social y cultural.

En cuanto al FNDR, el GORE es el principal gestor y responsable de su ejecución, y está a cargo de la selección y admisibilidad de las iniciativas de inversión (servicios GORE e Intendente), de la priorización de las iniciativas (CORE) y del control y seguimiento de las mismas (servicios GORE).

**FIGURA 4: DIAGRAMA SISTÉMICO DE INFLUENCIAS Y RELACIONES DEL GORE**



Fuente: Weissbluth, M. 2008b. Presentación “Sociedad, Estado y Territorio: hacia una institucionalidad de nueva generación para el desarrollo equilibrado de Chile”.

#### iv. **Secretaría Regional Ministerial (SEREMI)**

Las SEREMI son las unidades representantes de los ministerios en la región. Están a cargo de un Secretario Regional Ministerial, quien representa al ministro pero debe colaborar directamente con el Intendente formando parte de su Gabinete Regional y ayudándolo en la elaboración y ejecución de políticas, planes, proyectos y programas. Son elegidos por el Ministro en base a una terna propuesta por el Intendente, por lo que su cargo presenta una dualidad importante.

Entre las funciones que tiene asignada por ley, se encuentra la coordinación de las iniciativas regionales con el sector, el estudio de los planes de desarrollo sectorial y la preparación del anteproyecto de presupuesto regional.

En cuanto al FNDR, su participación efectiva varía de una región a otra, pero en general está a cargo de la coordinación de las iniciativas con los servicios públicos dependientes, la articulación de la inversión sectorial a través del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y de los convenios de programación con el GORE (Chile. Ministerio del Interior, 2005).

En el caso del Ministerio de Planificación, la Secretaría de Planificación y Coordinación (SERPLAC) tiene un rol clave en el proceso de inversión pues es la instancia a cargo de evaluar técnica y económicamente las iniciativas, y en algunas regiones de velar por el proceso de planificación y establecimiento de una Estrategia Regional de Desarrollo (ERD).

#### v. **Servicio Público Regional**

Los Servicios Públicos Regionales son los organismos desconcentrados encargados de ejecutar las políticas y proyectos definidos a nivel central y regional. Pueden depender de un SEREMI o no y, si bien sus directores son designados por el Presidente de la República, actualmente están siendo incluidos en el Sistema de Alta Dirección Pública para mejorar la gestión.

Un dato extra relevante es que, dependiendo de la región y a opción del Intendente, los Jefes de los Servicios pueden participar en los Gabinetes Regionales Ampliados.

#### vi. **Gobernación Provincial**

En el nivel provincial, el Gobernador está a cargo de la “supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, existentes en la provincia”. Es el representante del Intendente, pero es nombrado por el Presidente de la República. En el proceso de ejecución del FNDR, dependiendo de la región, participa en la selección y coordinación de iniciativas de los organismos provinciales y las municipalidades, ayudando en el levantamiento y formulación (Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2005).

#### vii. **Municipio**

En el nivel comunal se encuentra el Municipio, que es un órgano autónomo del Gobierno Central y cuenta con patrimonio propio. Está presidido por un Alcalde y un Consejo Comunal, ambos elegidos directamente y responsables de las políticas locales que la ley les atribuye. El

Municipio es uno de los principales usuarios del FNDR, formulando tanto iniciativas de inversión como de mantenimiento a través de sus Secretarios Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC), y ejecutando proyectos como Unidad Técnica a través de sus Direcciones de Obras.

#### viii. **Gabinete Regional y Gabinete Regional Ampliado**

El Gabinete Regional, pese a no tener claramente definidas sus funciones en la Ley, es un órgano auxiliar del Intendente, conformado por los SEREMI y los Gobernadores. Dependiendo de la región, también participan los Directores de Servicio, conformando así el Gabinete Ampliado.

En cuanto al FNDR, el rol de los Gabinetes está íntimamente ligado con la ejecución de la inversión pública regional en general. Es a través de ellos que en algunas regiones se hace un control de la ejecución y una coordinación de las iniciativas de inversión futuras.

#### ix. **Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP)**

Las ARDP son instancias recientes de apoyo al desarrollo regional y territorial. Constituidas hasta ahora como comités CORFO, están conformadas por el Intendente, representantes del sector público y privado de la región.

Dentro de los objetivos estratégicos que tienen, destacan algunos como “construir, validar e impulsar Agendas Regionales de Desarrollo Productivo”; “facilitar la coordinación de la oferta de fomento productivo y articular iniciativas de interés público y privado con impacto territorial”; “favorecer un entorno propicio para los negocios y el emprendimiento” y “desarrollar la cooperación interregional y regional-internacional” (ARDP, 2006).

Si bien el impacto que han tenido es aún menor debido a lo reciente de su conformación, se plantean como buenas instancias para todo lo que refiere a la elaboración pertinente y participativa de las Estrategias Regionales de Desarrollo y la articulación de la inversión regional público-privada.

### ***3.3 Taxonomía de la inversión pública regional***

Dentro de la inversión pública se pueden distinguir distintos grados de descentralización con los que se decide o ejecuta un programa o proyecto, dependiendo del nivel gubernamental que sea preponderante en cada una de estas acciones.

Según lo que plantea SUBDERE (2004; 2008b), a nivel regional puede encontrarse que la inversión se clasifica según su nivel de decisión, existiendo de dos tipos: la que es decidida centralmente (Inversión sectorial) ó la que lo es regionalmente (Inversión de decisión regional). Sin embargo, tanto en lo que respecta a la asignación de recursos como de proyectos, varios de los instrumentos considerados como de decisión regional son administrados completamente por las SEREMIs o los Servicios Públicos Regionales, lo que dado el complejo esquema político regional explicado anteriormente, se traduce en una clasificación errada pues estas instituciones responden más a los Ministerios sectoriales que al gobierno en la región, representado a través del GORE.

Pese a lo anterior, y por ser un tema de debate, a continuación se describen cada uno de los instrumentos de financiamiento existentes en la actualidad de acuerdo a la clasificación realizada por SUBDERE (2004; 2008b):

**i. Inversión Sectorial**

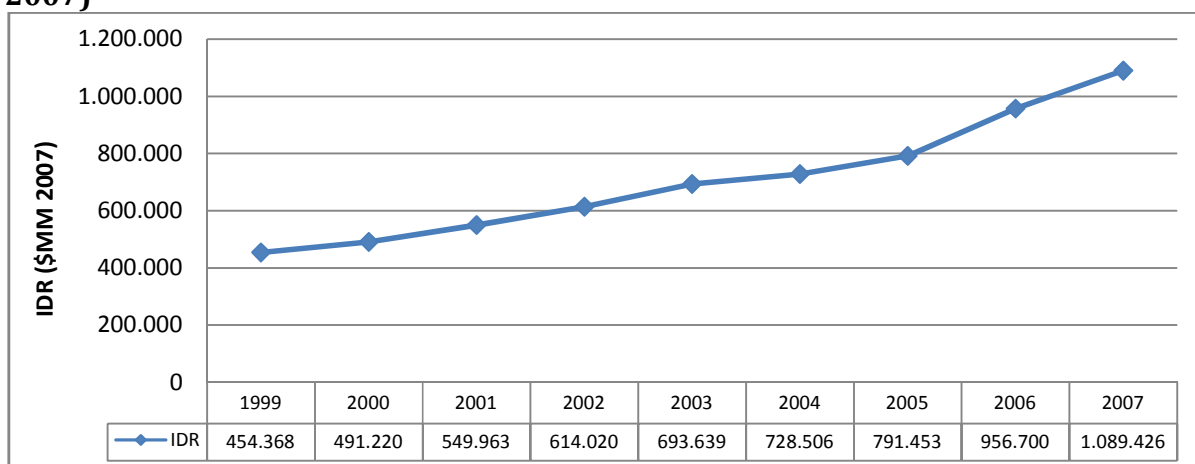
Corresponde a los estudios, programas o proyectos que en un ciento por ciento son decididos a nivel central o sectorial. Su magnitud de recursos es medida como el total de Inversión Pública Nacional (IPN) menos la Inversión de Decisión Regional, lo que según las cifras proporcionadas por SUBDERE (2008b) bordea el 45,7% del total de Inversión Pública Nacional al 2007, es decir unos 915.216 \$MM de ese año.

**ii. Inversión de Decisión Regional (IDR)**

La IDR comprende todo el gasto incurrido en inversiones en las cuales, en mayor o menor medida, el nivel regional de gobierno o los organismos desconcentrados tienen algún grado de injerencia en la decisión tanto de recursos como de proyectos. Según SUBDERE, la IDR corresponde a “la inversión de los Gobiernos Regionales a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional como de las Provisiones, así como a la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), los Convenios de Programación, el Programa de Pavimentos Participativos del MINVU y Otros Proyectos y Programas”.

De acuerdo a las cifras oficiales de asignaciones presupuestarias – y no de ejecución – con las cuales está construido este indicador, al año 2007 la magnitud de recursos bajo este concepto es de un 54,3% de la IPN, es decir, 1.089.426 \$MM 2007, más que doblando sus recursos en ocho años como se puede apreciar en la figura 5.

**FIGURA 5: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL EN PERÍODO 2000-2007 (\$MM 2007)**



Fuente: Elaboración propia en base a información oficial publicada por SUBDERE (2008a)

Desglosando cada uno de los componentes de la IDR se tiene lo siguiente<sup>3</sup>:

**(i) Inversión Regional Distribuida: FNDR más Ingresos Propios**

La Inversión Regional Distribuida está compuesta por el FNDR que es distribuido entre las regiones<sup>4</sup>, con 272.452 \$MM presupuestados para el año 2009, además de ingresos propios provenientes de patentes mineras o bienes nacionales, que en promedio desde 1999 a 2007 bordean el 7% del total de recursos de este ítem, según información proporcionada por SUBDERE (2008b), aunque con unos 40.209 \$MM proyectados para el 2009, un 14,8% (Chile. Ministerio de Hacienda, 2008)

La SUBDERE suele mezclar el presupuesto del FNDR con los recursos provenientes de las Provisiones, pero ambos instrumentos se diferencian por el grado de disponibilidad o el nivel de decisión – como se puede ver en el cuadro 1 – notándose que en las Provisiones, pese a que el CORE decide los proyectos a realizar, éstos deben estar enmarcados en los ítemes determinados previamente por el Gobierno Central.

**CUADRO 1: TIPO DE DECISIÓN DEL GORE SOBRE LA IDR**

<b>Instrumento</b>	<b>Tipo de Decisión</b>
<b>FNDR</b>	<b>Decisión sobre proyectos sin condicionamiento.</b>
<b>Provisiones</b>	<b>Decisión sobre proyectos condicionados a una provisión.</b>
<b>ISAR</b>	<b>Decisión sobre proyectos condicionados a objetivos del programa definidos centralmente.</b>
<b>IRAL</b>	<b>Decisión sobre distribución de presupuestos entre comunas.</b>
<b>Convenios de Programación</b>	<b>Decisión sobre proyectos compartida con ministerios sectoriales.</b>
<b>Otros Programas de Inversión</b>	<b>La mayoría de los programas consideran sólo consulta u opinión del GORE; en otros pocos, decisión sobre proyectos o distribución de recursos, y en algunos sólo participación de los SEREMIs o Servicios Públicos Regionales.</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información publicada por SUBDERE (2004; 2008b)

<sup>3</sup> Los montos de cada uno de estos recursos y su proporción relativa se aprecian en el cuadro 2 al final del punto 3.3.

<sup>4</sup> El FNDR que es distribuido entre las regiones para su libre disposición por parte de los GORE corresponde al 90% del FNDR. El otro 10% es asignado por SUBDERE por conceptos de emergencia y eficiencia, y es contemplado presupuestariamente dentro de las Provisiones.

## **(ii) Provisiones**

Las provisiones son un instrumento que ha desarrollado la Dirección de Presupuestos (DIPRES) para tutelar ciertos recursos decididos regionalmente de acuerdo a las prioridades nacionales. Teniendo magnitudes similares e incluso mayores que el FNDR como tal, hasta el año antepasado representaban un 21,8% de la IDR con 191.898 \$MM 2007, cifra que se vio acrecentada en 10 \$MM el 2008 producto de las provisiones asignadas para compensar la inversión en el Transantiago, y este año está en torno a los 333.126 \$MM presupuestados para el 2009, un 122,3% del FNDR (Chile. Ministerio de Hacienda, 2008).

En general, el proceso de decisión y ejecución de las provisiones consiste en que el nivel central decide el monto y distribución de recursos entre las regiones, dependiendo de los criterios de los organismos encargados y de las glosas presupuestarias ligadas a cada provisión. Los GOREs se limitan a velar por contar con una cartera de proyectos suficiente para cubrir todos los recursos asignados, ejecutando directa o indirectamente las iniciativas una vez aprobadas por el Consejo Regional y traspasados los recursos.

Desde el 2007, existe la posibilidad de traspasar a mitad de año recursos provenientes de Provisiones a FNDR libre disposición, es decir, gastarlos en cualquier tipo de proyecto decidido a nivel regional. Esta opción si bien es un avance en la flexibilidad del instrumento, sólo puede llevarse a cabo en el caso de que no se hayan presentado suficientes iniciativas dentro de las Provisiones y con previa autorización del nivel central.

## **(iii) Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR)**

Se define a la ISAR como “toda aquella inversión que siendo responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se materializa en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentran principalmente en ella”.

Hace algunos años formaban parte de la ISAR el Programa de Pavimento Urbano y Evacuación de Aguas Lluvias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), una parte del Fondo de Fomento para el Deporte de Chiledeportes, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) de SUBDERE y el Programa de Agua Potable Rural del Ministerio de Obras Públicas (MOP), entre otros, pero desde 2005 sólo siguen vigentes estos dos últimos, con un monto asignado de 23.653 \$MM el año 2007, un 2,2% de la IDR como se muestra en el cuadro 2.

El nivel de incidencia del GORE en la decisión sobre la ISAR se remite a la priorización de los proyectos, que deben poseer evaluación técnica previa y pertinencia de acuerdo a los objetivos definidos centralmente para cada uno de los programas (SUBDERE, 2004 y 2008b).

## **(iv) Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)**

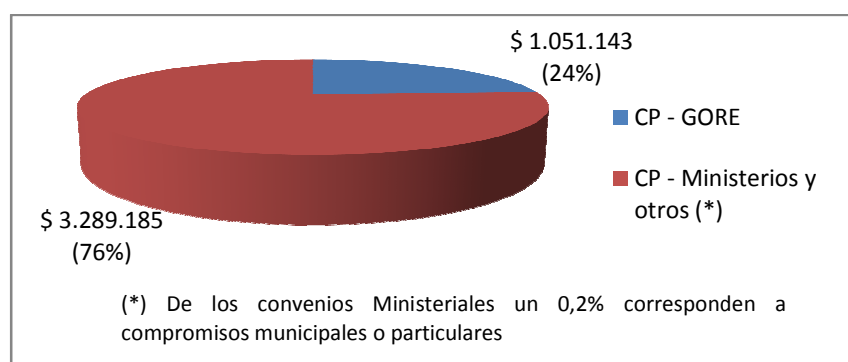
La IRAL corresponde a cantidad de recursos que el nivel central pone a disposición de los GOREs para que asignen el monto que le corresponde a cada comuna, siendo los Concejos Municipales los que priorizan y deciden los proyectos de acuerdo a las indicaciones de los programas vinculados. Sin embargo, al igual que la ISAR, en la actualidad sólo el Programa

Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU) y los Programas de Desarrollo Social y de Apoyo a Actividades Económicas de FOSIS son IRAL, representando un 1,8% de la IDR del año antepasado, unos 19.320 \$MM 2007 como se puede apreciar en el cuadro 2.

**(v) Convenios de Programación**

Si bien los Convenios de Programación son una figura que permite el establecimiento de acuerdos formales de programación de inversión entre dos o más entidades públicas o privadas, lo típico que ocurre en el ámbito regional es la firma de convenios entre los Gobiernos Regionales y los ministerios sectoriales. En sí mismo no representan un mecanismo de financiamiento distinto a los ya expuestos, sino que se trata de inversiones en las que cada institución compromete sus fuentes de financiamiento. En el caso de los ministerios estos compromisos son financiados a través de inversión sectorial – reflejada en el cuadro 2 como convenios de programación – y, en el caso de los GORE, a través del FNDR – reflejado como FNDR – habiendo una diferencia importante entre lo que aportan ambos tipos de instituciones en su conjunto, como se aprecia en la figura 6 que muestra el total de convenios comprometidos entre 1994 y 2018.

**FIGURA 6: MONTOS COMPROMETIDOS EN CONVENIOS DE PROGRAMACIÓN ENTRE 1994-2018 (\$MM 2007)**



Fuente: Elaboración propia en base a información publicada por SUBDERE (2007c)

Su participación dentro de la IDR ha ido disminuyendo dentro de los últimos años, llegando a representar sólo un 8,6% de la IDR el 2007, con 93.974 (\$MM 2007). Sin embargo, si bien se tiende a pensar que la inversión convenida por parte de las regiones responde mucho más a la Estrategia Regional de Desarrollo que los proyectos “suelos” del FNDR, las opiniones rescatadas en las observaciones en terreno afirman que hay mucha mayor correlación de los convenios con las aspiraciones de los sectores que con las del GORE, tal como se muestra en el capítulo siguiente.

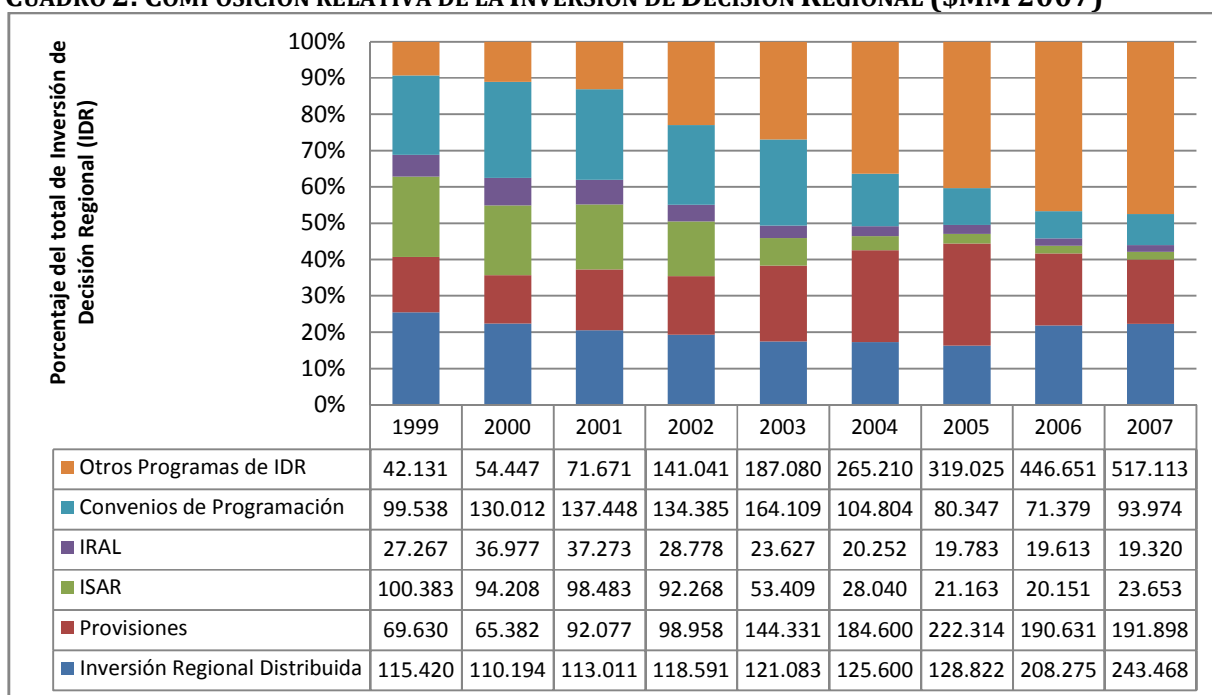
**(vi) Otros Programas de Inversión de Decisión Regional**

Dentro de esta categoría creada por SUBDERE se encuentran programas y fondos tan distintos como el Programa de Pavimentos Participativos, los Programas Especiales para Trabajadores, el Programa de Subsidio de Estándar Mínimo y Chile Barrio, del MINVU, entre otros como Defensas Fluviales del MOP y el Fondo Nacional del Deporte de Chiledeportes.

Según información no oficial publicada por SUBDERE (2004), de los 12 programas vinculados a este ítem para ese año, sólo en dos de ellos existía alguna vinculación del GORE con la decisión sobre recursos o proyectos. Específicamente, en el caso de Defensas Fluviales del MOP, el GORE tenía la potestad de decidir sobre los proyectos a ejecutar, y el Programa del Consejo Nacional para el Control de Estupefaciente (CONACE) requería de convenios previamente acordados con las intendencias para su ejecución. De los otros 10, sólo los SEREMIs o los Servicios Públicos Regionales tenían algún nivel de decisión sobre la inversión, y el GORE a lo sumo podía postular como fondos concursables.

De acuerdo a información posterior publicada por SUBDERE (2008b), comparando las glosas de los años 2000, 2004 y 2007, se muestra que hay un avance en la regionalización de estos programas, encontrándose que en el de Pavimentos Participativos del MINVU, el GORE decide la distribución de recursos entre las comunas; en Chile Barrio se toma en cuenta las opiniones del GORE en torno a las líneas de acción del programa, al igual que lo que ocurre con los Programas Especiales para Trabajadores, en donde el GORE puede realizar proposiciones a los criterios de selección de proyectos.

**CUADRO 2: COMPOSICIÓN RELATIVA DE LA INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL (\$MM 2007)**



Fuente: Elaboración propia, en base a información publicada por SUBDERE (2008b)

Con respecto al Fondo Nacional del Deporte, el estudio señala que el GORE puede incluir características complementarias de elegibilidad y priorizar los proyectos nuevos. De la misma forma, para el caso de los programas del MOP, los proyectos de inversión se deben consultar previamente con el GORE.

Sin embargo, dentro del mismo estudio se señala que, en estos programas, usualmente no se contempla la decisión sobre proyectos de los GORE sino sólo consulta u opinión, por lo que dista bastante de representar una decisión regional (SUBDERE, 2008b).



Pese a esta contradicción con respecto al discurso oficial, la importancia relativa de los “Otros programas de inversión de decisión regional” ha aumentado considerablemente el último tiempo llegando a los 517.113 (\$MM 2007) el año antepasado – como se puede apreciar en el cuadro 2 – transformándose en la principal componente de la IDR, con un 47,5%, además de ser el factor decisivo del logro de la meta del 50% de IDR dentro de la inversión pública, establecida por el gobierno de Ricardo Lagos.

#### **(vii) Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL)**

Además de las fuentes de financiamiento descritas anteriormente, a partir de 2008 se ha incorporado el Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL), creado por glosa presupuestaria con el objetivo de “agilizar la ejecución de proyectos de interés municipal y regional”. Este Fondo de 3,5 \$MM el año 2007, está enfocado en los 70 municipios con menores recursos financieros apoyando proyectos de inversión del mismo tipo que el FNDR bajo dos modalidades distintas: En el caso de los proyectos por un monto menor a 50 \$MM, el GORE es el encargado de realizar la evaluación de los proyectos y autorizar la ejecución de los recursos, mientras que si éstos superan dicha cifra, se requiere que la evaluación técnica la realice MIDEPLAN.

Para determinar las comunas beneficiadas, se considera el 50% que presenta una menor inversión per cápita con recursos propios, aunque de forma excepcional, un GORE puede autorizar extender los recursos del FRIL a otras comunas utilizando sus propios fondos, básicamente FNDR. En este caso, la decisión de ampliación corre por cuenta del CORE. (Chile. Ministerio de Hacienda, 2007 y 2008; GORE Valparaíso, 2008b).

## **IV. Descripción y Diagnóstico del Fondo Nacional de Desarrollo Regional**

### **4.1 Historia y marco legal del Fondo Nacional de Desarrollo Regional**

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional está regulado por distintas normativas legales, incluso por la Constitución Política de la República. Data del año 1974 en que, por el artículo 24 del Decreto Ley 575 en que se establece la actual división político administrativa basada en regiones, se declara que “sin perjuicio de los fondos que se asignen sectorialmente a las regiones, existirá en el Presupuesto de la Nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, al cual se destinará a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces” (Chile. Ministerio del Interior, 1974).

En el artículo 115 de la Constitución de 1980, se consagra al FNDR con el objetivo de buscar “un desarrollo territorial armónico y equitativo” entre las regiones, procurando emplear “criterios de solidaridad” entre los distintos territorios. Se agrega, además, que “sin perjuicio de los recursos que para su funcionamiento se asignen a los gobiernos regionales en la Ley de Presupuestos de la Nación”, “dicha ley contemplará una proporción del total de los gastos de inversión pública que determine, con la denominación de Fondo Nacional de Desarrollo Regional” (Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2005).

Con la llegada de la democracia al país, se inicia un periodo de reformas que lleva a que en el año 1992 se promulgue la Ley 19175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR), que asigna funciones y responsables sobre el FNDR, definiendo que el GORE tiene la responsabilidad de “resolver la inversión de los recursos que a la región corresponda”. De esta forma, el Intendente queda como el encargado de “proponer al Consejo Regional la distribución de los recursos” y el CORE de “resolver, sobre la base de la proposición del Intendente”, la distribución de éstos.

Además, la LOGGAR declara que el objetivo del FNDR es ser “un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”.

En cuanto a su distribución inter-regional, se señala que el 90% del FNDR dependerá de variables socioeconómicas y territoriales como “tasa de mortalidad infantil, porcentaje de población en condiciones de pobreza, tasa de desempleo, producto per cápita regional, calidad de vida en salud, educación y saneamiento ambiental, dispersión poblacional, deterioro ecológico, diferenciales en el costo de obras de pavimentación y construcción, distancia respecto a la Región Metropolitana y no renovabilidad de los recursos naturales”, entre otras. A su vez, el 10% restante deberá ser distribuido en base a criterios de eficiencia (5%), medida como “el porcentaje de desembolsos efectivos en relación con el marco presupuestario del año anterior y con el monto de la cartera de proyectos de inversión elegibles para ser financiados”, quedando el otro 5% para gastos de emergencia. (Chile. Ministerio del Interior, 1992)

Esta ley se transforma en la principal herramienta legal de la administración regional, reformándose el 2005 como una manera de responder a los problemas de gestión existentes. De esta forma, se mejora la fiscalización del CORE –obligando al Intendente a entregar respuestas oficiales en no más de 20 días—, se crea el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y el Programa Público de Inversión Regional (PROPIR) para mejorar la planificación y coordinación de inversiones, se reemplaza el criterio de distribución de acuerdo a “condiciones socioeconómicas” por el de “población en condiciones de vulnerabilidad social”, y se amplía el objetivo del FNDR dejando de ser un fondo exclusivo para infraestructura social y económica.

En cuanto a la eficiencia (5% del FNDR), se agrega como indicador “el mejoramiento de la educación y salud regionales”. Asimismo, se amplían los convenios de programación a “otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales, o locales”, y se crean los convenios locales de programación como “acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más municipios, de carácter anual o plurianual”.

Paralelamente, el año 2003 se publica el primer reglamento del FNDR, modificado el 2007, el cual contiene información detallada de cómo debe operar y distribuirse el Fondo entre las regiones, estableciendo específicamente las variables de distribución, las fuentes de información de esos indicadores y quiénes son los organismos encargados de proporcionar dicha información. (CHILE. Ministerio del Interior, 2007).

Finalmente, las distintas leyes de presupuestos definen tanto el monto FNDR a distribuir para cada año como glosas específicas en cuanto al funcionamiento del Fondo.

## **4.2 *Objetivos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional***

De acuerdo a las modificaciones legales de 2005 a la LOCGAR, el objetivo del FNDR es ser un programa de inversiones públicas “con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial”, destinado a financiar acciones “de desarrollo social, económico y cultural”.

Sin embargo, a la hora de ejecutar el FNDR, En general, los actores regionales e instituciones del nivel central como la DIPRES, establecen tres objetivos estratégicos para el Fondo que podrían expresarse como:

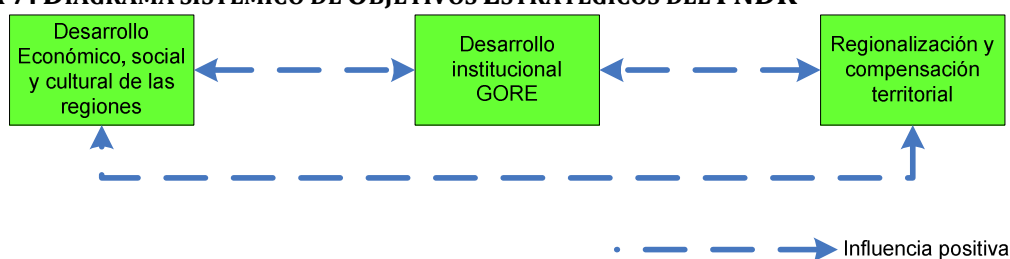
- Apoyar al proceso de regionalización y compensación territorial.
- Promover el desarrollo económico, social y cultural en la región.
- Apoyar el desarrollo institucional de los GORE a través de un instrumento flexible que les permita implementar políticas de desarrollo regional.

Haciendo un análisis sistémico de estos tres objetivos, es fácil encontrar relaciones positivas entre uno y otro, entendiendo que básicamente una buena institucionalidad política regional ayuda tanto al proceso de regionalización y desarrollo regional, por tener mayor cercanía con las problemáticas locales que el nivel central, así como a una mejor compensación

territorial, pues se entiende que al haber una buena institucionalidad hay un desarrollo más armónico de los territorios.

A su vez, no es difícil establecer que un proceso de regionalización y desarrollo regional no puede no redundar en una mejor institucionalidad regional, por lo que las relaciones positivas son mutuas como se aprecia en la figura.

**FIGURA 7: DIAGRAMA SISTÉMICO DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL FNDR**

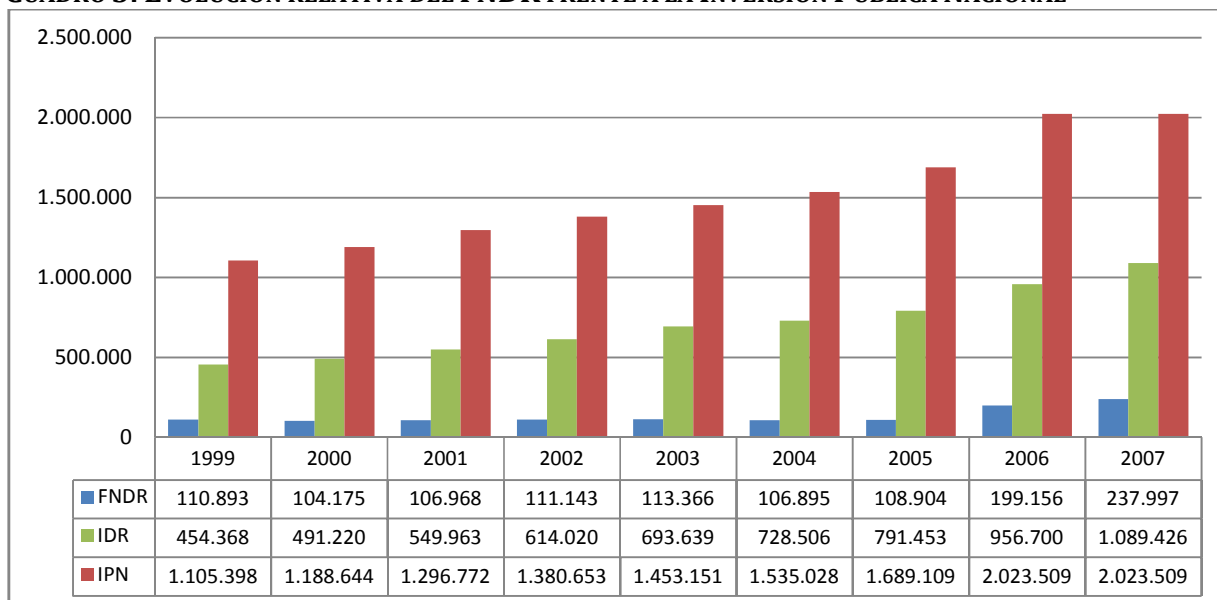


Fuente: Elaboración propia

### 4.3 Magnitud y Evolución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional

Los recursos del FNDR ascienden a más de 272 mil millones de pesos (485 MM US\$) presupuestados para el año 2009, cifra de proporciones para invertir en el país, pero que está muy lejos de ser relativamente importante dentro de la IDR, como se pudo ver en el capítulo anterior, y mucho menos con respecto a la Inversión Pública Nacional (IPN), donde sólo alcanza un 11,8% pese a haber más que doblado su presupuesto entre los años 2005 y 2007 producto del periodo de bonanzas que vivía el país, de acuerdo a información proporcionada por SUBDERE que se sintetiza en el cuadro 3..

**CUADRO 3: EVOLUCIÓN RELATIVA DEL FNDR FRENTE A LA INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL**



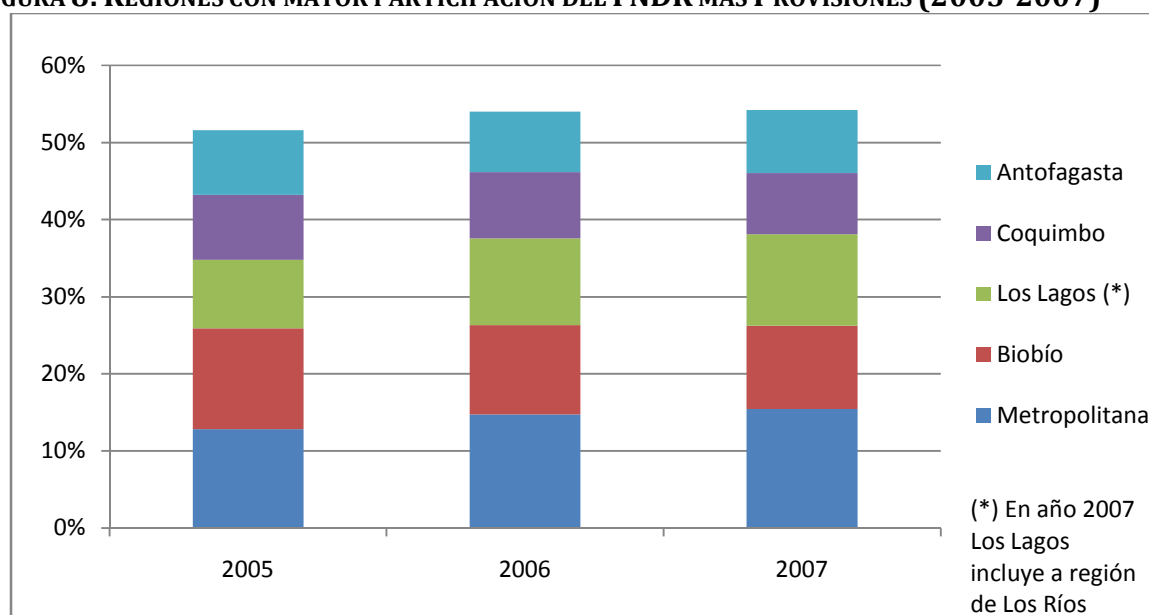
Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por SUBDERE (2008a; 2008b).

Un aspecto a recalcar de este gráfico es la información contrapuesta a la postura expresada por la SUBDERE, que insiste en afirmar públicamente que el FNDR ha aumentado relativamente su participación, cuando en realidad la proporción frente a la inversión pública ha bordeado el 10% hace varios años. Es más, según Horst (2008), si se incluyeran los gastos de las empresas del Estado, decididas normalmente en el nivel central, esta cifra sería aún menor.

Lo único que se puede considerar a favor del FNDR, en este sentido, es que estas cifras son las presupuestadas y pueden variar al incorporarse las Provisiones como recursos de libre disposición a mitad de año (opción desde 2007), aunque este efecto también se puede ver reducido si se considera el nivel de ejecución que tiende a ser menor al 100%. Sin embargo, es difícil hacer una determinación de estos porcentajes, pues la información que se proporciona por parte de SUBDERE presenta falencias, como por ejemplo, que mezcla dentro de la ejecución FNDR y Provisiones<sup>5</sup>.

En cuanto a la distribución regional del Fondo, en la figura siguiente se muestra la distribución del FNDR más Provisiones por regiones, correspondiente a los años 2005 – 2007.

**FIGURA 8: REGIONES CON MAYOR PARTICIPACIÓN DEL FNDR MÁS PROVISIONES (2005-2007)**



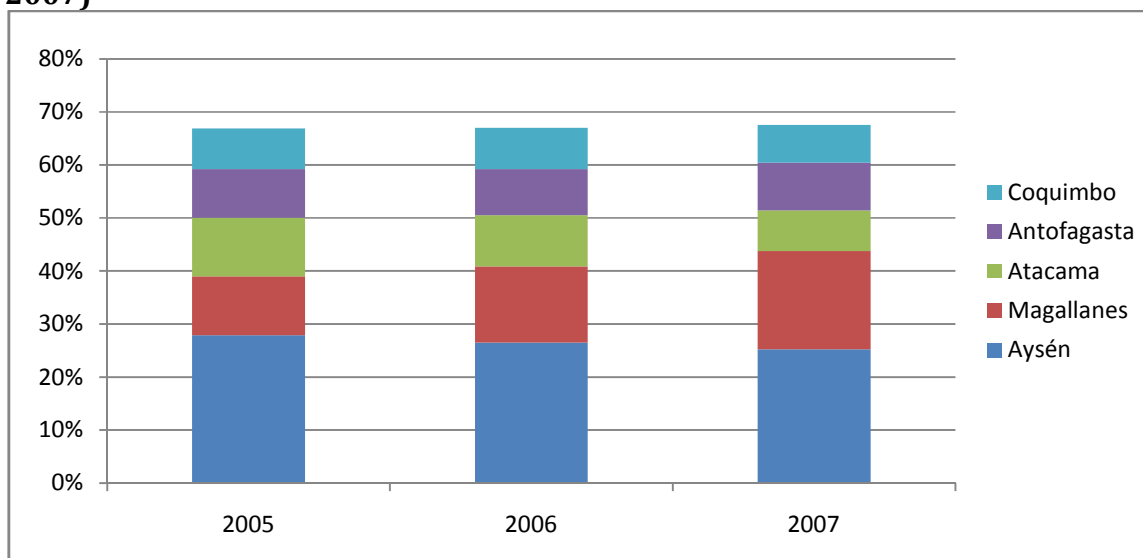
Fuente: Elaboración propia, basado en Información proporcionada por SUBDERE.

Si bien las Provisiones distorsionan la relación pues no tienen el criterio de compensación territorial, se puede ver que las cinco regiones que captan más recursos del FNDR se llevan por sobre el 50%, con una preponderancia de la Región Metropolitana, al igual que en el periodo 1995-2000 según el estudio de Asesorías para el Desarrollo (2002).

<sup>5</sup> Cabe señalar que la falta de información confiable y transparente fue un problema constante en el desarrollo de esta memoria, especialmente en lo que se refiere al gasto efectivo del FNDR y a los porcentajes de convenios de programación anuales que tienen los GORE.

Sin embargo, al realizar el mismo análisis de la inversión pero modificado por el per cápita regional, se tiene que las regiones más extremas son las que captan más recursos, demostrándose así el criterio de compensación territorial del Fondo.

**FIGURA 9: REGIONES CON MAYOR PARTICIPACIÓN PER-CÁPITA DEL FNDR MÁS PROVISIONES (2005-2007)**



Fuente: Elaboración propia, basado en Información proporcionada por SUBDERE.

#### **4.4 Instrumentos de Planificación y Control**

Uno de los factores más importantes para la buena aplicación y ejecución del FNDR son, en teoría, los sistemas de planificación y control de la inversión. A continuación se describen brevemente los distintos instrumentos y sistemas con los que cuenta el GORE para llevar a cabo esta tarea:

##### **i. Estrategia Regional de Desarrollo (ERD):**

La ERD es una carta de navegación regional que define los grandes lineamientos en temas estratégicos para todos los actores involucrados en el desarrollo regional. Se expresa a través de un documento a varios años plazo, que debe ser compartido por distintos sectores de relevancia de la región, además de establecer criterios claros que se puedan asociar a iniciativas de inversión, programas o proyectos específicos, para así velar por su cumplimiento. El gran objetivo del FNDR es poder ser un generador importante de metas establecidas en la ERD.

En la práctica las Estrategias, en promedio, no son tales cartas de navegación y tienden a no establecer prioridades nítidas, siendo más parecidas a los documentos que se emanan del Gobierno Central que a verdaderas alentadoras del desarrollo regional.

##### **ii. Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI)**

El ARI surge como uno de los cambios introducidos a la LOCGAR durante el 2005. Concentra toda la inversión de la región y permite la coordinación de políticas en pos de un objetivo común entre los sectores y el GORE. En concreto, constituye un documento base para el marco presupuestario de la región, ya que contiene una estimación de la inversión del

siguiente año tanto para el GORE, los Ministerios, como los Servicios Regionales, en lo que respecta a proyectos, estudios y programas. En varias regiones el ARI sólo contempla la información del GORE, lo que reduce la potencialidad del instrumento.

iii. **Programa Público de Inversión Regional (PROPIR)**

El PROPIR es otra de las herramientas surgidas a partir de las modificaciones realizadas a la LOCGAR, siendo la expresión del ARI luego de la discusión presupuestaria, y refleja toda la inversión de la región que será ejecutada durante el año. Si es bien utilizada, puede llegar a ser una potente herramienta de gestión ya que permite la coordinación de la inversión desde un enfoque territorial, como en el caso de Coquimbo (ver figura 16 en capítulo V).

iv. **Sistemas informáticos de seguimiento de iniciativas**

Al ser múltiples iniciativas de inversión las que se financian con el FNDR es imprescindible contar con sistemas de información que permitan el seguimiento de la ejecución y otorguen transparencia al proceso.

A continuación se describen los sistemas de información y gestión de la inversión más comunes presentes en las regiones:

(i) **Banco Integrado de Proyectos (BIP)**

El BIP es un sistema nacional, actualmente en proceso de modificación, perteneciente al Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) que permite el seguimiento de las iniciativas de inversión en relación a los recursos asignados por proyecto y el proceso de evaluación técnico – económica de éstos. Pese a que posee algunas aplicaciones que pudieran permitirle una mayor gestión de proyectos, la información es cargada comúnmente tarde y no se mantiene actualizada. En la etapa de evaluación y montos comprometidos es útil y funciona relativamente bien.

(ii) **Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)**

El SIGFE es un sistema relativamente nuevo ideado por la DIPRES para el seguimiento financiero contable de las instituciones, en particular del GORE y el FNDR. Al ser un sistema financiero contable, no permite el seguimiento de proyectos, por lo que en este ámbito no es de mayor utilidad. Sin embargo, es utilizado por todos los GORE pues su uso es obligatorio y mantiene la información contable más actualizada que cualquier otro sistema.

(iii) **Methasys**

Methasys es un sistema privado de seguimiento de iniciativas de inversión que pretende ser el gran sistema de gestión. Sin embargo, al ser privado tiene muchos problemas de requerimientos no cumplidos que se atrasan y de compatibilidades de acceso a información que manejan otros sistemas como el SIGFE. Hasta el momento no se tiene un catastro certero de las regiones que utilizan este sistema, ni si va en aumento o descenso pues en algunos casos como

Magallanes dejó de usarse, Valparaíso es utilizado en paralelo con el sistema básico de planillas Excel y en Coquimbo es aprovechado de mejor manera.

#### **(iv) Otros sistemas informáticos**

En algunas regiones, el uso del Methasys es nulo o casi nulo, por lo que para el seguimiento y gestión de proyectos aparte del BIP y SIGFE se utilizan planillas de cálculo o programas para establecer cartas Gantt. El problema con estos sistemas es que no permiten un adecuado control de la información ni una focalización hacia lo urgente.

### **4.5 Proceso de Inversión**

A continuación se proporciona una descripción del proceso de gestión de la inversión regional, específicamente el que corresponde a las iniciativas financiadas con el FNDR, FRIL, Circular 36 – que corresponden a proyectos de mantención con costos menores a 50 \$MM –, además de los convenios de programación convenidos por el GORE y pagados con el FNDR.

De acuerdo a lo levantado en terreno y la información publicada por SUBDERE (2006), el proceso se divide en etapas explicadas en los siguientes puntos:

#### **i. Planificación o levantamiento**

En esta etapa, el GORE planifica la inversión a través de reuniones con los sectores, del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), los convenios de programación u otros mecanismos, ó también las Unidades Técnicas (Municipios y servicios desconcentrados) realizan un levantamiento de iniciativas locales.

#### **ii. Formulación**

En esta etapa se elaboran los diseños necesarios para formular una iniciativa de inversión y se ingresan al Sistema Nacional de Inversiones (SNI) a través del BIP o directamente a través del GORE en el caso de iniciativas del FRIL, Circular 36 y de fomento productivo. Los diseños deben venir aprobados por los SEREMI o las Direcciones de Obras municipales, además de la firma de la Unidad Técnica.

La ficha EBI (Estadística Básica de Inversión), generada en el sistema BIP como finalización de esta etapa, contiene información básica de la iniciativa como el nombre y código BIP, el año y etapa a financiar, la localización geográfica, el sector de la economía que aborda, la descripción del proyecto, la relación con la Estrategia, el resultado del análisis técnico, la fecha de selección para análisis, la fecha del análisis, las observaciones del RATE, la institución que postula, fuente de financiamiento, la situación financiera y la etapa a financiar (ver anexo 3).

#### **iii. Selección o admisibilidad**

En esta etapa, el GORE selecciona las iniciativas que responden a las prioridades regionales o a los lineamientos del Intendente. En la práctica es una forma de agilizar la labor que hace SERPLAC al enviarle una menor cantidad de proyectos para que analice.



#### iv. **Evaluación**

Una vez que los proyectos han sido formulados e ingresados al BIP, el SERPLAC es el organismo encargado de analizarlo técnica y económicamente, según metodologías de MIDEPLAN, emitiendo un resultado de su análisis (RATE).

El resultado es una categoría de aprobación del proyecto que puede ser:

- RS: recomendado sin observaciones (recomendado favorablemente).
- FI: falta información.
- IN: incumplimiento de normativa.
- OT: otras razones técnicas.
- RE: reevaluación.
- RA: recomendación automática (proyectos de arrastre).

Para cualquiera de los cuatro últimos casos, la SERPLAC entra en comunicación con la Unidad Técnica para que revise el proyecto y le haga las modificaciones requeridas. En el primer caso el proyecto queda RS, es decir, con un análisis técnico-económico aprobado.

Debido a la cantidad de proyectos que se generan, muchas veces se producen retrasos en esta etapa o la comunicación con las Unidades Técnicas no es del todo efectiva por lo que los proyectos quedan estancados.

Pese a que la gran mayoría de los proyectos presentados pasa por el análisis técnico-económico de la SERPLAC regional, existen algunas excepciones como los proyectos interregionales que son analizados por el nivel central junto a sus sectores, y los proyectos Fondo Regional de Iniciativa Local, Circular 36 y de fomento productivo que son analizados por el GORE<sup>6</sup>.

#### v. **Priorización**

Una vez que los proyectos alcanzan la categoría de RS están en condiciones técnicas de ser ejecutados, pero antes de eso deben ser priorizados por la instancia política del GORE.

El proceso de priorización comienza con la elaboración de una cartera de proyectos RS por parte del Intendente (o el equipo del GORE), de acuerdo a la ERD y el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) definidos – si es que existen –, las recomendaciones de gobernadores provinciales, agencias regionales de desarrollo o quien él estime conveniente. Dicha cartera es

---

<sup>6</sup> Debido a una mejora en la gestión de cierto tipo de iniciativas, a partir de 2008 han comenzado a operar dos oficinas emanadas por el Ministerio de Hacienda, el oficio circular 36 del año 2007 y el oficio circular 01 del año 2008. Estos oficios han distinguido la inversión de otras iniciativas como estudios propios del giro institucional, adquisición de activos no financieros, gastos de emergencia y conservación o mantención de infraestructura pública. Para este tipo de iniciativas se han decretado facilidades en el proceso inversional que permiten al mismo GORE realizar el análisis técnico económico y en algunos casos manejarse fuera del sistema del Banco Integrado de Proyectos (BIP), aunque siempre pasando por la priorización del CORE.

Este tipo de iniciativas se suman a las de fomento productivo y a las del Fondo de Innovación a la Competitividad (FIC), que en algunas regiones también se están evaluando al interior del GORE.

presentada al Consejo Regional (CORE), entidad que les da prioridad a los proyectos según la importancia que ellos estiman tiene cada uno.

En la práctica, lo que suele ocurrir es que más que una priorización es una repartición de proyectos de acuerdo a un presupuesto dividido previamente por criterios políticos, en que cada municipio recibe parte del FNDR independiente de la calidad de los proyectos formulados, el impacto de éstos o la atingencia a la ERD.

vi. **Asignación Presupuestaria**

Con estos antecedentes el GORE solicita a SUBDERE la creación de la asignación presupuestaria correspondiente, en un trámite del que también forma parte la Contraloría haciendo toma de razón. La etapa termina con la asignación presupuestaria dada por DIPRES.

vii. **Licitación**

Una vez que un proyecto tiene la asignación, se elabora un convenio mandato entre el GORE y la Unidad Técnica.

Se pueden establecer dos tipos de convenios: uno simple y otro completo. La diferencia entre estos dos tipos tiene que ver con el nivel de responsabilidad que asume el GORE en la iniciativa. Mientras en el primero sigue siendo el responsable de que la licitación y ejecución resulten de la mejor manera, en el convenio completo la responsabilidad técnica queda a cargo de la UT, desligándose el GORE y preocupándose sólo de una supervisión general y del pago de los avances a las empresas contratistas.

Una vez que se tiene el convenio, la UT elabora las bases de licitación, el GORE las revisa y en caso de los convenios simples las aprueba, las UT las publican y, luego de las postulaciones, adjudican la iniciativa. Si el convenio es completo sólo se envía la adjudicación a Contraloría, en caso contrario, también hay que enviar las bases de la licitación para la toma de razón.

viii. **Ejecución**

La ejecución está a cargo de una empresa externa que debe velar por cumplir con las condiciones señaladas en la licitación en cuanto a plazos y costos, lo que es resguardado por un Asesor Técnico de Obras (ATO) – independiente de la empresa y considerado en los costos del proyecto –, por la UT a través del Inspector Técnico de Obras (ITO) y por el GORE a través de la DACG.

En cada visita a terreno que realiza esta última se elabora un informe de terreno que se envía a la UT, al Departamento de Finanzas de la DAF, al Departamento de Inversiones de la DACG y, en algunos casos al CORE, aunque en general se realizan visitas sólo a las obras más relevantes y éstas no entran en mucho análisis de la calidad de la ejecución (ver anexo 4).

Como restricciones especiales se tiene que los ATO (empresas o personas naturales) no pueden haber participado en el diseño de la obra ni en el proceso de licitación y los ITO deben ser funcionarios municipales designados por el alcalde, en el caso de las UT municipales.

En la eventualidad de que una iniciativa incremente sus costos de ejecución, se pide un aumento de recursos vía suplemento. Si este suplemento es por sobre el 10% del total, entonces debe enviarse a SERPLAC para una reevaluación y al CORE para su aprobación. En caso contrario, sólo se envía al CORE.

Si una iniciativa no es finalizada en un año presupuestario entonces se genera un “arrastre”. El GORE debe cargar los contratos y demás antecedentes al BIP y validar el proyecto para el año siguiente.

La etapa finaliza con el traspaso del bien mueble en caso de las obras.

ix. **Evaluación posterior**

Una vez entregada una obra, la DACG vuelve al año de finalizada para revisar que efectivamente esté en buenas condiciones y se haya cumplido con lo pactado (en el caso de las construcciones o modificaciones). Además, SERPLAC realiza una evaluación simple al 10% de los proyectos ejecutados, en que se revisan los plazos, costos y otros indicadores básicos, comparando la información presupuestada con la ejecutada.

Haciendo una alusión resumida de los actores vinculados al proceso actual de inversión se puede mencionar que los que participan son:

i. **Unidad Técnica**

Se refiere a la Unidad Técnica formuladora o ejecutora de las iniciativas de inversión. Dependiendo de quién sea la unidad que levante el proyecto, la UT podrá ser un Municipio, un Servicio Público o incluso el mismo GORE.

ii. **Intendente**

Se trata del Intendente en su rol de Ejecutivo del GORE, quien en el proceso de inversión juega un papel de direccionador de los recursos, especialmente en las etapas de selección o admisibilidad, y en la de priorización, en que debe presentar la cartera de inversiones al CORE.

iii. **Divisiones GORE**

Se refiere al GORE Administrativo. Sus principales atribuciones están en la preparación de la cartera de inversiones, el trámite presupuestario, y el control, seguimiento y pago de los proyectos en ejecución.

iv. **SERPLAC**

La Secretaría Regional de Planificación está íntimamente ligada con el proceso de evaluación ex ante de las iniciativas, aunque tímidamente también está presente en la evaluación ex post.

v. **CORE**

El Consejo Regional tiene como principal labor la priorización de la cartera de inversión.

vi. **Unidades de Apoyo, Visación o Control**

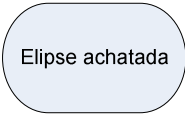

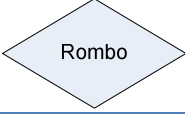
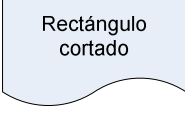
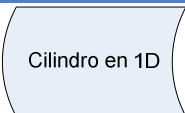
Este actor reúne a todas las instancias del Gobierno Central que apoyan, visan o controlan el proceso de inversión, como las Unidades Regionales de la SUBDERE, la DIPRES y la Contraloría.

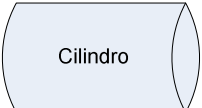



vii. **Empresa Contratista**

La empresa contratista es aquella que ejecuta los proyectos de inversión levantados por la Unidad Técnica. En general se entiende que los que ejecutan son empresas privadas que postulan a los proyectos a través de licitaciones públicas.

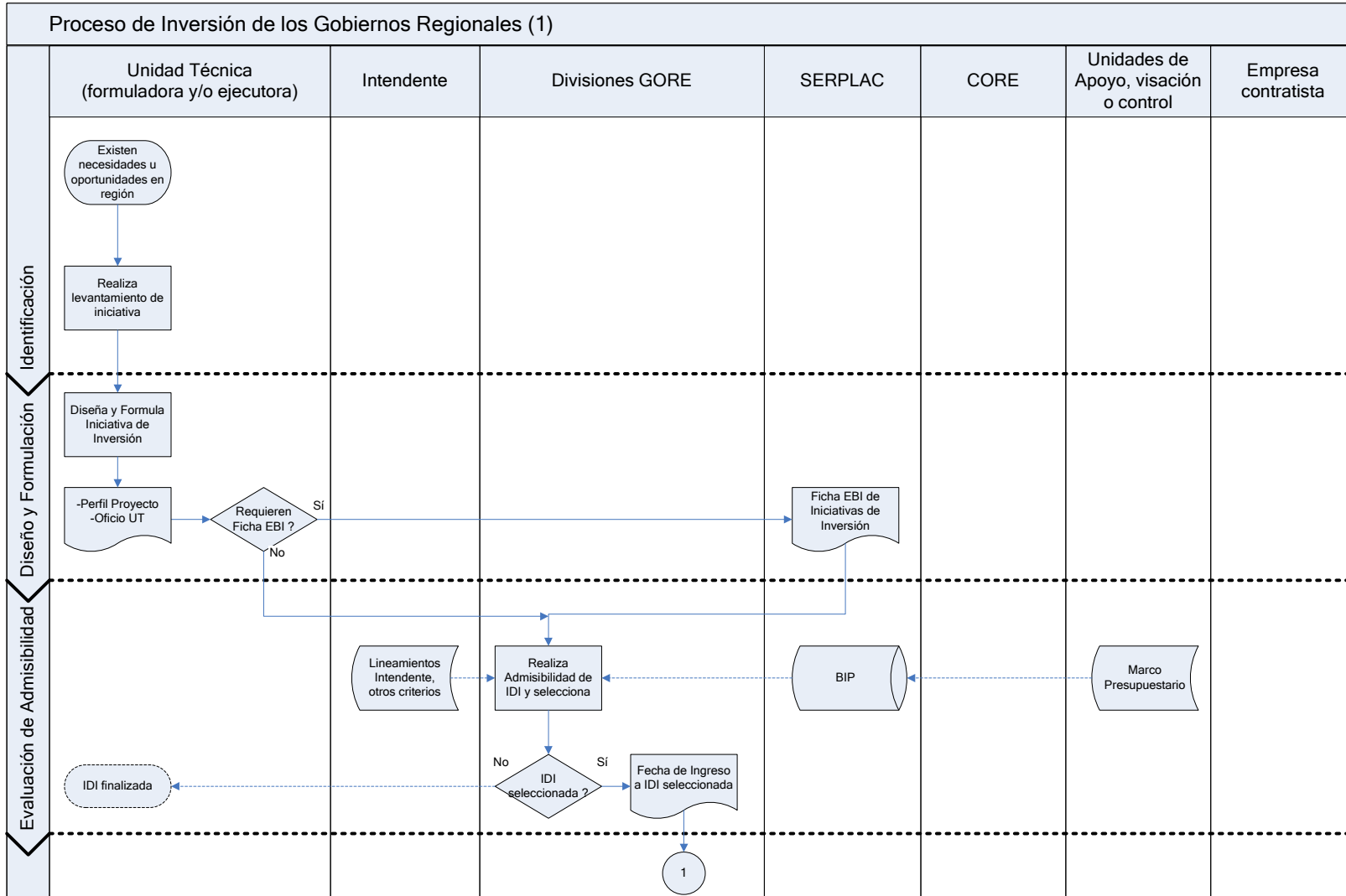
A modo de mejorar la visualización del proceso de inversión, a continuación se presenta un diagrama del flujo del proceso, enfocado en esbozar las acciones, etapas y actores involucrados. Para entenderlo a cabalidad, antes se hace alusión a los símbolos utilizados para su diagramación:

**CUADRO 4: EXPLICACIÓN DE SÍMBOLOS UTILIZADOS EN FLUJO DE PROCESO**

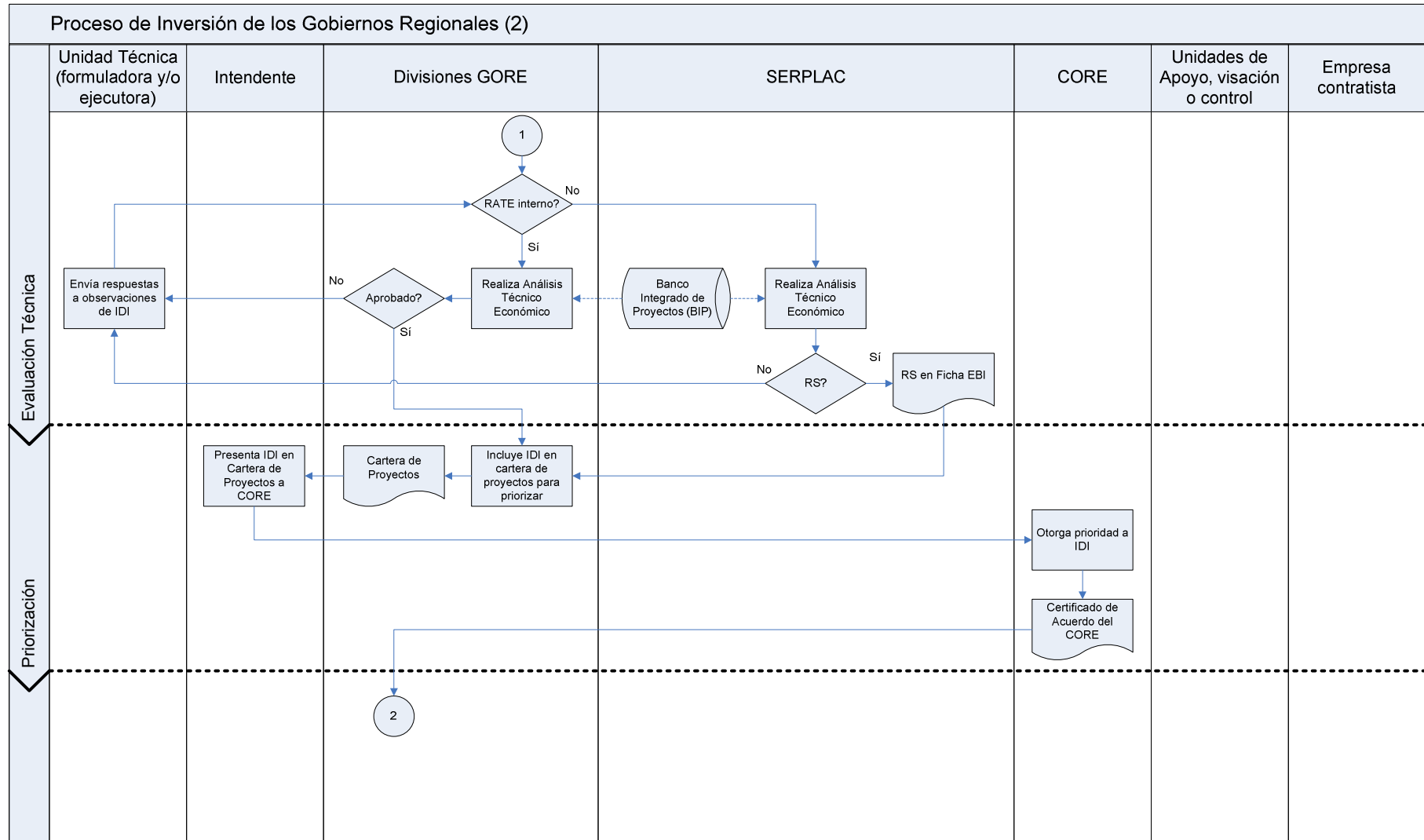
Figura o Especificación	Significado
<b>Columna</b>	Actor vinculado al proceso o rol específico de un actor que es relevante distinguir (Ej.: La UT no es un actor propiamente tal, sino un rol que puede tomar un actor representado o no en otra columna.
<b>Fila</b>	Etapas del proceso de inversión descrita anteriormente.
	Representa el inicio o final del proceso e implica el objetivo que se quiere alcanzar.
	Acción o actividad desarrollada por un actor en una etapa determinada del proceso.
	Implica una decisión en el proceso. En general está planteada como pregunta con respuesta afirmativa o negativa.
	Representa un documento o información que se genera dentro del proceso y que es necesaria para una acción determinada.
	Representa información externa al proceso, documentada o no documentada que debe servir como referente para una acción.

 <p>Cilindro</p>	<p>En este caso, representa un sistema de información que apoya el proceso en una etapa determinada.</p>
 <p>Nº</p>	<p>Símbolo ficticio que sirve de referencia para pasar de una hoja a otra en el flujo del proceso.</p>
	<p>Representa la línea de secuencia entre una acción y otra. Es parte del proceso principal.</p>
	<p>Representa una situación hipotética o externa al proceso principal.</p>

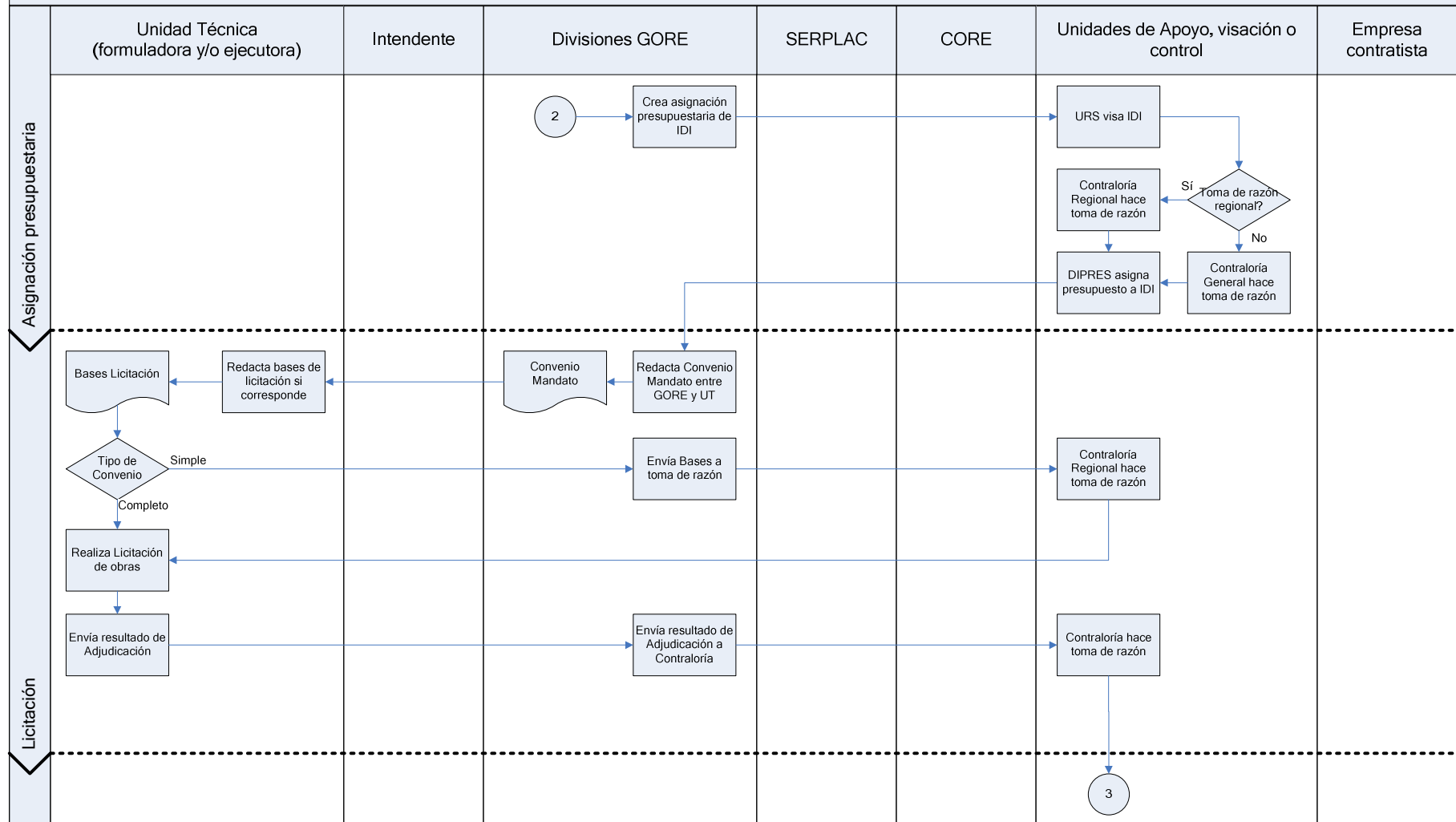
**FIGURA 10: DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO DE UNA INICIATIVA DE INVERSIÓN**



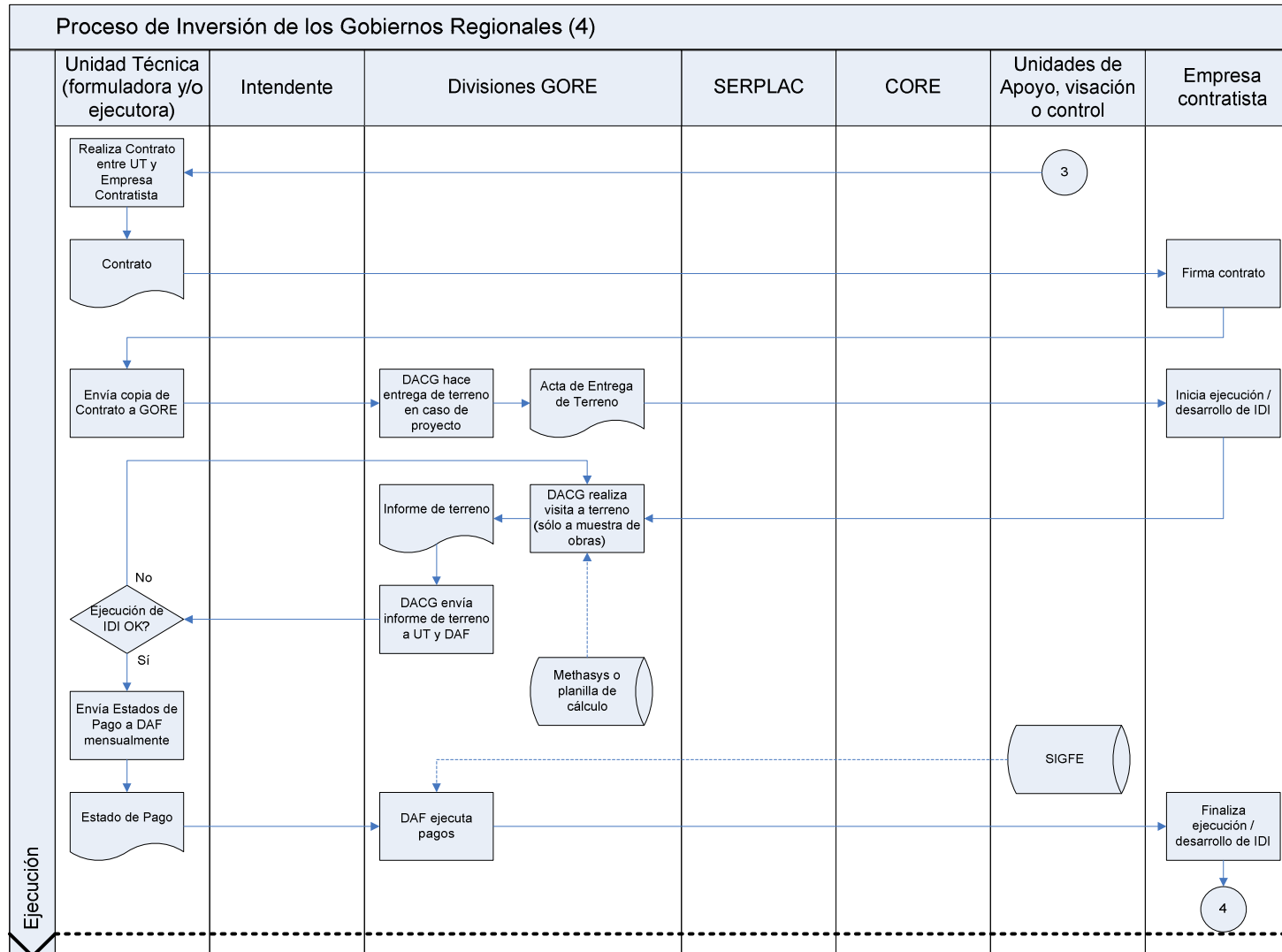
Fuente: Elaboración propia

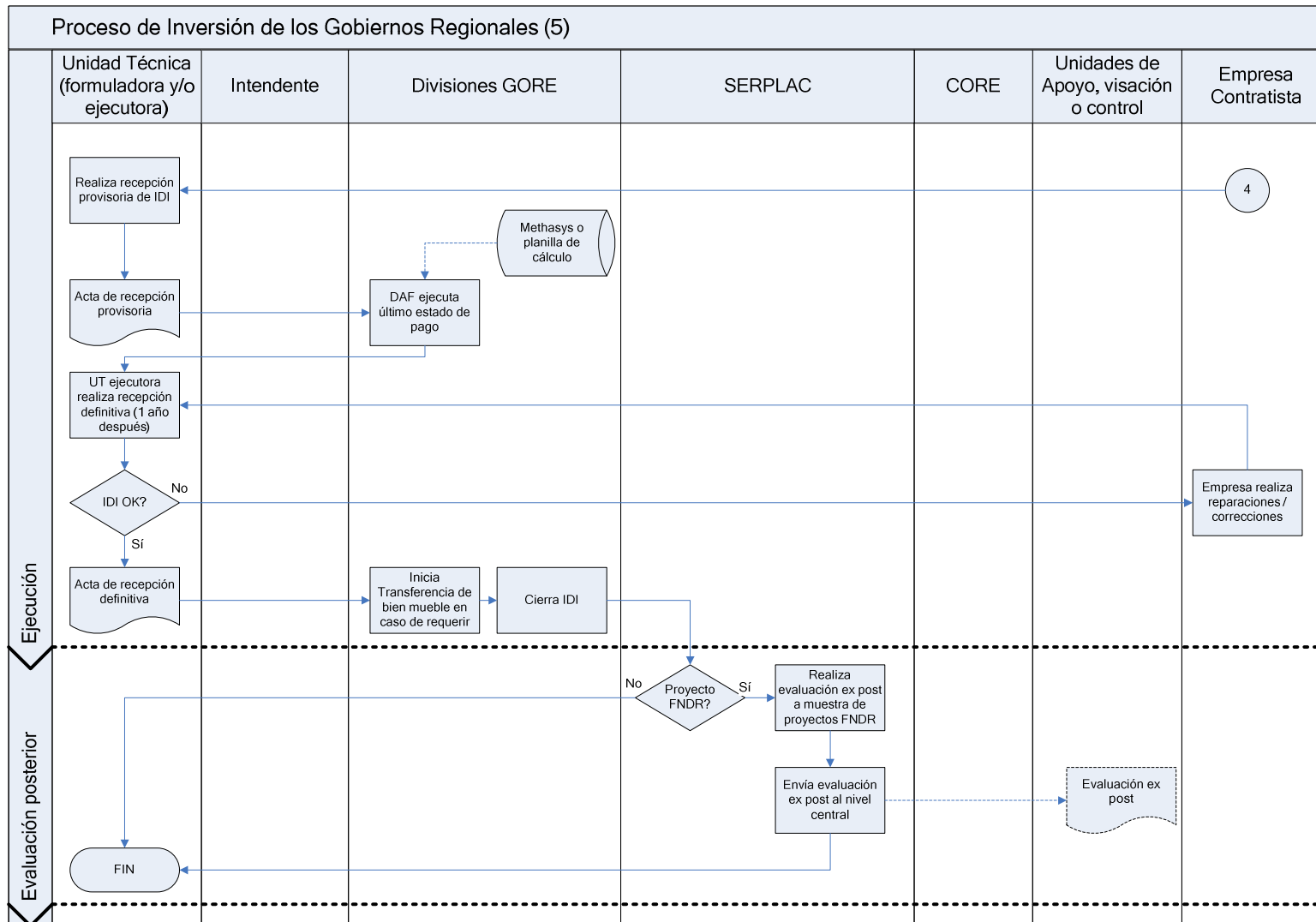


Proceso de Inversión de los Gobiernos Regionales (3)









#### ***4.6 Síntesis de las Principales Conclusiones y Recomendaciones de los estudios previos***

Se han realizado una serie de estudios desde 1990 a la fecha que analizan de forma agregada las estadísticas del FNDR, sus problemas de gestión e impacto en el desarrollo regional y su evolución. Algunos de ellos han tomado en cuenta los estudios realizados anteriormente, aunque la tónica común es que las fuentes de información estadística que se manejan a través de SIGFE, BIP y SUBDERE no son del todo confiables, pues no hay claridad sobre la construcción de los datos ni certeza de que éstos no posean errores. Más aún, las bases no están disponibles para uso público y son de difícil acceso.

Otro factor que juega en contra de la comparación de resultados es la definición del FNDR, generalmente confusa, pues hay una mezcla entre el FNDR de libre disposición con las provisiones, e incluso dentro de los estudios que abarcan sólo el FNDR hay algunos que toman en cuenta exclusivamente las inversiones financiadas con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, si bien representan sobre el 70% de recursos del FNDR, tienen características particulares que las han hecho más restrictivas de 1990 a la fecha.

Pero más allá de las estadísticas, y tomando en cuenta las síntesis que han desarrollado los distintos estudios a través de sus propias metodologías, se puede determinar que las conclusiones comunes acerca del FNDR se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Una baja capacidad de generación y formulación de proyectos por parte especialmente de las municipalidades.
- Una baja vinculación de los proyectos con las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD).
- La existencia de Estrategias demasiado generales que no permiten una vinculación con los proyectos.
- Una creciente atomización de la cartera de proyectos.
- Una baja calidad técnica de los Consejeros Regionales y un sesgo provincial/político en la priorización de proyectos.
- Una deficiente coordinación en el proceso de inversión dentro de las instituciones regionales, lo que vendría a ser solucionado con la creación del ARI-PROPIR.
- Una deficiente supervisión de las obras en terreno, lo que sería aplacado con la creación del Asesor Técnico de Obra (ATO), inspector externo financiado con cargo al proyecto.

- Una baja capacidad financiera de las unidades técnicas para mantención y operación de obras, lo que redundará en futuros gastos anticipados para reparación.
- Existencia de aspectos administrativos complejos como las asignaciones presupuestarias, las visaciones de proyectos y en general las acciones centralizadas.
- Un crecimiento desequilibrado en favor de las Provisiones, lo que puede redundar en un aumento de la rigidez del Fondo.

Un mayor detalle de los resultados de los estudios previos analizados se puede apreciar en el anexo 1.

#### **4.7 Síntesis de las Observaciones en Terreno**

Tal como se mencionó en la metodología, parte de la investigación realizada constó de la visita a las regiones de Valparaíso, Coquimbo y Magallanes, dentro del marco de un proyecto de consultoría para la SUBDERE, cuyo objetivo era crear un sistema de acreditación de gestión para los GORE. A partir de esta experiencia se recogió información fundamental para el desarrollo de la presente memoria y permitió complementar el trabajo documental (ver anexo 2 para resultados más detallados de las visitas a terreno).

Haciendo alusión a lo rescatado en dichos viajes a terreno se presenta la siguiente síntesis de las observaciones:

En Valparaíso, la cercanía con Santiago, la importancia de la ciudad en el escenario regional y nacional, sumado a la presencia del Congreso en la misma ciudad, juegan en contra de la administración estratégica del FNDR por parte del GORE, y del peso político que en esa región tiene el Intendente, que se encuentra muy por debajo del Alcalde de Valparaíso. Bajo este contexto, existe una inestabilidad permanente que ronda al Intendente, el cual ya ha sido cambiado en varias oportunidades por factores políticos, distintos a la misma ejecución del FNDR. La información más relevante que se obtuvo de la investigación en terreno, fue la poca participación del GORE como articulador de la inversión pública, quedando relegado a un rol más bien de administrador del Fondo. A su vez, la División de Planificación parecía más bien ausente, quedando al margen de la elaboración del ARI-PROPIR y de la Estrategia Regional de Desarrollo.

"No existen espacios de encuentro de los GOREs sin la SUBDERE"

Directivo  
Público  
Regional

El caso de Magallanes es aún peor. Si bien la cantidad de comunas y habitantes es mucho menor que en Valparaíso, la alta concentración de la población en la ciudad de Punta Arenas, genera un mapa político en donde el Intendente tampoco tiene un rol relevante, y su peso relativo es mucho menor que el de la Municipalidad. Además, tanto la ciudad como la región entera están a la deriva en cuanto a una definición estratégica del desarrollo, con una disminución permanente de su población en los últimos años, disminución del comercio frente a la competencia que representa Ushuaia en la frontera con Argentina y un sombrío panorama

económico luego de la pérdida del gran negocio que constituía la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP).

Las carencias de esta región también se reflejan en la administración del FNDR, destacándose la deficiencia en el seguimiento de las iniciativas y en la utilización de planillas de cálculo, así como en la existencia de un sistema de georeferenciación de proyectos elaborado sólo para cumplir con el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), pero que no presenta ninguna funcionalidad. Por otro lado, aún el proceso de planificación está ausente del GORE y se aprecia que el factor de insularidad interna de la institución afecta la buena gestión del FNDR.

En Magallanes destaca también el hecho de que en relación a un nivel disminuido de población, el criterio de la evaluación técnica-económica de MIDEPLAN, muchas veces deja fuera proyectos por no tener rentabilidad social, lo que lleva a prácticas irregulares como hacer el proceso de evaluación de proyectos a partir del valor actual neto que se necesita, modificando los datos originales de los proyectos.

Por otra parte, el caso de Coquimbo es, sin duda, de las tres regiones visitadas y por la información manejada en SUBDERE (2007a), un ejemplo de adecuada aplicación y resultados en torno al FNDR, que debe ser imitado a nivel nacional para cumplir así con los objetivos esenciales que guían a este Fondo.

El escenario político de dicha región está caracterizado por la existencia de pocas comunas, pero de gran extensión, donde los Gobernadores Provinciales juegan un rol fundamental en la comunicación del GORE con los territorios tanto para la articulación de la inversión como para la planificación estratégica de la región. Ejemplos destacados son la participación del GORE como Unidad Técnica en proyectos de electrificación rural, con alto nivel profesional, producto de la escasez de servicios regionales en esta materia. Además, la División de Planificación ha tenido un papel primordial en la ejecución de la inversión. El nivel de calidad de los instrumentos ARI-PROPIR los lleva a constituir modelos dignos de seguir, ya que han permitido tener una óptima gestión sobre la ejecución mensual de todos los servicios regionales, no sólo de la inversión del FNDR. Estos interesantes logros se han visto acompañados de la conformación y eventual operación de un Gabinete Regional ampliado (que incluye a los Directores de Servicios), el cual se reúne cada dos semanas para evaluar el nivel de ejecución de cada iniciativa.

El GORE de Coquimbo tiene de aliado al Intendente que con su perfil ha logrado establecer una instancia de gran similitud a un Gobierno en la región, lo que ha ayudado a potenciar al FNDR permitiéndole la articulación de recursos con los diferentes sectores, muchas veces pagando con recursos FNDR estudios que permitan dar soporte a futuros proyectos, como estrategia de apalancamiento.

Al realizar comparaciones entre una y otra región, es posible referirse al tema del ARI-PROPIR, el cual es desarrollado participativamente en Coquimbo, con inclusión de organizaciones sociales desde el año 2008, del mundo privado y una fuerte consideración de los servicios regionales, realizando un control de gestión mensual del avance en la ejecución presupuestaria para todos estos actores (ver figura 16). Mientras que este mismo caso en

Valparaíso era realizado de manera muy insípida – con el fin de cumplir con la norma –, en Magallanes ni siquiera era realizado por el GORE sino por SERPLAC, y tampoco incluía toda la inversión sectorial en la región.

En el tema de los convenios de programación, si bien Magallanes tiene un gran porcentaje comprometido, existe la percepción de que muchos constituyen políticas sectoriales que comprometen recursos FNDR, al igual que en Valparaíso, donde – a opinión de los entrevistados – quedan fuera de calendario proyectos importantes para la región. Caso contrario es Coquimbo donde existe una fuerte presión del Intendente y el GORE sobre los sectores, utilizándose el FNDR para elaborar estudios de factibilidad de inversión, que permitan dar movimiento a los recursos sectoriales.

En el tema de infraestructura pública también es posible notar diferencias entre las regiones. Mientras en Magallanes muchos sectores aún no cuentan con calles pavimentadas, alcantarillado y servicios básicos, en Valparaíso señalan que las obras de gran envergadura ya están realizadas, presentándose en Coquimbo una situación intermedia producto de su extensión. Por otra parte, los problemas que presenta MIDEPLAN en torno a la evaluación, si bien pudieron detectarse en Coquimbo, en Magallanes son considerados críticos dado el bajo nivel de población que hace fracasar varias de las iniciativas.

#### **4.8 Fortalezas del FNDR**

De acuerdo a lo expuesto hasta ahora, se propone una síntesis de las fortalezas del Fondo de acuerdo a los puntos descritos a continuación:

##### **1. Recursos directos de libre disposición / Autonomía en materia de inversión:**

Teóricamente, la idea que acompaña a la descentralización fiscal del gasto tiene que ver con que la inversión social es mucho más pertinente y por ende genera mayor impacto si es que es decidida de manera descentralizada, debido a que se ponen en juego diversos factores locales que son difíciles de detectar en un esquema central y agregado de decisión. Ésta es precisamente una fortaleza del FNDR pues sus recursos son de libre disposición y, si bien, aún tiene ciertas restricciones, es el fondo de inversión pública más flexible que poseen las regiones.

##### **2. Inversión más cercana a la ciudadanía:**

El FNDR debido al nivel en que es decidido, a su enfoque territorial, a la diversidad de iniciativas que contempla, entre otros factores como los mencionados en el punto anterior, es un fondo más cercano a las necesidades de la población que otros administrados en ámbitos más centrales. Sin embargo, pese a que las iniciativas son más cercanas, el Fondo en sí no es muy conocido pues no se identifica una dependencia clara a algún organismo ni nivel del Estado, encontrándose muchas veces asociado a la Intendencia, Direcciones regionales de servicios centrales o municipios.

### **3. Alta ejecución del gasto:**

Ésta es una fortaleza compartida en general con otros fondos de inversión y, de cierta manera, es una fortaleza formal porque genera pros y contras. La alta ejecución del gasto, medida correctamente, es un buen indicador de la eficiencia de la gestión de un fondo de inversión, sin embargo cuando la presión para obtener un buen resultado es demasiado importante, se puede atentar contra la calidad de la inversión o la probidad de las instituciones que lo administran. Prácticas normales dentro de la ejecución del FNDR han pasado a ser la disminución de los presupuestos iniciales otorgados, para así gastar “el total de los recursos asignados”, o también realizar gastos prescindibles, con tal de tener un buen porcentaje de ejecución.

### **4. Desarrolla temáticas y territorios que otros fondos no desarrollan:**

Si bien esta es una fortaleza que no es igual para todas las regiones, la componente política que da el CORE y la visión de territorialidad que tiene el FNDR permite abocarse ámbitos y territorios que la inversión pública sectorial o con mayor decisión sectorial no abarca. Por ejemplo, en la región de Coquimbo, el GORE inició un proyecto de implementación de paneles solares en los sectores precordilleranos de la región que no cuentan con inversión pública ni privada para desarrollar energía eléctrica. El GORE asumió esta tarea con el FNDR instalando paneles solares que dieron una solución a los vecinos de esas comunidades. Debido a que no es una política nacional, ni un problema generalizado del país, esta inversión difícilmente podría haber sido financiada con otro fondo.

### **5. Complementa inversión pública:**

Debido a la mirada regional, en la historia del FNDR hay muchos episodios en que ha servido para complementar (o “parchar”) inversiones sectoriales que no han tomado en cuenta algunos factores cruciales a la hora de ejecutarse. Un ejemplo de esto es la Jornada Escolar Completa (JEC) que había considerado recursos para nueva infraestructura en establecimientos educacionales a lo largo del país. Sin embargo, ello requería duplicar muchas veces la capacidad de los colegios, produciéndose una diferencia entre la antigua infraestructura con salas, mesas, sillas y baños en malas condiciones versus un edificio completamente nuevo con sus bienes muebles intactos. El FNDR en ese caso sirvió para complementar la inversión del Ministerio de Educación, reparando e invirtiendo en mantención de los antiguos establecimientos.

### **6. Tiene una orientación territorial:**

A diferencia de una serie de fondos públicos dependientes muchos de ellos de ministerios, éste no tiene una política puramente sectorial, sino que en su finalidad está la idea de desarrollar los territorios, lo que lo hace un instrumento integral.

### **7. Flexibilidad del recurso:**

El FNDR desarrolla proyectos diversos lo que lo potencia como herramienta integral de inversión pública.

En conclusión, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional tiene múltiples fortalezas producto de dos componentes esenciales: la primera es que al ser un fondo de inversión, principalmente social, teóricamente debiera generar un mayor impacto en las regiones si es que es decidido en esa instancia y no en el nivel central. La segunda, es que es un fondo relativamente nuevo que ha podido moldearse a los nuevos requerimientos regionales tanto en sus alcances como en su conformación legal.

#### **4.9 Síntomas negativos del FNDR**

A partir del análisis de los estudios previos y las visitas a terreno, se han definido una serie de “síntomas” negativos asociados al FNDR y que afectan su gestión e impacto según los objetivos señalados anteriormente. A continuación, se presentan haciendo un esfuerzo por clasificarlos como síntomas negativos tanto del diseño como del proceso del FNDR.

Los síntomas negativos de diseño responden a falencias tanto del nivel central, del GORE, como de las municipalidades o unidades técnicas ejecutoras y beneficiadas de un gran porcentaje de recursos del FNDR. Entre los más recurrentes, se pueden distinguir:

##### **1. Restricciones a los recursos FNDR libre disposición:**

Han habido varios avances en este ámbito desde que se creó el Fondo, sin embargo aún las regiones no pueden disponer libremente de los recursos para lo que ellas estimen conveniente. Por ejemplo, aportes a privados o subvenciones que podrían favorecer el desarrollo regional están prohibidos todavía como gastos válidos.

##### **2. Excesiva relevancia del nivel de ejecución presupuestaria:**

El indicador principal que tienen actualmente los GORE es el nivel de ejecución pues les afecta la disponibilidad de recursos y, también, la continuidad del intendente. El problema es que esto provoca que el GORE se concentre más en la ejecución que en la calidad o impacto de las iniciativas, y se generen toda una serie de prácticas informales para poder cumplir con dicho indicador, desconcentrando al GORE de su objetivo de provocar desarrollo regional.

“El indicador de ejecución es una farsa. Cuando no alcanzamos a ejecutar toda la plata simplemente pedimos que nos rebajen el presupuesto. Así ejecutamos sólo lo que podemos, cumplimos con el indicador y están todos felices”.

Directivo Público Regional

##### **3. Bajo porcentaje de FNDR frente a IDR e Inversión Pública Nacional:**

Tal como se mencionaba, el FNDR representa aproximadamente un 20% de la Inversión de Decisión Descentralizada (IDR) y un 10% de la Inversión Pública Nacional, sin haber tenido grandes cambios en los últimos años. Esto es una merma para la concepción del FNDR como un promotor del desarrollo regional y una muestra de lo complejo que ha sido descentralizar el país



pues, pese a los datos concretos, en el discurso público se suele mencionar que el FNDR ha aumentado su participación dentro de la IDR tanto nominal como relativamente.

#### **4. Mala calidad y cantidad de profesionales en GORE y Municipios:**

El diagnóstico general de los directivos entrevistados es que existen problemas en torno a la calidad y cantidad de los profesionales que trabajan en el nivel regional y municipal, producto de la escasez de presupuesto y de las rigideces para gestionar al personal. El problema es que como se verá más adelante, esta es la causa de varias de las falencias que presenta el FNDR.

#### **5. Falta de recursos para operar y mantener obras financiadas con FNDR:**

Un diagnóstico común de los estudios previos revisados es que, principalmente las municipalidades, no cuentan con recursos para solventar sus obras. Según Asesorías para el Desarrollo (2002), esto repercute en el FNDR pues al no haber mantenimiento, las obras se deterioran más rápidamente y por ende se gastan más recursos en reparaciones posteriores.

Si bien ha habido avances en torno a este problema, como la obligación a firmar un compromiso de mantención por parte de las UT previa ejecución de los proyectos, se estima que no abordan de manera directa el problema, pues la escasez de recursos a nivel municipal, que es la principal razón, no ha sido solucionada.

#### **6. FNDR orientado a la solución de las deficiencias municipales:**

Relacionado con lo anterior, se tiene que finalmente el FNDR se ha desmembrado en una serie de proyectos de carácter comunal, como una forma de suplir la falta de recursos municipales. Según Horst (2008), el FNDR se ha convertido en un fondo comunal pero decidido regionalmente, mientras que la inversión verdaderamente regional es financiada y decidida por el nivel central y sus sectores.

#### **7. FNDR usado para generar empleo:**

Algunos de los actores entrevistados, afirmaban que debido a que es la única fuente de recursos con la que cuenta el Intendente para hacer política, muchas veces se preferían las pequeñas obras por sobre las grandes, porque generan una fuente importante de empleos que mejoran los indicadores de la región y redundan en una mayor gobernabilidad. A pesar de no ser un problema en sí mismo, se denota como un riesgo al objetivo de desarrollo regional por ejecutar, a sabiendas, obras con menor impacto social a largo plazo pero que traen beneficios inmediatos.

#### **8. Múltiples actores asociados al proceso:**

Al no ser Unidad Técnica casi nunca, el GORE depende no sólo de las municipalidades sino también de los servicios para poder ejecutar el FNDR. Si a eso se le suman todos los actores centrales que controlan y toman parte del proceso, se torna complicada la coordinación

congruente con objetivos precisos por parte de todos ellos. Más aún, la ausencia de un dueño del proceso claro e identificado es otra cuota de desorganización al logro del FNDR.

### 9. Inestabilidad del Intendente afecta buen desarrollo de FNDR:

La experiencia recogida en la visita a terreno hace ver que, en general, la inestabilidad de los intendentes afecta la buena ejecución del FNDR, su planificación y desarrollo. Al estar éste sometido a un constante riesgo, tiende a evitarse problemas y ejecutar la inversión sin pensar mucho en la calidad o el impacto, lo que finalmente atenta a los objetivos del Fondo. La complicación es que esta situación es más común de lo que se piensa ya que, pese a que los intendentes son designados para todo el mandato presidencial, son pocas las regiones en que esto ocurre y en la mayoría hay 2 o 3 intendentes por periodo de gobierno, como se aprecia en el cuadro 5.

**CUADRO 5: NÚMERO DE INTENDENTES POR PERÍODO PRESIDENCIAL**

Región	Gobierno Presidente Lagos (2000 - 2006)	Gobierno Presidenta Bachelet (2006 hasta marzo de 2008)
Tarapacá	2	3
Antofagasta	2	2
Atacama	2	2
Coquimbo	2	1
Valparaíso	4	1
Metropolitana	3	3
O'Higgins	3	2
Maule	2	1
Bío Bío	1	2
La Araucanía	3	3
Los Lagos	3	2
Aysén	3	2
Magallanes	3	1

Fuente: Horst, Bettina. 2008. Gobiernos regionales, una verdad incómoda. p.117

A su vez, dentro de los síntomas asociados al proceso de inversión, se pueden encontrar:

#### 1. Disparidad en la calidad de los procesos de inversión entre las regiones:

Pese a que el proceso es relativamente estándar, existen diferencias significativas en la calidad del proceso entre una región y otra, afectando la efectividad de la compensación territorial que tiene como objetivo el FNDR.

#### 2. Control excesivo del proceso por parte de Santiago:

El nivel de injerencia de Santiago en el proceso, sin distinción de la calidad del desempeño regional, provoca un empobrecimiento del FNDR como herramienta descentralizadora y poca eficiencia del proceso inversional.

### 3. Poca participación ciudadana:

El escaso control ciudadano de las iniciativas del FNDR es también un problema del proceso. Marcel (2002), plantea que en la actualidad las reformas al estado están centrándose en el cuestionamiento de la mirada exclusiva del administrador público como proponentor de iniciativas sin la participación de la ciudadanía. La participación, según él, apunta a otorgar una mayor equidad social y una “sostenibilidad política de la estrategia de desarrollo”.

En el FNDR, la participación ciudadana es muchas veces entendida parcialmente o simplemente malentendida. Las veces que es aplicada se queda solamente en el levantamiento de ideas, necesidades o inquietudes, pero en las instancias posteriores del proceso olvidan la constante retroalimentación que puede ejercer la ciudadanía y no se conocen casos en que haya vínculos en las etapas de priorización, ejecución o post-evaluación de iniciativas.

### 4. Mala calidad y pertinencia de la ERD:

Los proyectos que se ejecutan a través del SNI poseen una categoría de “descripción de la estrategia” donde se expresa la correspondencia de la iniciativa con la ERD. Sin embargo, cualquier tipo de iniciativa de inversión es considerada estratégica ya que las ERD son demasiado generales y no permiten discriminar el carácter de un proyecto.

Incluso, algunos directivos regionales, reconocen que la construcción de las Estrategias ha carecido de participación ciudadana y que en la práctica no ha sido más que una “bajada” de las políticas nacionales sin un carácter regional.

### 5. Falta de iniciativas estratégicas:

Según los mismos directivos, si se hiciera un filtro más riguroso que pudiera efectivamente discriminar, pocas iniciativas serían consideradas estratégicas producto de que la mayor parte de la inversión no es planificada sino que resulta de la formulación desordenada de municipalidades y servicios, de convenios de programación que responden más a criterios sectoriales que regionales, y de una alta presión por obtener una buena ejecución presupuestaria, lo que lleva al GORE a despreocuparse de los lineamientos estratégicos de las iniciativas que se generan.

“Los convenios de programación son a gusto del sector. No apuntan a la Estrategia y dejan con menos recursos al GORE”

Directivo Público

### 6. Débil Relación entre ERD e Iniciativas de Inversión:

Por un lado, se tiene que las iniciativas son producto del fragor de los incentivos por ejecutar y que por otro, las Estrategias son muy generales, poco prácticas para guiar la inversión, y no representan los verdaderos lineamientos de las regiones, lo que redundará en una débil relación entre la ERD, como carta de navegación para las regiones, y las iniciativas de inversión que se generan.

## 7. Atomización de Iniciativas de Inversión:

Relacionado con lo anterior, los estudios previos señalan que la atomización de la cartera de proyectos es uno de los principales problemas del FNDR desde 1990 a la fecha. Esta situación no ha mejorado con los años y, según algunos entrevistados, se ha institucionalizado con la creación del Fondo Regional de Inversión Local (FRIL) y la Circular 36, pues estos mecanismos incentivan el fraccionamiento del FNDR. Según Horst (2008), el 60,2% de los proyectos financiados con el Fondo entre el 2005 y 2006, eran de menos de 100 \$MM como se aprecia en el cuadro 6, lo que es un número significativo pero menor al que plantea Asesorías para el Desarrollo (2002) para el periodo 1995-2000, en que esta cifra corresponde al 83,3%.

El problema, más allá de las cifras, no es que hayan muchos “proyectos chicos”, sino que dadas las características de las Estrategias Regionales de Desarrollo descritas anteriormente, hay una escasez de iniciativas en las que se pueda afirmar certeramente que son de carácter estratégico. Los convenios de programación, como se mencionaba, no han roto esta lógica y, pese a que para su ejecución se precisa de un proceso de planificación, discusión y acuerdo entre el sector y el GORE, la carencia de una ERD mejor elaborada ha hecho dudar de que las iniciativas generadas por convenio respondan a una lógica de desarrollo regional.

**CUADRO 6: DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS SEGÚN MONTOS DE INVERSIÓN AÑOS 2005-2006**

Rango (en miles de \$)	Nº de proyectos	(%)	Monto Promedio (en miles de \$)
0 – 100.000	177	60,2	38.814
100.000 – 200.000	34	11,6	139.276
200.000 – 300.000	23	7,8	240.798
300.000 – 400.000	11	3,7	362.235
400.000 – 500.000	14	4,8	436.614
500.000 – 600.000	8	2,7	534.027
600.000 – 700.000	6	2,0	665.406
700.000 – 800.000	4	1,4	726.483
800.000 – 900.000	2	0,7	823.143
900.000 – 1.000.000	2	0,7	969.940
1.000.000 –	13	4,4	2.065.519
Total	294	100	234.182

Fuente: Distribución de Proyectos según Montos de Inversión (Horst, B. 2008, p. 121)

Haciendo el símil de la región con un hogar, lo que ocurre en varias regiones con el FNDR es que si en un hogar se requiere comprar una lavadora (proyecto emblemático de desarrollo regional), pero se cuenta con dos hijos que desean un televisor y un equipo musical (municipios), entonces el jefe de hogar (GORE) va a terminar comprando esos artículos producto de la presión, la falta de visión y las múltiples razones de carácter político. Todo esto se acompaña del regalo de un familiar cercano (gobierno central – sectores) que decide comprarle un lavavajillas y le hace entrega de un suculento cheque que puede gastar exclusivamente en lavalozas, pero no en detergentes. En suma, la lavadora como proyecto emblemático nunca llega.

## **8. Comunas grandes se llevan más iniciativas de inversión:**

Otro problema que se genera en la distribución intraregional del FNDR es que comunas con más recursos para invertir suelen llevarse más porcentaje del Fondo. En Valparaíso ocurre con Viña del Mar y en Magallanes con Punta Arenas, que se lleva cerca del 75% de la inversión de la región siendo, según Santiago Consultores (2006), la comuna con mayor captación de recursos a nivel nacional, con un 3,9% en el periodo 2000 – 2005 para el FNDR en convenio con el BID. Esta asociación, también es señalada en Asesorías para el Desarrollo (2002) que establece una relación positiva entre inversión comunal y monto FNDR recibido.

Algunas de las razones serían que por el nivel profesional que tienen estas comunas les es muy fácil “competir” por la captación de recursos, soliendo copiar formatos de propuestas que ya tienen ganadas para conseguir más recursos en proyectos distintos. Esta ventaja no la tendrían el resto de las comunas.

## **9. Deficiente calidad y cantidad de iniciativas de inversión formuladas**

La percepción de los actores regionales es que una falencia importante se presenta en el input del proceso, ya que los municipios formulan pocas iniciativas de inversión y la mayoría de ellas de baja calidad técnica. Nuevamente, una razón importante para esta situación sería la poca cantidad de profesionales que existen en los municipios y la sobrecarga de trabajo que tienen, habiendo en varias comunas sólo una persona a cargo de formular las iniciativas, entre otras labores que debe desarrollar.

## **10. Bajo porcentaje de RS en primer RATE**

El porcentaje de iniciativas evaluadas positivamente en el primer análisis es muy bajo. Según información proporcionada por MIDEPLAN, del total de iniciativas seleccionadas e ingresadas por el SNI (fondos sectoriales y regionales), sólo el 17% obtuvo RS el año 2007, luego de dos instancias de revisión<sup>7</sup>. Esto, representa un problema de compatibilidad entre las instituciones que presentan proyectos y MIDEPLAN que es encargado de evaluarlas. Además, según lo que se informó, esta cifra sería mayor en el caso de los municipios.

## **11. Análisis técnico-económico de SERPLAC frustra inversiones emblemáticas pero con poca “rentabilidad”**

Un tercer problema relacionado tiene que ver con el criterio con que se evalúan los proyectos. Hace bastantes años que el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) por el cual pasa la mayoría de las iniciativas del FNDR, tiene una metodología de evaluación basada en la rentabilidad social. Sin embargo, muchos de los proyectos que están en zonas alejadas, limítrofes o con poca población, no obtienen el RS y son rechazados producto de que no son socialmente rentables. Este problema está siendo abordado por MIDEPLAN que está construyendo una metodología para proyectos integrales, es decir paquetes de proyectos en un territorio determinado, pero no hay una opinión concordante de que esto signifique una solución al problema, pues en general seguiría teniendo como condicionante la rentabilidad

---

<sup>7</sup> Información otorgada por SERPLAC Magallanes sobre estudio nacional realizado en forma interna.

social y, los que están en contra de los criterios del SNI, alegan que este criterio representa restricciones excesivas a la decisión de inversión.

## **12. Mala capacidad de respuesta de los Municipios a observaciones del RATE**

Otro problema que se presenta es que generalmente los Municipios tardan mucho en responder las observaciones o solicitudes de mayor información que realiza SERPLAC en el RATE. No es extraño, que algunos municipios no respondan nunca, quedando las iniciativas paradas por falta de información.

Si bien no se cuentan con estadísticas precisas del problema, la percepción de los directivos regionales es que en general afecta a los municipios con menos recursos.

## **13. GORE evalúa y ejecuta (juez y parte) iniciativas FRIL y Circular 36**

Según las nuevas disposiciones con respecto al FNDR, tanto las iniciativas comprendidas en el FRIL como en la Circular 36 no se evalúan por el SNI en las SERPLAC respectivas, sino que está a cargo del GORE. Más allá de si los criterios utilizados por el Gobierno Regional son los más adecuados, llama la atención que sea juez y parte en el proceso, al tener que evaluar y a la vez estar medido por el nivel de ejecución presupuestaria, ya que se pone en riesgo la calidad de la evaluación y la probidad del proceso.

Sin embargo, debido a que este año recién comenzaron estas disposiciones, no se cuenta con ningún estudio que pueda afirmar que se están cometiendo algún tipo de faltas.

## **14. Clientelismo en la asignación interregional del FNDR (“chipeo”)**

Pese a que podría considerarse un problema de diseño del Fondo por contener una alta dosis de influencia política, se piensa que el clientelismo o mala repartición de la inversión se da fundamentalmente en la etapa de priorización producto del marco de incentivos que mueve a los CORE. Se espera que la elección directa de Consejeros, ayude en parte a solucionar el problema.

## **15. Existencia de licitaciones desiertas y problemas en ejecución**

A pesar de que no se cuenta con información estadística que permita determinar la magnitud del problema, el problema que han descrito los directivos regionales es que en variadas ocasiones no se presentan empresas a las licitaciones de obras del FNDR, o por causas financieras y/o de otra índole los contratos se dejan sin efecto y se debe volver a licitar, lo que encarece las iniciativas. Algunos funcionarios señalan que los sobrecostos bordean el 30% de los proyectos por esta causa<sup>8</sup>.

Los argumentos que se barajan en regiones son que la falta de empresas de primera categoría, necesarias para obras de envergadura, sería una de las causas del problema, pues

---

<sup>8</sup> Información proporcionada por funcionario público

muchas veces se debe esperar a que empresas de Santiago postulen, para que luego terminen subcontratando a empresas regionales.

La Cámara Chilena de la Construcción (2005), señala que los registros de contratistas que poseen las municipalidades adolecen de calidad técnica o no están adecuadamente actualizados, lo que afectaría también la ejecución de obras. Asocia además, el problema de las licitaciones con la mala calidad de los proyectos y de las bases de licitación, al seguimiento de éstas y a la información incompleta que reciben del mandante.

Otra de las posibles causas es que debido a la falta de competencia de empresas en algunas regiones, existan fenómenos de colusión tendientes a repartirse las licitaciones públicas, encareciendo los costos al tener el proyecto asegurado.

## **16. Multiplicidad de Sistemas de gestión y seguimiento de proyectos**

Una de las principales deficiencias detectadas en la gestión y control del proceso de inversión es la existencia de al menos cuatro sistemas informáticos para cumplir esa labor. Por una parte, MIDEPLAN maneja el BIP, crucial en la etapa de formulación y evaluación, pero que

"No hay sistema, solo esta planilla Excel para el día a día...SUBDERE piensa que lo que tenemos que hacer es un control global pero acá son 240 proyectos y 7 profesionales se hacen poco"

Directivo Público

no es actualizado periódicamente. Por otra, el Ministerio de Hacienda maneja el SIGFE que, si bien tiene información actualizada, está centrado en el aspecto contable de las iniciativas y no tiene un enfoque de gestión. Para el seguimiento de los proyectos, los sistemas van desde planillas de cálculo con la información de cada uno de los proyectos hasta el Methasys que, pese a estar enfocado en la gestión, tiene falencias particulares y no se conecta con la base de datos de los otros dos.

Lo anterior lleva a duplicidades en el ingreso de datos, ineficiencia en el proceso y riesgos de pérdida de información valiosa.

## **17. Deficiente control y seguimiento de proyectos:**

Por el mismo punto anterior, el control y seguimiento de los proyectos se torna tedioso y poco automatizado, siendo de dudosa calidad. En regiones, algunos profesionales están a cargo de 60, 100 o más proyectos, lo que a todas luces es demasiado para una sola persona. Esto lleva a que el control de proyectos se base principalmente en información proporcionada por las UT y se resguarden los plazos comprometidos y pagos efectuados, pero sin velarse por la buena calidad de la ejecución.

Parte importante del seguimiento son las visitas a terreno. Además de que éstas se efectúan a lo sumo una vez por proyecto, son de poca profundidad y no permiten ser una manera eficaz de detectar problemas en la ejecución, pues se basan en corroborar la información establecida por las empresas o los Inspectores Técnicos de Obra, pero no realizan ninguna medición particular que pueda servir como contraparte (ver anexo 4)

### **18. Servicios dan prioridad a Iniciativas sectoriales por sobre FNDR:**

Debido a la misma dependencia cruzada (Ministerio-Intendencia) que tienen los Servicios Públicos Regionales, suele ocurrir que presten más atención a las iniciativas sectoriales que a las regionales, atrasando la ejecución de estas últimas sin que el GORE tenga mucho margen de acción.

### **19. Misma carga administrativa para iniciativas que involucran distinta magnitud de recursos:**

Otro aspecto preocupante desde el punto de vista de la gestión es la cantidad de “papeleo” que se requiere para el proceso de una iniciativa con recursos FNDR y la igualdad en la carga administrativa para distintos proyectos. No existe una discriminación en el proceso por proyectos de más o menos recursos con excepción de los FRIL y circular 36 que apuntan a eso, pero se hacen insuficientes. Un proyecto puede contener uno, dos, tres y hasta cuatro archivadores con papeles que le competen, algunos de ellos repetidos, como las copias de oficios que le llegan al GORE y al Intendente en un proyecto determinado. A esto se suma la poca digitalización de información, teniendo la mayoría documentada en físico.

### **20. Poca transparencia en proceso de inversión**

A pesar de que el clientelismo se mencionó como un problema acotado, la influencia política afecta a todo el proceso de inversión, pudiendo encontrarse casos de intendentes que destinan recursos a zonas donde después pretenden postular a cargos populares, que detienen proyectos con RS y priorizados por el CORE porque no van en favor de sus lineamientos, Consejeros que presionan a los evaluadores de MIDEPLAN para que les evalúen positivamente iniciativas que les interesan, y proyectos que demoran menos que otros, simplemente porque tienen apoyo político. Más allá de la influencia política que parece ser inherente a un proceso de esta índole, el problema es la falta de transparencia del mismo y la escasez de criterios en los cuales basarse para ejecutar ciertas iniciativas.

“Un proyecto demoró un día en ser formulado, evaluado y priorizado, sólo porque tenía la prioridad del gobierno de turno”

Directivo público

### **21. Muchas reevaluaciones de iniciativas de inversión**

Según los directivos regionales, se ha tornado una práctica común el que las iniciativas deban reevaluarse producto del aumento de costos por sobre el 10% del original y la mala calidad de los diseños. El problema es que según algunos, el sistema no tiene ningún incentivo para fortalecer la calidad de la ejecución, pues mientras la UT tiene más oportunidades al formular un proyecto con bajos costos y eventualmente aprobable, al GORE también le conviene este mecanismo pues es dinero extra que se ejecuta en una cartera que, en general, presenta escasez de proyectos.



## **22. No existe evaluación de calidad e impacto de la inversión ni del proceso**

Uno de los problemas principales es la incertidumbre acerca del impacto de los proyectos ejecutados y de la calidad del proceso de inversión. El único tipo de evaluación que se realiza es de carácter simple en la cual se comparan plazos y montos iniciales y finales, pero no se analiza si los proyectos cumplen o no su objetivo señalado y tampoco se vislumbra como una posibilidad en el corto plazo. Según fuentes de MIDEPLAN, la complejidad de una evaluación de impactos a proyectos tan disímiles y enfocados territorialmente sería una de las razones para no optar por este tipo de evaluación, pero en el complejo mapa político en que se mueve el Fondo, pareciera no ser una de las causas principales.

## **23. Deficiente coordinación institucional en torno a la inversión regional (insularidad)**

Se supone que por ley, los GORE deben coordinar la inversión regional a través del ARI-PROPIR como instrumentos para ello. Sin embargo, este proceso de coordinación de la inversión, clave para poder mejorar las iniciativas del FNDR y otras de carácter regional alineándolas con la Estrategia, no ha sido llevado a cabo de buena manera en todas las regiones visitadas. Salvo en Coquimbo, donde se ha puesto énfasis en el tema de la coordinación regional, en el resto ni siquiera se ha incorporado como un desafío inmediato.

Lamentablemente, esta insularidad y falta coordinación no ocurre solamente entre las instituciones, sino también al interior de las mismas unidades o departamentos del GORE, que desconocen los procesos de sus vecinos en torno al Fondo.

## **24. Poca eficiencia en el proceso de inversión**

Sumado a lo anterior, las malas prácticas institucionales de los que participan del proceso de inversión redundan en consecutivos “cuellos de botella”, incertidumbre por parte de los interesados de los tiempos del proceso, duplicidad de información y, en general, un encarecimiento de las iniciativas debido a la carga administrativa poco coordinada y gestionada, lo que provoca que el proceso de inversión se torne ineficiente.

A modo de resumen, se presenta a continuación se presenta un cuadro que muestra los síntomas negativos de proceso detectados, acompañados de las etapas principales donde se generan:

**CUADRO 7: SÍNTOMAS NEGATIVOS DE PROCESO ASOCIADOS CON ETAPAS DE INVERSIÓN**

	Planificación o levantamiento	Formulación	Selección	Evaluación	Priorización	Licitación	Ejecución	Evaluación ex post
Disparidad en la calidad de los procesos de inversión entre las regiones	x	x	x		x	x	x	
Control excesivo del proceso por parte de Santiago	x	x	x	x	x	x	x	x
Poca participación ciudadana	x	x			x		x	x
Mala calidad y pertinencia de ERD	x							
Falta de iniciativas estratégicas	x							
Débil Relación entre ERD e Iniciativas de Inversión	x							
Atomización de Iniciativas de Inversión	x				x			
Comunas grandes se llevan más Iniciativas de Inversión		x						
Deficiente calidad y cantidad de iniciativas de inversión formuladas	x	x						
Bajo porcentaje de RS en primer RATE		x		x				
Análisis técnico-económico de SERPLAC frustra inversiones emblemáticas pero con poca "rentabilidad"				x				
Mala capacidad de respuesta de los Municipios a observaciones del RATE				x				
GORE evalúa y ejecuta (juez y parte) iniciativas FRIL y Circular 36				x				
Cientelismo en la asignación intraregional del FNDR ("chipeo")					x			
Existencia de licitaciones desiertas y problemas en ejecución						x		
Multiplicidad de Sistemas de gestión y seguimiento de proyectos							x	
Deficiente control y seguimiento de proyectos							x	
Servicios dan prioridad a iniciativas sectoriales por sobre FNDR							x	
Misma carga administrativa para Iniciativas que involucran distinta magnitud de recursos				x	x	x		
Poca transparencia en proceso de inversión			x	x	x			
Muchas reevaluaciones de iniciativas de inversión						x	x	
No existe evaluación de calidad e impacto de la inversión ni del proceso								x
Deficiente coordinación institucional en torno a la inversión regional (insularidad)	x	x	x	x	x	x	x	x
Poca eficiencia en el proceso de inversión				x	x	x	x	

Fuente: Elaboración propia

#### **4.10 Principales problemas del FNDR**

Para determinar los principales problemas del FNDR se ha realizado un proceso consistente en dos etapas:

La primera es una de discriminación, en que se establecen según su relevancia e influencia con los objetivos aquellos que pueden ser considerados como más importantes. A partir de esa síntesis, se ha efectuado un proceso de identificación de cuáles síntomas pueden corresponder a problemas y cuáles a causas, agregándolos o modificándolos si son más complejos de lo que se ha presentado anteriormente.

Cabe hacer notar que los criterios para discriminar e identificar son producto de la reflexión personal y se apoyan en la experiencia recogida en los estudios previos, las visitas a regiones y el contexto político – técnico actual en el que se están desarrollando algunas medidas que pueden mejorar la gestión del FNDR. Entre ellas destacan:

- Elección directa de los CORE en trámite legislativo.
- Intenciones de Contraloría de dejar tomas de razón y enfocarse en auditorías.
- Inclusión al Sistema Nacional de Inversión de metodología para proyectos integrales.

Se puede mencionar también que los problemas escogidos han sido establecidos con el fin de lograr un valor agregado al trabajo realizado, pretendiendo influir efectivamente en el FNDR y no quedando como un estudio más dentro de muchos que se han hecho del tema.

De esta forma se han llegado a identificar cinco problemas relacionados con la gestión del FNDR y uno con su diseño, los que se muestran en un diagrama sistémico en el que se aprecian las influencias negativas y positivas con los objetivos estratégicos y entre ellos mismos:

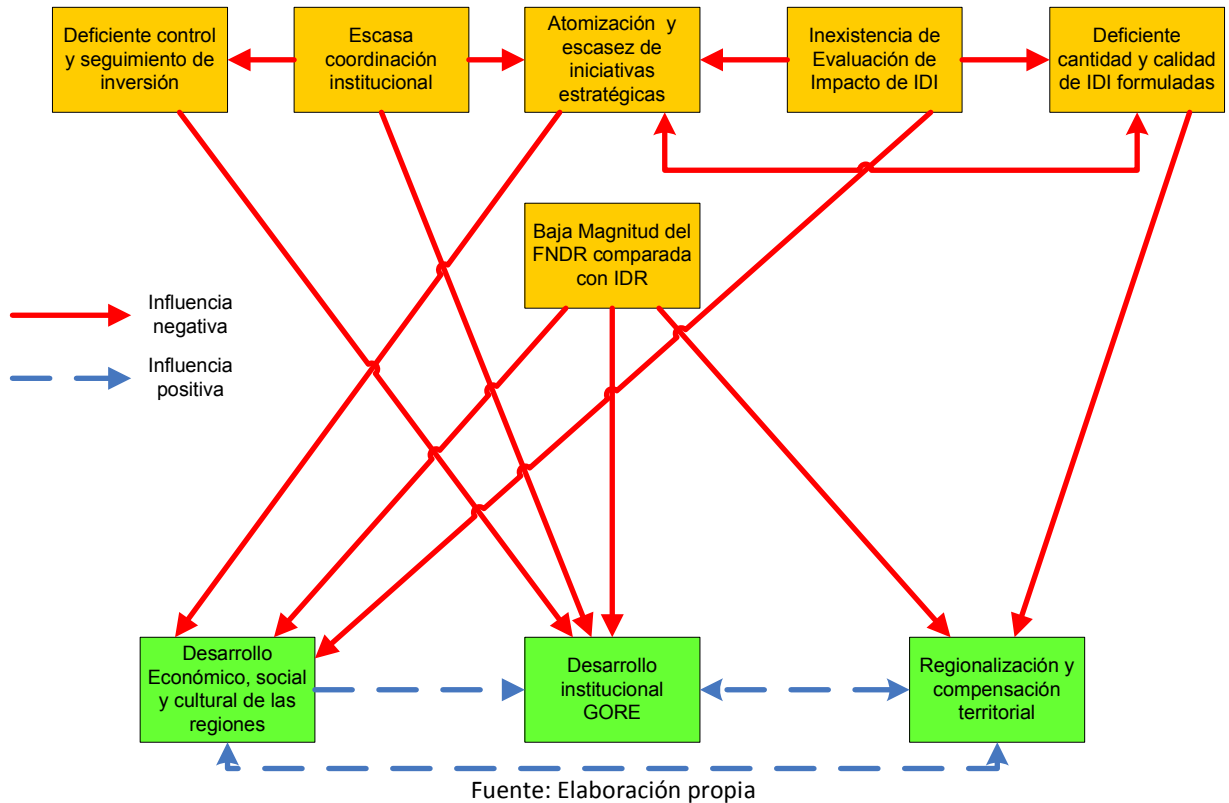
i. **Problemas de Gestión:**

- Deficiente control y seguimiento de la inversión.
- Escasa coordinación institucional.
- Atomización y escasez de iniciativas estratégicas.
- Inexistencia de evaluación de impacto de iniciativas de inversión.
- Deficiente cantidad y calidad de iniciativas formuladas.

ii. **Problema de diseño:**

- Baja magnitud del FNDR comparada con Inversión de Decisión Regional

**FIGURA 11: DIAGRAMA SISTÉMICO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL FNDR**



Como se puede apreciar en la figura, el deficiente control y seguimiento de la inversión pone en riesgo el desarrollo institucional del GORE al no ser desarrollado el proceso de manera efectiva y confiable. La escasa coordinación favorece el deficiente control de la inversión, ayuda a la atomización y escasez de iniciativas estratégicas, y limita el desarrollo institucional al “insularizar” al GORE y no permitirle estar conjugando los distintos desafíos de la región.

De los problemas detectados, la atomización recibe la mayor cantidad de influencias negativas del resto y a su vez coarta el desarrollo económico, social y cultural pues lo deja a la deriva y sin un norte claro.

La inexistencia de evaluación de impactos, por su parte, beneficia la atomización y escasez de iniciativas estratégicas, permite la deficiente calidad y cantidad de iniciativas, y también pone en riesgo el desarrollo regional.

La deficiente cantidad y calidad de proyectos por su parte, afecta negativamente el proceso de regionalización y no contribuye a la compensación territorial.

Finalmente, la baja magnitud del FNDR frente a la IDR no influye sobre ningún problema directamente pero sí sobre los tres objetivos restringiendo el desarrollo social, económico y cultural, limitando el desarrollo institucional del GORE y perjudicando la regionalización y compensación territorial.

#### 4.11 Causas estructurales asociadas a problemas

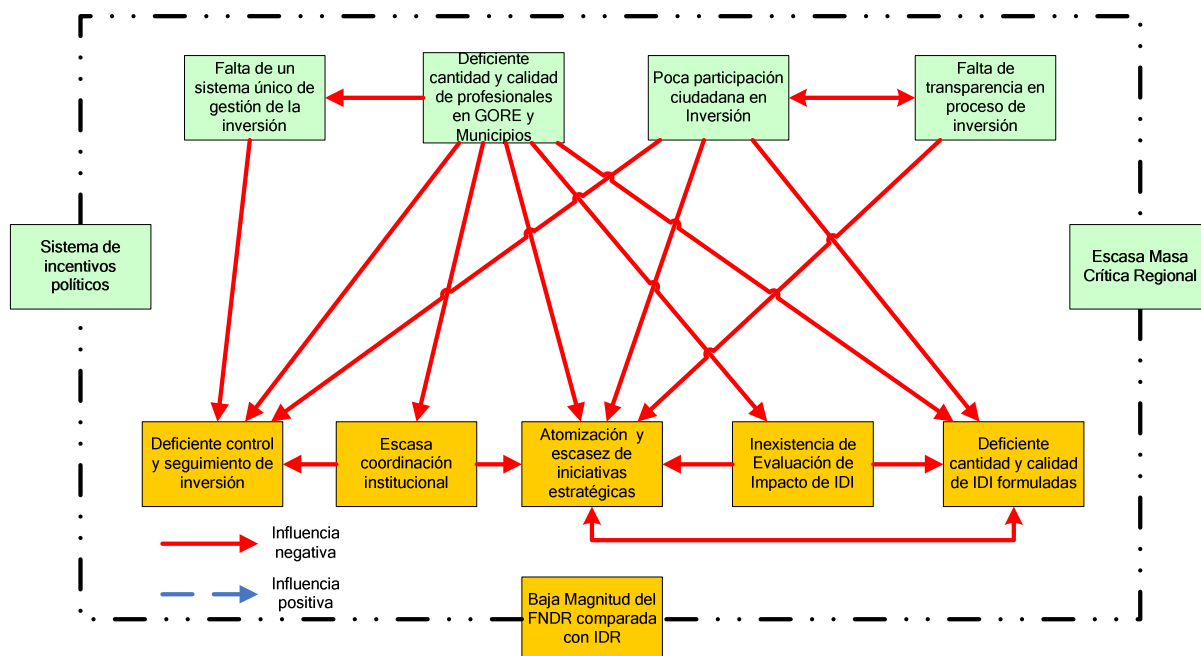
Pese a que anteriormente se han definido una serie de síntomas, identificando los más relevantes o de mayor impacto según la experiencia recogida, varios de ellos son causas más que problemas. La distinción es difusa, sin embargo se ha hecho un esfuerzo por agruparlas y clasificarlas, buscando las influencias negativas sobre los principales problemas definidos.

A su vez, se han establecido dos niveles de causas, producto de la combinación de problemas ligados a la gestión interna o al proceso y otros al diseño o contexto institucional y político en el que se desenvuelve el FNDR. Las primeras se pueden clasificar como causas directas asociadas a problemas específicos y las segundas son más bien causas profundas.

En la figura 12 se pueden apreciar en el extremo superior las distintas causas a los cinco problemas de gestión descritos, con las diversas influencias negativas que generan entre ellas y hacia los problemas, quedando el problema de diseño del FNDR, sin influencias directas aparentes.

Las causas profundas se muestran a los extremos izquierdo y derecho del diagrama y tienen una influencia negativa en todo el espectro sistémico, representado a través del cuadro punteado. Estas causas también explicarían la baja magnitud del FNDR comparada con la IDR.

**FIGURA 12: DIAGRAMA SISTÉMICOS DE PROBLEMAS, CAUSAS Y CAUSAS PROFUNDAS DE DISEÑO Y GESTIÓN DEL FNDR**



Fuente: Elaboración propia.

## **4.12 Causas directas**

### **1. Falta de un sistema único de gestión de la inversión:**

Una de las causas directas por las que los sistemas de control y seguimiento de iniciativas de inversión funcionan al límite, poniendo en riesgo al GORE, es la multiplicidad y desarticulación de los sistemas de información que forman parte del proceso de inversión (BIP, SIGFE, Methasys).

### **2. Deficiente cantidad y calidad de profesionales en GORE y Municipios:**

La calidad y cantidad de profesionales tiene una influencia negativa en todos los problemas de gestión expuestos y también en la falta de un sistema de gestión de inversión único. Dentro de las causas directas se estima que es la principal generadora de aspectos negativos y las causas profundas son su principal explicación. De hecho, parte de las rigideces e inestabilidades en las plantas funcionarias de los Municipios y los GORE son producto de herencias políticas del pasado y poca voluntad de dar un giro y avanzar hacia la solución del problema.

### **3. Poca participación ciudadana en inversión:**

La poca participación incide en el deficiente control de la inversión, en la atomización, calidad y visión estratégica de las iniciativas. Es una de las principales causas de estos tres problemas detectados y a su vez incentiva la poca transparencia del proceso de inversión.

Además de esto, la poca participación ciudadana es una muestra de la escasez de masa crítica en las regiones (causa profunda) que apele por mayor poder de decisión e injerencia en las inversiones y políticas que se están desarrollando.

### **4. Falta de transparencia en proceso de inversión:**

La poca transparencia está principalmente referida a la influencia negativa que tiene hacia la conformación de iniciativas más acordes con la ERD y poco atomizadas. El peso político de los Consejeros Regionales (dentro de los incentivos del sistema político) y las prácticas informales poco transparentes, como los criterios de priorización que se ocupan, juegan en contra a una mirada regional estratégica de la inversión.

Sin embargo, según se rescata de los estudios previos, el mayor nivel profesional promedio juega a favor de un desarrollo de este análisis estratégico de la inversión en detrimento del cuoteo. La elección de consejeros (cambio en los incentivos políticos), transparentaría las prácticas informales y podría ser una ayuda dentro del sistema, sólo si la ciudadanía (influencia negativa) está activa y puede ejercer la suficiente presión a su órgano democrático regional (masa crítica).

## **4.13 Causas profundas**

### **1. Complejo Sistema Político:**

Las presiones políticas en este esquema nacional, regional y local marcan la gestión y el sistema de gobierno que se pretenda llevar adelante. La inestabilidad del Intendente, la doble responsabilidad como representante del Presidente de la República y Presidente del CORE, el empoderamiento de los Secretarios Ministeriales, la alta rotación de cargos de confianza, los cargos sin peso político ni funciones claras, hacen del esquema del gobierno regional algo sumamente complejo.

El escenario regional más que tener un esquema ordenado de funcionamiento, es una maraña de actores con incentivos, responsabilidades y objetivos distintos, que influyen negativamente unos con otros.

El sistema político es de una complejidad tal, y tiene tanta influencia sobre el FNDR y su funcionamiento, que es una de las causas profundas de las falencias que aún tiene el Fondo. Es más, difícilmente podrán cursar soluciones efectivas que no consideren el sistema político, simplemente porque éste actúa como un muro que puede decidir abrir o no sus puertas a una innovación.

No son pocas las experiencias en regiones de buenas iniciativas que quedaron a medio camino producto de un intendente desinteresado, un cambio de jefe de división, la presión de una medida del nivel central o la presión de unos consejeros. Las historias abundan y pareciera que el peor obstáculo para una verdadera mejora del FNDR es el estado estacionario del sistema político actual.

### **2. Escasa “Masa Crítica” Regional:**

Sumado al complejo sistema político, y sin poder saber si es causa o consecuencia de este mismo, la escasez de una masa crítica a nivel regional se presenta como otra de las causas estructurales de los problemas del FNDR. La falta de ciudadanos empoderados capaces de torcerle la mano a la historia de centralismo en el país, de generar los avances regionales y la conformación política que permitan apresurar el proceso de descentralización en Chile, es crucial para poder mejorar tanto el proceso de descentralización como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

La sensación de la experiencia recogida en regiones es que si no se aplican imposiciones, innovaciones o reformas en pos de la descentralización desde el nivel central, nunca van a producirse los pequeños cambios debido a la letanía con que se desenvuelven algunas regiones producto de la historia y la cultura centralista que hay en el país.

Esta masa crítica es importante no sólo para una definición política, sino mucho antes para un control ciudadano de los recursos del FNDR y los resultados de su inversión, así como para la inclusión de sus problemáticas en la repartición de estos recursos. Sin ella, y con un

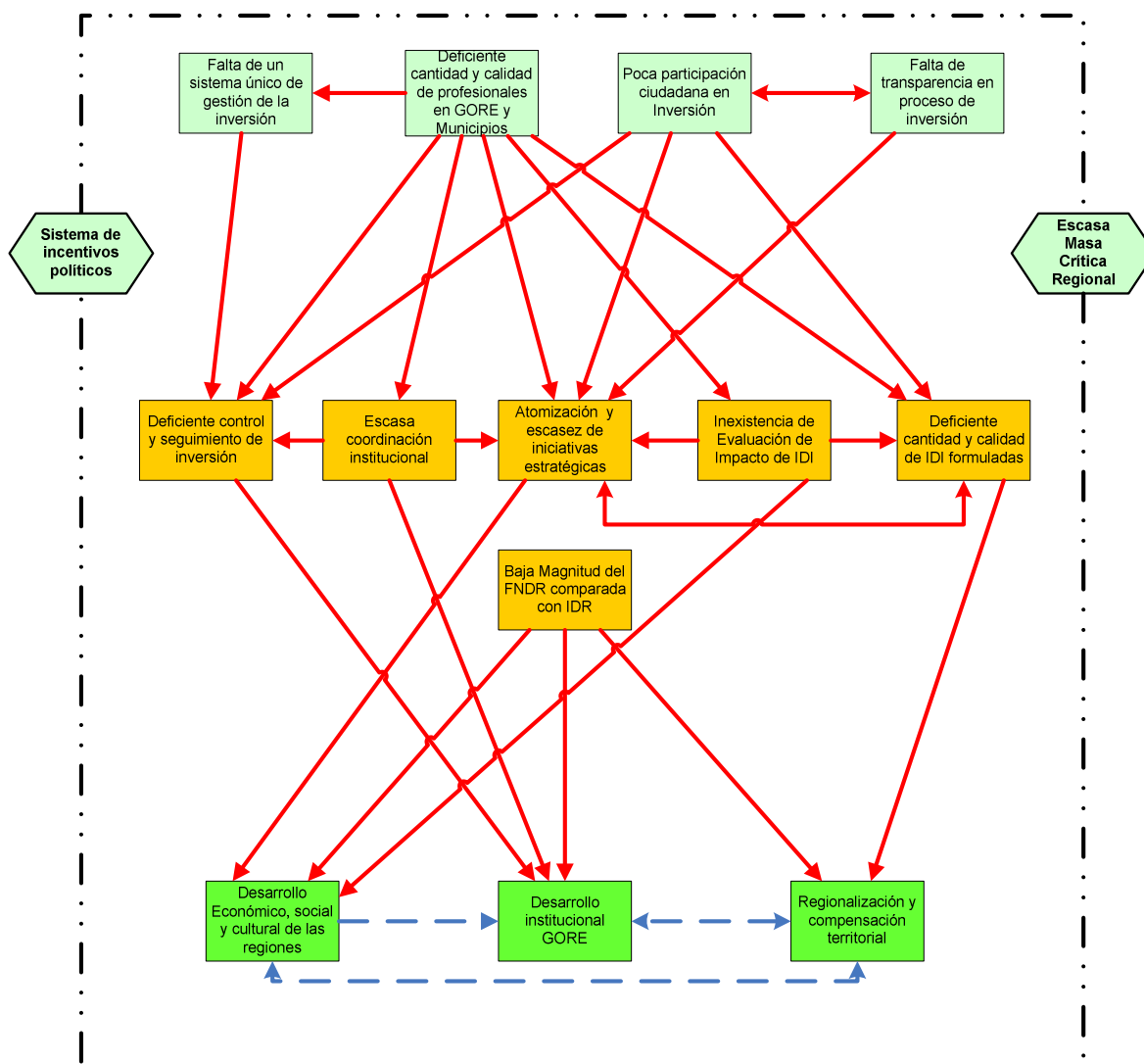
sistema político complejo, es difícil que ocurran cambios relevantes, ya sea al proceso de inversión como al sistema de gobierno.

No es de extrañar, de esta manera, que muchas de las recomendaciones técnicas propuestas por los estudios previos no se hayan implementado o, si se han hecho, no han provocado los impactos esperados ya que en general el marco político y cultural de las regiones ha cambiado poco durante los últimos años, y es allí donde hay que apostar si se quiere realmente mejorar la descentralización, la inversión y el FNDR.

#### 4.14 Diagrama Sistémico Objetivos - Problemas - Causas

A modo de resumen, se presenta a continuación un diagrama sistémico que muestra el total de relaciones entre objetivos estratégicos – ubicados en el costado inferior – problemas de diseño y gestión – al centro del diagrama –, y causas al extremo superior, envolviendo toda la figura en el caso de las profundas o estructurales.

FIGURA 13: DIAGRAMA SISTÉMICO OBJETIVOS - PROBLEMAS - CAUSAS



Fuente: Elaboración propia



## **V. Propuestas de mejora al Fondo Nacional de Desarrollo Regional**

Tal como se menciona en el capítulo anterior, para alcanzar los objetivos de desarrollo social, económico y cultural de las regiones, además de producir avances profundos en el proceso de regionalización, compensación territorial y desarrollo institucional de los GOREs, el FNDR es una de las herramientas más potentes con que cuentan las regiones. Sin embargo, los obstáculos últimos para que éste logre generar un impacto son más bien de carácter político, y tienen que ver principalmente con el complejo sistema de gobernabilidad regional, que no otorga legitimidad popular a los cargos políticos del nivel regional, y con la falta de una masa crítica capaz de generar dicha legitimidad e impulsar el crecimiento y el desarrollo en general de las regiones.

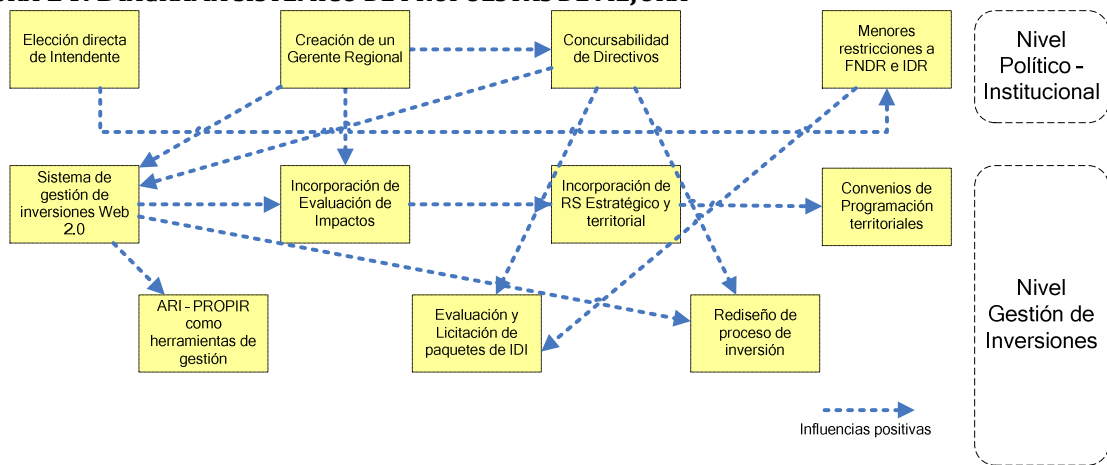
Por esta razón, y a modo de prevención, es necesario hacer hincapié en que la implementación de las ideas propuestas tiene un factor de riesgo relacionado con las barreras políticas, pues para que éstas sean realmente efectivas deben ir acompañadas necesariamente de una reforma completa que ataque todos los aspectos de la gestión y la gobernabilidad regional.

Pese a lo anterior, el espíritu que guía a las propuestas señaladas a continuación es el mismo que se describe en la teoría de propiedades emergentes (Waissbluth, 2008a), que señala a grandes rasgos que, en escenarios complejos, la incertidumbre es tan alta que es muy difícil predecir las consecuencias de pequeñas acciones desarrolladas. Es posible entonces, que a través de pequeñas innovaciones en contextos de “ventanas de oportunidad”, se pueden provocar círculos virtuosos que provoquen un impacto positivo sin requerir de grandes transformaciones.

### **5.1 Descripción de las propuestas**

Debido a los argumentos señalados anteriormente, la forma de presentar las propuestas es una mezcla entre las medidas que por sí mismas generan un impacto, y sus relaciones, relevancias y dependencias, en un solo diagrama sistémico en donde las propuestas que están en el extremo superior se consideran como las que atacan las causas profundas de los problemas y, a medida que se desciende en el esquema, se va acotando el alcance de acuerdo al problema o causa que aborda, lo que no quiere decir que las propuestas inferiores no puedan generar un impacto relevante, de acuerdo a lo que se señalaba en el párrafo anterior.

**FIGURA 14: DIAGRAMA SISTÉMICO DE PROPUESTAS DE MEJORA**



Fuente: Elaboración propia

## 1. Elección directa de Intendente Regional

### Justificación:

Una de las causas estructurales de la mala gestión e impacto del FNDR es el sistema político – institucional de gobierno presente en las regiones. En el capítulo anterior, se han descrito latamente los problemas que se producen tanto en la gestión del “gobierno en la región”, como específicamente en lo que respecta al diseño y ejecución de la inversión, ambas consecuencias del poco peso político del intendente como presidente del GORE. Algunas luces de lo que significa en la práctica este hecho son los datos entregados por Waissbluth (2008b) en base a datos de Horst (2008), en los cuales se denota la inestabilidad de los cargos de los intendentes en Chile, que permanecen en el puesto un promedio de 1,2 años durante el gobierno de la presidenta Bachelet y 1,9 en el del presidente Lagos, donde los incentivos a corto plazo que se les imponen desde el nivel central están asociados al orden público para mantener la “governabilidad” en la región, a la ejecución de la totalidad del presupuesto y la aplicación de las normas.

Si bien esto puede parecer una realidad común a todas las instancias de gobierno, como ministerios o subsecretarías, en el caso de los GOREs la situación es más dramática pues además de la poca duración del intendente en el cargo existe una indefinición de las responsabilidades estrictas de cada uno de los actores políticos regionales, una diversidad de stakeholders con distinto peso político que pueden hacer tambalear su gestión – como municipios y secretarías ministeriales – y un consejo regional que actúa como un verdadero parlamento, aunque además con la capacidad de asignar recursos.

A la luz de todos estos antecedentes, es evidente que el sistema político – institucional de las regiones es complejo y requiere al menos de un liderazgo capaz de hacer confluir a todos los actores regionales en torno a objetivos comunes y relevantes para los. Para esto, se estima que existen dos posibilidades concretas de abordar la situación: la primera tiene que ver con la opción de designar desde el nivel central un intendente de “rango ministerial”, es decir, una persona que ya sea por su trayectoria política, experiencia o formación, sea capaz de producir esta convergencia, tenga el respeto de los actores regionales y nacionales y, en definitiva, pueda liderar el proceso regional con legitimidad, tal como ha ocurrido en las regiones de Coquimbo y Biobío sobretodo.

Sin embargo, esta opción otorga una legitimidad acotada al intendente pues está asociada sólo a los actores políticos, y no necesariamente en los ciudadanos de la región. Es por esta razón, que se considera que una opción más completa y potente que genere legitimidad y permita el liderazgo regional es la elección directa del intendente, como se describe a continuación.

#### **Descripción:**

La propuesta consiste en instalar la elección directa y popular del cargo de intendente en su rol de presidente del GORE, es decir, sin imposibilitar la existencia de otra persona con el cargo de intendente en el rol de representante del Presidente de la República, con capacidad de veto a las decisiones que transgredan las normas o políticas públicas nacionales.

Esta propuesta asume la elección directa de los consejeros regionales como un hecho, aunque debiera hacerse hincapié en que haría falta profundizar ese proceso para que de acuerdo a la discusión parlamentaria vigente<sup>9</sup>, no sean listas cerradas de consejeros las que postulan sino listas abiertas y democráticas que permitan el asenso de los más votados por los ciudadanos y, por otro lado, su función no sea la aprobación de un sinfín de proyectos, sino un nivel más agregado de decisión sobre los recursos, donde se incluya la generación y aprobación de estrategias y políticas públicas regionales.

Se estima que esta propuesta tiene influencias positivas sobre las dos causas estructurales planteadas en el capítulo anterior como son el sistema político de la región y la escasez de masa crítica, una vez que la población regional se vincule a un proceso de generación de liderazgos regionales. Además, tiene una influencia potente sobre las restricciones existentes hoy al FNDR y la poca cantidad de recursos que se deciden realmente en el nivel regional.

#### **Análisis técnico – político:**

Políticamente esta medida es altamente costosa pues representa el inicio de una competencia nacional de los líderes regionales con el “establishment” político. La sola posibilidad de que buenos intendentes, elegidos democráticamente en sus regiones, utilicen dicho cargo como un trampolín para un puesto parlamentario genera suspicacias en los diputados y senadores que ya han manifestado estos temores en la discusión de la elección directa de consejeros regionales, de acuerdo a las palabras del senador Bianchi (2008) y el diputado Becker (2009).

---

<sup>9</sup> De acuerdo a lo planteado por el diputado Becker (2009).

Sin embargo, en un análisis costo beneficio, se considera que los valores de esta propuesta tienen relación con un aumento relevante de la identidad y legitimidad no sólo del GORE sino de toda la institucionalidad política regional, lo que muy probablemente detonará en un mayor desarrollo, gobernabilidad, participación ciudadana y empoderamiento de los actores sociales regionales. En este sentido, se considera que la elección directa es un pilar fundamental para todo tipo de mejoras en cuanto a la asignación de recursos, transformándose en un fuerte espaldarazo institucional al FNDR y sus objetivos.

## **2. Creación del cargo de Gerente Regional**

### **Justificación:**

Una de las mayores complicaciones en la gestión pública es la relación entre el cargo político y el cargo directivo. Ambos deben poseer una visión potente y un peso político para llevar a cabo las metas propuestas y generar así una sinergia positiva. Es una especie de “check and balance” entre política y gestión que permite no sólo el diseño de las políticas públicas sino también su implementación, lo que no es un problema menor a la hora de pretender resultados positivos en la administración pública.

Sin embargo, en el GORE esta figura de líder de la gestión no existe y, peor aún, está de alguna manera disputada entre los jefes de división con mismo rango jerárquico. Esto, acarrea una constante competencia interna por destacar, lo que si bien se plasma en un mayor liderazgo de alguna de las divisiones, perjudica la visión integral de la institución.

Sumado a esto, comúnmente se puede apreciar que debido a las múltiples responsabilidades que debe afrontar en la región, la figura del intendente esté ausente de las conversaciones y actuaciones sobre la implementación de las políticas públicas y la gestión interna, lo que lleva a que el servicio administrativo del GORE pareciera estar “descabezado”.

Estos dos problemas estructurales del GORE acarrearán, indudablemente, consecuencias importantes en lo que respecta a la gestión interna, pues el servicio está permanentemente en una suerte de desequilibrio interno, caracterizándose por la insularidad y la poca orientación a resultados armónicos de la institución.

### **Descripción:**

Debido a los argumentos planteados, se considera de gran relevancia la creación de un cargo de gerente o administrador regional, que esté jerárquicamente por sobre los jefes de división y que sea el articulador de las gestiones que debe llevar a cabo el GORE, con una mirada estratégica, capaz de generar conversaciones con el Intendente y demás actores regionales, además de poseer una orientación hacia los resultados, que le permita evaluar la gestión y producir los impactos que se esperan de la institucionalidad del GORE.

Cabe hacer notar que esta iniciativa está incorporada en el proyecto de ley ingresado el año pasado que, entre otras cosas, modifica la ley de plantas, creando el cargo de administrador regional<sup>10</sup>, con una funcionalidad muy similar a la que se presenta en esta propuesta.

Las influencias de esta medida son positivas con prácticamente todas las propuestas de gestión, pues se considera es un requisito básico para orientar al GORE justamente a mejorar su administración general.

#### **Análisis técnico – político:**

Se considera que esta medida es factible técnica y políticamente pues está acorde con los problemas de gestión que presenta el GORE y con las tendencias en la administración pública. En este sentido, no debiera generar suspicacias en los legisladores, aunque debe velarse porque tampoco provoque resquemores al interior del GORE que transformen el cargo en uno meramente formal. Para ello, es importante que el gerente sea de la confianza del intendente aunque con requisitos de perfil profesional y experiencia. Si bien, el proyecto de ley lo define como un cargo de confianza y menciona como requisito una experiencia de 5 años, no lo incluye dentro del Sistema de Alta Dirección Pública lo que, en lo personal, se considera requisito básico para garantizar las competencias del profesional.

Finalmente, hay que recalcar que si bien esta decisión debiera corresponderle a las propias instituciones regionales, la forma de hacerlo efectivo de manera legal es a través de una modificación a la ley de plantas, por lo que en sí representa un costo técnico-político mayor pues implica una discusión parlamentaria que puede ser no oportuna para la institución o generar negociaciones políticas que hagan tambalear esta reforma en favor de otras.

### **3. Concursabilidad de Directivos**

#### **Justificación:**

Dentro de los problemas más destacados por los estudios previos y visitas a terreno es la cantidad y calidad de profesionales al interior de las instituciones políticas regionales. De acuerdo a la historia de conformación de los GOREs en la década de los 90, éstos fueron creados con los funcionarios que propusieron otros servicios públicos, destacándose en un porcentaje no menor por ser aquellos menos calificados o con menos desempeño al interior de los servicios, los asignados a los GOREs.

Este hecho, sumado a la innegable distribución política de los cargos directivos de los servicios y entidades del Estado, incluidos los GOREs, ha provocado que el nivel de los profesionales no sea el más adecuado, o simplemente no sea el pertinente para ese tipo de puestos.

---

<sup>10</sup> Proyecto de Ley N° 5872-06 que introduce modificaciones en la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, ingresado el 13 de mayo de 2008 al Senado por la Presidenta de la República y actualmente en primer trámite constitucional.

Es por ello que de acuerdo a las nuevas concepciones de la administración pública, el concepto de concursabilidad de directivos acarrea buenas evaluaciones pues permite que los profesionales más capacitados ocupen puestos de relevancia, sin importar su posición política, pero sí con un respaldo de confianza de las autoridades.

**Descripción:**

Una medida importante para mejorar el nivel profesional de los GOREs es la concursabilidad de todos sus cargos directivos, especialmente los jefes de división y jefes de departamento en el Gobierno Regional, y por supuesto el de gerente regional.

Esta medida hará enfocar al servicio del GORE en la profesionalización de sus funciones y la incorporación tanto de tecnología como de iniciativas para mejorar su gestión y desempeño, alejándolo de las presiones o condiciones político partidistas que influyen excesivamente en la actualidad.

**Análisis técnico-político:**

Esta es una medida con un costo político medio pues en general no ha sido bien recibida al interior del Estado. El Sistema de Alta Dirección Pública ha tenido un desarrollo bastante lento y no ha estado alejado de polémicas por su funcionalidad. Si bien, actualmente se contempla esta medida en el proyecto de ley N° 5872-06 que establece la creación del cargo de administrador regional, esta medida está pensada exclusivamente para los jefes de división. La propuesta de ampliar esto al mismo administrador o gerente, y a los jefes de departamento, puede ser vista como una amenaza para la estabilidad funcionaria de los GOREs. Sin embargo, hay que recalcar que la concursabilidad no quiere decir que los directivos no sean de confianza o no sean de la propia institución. De hecho, en general se les da oportunidad a los mismos funcionarios y el Sistema propone una terna que debe ser decidida por la autoridad, por ende, sólo garantiza que los profesionales propuestos tengan el perfil adecuado de acuerdo a lo requerido por la autoridad para el cargo.

#### **4. Menores restricciones a FNDR e IDR**

**Justificación:**

Uno de los problemas políticos más importante entre el nivel central y el regional tiene que ver con la real disposición de recursos con que cuentan los últimos. Se ha reiterado en el desarrollo de este informe en la equivocación permanente del discurso público del nivel central que insiste en mezclar el FNDR con la Inversión de Decisión Regional, asumiendo que son lo mismo y tienen las mismas restricciones. Sin embargo, más allá de que esto no sea tal, se considera que la cantidad de recursos que representa el FNDR, en la figura de la verdadera “libre disposición” de éstos, es aún baja para las necesidades que tienen las regiones, lo que imposibilita un impacto mayor de las políticas que implemente este nivel pues, en la mayoría de los casos, dependerá de la voluntad de los sectores para llevarlas a cabo.

Sumada a esta disyuntiva, se tiene que el propio FNDR presenta restricciones que impiden la verdadera libre disposición de recursos. Específicamente, se tiene que están prohibidas las transferencias a privados, el gasto en publicidad, entre otros, lo que muchas

veces son obstáculos para la gestión de las regiones donde las demandas son cada vez más elaboradas y complejas, y donde estas disposiciones son verdaderos impedimentos para el logro de resultados.

**Descripción:**

Se propone aumentar considerablemente los recursos de libre disposición de los GOREs, en aquellas regiones que sobresalgan en los ámbitos de gestión y planificación. Esto puede ejecutarse a través de un traspaso sustantivo de recursos sectoriales, provisiones y demás instrumentos con influencia del Gobierno Central, lo que indudablemente irá acompañado de mayores competencias, pero sólo de aquellas que los GOREs deseen aceptar, y en menor medida que el aumento de recursos de libre disposición. Además, esta libre disposición debe ser realmente efectiva y tiene que permitir a los GOREs orientar sus recursos a lo que estimen conveniente, independiente de si se trata de subvenciones a empresas privadas o subsidios a comunidades particulares.

Si bien el traspaso de competencias diferenciado está contemplado en el proyecto de ley 5872-06, acompañada de recursos, no está instalada con claridad la idea de liberar aquellos que ya existen y que se aumenten las disposiciones de los GOREs sobre estos.

**Análisis técnico-político:**

Esta medida es la esencia de la descentralización fiscal, en la cual se asume que los niveles subnacionales tienen mayor determinación sobre los recursos que les afectan. Debido a esto, el costo político de avanzar en este sentido es alto si se considera el empoderamiento del nivel central. Sin embargo, hay una demanda y un discurso político construido en pos de la descentralización en este ámbito, que refleja una permanente presión sobre el nivel central, por lo que en algún momento debiera ocurrir un cambio relevante al respecto. Además, es necesario recalcar que si bien las cifras de inversión de verdadera decisión regional no son las que maneja el Gobierno Central, ha habido un avance importante en este sentido, y un aumento recurrente de recursos a través de los años, quizás no con la fuerza que se necesita, pero sí con la prudencia que caracteriza a las políticas públicas de los últimos años en el país.

Finalmente, cabe hacer notar que si esta idea es el reflejo de un potenciamiento de los GOREs como gobiernos en la región, con el objetivo de que los distintos organismos desconcentrados respondan al nivel regional más que al central, el escenario no es para nada claro pues además de las opiniones “off the record” de varios políticos, incluso hay proyectos de ley en el sentido inverso como el presentado por los diputados Accorsi, García-Huidobro y Girardi, entre otros, que plantea este dilema y somete a legislación la inclusión de un párrafo donde se diga explícitamente que ante conflictos entre resoluciones adoptadas por los SEREMIs y aquellas adoptadas por los Ministros de Estado, primarán las de estos últimos<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Proyecto de Ley N° 6178 – 06 que modifica la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, estableciendo que frente a un conflicto entre lo resuelto por un Secretario Regional Ministerial y un Ministro de Estado, primará la decisión adoptada por éste último.

Esta es la última de las medidas político-institucionales que se consideran son la base de las demás propuestas, por ser transversales a lo que es la inversión y estar más relacionadas con la gestión en general del GORE.

## 5. Sistema de gestión y promoción de inversiones tipo ERP - Web 2.0

### **Justificación:**

El GORE maneja una cantidad importante de recursos públicos no sólo los provenientes del FNDR sino un gran porcentaje de los que se denominan de decisión regional.

Para el manejo de estos recursos y sus proyectos asociados, existe una serie de sistemas tecnológicos asociados a las distintas etapas de estos proyectos y a la contabilidad de los recursos. Entre ellos, tal como se menciona en el capítulo anterior se encuentran el Banco Integrado de Proyectos, el Methasys y el SIGFE, entre otros.

Sin embargo, por la experiencia recogida en las visitas a regiones, expuesta en el análisis de este informe, existe un desacoplamiento de estos sistemas por no pertenecer a la misma institución, una desigualdad entre la calidad de ellos entre las diversas regiones y, en definitiva, un problema al representar una herramienta de apoyo fundamental para el desarrollo de las políticas, programas y proyectos.

Casos como el uso de planillas de cálculo para controlar el avance de decenas de proyectos, y la incapacidad de obtener indicadores de gestión hacen que ésta sea una prioridad básica de gestión al interior del GORE.

### **Descripción:**

Se propone la creación de un sistema de gestión integral de la inversión regional del tipo Enterprise Resource Planning (ERP) pero no sólo orientado a la gestión interna sino también enfocado a la promoción de la información relativa a la inversión pública hacia la ciudadanía, a través de un sistema de comunicación tipo Web 2.0.

Algunas de las características que el sistema debiera tener están relacionadas con lo comprendido en los ERP, como en las web 2.0, aunque adaptadas a la realidad de los GOREs:

- *Flexibilidad:* Sistema capaz de ir modificándose de acuerdo a las transformaciones organizacionales y competenciales del GORE. En este sentido, el GORE es una institución que legalmente está siendo empoderada y en la cual existe todavía un potencial importante. Un sistema de gestión integral de la inversión, como una primera prueba para la instalación de un sistema de gestión integral del GORE, debe ser capaz de ser coherente con esas transformaciones y permitir el constante crecimiento y transformación.
- *Modularidad:* Debe tener las características propias de un sistema, es decir que si bien funciona de manera integral, cada uno de sus componentes o módulos es un sistema en sí y puede funcionar, modificarse y desarrollarse de manera independiente. Esto es muy



importante a la hora de querer producir mejoras al sistema pues no se necesita cambiar todo por una pequeña innovación.

- *Comprendivo:* El sistema debe ser capaz de entender y adaptarse a las distintas estructuras organizacionales existentes o a definir en el futuro del GORE. En otras palabras, no debe ser una restricción a las transformaciones organizacionales.
- *Conectividad:* Debe tener conectividad y compatibilidad con los sistemas existentes que no se manejan de manera interna o que ya están instalados como el SIGFE, BIP, Methasys, Excel, así como aplicaciones de uso común en Internet como Google, Google Mail, Google Calendar, Google Tasks, Google Earth, Delicious, Facebook, Twitter, por nombrar sólo unos ejemplos de aplicaciones con alta funcionalidad y promoción.
- *Aprendizaje:* El sistema debe contener y estar actualizado con las mejores prácticas existentes en el mundo con respecto a la gestión, promoción y control de inversión pública. Para ello es importante que esto se acompañe de una gestión del conocimiento al interior de la institución, que permita el buen desarrollo de esta característica.
- *Simulación:* El sistema debe ser capaz de simular la realidad, estableciendo escenarios, evaluando riesgos, estableciendo indicadores y controlando la gestión de la inversión.
- *Foco al cliente:* Debe estar enfocado al usuario tanto interno como externo, con un lenguaje visual simple, que facilite el uso de aplicaciones, el acceso desde Internet y la búsqueda de información.
- *Transparente:* El sistema debe ser de total transparencia con la información pública que en él se maneje, permitiendo y fomentando la participación y utilización de éste a través de diversos canales de comunicación a través de internet como las comunidades sociales (Facebook, MySpace, Twitter, entre otras)

En el ámbito de la gestión por proyectos, el sistema debe poseer toda la documentación de un proyecto de manera oportuna y con acceso inmediato. Esto implica el fin de las carpetas de proyectos detectadas en las visitas a regiones, donde un proyecto en particular podía tener más de 3 archivadores con documentos.

Bajo el enfoque de simulación, el sistema debe posibilitar la agregación y desagregación de información estadística de las iniciativas de inversión pública tanto espacial como tipológica, pudiendo acceder a datos por proyecto, rubro o tipología, manzana o barrio, comuna, provincia, región o país, de forma fácil y rápida.

En compañía de lo anterior, el sistema debe poseer una componente de georeferenciación de las iniciativas que permita visualizar geográficamente la inversión y la infraestructura pública (y potencialmente privada) que existe en un territorio. Además, esta información debe integrarse con los sistemas ya existentes como el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) y Google Earth.

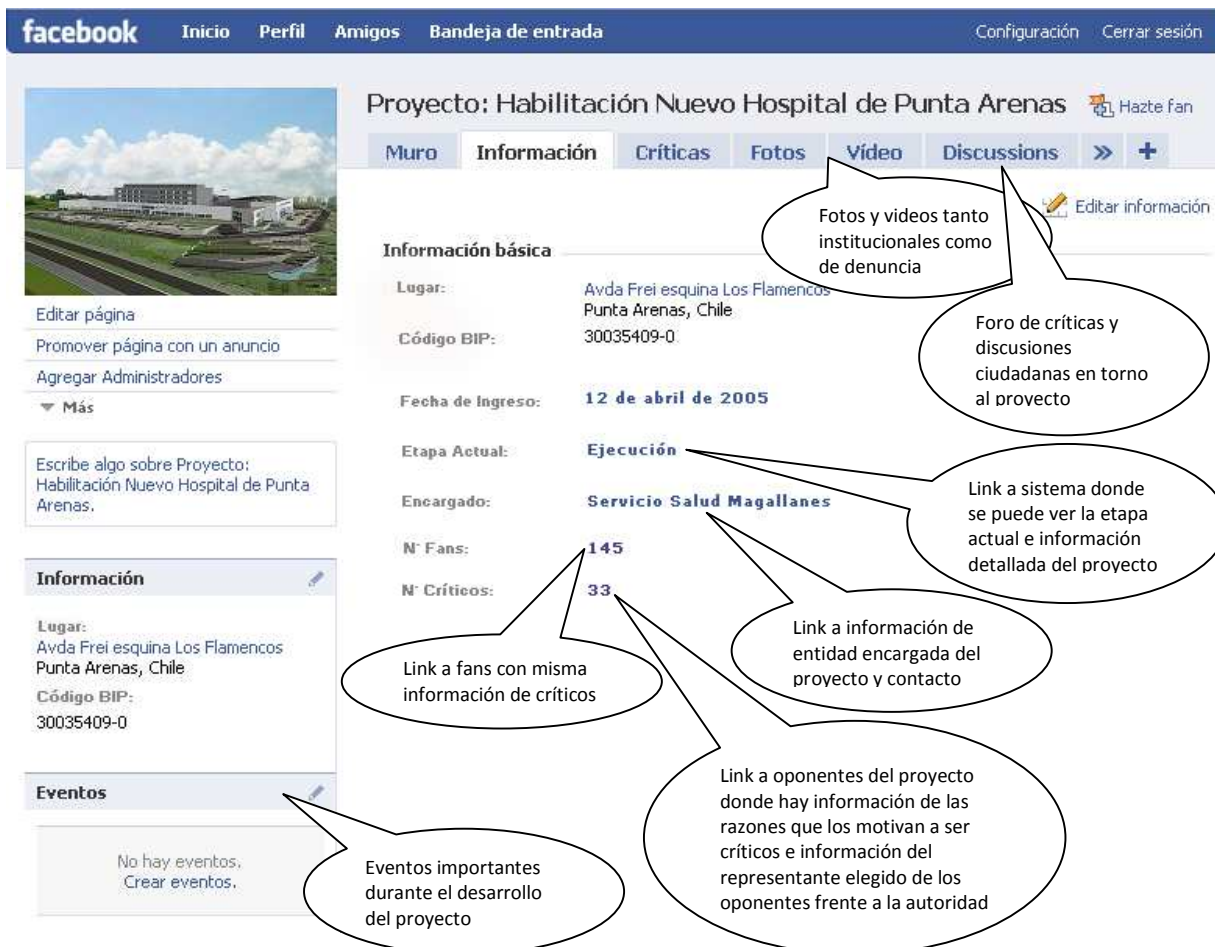
Debe poseer un sistema de gestión del conocimiento que genere documentos tipo de manera automática para diversas etapas del proceso de la gestión de proyectos como contratos, bases de licitación, convenios u otros, en base a las características comunes de las iniciativas previas generadas por las Unidades Técnicas.

Debe ser un sistema Web 2.0, idealmente con una aplicación para alguno de los sitios de web social más conocido como Facebook o Twitter, que permita no sólo la facilidad de acceso a las inversiones, sino también el conocimiento y participación de la ciudadanía.

En este sentido, se propone como ejemplo la página en Facebook del proyecto de “Habilitación del Nuevo Hospital de Punta Arenas”, de donde se puede desprender las características que debiera contener esta página:

- Todo tipo de documentación del proyecto.
- Videos de la sesión en la cual el CORE aprobó el proyecto.
- Indicadores detallados de la etapa de ejecución en que está el proyecto.
- Encargado del proyecto y forma de contactarlo.
- Foro para comentarios de usuarios, dudas o críticas.
- Posibilidad de tener “fans” y “críticos” u oponentes del proyecto, enumerados y disponibles para el público, lo que puede incluso derivar en un tipo de votación electrónica de proyectos.
- Posibilidad de establecer un representante de los “fans” y “críticos” del proyecto, asemejándose a la figura del defensor ciudadano, que pueda intermediar entre la institución y las personas canalizando las quejas de éstos, lo que permite que el proceso de participación no se torne caótico ni ingobernable.
- Indicador de iniciativa en peligro en caso de excesivas quejas que se genere en la página.

**FIGURA 15: EJEMPLO DE DISEÑO PROPUUESTO PARA APLICACIÓN EN FACEBOOK**



Fuente: Elaboración propia en base a Página de Facebook, <http://www.facebook.com>

Tal como se puede apreciar en el ejemplo, una parte fundamental del sistema sería su inclusión en las herramientas de web social de acuerdo a las características particulares de éstas y las posibilidades de desarrollar aplicaciones específicas como en este caso. Esta componente del sistema corresponde a la conexión con los canales tecnológicos que ocupa la ciudadanía y es un pilar en la promoción del sistema.

**Análisis técnico-político:**

La propuesta es relativamente fácil de desarrollar, pero tiene restricciones de carácter presupuestario, organizacional y político.

En el aspecto presupuestario, es necesario que la propuesta sea desarrollada a nivel central por la SUBDERE, para aplicar economía de escala al desarrollo del sistema y para que pueda haber una estandarización que permita la comparación entre regiones de los indicadores propuestos. A su vez, para un GORE en particular puede significar una suma importante de

recursos que no debieran significar una merma para el nivel central en comparación con los beneficios del sistema.

Cabe destacar que la propuesta se hace cargo de los problemas típicos de implementación de los sistemas ERP que, generalmente, fallan por la poca cultura tecnológica – computacional de los funcionarios y directivos de las organizaciones. En este sentido, la idea de partir por un sistema acotado a la gestión de la inversión, se considera una focalización pertinente a la realidad institucional de los GOREs y significa una disminución de los costos de implementación del sistema.

Pese a lo anterior, en cuanto al aspecto organizacional, se requiere de todas formas un compromiso con la capacitación en el sistema y una disposición de los funcionarios y directivos del GORE para que éste funcione adecuadamente. Es, sin duda, un cambio cultural en la institución que los tendrá mucho más expuestos al control social de la ciudadanía y volcados a la acción y los resultados. Sin un compromiso de las autoridades y líderes del GORE, además de una correcta formación en las aplicaciones del sistema, no se podrá contar con una implementación exitosa de éste.

Finalmente, los obstáculos políticos tienen relación con los puntos tratados anteriormente. Por un lado, es imprescindible que el sistema sea manejado a nivel central pues éste requiere de la disposición de otros ministerios para su efectiva operación. Específicamente el sistema necesita coordinarse con los actuales BIP de MIDEPLAN y SIGFE de DIPRES. Por otro lado, puede haber barreras políticas al interior de los GOREs, al estimar que el sistema los expondrá demasiado al control de la ciudadanía y eso podrá enlentecer el buen desarrollo de los proyectos.

Pese a lo anterior, se estima que en un análisis costo beneficio, todos los actores involucrados ganan con la instalación del sistema, pues por un lado la ciudadanía tiene mucha mayor participación y opinión sobre los proyectos que se desarrollan en su región, por otro el GORE cuenta con un mayor control y gestión sobre los proyectos que se ejecutan con sus recursos, fortaleciéndolos institucionalmente y permitiendo focalizar los esfuerzos en generar impactos en cuanto a las mayores problemáticas o intereses regionales. Y, finalmente, el nivel central cuenta con un control mucho más expedito y confiable sobre los recursos y proyectos que se ejecutan a nivel regional, pudiendo focalizar sus esfuerzos en ayudar a aquellos GOREs que presenten mayores problemas, y medir el avance del proceso de regionalización en cuanto a la inversión pública.

## **6. ARI – PROPIR como herramientas de gestión**

### **Justificación:**

Si bien aún falta mucho por mejorar en cuanto a la gestión de inversiones del GORE, han habido distintos avances con el correr de los años, varios de ellos provenientes de iniciativas del Gobierno Central. Una de las herramientas con mayor potencial es el ARI-PROPIR descrito con

antelación, que ha tenido una recepción diversa en las regiones y ha sido más o menos utilizado de acuerdo con sus objetivos.

Una de las buenas prácticas al respecto es la que se rescató en la visita a la región de Coquimbo, en la cual el ARI-PROPIR era utilizado como una verdadera herramienta para la integración y el control de toda la inversión pública regional. Con pequeñas medidas y un compromiso del Intendente con el tema lograron conseguir sus objetivos, distanciándose enormemente de otras regiones en que este proceso está en etapa piloto.

**Descripción:**

La propuesta contempla, al igual que en la experiencia de Coquimbo, la instrumentalización del ARI-PROPIR como herramientas efectivas de gestión y control, debiendo desarrollar las siguientes prácticas:

- Mandato del GORE para la designación de ejecutivos sectoriales cuya responsabilidad sea el cargar sistemáticamente la información de las iniciativas de inversión que generen sus instituciones.
- Reuniones periódicas entre el Intendente y su gabinete regional ampliado (incluyendo a los servicios públicos) con el objetivo de coordinar y evaluar la ejecución de la inversión pública en la región.
- Informes mensuales de ejecución del PROPIR y resumen con simbología de flechas de color verde si es que se está por sobre el promedio de ejecución y rojas si es que no, como se puede apreciar en la figura 16.
- Oficios mensuales por parte del intendente a SEREMIs y Servicios, felicitando o llamando la atención, dependiendo de cómo esté su nivel de ejecución presupuestaria.
- Porcentaje del FNDR dentro del ARI destinado a diseños de inversiones (pre-inversión) estratégicas, que permitan en el siguiente año apalancar recursos sectoriales.
- Porcentaje del ARI con participación ciudadana establecida y sistemática.
- Inclusión de ejecución del convenio de programación territorial, descrito más adelante, como sección especial dentro del PROPIR.

**FIGURA 16: RESUMEN DE EJECUCIÓN MENSUAL DEL PROPIR EN REGIÓN DE COQUIMBO (JULIO DE 2008)**

Ministerio	Institución Responsable	Programado	Avance M\$ Julio 2008		Avance 51%
		Ejecutar Julio 2008 M\$	M\$	%	
<b>Ministerio de Agricultura</b>					
	Comisión Nacional de Riego (CNR)	198,479	75,650	38.1%	↓
	Corporación Nacional Forestal (CONAF)	729,568	222,440	30.5%	↓
	Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	2,402,141	842,543	35.1%	↓
	Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA)	332,932	178,705	53.7%	↑
	Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	190,000	0	0.0%	↓
	<b>Total Ministerio</b>	<b>3,853,120</b>	<b>1,319,338</b>	<b>34.2%</b>	↓
<b>Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción</b>					
	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	2,312,210	1,297,380	56.1%	↑
	Instituto Nacional de Estadísticas (INE)	133,000	42,512	32.0%	↓
	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	455,243	222,437	48.9%	↓
	Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)	737	737	100.0%	↑
	<b>Total Ministerio</b>	<b>2,901,190</b>	<b>1,563,066</b>	<b>53.9%</b>	↑
<b>Ministerio de Educación</b>					
	Comisión Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología (CONICYT)	42,984	29,487	68.6%	↑
	Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museo (DIBAM)	726,595	0	0.0%	↓
	Fundación Integra	136,794	103,284	75.5%	↑
	Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)	334,429	0	0.0%	↓
	Secretaría Regional de Educación	2,871,490	1,184,318	41.2%	↓
	<b>Total Ministerio</b>	<b>2,871,490</b>	<b>1,184,318</b>	<b>41.2%</b>	↓
<b>Ministerio del Interior</b>					
	Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE)	585,615	301,882	51.5%	↑
	Gobierno Regional	26,281,141	16,373,663	62.3%	↑
	<b>Total Ministerio</b>	<b>26,866,756</b>	<b>16,675,545</b>	<b>62.1%</b>	↑
<b>Ministerio de Justicia</b>					
	Secretaría Regional de Justicia	249,990	0	0.0%	↓
	Servicio Nacional De Menores (SENAME)	2,862,136	1,590,329	55.6%	↑
	<b>Total Ministerio</b>	<b>3,112,126</b>	<b>1,590,329</b>	<b>51.1%</b>	↑

Fuente: Extracto de Informe de Avance Programa Público de Inversión Regional Julio 2008 (GORE Coquimbo, 2008)

Además, para que hubiera una verdadera coherencia entre el ARI y el PROPIR se propone:

- Creación dentro de la división de planificación de una unidad de coordinación de inversiones con hacienda como la Dirección de Planeamiento del MOP.
- Incorporación de indicadores de coherencia entre los proyectos establecidos en el ARI y el PROPIR.
- Publicación de toda la información del ARI-PROPIR y sus proyectos en el Sistema de Gestión Integral de Inversiones propuesto anteriormente.

#### **Análisis técnico-político:**

De acuerdo a lo estudiado en regiones y las experiencias desarrolladas en Coquimbo, se considera que los costos técnico-políticos de llevar a cabo esta medida son bastante bajos en comparación con los beneficios, y la única traba importante que se puede producir en el desarrollo e implementación de la propuesta tiene relación con la dependencia de ésta con un Intendente comprometido con la gestión de la institución, por lo que esta medida en gran parte depende de las propuestas de elección de intendente y creación del cargo de gerente regional, además de la del Sistema de Gestión de Inversiones para su realización completa.

### **7. Incorporación de evaluación de calidad e impacto**

#### **Justificación:**

Tal como se destaca en los estudios previos señalados y como se desprende de las visitas a regiones, la evaluación ex post de los proyectos ejecutados con el FNDR, es algo que recién ha comenzado y de manera muy básica.

Al igual que en el resto del aparato estatal, las metodologías de evaluación están enfocadas en lo que se denomina la evaluación ex ante, donde a través del diseño de un proyecto se estima si es la mejor solución, si es eficiente y si está enfocada en las causas reales de los problemas. Sin embargo, cada vez se ha vuelto más necesaria la medición de la calidad con que estos proyectos son desarrollados y los impactos que están provocando – si es que son posibles de establecer –. En otras palabras, no hay desarrollo sobre los outputs y outcomes que permitan retroalimentar el proceso de inversión a modo de mejorar la pertinencia de los proyectos y su eficiencia a futuro.

Lo que se ha venido desarrollando de manera muy limitada es una evaluación ex post tipo *check list* de los objetivos de los proyectos, su tiempo de ejecución, entre otros aspectos a modo de comparación con lo establecido en un comienzo, pero este proceso no ha sido impulsado con suficiente fuerza y está plagado de fallas que hacen dudar de la efectividad de éste, como por ejemplo que quienes proporcionan la información fundamental para evaluar sean las mismas unidades técnicas que se adjudicaron los proyectos, poniendo en tela de juicio la veracidad de la información proporcionada.

De acuerdo a las últimas discusiones entre los *think tanks* y centros de estudios reunidos en el Consorcio para la Reforma del Estado<sup>12</sup>, lo que habría que implementar es una agencia independiente de evaluación de las políticas públicas, pero si bien es algo interesante por el principio de *check and balance* entre el Estado y la sociedad civil, la propuesta está todavía en discusión y abarca un aspecto mucho más amplio que el FNDR, en el cual es imprescindible abordar este punto cuanto antes.

#### **Descripción:**

La propuesta consiste en que bajo la estructura actual se incorpore un sistema de evaluación de objetivos, calidad y/o impactos de los proyectos mucho más profundo y serio del que se realiza en la actualidad, manejado en un comienzo por la SERPLAC, pero eventualmente externalizable a otros actores como una agencia de evaluación autónoma.

Es importante destacar, que la instancia que debiera realizar la evaluación tenga que ser distinta a la que autoriza o ejecuta los proyectos, pues aquí opera el principio de separación institucional de funciones (Drago, 2009). Mejor aún sería que quienes evaluaran ex post tampoco fueran los que evaluaron ex ante, para no generar compromisos. Ésta debiera ser una consideración que tomaran en cuenta las SERPLACs a la hora de definir sus equipos y estructuras, lo que se simplificaría si es que una agencia independiente realizara estas evaluaciones, aunque lo más probable es que en dicho caso se focalizara en los proyectos más relevantes o en políticas públicas específicas, sin una verdadera retroalimentación hacia la gestión de la inversión.

Como orientaciones para la evaluación, lo que necesariamente debiera ser evaluado es el cumplimiento de objetivos declarados al formular la iniciativa y la calidad del proceso de ejecución del proyecto. En los casos en que sea factible técnicamente, se debieran también hacer evaluaciones de impacto que pudieran medir la situación ex-ante y ex-post a la ejecución de una inversión, a través de la comparación de poblaciones de similares características y percepciones de los beneficiados. Esto debiera pensarse para cada proyecto, pero sobre todo para paquetes de ellos, en los cuales del conjunto se pueda establecer un impacto determinado, pero que por sí solos sea difícil de predecir.

Para tener un sistema más profundo y relevante para la gestión de la inversión, es importante que todo lo referido a información básica del proyecto como tiempos de ejecución, objetivos y montos comprometidos, esté en un único sistema al cual pueda acceder la SERPLAC, y no sea el centro de la evaluación como es hoy en día.

#### **Análisis de factibilidad técnico-política:**

Sin duda esta es una de las propuestas más dependiente de otras, pues es difícil pensar que en la situación actual sea posible establecer un buen sistema de evaluación ex post de las iniciativas de inversión cuando las autoridades del GORE no tienen incentivos a hacerlo y además se cuenta con escasa información para levantar una línea base.

---

<sup>12</sup> El Consorcio para la Reforma del Estado es un conjunto de *think tanks* y centros de estudios ligados a la concertación y la derecha, cuyo objetivo es levantar propuestas de modernización y reforma al Estado durante el año 2009.



Económica y técnicamente, la propuesta si considera el desarrollo del sistema de gestión y promoción de la inversión no debiera ser tan costosa y podría ser de una factibilidad media, al considerar además las alternativas de ley que dejan toda la responsabilidad que tienen las SERPLACs de planificación, en manos de los GOREs, por lo que el tema de la evaluación ex ante y ex post debiera ser un aspecto natural a desarrollar y potenciar.

Políticamente el tema es más complejo, pues puede significar una “auto zancadilla” para las autoridades regionales impulsar una evaluación de la calidad de los proyectos o programas si es que no se tiene mucha idea de cuál es su línea base.

Sin embargo, pensando en intendentes orientados a desarrollar la región, empoderados por los ciudadanos y expuestos al control de la sociedad civil, es un camino natural comenzar a mejorar la gestión en base a la información que se vaya recolectando o, en otras palabras, evaluar los proyectos generados para generar conocimiento a futuro.

## **8. Incorporación de RS estratégico y territorial**

### **Justificación:**

Como se ha señalado en el capítulo anterior, la escasez de proyectos estratégicos y la atomización de estos, es un problema importante para la buena ejecución del FNDR.

Sin embargo, fuera de todas las razones político-institucionales que llevan a que esto ocurra, hay una componente metodológica dentro de la evaluación de proyectos que no está acorde con la elaboración de iniciativas de inversión estratégicas o con un componente integrado y territorial relevantes.

En concreto, las iniciativas son evaluadas de forma individual, sin hacer hincapié metodológicamente en la relación estratégica que se tiene y con una aprobación estándar.

Si bien, la propuesta está incorporada dentro del rediseño de proceso, se distingue como una idea más pues se considera de una relevancia particular.

### **Descripción:**

Se propone la incorporación, dentro de las metodologías de evaluación de proyectos, de análisis técnicos con componentes estratégicos y territoriales que por una parte permitan llevar a cabo iniciativas sumamente relevantes para una población determinada y que estén incorporadas en los respectivos planes o prioridades, así como criterios de territorialidad más flexibles que permitan realizar proyectos en zonas apartadas que no cumplen con los requisitos de rentabilidad social por la escasa población.

### **Análisis técnico – político:**

Se considera que la propuesta es factible técnicamente pues implica la actualización de las metodologías que tiene MIDEPLAN para evaluar proyectos y la flexibilización de éstas de acuerdo a las prioridades construidas con un sustento técnico y participativo.

Sin embargo, políticamente hay un sector importante de los think tanks que se oponen a casos especiales de proyectos que de alguna manera no cumplan los requisitos universales de evaluación. Por ende se concluye que la factibilidad de realización de la propuesta en su cabalidad es media.

## **9. Convenios de Programación territoriales**

### **Justificación:**

Desde hace algunos años que se están implementando programas enfocados en el desarrollo territorial, que vayan más allá de las políticas pre-establecidas en los sectores o servicios. Lo que buscan estas iniciativas es asimilar de mejor forma la gestión pública con las necesidades e intereses de la población, tratando de buscar soluciones o desarrollos integrales, en los cuales el ciudadano pueda entenderse con una sola unidad dentro del aparato estatal y éste logre entender al ciudadano en su contexto sin tener que derivarlo de una entidad a otra, o negarle la posibilidad de establecer una relación.

Estas iniciativas van mucho más allá de lo que se denomina “ventanilla única”, pero consideran un costo de gestión al interior del Estado considerable, pues es justamente contra la cultura institucional, en general insularizada y dividida por sectores.

Sin embargo, estos programas de desarrollo territorial han sido relativamente marginales y no han implicado grandes cantidades de recursos en forzar este enfoque por sobre el sectorial.

Específicamente en cuanto a la inversión pública regional, si bien el GORE es una instancia territorial que puede ejercer un rol articulador en el diseño e implementación de las políticas públicas, una de las pocas herramientas de apalancamiento de recursos como son los convenios de programación no consideran el aspecto territorial y, en general, son establecidas entre el GORE y un ministerio en particular.

### **Descripción:**

La propuesta consiste en instalar la figura de los convenios de programación territoriales cuyo enfoque sea reunir en torno a una gama de compromisos y proyectos sobre un territorio, a todas las instituciones o programas que tengan injerencia sobre éste, buscando aplicar una política de inversión integral. La idea es que sea el propio GORE el que lidere este proceso de acuerdo a sus definiciones estratégicas en la región, teniendo como ventaja competitiva el hecho de que éste es una institucionalidad con un enfoque integrado y territorial, mucho más fuerte que los sectores, en efecto.

Esta iniciativa se contempla mejoraría el impacto de los proyectos sobre los territorios, pues aumentaría la oferta de servicios sobre la población y rompería en parte con la insularidad

a la hora de implementar las políticas públicas por parte del Estado. Además, facilitaría la evaluación de impacto pues permitiría comparar intervenciones entre territorios con igual grado de desarrollo inicial.

Algunas de las características que debieran tener los convenios son:

- Participación de la totalidad de servicios y programas públicos que incidan en un territorio.
- Participación de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas que incidan en un territorio.
- Destinación de parte del FNDR para diseños de pre-inversión de proyectos relevantes no incluidos en convenios territoriales.
- Búsqueda de conexión y redes de apoyo complementarias con otros territorios.
- Pie para la atracción de capitales públicos y privados en caso de no contar con recursos suficientes.

#### **Análisis de factibilidad técnico-política:**

La propuesta es factible de realizar tanto técnica como políticamente, pues está acorde con los lineamientos de las nuevas políticas de desarrollo territorial, y lo más relevante que requiere es el involucramiento del GORE como un líder del proceso y garante de que éste se lleve a cabo.

Sin embargo, lo que no es del todo efectivo es el compromiso a posteriori de las instituciones participantes del convenio. Se sabe que actualmente, varios de los ministerios que pactan convenios de programación con los GOREs no los llevan a cabo pues desconocen los acuerdos previos tomados con éstos. En este sentido, sería pertinente buscar mecanismos legales que obliguen a respetar los acuerdos tomados, pero eso se contrapone con la ley de presupuestos anual, por lo que su factibilidad técnica es más complicada.

Por ahora, queda el valor de la propuesta puesto en la capacidad que tenga el GORE de vincular a la sociedad civil en estos convenios para así validarlos y que de este modo aumente el costo político de desconocerlos a posteriori.

## **10. Evaluación y licitación de paquete de iniciativas**

### **Justificación:**

Un problema central de la gestión de inversiones en el nivel regional es la calidad de los proyectos que ingresan para acceder a recursos. Durante la visita a regiones, los entrevistados destacaron que ésta era una variable relevante pues existía una diferencia importante entre los proyectos levantados dependiendo de si eran comunas o servicios públicos, y dentro de las comunas dependiendo del tamaño y disponibilidad de recursos propios.

En este sentido, se comprobaba que las direcciones de obras de las municipalidades, por ejemplo, tenían profesionales dedicados a muchas otras labores por lo que los diseños de los proyectos eran costosos y no se podían desarrollar de manera oportuna y con calidad.

Además de esto, el proceso de licitación presenta una gran dispersión en cuanto a su eficiencia y eficacia entre las distintas regiones, destacándose negativamente aquellas más alejadas o con comunas de mayor ruralidad, en las cuales persisten los problemas de licitaciones desiertas y escasez de empresas de calidad para llevar a cabo los proyectos.

Tal como se mencionaba en el capítulo anterior, informaciones no oficiales señalan que los sobrecostos en las licitaciones públicas bordean el 30%, ya sea por “colusiones” de empresas que se reparten los proyectos a los que postulan o por problemas de gestión con la institucionalidad pública como atrasos en los pagos a los proveedores, entre otras causas.

Si bien no fue un problema relevado en las visitas a regiones, sí ha sido objeto de estudio de varias consultorías y no cabe duda que en las regiones se necesita de una mayor regulación e incentivos para la generación de una mayor competencia en el proceso de licitaciones públicas que promuevan la integración de más actores privados y reduzcan las diferencias territoriales que se dan entre las distintas comunas y territorios del país.

#### **Descripción:**

Debido a estas dos características particulares de los procesos de diseño de proyectos y de licitación, se propone una medida común que puede mejorar la eficiencia y eficacia del proceso de inversión.

En cuanto a la calidad de las iniciativas, se propone la creación de paquetes de proyectos, los cuales sean diseñados por empresas externas que no sean las mismas que después sean las encargadas de ejecutar. Esta medida, dependiendo de la cantidad de habitantes, proyectos u otras características como rubro o tipología de éstos, puede coordinarse a nivel regional, provincial o comunal.

Una medida similar se propone para resolver el tema de las licitaciones desiertas. Hacer paquetes de licitaciones para las ejecuciones de proyectos de una misma tipología, región u otra característica particular, puede servir de incentivo a las empresas que se encuentran en las regiones más centrales y que no están interesadas en participar en proyectos individuales.

Cabe hacer notar que esta medida no es excluyente de lo que se realiza actualmente, sino una forma paralela de llevar a cabo proyectos que de otra manera no podrían desarrollarse. Dependerá de la autoridad la decisión sobre cuáles serán las comunas, proyectos o rubros favorecidos con esta medida, dependiendo de las prioridades estratégicas definidas de manera participativa y profesional.

#### **Análisis técnico-político:**

Se considera que la medida puede tener pocos costos políticos pues es un incentivo a la competencia y calidad de los proyectos que se desarrollan en las regiones. Sin embargo, un factor relevante para los GORE es la actividad productiva local y la generación de empleos que las obras en construcción generan en las regiones. Este factor puede generar desconfianza del real valor de la medida, lo que debiera considerarse incluyendo cláusulas especiales que

incentiven la mano de obra local para lograr un buen equilibrio entre empresas de calidad, fuentes de trabajo local y emprendimientos regionales.

## 11. Rediseño del proceso de inversión

### **Justificación:**

Además de las medidas propuestas, es necesario ver cómo todas ellas inciden de una u otra manera en el proceso de gestión de la inversión regional.

No hay duda que el rediseño del proceso, en base a criterios de transparencia, participación, publicidad, oportunidad, eficiencia y eficacia, como componentes del valor público que se espera tener como resultado de la gestión de las inversiones, es fundamental para mejorar la calidad e impacto de los programas y proyectos.

Gran parte de las observaciones en terreno y de los estudios previos señalan falencias en varias de las etapas de este proceso de inversiones, que van desde la calidad y cantidad de proyectos que ingresan al sistema, el tiempo que demoran en su diseño y ejecución, la incertidumbre sobre su calidad e impacto, la escasez de sistemas de control y seguimiento efectivo, la falta de visión estratégica regional en sus diseños, entre otros.

Es por ello que se requiere de una propuesta complementaria a las anteriores, que haga hincapié en los factores que se señalaron como más problemáticos dentro de un nuevo diseño del proceso completo que tenga como objetivo la creación de valor público.

### **Descripción:**

El rediseño que se presenta a continuación está centrado en algunos principios básicos asociados al cumplimiento de objetivos a través de la inversión. Representa un diseño teórico de lo que debiera ser y, si bien se presenta como un todo que resume varias de las propuestas planteadas anteriormente, es a su vez la implementación en el proceso de inversión de las medidas señaladas como óptimas para mejorar el sistema.

Si bien el rediseño tiene como principio orientador la creación de valor público, el enfoque con el que se ha abordado el problema ha realzado algunos ámbitos fundamentales que se consideran debieran ser los pilares de un nuevo del proceso, justamente debido a las causas últimas de problemas del FNDR. Entre ellos se destacan:

- *Tecnología:* El rediseño tiene como columna vertebral a las Tecnologías de Información. Todo su eje de desarrollo está basado en el Sistema de Gestión Integral y Promoción de la Inversión como contenedor de toda la información que se genere en el proceso y por ende, el proceso de inversión está contenido casi en su totalidad dentro de este sistema, con la ventaja de permitir una transparencia absoluta sobre la información, el control, evaluación y la agregación estadística.
- *Transparencia:* La aplicación del Sistema Integral de Gestión y Promoción de la Inversión Regional, es el apoyo elemental para la transparencia de la gestión de los proyectos de inversión financiados con el FNDR. El principio que está detrás es el

mismo que el que se señala en la nueva ley de transparencia, en el sentido de considerar desde la universalidad de la información, que toda la que se maneja es pública con algunas excepciones, y no al revés. En este sentido, la propuesta de rediseño tiene como característica que toda la información de los proyectos, desde su ingreso al sistema, es pública y accesible desde internet. El nivel de acceso es el mismo para un ciudadano en cualquier parte del mundo que para el Intendente, pues todo lo requerido para la gestión de los proyectos es sostenido en el sistema, sin que sea necesario tener sistemas paralelos o papeleo.

Es, por ende, una reforma fundamental desde el punto de vista de la gestión pública pues lleva el diseño y ejecución de la política pública, restringida a la inversión, al ciudadano. Además, desde el punto de vista de la gestión del Estado, representa un progreso, pues cambia absolutamente la cultura organizacional de éste, reduciendo cualquier foco de corrupción que pueda existir, al estar expuestas las acciones y sus fundamentos a la ciudadanía y los medios de comunicación.

- *Promoción e incentivo a la participación:* El rediseño propuesto tiene como pieza fundamental el sistema de gestión, pero el situarse en distintas etapas del proceso de inversión, como una herramienta que confluye con los canales de información existentes actualmente como son las webs sociales, permite, facilita e incentiva la participación de los ciudadanos en lo que se refiere al control, principalmente.

Sin embargo, no es la única forma de promoción de la participación. También el sistema considera la vinculación de la sociedad civil (organizada y no organizada, empresas y ciudadanos) en el diseño de los proyectos que se desean desarrollar en la región.

La propuesta no establece mecanismos específicos de participación pues eso sería coartar la posibilidad de innovar al respecto, pero sí explicita la necesidad de que los proyectos sean validados por la ciudadanía, diseñados en base a sus intereses y necesidades, con igual oportunidad de acceder a los mecanismos de participación, como estándar mínimo de calidad del proceso.

Esto, en la práctica significa instalar en la cultura de la autoridad regional la posibilidad de esclarecer los actores con los cuales está teniendo conversaciones, y buscando el equilibrio entre los relevantes, como empresarios y expertos, con los que generalmente están alejados de las posiciones de poder.

- *Eficiencia y valor público:* La propuesta de rediseño, también se centra en la no duplicación de labores como base de un proceso eficiente. Gran parte de los problemas que se detectaron en las regiones tenían que ver con etapas del proceso que en la práctica no agregaban valor alguno. Típicamente la firma de una serie de actores en la etapa de evaluación de un proyecto, si bien es positivo en el sentido de no permitir que se ejecuten proyectos con intereses particulares o poco eficientes, tiene en la actualidad como factor negativo el hecho de que realmente no implica una revisión profunda el firmar un documento, sino una mera formalidad que puede

llevar a que de todas formas se ejecuten proyectos que debieron haber sido detenidos en alguna de las etapas previas. En el fondo, representa un enlentecimiento del proceso de inversión.

- *Flexibilidad*: Existe otra característica dentro de la propuesta y tiene que ver con la flexibilidad que debe tener el proceso. Parte de los problemas que se detectaron fue la falta de oportunidad de proyectos de emergencia o prioritarios, que si bien podían tener acceso preferente de acuerdo a la ley, quedaban entrampados. En ese caso, dentro de las tipologías se propone la creación de iniciativas de emergencia que faciliten el proceso dándole prioridad directa y con garantía de oportunidad.

Algunas de las propuestas concretas que se destacan del rediseño del proceso son:

- Creación de un dueño regional y nacional del proceso del FNDR que tenga la responsabilidad y potestad de garantizar el flujo de información a través del sistema y que explicita como el *Encargado del sistema*.
- Una etapa de diseño participativa y acorde con las realidades regionales en la que participan no sólo los municipios, gobernaciones provinciales y GORE, sino también las SERPLAC para la ayuda en el levantamiento del proceso y una comisión del CORE. Es decir, autoridades todo terreno, obviamente dependiendo de las restricciones de tiempo de cada uno de los actores.
- Una preparación on-line del proyecto en su etapa de diseño.
- Una aceptación automática del proyecto una vez finalizado todos los pasos para formularlo.
- Creación de una Unidad de Apoyo a la formulación en la SERPLAC.
- Un proceso de corrección o modificación del proyecto por parte de la comunidad una vez ingresado al sistema.
- Estados de avance del proyecto en cada etapa.
- Incorporación de un sistema de clasificación automático en base a prioridades establecidas por los niveles municipales, provinciales y regionales.

El sistema de clasificación debiera estar dado por puntajes de acuerdo a lo que se propone a continuación:

- Puntaje a favor si es que iniciativa está dentro de las prioridades territoriales y/o temáticas de los niveles comunales, provinciales o regionales, o si el proyecto en sí es una prioridad para alguno de dichos niveles.

- Puntaje a favor si es que iniciativa cuenta con apoyo financiero sectorial o privado.
- Puntaje a favor si es que la iniciativa está dentro de una red de iniciativas que buscan generar un impacto determinado en un territorio o sector.
- Tiempo máximo en que un proyecto esté sin entrar a etapa de priorización.

La idea es que las tipologías de proyectos faciliten la priorización, no que excluyan proyectos. Por eso mismo, si algún proyecto en particular es de calidad y va a generar impacto, existe tanto la posibilidad de que sea priorizado como proyecto por alguno de los niveles de gobierno, o bien sea seleccionado por el Intendente.

Las prioridades temáticas y territoriales reflejan el objetivo estratégico de las comunas, provincias y regiones por ende se suponen más estables que las prioridades que se pueden hacer en torno a un proyecto específico. Significan una focalización de recursos en esas prioridades, lo que no implica que las buenas iniciativas fuera de las prioridades no puedan realizarse. Para ello existe una priorización de iniciativas.

En el caso de las comunas, se entiende que las prioridades temáticas y territoriales serán definidas previamente de manera participativa en los Planes de Desarrollo Comunal y modificables en el sistema cada dos años o menos si es que un proceso de igual envergadura es desarrollado en un lapsus menor.

En el caso de las provincias se propone la creación de un plan de desarrollo provincial de características similares al PLADECO y para la región se cuenta con las Estrategias Regionales de Desarrollo o un instrumento intermedio.

En la práctica, el no realizar procesos participativos de reflexión estratégica en las comunas y provincias puede atentar contra la priorización final de los proyectos de estas mismas.

Además de los puntajes señalados por prioridades, los criterios para “rankear” debieran considerar factores de rentabilidad social, impacto medioambiental y de fortalecimiento de las redes sociales, de manera agregada y per-cápita, habiendo puntajes por cada uno de las iniciativas que contengan planes al respecto de esto último.

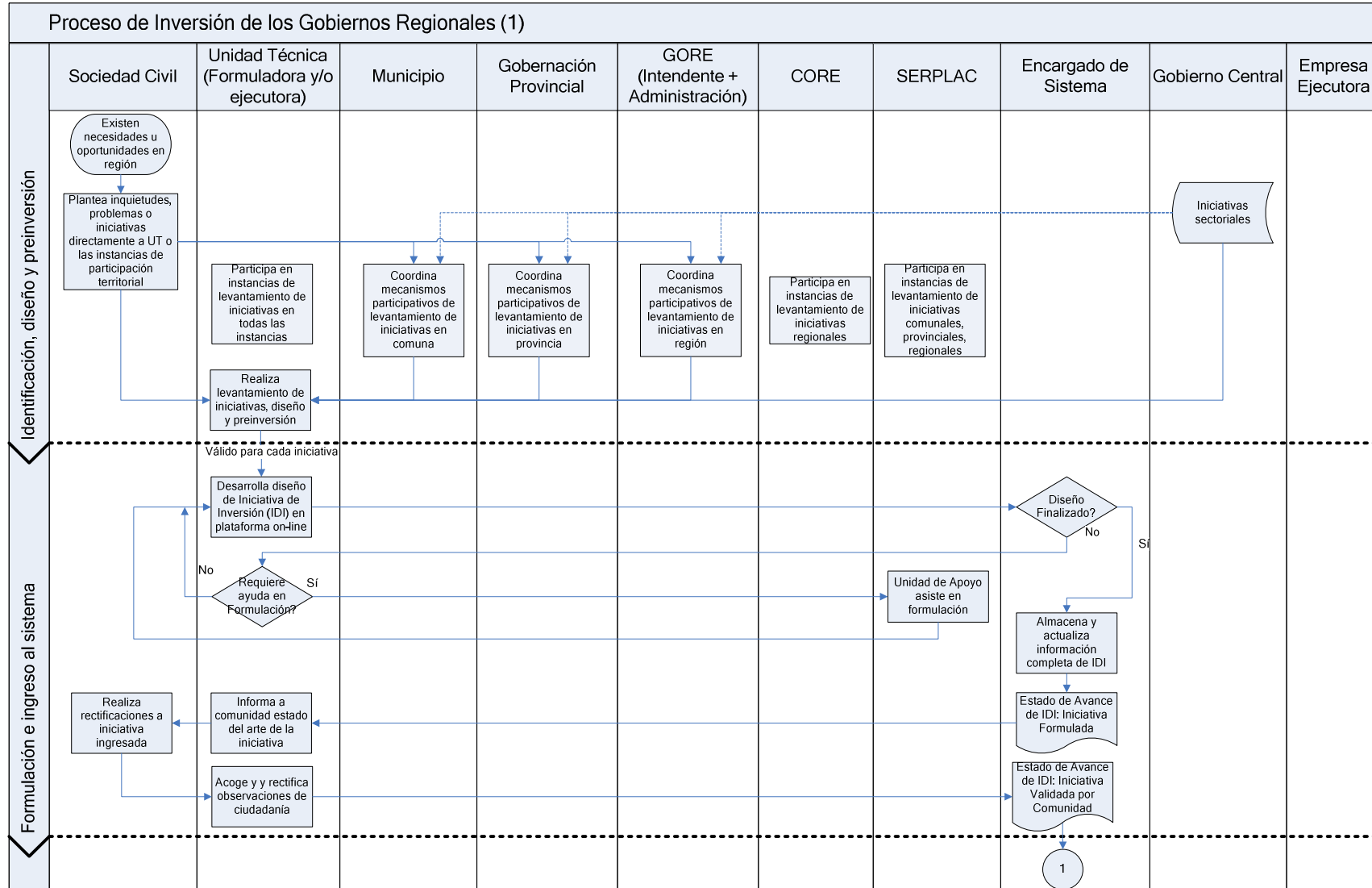
- Incorporación del análisis técnico – estratégico en la evaluación de los proyectos.
- Documentos como bases de licitación, contratos y convenios generados de manera automática en las etapas del proceso y de acuerdo a sistemas de aprendizaje de experiencias previas.
- Incorporación de firmas electrónicas, dentro del sistema.
- Control transparente, participativo y on-line de la ejecución de los proyectos.



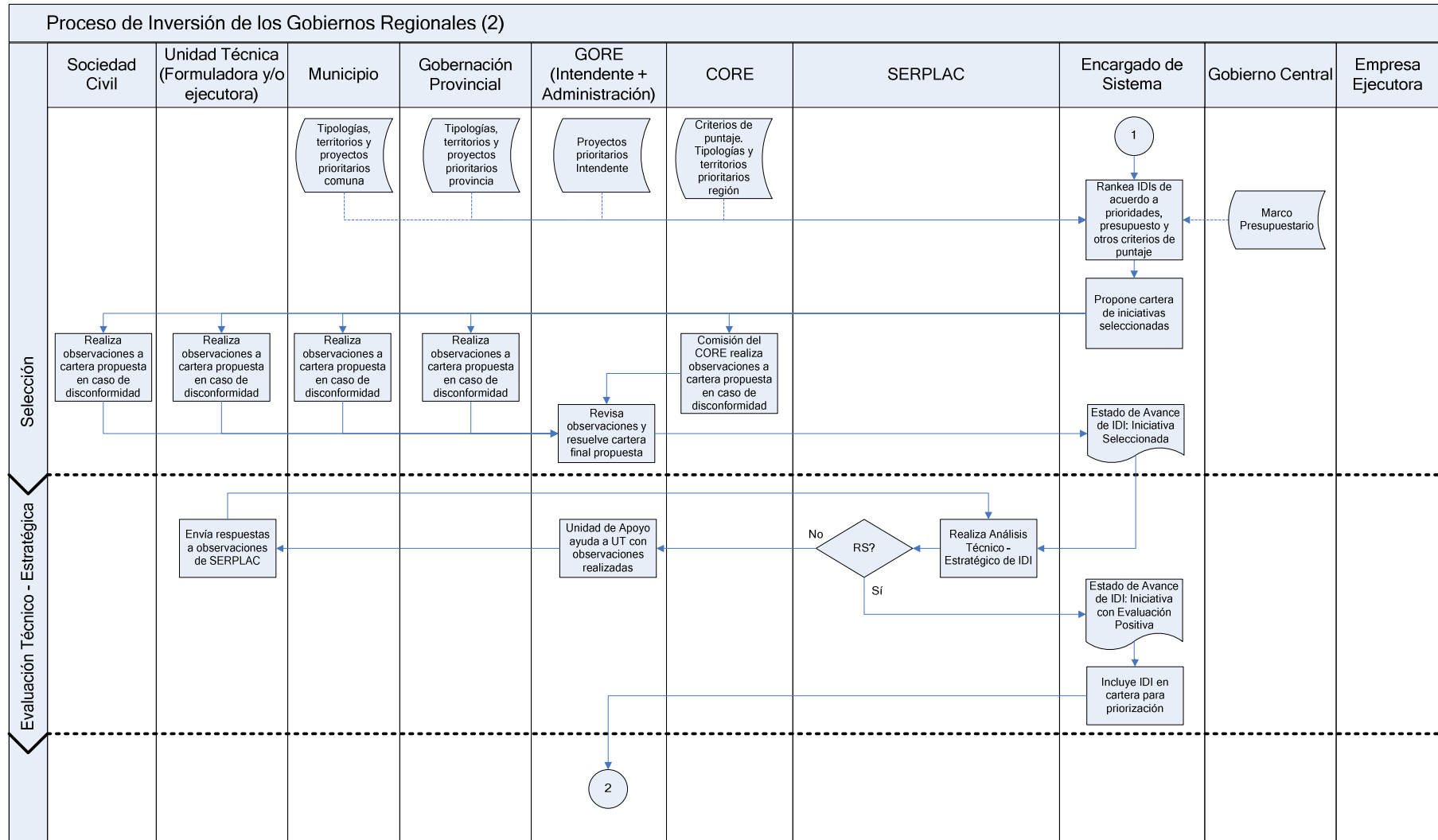
- Cambio de tomas de razón de Contraloría por auditorías.
- Generación de evaluaciones de calidad e impacto con soporte de información básica en el sistema.

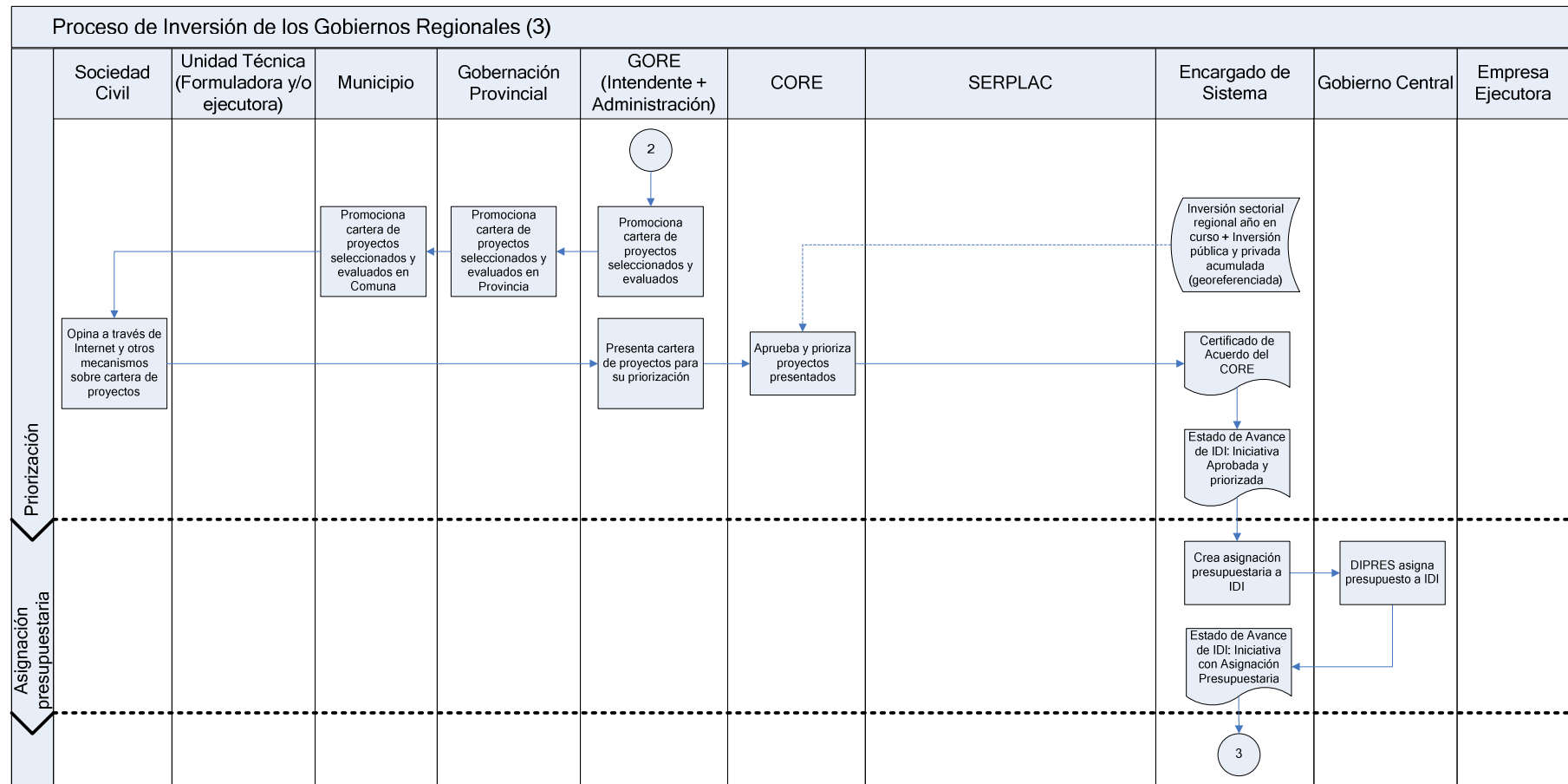
A continuación se puede apreciar el diagrama del flujo del proceso rediseñado de acuerdo a lo descrito anteriormente:

**FIGURA 17: DIAGRAMA DEL FLUJO DEL PROCESO DE INVERSIÓN REDISEÑADO**

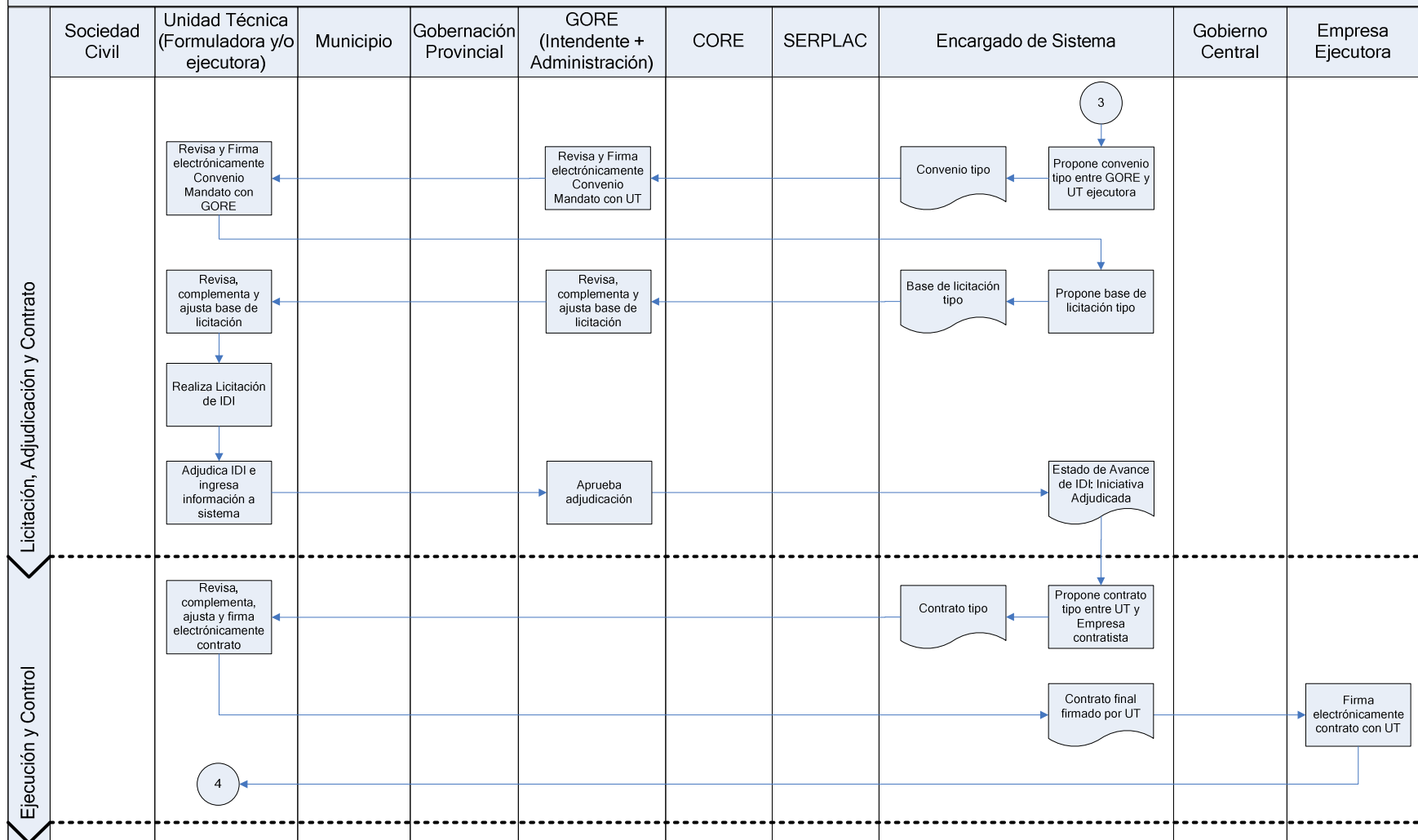


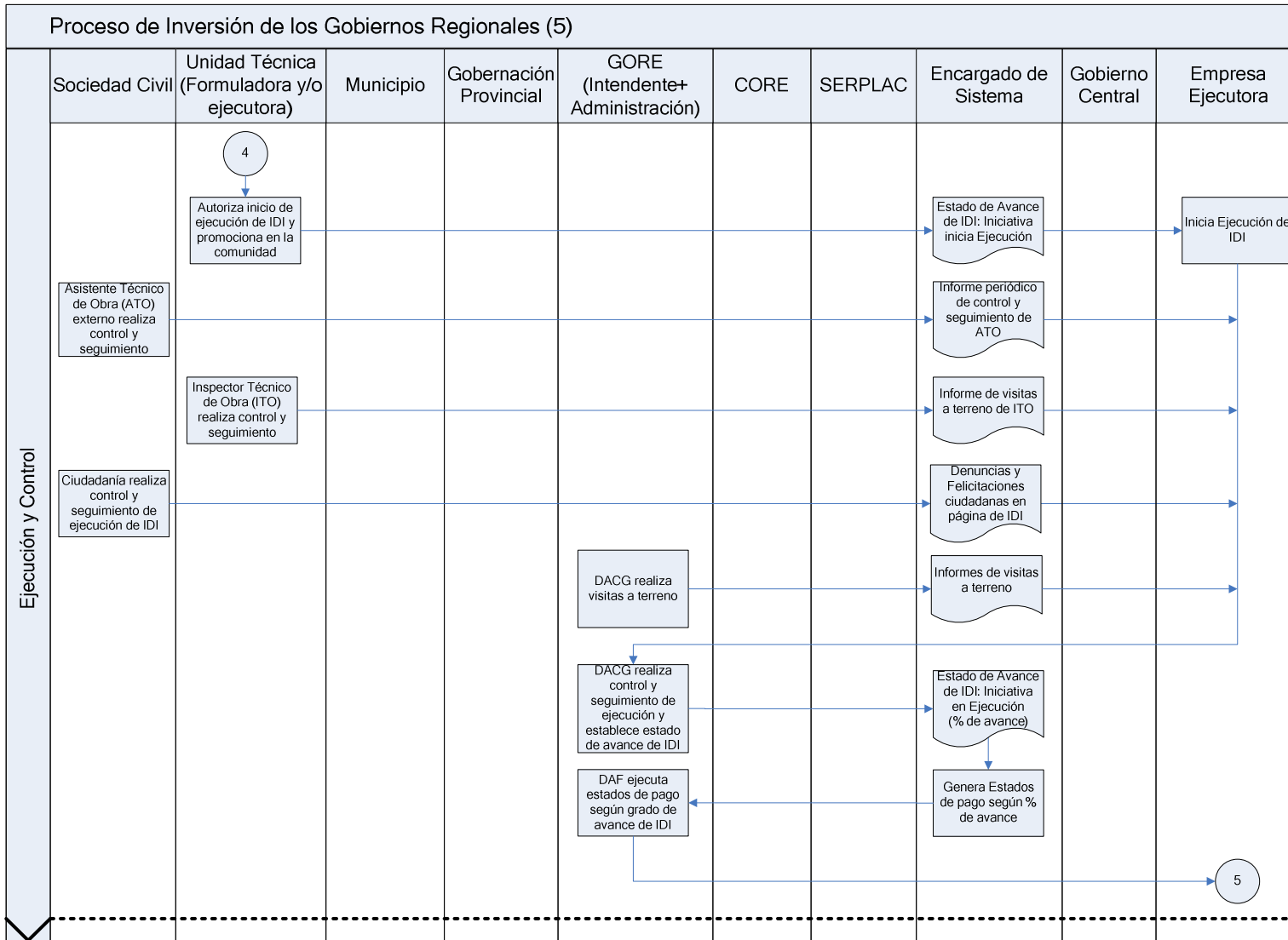
Fuente: Elaboración Propia

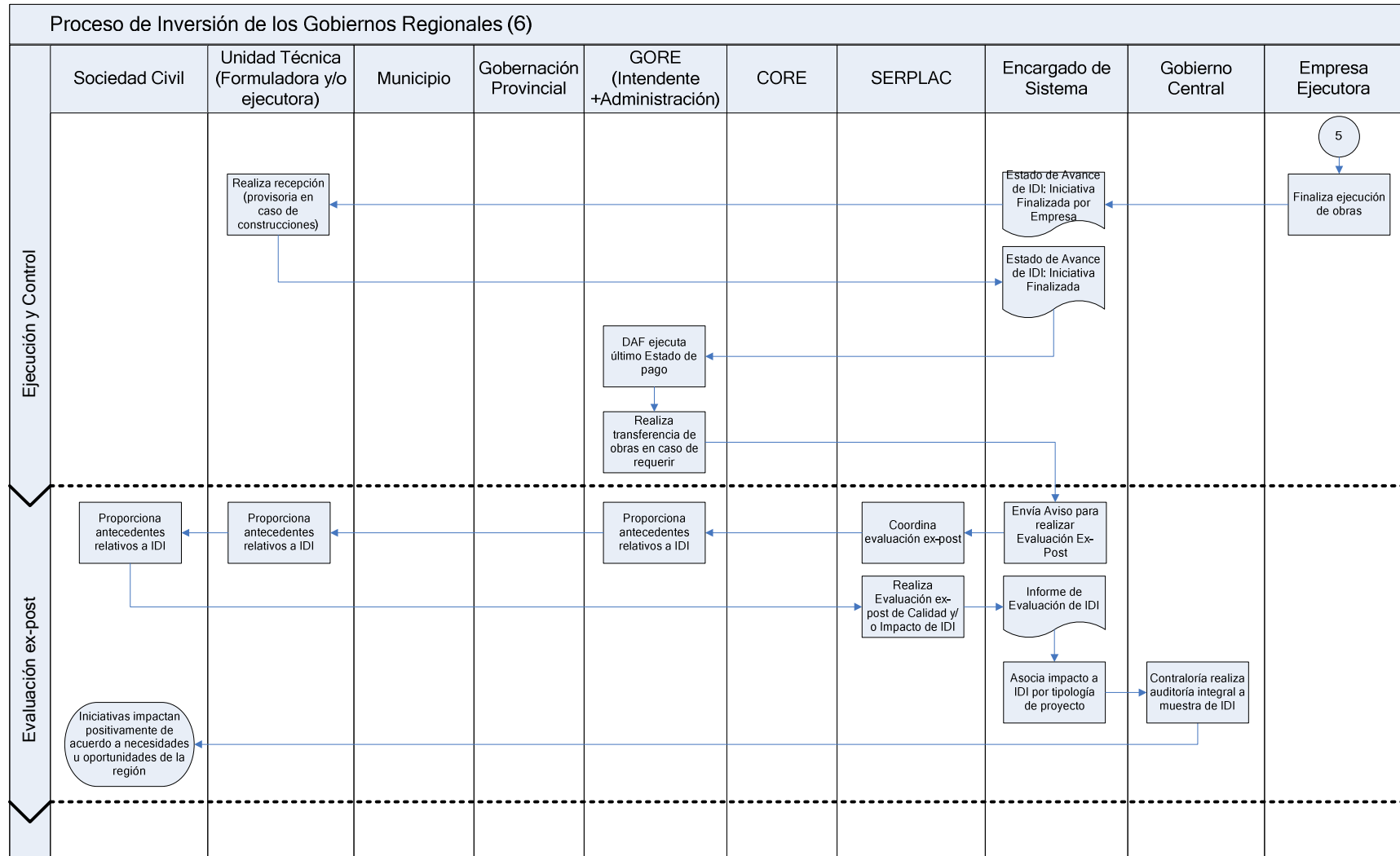




Proceso de Inversión de los Gobiernos Regionales (4)







### Análisis técnico – político:

Técnicamente el rediseño del proceso es complicado pues representa la síntesis de varias de las propuestas planteadas anteriormente. Sin embargo, si éste es desarrollado por etapas, siguiendo las propuestas más factibles primero, es posible que se logre implementar en un gran porcentaje.

Políticamente los temas que pueden hacer ruido tienen que ver con la transparencia del proceso descrita anteriormente y con el sistema de puntaje automático, que puede crear suspicacias entre los actores regionales. Sin embargo si se logra desarrollar de manera seria y profesional representará un beneficio importante para la gestión de la inversión.

Como una forma de facilitar la implementación de las mejoras y aprovechar las eventuales ventanas de oportunidad que se mencionaban al comienzo del capítulo, se presenta a continuación un cuadro que muestra las propuestas ordenadas en cuadrantes de acuerdo a su factibilidad técnico – política (baja, media o alta) y a su impacto (bajo, medio, alto).

**CUADRO 8: FACTIBILIDAD E IMPACTO DE LAS PROPUESTAS DE MEJORA**

FACTIBILIDAD	Alta	<ul style="list-style-type: none"><li>Evaluación y Licitación paquetes de IDI</li><li>Convenios de programación territoriales</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>ARI-PROPIR como herramientas de gestión</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Concursabilidad de Directivos</li><li>Creación de cargo de gerente regional</li></ul>
	Media		<ul style="list-style-type: none"><li>RS Estratégico y territorial</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Sistema ERP web 2.0</li><li>Rediseño de procesos</li><li>Incorporación de evaluación de impactos</li></ul>
	Baja			<ul style="list-style-type: none"><li>Elección directa de Intendente</li><li>Menores restricciones a FNDR e IDR</li></ul>
		Bajo	Medio	Alto
		IMPACTO		

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a este análisis de las factibilidades e impactos de las propuestas abordadas, debiera apostarse en una primera instancia por las del cuadrante superior derecho, por presentar una alta factibilidad e impacto, y de ahí seguir hacia los otros cuadrantes de alta factibilidad.



## VI. Conclusiones

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es la única fuente de inversión de libre disposición con que cuentan los Gobiernos Regionales, y la principal herramienta de la regionalización en Chile. Sin embargo, su importancia relativa no ha aumentado los últimos años viéndose mermada la posibilidad de una mayor relevancia nacional de este instrumento.

El trabajo realizado durante esta memoria estuvo centrado en detectar los principales problemas que presenta el diseño y la gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional para cumplir los objetivos de desarrollo económico, social y cultural de las regiones, el fortalecimiento de la institucionalidad regional, y el proceso de regionalización y compensación territorial.

En base a la investigación documental y de campo realizada en las regiones de Coquimbo, Magallanes y Valparaíso, se ha determinado que al contrario de lo que plantea el discurso público, los últimos años se ha optado por avanzar en la descentralización con mecanismos de inversión de mayor control por parte del Gobierno Central como son las Provisiones, en las cuáles los ítems a gastar están previamente definidos, asumiendo de partida un esquema de Principal-Agente con los GOREs.

Se ha detectado que los principales problemas que presenta hoy en día el FNDR en el ámbito de la gestión son la deficiencia con la que los Gobiernos Regionales hacen control y seguimiento de las iniciativas, la escasez de coordinación institucional que afecta la planificación de la inversión y la preeminencia del GORE como actor regional, la atomización de los proyectos y las insuficientes iniciativas ligadas a la Estrategia Regional de Desarrollo. También, destaca la inexistencia de mediciones de impacto de las iniciativas de inversión y una deficiente cantidad y calidad de proyectos que se formulan, principalmente por parte de las Municipalidades.

De la misma forma, en el ámbito del diseño se ha determinado que el principal problema para el FNDR es la baja magnitud con respecto a otras fuentes regionales de recursos más restrictivas, incluidas dentro de la Inversión de Decisión Regional (IDR).

Se ha determinado que las causas estructurales de estos problemas son la falta de un sistema único de gestión de proyectos con que el GORE pueda dar seguimiento a las iniciativas, la deficiente cantidad y calidad de profesionales con que cuentan los niveles regional y municipal, la poca participación ciudadana en la generación y ejecución de la inversión, y la falta de transparencia en los criterios, etapas y acciones que se establecen durante el proceso.

Sin embargo, el complejo sistema político que rodea al GORE y la escasa “masa crítica” regional traducida en inmovilidad y bajo perfil de los actores territoriales, se vislumbran como las causas más profundas que impiden el cumplimiento de los objetivos estratégicos del FNDR.

A partir de ese análisis, se han generado una serie de propuestas de mejora que intentan abordar tanto las causas directas como aquellas más profundas, entendiendo que éstas últimas son de mayor complejidad. Entre ellas, se encuentran la elección democrática del intendente y

la creación del cargo de gerente regional, lo que permite darle mayor peso político a la cabeza del GORE para que incida positivamente en la planificación de la inversión, y también enmarca al servicio administrativo con objetivos de gestión que mejoren la ejecución e impacto. También, se propone la implementación de un sistema de gestión y promoción de la inversión ERP – Web 2.0, que por una parte ordene toda la información de las iniciativas y facilite la gestión de la inversión, y por otra, transparente el proceso involucrando a la ciudadanía.

Junto con la modernización del GORE, se propone la concursabilidad de los cargos directivos, un rediseño del proceso de inversión que incluya las innovaciones anteriores y la mejora en la coordinación de la inversión con la utilización del ARI-PROPIR como instrumentos de gestión, más que meros procesos burocráticos sin importancia.

Para mejorar el impacto del FNDR se propone la medición y evaluación de éste en los proyectos que se pueda, la creación de convenios de programación territoriales y la opción de evaluar y licitar paquetes de proyectos para vincular a más y mejores empresas en la ejecución de las iniciativas. Además, se expresa la necesidad de disminuir las restricciones de gasto del FNDR e IDR en las regiones con mejor desempeño, para así facilitar la gestión y empoderar al nivel regional.

Sin embargo, es necesario hacer una última reflexión.

En general, se tiende a pensar que entregando recursos, competencias o estableciendo indicadores, los problemas de gestión, calidad e impacto de la inversión regional se solucionan. En otras palabras, que aplicando recetas establecidas previamente se logra el objetivo deseado.

Lo que se ha podido rescatar del trabajo realizado, es que la verdad es mucho más compleja. El FNDR está enmarcado en un contexto de múltiples incentivos, actores e intereses que hacen volcar para uno y otro lado el resultado final. Es difícil prever a ciencia cierta el impacto que una propuesta específica pueda generar, más bien hay que esperar una mejora gradual de un paquete de medidas que se apliquen, y por sobretodo establecer la relevancia de los problemas que se han presentado en el desarrollo de esta memoria.

La mayoría de las veces, más allá de todo incentivo e indicador externo, el compromiso y profesionalismo de las personas que están en una organización son más importantes y producen más impacto que todo lo demás, por ello es importante generar los espacios de mejora al interior de la organización.

Las regiones donde se ve una mejor administración de este Fondo son justamente aquellas donde las personas tienen una visión estratégica y todo el entorno lo han modificado para lograr sus objetivos. En donde se aprecian liderazgos claros y apuestas hacia avanzar hacia algún objetivo dentro de lo complejo que puede ser el desarrollo.

Tampoco se puede dejar de mencionar la importancia de la implementación para una efectiva aplicabilidad de las ideas. Es más, muchas de las propuestas pueden no ser muy novedosas y parecer que no agregan excesivo valor al escenario de la inversión regional y la descentralización. Pues bien, esta memoria pretende dejar explícito que ideas no faltan y que lo

que se necesita ahora es voluntad real por descentralizar el país, perder el poder que tiene una sola manzana en el centro de Santiago y entregárselo a las regiones, a los municipios y a los individuos de cada uno de los rincones del país.

Si bien, muchos políticos pueden disfrazar esta faceta “oscura” de la descentralización, como el Ministro del Interior en la frase que da comienzo a esta memoria, la verdad es que no se puede ocultar que descentralizar el país sí o sí es perder poder dentro de este inalterable escenario político.

Pues bien, ha llegado la hora de que la democracia le devuelva la mano a sus compatriotas y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional puede jugar un rol importante en esta tarea si es que se le da el espacio que merece.

## VII. Bibliografía

AGENCIAS REGIONALES DE DESARROLLO PRODUCTIVO (ARDP). 2006. [en línea] <[http://www.ardp.cl/opensite\\_20061207153545.asp](http://www.ardp.cl/opensite_20061207153545.asp)> [consulta: 9 febrero 2009].

ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO. 2002. Evaluación ex post programa de inversión múltiple de desarrollo local – tercera etapa – FNDR 1995 – 2000. Informe final corregido. Volumen 1: Resultados de la Evaluación. Universidad Central, Santiago.

BARRA, E. 2002. Gobierno Regional, Análisis de competencias y atribuciones para el fortalecimiento del desarrollo regional. El caso de la VII región. Memoria para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. 127p.

BECKER, G., M. 2009. En: Seminario “Diálogo para la descentralización: construyendo institucionalidad para un Chile heterogéneo”. Santiago, 24 de abril de 2009.

BIANCHI, C. 2008. En: Presentación del libro “Rompiendo cadenas del centralismo en Chile”. Santiago, 4 de agosto de 2008.

CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN. 2005. Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Revista Fundamenta. [en línea] <<http://www.cchc.cl/kwldg/databank/18084.pdf>> [consulta: 7 septiembre 2008].

CHILE. Ministerio de Hacienda. 2007. Glosa 2, Partida: Ministerio del Interior – Gobiernos regionales, Ley 20232: Presupuestos del sector público para el año 2008, diciembre 2007.

CHILE. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. 2008. Glosa 2, Partida: Ministerio del Interior – Gobiernos regionales, Ley de Presupuestos del sector público para el año 2009, diciembre 2008. [en línea] <<http://www.dipres.cl/574/propertyname-557.html>> [consulta: 11 febrero 2009].

CHILE. Ministerio del Interior. 1974. Decreto Ley 575: Regionalización del país, julio 1974.

CHILE. Ministerio del Interior. 1992. Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, noviembre 1992.

CHILE. Ministerio del Interior. 2005. Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, agosto 2005.

CHILE. Ministerio del Interior. 2007. Decreto nº 132. Reglamento que aprueba los procedimientos de operación y distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, enero 2007.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2005. Texto Refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile de 1980, septiembre 2005.

DRAGO, M. 2009. Separación Institucional de Funciones. En: Presentaciones en el Consorcio para la Reforma del Estado. Santiago, 20 de enero de 2009.

FINOT, I. 2001. Descentralización Fiscal en América Latina: teoría y práctica. Santiago, ILPES. 133 p. (Serie de gestión pública).

GORE Coquimbo. 2008. Informe de Avance Programa Público de Inversión Regional Julio 2008. [en línea] <<http://www.gorecoquimbo.cl/>> [consulta: 11 septiembre 2008]

GORE Valparaíso. 2007. Plan de Desarrollo Institucional. Valparaíso.

GORE Valparaíso. 2008a. Gobierno Regional. Definición. [en línea] <<http://www.gorevalparaiso.cl/>> [consulta: 5 septiembre 2008]

GORE Valparaíso. 2008b. Manual de procedimientos año 2008 del Fondo Regional de Iniciativa Local. En: VISITA A TERRENO Proyecto de creación de un Sistema de Acreditación e Incentivos para los Gobiernos Regionales, SUBDERE-DII. Valparaíso, Chile. GORE Valparaíso.

GORE Valparaíso. 2008c. Matriz de Riesgos. En: VISITA A TERRENO Proyecto de creación de un Sistema de Acreditación e Incentivos para los Gobiernos Regionales, SUBDERE-DII. Valparaíso, Chile.

HORST, B. 2008. Gobiernos regionales, una verdad incómoda. . En: HORST, B. e IRARRÁZABAL, I. Rompiendo cadenas del centralismo en Chile. Santiago. Fundación Libertad y Desarrollo y Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 111-133.

LERDA, J. C. 2006. Curso de Finanzas Públicas y Descentralización Fiscal. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

LEYTON, C. 2006. Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005, una mirada regional. Versión resumida del Estudio de Caso para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. 62p.

MARCEL, M. 2002. Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile. En: VALDÉS. S. Reforma del Estado, Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Centro de Estudios Públicos. pp. 210-283.

MARCEL, M. 2007. Curso de Gestión Pública. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

MONTENEGRO, X "et al". 1997. Informe Final de Evaluación, Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales. Santiago.

ROPERT, A. 2008. En: Seminario sobre gestión territorial GTZ-SUBDERE. Santiago, 5 de septiembre de 2008.

SAMUELSON, P. 1954. The pure theory of public expenditure. Review of Economics and Statistics XXXVI(4).

SANTIAGO CONSULTORES. 2004. Estudio de Evaluación intermedia del Programa de Mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión regional. Informe final. Santiago.

SANTIAGO CONSULTORES. 2006. Análisis y evaluación final del programa de mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión regional. Informe final. Santiago.

SUBDERE. 1997. Seguimiento y Evaluación Ex-post de Proyectos FNDR, período 1990-1994. Santiago.

SUBDERE. 2004. Fuentes de Recursos para el Desarrollo Regional y Local. Nueva serie de documentos de trabajo nº30. Santiago.

SUBDERE. 2006. Manual de Operaciones del FNDR. Santiago.

SUBDERE. 2007a. Evaluación de Desempeño de las Regiones, documento interno y reservado. Santiago.

SUBDERE. 2007b. Misión y Objetivos Estratégicos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. [en línea] < <http://www.subdere.gov.cl/> > [consulta: 5 septiembre 2008].

SUBDERE. 2007c. Convenios de programación suscritos en el país (GORE-Sectores) periodo 1994-2018. Santiago.

SUBDERE. 2008a. Memoria 2006-2007 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago.

SUBDERE. 2008b. Evolución y Análisis de la Inversión de Decisión Regional, 1990-2007, Informe Final. Santiago, Abril 2008.

VON BAER, H. y PALMA C. 2008. Hacia una política de estado en descentralización y desarrollo local y regional: fundamentos para la construcción de una agenda concordada. En: HORST, B. e IRARRÁZABAL, I. Rompiendo cadenas del centralismo en Chile. Santiago. Fundación Libertad y Desarrollo y Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 172-201.

WAISSBLUTH, M. 2008a. Sistemas Complejos y Gestión Pública. Santiago.

WAISSBLUTH, M. 2008b. En: VI Encuentro Nacional de Estudios Regionales "Pensando Chile desde las regiones". Temuco, 4 de diciembre de 2008.

## VIII. Anexos

### **8.1 Anexo 1: Principales conclusiones y recomendaciones de los estudios previos acerca del FNDR**

Desde 1985, la SUBDERE ha realizado distintos convenios de préstamo con el BID que han incrementado los recursos del FNDR y focalizado la inversión que depende del FNDR. Parte importante de los estudios que se han realizado han sido producto de exigencias del BID de evaluaciones periódicas a los créditos otorgados. A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones que cinco estudios, proporcionados por SUBDERE, han planteado con respecto al FNDR:

#### **i. Seguimiento y Evaluación Ex post de Proyectos FNDR 1990–1994**

Según el estudio (SUBDERE, 1997), las principales conclusiones son:

1. La infraestructura social es la principal orientación de la inversión en el periodo 90-94.
2. Existe una baja dispersión de la distribución regional en términos absolutos y una preponderancia de los factores de compensación territorial.
3. Las deficiencias de coordinación entre los diferentes fondos de inversión limita al GORE para poder programar con una visión integral.
4. Existe un alto grado de atomización de proyectos FNDR. De todas maneras las repercusiones no generan consenso ya que desde el mundo municipal reclaman porque un “proyecto chico puede generar alto impacto”.
5. Existe la percepción que los proyectos FNDR tienen un alto nivel de cumplimiento de objetivos.
6. En cuanto a la focalización de recursos se establece que la alta compensación territorial es un logro, pero la baja relación entre indicadores de pobreza y proyectos FNDR queda como desafío.
7. Existe una baja capacidad regional de formulación y preparación de proyectos de inversión, quedando muchos sin la aprobación técnica de MIDEPLAN, incluidos en el proyecto de presupuesto.
8. La composición de la cartera de proyectos está condicionada por los requisitos de elegibilidad del crédito BID que se ha suscrito.

9. Pese a una irregular distribución del gasto durante el año, se logra un buen cumplimiento anual.
10. Falta de retroalimentación entre las etapas de preinversión, ejecución y operación de los proyectos.
11. Hay una insuficiente capacidad de supervisión e inspección de obras.
12. En cuanto a la operación y funcionamiento de los proyectos, se aprecia que son de buena calidad de construcción, aunque presentan algunas deficiencias de diseño y funcionalidad en sectores de educación y salud.
13. Existe una insuficiencia de recursos para mantención y conservación de obras por parte de las municipalidades y no así por parte de las empresas privadas como las de agua potable que pueden quedar con obras de alcantarillado.

Entre las recomendaciones, se puede mencionar que apuntan a reforzar y mejorar la asignación, funcionamiento y administración de los recursos del FNDR a través de:

1. Mejorar la calidad de formulación de los proyectos.
2. Mejorar los criterios de distribución de recursos.
3. Fortalecer el proceso y los mecanismos de asignación intraregional.
4. Fortalecer y potenciar al FNDR como instrumento de apoyo a prioridades regionales de desarrollo.
5. Mejorar la coordinación con otros fondos regionales.
6. Mejorar la coordinación en gestión de proyectos.
7. Fortalecer la gestión de las Unidades Técnicas.
8. Mejorar y agilizar el cumplimiento de programaciones de ejecución presupuestaria.

## ii. **Informe final de evaluación, FNDR.**

Las principales conclusiones y recomendaciones acerca del FNDR que plantea el estudio de Montenegro (1997) son:

- El FNDR tiene una buena ejecución presupuestaria anual, aunque no se cuentan con antecedentes de su distribución mensual.
- Se recomienda agilizar el proceso de asignación presupuestaria.



- Se recomienda reforzar el apoyo de la administración regional hacia la identificación y formulación de iniciativas de inversión municipales, a través de delegados provinciales o consultores externos.
- Se recomienda, también, apoyar el diseño y puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación del Fondo que considere aspectos de eficacia, eficiencia y efectividad.

Además, se recomienda la revisión de los siguientes puntos:

- Distribución interregional del Fondo.
- Rol de la SUBDERE.
- Financiamiento para mantención y operación de infraestructura.
- Coordinación regional y nacional de instituciones.
- Contenidos de las estrategias regionales y operatividad de éstas.
- Criterios de asignación de prioridades de los CORE.
- Impacto territorial de los proyectos.
- Coordinación con los fondos sectoriales que se invierten en la región.

### iii. **Evaluación ex post programa de inversión múltiple de desarrollo local – tercera etapa– FNDR 1995–2000**

Según la investigación realizada por Asesorías para el Desarrollo, que contó con la revisión de los estudios previos, el análisis estadístico de proyectos y la visita a regiones, se pueden destacar los siguientes puntos:

- Se presentan tres avances con respecto a los estudios anteriores:
  - El caso de la deficiente priorización de los CORE se ha ido superando producto de un mejor manejo de los sesgos políticos.
  - La validación de las ERD va a incidir en tener una visión estratégica para asignar el FNDR.
  - Los Municipios han ido mejorando su capacidad de elaborar proyectos de calidad, debido a que han comprendido su importancia.
- Se ha incrementado la legitimidad del Fondo como un propulsor del desarrollo y la inversión.
- Hay un incremento de los proyectos de bajo monto con respecto a los del período 1990-1994. Existe un riesgo de atomización del FNDR.
- En general, las comunas con más habitantes recibieron mayor cantidad de proyectos, al igual que las comunas que poseen mayor cantidad de recursos.

- La ERD no se utiliza en la toma de decisión. Esto se explica por la poca participación en el proceso de elaboración, su alcance operacional y la poca difusión y convergencia con los lineamientos.
- El Fondo tiene objetivos distintos según los actores regionales y puede ser como de desarrollo estratégico, de paliamiento de carencias básicas y de compensación de las arcas municipales y sectoriales.
- Los proyectos presentados por municipios siguen siendo de mala calidad, sin una planificación detrás, muy chicos y sin apuntar al desarrollo.
- Algunas de las críticas a SERPLAC son que tienen una sobrecarga de trabajo, escasez de profesionales, presión de agentes políticos y criterios rígidos en la evaluación.
- Se aprecian tres tipos de CORE, los con visión estratégica y alta capacidad técnica, los que tienen énfasis y visión política, y los que sólo tienen una visión coyuntural.
- Existe una mala coordinación entre las instituciones regionales.
- En general, los convenios de programación son bien evaluados, pues genera un uso estratégico a los recursos al comprometerlos a largo plazo y eso permite planificar.
- Debido al clima, a problemas con las licitaciones y a mala gestión municipal, principalmente, la ejecución de la cartera inicial de proyectos en ninguna región se lleva a cabo reemplazándose por carteras auxiliares.
- Las principales causas de los aumentos de obra son deficiencias en los diseños o proyectos de Ingeniería, cambio en las condiciones de operación, aprovechamiento de oportunidades de optimización del proyecto, mejoramiento no autorizado y costos de los insumos.
- El seguimiento en general se hace a través de información entregada por la UT, no por información recogida directamente por el GORE.
- La realización de los diseños, muchas veces la realizan profesionales internos de la municipalidad, lo que por abaratar costos pero genera incertidumbre en la licitación, por lo que produce precios más altos.
- No existe capacidad financiera para el mantenimiento de las obras

Entre las recomendaciones se destacan:

- Mejorar la calidad de la ERD.
- Levantar proyectos estratégicos y emblemáticos.
- Vincular el FNDR al área de fomento productivo.

- Aumentar la complementariedad de proyectos.
- Aclarar el criterio de focalización aparente del FNDR.
- Ampliar los recursos de libre disposición en relación a las provisiones y los convenios de programación.
- Mejorar los indicadores de eficiencia a la gestión incorporando calidad y satisfacción de las obras, y oportunidad del gasto.
- Mejorar la coordinación de los actores regionales.
- Mejorar el diseño, ejecución y seguimiento de las obras.
- Cautelar el mantenimiento .

iv. **Estudio de Evaluación intermedia del Programa de Mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión regional**

Del estudio de Santiago Consultores (2004), se pueden destacar las siguientes conclusiones sobre el FNDR:

- Los proyectos no cuentan con ningún tipo de programa para el mantenimiento de las obras.
- Los estudios realizados han servido para generar propuestas legislativas del ejecutivo, pero no se ven acompañados de compromisos públicos de la autoridad.
- Existe una deficiencia en el sistema de información física y financiera de los proyectos con información incompleta, retrasada o difícil de extraer de la base de datos.
- Duplicidad de funciones entre la Unidad de Control Regional de la SUBDERE y la DACG.

Del análisis de las regiones visitadas (III, V, VIII y IX) se puede concluir que:

- Algunas están en la meta de instalar un modelo de gestión de inversiones, más allá de las presiones de ejecución presupuestaria.
- Las ERD son muy amplias y sin operatividad.
- Existe una mejor preparación de los servicios que de los Municipios.
- La balanza político-técnica de la priorización es crucial para la inversión.
- Las transferencias de recursos a las UT pueden ser una facilidad para cumplir con la ejecución por parte del GORE.
- Las UT están mejor preparadas para llevar a cabo proyectos de “fierro y cemento” que de desarrollo productivo.

- Pese a haber un control físico y financiero que garantiza que las obras se realizan de acuerdo a lo licitado, falta un sistema de gestión de la información para las nuevas inversiones tipo Balanced Scorecard (BSC).

Finalmente como recomendaciones se propone:

- Reforzar los ITO con estandarización de criterios.
  - Incorporar una inspección intermedia de obras (entre recepción provisoria y definitiva).
  - Incorporar el concepto de mantenimiento de obras a través de un manual que indique acciones, periodicidad e insumos requeridos.
  - Traspasar la identificación de asignación presupuestaria a regiones.
- v. **Análisis y Evaluación final del Programa de Mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión regional, informe final (junio 2006)**

Según Santiago Consultores (2006) los principales resultados del proceso de mejoramiento de la inversión son:

- Ha habido un mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión regional, aunque parte de las deficiencias se deben a un cambio de propósito en el FNDR pasando de aumentar cobertura de servicios públicos a “mejorar la eficiencia y gestión de la inversión, y profundizar la descentralización”.
- En general las obras financiadas con FNDR son “de buena calidad técnica y se encuentran en buen estado de conservación”. Se reconoce también la diferencia que existe en la preparación de iniciativas entre las Municipalidades y los servicios sectoriales, en favor de estos últimos, producto de la baja capacidad técnica de los municipios.
- Las unidades técnicas están más preparadas para los proyectos de “fierro y cemento” que para los de desarrollo productivo, pese a que éstos últimos son de creciente importancia a nivel regional.
- La ERD es sustancial como instrumento para la selección de proyectos, así como la identificación de ideas de manera participativa. Sin embargo, estas herramientas están desarrolladas sólo como esfuerzos aislados y no forman parte esencial de un modelo de inversión que integre el nivel estratégico con el operativo.

Dentro de los desafíos al fortalecimiento institucional para la mejor gestión de la inversión, Santiago Consultores identifica:

1. Fortalecer la coordinación del nivel regional con el local.
2. “Operativizar” la ERD como un instrumento que facilite la coordinación de los distintos actores dentro del territorio.
3. Activar el rol de MIDEPLAN con respecto a la generación de pautas de evaluación de proyectos de desarrollo integral de los territorios.
4. Apoyar y asistir técnicamente en la elaboración de un modelo de gestión que considere la lógica territorial y el concepto de “bueno gobierno”.

Con respecto a los estudios que se han generado con recursos del FNDR, Santiago Consultores señala que éstos se han centrado en los grandes aspectos pendientes de la descentralización y que han servido de apoyo a las reformas jurídico–administrativas desde el nivel central. Sin embargo, no se ha tomado como un “asunto de política ciudadana” sino más bien como “ajustes técnicos” al proceso de descentralización.

En cuanto a las recomendaciones se puede destacar:

- La SUBDERE debe facilitar el fortalecimiento institucional de los GORE para que se produzca un desarrollo económico y social en las regiones.
- Se recomienda que cada actor relevante de las regiones (GORE, SUBDERE, Agencias Regionales de Desarrollo u otros) reflexione sobre el rol que debe cumplir tanto en la región como a nivel nacional, por ejemplo viendo cómo aplicar las metodologías de gestión territorial a la institución presupuestaria centralizada y sectorial que tiene el país.
- Propone que la División de Desarrollo regional de la SUBDERE se reestructure en pos de este modelo de gestión territorial y amplíe su visión saliéndose en parte de su tarea preponderante de controlar la administración del FNDR.

## 8.2 Anexo 2: Principales observaciones recogidas de las visitas a regiones

### i. Región de Valparaíso

Fecha de visita:	28 de abril a 2 de mayo de 2008
Número de Entrevistados:	Se entrevistaron personalmente a 12 personas ligadas al FNDR. Entre ellos se encuentran: 1 jefe de división 1 SERPLAC 1 SEREMI 1 gobernador provincial 2 jefes de departamento del GORE 1 auditor interno 2 alcaldes 1 analista del SNI 2 SECPLAC
Metodología:	Entrevistas semiestructuradas de evaluación de percepciones al GORE y sus stakeholders regionales compuesta de una serie de afirmaciones en positivo calificadas con nota de 1 a 5 y preguntas cualitativas. Dentro de la escala 1 significa estar muy en desacuerdo con la afirmación, 2 en desacuerdo, 3 neutro, 4 de acuerdo y 5 muy de acuerdo (ver final de anexo).
Principales resultados cuantitativos:	Haciendo una síntesis de los principales resultados relacionados con el FNDR se puede mencionar que entre los positivos destacan: <ul style="list-style-type: none"><li>• El funcionamiento de la DACG con 3,82</li><li>• La canalización adecuada y expedita de proyectos FNDR con 3,80</li></ul> Algo más controvertidos por presentar resultados disímiles entre los actores internos y externos del GORE se encuentran: <ul style="list-style-type: none"><li>• El seguimiento y evaluación de los proyectos financiados por el GORE con un 4,00 de evaluación externa frente a un 2,92 interna</li><li>• El seguimiento y evaluación de proyectos financiados por el FNDR con 4,14 de evaluación externa y 3,17 interna</li></ul> A su vez, entre los aspectos declarados como negativos por obtener un promedio menor a 3, es decir en el rango de “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo”, se encuentran: <ul style="list-style-type: none"><li>• El seguimiento de la ERD y su difusión, calificada con un promedio</li></ul>

general de 2,55

- El funcionamiento de la División de Planificación con 2,94
- El impacto de los proyectos financiados por el GORE según la ERD también con 2,94
- La calidad y cantidad de proyectos presentados al GORE con 2,80
- La coordinación y articulación de proyectos de alto impacto regional por parte del GORE con 3,08
- La disponibilidad necesaria de personal en calidad y cantidad con 3,09

#### Principales

#### Observaciones:

- En cuanto al diseño del FNDR la opinión es que está desfasado, muy estructurado y ligado a infraestructura, siendo que lo que ahora se necesita es fomento productivo.
- Más allá de ser un fondo para provocar desarrollo o proyectos estratégicos regionales, el FNDR se está utilizando con un fondo de compensación territorial, sin embargo tampoco apunta a la redistribución ya que las comunas con más recursos se llevan mayor cantidad de iniciativas como Valparaíso y Viña del Mar.
- El FNDR tiene poco peso dentro de la inversión regional. El GORE tiene prioridades pero el Gobierno Nacional se inclina por las propias. El MOP y el MINVU gastan más que el GORE a través del FNDR.
- El ARI y PROPIR es manejado por la División de Planificación pero no ha tenido participación de los municipios y a la vez no está siendo usado como instrumento de planificación y seguimiento de la inversión. Muchas de las iniciativas no se incluyen en el ARI y toda la información que se refiere al Gobierno Central hay que esperarla hasta último minuto.
- El nivel profesional de los municipios es bajo y cuesta encontrar abogados, ingenieros, médicos u otros profesionales trabajando ahí. Esto incide en una alta concentración de labores en los pocos que existen.
- El indicador de ejecución es tan fuerte que los nuevos fondos provenientes por la compensación del Transantiago no serán

utilizados si entran como recursos frescos ya que perjudicarán el indicador.

- Si bien la matriz de riesgos tenía errores metodológicos ya que los riesgos se asignaron a cada actividad y no a cada etapa generando una omisión de los objetivos de estas últimas, destacan tres riesgos relacionados con el FNDR y clasificados por su probabilidad e impacto como extremos y que son la desviación de la ejecución mensual respecto a la programación, el no contar con cartera RS suficiente y el retraso en la ejecución de las IDI (GORE Valparaíso, 2008c).
- La circular 36 y el FRIL han provocado que haya más competencia. En general, los municipios deben diversificar su cartera de proyectos debido a la alta tasa de rechazo, por lo que envían muchos sin fijarse en la calidad de éstos o las prioridades comunales, más aún en un año electoral.
- En cuanto a la evaluación de las iniciativas que realiza la SERPLAC existen opiniones divergentes en cuanto al tiempo del proceso. Según los analistas internos del SNI el cuello de botella se produce en Contraloría –que según otros entrevistados puede demorar en sus trámites hasta 3 o 4 meses – pero dentro de la DACG señalan que en SERPLAC los proyectos se están evaluando recién en noviembre o incluso enero o febrero del año de ejecución.

“En los convenios de programación no hay opción de proponer. El GORE sigue los proyectos que presentan los SEREMI”.  
Directivo Público
- Según algunas opiniones, existe un problema con la calidad de la evaluación pues si una consultora externa hace el diseño de un proyecto para el municipio, la Dirección de Obras se lo envía a MIDEPLAN, que no evalúa ningún aspecto técnico del diseño sino sólo si cumple los parámetros requeridos. En general, son las mismas empresas las que hacen los diseños y las ejecuciones, y ellas saben que después pueden ir arreglando durante la marcha, lo que aumenta los costos del proyecto.
- En general, las UT no dan respuestas a observaciones realizadas por SERPLAC. Esto lleva a que no hayan suficientes proyectos con RS, por lo que el CORE comúnmente aprueba todo lo que presenta el intendente.



- Con respecto a las iniciativas de la circular 36 se observa que el GORE presenta una duplicidad de funciones pues es juez y parte ya que otorga los recursos, evalúa los proyectos y les hace seguimiento.
- En cuanto a las iniciativas del FRIL se observa que tienen el mismo tratamiento que los proyectos de mayor monto, lo que implica un problema de eficiencia de recursos. También, en esta región este año se pasó de 300 millones a 3 mil millones en concepto FRIL, lo que demuestra en parte la falta de iniciativas de envergadura ligadas a la ERD.
- La percepción de algunos entrevistados es que el rol político del CORE impide una buena ejecución de la inversión. En general hay un cuoteo en los recursos otorgados y se ve reflejado en la oposición de algunos CORE a que inversiones que impliquen muchos recursos se vayan a una sola comuna.
- Debido a las falencias municipales la gran mayoría de los proyectos se concentran entre los municipios de Valparaíso y Viña del Mar.
- Existen sólo dos profesionales encargados de que las obras se hagan según la especificación técnica. Tienen un promedio de 240 proyectos y van a terreno 1,8 veces por iniciativa, según información entregada, aunque dependiendo de la debilidad de la Dirección de Obras o del Inspector Técnico de Obras (ITO) se puede ir más veces.
- El ATO (Asesor Técnico de Obras), contraparte como constructor, debiera estar diariamente en la obra, pero alrededor de un 10 a 12% de las obras no tiene ATO.
- Existe una multiplicidad de sistemas de gestión de proyectos y mala coordinación entre ellos. Entre otros problemas que se observaron, pudo constatarse que el BIP no maneja aplazamientos de proyectos lo que redundaba en que sólo la UT sepa la fecha real y muchas veces el GORE se entere en la visita a terreno. Tampoco maneja información actualizada de los proyectos sino con hasta 2 meses de desfase, lo que complica la agregación de información a nivel regional y nacional. A su vez, la DAF debe cargar los mismos datos tanto al SIGFE como al Methasys y, este último, tiene el problema de que por cada módulo que se requiere debe pagarse una suma extra. Finalmente, los 200 o más proyectos que se manejan son seguidos a través de una planilla Excel lo que provoca que cada vez que se consulte se construya nuevamente la

información.

- Se realiza una evaluación simple ex post de una muestra de al menos del 10% de los proyectos. Esto se hace con las UT, el GORE y MIDEPLAN para enviarse al Parlamento. Se revisan plazos y costos, presupuestados y ejecutados..

### **(i) Instrumento de Percepciones aplicado en Región de Valparaíso**

El instrumento aplicado en Valparaíso es una encuesta que incluye diversas afirmaciones sobre el funcionamiento del GORE, su relación con el entorno y la visión de largo plazo. Está compuesta de cuatro categorías que se enuncian a continuación:

- a) Estrategias de desarrollo regional-entorno
- b) Intraorganización GORE
- c) Proceso de inversiones y coordinación de políticas públicas
- d) Preguntas cualitativas

Cada una de las afirmaciones dentro de estas categorías debe ser evaluada según una escala que va de 1 a 5, donde 1 es muy en desacuerdo con la afirmación, 2 en desacuerdo, 3 neutro, 4 de acuerdo y 5 significa muy de acuerdo.

La última categoría es cualitativa y abarca preguntas acerca de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la organización, el modelo de agregación de valor y el proceso de ejecución del FNDR.

Las principales preguntas relacionadas con el FNDR están en las categorías a) y c) donde se abordan tres temas relevantes del Fondo y sus ámbitos a evaluar que son:

1. Estrategia de Desarrollo Regional (EDR)
  - i. Existencia de una EDR
  - ii. Elaboración con participación de la región
  - iii. Referente significativo para asignar recursos
  - iv. Seguimiento, actualización y difusión de la EDR
2. Relación con Stakeholders
  - i. Coordinación con distintos agentes externos al GORE
3. Proyectos de inversión pública en la región (FNDR y otros)
  - i. Coordinación adecuada por parte del GORE
  - ii. Regulación y coordinación con Gobierno Central
  - iii. Existencia de sistemas de información

- iv. Impacto de proyectos según EDR
- v. Criterios de asignación de recursos
- vi. Seguimiento y evaluación de proyectos
- vii. Cantidad y calidad de proyectos

Los promedios de las percepciones se muestran a continuación de acuerdo al tipo de encuestado – interno o externo al GORE –, y un resultado general. Además, en cada columna se agrega la desviación estándar desprendida de los resultados:

**INSTRUMENTO DE PERCEPCIONES SOBRE EL GORE**  
(LAS RESPUESTAS SON COMPLETAMENTE CONFIDENCIALES) V.3

Este estudio fue contratado por la SUBDERE al Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Su propósito es proponer un sistema general de acreditación e incentivos en relación a la gestión de los GOREs. Para lo anterior, el equipo de consultores necesita conocer cómo es el modelo de gestión de un GORE. Sus respuestas serán muy valiosas para este trabajo.

Para efectos de este instrumento, entenderemos como GORE a la unidad compuesta por el Intendente (como ejecutivo del mismo), al CORE, y al Servicio Administrativo del GORE (las tres divisiones)

A continuación se leerán una serie de afirmaciones, frente a las cuales le agradeceríamos nos señale cuál es SU NIVEL DE ACUERDO con ellas.

La ESCALA a utilizar es la siguiente: 5= Muy de acuerdo; 4= De Acuerdo; 3=Neutro; 2= En desacuerdo; 1= Muy en Desacuerdo. Después entregar su calificación usted puede hacer observaciones sobre su respuesta si lo estima necesario.

#	Temas	GENERAL		INTERNO		EXTERNO	
		PROM	DE	PROM	DE	PROM	DE
<b>A. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL-ENTORNO</b>							
1	Hay una estrategia regional de desarrollo que refleja adecuadamente las prioridades y la visión de largo plazo.	4,23	0,67	4,14	0,64	4,38	0,70
2	El proceso de definición de la estrategia de desarrollo regional ha considerado adecuadamente opiniones de actores públicos y privados de la región.	4,09	0,85	4,00	0,76	4,25	0,97
3	La Estrategia de Desarrollo Regional es un referente significativo a la hora de asignar recursos en la región.	3,13	1,17	2,80	1,11	3,67	1,05
4	Se hace un seguimiento adecuado al cumplimiento de la estrategia de desarrollo regional y sus resultados son ampliamente conocidos	2,55	1,07	2,08	0,86	3,25	0,97
5	Las relaciones del GORE con los Municipios son positivas y de cooperación	4,18	0,55	4,25	0,49	4,06	0,63
6	Las relaciones del GORE con las SEREMI son positivas y de cooperación	4,09	0,97	4,00	1,10	4,25	0,66
7	Las relaciones del GORE con las organizaciones empresariales son positivas y de cooperación	3,77	0,95	3,86	1,06	3,63	0,70
8	Las relaciones del GORE con las organizaciones sociales/comunitarias son positivas y de cooperación	3,48	0,97	3,50	1,12	3,42	0,45
9	Las relaciones del GORE con la SUBDERE son positivas y de cooperación	4,35	0,65	4,38	0,62	4,29	0,70
10	Las relaciones del GORE con las Gobernaciones son positivas y de cooperación	4,14	0,81	4,33	0,79	3,71	0,70
11	El GORE tiene una buena imagen y está bien posicionado en su entorno relevante.	3,58	0,86	3,58	0,73	3,57	1,05
12	El GORE informa, transparente y amigablemente, sus actividades y desempeño a los ciudadanos.	3,10	1,09	3,00	1,13	3,33	0,94
		GENERAL		INTERNO		EXTERNO	
		PROM	DE	PROM	DE	PROM	DE
<b>B. INTRAORGANIZACIÓN GORE</b>							
13	Hay un plan estratégico de desarrollo institucional del GORE(interno) que refleja las prioridades y la visión de largo plazo de la institución y de la región	3,18	1,34	3,18	1,34		
14	Hay indicadores de desempeño institucional claros y fidedignos, que permiten evaluar la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios del GORE.	3,45	0,99	3,45	0,99		
15	El Intendente y el CORE comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual del GORE.	3,91	0,79	3,91	0,79		
16	No existen conflictos de poder institucionales que puedan amenazar el desempeño del GORE.	3,16	0,97	3,18	0,84	3,13	1,17
17	Las competencias gerenciales de los Jefes de División son adecuadas. Focalizan al GORE en lo importante y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	3,45	0,78	3,45	0,78		
18	Las competencias de los Jefes de Depto o Área son adecuadas. Focalizan a sus unidades en lo importante y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	3,91	0,51	3,91	0,51		
19	Existe cooperación entre las divisiones de Análisis y Control de Gestión y la División Administrativa	3,90	1,04	3,90	1,04		
20	En términos generales, la División de Planificación funciona adecuadamente	2,94	1,01	2,94	1,01		
21	En términos generales, la División de Análisis y Control de Gestión funciona adecuadamente	3,82	0,83	3,82	0,83		

22	En términos generales, la División de Administración y Finanzas funciona adecuadamente	3,64	0,77	3,64	0,77		
23	Existe la disponibilidad de personal necesario en calidad y cantidad.	3,09	0,79	3,09	0,79		
24	Existe buena motivación en el personal, y un adecuado clima organizacional.	3,77	1,03	3,77	1,03		
25	Las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son adecuadas y privilegian el mérito de las personas.	3,50	1,07	3,50	1,07		
26	Los procedimientos de adquisiciones son transparentes, oportunos, y de buena calidad	4,10	0,83	4,10	0,83		
27	Los procesos de soporte administrativo funcionan adecuadamente.	3,82	0,83	3,82	0,83		
28	La infraestructura física es adecuada	3,73	1,21	3,73	1,21		
29	Hay un ambiente propicio a la innovación y la mejora continua en la organización.	3,91	0,67	3,91	0,67		
30	La infraestructura de hardware, software y conectividad es adecuada	4,00	0,95	4,00	0,95		
31	Los sistemas informáticos son adecuados	3,55	1,31	3,55	1,31		
32	Los riesgos de probidad están adecuadamente monitoreados y controlados	3,68	1,10	3,57	1,24	3,88	0,78
33	Los PMG han sido una aporte para el mejoramiento de la gestión del GORE.	2,80	1,08	2,80	1,08		
		<b>GENERAL</b>		<b>INTERNO</b>		<b>EXTERNO</b>	
		PROM	DE	PROM	DE	PROM	DE
<b>C. PROCESOS DE INVERSIONES Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>							
34	En general, los diversos instrumentos presupuestarios asociados al GORE están bien regulados desde el nivel central y facilitan su gestión.	3,48	1,01	3,31	1,07	3,75	0,83
35	El GORE coordina adecuadamente la formulación y ejecución de los proyectos de inversión pública en la Región.	3,45	0,99	3,31	0,91	3,67	1,05
36	El modelo de coordinación de inversiones (ARI - Anteproyecto Regional de Inversiones y PROPIR - Programa Público de inversiones en la región) ha mejorado significativamente la coordinación de la inversión regional.	3,39	1,01	3,67	0,67	3,11	1,20
37	Existe un sistema de información adecuado para gestión del presupuesto regional, tanto para su formulación como para su seguimiento.	3,18	1,34	2,92	1,33	3,56	1,26
38	Los Proyectos financiados por los diversos instrumentos de financiamiento del GORE son canalizados adecuada y expeditamente	3,61	0,85	3,81	0,72	3,33	0,94
39	Los proyectos financiados por el FNDR son canalizados adecuada y expeditamente	3,80	0,98	4,00	0,96	3,43	0,90
40	Los proyectos financiados por los diversos instrumentos de financiamiento del GORE tienen el impacto adecuado según la Estrategia de Desarrollo Regional.	2,94	1,00	2,91	1,08	3,00	0,82
41	Los proyectos financiados por el FNDR tienen el impacto adecuado según la Estrategia de Desarrollo Regional.	3,11	1,10	3,09	1,24	3,14	0,83
42	En la asignación de recursos por los diversos instrumentos de financiamiento del GORE predominan los criterios técnicos.	3,12	1,00	3,39	0,93	2,57	0,90
43	Los proyectos financiados por los diversos instrumentos de financiamiento del GORE reciben un adecuado seguimiento y evaluación.	3,28	1,10	2,92	0,95	4,00	1,00
44	Los proyectos financiados por el FNDR reciben un adecuado seguimiento y evaluación.	3,53	1,14	3,17	1,07	4,14	0,99
45	La cantidad y calidad de los proyectos presentados para el financiamiento del GORE son adecuadas.	2,80	0,98	2,75	0,83	2,88	1,17
46	El GORE coordina adecuadamente la gestión de las políticas públicas regionales.	2,84	0,99	2,58	1,04	3,29	0,70
47	En general, el GORE articula proyectos de alto impacto regional, coordinando los recursos y acciones necesarias desde la institucionalidad regional como desde el nivel central.	3,08	0,87	3,04	0,80	3,14	0,99
<b>D. Preguntas cualitativas</b>							
48	Describa las que a su juicio son las principales debilidades y amenazas de la institución						
49	Describa las que a su juicio son las principales fortalezas y oportunidades de la institución						
50	Describa aquellas funciones o actividades que la institución está haciendo y que no debiera hacer						
51	Describa aquellas funciones o actividades que la institución no está haciendo y que debiera hacer						
52	¿Cómo describiría con sus propias palabras cuál es el modo esencial con el que el GORE agrega o debería agregar valor en la región?						
53	Explique por favor cómo es todo el proceso, o la parte que usted conozca, del FNDR. Entregue su opinión sobre la calidad y eficiencia del mismo						

ii. **Región de Coquimbo**

<b>Fecha de visita:</b>	<b>16 a 20 de junio de 2008</b>	
<b>Número de Entrevistados:</b>	<p>Se entrevistaron personalmente a 12 personas ligadas al FNDR. Entre ellos se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 SERPLAC</li> <li>1 URS</li> <li>7 jefes de departamento del GORE</li> <li>1 auditor interno</li> <li>2 analistas del SNI</li> </ul>	
<b>Metodología:</b>	<p>Entrevistas indagatorias desestructuradas de evaluación de percepciones del GORE y sus stakeholders regionales compuesta de preguntas de carácter cualitativo para ver la experiencia de la región y de petición de documentación relevante.</p> <p>En esta región no se hizo una evaluación de percepciones cuantitativa.</p>	
<b>Principales Observaciones:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destaca el papel que juega la División de Planificación del GORE, ya que su potenciamiento ha incidido positivamente en la organización y programación de la inversión regional, además del establecimiento de políticas en otros ámbitos estratégicos de la región como política exterior, desarrollo rural, vinculación con la empresa privada.</li> </ul> <div data-bbox="975 1131 1377 1653" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>“La mirada proyecto a proyecto era válida cuando no habían muchos recursos. Ahora la mirada debiera ser territorial. Las cosas hay que hacerlas no más. Son por derecho, no por VAN y TIR. Hay que tener una visión sistémica”</p> <p style="text-align: right;">Directiva Pública</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En cuanto a los convenios de programación, el FNDR ha jugado un papel crucial al servir como instrumento de apalancamiento de recursos sectoriales, utilizándose en diseños (preinversión) de proyectos que interesan al GORE, permitiendo una mejor negociación. El problema de esto es que ha incidido negativamente en la flexibilidad del FNDR.</li> <li>• Se reconoce un problema con la falta de profesionales y la alta</li> </ul>	

rotación de éstos, que impide una buena gestión del conocimiento, tanto a nivel regional como local.

"Para muchas regiones el ARI y PROPIR es un trámite. Acá lo que se ha querido hacer es transformarlos en instrumentos de apoyo a la gestión, utilizando toda la institución y legalidad existente"  
Directivo Público

- El ARI - PROPIR son ejemplos nacionales. El GORE ha avanzado en su eficacia como coordinadores de la inversión regional con diversas modificaciones entre las que destacan:

1. La creación de una plataforma computacional que permite, luego de 60 días de publicada la Ley de Presupuestos, el seguimiento de todas las iniciativas de inversión de la región en cuanto a su nivel de ejecución.
  2. La creación de un ejecutivo sectorial para todas las instituciones, encargado de actualizar en el sistema la información de la inversión regional de su organismo y coordinar su ejecución con el GORE.
  3. Un seguimiento mensual del avance físico y presupuestario (la ley exige sólo trimestral) de las iniciativas a través de reuniones bimensuales del intendente con el gabinete regional (SEREMIs y gobernadores) y el gabinete regional ampliado (incluidos directores de servicios).
  4. La publicación de un Informe de Avance del PROPIR (GORE Coquimbo, 2008), emanado mensualmente y donde se da a conocer el detalle del nivel de ejecución de las distintas inversiones regionales. En este sentido, destaca la incorporación de un resumen por institución-ministerio que muestra el porcentaje de avance de acuerdo a lo programado y lo compara con el promedio, estableciendo flechas rojas y verdes de acuerdo a si se está bajo o sobre el promedio. (ver anexo 5)
  5. El envío de un oficio mensual del Intendente felicitando a los servicios por sobre el promedio y llamando la atención a aquellos que están por debajo.
- Esto ha generado consecuencias positivas validando al intendente y alineando a los sectores detrás de él. Ha mejorado la coordinación y comunicación, y ha permitido la alerta temprana sobre disminuciones presupuestarias a la región. También ha mejorado la relación de los SEREMI con los directores de los servicios respectivos en pos de la ejecución.

- Dentro de los desafíos para el proceso ARI-PROPIR señalan que está el introducir la componente de volumen de proyectos, que les permita enfocarse en aquellas iniciativas con mayor volumen y menor avance. Además, incorporar la participación ciudadana al a través de, por ejemplo, un plan ciudadano que tenga el estado de avance de los proyectos más emblemáticos. También, está la incorporación de mejorar un consultor Web georeferenciado que permita a los CORE ver la inversión pública en la región y en su zona, instrumento que ha sido poco ocupado.
- En cuanto al levantamiento de iniciativas destaca la participación de los gobernadores con un rol proactivo en cada provincia y del Departamento de Municipalidades, Cultura y Desarrollo Local que se preocupa de la infraestructura comunitaria, de los programas de vinculación con otros sectores y del desarrollo cultural, lo que ha representado un adelantamiento al FRIL.
- Además, la relación con las municipalidades se da en el ámbito de la planificación, capacitación y fortalecimiento en la formulación de proyectos, levantando proyectos y detectando aquellos que tienen grandes observaciones del RATE, complementándose con la labor que hace SERPLAC.
- Se reconocen presiones de los CORE a la SERPLAC para aprobar ciertos proyectos y “cajas negras” dentro del proceso en las cuales quedan estancadas iniciativas incluso estando priorizadas y con RS.
- Esta región, a diferencia de Valparaíso, sigue funcionando con convenios mandato simple como una forma de tener mayor control del gasto y la inversión que realizan las UT.
- Una de las falencias de la región es el tema de la cantidad de empresas que prestan servicios al sector público. Según el monto de la inversión, por el Sistema Nacional de Inversión, las empresas que realizan los trabajos deben ser de 1ª, 2ª o 3ª categoría. Sin embargo, en la región empresas de 2ª hay sólo una, ninguna de 1ª y las de 3ª no pueden postular a ciertos proyectos de envergadura, por lo que hay que esperar que postulen las empresas de Santiago y después subcontraten a las de regiones.
- Pese a la falta de profesionales, dentro de la DACG, se intenta ayudar a las UT con detalles técnicos de las iniciativas que están ausentes.
- Destaca la participación del GORE como UT en el proyecto de soluciones fotovoltaicas en zonas rurales, producto de la inexistencia



de un servicio público dedicado a la electricidad.

- También, se destaca la existencia de administradores de proyectos, unidad de apoyo técnico y equipo de apoyo técnico, encargados del seguimiento de las iniciativas y su visita a terreno.
- Se reconoce que una práctica recurrente de las UT es pedir ampliaciones de proyectos y a través de los suplementos o reevaluaciones ir aumentando el tamaño de las iniciativas.
- Otro problema dentro de la ejecución es la alta concentración de procesos de cierre a fin de mes producto de la meta de ejecución de gastos. Según se indica, hay riesgo de que se produzcan errores producto del alto número de procesos y el poco personal.
- Existen evaluaciones ex-post en mayor profundidad que realiza MIDEPLAN para ciertos programas, pero no se hace con las iniciativas del FNDR

### iii. Región de Magallanes

<b>Fecha de visita:</b>	<b>10 a 14 de agosto de 2008</b>
<b>Número de Entrevistados:</b>	Se entrevistaron personalmente a 8 personas ligadas al FNDR. Entre ellos se encuentran: 1 consejero regional 1 jefe de división 3 jefes de departamento del GORE 1 jefe de departamento de la SERPLAC 1 analista del GORE 1 SECPLAC
<b>Metodología:</b>	Entrevistas indagatorias semiestructuradas de evaluación de percepciones al GORE y sus stakeholders regionales compuesta de preguntas de carácter cualitativo para ver la experiencia de la región y de petición de documentación relevante.
<b>Principales resultados cuantitativos:</b>	Haciendo una síntesis de los principales resultados relacionados con el FNDR se puede mencionar que entre los positivos destacan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La gestión del GORE para inducir convenios de programación que apalanquen otros recursos públicos y privados con un 4,1 promedio a nivel general.</li> </ul>

- La ejecución expedita de los Estados de Pago con un 4,8 general.
- La ejecución de los Convenios Mandato Simple y Completo con un 4,7 y 4,5 promedio general respectivamente.
- El seguimiento y control técnico y físico de la cartera de proyectos y programas en ejecución por parte del GORE con 4,3 interno y 4,0 general.

A su vez, como aspectos negativos destacan:

- La materialización de la ERD en los instrumentos de planificación territorial en la región y ministerios sectoriales pertinentes con un 2,3 general.
- La perspectiva territorial de la ERD con un 2,6 general.
- La vinculación de la ERD con los procesos de formulación de la inversión con un 3,0 general.
- La georeferenciación de las inversiones con un 3,0 general.
- La coordinación de la Comisión Regional de Inversiones (CRI) con un 2,5 entre los stakeholders.
- El Proceso ARI/PROPIR con un 3,0 a nivel externo y 3,1 general.
- La transparencia del proceso de decisiones inversionales con un 2,5 entre los stakeholders y 2,8 general.
- La evaluación de resultados e impactos de la inversión con un 2,8 general.

Principales  
Observaciones:

- La región presenta características especiales de aislamiento y ubicación estratégica que influyen en la gestión de la inversión regional. Por ejemplo cuenta con un Fondo de Desarrollo de Magallanes (FONDEMA) que complementa al FNDR en el ámbito de fomento productivo.
- En esta región el rol del SERPLAC es preponderante en la planificación y coordinación de la inversión destacándose por estar aún a cargo de la actualización de la ERD y del proceso ARI/PROPIR.

- Hay una gran concentración del FNDR en Punta Arenas, entre 40% y 50%, en desmedro de las comunas más alejadas, aunque allí se concentran los tres cuartos de la población regional.
- El ARI/PROPIR está desarrollado de manera muy precaria. En general, no se cuenta con información de los sectores y tampoco es utilizado para la gestión, sino sólo para cumplir lo que dice la ley.
- La alta rotación de los intendentes últimamente ha dañado la “carta de navegación” regional y perjudicado la inversión, según las percepciones.
- No hay suficientes profesionales en el GORE.
- No ha existido mucha participación en la ERD y tampoco se aprecia una concordancia entre la estrategia y las políticas nacionales sectoriales.
- Se reconoce una orientación por la generación de proyectos de menor envergadura pues generan mayor cantidad de empleos. En este sentido el FRIL se muestra como una oportunidad.
- Hay poca información sobre las iniciativas. En general, la gente no sabe en qué etapa se encuentra un proyecto.
- Según las percepciones, los convenios de programación son circunstanciales pero en general no es tan relevante como ahora con, por ejemplo, la construcción del hospital
- Existe una unidad de gestión territorial que permite la coordinación del avance de la ejecución presupuestal con los “gabinetes en tu barrio” que realiza la intendenta en la región.
- Uno de los problemas del aislamiento es que según exponen los directivos, existe un problema con el criterio de rentabilidad social de la evaluación de MIDEPLAN a los proyectos, ya que muchas zonas de la región no cuentan con población suficiente que permita un VAN positivo.
- Un ejemplo de lo anterior fue la construcción del puerto en Punta Arenas que tuvo que contar con una autorización presidencial para llevarse a cabo pues la evaluación había salido negativa.
- Producto de lo anterior, se reconoce que para pasar la evaluación se parte el proceso a la inversa, es decir, se establece el VAN y la TIR que

se requieren y con eso se construyen los costos del proyecto y los posibles beneficiados.

- Otra crítica a la etapa de evaluación es que se considera que no es más que un *check list* en donde pintar un edificio tiene la misma cantidad de papeles que otro proyecto de mayor envergadura.
- En cuanto a la priorización, la opinión de los entrevistados es que existe un bajo nivel profesional de los CORE y tampoco se desarrollan programas de inducción que pudieran permitir una mejor gestión de la inversión.
- Según algunos actores, se han buscado fórmulas para mejorar el nivel de la toma de decisiones, pero siempre terminan negociándose en las bancadas de los partidos
- Existen problemas con los precios en las licitaciones, pues cuando las evaluaciones son antiguas, los costos han aumentado, lo que puede hacer llevar a una iniciativa a una reevaluación.
- Pese a que no es su función, en el GORE, tratan de ayudar en las bases de licitación, y con eso se han evitado problemas posteriores.
- Existe una crítica a los tiempos que demora Contraloría en las tomas de razón y el poco poder de decisión que tiene a nivel regional.
- La ejecución es crítica en la región. El invierno crudo y el aislamiento impiden una buena programación de la inversión, aumenta los costos de las obras de infraestructura e incide en el nivel de ejecución presupuestal y en una pérdida de los recursos FNDR entregados por eficiencia durante el año. De todas maneras el GORE esquivó estas medidas ejecutando cosas que no son tan urgentes como los PMU que sólo requieren transferencias de capital.
- Se reconoce un buen funcionamiento de la DAF en los pagos a las empresas contratistas.
- En esta región dejó de ocuparse Methasys para el control y seguimiento de la inversión, por mandato del intendente. Se funciona con planillas de cálculo y cartas Gantt.
- Sólo se realiza evaluación ex-post simple y los informes los genera la propia unidad ejecutora por lo que la veracidad de la información se pone en duda.

## **(i) Instrumento de Percepciones aplicado en Región de Magallanes**

El instrumento aplicado en Magallanes es una encuesta que incluye diversas afirmaciones sobre el funcionamiento del GORE, su relación con el entorno y la visión de largo plazo. Está compuesta de tres categorías y 37 ámbitos de indagación.

Cada una de las afirmaciones está evaluada según una escala que va de 1 a 5, donde 1 es muy en desacuerdo con la afirmación, 2 en desacuerdo, 3 neutro, 4 de acuerdo y 5 significa muy de acuerdo.

Los principales ámbitos relacionados con el FNDR son:

- A.1 Procesos de construcción y despliegue de la estrategia
- A.2 Calidad en la formulación de la estrategia
- A.3 Políticas públicas
- A.4 Gobernabilidad
- A.5 Gestión de los procesos inversionales
- A.6 Generación y formulación de proyectos y programas
- A.7 Evaluación y toma de decisiones respecto a proyectos y programas
- A.8 Seguimiento y post evaluación de proyectos y programas
- A.9 Calidad de los resultados del proceso inversional

Los promedios de las percepciones se muestran a continuación de acuerdo al tipo de encuestado – autoevaluación o stakeholder –, y un resultado general. Además, en cada columna se agrega la desviación estándar desprendida de los resultados:

E		BH	BI	BJ	BK	BL	BM
INSTRUMENTO DE PERCEPCIONES SOBRE EL GORE (LAS RESPUESTAS SON COMPLETAMENTE CONFIDENCIALES)		AUTOEVALUACIÓN		STAKEHOLDERS REGIONALES		GENERAL MAGALLANES	
2		PROM	DE	PROM	DE	PROM	DE
3	Este estudio fue contratado por la SUBDERE al Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Su propósito es proponer un sistema general de evaluación e incentivos en relación a la gestión de los GOREs. Para lo anterior, el equipo de consultores necesita conocer cómo es el modelo de gestión de un GORE y testear preliminarmente un instrumento de evaluación en base a percepciones. Sus respuestas serán muy valiosas para este trabajo.  Para efectos de este instrumento, entenderemos como GORE a la unidad compuesta por el Intendente (como ejecutivo del mismo), al CORE, y al Servicio Administrativo del GORE (las tres divisiones)  A continuación se leerán una serie de afirmaciones, frente a las cuales le agradeceríamos nos señale cuál es SU NIVEL DE ACUERDO con ellas.  La ESCALA a utilizar es la siguiente: 5= Muy de acuerdo; 4= De Acuerdo; 3=Neutro; 2= En desacuerdo; 1= Muy en Desacuerdo. Después entregar su calificación usted puede hacer observaciones sobre su respuesta si lo estima						
4	<b>A. LAS FUNCIONES SUSTANTIVAS</b>						
5	<b>A.1 PROCESOS DE CONSTRUCCION Y DESPLIEGUE DE LA ESTRATEGIA</b>						
6	Los procesos de generación de las estrategias de desarrollo regional y de ordenamiento territorial están adecuadamente formalizados, en etapas claras y con productos intermedios bien definidos.	3,3	0,9	3,1	1,2	3,2	1,0
9	El proceso de generación de la estrategia de desarrollo regional y ordenamiento territorial contempla instancias adecuadas de participación y consulta, tanto a los actores regionales como al gobierno central.	3,6	1,1	3,4	1,0	3,5	1,0
18	Las estrategias de desarrollo regional y ordenamiento territorial están adecuadamente difundidas y son utilizadas tanto por el GORE como por otras entidades públicas y privadas en el proceso de formulación de sus programas y proyectos, tanto inversionales como de otra índole	3,1	0,9	2,9	0,8	3,0	0,8
19	La estrategia de desarrollo regional y ordenamiento territorial se materializa en los planes y presupuestos anuales y plurianuales	3,4	1,0	2,9	0,8	3,2	1,0
20	Hay un seguimiento adecuado a la ejecución, evaluación y retroalimentación de las estrategias.	2,3	0,8	2,5	0,8	2,4	0,8
21	<b>A.2 CALIDAD EN LA FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA</b>						
22	Los productos obtenidos hasta ahora en materia de estrategia de desarrollo regional y ordenamiento territorial son de buena calidad, y presentan una formulación atractiva y visionaria respecto al desarrollo económico, territorial, social, cultural de la región	3,1	1,1	3,2	0,9	3,2	1,0
24	Las estrategias de desarrollo regional y ordenamiento territorial discriminan prioridades con claridad, no son demasiado genéricas, y dejan en claro cuáles son los grandes énfasis y proyectos de la región.	3,3	1,4	3,3	0,8	3,3	1,1
25	Hay una estrategia clara y consensuada de desarrollo económico	3,4	1,2	3,2	0,8	3,3	1,0
29	<b>A.3 POLITICAS PUBLICAS</b>						
31	El GORE ejerce un rol constructivo y positivo en la generación e implementación de políticas públicas sectoriales de dimensión regional.	3,8	0,9	3,3	0,8	3,6	0,9
33	<b>A.4 GOBERNABILIDAD</b>						
34	La voz de la ciudadanía y las organizaciones locales es permanentemente escuchada por el GORE y existen suficientes canales de comunicación para ejercer	4,1	0,7	3,4	0,9	3,8	0,8
36	El GORE ejerce un rol constructivo en el desarrollo de las actividades políticas y democráticas de la región.	3,9	1,1	3,3	0,8	3,6	1,0
37	Las autoridades e instituciones regionales son creíbles y ejercen sus labores en función de las necesidades de la región, con adecuada contención a presiones ilegítimas de grupos especiales de interés	3,8	0,9	3,8	0,4	3,8	0,7
38	Existe un bajo nivel de corrupción y las instituciones públicas de la región cumplen con el Estado de Derecho	4,3	0,8	4,4	0,8	4,3	0,8

	E	BH	BI	BJ	BK	BL	BM
39	<b>A.5 GESTION DE LOS PROCESOS INVERSIONALES</b>						
40	Los procesos inversionales están mapeados, formalizados, y con indicadores que permiten verificar su calidad y-eficiencia	4,0	1,0	2,0		3,5	1,3
41	Los procesos inversionales tienen un sistema de mejoría continua	3,7	1,2	3,0	1,4	3,4	1,1
42	Los procesos inversionales son de calidad y eficientes	3,4	1,0	3,7	0,6	3,6	0,8
43	Los procesos inversionales cuentan con un soporte informático adecuado	3,3	0,6	3,0	-	3,2	0,4
44	El GORE cuenta con un sistema adecuado de información y control de gestión respecto a la cartera total de la inversión pública en la región.	3,6	1,1	3,2	0,8	3,4	1,0
45	<b>A.6 GENERACION Y FORMULACION DE PROYECTOS Y PROGRAMAS</b>						
46	El GORE y Gabinete Regional contribuyen eficazmente al perfeccionamiento de los proyectos de inversión presentados por los municipios.	3,5	0,9	3,1	0,9	3,3	0,9
47	La georeferenciación de las inversiones es adecuadamente procesada, difundida y contemplada en la generación de la cartera de proyectos	3,3	0,6	2,0		3,0	0,8
48	Hay una adecuada gestión del GORE en materia de inducir la generación de convenios de programación que apalancen otros recursos públicos y privados significativos, que estén convenientemente formulados, y que sean congruentes con la estrategia de desarrollo regional. El monto de proyectos asociados a esta ruta es significativo	4,4	0,7	3,6	0,9	4,1	0,9
49	La cartera de proyectos contempla una proporción adecuada de proyectos multisectoriales y/o de enfoque territorial.	3,7	0,6	4,0	-	3,8	0,4
50	Proporción de proyectos que logran RATE RS en primera presentación a SERPLAC es elevada.	2,7	0,6	1,5	0,7	2,2	0,8
51	El GORE tiene un adecuado sistema de revisión técnica de los proyectos cuando le corresponde hacerlo.	4,0	-	3,0	-	3,6	0,5
52	La cartera de proyectos contempla una proporción adecuada de proyectos destinados a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial.	4,0	-	3,5	0,7	3,8	0,4
53	La Comisión Regional de Inversiones (CRI) coordina adecuadamente el establecimiento de las prioridades de los sectores y las del gobierno regional.	3,7	0,6	2,5	0,7	3,2	0,8
54	Un elevado porcentaje de la inversión regional se ejecuta en convenio con el sector.	4,0	-	4,0	-	4,0	-
55	Los Municipios participan adecuadamente en la formulación del ARI	3,3	0,6	1,5	0,7	2,6	1,1
56	El Proceso ARI/PROPIR, incluyendo la aprobación del CORE, está bien estructurado y se desarrolla adecuadamente, con información oportuna, de buena calidad y criterios claros de priorización.	3,1	0,9	3,0	0,7	3,1	0,8
57	El GORE ejerce un rol articulador, técnico y constructivo en el proceso ARI/PROPIR	3,0	0,8	2,6	0,8	2,8	0,8
58	Aprobada la Ley de Presupuesto el GORE elabora el PROPIR de manera adecuada y expedita	2,7	0,6	2,0		2,5	0,6
59	Una elevada proporción de los proyectos definidos en el ARI queda incorporado al PROPIR	3,7	0,6	4,0		3,8	0,5
60	El PROPIR es adecuadamente difundido a las entidades locales y la ciudadanía.	3,0	1,0	1,5	0,7	2,4	1,1
61	Los proyectos de inversión propuestos por el GORE y organismos desconcentrados son por lo general adecuadamente formulados y congruentes con las estrategias de desarrollo regional y sectorial, y hay un elevado % de proyectos que reflejan la	3,5	0,7	3,3	0,8	3,4	0,7
62	<b>A.7 EVALUACION Y TOMA DE DECISIONES RESPECTO A PROYECTOS Y PROGRAMAS</b>						
63	El proceso de perfeccionamiento, evaluación y presentación al CORE de los proyectos es expedito, genera una propuesta de buena calidad, y con criterios	3,4	0,9	3,2	0,9	3,3	0,9
64	Los proyectos FNDR municipales son aprobados en base a criterios adecuados de pertinencia y calidad de la inversión	3,5	0,5	3,5	0,7	3,5	0,6
65	Los proyectos originados en el GORE, organismos desconcentrados, convenios de programación o provisiones son articulados y aprobados en base a criterios adecuados de pertinencia, congruencia estratégica y calidad de la inversión.	4,0	-	4,0	-	4,0	-
66	El proceso de decisiones inversionales es transparente para la ciudadanía y sus representantes; existe un sistema de información vía Internet comprensible y significativo para guiar las decisiones en el CORE	3,0	1,0	2,5	0,7	2,8	0,8

	E	BH	BI	BJ	BK	BL	BM
67	<b>A.8 SEGUIMIENTO Y POST EVALUACION DE PROYECTOS Y PROGRAMAS</b>						
68	El GORE asegura un adecuado seguimiento y control financiero y de cumplimiento de requerimientos administrativos de la cartera de proyectos y programas en ejecución	4,3	0,6	3,0	-	3,8	0,8
69	Los Estados de Pago son procesados expeditamente	4,7	0,6	5,0		4,8	0,5
70	Los Convenios Mandato Simple son adecuadamente ejecutados, licitados y supervisados.	4,7	0,6			4,7	0,6
71	Los Convenios Mandato Completo son adecuadamente ejecutados, licitados y supervisados.	4,7	0,6	4,0		4,5	0,6
72	El GORE asegura un adecuado seguimiento y control técnico y físico de la cartera de proyectos y programas en ejecución	4,3	0,6	3,5	0,7	4,0	0,7
73	El GORE evalúa los resultados directos y el impacto de largo plazo, en términos de satisfacción usuaria, así como de efectividad de los proyectos y programas que han sido aprobados por el CORE en un volumen muestralmente representativo. Los resultados son transparentes para la ciudadanía.	2,8	1,2	2,8	1,2	2,8	1,1
74	<b>A.9 CALIDAD DE LOS RESULTADOS DEL PROCESO INVERSIONAL</b>						
75	El nivel de ejecución presupuestal anual de las inversiones es elevado.	4,7	0,6	4,0	-	4,4	0,5
76	Las inversiones cuya formulación y supervisión pasó por el GORE se ejecutan en términos generales dentro de los tiempos y costos originalmente previstos.	3,4	0,9	3,7	0,8	3,5	0,8
77	En términos generales, las inversiones ejecutadas en la región, con aprobación del CORE, son eficaces, eficientes, de calidad, y con economía de recursos públicos.	3,5	0,9	3,3	0,9	3,4	0,9
78	El FNDR es eficientemente utilizado como factor de apalancamiento para proyectos de envergadura, estudios preinversionales y convenios de programación	4,1	0,9	3,3	0,6	3,7	0,9
79	Un porcentaje significativo de las inversiones responde a programaciones	3,7	0,6	3,5	0,7	3,6	0,5
80	La calidad y volumen de los proyectos derivados de Convenios de Programación es adecuada.	4,0	-	4,0	-	4,0	-
81	<b>A.10 PROMOCION DE LA INVERSION PRIVADA Y EL DESARROLLO</b>						
82	El GORE promueve y contribuye a la generación de un ambiente favorable a la inversión privada, académica y público-privada en la región	3,6	0,9	3,2	1,1	3,4	1,0
88	<b>A.11 POSICIONAMIENTO PUBLICO (liderazgo) Y PARTICIPACION CIUDADANA</b>						
90	La "marca" del GORE en esta región es sinónimo de confianza y buen desempeño, y contribuye a crear círculos virtuosos de cooperación y de construcción de	3,5	0,9	3,2	0,8	3,3	0,9
94	El GORE desarrolla un programa proactivo y eficaz de participación ciudadana.	3,5	1,1	3,5	1,0	3,5	1,0
95	<b>A.12 APOYO A LOS MUNICIPIOS Y GOBERNACIONES</b>						
97	El GORE presta un adecuado apoyo a los Municipios en materia de perfeccionamiento de sus capacidades institucionales y de gestión	3,2	1,0	2,9	0,9	3,1	0,9
99	<b>A.13 ARTICULACION Y COORDINACION INTERINSTITUCIONAL</b>						
101	Las relaciones del GORE con los Municipios son positivas y de cooperación.	4,1	0,8	3,9	0,5	4,0	0,7
102	Los Municipios son considerados como uno de los clientes principales del GORE, y la calidad de su atención a ellos es priorizada y monitoreada.	3,6	1,1	3,5	0,8	3,6	0,9
103	Las relaciones del GORE con los Ministerios Sectoriales, las SEREMI y organismos desconcentrados son positivas y de cooperación.	4,0	0,7	3,8	0,6	3,9	0,7
104	Las relaciones del GORE con las organizaciones empresariales y comunitarias son positivas y de cooperación.	3,4	0,5	3,5	0,8	3,4	0,6
106	Las relaciones del GORE con las Gobernaciones son positivas y de cooperación	3,8	0,6	3,8	0,6	3,8	0,6
108	El GORE ejerce un rol constructivo en el funcionamiento y articulación de las diversas comisiones y consejos regionales, tales como COREMA, Seguridad Ciudadana, Cultura y similares.	4,1	0,7	4,0	0,4	4,0	0,6
109	<b>A.14 GESTION DEL CONOCIMIENTO</b>						
114	<b>A.15 TRANSPARENCIA Y PROBIDAD REGIONAL</b>						
119	<b>A.16 GESTION DE RIESGOS DE LA NATURALEZA</b>						



	E	BH	BI	BJ	BK	BL	BM
123	<b>B. ORGANIZACIÓN</b>						
124	<b>B.1 CORE Y GABINETE REGIONAL</b>						
126	El funcionamiento del CORE se desarrolla con adecuada formalidad y con mecanismos claros de toma de decisiones.	4,0	0,7	4,0	0,4	4,0	0,6
127	El CORE ejerce una adecuada contribución a la conducción y supervigilancia general de las labores del Gobierno Regional, tanto en su gestión interna como en	3,6	0,8	3,2	0,6	3,4	0,7
128	El CORE desarrolla discusiones sustantivas privilegiando la adecuada implementación de la estrategia	3,2	0,9	3,0	0,6	3,1	0,8
131	<b>B.2 CONTROL DE GESTION</b>						
132	Hay indicadores de desempeño institucional claros y fidedignos, que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la	3,4	1,1	3,1	0,3	3,3	0,9
134	Los actuales PMG contribuyen efectivamente a la mejora de gestión organizacional.	3,3	0,9	2,6	0,7	3,0	0,9
135	Hay un adecuado control de gestión estratégico, que monitorea el cumplimiento y desviaciones respecto de las metas de largo plazo.	3,4	0,8	2,9	0,5	3,2	0,8
136	Hay un adecuado control de gestión operacional, que monitorea los procesos cotidianos de la organización.	3,2	0,9	2,9	0,5	3,1	0,8
138	<b>B.3 ALINEAMIENTO ESTRATEGICO INSTITUCIONAL</b>						
139	El GORE cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo Institucional consensuado, de buena calidad, y que se materializa en los planes y presupuestos anuales, y en una cartera de proyectos de mejoramiento organizacional y de capacidad de gestión de corto, mediano y largo plazo.	3,0	1,1	2,7	0,7	2,9	1,0
140	Las autoridades superiores del GORE y CORE comparten una visión clara sobre las principales estrategias futuras y la realidad actual de la organización. En otras	2,9	1,0	3,1	0,7	3,0	0,9
141	Los Jefes de División tienen metas claras y alineadas con la estrategia.	3,3	1,0	3,3	0,5	3,3	0,8
143	<b>B.4 COORDINACION, INFORMACION, PRACTICAS DE TRABAJO Y COMUNICACIÓN INTERNA</b>						
147	La organización realiza sus labores de acuerdo a una planificación de actividades de corto plazo ordenada, es decir, evitando ambiente de "incendios" permanentes y prioridades que varían erráticamente.	3,4	1,1	3,1	0,6	3,3	1,0
151	<b>B.5 PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PERSONAL</b>						
154	Las políticas y procedimientos de selección, y manejo del personal son adecuados y privilegian el mérito de las personas. Los cargos son mayoritariamente concursados	3,2	1,1	3,4	0,7	3,3	1,0
155	Existe un plan de capacitación bien diseñado, que refleja adecuadamente los requerimientos de las personas y la organización.	3,0	0,9	3,1	0,3	3,0	0,7
156	<b>B.6 PERSONAS, CLIMA LABORAL, VALORES, CULTURA</b>						
157	El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de los Jefes de División es adecuado. Focalizan a la organización en lo importante, y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	3,6	0,9	3,3	0,5	3,5	0,8
158	El nivel general de capacitación y habilidades gerenciales de los Jefes de Departamento es adecuado. Focalizan a la organización en lo importante, y ejercen un liderazgo adecuado sobre el personal.	3,4	0,8	3,4	0,5	3,4	0,7
159	Los funcionarios del GORE directamente relacionados con el proceso de generación de la estrategia y articulación de proyectos relevantes cuentan con las competencias, formación y capacidades para ser actores constructivos del proceso, interactuando con los actores relevantes y promoviendo propuestas creativas.	3,6	0,9	3,1	0,8	3,4	0,9
163	Existe buena motivación en el personal, y un adecuado clima organizacional.	3,3	1,2	3,3	0,7	3,3	1,0
165	<b>B.7 ADMINISTRACION Y FINANZAS</b>						
174	<b>B.8 RECURSOS</b>						
176	La infraestructura básica de equipamiento informático, software de oficina y conectividad es adecuada	3,9	0,8	3,4	0,5	3,7	0,8
177	Existe la disponibilidad de personal necesario en calidad.	3,5	1,0	3,3	0,5	3,4	0,8
178	Existe la disponibilidad de personal necesario en cantidad.	3,1	0,9	3,5	0,7	3,2	0,8
180	<b>B.9 SISTEMAS INFORMÁTICOS</b>						
185	Los sistemas informáticos de soporte a los procesos sustantivos son adecuados	3,5	0,8	3,3	0,5	3,4	0,7
186	Los sistemas informáticos de formulación, supervisión y control de proyectos de inversión están adecuadamente integrados en una base de datos única, e integran adecuadamente las unidades ejecutoras.	3,1	1,1	3,0	0,5	3,0	0,9
189	<b>B.10 GESTIÓN DE RIESGOS</b>						
193	Existe un plan de inducción y actualización permanente del personal en materia legal, ética y valores institucionales, roles, funciones y responsabilidades.	2,6	1,1	3,1	0,6	2,8	1,0
196	<b>C. RESULTADOS (se debiera considerar indicadores de proceso, resultados, impacto)</b>	5,0				5,0	
201	C.5 Existe evidencia verificable de que el GORE ha tenido en los últimos dos años un impacto positivo y significativo en la mejoría de la calidad e impacto de la inversión pública de la región						

### 8.3 Anexo 3: Fichas EBI proyecto de colector disponible en sistema BIP

Código BIP: 30058010-0

**CONSTRUCCION COLECTOR EM14 R. CORREA-E. MAGALLANES, PUNTA ARENAS**

Año a Financiar: 2006

Etapa a Financiar: **DISEÑO**

Localización Geográfica: **Comuna de PUNTA ARENAS**

Localización Geográfica: **Provincia de MAGALLANES**

Localización Geográfica: **REGION DE MAGALLANES Y DE LA ANTARTICA CHILENA - XII REGION**

Sector de la economía: **AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO - ALCANTARILLADO**

**Descripción del Proyecto** ESTA ETAPA PRETENDE DAR SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE ANEGAMIENTOS QUE SE PRODUCEN EN LA CALLE RÓMULO CORREA AL LLEGAR AL MAR EN UNA SUPERFICIE DE 30,8 HÁS, PARA LO CUAL SERÁ NECESARIO RECOPIAR INFORMACIÓN, REALIZAR ESTUDIOS DE TERRENO (TOPOGRAFÍA, MECÁNICA DE SUELOS Y CATASTROS), PARA FINALMENTE MODELAR Y DEFINIR A NIVEL DE INGENIERÍA DE DETALLE LA SOLUCIÓN ÓPTIMA PARA EL PROBLEMA DE AGUAS LLUVIAS EN EL SECTOR, PREVIO ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS Y EVALUACIÓN SOCIAL DE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA. EL CAUDAL DE EVACUACIÓN ES DE 426 L/S Y CORRESPONDE A UN CAUDAL ASOCIADO A UN PERÍODO DE RETORNO DE 5 AÑOS.

**Descripción de la estrategia** MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES BASICAS DE VIDA LA EJECUCIÓN DE ESTE PROYECTO PERMITIRÁ MEJORAR OSTENSIBLEMENTE LA VIDA DE NO SÓLO DE LOS HABITANTES DEL SECTOR SINO TAMBIÉN DE LOS USUARIOS DE LAS VÍAS. ADEMÁS ELEVARÁ LA PLUSVALIA DE LAS CASAS DEL SECTOR. 2006

**Resultado Análisis Técnico: RECOMENDADO FAVORABLEMENTE (RS)**

Solicitud seleccionada para análisis : 31-05-2005

Fecha de análisis: **06-03-2006**

Institución que analizó: **SEREMI PLANIFICACION Y COORDINACION XII REGION**

**Observaciones RATE:**

LA INICIATIVA DE INVERSIÓN, PARA LA ETAPA A LA CUAL POSTULA, REUNE LOS ANTECEDENTES Y ESTUDIOS QUE DEMUESTRAN QUE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA PARA LA SOLUCION DEL PROBLEMA HA DEMOSTRADO SER SOCIALMENTE RENTABLE, NO TIENE IMPEDIMENTOS LEGALES PARA SU EJECUCION, Y LOS BENEFICIOS ESPERADOS JUSTIFICAN LA MAGNITUD Y OPORTUNIDAD EN LA ASIGNACION DE LOS RECURSOS SOLICITADOS. EN EL ITEM ESTUDIOS DE INGENIERIA Y ESPECIALIDADES, ESTÁN CONSIDERADAS DOS CONSULTORIAS: 1. SONDAJES POR M\$ 1.540 2. ASESORIA A LA INSPEC. FISCAL POR M\$ 1.260.- ADEMÁS DEL COSTO DEL ESTUDIO PROPIAMENTE TAL, QUE ASCIENDE A M\$ 11.017.- FINALMENTE LOS ÍTEMES SON: ESTUDIOS DE ING. Y ESPEC. M\$ 11.017 GASTOS ADMINISTRATIVOS M\$ 1.000 CONSULTORIAS (2) M\$ 2.800 INICIATIVA FORMA PARTE DE UN CONVENIO DE PROGRAMACION ENTRE EL MOP Y EL GOBIERNO REGIONAL, PARA CONSTRUIR LA RED PRIMARIA DE DRENAJE Y EVACUACION DE AGUAS LLUVIAS.

Institución que lo postula: **DIRECCION DE OBRAS HIDRAULICAS MOP XII REGION** Situación: **NUEVO**

Fuentes de Financiamiento: **FNDR**

Situación Financiera : **CON GASTOS**

Inversión Etapa a Financiar (Miles de Pesos)			
Inversión 2006	Inversión Posterior 2006	Costo Total	
6.500	8.317	14.817	

## 8.4 Anexo 4: Informe de visita a terreno obra en Magallanes

### INFORME

**MATERIA:** VISITA SUPERVISION A TERRENO PROYECTOS EJECUCION PMG 2008  
PRIMER SEMESTRE

**PROYECTO** CONSTRUCCION COLECTOR EM-14 "ROMULO CORREA-ESTRECHO DE MAGALLANES,  
PUNTA ARENAS, XIIª REGION.

**CODIGO BIP N°** 30058010-0  
**ID PRESUPUESTARIA**  
**FINANCIAMIENTO** F.N.D.R.-  
**UNIDAD TECNICA** DIRECCION OBRAS HIDRAULICAS  
**CONTRATISTA** CONSTRUCCIONES MANCILLA HNOS  
**FECHA INICIO** 11-dic-07  
**FECHA TERMINO** 11-ago-08  
**AMPLIACION PLAZO** 0

**Fecha termino ampliado**  
**DESGLOSE COSTO TOTAL PROYECTO:**

OBRA:	702.515.942
EQUIPAMIENTO	0
GASTOS ADMINISTRATIVOS	2.385.000
ASESORIA INSPECCION FISCAL	26.084.000
RESUMEN INCREM.Y/O DISMINUC.	0
<b>TOTAL PROYECTO</b>	<b>\$ 736.994.942</b>

**Bolinas de Garantía:** Fiel cumplimiento

Entregada Resguardo	31-12-2007	7.180 UF
Vencimiento	28-02-2009	
<b>Avance Financiero</b>		10%
<b>Avance Físico :</b>		10%

#### Movimiento Estados de Pago

	Fecha	Monto	Concepto E.P
E.P. N° 1	31-12-2007	70.251.594	Anticipo de obra
E.P. N° 2	18-04-2008	38.533.171	Agotamiento, emplentillados enfierraduras, moldaje, hormigón de colector

#### BREVE DESCRIPCION DE LAS OBRAS

La construcción de la citada obra se ubica en el sector nor oriente de la ciudad de Punta Arenas y drena una superficie de 94,4 Há., la cual descarga al Estrecho de Magallanes.

El colector principal se inicia en Calle O'higgins, entre Calles Club Hípico y Rómulo Correa, luego baja por Rómulo Correa hasta llegar a calle Quillota, para luego seguir hacia el Norte hasta llegar a Francisco Delgado, bajando su descarga a Estrecho de Magallanes. Se contempla, además, la construcción de un colector lateral, el cual se inicia en la intersección de las Calles Rómulo Correa y Quillota y se desarrolla por esta última calle hasta empalmarse con el colector principal en la intersección de las calles Quillota y Francisco Bilbao.

Las obras contemplan: Movimiento de Tierras, Construcción de cajón de Hormigón de diferentes dimensiones, obras de captación, solución de interferencias, rotura y reposición de pavimentos.

#### OBSERVACIONES

En visita efectuada el 20/04/2008, se pudo verificar el avance de las obras, las que se encuentran de acuerdo a lo programado, la empresa constructora tiene bien organizada las faenas, cuentan con un control a través de la Inspección y una Asesoría, se mantiene informada a la comunidad de los trabajos y se mantiene un sistema de seguridad permanente, técnicamente las obras tienen controles las que se llevan al día en el Libro de Obras en oficina ITO, especialmente habilitada, en fotografías algunos hitos de los trabajos.

