



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA ADMINISTRACION PUBLICA**

**DISTRIBUCION DEL FONDO NACIONAL
DE DESARROLLO REGIONAL
CASO : REGION DE VALPARAISO**

**TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE ADMINISTRADOR
PUBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACION PUBLICA**

Profesor Guía : Osvaldo Pizarro Pulgatti

ALUMNO:

CARLOS ORTIZ LEON

Valparaíso, Julio de 2008

Matr 57096



**UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
 CARRERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

R. 5984

**DISTRIBUCIÓN DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO
 REGIONAL**

CASO: REGIÓN DE VALPARAÍSO

**TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE
 ADMINISTRADOR PUBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN
 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Profesor Guía

OSVALDO PIZARRO PULGATTI

Alumno

CARLOS ORTIZ LEÓN

VALPARAISO, Julio de 2008



**UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**DISTRIBUCIÓN DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO
REGIONAL**

CASO: REGIÓN DE VALPARAÍSO

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTACIÓN.

El presente trabajo de investigación muestra el estudio y análisis realizado en el marco del Programa de Titulación de la Carrera de Administración Pública de la Universidad de Valparaíso de Chile, logrado con el apoyo del profesor Osvaldo Pizarro Pulgatti Profesor de la Cátedra de Recursos Humano I y II en la Carrera de Administración Pública de nuestra prestigiosa casa de Estudios.

DEDICATORIA.

Doy gracias a Dios, por tener los padres que eligió para mí, quienes con mucho esfuerzo han permitido dedicarme totalmente a mis estudios y cumplir así sus sueños y los míos. Gracias a mi padre, Carlos Ortiz Farías, por haber entregado ese gran esfuerzo durante todos estos años de estudio, gracias a mi madre María León Farias, por todo el cariño y dedicación entregados, gracias a mi Tía Erika León (KIKA) por entregarme ese inmenso cariño y haberme acompañado durante todo este proceso, a mi Abuela "MámaMaría" por todos sus rezos que siempre me ayudaron. En general gracias a toda mi familia por ese gran amor que siempre me han entregado y el cual siempre tengo presente en cada uno de los momentos importantes de mi vida.

No puedo dejar de agradecer a mis amigos Vicente, Mario, Gonzalo y Marcos, por todos aquellos momentos inolvidables que hemos pasado en esta etapa de nuestras vida, y a los cuales recordare por siempre.

En pocas palabras solo quiero agradecer a todos quienes hicieron posible terminar este proceso tan importante para mi, y que me han permitido obtener con éxito este anhelado sueño en mi vida, el convertirme en un Profesional de la Administración Pública, por que "la administración pública no es lo que hacemos, si no lo que somos", por eso simplemente doy las gracias a Dios, a mi Familia y Amigos.

Carlos Ortiz León

INDICE

CAPITULO

Página

I. INTRODUCCIÓN.

	Introducción	8
	Tema de Investigación	12
	Planteamiento del Problema	12
	Hipótesis	12
	Objetivos	13
	a) Objetivo General	13
	b) Objetivos específicos	13
	Justificación.	14
	Contenidos del Trabajo	17

II. MARCO TEORICO.

1.0	Modernización del Estado	19
1.1	Antecedentes Históricos	20
2.0	Causas del Centralismo	24
3.0	Descentralización	27
3.1	Definición Concepto "Descentralización"	27
4.0	Evolución de la Descentralización	28
5.0	Definición Concepto "Región"	34
6.0	División Político Administrativa	38
	Nivel Regional	38
	Nivel Provincial	38
	Nivel Local	39

7.0	Gobierno Regional de Valparaíso	39
8.0	Funciones del Gobierno Regional de Valparaíso	40
8.1	Acciones de Planificación	40
8.2	Acciones de Tipo Resolutivo	40
8.3	Acciones de Tipo Normativo	41
8.4	Acciones de Tipo Técnico	41
8.5	Acciones con otros entes Públicos y/o Privados	41
9.0	Fuentes de Recursos a Nivel Subnacional	41
	a) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	42
	b) Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)	42
	c) Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL)	43
	d) Convenios de Programación	43
	e) Convenios Marco	43
	f) Recursos Municipales	44
10	Análisis Fondo Nacional de Desarrollo Regional	45
11	Tipos de Proyectos para Financiamiento del FNDR	48
12	Instituciones que pueden presentar proyectos al FNDR	48
13	Marco Legal del FNDR	49
14	Etapas de un FNDR	50
15	Instituciones participantes en el FNDR	51
16	Sub-Sistemas participantes en el Proceso de Inversión Regional	52
16.1	Sistema Nacional de Inversiones (SNI)	52
16.2	Banco Integrado de Proyectos (BIP)	67
16.3	Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI)	68
16.4	Iniciativas de Inversión (IDI)	69
16.5	Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI)	69
16.6	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)	70
16.7	Programa Público de Inversiones en la Región (PROPIR)	70
17	Descripción del Proceso Global del FNDR	72

III. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

	Universo, Población y Muestra del estudio	80
	Identificación de Variables	80
	Resultados del Estudio	80

IV. ANALISIS DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES.

Análisis de los Resultados	89
Conclusiones	93
Conclusiones sobre el Trabajo de Investigación y Recomendaciones.	96
Bibliografía.	98
Anexos	100

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

INTRODUCCION

En la actualidad la globalización de la economía originada, entre otras causas, por los descubrimientos e innovaciones tecnológicas, genera la necesidad de que las instituciones públicas y privadas, junto a los habitantes de la nación posean mejores condiciones y herramientas para buscar el éxito en un mundo altamente competitivo. Aunado a lo anterior, muchas regiones, localidades y comunidades de distintos países sufren desigualdades importantes, en el acceso a los diversos servicios de interés público (sea educación, empleo, salud o previsión), por lo que la reducción de las desigualdades sociales me parece un tema prioritario y significativo, ya que estas generan un grave problema de exclusión social (PNUD; CHILE), debido a esto, se le exige un mayor esfuerzo a las instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales para que mediante su gestión y el fortalecimiento de las herramientas y procesos, logren que las diferentes zonas alcancen a satisfacer sus necesidades, contribuir a su desarrollo integral y, por tanto, elevar su capacidad de respuesta ante los nuevos desafíos, en donde los gobiernos subnacionales juegan un papel indispensable en la canalización de las demandas y esfuerzos de la comunidad.

En Chile durante los últimos veinte años se han ido asignando a los gobiernos regionales y locales mayores y más complejas tareas relacionadas con el desarrollo de sus territorios y la calidad de vida de sus habitantes. Por otra parte, las municipalidades son el ente estatal que mayor contacto tiene con la población y por ello la primera institución a la que acuden. De acuerdo a lo anterior, los municipios están llamados a ser el promotor principal de los procesos modernizadores y fortalecer su gestión es un objetivo central de la Nueva Gestión Pública, con el fin de lograr un desarrollo armónico y equitativo en sus territorios.

Para estos propósitos el Estado y los diferentes gobiernos en los últimos 30 años han dotado a los gobiernos regionales y locales de un número importante de herramientas para lograr estos fines, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): Que es un fondo de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de las regiones, con el objeto de lograr un desarrollo territorial armónico y equitativo.

Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR): Que es un mecanismo de asignación de recursos regionales que financia estudios de preinversión, programas o proyectos que siendo responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deben materializar en una región específica

Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL): Estos instrumentos corresponden a transferencias del nivel central (sectoriales) definidas en monto por regiones y asignados por cada GORE a municipios específicos.

Convenios de programación: Estos instrumentos son acuerdos formales entre uno o más GORES y uno o más ministerios que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos acuerdan en realizar en un plazo anual o plurianual.

Convenio Marco: Estos convenios son instrumentos político-programáticos, que se formulan a partir del cruce de los objetivos estratégicos definidos en la correspondiente estrategia regional de desarrollo y las prioridades sectoriales de los respectivos ministerios involucrados.

Fondo Común Municipal. Es un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”. La Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (Par. 3, Art 14): le confiere a este instrumento la función de “garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento”.

En este sentido, en nuestro país, los Gobiernos Regionales deben orientar todos sus esfuerzos para lograr ese fin explícito que les mandata la ley (art. 73 de la Ley 19.175 de 1993), que es el lograr un desarrollo armónico y equitativo de la región, por tal motivo, el FNDR, al ser uno de los principales instrumentos para la transferencia de recursos a nivel provincial y local, debe estar en permanente control y evaluación de todas y cada uno de sus etapas y procedimientos.

En esta dirección, el tema a investigar de esta tesis corresponde a determinar la capacidad técnica de los municipios para la elaboración de iniciativas de inversión para postular a fondos del FNDR en la Región de Valparaíso, mediante la observación de los Resultados del Análisis Técnico Económico (RATE) y en específico de aquellos que obtuvieron resultados positivos, efectuadas por el Sistema Nacional de Inversiones (SNI), que es el sistema encargado de evaluar y calificar la prioridad de una cartera de iniciativas de inversión, rentables económica y socialmente, para así entregar al Estado y en este caso específico, a los Gobiernos Regionales de una cartera de proyectos acorde con las potencialidades del País y de la Región, en este sentido se observa la estrecha relación entre el proceso descentralizador y el desarrollo, en donde todos los elementos antes mencionados poseen un vínculo e interrelación directo e indisoluble, y donde el eje central, radica en el proceso que transcurren las Iniciativas de Inversión (proyectos) presentados por los Municipios y cómo estos acceden a la principal herramienta de transferencia de recursos, desde el Gobierno Central al Nivel Regional, el FNDR, los que a su vez son priorizados por el Gobierno Regional con la aprobación del Consejo Regional para la asignación de diversos proyectos durante un ejercicio presupuestario.

Cabe mencionar, que en este proceso participan un número importante de instituciones públicas, desde la etapa inicial del ciclo de un proyecto (Municipios y Servicios Públicos), pasando por el análisis del SNI (Mideplan, Serplac), en donde se encuentran las Iniciativas de Inversión calificadas positivamente, esto es, aquellas que cuentan con todos los requisitos administrativos, técnicos-económicos y de impacto social establecidos por el SNI, para continuar así, hacia las siguientes etapas de priorización (CORE), asignación (Dirección de Presupuestos; Contraloría General de la República) y ejecución (Municipios; Servicios Públicos). Todos estos procesos tienen por objetivo dar la seguridad de que los fondos regionales serán asignados y distribuidos a proyectos coherentes, técnica y ambientalmente aptos, y social y económicamente positivos para la región, provincia o comuna en donde se ejecuten.

Sin embargo para acceder a estos fondos, las iniciativas de Inversión presentadas por los municipios y servicios públicos deben cumplir con el total del Ciclo de Vida de un FNDR, los cuales muchas veces, por diferentes motivos quedan en la etapa inicial, y donde en gran cantidad de casos no logran obtener una calificación técnica positiva lo que impide que esas municipalidades puedan optar a esas inversiones, que implicarían un reimpulso de grandes zonas territoriales.

Tema de Investigación

El Desarrollo del Trabajo de Investigación se enmarca en el ámbito del Proceso de Distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), efectuado a Nivel Provincial (2005 a 2008) y Comunal (2005 a 2007), en la Región de Valparaíso, teniendo presente el total de iniciativas de inversión presentadas por las comunas y las evaluaciones efectuadas por el Sistema Nacional de Inversiones.

Planteamiento del Problema.

“La Existencia de una Concentración en la Distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en la Provincia de Valparaíso frente al resto de las Provincias de la Región”

Hipótesis.

“Uno de los elementos concentradores de la Inversión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en la Provincia de Valparaíso, es la Capacidad Técnica de los Municipios de la Región, para la elaboración de las Iniciativas de Inversión (IDI) de acuerdo a los requisitos del Sistema Nacional de Inversiones (SNI)”.

Objetivos.

Objetivo General:

-Determinar, si la capacidad técnica de los municipios para la elaboración de proyectos, ha influenciado la concentración de las inversiones del FNDR en la Provincia y Comuna de Valparaíso.

Objetivos Específicos:

1.- Mostrar la distribución del FNDR en la Región de Valparaíso a Nivel Provincial en el periodo 2005 a 2008.

2.- Identificar los resultados de los análisis técnicos económicos (RATE) positivos de las iniciativas de inversión de las Provincias de la Región de Valparaíso (según comunas muestra) durante el período 2005/2007.

3.- Demostrar que los Municipios de la Provincia de Valparaíso (según comuna muestra) poseen una mayor capacidad técnica para la elaboración de iniciativas de inversión (IDI), de acuerdo al Sistema Nacional de Inversiones (SNI), para ser financiados por el FNDR en la Región de Valparaíso.

4.- Demostrar, que la capacidad técnica para la elaboración de proyectos de los municipios de la Provincia Valparaíso (según comuna muestra), ha sido un factor determinante en la mayor asignación de los fondos del FNDR, en esta Provincia, durante el periodo 2005/2007.

Justificación del Trabajo.

La importancia del tema a investigar radica en el hecho de que las dinámicas observadas en la región de Valparaíso tienen repercusiones y similitudes en todo el territorio nacional, y en diversos ámbitos de la sociedad, esto es consecuencias económicas, políticas y sociales, y donde la capacidad de los municipios para la presentación de proyectos y la distribución de los fondos del FNDR afectan a la región en su conjunto, en donde los diferentes gobiernos han buscado el desarrollo económico de los territorios, creando polos de desarrollo, ventajas comparativas y competitivas, pero también buscando la complementariedad de las diversas economías regionales, provinciales y locales, es aquí donde los gobiernos subnacionales poseen un rol fundamental para dicho objetivo. En este sentido evitar el centralismo intraregional es una tarea de gran importancia que debe ser abordada en la región de Valparaíso.

Por tal motivo, el desarrollo armónico del territorio es un objetivo de los diversos niveles de la administración del estado, para así evitar la concentración de las inversiones y el retraso de muchas comunas y zonas del país, que poseen al FNDR como principal fuente de financiamiento para sus inversiones (ACHM). Resaltando lo anterior y que hacen que este tema cobre más importancia, es el hecho de que existen muchas voces que se levantan en contra de este "centralismo" en nuestra región, para lo cual romper con el atraso y las frustraciones, generados por el mismo, en las provincias aledañas es un tema que deberían abordar los gobiernos regionales y modificar y reorientar las diferentes herramientas y programas que la legislación les otorga para la administración de los recursos y de los territorios, para impedir que estas situaciones, que se observan en algunas zonas del país, se repliquen también en la Región de Valparaíso. En este último punto, las voces de una nueva región en la zona del Aconcagua, o el despego existente de la provincia de San Antonio vienen a confirmar la importancia de evaluar las herramientas que poseen los gobiernos subnacionales en la Región de Valparaíso, donde es necesario tener en

consideración los grados dispares de desarrollo y las realidades propias de las provincias y comunas a la hora de la distribución de los Fondos Regionales, junto a lo anterior es de una importancia estratégica el diagnosticar la real capacidad técnica para la elaboración de proyectos de Iniciativas de Inversión que poseen muchos municipios, ya que tampoco existe en ese ámbito una realidad común, para lo cual este estudio pretende identificar a los entes encargados de la elaboración de proyectos, y mediante cifras y estadísticas, en conjunto con un adecuado seguimientos de estos procesos, lograr determinar la realidad de nuestra región, en que elementos existen dificultades y así obtener un acertado diagnostico de la distribución efectuada durante los últimos años de los Fondos Regionales, que nos permitan disminuir las consecuencias de este fenómeno, ya que el sentimiento de concentración regional es un fenómeno creciente en comunas y provincias de la región, por lo que la idea de transformarse de provincia a región va en aumento, si bien verdad, es que nadie cultiva la ilusión que la transformación en nuevas unidades territoriales va a obrar por si sola el milagro del desarrollo, si muchas de ellas están convencidos que ese cambio crearía las condiciones para despertar la creatividad y el emprendimiento de zonas antes deprimidas por largos años, lo que permitiría, a esas unidades territoriales, observar el futuro con renovados ánimos.

Este desafío que nos impone la globalización, el estado y sus instituciones, obliga a los municipios a potenciar sus zonas y ventajas competitivas que les permitan el integrarse a la comunidad internacional de una manera mas equitativa e igualitaria, sin embargo las transferencias de funciones y atribuciones de las últimas décadas, no se han visto reflejada también en el traspaso de recursos, y aumentos presupuestarios acordes con la importancia de esas nuevas funciones antes propia del Gobierno Central y sus Ministerios, lo que provoca, en algunas comunas, que estos recursos solo alcancen para cubrir pequeñas obras de infraestructura, dejando poco espacio para grandes inversiones en beneficio de sus localidades, por tal motivo, es que esta herramienta de financiamiento (el FNDR), se transforma en el principal otorgador de recursos para dichas obras y

sin los cuales grandes inversiones no se podrían efectuar, de ahí su destacada importancia.

Para dar nuevos impulsos a los procesos descentralizadores en nuestro país, una tarea necesaria que deben abordar los estados subnacionales, consiste en la revisión de todas las herramientas que les otorga la ley, en conjunto con los resultados obtenidos por estos, ya sea a nivel regional como local, que nos permita avanzar en los procesos de la Nueva Gestión Pública y la Modernización del Estado impulsado por la Secretaria General de la presidencia y el Ministerio del Interior en cuanto a una evaluación de esta herramienta mediante el control de sus resultados, como algunos programas que, de manera pionera en el contexto latinoamericano, nuestro país, iniciara a comienzo de los años 90 con el propósito de cambiar el centralismo político, económico y cultural característico de nuestras sociedades.

Para finalizar, podemos señalar ejemplarmente la importancia de la distribución los recursos públicos en la región, donde incluso pueden llegar a erosionar los soportes del sistema político regional, en tal sentido los acontecimientos llevados a cabo en los últimos años en nuestro país, y llevado a la teoría de David Easton sobre el análisis sistémico en los procesos políticos, se puede decir que dos de ellos colapsaron, para lo cual, hago referencia a las nuevas regiones de Chile, la XIV de Valdivia y la XV de Arica, donde la complejidad y cantidad de las demandas debilitaron y socavaron tanto el sistema, que lograron hasta superar las bases y soportes de este mismo, lo que extrapolado a nuestra región y acentuando las actuales realidades de nuestras provincias y comunas pueden en un futuro hacer colapsar la actual administración territorial de la Región de Valparaíso.

Contenidos del Trabajo.

El Presente trabajo cuenta con las siguientes etapas, en primer lugar, la Presentación del trabajo que cuenta con: Introducción del tema, planteamiento del problema, hipótesis, objetivos del trabajo, justificación.

El Segundo Capitulo consiste en la elaboración del Marco Teórico, el cual consta de una descripción del proceso de descentralización observado en nuestro país inmerso en el contexto latinoamericano y las realidades políticas y económicas transcurridas en diferentes gobiernos y coyunturas políticas en Chile, definición del concepto de Región, definir los alcances del Centralismo y Descentralización, La División Político Administrativa, el traspaso de competencias del nivel central hacia las regiones y comunas, la creación de herramientas para la nueva Institucionalidad del país, la descripción de esas herramientas, la definición del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) cuales son sus procedimientos, el marco jurídico, las etapas, las instituciones que participan en el, junto a diversos sistemas y programas del estado que participan en este proceso, para lo cual se definirá cada una de las etapas de las Iniciativas de Inversión hasta su ejecución y control ex-post.

EL tercer capitulo consiste en la elaboración de un estudio sobre la evolución de las inversiones regionales del FNDR, entre el periodo 2005, hasta los compromisos y arrastres del 2008, identificando claramente las tendencias y características mas relevantes de dichos gastos desagregados a nivel provincial, junto con esto y como eje principal de la tesis esta el observar las cifras existentes sobre los proyectos que han conseguido RATES positivos, esto es, calificación técnica RS y RA para avanzar a las siguientes etapas del financiamiento de un FNDR, lo que permitirá comparar la realidad de diversos municipios, no solo en la cantidad de recursos o proyectos aprobados, sino que también establecer la real capacidad técnica para presentar iniciativas de inversión, en base al total de

proyectos efectivamente recomendados por el SIN, mediante el RATE obtenido del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), quien determina la rentabilidad social y económica de las Iniciativas de Inversión (IDI) presentadas por las Unidades Técnicas de los Municipios (Secplac).

En el Cuarto y último capítulo se mostraran los análisis y resultados del estudio efectuado en la región de Valparaíso, en conjunto con las conclusiones, recomendaciones, el aporte, la bibliografía consultada para la elaboración del presente trabajo y por último los anexos.

CAPITULO II: MARCO TEORICO

1.-Modernización del Estado.

La Reforma del Estado es una tarea indispensable en muchas partes de América Latina. Su prioridad se deriva de la necesidad de ponerlo al día con los profundos cambios que experimento la empresa, la economía, la sociedad y la cultura durante el último siglo, dentro del marco de un acelerado proceso de Modernización de las Instituciones Públicas. Alrededor de los años 80 “el Estado Benefactor e Intervencionista que construyeron los países industrializados desde la segunda mitad del siglo XIX, y América Latina a partir de la crisis de los años 30, perdió viabilidad he hizo crisis”¹. La mayor parte de los países del mundo enfrente dicha situación a través de reformas de mercado que se propusieron hacer de éste no solo el motor de la economía, sino que también de la sociedad, la educación, la cultura, etc. La democracia exige obtener un equilibrio entre ambos extremos, que permita asumir al Estado un rol estratégico, regulador e intermediador entre los distintos agentes sociales. En la región “se han ensayado diversos intentos parciales y poco persistentes al respecto, que solo han demostrado la necesidad de abordar su reforma de una manera mas integral y sistémica a partir de una alta prioridad política”². En este sentido “el objetivo de la Reforma del Estado es la construcción de un sector público que responda a los requerimientos que plantea la sociedad civil actual, debiendo contar para ello con una estructura flexible y con una gestión eficiente, participativa y transparente”³.

En el nivel regional la Reforma del Estado ha consistido en la construcción de un Sector Público que responda a los requerimientos que plantea la sociedad civil actual, debiendo contar para ello con estructuras que impulsen los principios orientadores de la Reforma del Estado, en donde las agendas de modernización

¹ TOMASSINI, Luciano/ARMIJO Mariela; Reforma y modernización del Estado, Experiencias y desafíos, Editorial; Lom Ediciones 2002 Pag;8

² Idem op.cit. pag. Pag;9

³ Idem op.cit. pag. Pag.10

de la gestión pública en todas las regiones del país, han sido los grandes desafíos que se plantearon el gobierno central y los gobiernos regionales para avanzar hacia el desarrollo, como una forma de afrontar los procesos de Descentralización, Modernización del Estado, y Modernización de la Gestión Pública y así hacer frente a la creciente replica del centralismo de nuestro país, ahora observada en el nivel regional con las capitales regionales, donde se concentran las grandes inversiones público-privadas, el desarrollo tecnológico y la educación.

1.1 Antecedentes Históricos (1990-2006)

En Chile la primera etapa de las reformas estructurales fue impulsada en el Régimen Militar (1973-1990), las cuales consistieron en redefiniciones amplias del Estado en el ámbito productivo, financiero, económico y social. “El proceso privatizador de empresas públicas, la liberalización de los mercados financieros, el proceso de descentralización de los servicios públicos y sociales hacia las municipalidades, la privatización de los sistemas de pensiones y salud, fueron abordados radicalmente y con mucha antelación al resto de los países de América Latina”⁴.

En el ámbito de la Administración Pública, los cambios también fueron relevantes, pero a diferencia de otros países occidentales que en esa década ensayaban importantes innovaciones en la gestión pública con un marcado énfasis en la de reducción del empleo público, en Chile se apostaba a reformas de carácter administrativo, pero al contrario de esos países que implementaron cambios en la gestión pública, Chile hacia un reordenamiento administrativo a través del proceso de regionalización y descentralización territorial. El momento en que las reformas fueron impulsadas no resulto indiferente, la evaluación de estas debió considerar las características del sistema político-institucional, el rol de

⁴ Idem op.cit. pag. 269

los actores que impulsan la reforma y los objetivos que se persiguieron, entre otros factores. Si bien no es el propósito de este estudio hacer este análisis, solo para fines del contexto señalaremos que “al terminar los ochenta, si bien se recuperan los niveles de depresión económica de principios de la década, y se produce un proceso de crecimiento económico sostenido, el hecho es que los niveles de distribución del ingreso eran marcadamente desiguales, ostentando los primeros lugares en materia de inequidad en América Latina y los niveles de pobreza eran de mas de 40% de la población, junto con un proceso de ingobernabilidad creciente que se dio a partir de la falta de libertades básicas propias de estos regímenes dictatoriales”⁵.

La Modernización de la gestión pública en Chile describe las características y la trayectoria que tuvieron distintos momentos políticos y sociales que influyen en el proceso de modernización del estado.

Los desafíos de la transición política, la necesidad de responder a demandas sociales y asegurar la continuidad del crecimiento económico, implico la no priorización de temas de reforma administrativa o de gestión. “Se apostó a la nivelación de Remuneraciones y condiciones laborales de los funcionarios públicos, a las modernizaciones productivas y al fortalecimiento de instituciones claves para las políticas económicas, sociales y a la coordinación gubernamental”⁶.

Uno de los elementos mas notables efectuados durante este gobierno corresponde a la creación de la **Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, publicada el 20 de Marzo de 1993**, que sirve como punto de partida para el proceso de regionalización y descentralización impulsado por los gobiernos de la concertación.

⁵ Idem op.cit, pag. 270

⁶ Idem op. cit pag. 295

Durante el segundo gobierno democrático y conjuntamente con la priorización de reformas en el ámbito de la justicia y la educación, surge el tema de la Modernización del Estado y de la gestión pública, formando parte de la agenda programática del gobierno. En una primera etapa, que va del 1994 a 1996, “se generan un conjunto de orientaciones para cambiar el eje de la administración del estado hacia la eficiencia, eficacia y calidad de servicio”⁷, junto con eso se creó un comité interministerial que iba a estar a cargo de implementar estos cambios.

Las iniciativas que tuvieron un carácter gradual, o programas de aplicación parcial involucraron a un número pequeño de instituciones, y sus metodologías intentaron establecer estándares que fueran mejorando en el tiempo. En este sentido, si bien no hubo una estrategia explícita en la trayectoria del proceso modernizador, si estaba la necesidad de desarrollar etapas previas y generar ciertas condiciones para avanzar en la implementación de políticas orientadas a modernizar la gestión y al traspaso de competencias desde el nivel central a las Regiones, Provincias y Comunas.

En este sentido “los principales logros estuvieron en la instalación de un sistema de gestión por resultados, lo que constituyó una experiencia pionera en América Latina”⁸. La capacidad de haber concretado gran parte de los proyectos establecidos en el marco de las líneas de acción del Plan Estratégico de Modernización y el logro de mejoramiento de estándares de servicios públicos dan un gran soporte técnico a la delegación de funciones y al proceso de descentralización.

Si bien esa experiencia de instalación de los instrumentos de modernización de la gestión pública, específicamente los orientados al desempeño por resultados, logra ampliarse a una gama importante de instituciones públicas,

⁷ DOÑA, Karina; Síntesis del Proceso de Modernización del Estado en Chile (1994-2003) INAP UCH; Pag.11

⁸ TOMASSINI, Luciano/ARMIJO Mariela; Reforma y modernización del Estado, Experiencias y desafíos, Editorial; Lom Ediciones 2002. Pag.290

“esta no profundiza en la delegación de responsabilidades tanto operativas como financieras, desde los niveles de autoridad superior a los órganos ejecutivos, dejando aspectos pendientes para la flexibilización y descentralización de la gestión pública”⁹.

No obstante, como resultado global, los instrumentos de modernización de gestión que lograron ser desarrollados e instalados en las instituciones publicas, constituyen un requisito primario para avanzar efectivamente en los niveles de delegación de responsabilidades tanto financieras como operativas. “El hecho de haber establecido criterios claros para la evaluación de la gestión y evaluación de los programas, permitió pasar a etapas superiores de establecimiento de convenios de resultados, y dejo la ventana abierta para otros temas duros de gestión como gerencia publica, servicio civil y gestión presupuestaria”¹⁰.

El último periodo del Ex Presidente Ricardo Lagos (2000-2006), va desde la formulación del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado hasta la concreción del llamado Acuerdo de Enero de 2003, que incluía en uno de esos elementos el tema de la descentralización.

Agenda de Modernización del Estado
-Gestión Pública
-Gestión de Recursos Humanos
-Gestión Financiera
-Descentralización
-Agenda de Transparencia
-Financiamiento de la Política
-Labor parlamentaria
-Institucionalidad y Probidad

⁹ Idem op.cit. pag. 295

¹⁰ Idem op.cit. pag. 296

-Agenda de Promoción del Crecimiento
-Agenda Pro Crecimiento
-Otras Iniciativas
Fuente: http://www.modernizacion.cl/

Para culminar este periodo se deben mencionar algunos ajustes organizativos en los sectores de salud, cultura y adulto mayor, a lo cual se agrega un último punto y de suma importancia, referido a las adecuaciones incorporadas en los niveles regional¹¹ y municipal¹².

2.- Causas del Centralismo en Chile.

De acuerdo con Boisier (2000), los factores explicativos del acendrado centralismo en Chile se relacionan con aspectos de diversa índole, desde su geomorfología, pasando por temas vinculados con la dificultad para establecer soberanía en todo el territorio a causa de la resistencia araucana, aparte de la herencia jurídica y administrativa española, entre muchas otras causas.

Según este autor se destacan cinco elementos que han estado involucrados con el proceso de consolidación del centralismo en Chile. El primer elemento lo constituye el modelo borbónico de concepción de la organización del Estado y de la administración pública. Así de acuerdo con la dinastía borbónica, era el pueblo que delegaba la soberanía en el monarca, mientras los cuerpos intermedios pierden casi su razón de existir al ser directamente el monarca el depositario de la soberanía. "Este elemento configuro un marco propio para el ejercicio de la centralización"¹³.

¹¹ Ley 20.035 que Introduce Modificaciones a la Ley 19.175 en lo relativo a la Estructura y Funciones de los Gobiernos Regionales 2005.

¹² Ley N° 19.850 del 7 de enero del 2003, que readecuó el Fondo Común Municipal.

¹³ BOISIER, Sergio. Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE (Santiago)*, mayo 2000, vol.26, no.77, p.81-107.

Un segundo elemento a destacar por el autor, es la situación de guerra que afecto en forma casi permanente a Chile desde "*La Conquista*" hasta fines del siglo XIX. En este contexto y, particularmente ha partir de la independencia, el conflicto se traslado al Estado Chileno y que además asume guerras externas hasta casi el termino del siglo XIX. De esta manera "un manejo centralizado del Estado es una necesidad en tiempos de guerra", asegura.

El tercer elemento que propicio el mantenimiento del centralismo se refiere a la influencia del Ministro Portales a partir de los años treinta del siglo XIX. En efecto y según muchos autores, Portales fue el forjador del Estado-Nación, ya que de hecho consolida al Estado Chileno con un régimen presidencial, autoritario y centralista que se extendió desde 1833 a 1891. Sin embargo, su influencia perdura hasta la constitución de 1980. Para Portales los Intendentes eran agentes directos del Presidente de la Republica ocupados ante todo de ejecutar las órdenes del Gobierno Central, fortaleciendo con ello la idea de un gobierno "fuerte y centralizador".

Como cuarto elemento, Boisier señala la modernización decimonónica a partir de la década de los sesenta. Las tendencias liberales modernizadoras, que se entronizan en Chile en los últimos decenios del siglo XIX, generan una trascendental confusión entre las ideas de "democracia", "igualdad" y "homogeneidad". Por ejemplo se confundió la "igualdad" con "homogeneidad", para lo cual un Estado nacional fuerte y centralizado era el mejor instrumento de modernización. Asimismo, en aras de la igualdad, confundida esta ultima con la "democracia" el Estado aplasto todo los particularismos territoriales imponiendo un modelo de sociedad extremadamente centralizado ".de Arica a Magallanes, el país parece ser uniforme, pero en verdad dista de serlo"¹⁴ .

Por último elemento y de vital importancia para entender el proceso centralizador, se hace mención a la migración rural-urbana de los años treinta,

¹⁴ Idem op cit, pag. 45

cuarenta y cincuenta de del siglo XX, oportunidad en que el campesino habituado a centurias del inquilinaje, participaba de una cultura de dependencia del “padre patrón”, el dueño de la hacienda. Trasladado a la ciudad, el campesino recrea la figura de ese padre-patrón en la del “padre- estado” permitiendo con ello que la naciente y creciente burocracia se legitime así misma. En suma según Boisier, “a partir del rol ejercido por estos factores es que muy bien se puede hablar de una cultura centralista en Chile, cultura que hoy se presenta como un escollo para avanzar en un proceso descentralizador”¹⁵.

Es oportuno indicar otra premisa del problema en cuestión cuyo énfasis esta dado en el área de las políticas económicas y las relaciones mantenidas entre el Estado y agentes económicos privados. Esta premisa nos dice que la experiencia, ha demostrado, que la centralización de la toma de decisiones no debe atribuirse tanto a rasgos culturales como a necesidades surgidas a partir de las relaciones económico-políticas en algún momento de la historia de nuestro continente.

“En este sentido se debe considerar en primer lugar que la industrialización latinoamericana fue un fenómeno exclusivamente urbano, y por tanto, no se derivo del proceso evolución/transformación de la economía rural. Además el Estado fue el gran agente impulsor y protector del proceso de industrialización por medio de la implementación de políticas económicas que le permitieron por ejemplo centralizar el capital de inversión”¹⁶.

Ahora bien, el patrón espacial del desarrollo industrial de Chile, se enmarca dentro del esquema latinoamericano arriba descrito, desenvolviéndose por tanto, con una acentuada concentración espacial siendo facilitado y estimulado por un Estado comprometido con el proceso de industrialización el que no pone barreras,

¹⁵ TOLEDO Hector, Disparidades Regionales en Chile, Centro de Informaciones Pedagógicas UMCE Revista N°2. pag 5

¹⁶ BOISIER, Sergio Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE (Santiago)*, mayo 2000, vol.26, no.77, pag.81-107.

por ejemplo, a la presencia de las compañías transnacionales las que deciden localizarse, preferentemente, en los principales centros urbanos de alta densidad poblacional, consolidándose entonces un escenario de marcada concentración espacial de la industria y de las actividades terciarias, estas últimas generadas a partir del desarrollo industrial.

Por lo tanto, el conjunto de procesos económicos que van desencadenándose, principalmente a partir de la década de los cincuenta, configuran una economía espacial en Chile que se asimila al modelo teórico “centro-periferia” de J. Friedmann. Es decir, “las relaciones económicas centro-periferia se expresan en síntesis, en un proceso de industrializaciones, *el foco*, y en una expropiación de recursos desde los centros primarios en *la periferia*”¹⁷. Esto, está revelando que el centralismo más que raíz cultural, ha sido y es un fenómeno de raíces económicas.

3.- Descentralización

3.1 Concepto

La literatura sobre descentralización del Estado destaca que “este proceso, de carácter eminentemente político (distribuye poder), tiene diversos beneficios de orden político, administrativo y económico”¹⁸. Se entiende que la descentralización abre oportunidades de participación local a diferentes grupos sociales. Así mismo, se supone una mayor sintonía entre funcionarios y tomadores de dediciones respecto de los problemas. También se formula un argumento relacionado con la eficiencia administrativa por cuanto la descentralización permitiría que la administración del Estado se torne más flexible, dinámica e innovadora.

¹⁷ FURTADO, Celso, La Economía Latinoamericana, Formacion Historica y Problemas Contemporaneos, Ediciones Siglo XXI 1981;pag 67

¹⁸ SERRANO C. y FERNANDEZ M.I. Serie de Estudios Socio/Económicos Revista N°18, Pag. 3

A los argumentos anteriores se asocia uno de carácter económico ligado a la descentralización fiscal. Se supone mayor eficiencia en la función económica de asignación de recursos públicos en forma descentralizada por cuanto se produciría mayor ajuste entre las preferencias de la población local y el conjunto de bienes y servicios a que tienen acceso.

Desde otro punto de vista, el de la eficiencia competitiva, ya que se considera que en el contexto económico mundial, la globalización presenta nuevos desafíos que no solo interpela a las empresas, sino que también al sector público. Por ello, se reclaman estructuras de decisión descentralizadas que logren operar con mayor prontitud y versatilidad.

Desde una perspectiva político-ciudadana se considera que, “la descentralización del Estado, al acercar las instituciones a la gente, facilita su participación en la toma de dediciones y permite mayor control de la ciudadanía sobre la acción pública (accountability)”¹⁹. A la vez se supone que “la descentralización estimula la participación política si los individuos creen que las políticas locales tienen una repercusión mas directa sobre sus vidas y si estiman que sus opiniones son consideradas”.²⁰

4.- Evolución de la descentralización en Chile

Para un mejor análisis es necesario describir las reformas implementadas durante las décadas de los 70 y 80 en nuestro país.

Las primeras reformas administrativas datan de 1974, año en que se dicta el Decreto Ley que reorganiza territorialmente al país en 13 regiones y 51 provincias. El proceso apunto a la regionalización del país y se caracterizo por el “reordenamiento espacial que busco la articulación económica-social-geopolítica y

¹⁹ ELGUETA, Raúl. PERUZZOTTI, Enrique, Catalina Smulovitz (eds.). 2002. Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias. *Rev. cienc. polít. (Santiago)*, 2003, vol.23, no.2, p.287-288.

administrativa en ámbitos territoriales determinados, todo ello con la finalidad de alcanzar el desarrollo auto sostenido de grandes unidades territoriales”²¹.

Desde el punto de vista funcional, “el proceso de regionalización adquirió en un principio la forma de desconcentración administrativa con centralización política, pues más que un traspaso de poder a las nuevas instancias regionales, hubo una delegación de funciones a las instituciones regionales y locales”²².

La acción del Gobierno Militar tuvo un claro acento local, definiéndose a las municipalidades como órganos territorialmente descentralizados. Mas adelante, en 1976, se dicta el decreto ley que redefine el papel de las municipalidades como órganos funcionalmente descentralizados, otorgándoles responsabilidades ejecutivas y de gestión de servicios y confirmándoles el rol de “agentes del desarrollo económico y social de las comunas”²³, lo que abrió paso a numerosas tareas y funciones de desarrollo comunal.

Simultáneamente es, en este periodo, que se inicia la desconcentración de la administración interior del Estado, la que se expresa en la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE. **En 1975, se crea además el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)** que hasta el día de hoy “constituye el principal mecanismo de asignación de inversión pública regional”²⁴.

Las nuevas atribuciones municipales quedan normadas por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que las define como “Corporaciones Autónomas de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad

²⁰ WAISSBLUTH Mario, LEYTON Cristian; La descentralización en Chile; Asignatura Pendiente; Pag;2

²¹ COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, CONARA, Documento “Chile hacia un nuevo destino, 1974

²² ANALISIS Y DESCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE INVERSION REGIONAL, Documento de trabajo N° 1; Octubre 2005, Pag. 2

²³ Decreto Ley N° 573 de 1974 y Decreto Ley N° 1289 de 1976

²⁴ LIBERTAD Y DESARROLLO, Inversión Regional ¿Quién decide?, Revista Temas Públicos N°647, Pag.2

es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”²⁵.

La Ley determinó funciones privativas y otras compartidas con otras entidades públicas. Entre las privativas se encuentran: aplicar disposiciones sobre transporte y tránsito público; aplicar disposiciones sobre construcción y urbanización, planificación y regulación, aseo y ornato, promoción del desarrollo comunitario, elaborar, modificar y aprobar el Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales. Atribuciones compartidas son aquellas que asumió en conjunto con otros órganos de la Administración del Estado: asistencia social, salud pública, educación y cultura, capacitación y promoción del empleo, deporte y recreación, turismo, viabilidad urbana y rural, urbanización, construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria, prevención de riesgos y prestación de auxilio.

Se traspasó la salud primaria a los municipios, junto con un sistema de financiamiento consistente en transferencias desde el gobierno central, basado en subvenciones por prestaciones otorgadas por estos establecimientos. En 1979 se crea el Fondo Común Municipal (FCM) que “corresponde a un fondo de compensación territorial de los municipios”²⁶.

En el nivel regional se producen cambios con la vuelta a la democracia, en 1993 se dicta la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

En la década de los noventa, se realizaron importantes avances en materia de descentralización de la Administración del Estado, dotando a los Intendentes de autonomía institucional, financiera y técnica.

²⁵ Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Art.1

²⁶ COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, CONARA, Documento “Chile hacia un nuevo destino, 1974

El 20 de marzo de 1993 se crearon los Gobiernos Regionales (GORES) y se avanzó en materia de su constitución, atribuciones y disponibilidad de recursos financieros. Esta institución “posee personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y un conjunto de atribuciones señaladas”²⁷.

La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional Nº 19.175 hizo posible iniciar la consolidación de la institucionalidad, tanto de las instituciones descentralizadas del aparato del Estado como de los órganos desconcentrados, así como los traspasos de competencias. En 1994, se consolidó el funcionamiento de los Consejos Regionales (CORE), invistiéndolos de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, permitiendo con ello, la participación de la comunidad regional en el quehacer de los Gores.

Durante 1995, se inició la instalación y puesta en marcha de las plantas de los gobiernos regionales y la definición desde el nivel central de acciones específicas de apoyo a esta institución.

El desafío del período de Gobierno del ExPresidente Lagos fue el de “profundizar la democracia en espacios descentralizados, más capacidades de decisión y más legitimidad de la institucionalidad regional”²⁸.

A partir del 2000 se inicia una nueva etapa del proceso de descentralización, cuyo foco ha estado en el logro de mayores grados de descentralización para los gobiernos subnacionales y el avance hacia una gestión territorial integrada de los servicios públicos en el territorio.

Se llevó a cabo un proceso participativo de diseño de una Política de Descentralización, que concluyó el 2001 con el Documento de Política “El Chile

²⁷ COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, CONARA, Documento “Chile hacia un nuevo destino, 1974

²⁸ Programa de Gobierno del candidato Ricardo Lagos, “Para Crecer con Igualdad”, Octubre de 1999.

Descentralizado que Queremos”. En efecto, esta propuesta y la participación de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales (ANCORE), se materializó en la Reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional N° 19.175, aprobada durante el año 2005. En ella se regula, entre otras materias: la incompatibilidad del alcalde para ser intendente, gobernador o consejero regional; se perfeccionan normas sobre fiscalización e información de los consejeros sobre el intendente y sobre transparencia y probidad; se amplía el concepto de los Convenios de Programación y se instauran, en la institucionalidad pública nacional y regional, la obligatoriedad de elaborar los anteproyectos regionales de inversión (ARI) y los programas públicos de inversión en la región (PROPIR), los cuales se orientan a la coordinación del gasto público en regiones. Asimismo, en la reforma se amplía el concepto de Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), pasando a ser “un fondo de desarrollo y compensación territorial”²⁹.

Por último, con esta reforma, la nueva ley permite a los GORES crear corporaciones o fundaciones de desarrollo y posibilita el asociativismo regional. Otro avance sustantivo, producto de la política de descentralización, fue el ingreso a tramitación legislativa de la reforma constitucional en materia regional. El proyecto comprende consagrar constitucionalmente la elección popular de los consejeros regionales, el otorgamiento de potestad reglamentaria a los intendentes para la ejecución de leyes nacionales en el territorio regional, y se establece el ejercicio de la administración de Áreas Metropolitanas por los Gores, entre sus principales aspectos. Cabe destacar que este proyecto de reforma eliminaba de fijación del número de regiones, legislado mediante la Ley N° 20.050 y que -entre otros artículos- introdujo modificaciones a sus artículos 45 y 99 (actuales artículos 49 y 110), mediante lo cual se homologó el procedimiento para crear regiones con el referido a las restantes adecuaciones a la división política y administrativa.

²⁹ SUBDERE, Memoria de la Descentralización 2000-2006, Edición Grafica Puerto Madero, pag.26

Esa reforma constitucional permitió el envío al Congreso Nacional de los proyectos de ley a través de los cuales se crea, por una parte, la XV Región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal, en la actual Región de Tarapacá y, por la otra, la XIV Región de Los Ríos y la provincia del Ranco, con territorios de la actual Región de Los Lagos, estableciendo en cada uno de esos proyectos las normas necesarias para dotar a esas nuevas regiones de las estructuras administrativas y de los recursos humanos y financieros que resultan necesarios para su adecuado funcionamiento.

Otra materia contenida en la reforma constitucional, en materia regional, tenía relación con la generación de territorios especiales para la Isla de Pascua y Juan Fernández que fue desglosado en un proyecto de ley que se remitió a tramitación en agosto de 2005.

Por otra parte, el día 7 de enero de 2005 se promulgó la Ley N° 19.995 sobre casinos de juego, que establece que los recursos que provengan de los impuestos a que estén afectos los casinos beneficiarán a la comuna y a la región donde estén funcionando, las condiciones para el ejercicio legal de esta actividad y consagra la existencia de una superintendencia que asuma la fiscalización de dichos establecimientos, entre otras materias.

5.- Concepto de Región.

“Una Región es una división territorial de un Estado determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, economía, topografía, administración, gobierno, etc”³⁰. El concepto de región está indisolublemente ligado al de escala, por lo que podemos considerar la existencia de regiones de muy diverso tamaño, desde regiones supranacionales (por ejemplo, Comunidad Europea, Región Andina, etc.) hasta pequeñas comarcas o un reducido valle de montaña.

La región (o comarca) “es una agrupación de ciudades o municipios, ligados entre sí por razones geográficas e históricas, y asociados en una unidad política superior que proporcione una mejor defensa contra enemigos comunes y una mayor abundancia de medios para la realización integral de los fines humanos”³¹.

Lo mismo que se dijo de los municipios, “la región goza como toda sociedad, de propia autoridad o autarquía, no independiente y soberana, sino dependiente y subordinada a la autoridad del Estado del que forma parte. Independencia y autarquía que el Estado a su vez, en virtud del principio de subsidiariedad, debe respetar, sin inmiscuirse en todo lo que concierne al campo de acción regional, si no es para ayudar subsidiariamente en aquello que la región necesite y no pueda por sí sola y por lo mismo solicite del Estado”³².

Es de advertir que así como el individuo al integrarse y vivir en una familia y las familias al integrarse y constituir un municipio, no pierden, ni tienen por qué perder, nada de su fisonomía y personalidad propia, aunque no gocen ya de la misma libertad e independencia que viviendo aisladamente; de la misma manera, “los municipios, al formar las regiones y las regiones al unirse y formar un Estado,

³⁰ MONTAÑEZ, Gustavo/DELGADO, Ovidio. Espacio, Territorio y Región: Conceptos para un Proyecto Nacional. Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Pag.131

³¹ Idem op.cit. pag. Pag;132

³² LOS CUERPOS INTERMEDIOS, Anotaciones de Pensamiento y Crítica", Revista Foro Arbil N°18. Pag.2

no pierden tampoco su fisonomía y personalidad propia, es decir, de su autonomía y autarquía, si bien queda ésta subordinada y dependiente de la autoridad suprema del Estado”³³. Y lo que pierden de independencia, lo ganan al solidarizarse con el Estado y conseguir así lo que aisladamente no podrían conseguir.

Entre la región y el municipio no hay políticamente diferencia esencial, sino accidental, que proviene de la mayor extensión territorial y de la mayor complejidad de servicios y medios de que dispone la región. Pero no hay diferencia específica respecto del fin esencial, que es, tanto en el municipio, como en la región, el bien común integral o sea proporcionar, además de la defensa de los derechos y libertades, los medios y condiciones de vida para la mejor realización de los fines de la persona humana.

Hay que distinguir entre municipios y regiones históricas y municipios y regiones administrativas.

Los **municipios y regiones históricas** “son sociedades naturales políticas, anteriores al Estado, y por consiguiente con derechos, leyes y costumbres etc., que les son propias y que no deben al Estado, y que éste debe reconocer y conservar según lo pactado”³⁴. La razón es evidente, porque “el orden natural pide que primero fuese la familia, que por evolución natural y agregación espontánea de otras, situadas unas junta a otras en el mismo territorio, forman una ciudad o municipio. Después, diversos municipios, cercanos-comarcanos-forman la que del nombre geográfico se llama la región; y finalmente, varias regiones, uniéndose entre sí forman una unidad política superior e independiente, el Estado”³⁵, la historia confirma esta apreciación a priori, donde quiera que hayan existido verdaderas regiones geográficas.

³³ Idem op.cit.Pag.3

³⁴ Idem op.cit.Pag.3

³⁵ Idem op.cit.Pag.3

Estas regiones históricas se han formado y existen antes que el Estado, del que forman parte, y al que han dado existencia, al menos parcialmente, por su integración con las otras regiones o estados. Estas regiones históricas han podido gozar no sólo de autarquía, sino hasta de independencia y soberanía política. Pero bien por razones justas de pactos, bien por legítima conquista, han perdido su independencia y soberanía, y se han integrado en el Estado, del que forman parte, pero conservando su autarquía y autonomía propias en conformidad con lo justamente pactado.

Históricamente podríamos definir con definición descriptiva a la región -según Vázquez de Mella- diciendo que es "una sociedad pública, una nación incipiente, que sorprendida en un momento de su desarrollo por una necesidad poderosa, que ella no puede satisfacer, se asocia con otras naciones, incipientes como ella, y les comunica algo de su vida y se hace partícipe de la de ellas; pero marcando bien las líneas de su personalidad y manteniendo íntegros, dentro de la nueva unidad, todos aquellos atributos, que la constituyen. Así formada la región llega a tener personalidad histórica y jurídica, posee franquicias, y para regir su vida interior tiene también la expresión, unas veces de su lenguaje, casi siempre de su derecho e historia particular y privada con instituciones particulares, que le son tan propias como su lenguaje" (Discurso en el Congreso, 18 de junio 1907).

Las **regiones administrativas o provincias** son divisiones regionales, organizadas por el poder central para la mejor administración y gobierno de la Nación, son, por consiguiente, posteriores al Estado y gozan de aquellos derechos y organización, que el poder central, que las instituye, quiera concederles.

La región administrativa o provincia se diferencia de la región propiamente dicha:

1. Por su origen artificial y centralista de la ley, que no siempre atiende al modo de ser de las agrupaciones naturales, sino que precede con criterio utilitario y puramente convencional.

2. Por la extensión territorial, que por lo regular y salvo excepciones suele ser menor que la región.
3. Por su mayor uniformidad, pues al deber su origen a la Ley del Estado y no a la naturaleza y a la historia, no refleja en sí la variedad que la naturaleza y la historia da a sus obras, sino la igualdad con que la ley positiva caracteriza las suyas.
4. Finalmente, por la complejidad de funciones, mayor en la región, que en la provincia administrativa, puesto que la región es una sociedad política, aunque no soberana.

"La provincia, de origen imperialista -nos dice Vázquez de Mella- es una división administrativa hecha por el Estado sin tener en cuenta el territorio y el modo de ser de la población. La división española, copiada de la francesa está marcada con el sello centralista. Prescinde de la historia, reproduce un modelo exótico y es hecha sin consultar al pueblo".

Para saber y reconocer las regiones históricas o autónomas dentro de un Estado es necesario recurrir a la historia. Ella es la que puede testimoniarnos su existencia. Historia que no es lícito desconocer y menos cambiar a nuestro gusto, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos jurídicos, que en esa historia tuvieron su origen.

Porque así como sería injusto y arbitrario ignorar esa historia de las regiones para no reconocer así al Estado derechos prioritarios, fueros y privilegios, que le comprometen con esas regiones, de la misma manera sería arbitrario e injusto que esas regiones, olvidando asimismo la historia, no reconozcan derecho y obligaciones en la historia y que las comprometen con el Estado y quieran reivindicar libertades y derechos, que ya no les corresponden por imperativos históricos, que no se puedan negar "*Pacta sunt servanda*".

6.- División Político Administrativa en Chile.

El País se divide en 15 unidades territoriales menores llamadas Regiones, a cargo de un Intendente designado por el Presidente de la Republica, las regiones a su vez se dividen en Provincias, a cargo de un gobernador (también nombrado por el presidente) y estas en comunas administradas por una Municipalidad.

Las regiones actuales, las que a su vez fueron divididas en provincias, y estas en comunas cuentan con sus respectivas autoridades y organismos de asesoría técnica, consulta y participación, y las regiones, además, con las Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Regionales de los servicios públicos nacionales desconcentrados.

➤ El Nivel Regional

En 1992 se dicta la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, con la cual las regiones pasan a ser organizaciones político territoriales dotadas de personalidad jurídica de derecho público, que gozan de autonomía relativa y de patrimonio propio. Los Gobiernos Regionales son órganos descentralizados, establecidos para la administración superior de cada región, con el objeto de promover el desarrollo económico, social y cultural de las mismas. El gobierno de la región radica en el Intendente, designado por el Presidente de la República. La institucionalidad contempla también la figura del Consejo Regional, conformado por consejeros elegidos indirectamente por los concejales municipales.

➤ El Nivel Provincial

En cada Provincia existe una Gobernación, que “es un Órgano Territorialmente Desconcentrado del Intendente y que esta a cargo de un Gobernador quien es nombrado y removido por el Presidente de la Republica,

quien ejercerá la Supervigilancia de los Servicios Públicos además de las atribuciones que el intendente le delegue en conjunto, y asesorado por un órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada, denominado Consejo Económico y Social Provincial”³⁶.

➤ **El Nivel Local**

En Chile la administración local (comunas o agrupación de comunas) está radicada, autónomamente, en las municipalidades. En todo caso, dicha administración no se ejerce arbitrariamente, sino que su acción debe enmarcarse dentro del marco jurídico que regula a estas corporaciones. Asimismo, cabe destacar que la autonomía que la Constitución le entrega a estas entidades no debe interpretarse en el sentido de que estarían investidas de alguna especie de soberanía particular -muy por el contrario- dado que la administración del Estado en Chile constituye un todo armónico, es principio y exigencia que las municipalidades actúen coordinadamente, en unidad de acción y excluyendo cualquier duplicidad con otros órganos de aquella administración. Los asuntos comunales son administrados por los municipios que son administrados por un alcalde y un Consejo Municipal, elegidos por voto popular (LOC de Municipalidades N° 18.695).

7.- Gobierno Regional de Valparaíso

El Gobierno Regional de Valparaíso es un servicio público descentralizado, que goza de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Es creado por la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional del año 1993. Su misión es ejercer la administración superior de la región teniendo por objetivo el desarrollo social, cultural y económico de la misma. Orgánicamente, el Gobierno Regional esta compuesto por el Intendente, quien

³⁶ Art. N° 3 Capítulo II de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

constituye el órgano ejecutivo y encabeza los servicios administrativos, y el Consejo Regional, órgano colegiado encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad regional e investido con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

El Consejo Regional esta integrado por el Intendente, quien lo preside, y por 28 Consejeros elegidos por los Concejales de las municipalidades, los que se constituyen, para estos efectos, en colegios electorales en cada una de las provincias. El Consejo cuenta también con un Secretario Ejecutivo, quien actúa como ministro de fe, y con una secretaría destinada a prestarle asesoría para el desempeño de sus funciones.

El Intendente Regional cuenta por su parte con una estructura que se organiza básicamente en tres divisiones: “Administración y Finanzas”, “Análisis y Control de Gestión” y “Desarrollo Regional” (www.gorevalparaiso.cl).

8.- Funciones del Gobierno Regional de Valparaíso

8.1 Acciones de planificación

Elaborar políticas, planes y programas de desarrollo de la Región, así como elaborar su propio proyecto de presupuesto, el que se debe ajustar a la política nacional de desarrollo regional y al presupuesto de la nación.

8.2 Acciones de tipo resolutivo.

Resolver la asignación de recursos destinados a proyectos específicos, vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y la asignación territorial de los Programas de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

8.3 Acciones de tipo normativo

Dicta, cuando la ley de la materia lo faculta, normas de carácter general para regular asuntos de su competencia. Por otra parte, puede adoptar medidas necesarias para enfrentar o prevenir situaciones de emergencia o de catástrofe.

8.4 Acciones de tipo técnico

Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en sus planes y programas de desarrollo.

8.5 Acciones de coordinación con otros entes públicos y/o privados

Participar en la ejecución de acciones de desarrollo articulada y coordinadamente con otros actores públicos y privados, de carácter local, regional, nacional e internacional.

9.- Fuentes de Recursos a Nivel Subnacional

El mecanismo básico de financiamiento del proceso de descentralización ha consistido en transferencias entre los diferentes niveles de gobierno. Existen básicamente cuatro mecanismos para materializar las transferencias: el FNDR; los recursos asignados por los ministerios sectoriales a las regiones para proyectos sectoriales de prioridad regional denominados Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR); las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL) que son transferencias del gobierno central para el financiamiento de proyectos priorizados a nivel comunal; y los acuerdos entre las regiones y los ministerios sectoriales para realizar proyectos específicos o programas multianuales de inversión, denominados Convenios de Programación. Por otra parte, existen los recursos municipales provenientes del Fondo Común Municipal y otras fuentes locales.

a) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Corresponde a la fuente de financiamiento fiscal para la materialización de obras de desarrollo regional, provincial y/o local, definido por La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional como un fondo de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de las regiones, con el objeto de lograr un desarrollo territorial armónico y equitativo.

b) Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)

Este instrumento fue creado en 1992 como un mecanismo de asignación de recursos regionales, que financia estudios de preinversión, programas o proyectos que siendo responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deben materializar en una región específica. Le corresponde al Gobierno Regional respectivo resolver la distribución de dichos recursos entre proyectos específicos que cumplan los criterios de elegibilidad que establece el respectivo ministerio. Dichas inversiones son focalizadas a la población que vive en condiciones de marginalidad, dándosele especial atención a proyectos de saneamiento básico (agua potable y alcantarillado sanitario), mejoramiento urbano y equipamiento comunal, y mejoramiento de barrios. Se estima que a pesar de ser un instrumento que propende a la asignación territorial en forma descentralizada al nivel regional, las ISAR presentan ineficiencias tales como: (1) ser altamente dirigidas y condicionadas por el ministerio sectorial respectivo; (2) no ser la única fuente de financiamiento, por lo que incentivan a los municipios a maximizar la obtención de recursos sin que necesariamente se estén satisfaciendo las necesidades comunales; (3) ser instrumentos que compensan los déficits municipales limitando el impacto sobre el desarrollo regional; y (4) no contar con una adecuada y oportuna coordinación con los GORE a fin de que éstos puedan decidir sobre los criterios para priorizar tales inversiones.

c) Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL)

Estos instrumentos fueron creados en 1996 correspondiendo a transferencias del nivel central (sectoriales) definidas en monto por regiones y asignados por cada GORE a municipios específicos. Los GORE predefinen los sectores más importantes de inversión y los municipios, incentivando mecanismos participativos, priorizan y deciden los proyectos a financiar. Los IRAL corresponden entonces a una modalidad más flexible, aunque condicionada, que busca resolver los problemas presentados por los ISAR.

d) Convenios de Programación

Estos instrumentos son acuerdos formales entre uno o más GORES y uno o más ministerios que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos acuerdan en realizar en un plazo anual o plurianual. La ventaja de este instrumento es que da una mayor legitimidad política a las inversiones sectoriales centrales, dado que éstas están basadas en las estrategias regionales debidamente concertadas. El gobierno espera que los convenios se constituyan en un instrumento de mayor uso, especialmente para promover la concertación de inversiones entre los ministerios sectoriales y las regiones.

e) Convenio Marco

Estos convenios son instrumentos político-programáticos, que se formulan a partir del cruce de los objetivos estratégicos definidos en la correspondiente estrategia regional de desarrollo y las prioridades sectoriales de los respectivos ministerios involucrados. Se incorporan en estos convenios, compromisos programáticos relacionados con los procesos de descentralización y desconcentración, programas de apoyo a grupos sociales de atención preferencial y sectores productivos o áreas territoriales rezagadas. Por parte del Gobierno Nacional lo suscribe el Ministro del Interior, en su calidad de Ministro coordinador

designado para tal efecto por el Presidente de la República, y por parte del Gobierno Regional lo suscribe el Intendente en su calidad de ejecutivo del Gobierno Regional previa aprobación del Consejo Regional.

f) Recursos Municipales

Los ingresos municipales se derivan del Fondo Común Municipal, patentes municipales, impuestos territoriales, permisos de circulación, derechos varios y derechos de aseo. Adicionalmente, las municipalidades reciben transferencias directas del gobierno central para financiar las prestaciones de los servicios sociales que administran. Con la aprobación de la Ley de Rentas Municipales en **1995**, los ingresos propios municipales crecieron alrededor del 50% en el período **1995-1998**, lo que contribuyó a que los presupuestos municipales se duplicaran entre el período **1990-1998**. A pesar de lo anterior, subsisten problemas de financiamiento local que están relacionados con la generación insuficiente de recursos en un gran número de localidades, los cuales pueden explicarse de la siguiente manera: 1- La existencia de un marco restrictivo de tributación municipal (existencia de múltiples exenciones, autonomía en la determinación de las tasas de impuestos, etc.); 2- La poca capacidad para fiscalizar y cobrar gravámenes y establecer mecanismos de coordinación y apoyo en otros organismos del Estado (Servicio de Impuestos Internos, Tesorería); y 3.- baja calificación del personal que afecta la gestión y la calidad del gasto.

10.- Análisis Fondo Nacional de Desarrollo Regional

En principio el FNDR nació con una finalidad de compensación territorial que buscaba favorecer a las regiones de menor densidad poblacional, y más distantes del centro, mediante el financiamiento de acciones en el ámbito de la infraestructura económica-social y que fue modificado. El FNDR es el instrumento financiero de mayor autonomía del cual disponen las regiones para desarrollar proyectos, programas y estudios de carácter regional y municipal que canaliza alrededor del 12% de la inversión pública total. Los proyectos que financia el FNDR son identificados directamente por las instancias locales y seleccionados y aprobados según las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) que administra MIDEPLAN y la SERPLAC en conjunto con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con la ley que lo regula, el FNDR debe distribuir el 90% de sus recursos en función de un conjunto de indicadores socioeconómicos y territoriales con el objetivo de compensar las diferencias de oportunidades socioeconómicas entre las regiones. Estos indicadores incluyen variables como el porcentaje de población pobre, el acceso a servicios sociales básicos, el producto per cápita regional, y otros que reflejan características territoriales, tales como la base de recursos naturales, el grado de ruralidad, la dispersión poblacional y la distancia respecto de Santiago. Un 5% adicional se distribuye en función de la eficiencia del gasto y el 5% restante se reserva para un fondo de gastos para emergencias. La eficiencia de la administración regional se mide por el monto de la cartera de proyectos elegibles para ser financiados por el FNDR y por el porcentaje de desembolsos efectivos en relación al marco presupuestario asignado a la región el año anterior, independientemente de la pertinencia y calidad de las inversiones.

El desarrollo regional impulsado por el FNDR ha tenido una orientación más hacia proyectos puntuales relativos a la infraestructura básica y social que a la promoción de un desarrollo económico integral de la región. Existe una limitada

coordinación entre las inversiones del FNDR con otras fuentes de financiamiento tales como los ministerios sectoriales (a través de los ISAR), lo que afecta la transparencia en cuanto a los proyectos sectoriales que se ejecutan en el nivel regional y el propósito de integralidad en las inversiones regionales. Debido a la fuerte demanda de financiar proyectos de alcance local como resultado del déficit crónico que registra la inversión sectorial, el FNDR ve limitada su posibilidad de actuar en otros proyectos de desarrollo de impacto regional o Inter-municipal. Estudios del Consejo Económico para América Latina (CEPAL) estiman que en la medida en que no se atiendan los déficits presupuestarios municipales y se mantenga el FNDR como único instrumento de compensación presupuestaria, el impacto de estos recursos sobre el desarrollo regional seguirá siendo limitado.

De acuerdo con la última modificación de la LOCGAR (reforma LOC N° 20.035) la resolución de los proyectos FNDR se deberá complementar con inversiones de otros organismos de la administración central. Es así como aparece un nuevo instrumento de gestión regional: El anteproyecto regional de inversiones (ARI). Ese anteproyecto comprenderá una estimación de la inversión y de las actividades que el gobierno regional, los ministerios y servicios efectuarán en la Región, identificando los proyectos, estudios y programas, y la estimación de sus costos. Una vez elaborado el anteproyecto señalado, éste será enviado a los ministerios respectivos, con el objeto que sea considerado al momento de la formulación de sus correspondientes proyectos de presupuesto. (Artículo 71 de la LOCGAR N° 19.175)

El FNDR es el principal instrumento financiero, mediante el cual el Gobierno Central transfiere recursos fiscales a cada una de las regiones, para la materialización de proyectos y obras de desarrollo e impacto regional, provincial y local. Su administración corresponde principalmente a los Gobiernos Regionales y a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

La Constitución Política de la República y, específicamente la ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, lo definen como: "un programa de inversiones públicas con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo". Al mismo tiempo, debe procurar mantener un desarrollo compatible con la preservación y mejoramiento del medio ambiente, lo que obliga a los proyectos financiados a través del FNDR a someterse a una evaluación de impacto ambiental (SEIA). Por lo anterior, su distribución opera considerando dos conjuntos de variables: las de orden socio-económico y las territoriales. Se asigna el 90% de los recursos a comienzos del año presupuestario, y el 10% restante se destina en igual proporción, a cubrir situaciones de emergencias y estímulos a la eficiencia, en cada ejercicio presupuestario. Dos son las fuentes de recursos de este instrumento. Por una parte, recursos fiscales o propios, que dan origen al FNDR - Tradicional y, por otra, el préstamo 853/OC-CH del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o FNDR - BID.

Por otra parte, el FNDR incluye un conjunto de provisiones, las cuales se generan con el objeto de dar orientación de políticas nacionales sectoriales desde una perspectiva regional. La distribución de éstas, la ejecuta la SUBDERE durante el año presupuestario vigente obedeciendo a metodologías particulares de distribución interregional. En la actualidad existen las siguientes provisiones:

- Eficiencia y Emergencia
- Infraestructura Educativa
- Electrificación Rural
- Preinversión
- Ley de Drogas
- Fomento Productivo
- Patentes Mineras

11.- Tipos de Proyectos para Financiamiento del FNDR.

Específicamente, financia proyectos de infraestructura social y económica en las áreas de educación, salud, agua potable rural y urbana, alcantarillado, caminos rurales, pavimentación urbana, electrificación urbana y rural, caletas pesqueras, telefonía rural y defensas fluviales, todo esto, en su componente BID. En su componente Tradicional, el FNDR financia todo tipo de proyectos independiente del sector.

12.- Instituciones que pueden presentar proyectos al FNDR

Las Iniciativas de Inversión (IDI) que presenten para su financiamiento las siguientes Instituciones

- Municipios
- Servicios públicos
- Empresas del Estado.

Cuyos proyectos a su vez deberán ser sometidos al Sistema Nacional de Inversiones (SNI) para su Calificación Técnico Económica y ser recomendados por la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) o el Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN), de acuerdo a los montos y las metodologías de evaluación técnico económica de dicho sistema.

13- Marco Legal del FNDR.

Leyes que lo Regularn.

- Decreto ley N° 573/74, que da origen al FNDR.
- Constitución Política de la República, Art. N° 104
- Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (N° 19.175/93)
- Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año
- Reglamento operativo crédito BID 853/OC – CH

Principales Sectores de Inversión.

Se mantienen en forma histórica los cinco principales sectores de inversión:

Educación y Cultura

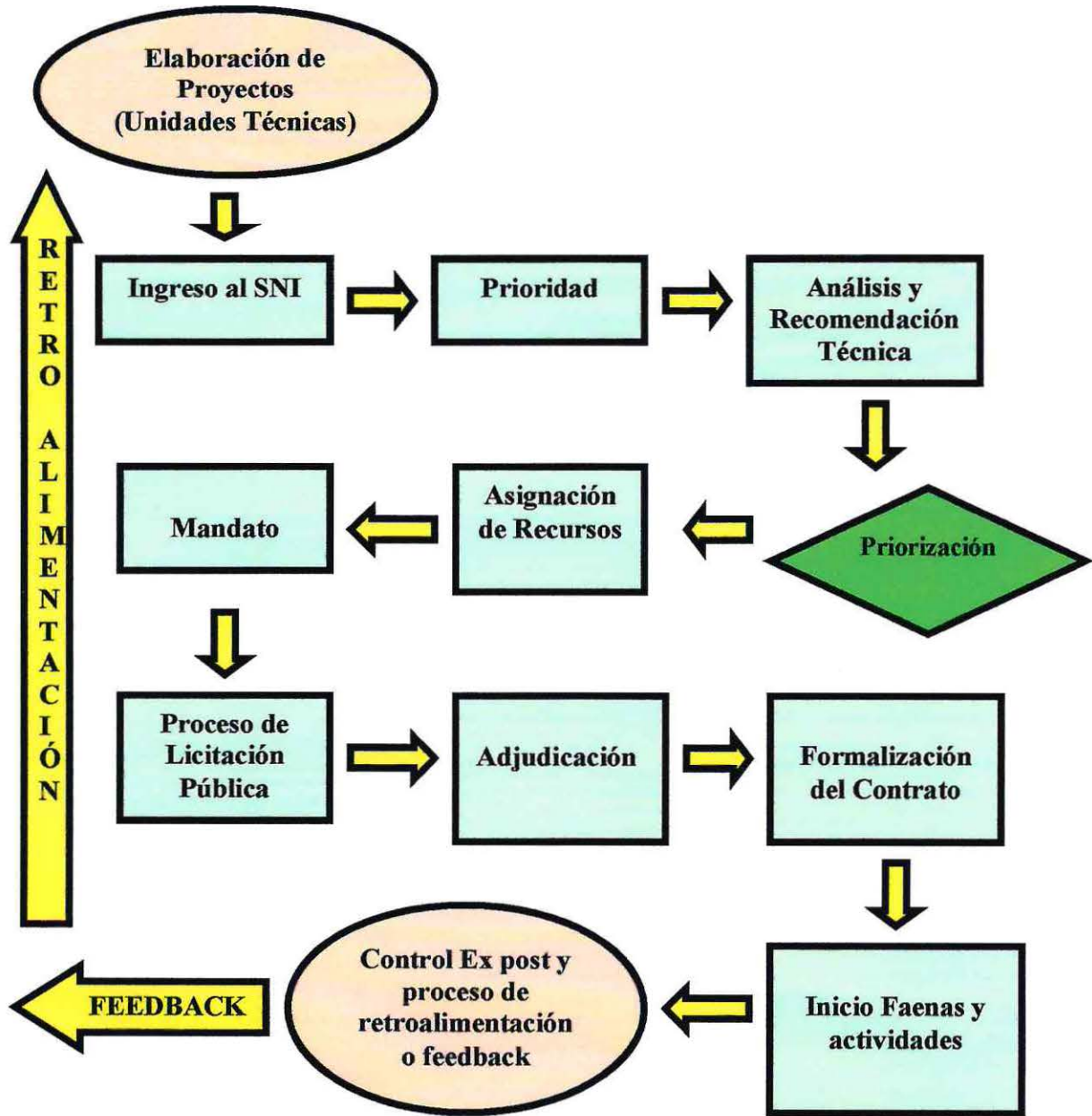
Vialidad Urbana - Rural

Electrificación Rural

Salud

Agua Potable y Alcantarillado

14.- Etapas de un FNDR.



15.- Instituciones Participantes en el Proceso de Inversiones (FNDR).

a) Ingreso de Iniciativas de Inversión (IDI).

- Unidades Técnicas: Municipios y Servicios Públicos.
- Ministerio de Desarrollo y Planificación (MIDEPLAN)
- SERPLAC

b) Prioridad

- Intendente
- Gobernadores
- Consejeros por Provincias

c) Recomendación Técnica.

- Unidades Técnicas
- MIDEPLAN

d) Priorización.

- Intendente
- Consejo Regional

e) Asignación.

- Gobierno Regional
- Subsecretaría de Desarrollo Regional
- Contraloría

f) Mandato.

- Gobierno Regional
- Unidad Ejecutora
- Contraloría

g) Licitación.

- Unidades Técnicas
- Gobierno Regional
- Contraloría

h) Adjudicación.

- Unidades Técnicas
- Gobierno Regional
- Contraloría.

i) Formalización del Contrato.

- Unidades Técnicas
- Adjudicatario
- Contraloría

16.- Sub-Sistemas participantes en el Proceso de Inversión Regional

16.1.- Sistema Nacional de Inversiones (SNI).

16.1.1.- El Estado y la Inversión Pública.

El desarrollo económico y social de Chile requiere de un crecimiento económico sostenido a lo largo del tiempo, y para ello es necesario la materialización, eficiente en cuanto a la asignación de recursos y coordinada en su ejecución, de proyectos de inversión que hagan un uso óptimo de las potencialidades del país.

Entre los ámbitos de la inversión pública, el Estado genera, evalúa y califica la prioridad de una cartera de iniciativas de inversión rentables económica y

socialmente, y que se orientan en los sectores de infraestructura, (transporte, comunicaciones, energía, tecnologías de la información, medioambiente y otros), en el desarrollo de capital humano y en la prospección de recursos naturales.

16.1.2.- Bases Conceptuales del Sistema Nacional de Inversiones (SNI).

El Sistema Nacional de Inversiones es el marco técnico-institucional-legal dentro del cual se lleva a cabo el proceso de inversión pública, y está conformado por:

- La institucionalidad que incluye los canales administrativos internos e interinstitucionales, a nivel nacional, regional y comunal.
- El sistema de dirección basada en las políticas de inversión pública y en normativas (leyes, reglamentos, decretos, instructivos y otros).
- Los recursos humanos y físicos para la ejecución de las actividades que le son propias.
- Las herramientas metodológicas para identificar, formular, evaluar, ejecutar, administrar, seguir y operar proyectos.

El sistema se fundamenta en un análisis -proyecto a proyecto-, donde confluyen los diversos insumos que transforman las ideas de inversión desde su identificación hasta su operación, y entre los que destacan: la programación, el financiamiento, la organización, las metodologías y los sistemas de información.

16.1.3.- Origen del Sistema Nacional de Inversión (SNI)

Su origen se remonta al año 1974 en el sistema de decisión en materia de inversión pública, elaborado por la ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional).

Para ello, en 1975, se lleva a cabo la confección del presupuesto de inversión en las distintas instituciones y empresas del Estado, desglosado por proyectos.

Paralelamente, se crea una ficha común para todas las instituciones, con el objeto de recopilar en ella la información sobre las principales características descriptivas y de rentabilidad de cada proyecto, la que una vez completada por la institución que presentaba el proyecto debía ser enviada a ODEPLAN para su análisis, organismo, que a su vez la utilizaba como elemento de decisión en las discusiones de presupuesto que se llevaban a cabo en conjunto con el Ministerio de Hacienda y la entidad interesada en ejecutar el proyecto.

El sistema se consolida desde 1976 en adelante y perfecciona continuamente, lográndose, entre otras cosas, que en 1979 fuese la última vez que se entregó a ODEPLAN y al Ministerio de Hacienda un listado de proyectos para su ejecución. Posteriormente, la información proporcionada ha correspondido a un flujo continuo de información referida a las distintas etapas que se van cumpliendo en el proceso de inversión.

16.1.4.- El Marco Legal que Regula el Sistema Nacional de Inversiones.

Las Principales leyes que regulan el SNI son:

Decreto Ley N° 1.263, Art.19° bis de 1975 y la Ley N° 18.768, Art.68°, letra c) de 1988 De Administración Financiera del Estado y de Normas Complementarias de Administración Financiera.

Ley N° 18.482 de 1985 Normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria

Ley N° 18.989 de 1990; Decreto N° 268 de 2003 Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación; Determina Estructura Interna del Ministerio de Planificación y Cooperación.

Ley N° 19.107 de 1991 Modifica Artículo 2° de la Ley N° 18.989 Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación.

Reglamento del Artículo 19° Bis del Decreto ley N° 1.263 de 1975 de 2003 Sobre identificación presupuestaria de los estudios preinversionales, programas o proyectos de inversión.

Ley de Presupuestos del Sector Público Promulgación anual
Decreto Ley N° 1.349 de 1976.

Ley N° 18.605 de 1987 Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo

Ley N° 18.695 DFL-1 19704 de 2002 SUBDERE Ley Orgánica de las Municipalidades.

Ley N° 19.300 de 1994 De Bases Generales del Medio Ambiente.

Oficio Circular N° 71 de 29/12/2003 del Ministerio de Hacienda - Dirección de Presupuesto Instrucciones específicas. Punto 6 y 10.

Oficio del Gabinete Presidencial N° 02 del 25 de enero de 2001 Ordena mantener actualizada la información sobre ejecución de proyectos de inversión pública en el Banco Integrado de Proyectos. (Fuente www.sni.mideplan.cl).

16.1.5.- Definición del Sistema Nacional de Inversiones

El Sistema Nacional de Inversiones provee a las autoridades de un conjunto suficiente de buenas iniciativas de inversión, de modo tal que ellos puedan seleccionar aquellas más convenientes para la sociedad en su conjunto.

La preocupación central de este sistema esta en la eficiencia del uso de los recursos públicos de inversión. Esta eficiencia se debe reflejar en una cantidad de iniciativas de inversión acorde con las disponibilidades y requerimientos, en el momento en que sean requeridos, con un estándar de calidad en su elaboración, evaluación y análisis, controlados según una normativa transparente y común, y con la debida participación de la institucionalidad pública y de la comunidad organizada.

16.1.6.- Justificación del Sistema Nacional de Inversiones.

El Sistema Nacional de Inversiones se legitima en su dimensión económica por el apoyo en la selección de aquellas iniciativas de inversión más rentables; en su dimensión ética en tanto transparenta el proceso de la inversión pública, y en su dimensión política por su rol articulador de las estrategias y políticas gubernamentales (www.sni.mideplan.cl).

16.1.7.- Bases y condiciones del proceso inversionista público.

- **Transformar ideas en proyectos de inversión.** El Sistema Nacional de Inversiones es el medio a través del cual son canalizadas las ideas que se gestan en la base social, en las instituciones especializadas o en los planes de desarrollo gubernamental.

- **Diferenciar entre proyectos convenientes para la sociedad en su conjunto de aquellos que no lo son.** El Sistema Nacional de Inversiones define normativas y metodologías que permiten medir la justificación de las iniciativas de inversión.

- **Criterios básicos de evaluación:** Relación Beneficio-Costo medido en términos sociales, y Relación Costo - Efectividad, con costos evaluados socialmente. El Sistema Nacional de Inversiones establece criterios diferenciados de evaluación para aquellos casos en que no se puede entregar un valor monetario de los beneficios sociales.

16.1.8.- Definiciones Básicas

- La administración superior del Sistema Nacional de Inversiones corresponde en conjunto a MIDEPLAN (a través de la División de Planificación, Estudios e Inversión) y al Ministerio de Hacienda (a través de la Dirección de Presupuesto DIPRES).

- El Sistema Nacional de Inversiones tiene vigencia legal y sus normas son obligatorias para todas las entidades públicas que indica la ley.

- Los recursos para la inversión sólo se pueden aplicar a iniciativas formuladas y evaluadas en términos de iniciativas de inversión y de acuerdo con las normas establecidas en el Sistema Nacional de Inversiones.

- Se establece una división clara de roles entre las entidades inversionistas, el Ministerio de Hacienda y Mideplan.

16.1.9.- Definición de Roles

Las funciones típicas asociadas al Sistema Nacional de Inversiones se enmarcan en: Los Ministerios, Servicios, Empresas, Gobiernos Regionales y Municipalidades quienes desarrollan las funciones de identificación y definición de prioridades así como de formular y evaluar los proyectos que tengan como finalidad resolver esos problemas. Estos roles son propios de las “entidades inversionistas”.

El Ministerio de Planificación establece normas, procedimientos y metodologías de formulación y evaluación de proyectos que deberán aplicar las entidades inversionistas; además, MIDEPLAN debe someter a análisis cada uno de los proyectos y emitir la recomendación técnica correspondiente. Estos roles son propios de las “entidades evaluadoras” (Ver Subsistema de Análisis Técnico Económico)

El Ministerio de Hacienda determina los marcos presupuestarios, evalúa la capacidad de gastos de las instituciones y asigna recursos a solicitud de las entidades inversionistas. Para aprobar la asignación de recursos de un proyecto específico, el Ministerio de Hacienda debe verificar que dicho proyecto tenga un informe favorable (RS) emitido por MIDEPLAN (Ver Subsistema de Formulación y Ejecución Presupuestaria).

De acuerdo con estas definiciones, Los Ministerios de Hacienda y Planificación no definen las prioridades de entidades inversionistas, pero Hacienda, a partir de la Ley de Presupuesto les fija el marco presupuestario para inversión; MIDEPLAN define la cartera de proyectos elegibles.

De acuerdo con lo dispuesto en al Ley de Presupuesto le corresponde a MIDEPLAN la ejecución del proceso de Evaluación Ex-Post, el cual tiene por objeto verificar el cumplimiento de los costos, plazos y especificaciones de los

proyectos y programas terminados el año anterior y que fueron financiados con fondos regionales y sectoriales (Ver Subsistema de Evaluación Ex Post), todos estos roles se resumen en tres tipos de funciones:

De Gobierno (decisión): Este nivel adopta decisiones y prioriza acerca de qué proyectos o estudios realizar, en base a las recomendaciones técnico-económicas proporcionadas por el nivel asesor. La función de Gobierno reside en el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República; y por descentralización y desconcentración territorial, en los Ministros, los Intendentes Regionales y en los Gobernadores Provinciales; y a nivel local en los Alcaldes.

De Administración (ejecución): Es una acción técnica que se traduce en la identificación, formulación, evaluación y ejecución, a través de la contratación de estudios y obras, de los proyectos de inversión pública. La función de Administración es realizada por los ministerios, servicios, empresas e instituciones públicas, como asimismo por las municipalidades y servicios regionales.

De Asesoría (coordinación): A esta función le corresponde la coordinación y compatibilización de las decisiones de inversión, entre los niveles de Gobierno y Administración. Debe realizar la revisión técnica de las iniciativas de inversión de los organismos públicos (Ministerios, Organismos Regionales, empresas del Estado, etc.) que postulan a financiamiento público, y emitir la correspondiente recomendación técnico-económica. La función de asesoría la llevan a cabo el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y sus distintas dependencias.

A su vez, la descentralización territorial presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones:

- Nacional
- Regional
- Comunal

En cada uno de estos niveles, las instituciones desarrollan un determinado papel para lograr el objetivo básico del SNI, el que consiste en alcanzar una eficiente asignación de los recursos escasos a las alternativas de inversión más rentables (www.sni.mideplan.cl).

16.1.10- Sub-Sistemas del SNI.

a) Análisis Técnico Económico. Es el conjunto de normas, instrucciones y procedimientos, que permiten a las instituciones disponer de una cartera de estudios y proyectos recomendados por el Ministerio de Planificación en condiciones de asignarles fondos para su ejecución. Generalmente este subsistema se denomina Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI).

El SEBI tiene como principales funciones homogeneizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de identificación, formulación, presentación y evaluación de los proyectos de inversión que llevan a cabo las distintas instituciones del Sector Público Chileno. Su objetivo principal consiste en orientar el proceso de asignación de recursos a las oportunidades de inversión más rentables, de acuerdo al costo de oportunidad de los recursos públicos. El Departamento de Inversiones está encargado de administrar el SEBI, para lo cual realiza las siguientes tareas:

- Elaboración periódica del documento "Procedimientos y Formularios para el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión", en el cual se dan las normas para la presentación de los proyectos al Ministerio de Planificación.
- Revisión y análisis de los estudios y proyectos de inversión que postulan a financiamiento público.

- confección y actualización, en conjunto con los sectores, de las metodologías de preparación y evaluación de proyectos.
- confección y difusión de pautas para preparar los términos de referencia para la contratación de estudios de preinversión.
- Cálculo y actualización de los precios sociales de los factores básicos e insumos.
- Capacitación de los funcionarios públicos relacionados con el Sistema Nacional de Inversión, en diversas materias como: fundamentos teóricos del SNI, preparación y evaluación de proyectos, estructura y operación del Banco Integrado de Proyectos, etc.
- La instrumentalización del SEBI esta orientada a establecer relaciones de coordinación entre los distintos organismos que intervienen en el proceso, con el fin de racionalizar la capacidad de inversión del sector publico.

La cobertura del SEBI comprende los Ministerios y sus dependencias sectoriales y regionales, las Empresas Públicas y todas aquellas instituciones del Sector Público que realizan inversiones.

b) Formulación Presupuestaria. Este subsistema tiene como objetivo la asignación de recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, regional y de las Empresas que cuentan con la recomendación favorable del Ministerio de Planificación. Esto permite a las instituciones disponer de los recursos necesarios para ejecutar ya sea estudios de preinversión o proyectos de inversión.

La formulación presupuestaria tiene como principales funciones homogeneizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de asignación de fondos y aplicación del presupuesto, aprobados para el sector público.

La institución responsable de formular el Presupuesto del Sector Público es la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y por ello, en esta materia tiene injerencia tanto sobre las Instituciones y Servicios regidos por la Ley N° 1.263, como sobre las Empresas Públicas. Respecto de las primeras, el proceso de formulación se concreta en la Ley de Presupuestos del Sector Público, la que es Ley para todos los efectos; mientras que respecto de las Empresas Públicas, a la Dirección de Presupuestos corresponde aprobar sus presupuestos en forma individual.

En primer lugar la Dirección de Presupuestos fija el marco presupuestario preliminar a cada Ministerio y sus respectivos servicios. En él está incluido el monto total de recursos con que cada una de estas reparticiones va a contar durante el período presupuestario respectivo. En base a este marco presupuestario general, cada una de las entidades públicas elabora su propio proyecto de presupuesto para el período, donde se contemplan tanto los gastos de operación como los gastos de inversión. En el presupuesto de inversión real de cada repartición pública, se incluye una lista de proyectos; estos pueden postular a financiamiento público si han enviado la respectiva ficha EBI y el estudio técnico-económico que la respalda, al Departamento de Inversiones del Ministerio de Planificación y si éste además lo aprueba en sus aspectos técnico-económicos.

c) Ejecución Presupuestaria. El subsistema de ejecución presupuestaria tiene como objetivo regular y supervisar la ejecución del gasto público y su respectivo financiamiento.

La Dirección de Presupuestos es el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado, y de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria. Además tiene como función regular y supervisar la ejecución del gasto público; sin perjuicio de las atribuciones que en este ámbito le corresponden a la Contraloría General de la República, las cuales se explican brevemente.

El presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos se rigen por normas comunes para todos los Servicios e Instituciones del Sector Público, lo que asegura una adecuada coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado.

Se entiende por administración de fondos, el proceso consistente en la obtención y manejo de los recursos financieros del sector público y de su posterior distribución y control, de acuerdo a las necesidades de las obligaciones públicas, determinadas en el presupuesto.

Para que este proceso se verifique a cabalidad, es necesario que todos los estudios y proyectos propuestos se encuentren debidamente registrados en el BIP y con sus antecedentes plenamente actualizados. La individualización de dichos estudios y proyectos, así como los montos que se postulen, deben ser congruentes con lo aprobado durante la fase de formulación presupuestaria.

Debe tenerse presente que, de acuerdo al artículo 3° de la Ley de Presupuestos, una vez fijados los códigos y nombres de los estudios y proyectos en los decretos respectivos, no pueden ser modificados.

e) Evaluación de Resultados. En el Sistema Nacional de Inversiones la Evaluación de Resultados es aquella revisión que se efectúa sobre una iniciativa de inversión, después de terminada su ejecución, con el fin de analizar sus resultados de corto, mediano y largo plazo, tanto sobre el problema que se pretende resolver como de su entorno.

El objetivo fundamental del subsistema de evaluación de resultados en el Sistema Nacional de Inversiones, es determinar la eficacia y eficiencia del uso de los recursos de inversión pública y verificar si efectivamente las iniciativas de inversión una vez ejecutadas cumplieron con los objetivos esperados y con lo estimado en la evaluación ex ante.

16.1.11- Tipos de Resultados del Análisis Técnico Económico (RATES).

El Sistema Nacional de Inversiones utiliza para el proceso presupuestario los siguientes resultados del análisis técnico - económico al momento de revisar una iniciativa de inversión:

a) RS (Recomendado Favorablemente): recomendación favorable otorgada a los proyectos, programas y estudios básicos nuevos y de arrastre, que cumplen con las siguientes condiciones. Una iniciativa de inversión queda en esta situación cuando es presentada con todos los antecedentes y estudios que demuestran que para la solución del problema se ha seleccionado la alternativa que ha demostrado ser socialmente rentable, que no tiene impedimentos legales para su ejecución, que los beneficios esperados justifican no sólo la magnitud sino también, la oportunidad en la asignación de los recursos solicitados.

b) RA (Recomendación Automática): recomendación favorable otorgada a los proyectos, programas y estudios básicos de arrastre, que cumplen con las siguientes condiciones:

- La solicitud de financiamiento del año anterior para la misma etapa se encuentra RS.
- La programación de inversiones de la solicitud de financiamiento es compatible con el (los) contratos que tiene asociada la iniciativa de inversión.
- El proyecto, programa o estudio básico debe tener ingresado en el BIP la información referida a asignaciones, contratos y gastos, según los requerimientos establecidos por el sistema.
- La ejecución presupuestaria de la iniciativa de inversión al cierre contable del año anterior al vigente, deberá ser igual o superior al 65% respecto del costo total de la iniciativa originalmente recomendada.

c) FI (Falta de información): resultado del análisis de una iniciativa de inversión nueva, cuando cumple con alguna de las siguientes condiciones:

- Posee impedimentos legales en una de las fuentes de financiamiento a la cual postula.

- Faltan antecedentes que permitan garantizar el funcionamiento normal de una iniciativa de inversión.

- La evaluación efectuada no consideró todas las alternativas factibles.

- Los antecedentes de respaldo para la nueva etapa, no han sido actualizados.

- La información de la ficha EBI está incompleta o es errónea;

- El nombre con el cual se ha identificado la iniciativa de inversión es incorrecto.

- Falta información de carácter marginal para efectuar o complementar su análisis técnico-económico.

- Falta o no incorpora información sobre el proceso de Participación Ciudadana (sólo para aquellas tipologías específicas de proyectos que deben incluir la variable de participación ciudadana en la presentación de proyectos).

d) OT (No recomendado por otras razones): resultado del análisis que no permite recomendar un estudio básico, un programa o un proyecto nuevo, cuando se cumple alguna de las siguientes condiciones:

- No se cuenta con un estudio técnico - económico que lo respalde;

- No se adjuntan los términos de referencia correspondientes al estudio;

- La iniciativa de inversión está mal formulada;

- Los antecedentes de respaldo de la iniciativa de inversión, identificada con un único código BIP, incluye en forma simultánea, un estudio básico, un programa y/o un proyecto, es decir, existen distintas tipologías para dar solución a un problema;

- La iniciativa de inversión no es socialmente rentable.

- Ejecución de proyectos en terrenos de propiedad privada.

- No se enmarca dentro de las políticas definidas para el sector, institución y/o región.

- La iniciativa de inversión postulada se creó con nuevo Código BIP existiendo una con un Código anterior, por lo tanto, no se justifica la nueva postulación y debe ser eliminada de la base de datos del BIP.

- Los programas, cuya evaluación de resultados sea desfavorable, en el marco de la Evaluación de Programas Públicos, efectuada por el Ministerio de Hacienda.

e) RE (Reevaluación): resultado del análisis de iniciativas que se encuentran RS y presentan antecedentes adicionales bajo las siguientes condiciones:

- Iniciativas Nuevas que presentan oferta superiores al 10% al momento de la adjudicación

- Iniciativas de Arrastre que durante su ejecución presentan aumentos de costos superiores al 10% para algunos o todos los ítems o cambios en su naturaleza.

f) IN (Incumplimiento de normativas): resultado del análisis de un estudio básico, programa o proyecto de arrastre, cuando se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- La iniciativa de inversión presenta asignación de recursos, sin haber presentado sus antecedentes al Sistema Nacional de Inversiones.

- La iniciativa de inversión presenta asignación de recursos (Decreto o Resolución), sin haber contado previamente con la recomendación favorable (RS) del SNI.

- La iniciativa de inversión que se adjudicó, no considera todos los componentes o partidas consultadas en el diseño que sirvió de base a la recomendación favorable emitida por MIDEPLAN.

- La iniciativa de inversión efectuó gastos sin tener identificación presupuestaria (artículo 5° del Decreto Supremo N° 814 de fecha 22 de septiembre de 2003).

- La iniciativa de inversión corresponde a una regularización presupuestaria y/o extrapresupuestaria (devoluciones, reintegros o reversas de asientos contables mal informados o bien, no informados oportunamente a través de la Contabilidad Gubernamental).

- La iniciativa de inversión se financió con otros recursos, sin haber sido previamente analizada en el Sistema Nacional de Inversiones.

- La iniciativa de inversión se financió con otros recursos, distintos a los informados, al ser analizada en el Sistema Nacional de Inversiones.

- A la institución técnica se le giraron recursos financieros para ítems, no incorporados en la programación de inversiones aprobada por el SIN.

- La iniciativa de inversión no dio cumplimiento a la normativa vigente en materia de licitación pública al adjudicar el contrato sin encontrarse tomada razón la Resolución o el Decreto de identificación presupuestaria (artículo 6 de la Ley de Presupuestos).

- La iniciativa de inversión no dio cumplimiento a la normativa vigente en materia de vivienda fiscal (artículo 9 de la Ley de Presupuestos).

16.2.- Banco Integrado de Proyectos (BIP)

16.2.1 Descripción del BIP. Es un sistema de información destinado a apoyar la gestión de inversión pública mediante el registro de los proyectos, programas y estudios básicos que anualmente solicitan financiamiento (Ficha EBI).

El sistema tiene como unidad conceptual a la iniciativa de inversión en función de su ciclo de vida, dando seguimiento a las distintas etapas del proceso durante el año presupuestario: ingreso de las iniciativas, registro de su ingreso en el Sistema Nacional de Inversiones, selección, análisis y recomendación técnico económica, discusión presupuestaria, creación de asignaciones y su ejecución física-financiera.

Junto con procesar y controlar el proceso de financiamiento de la inversión pública, el BIP entrega información de diversa naturaleza para actividades de control operacional o de análisis de gestión. Operativamente el Banco Integrado de Proyectos se presenta a los usuarios en tres tipos de formato:

BIP de Consulta. Presenta de un modo resumido y de fácil acceso los datos mas relevantes de los procesos vigentes de la inversión pública (año actual y siguiente).

BIP de Trabajo. Permite a los usuarios del Sector Público, previamente registrados como tales, ingresar o modificar la información de sus iniciativas de inversión de acuerdo con las atribuciones de cada institución respecto del ámbito regional, sectorial, institucional o etapas del proceso.

BIP de Gestión. Es un conjunto de herramientas, a las cuales tiene acceso los usuarios del BIP de Trabajo, y tiene por objetivo extraer información del proceso vigentes o de procesos anteriores, directamente desde la base de datos, para apoyar las tareas de análisis y control del proceso de inversión pública.

16.3 Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI).

El *SEBI* es el conjunto de normas y procedimientos que cada año publica el Sistema Nacional de Inversiones. En su contenido se presenta, o se hace referencia, a documentos específicos relacionados a una tipología de proyecto, como son las metodologías, de carácter transversal a cualquier tipo de iniciativa como la participación ciudadana, enfoque de género, o requisitos de análisis de impacto ambiental, e instructivos generales sobre antecedentes que deben adjuntarse y plazos.

Objetivos: Ordenar el proceso de inversión pública; Establecer plazos y fechas de presentación de los proyectos (Procedimientos); Lograr una adecuada programación y coordinación de las inversiones.

16.4 Iniciativas de Inversión (IDI)

IDI corresponde a la sigla de "Iniciativa de Inversión", la que a su vez corresponde a proyectos, programas o estudios básicos, denominadas tipologías de iniciativas. Existen tres tipologías: Proyecto, Estudio Básicos y Programas. (www.mideplan.cl).

16.5 El Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI).

Los Gobiernos Regionales puedan expresar al nivel central, las prioridades y orientaciones en los programas, estudios y proyectos que son claves para el desarrollo regional y que complementan la inversión de la región, proceso que se enmarca en los procesos presupuestarios. El cumplimiento de esta tarea permite generar un ARI, documento que considera los acuerdos región - sectores y que servirá de base para las propuestas que formulen en sus proyectos de presupuestos, tanto los ministerios como cada Gobierno Regional.

El ARI, forma parte de la Coordinación Regional de Inversiones, cuyo fin es la armonización en las unidades geográficas político-administrativas (regiones, provincias, comunas, localidades) del gasto (inversiones y transferencias) que realizarán durante el siguiente año presupuestario los órganos públicos que se encuentran presentes en ellos, sean sectoriales o el Gobierno Regional respectivo (www.subdere.cl).

16.6 Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Uno de los principales instrumentos para prevenir el deterioro ambiental es el SEIA. Este instrumento permite introducir la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de los proyectos o las actividades que se realicen en el país. A través de él, se trata de asegurar que las iniciativas, tanto del sector público como del sector privado, sean ambientalmente sustentables y de certificar que ellas cumplan con todos los requisitos ambientales que le sean aplicables.

La Ley N°19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente confirió a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) la función de administrar el SEIA, de manera que los servicios u organismos del Estado con competencia ambiental evalúan, en un sólo proceso e instancia, la pertinencia de otorgar sus correspondientes permisos o pronunciamientos ambientales sectoriales, respecto de un proyecto o actividad.

Asimismo, la Ley ha establecido que a los organismos del Estado, que en uso de sus facultades legales participan en el SEIA, les corresponde fiscalizar y velar por el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre las cuales se aprobaron dichos proyectos o actividades. La competencia para decidir en torno a la imposición de algunas de las sanciones que la Ley contempla, se ha entregado a la Dirección Ejecutiva de CONAMA y a las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, según corresponda.

16.7 Programa Público de Inversiones en la Región (PROPIR).

Por ley, desde el año 2005 es obligatorio que, anualmente y una vez aprobada la Ley de Presupuestos del Sector Público, los Gobiernos Regionales elaboren el PROPIR. El instrumento detalla el conjunto del gasto público a efectuar en la Región, destinado a la ejecución de estudios, proyectos y

programas, tanto de iniciativas de inversión como de transferencias corrientes y transferencias de capital. Se excluyen del PROPIR los gastos de funcionamiento y de personal de las instituciones públicas presentes en las regiones, así como el gasto decidido por el nivel municipal.

El PROPIR se traduce en un documento que contiene la información de lo comprometido y aprobado, a realizar cada año en cada una de las regiones. A su vez, el PROPIR, que es dado a conocer a la ciudadanía durante el primer trimestre de cada año, se transforma en la base de la Cuenta Pública del Intendente y las demás autoridades presentes en la región. La Cuenta tendrá como referente lo efectuado el año anterior y también lo que se realizará durante el año en el cual es presentada. De esta forma, el PROPIR es un instrumento que sirve a la ciudadanía para dar seguimiento a la acción de las instituciones de gobierno en las regiones.

17.- Descripción del Proceso Global del FNDR³⁷

El diagrama global del FNDR se explica en los siguientes 10 títulos.

- I. Formulación y evaluación de proyectos
- II. Análisis técnico de proyectos
- III. Selección y priorización de proyectos
- IV. Asignación presupuestaria
- V. Convenio-Mandato
- VI. Licitación y adjudicación de proyectos
- VII. Transferencia de fondos
- VIII. Ejecución de proyectos
- IX. Control financiero de proyectos
- X. Término y recepción de obras y proyectos

I Formulación y Evaluación de Proyectos.

Unidades usuarias. Instituciones definidas por el Sistema de Administración Financiera del Estado, entre ellos los Municipios, Gobernaciones, Gobierno Regional y Servicios Públicos (Obras Públicas, Salud, Educación, Vivienda y Urbanismo, etc.). Solo estas instituciones están autorizadas para presentar directamente las iniciativas de inversión al Sistema Nacional de Inversiones para el proceso presupuestario (MIDEPLAN). Otras instituciones de servicio público como universidades, bomberos, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones, organizaciones de asistencialidad, organizaciones sociales o de ayuda a la comunidad, podrán presentar iniciativas de inversión al Sistema Nacional de Inversiones a través de coordinación con el Gobierno Regional y/o con los municipios pertinentes, para solicitar al financiamiento público con el propósito que ésta se oriente realmente a apoyar el desarrollo regional o a la solución del problema que afecta a la comunidad (MIDEPLAN).

³⁷ SUBDERE, Manual de Operaciones, procedimientos Internos. Segunda Edición, 2006.

La formulación y presentación de iniciativas, se destacan 5 etapas:

1. Identificación del problema o demanda (Unidad Técnica)
2. Formulación de iniciativa de inversión (En los Municipios esta función recae en la SECPLAC)
3. Generación de anteproyectos (análisis detallado de las ideas del proyecto)
4. Ingreso al Sistema Nacional de Inversiones (mediante la creación de una ficha EBI al BIP, para luego ser analizada por la SERPLAC y dependiendo del monto por MIDEPLAN, si el proyecto posee algún grado de impacto ambiental, este debe ingresar al SEIA³⁸, para luego efectuarse la evaluación técnico –económica que realiza SERPLAC de acuerdo a la identificación del tipo de proyecto, estudio básico, programa y proyecto).
5. Solicitud de Análisis técnico-económico, formalmente al SNI a través del BIP y la ficha EBI a MIDEPLAN solicitando el análisis técnico económico.

II Análisis Técnico de Proyectos.

Unidades usuarias. MIDEPLAN y SERPLAC quienes reciben los antecedentes que envían las Unidades Técnicas para luego emitir el RATE que tiene validez por un año. Los datos que se requieren pueden variar dependiendo, si se trata de programas Nuevos o de Arrastre.

Para programas Nuevos:

- a) Diagnóstico de la situación actual
- b) Generación de alternativas de solución
- c) Identificación del programa
- d) Seguimiento y evaluación

³⁸ Artículo N° 10 de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente .

Para programas de Arrastre:

- a) Antecedentes complementarios
- b) Presupuesto detallado

Información para proyectos: la inversión en proyectos se divide en dos etapas, esto es Preinversión e Inversión. La etapa de **Preinversión** corresponde a la elaboración y análisis de un proyecto, donde se determina la conveniencia de implementar o no la IDI que está siendo analizada; los requisitos son los siguientes:

- a) Términos de referencia
- b) Presupuesto detallado

La etapa de **Inversión** contempla las acciones destinadas a materializar el proyecto, obras físicas y gastos asociados a ella. La información requerida es:

- a) Diagnóstico
- b) Análisis de alternativas
- c) Evaluación Social de las alternativas
- d) Resultado de la etapa de diseño visado por la Unidad Técnica si procediere
- e) Resolución ambiental favorable, cuando corresponda
- f) Cronograma de actividades (carta gantt)
- g) Presupuesto oficial detallado por ítem y partida
- h) Listado de equipamiento y/o mobiliario detallado.

III Selección y priorización de Proyectos.

Unidades usuarias. Intervienen distintas entidades subnacionales en el proceso de priorización de las inversiones regionales del FNDR:

- Intendentes

- Jefes División Gobierno Regional
- Seremi SERPLAC
- Consejos Regionales.

Selección de Cartera (Intendente y equipo técnico) El equipo técnico está básicamente integrado por los Jefes de División del Gobierno Regional respectivo, más el SERPLAC. El GORE, conjuntamente con la información que entrega la SERPLAC elabora la cartera de proyectos para ser seleccionados por el Intendente, para posteriormente presentarla al Consejo Regional.

Priorización de proyectos Se le presenta al CORE y este la analiza en la comisión que corresponda, para posteriormente presentar al Pleno del Consejo su opinión para que se adopte un acta de acuerdo respecto de los proyectos, si es aprobada se continua con la siguiente etapa que es la Asignación Presupuestaria y si es rechazada el Intendente deberá elaborar una nueva propuesta.

IV Asignación Presupuestaria.

Unidades usuarias Participan actores regionales y del nivel central que deben asignar los recursos y dar cumplimiento a la normativa.

Gobierno Regional

Unidad de Control Regional (UCR)

SUBDERE

DIPRES

Contraloría General de la República

El Intendente revisa la Solicitud de Identificación presupuestaria y firma la solicitud, dirigida a la UCR, quien revisa esta solicitud, previo al envío a la DIPRES para la generación de la asignación de los fondos. Una vez que se ha enviado la

Solicitud de Asignación Presupuestaria, la UCR la visa, la División de Análisis y Control de Gestión del GORE elabora una Resolución de Asignación de Fondos firmada por el Intendente Regional, como respaldo a la Solicitud del GORE

La DIPRES recibe la Resolución de Asignación de Fondos del Gobierno Regional y revisa los antecedentes con el presupuesto disponible. Puede generar observaciones o dar su V°B°, devolviendo la documentación al GORE.

Una vez que la DIPRES ha dado su visto bueno, el GORE envía la Resolución de Asignación de Fondos a Contraloría quien realiza la toma de razón de la resolución

V Convenio Mandato.

Unidades usuarias

Departamento Jurídico Gobierno Regional

Intendente Regional

Unidad Técnica

Unidad de Control Regional

Se confecciona entre el Departamento Jurídico del GORE y la UT el convenio mandato que establece la responsabilidad de la Unidad Técnica designada y del GORE para el cumplimiento de los compromisos del Proyecto. El Intendente firma la resolución que aprueba el convenio, cuando se trate de la ejecución de proyectos con financiamiento BID, será necesario que la UCR realice una Visación.

VI Licitación y Adjudicación de Proyectos.

Unidades usuarias

Gobierno Regional
Intendente Regional
Unidad Técnica
SUBDERE
Municipio
Unidad de Control Regional
Contratistas/Proveedores

Describe el proceso de una licitación y adjudicación de proyecto, de acuerdo con disposiciones legales chilenas y normas de instituciones internacionales de crédito que financian programas³⁹. Una vez finalizado todo el proceso en el portal chilecompra se procede a la adjudicación del contrato por intermedio de un Decreto o Resolución de Adjudicación por parte de la UT quien remite una copia al GORE, para luego continuar con la confección y firma del contrato.

VII Transferencia de Fondos.

Unidades usuarias

Gobierno Regional
Intendente Regional
Unidad de Control Regional
SUBDERE
DIPRES
Tesorería General de la República

³⁹ Artículo N°7 de la Ley 19.886 que establece mecanismos de adjudicación de contratos

Es el proceso a través del cual la SUBDERE transfiere los fondos a los Gobiernos Regionales, para que éstos, a su vez, procedan a pagar los Estados de Pago de Contratistas, Consultores y Proveedores, de los distintos proyectos en ejecución.

VIII Ejecución de Proyectos.

Unidades usuarias

Unidad Técnica

Gobierno Regional

Unidad de Control Regional

Se describen las actividades asociadas a la Administración de Proyectos (ejecución, control de avances y estados de pago) del FNDR y el proceso de supervisión de convenios (control de avances de la UT).

Casos de excepción

Aumento Menor al 10% del total del valor que figure en la ficha EBI. No requerirá nuevo RATE.

Aumento Mayor al 10% del valor estipulado en la ficha EBI. Este deberá contar con una nueva recomendación técnico-económica realizada por MIDEPLAN.

IX Control Financiero del Proyecto.

Unidades usuarias

Gobierno Regional

Unidad de Control Regional

SUBDERE

Proceso de registro contable y financiero de los actos que se lleven a cabo en la ejecución de proyectos y programas, para así dar sustento y respaldo a la(s) rendiciones de gastos e inversión y presentación de estados financieros por programas para ser presentados y validados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en cuanto al cumplimiento del Reglamento Operativo.

La elaboración de los informes y una vez validados por el BID, son enviados 30 días antes del término del ejercicio presupuestario, para ser enviados a la Contraloría General de la República para ser auditados. Luego procede a emitir un pronunciamiento o dictamen y lo devuelve a la SUBDERE-Unidad FNDR para ser enviados al BID los 30 de Abril de cada año. El BID remite carta de aceptación del cumplimiento de cláusula que establece el Contrato de Préstamo, sobre el envío de los Informes Financieros auditados.

X Terminó y Recepción de Obras y Proyectos.

Unidades usuarias

Unidad Técnica

Gobierno Regional

Unidad de Control Regional

Recepcionar la obra, por parte de la Unidad Técnica, a entera conformidad y de acuerdo a lo establecido en el contrato, en el sentido de contar con los certificados municipales de recepción satisfactoria de la obra, correspondientes.

CAPITULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Universo	Región de Valparaíso
Población	38 Comunas
Muestra	6 Comunas (15,8%) muestra por Provincia
Selección de Muestra	Muestra Probabilística (Aleatoria y Representativa)
Tipo De Observación	Observación Directa (bases de datos oficiales)
Identificación de Variables	1.- Total de Proyectos Presentados 2.- Promedio Porcentual de Proyectos Evaluados Favorablemente (RS/RA) periodo 2005/2007 3.- Distribución del FNDR por Provincia (muestra por comuna).

Resultados del Estudio.

1 Resultados Agregación de IDI por Comuna

Tabla 1.1 Detalle IDI Comuna de Valparaíso

COMUNA DE VALPARAÍSO						
AÑO	TOTAL IDI PRESENTADAS	TOTAL IDI CON RATE RA	TOTAL IDI CON RATE RS	% DE IDI RS/RA DEL TOTAL	CANTIDAD DE PROYECTOS FINANCIADOS	% DE IDI CON RATE RS-RA FINANCIADOS
2005	60	2	31	55,0	27	81,8
2006	51	2	21	45,1	5	21,7
2007	52	0	37	71,2	20	54,1
Promedio % de Rates RS-RA 2005/2007				57,08		52,54

Tabla 1.2 Detalle IDI Comuna de Zapallar

COMUNA DE ZAPALLAR						
AÑO	TOTAL IDI PRESENTADAS	TOTAL IDI CON RATE RA	TOTAL IDI CON RATE RS	% DE IDI RS/RA DEL TOTAL	CANTIDAD DE PROYECTOS FINANCIADOS	% DE IDI CON RATE RS-RA FINANCIADOS
2005	4	1	0	25,0	1	100,0
2006	2	0	2	100,0	2	100,0
2007	4	0	1	25,0	0	0,0
Promedio % de Rates RS-RA 2005/2007				50,00		66,67

Tabla 1.3 Detalle IDI Comuna de San Antonio

COMUNA DE SAN ANTONIO						
ANO	TOTAL IDI PRESENTADAS	TOTAL IDI CON RATE RA	TOTAL IDI CON RATE RS	% DE IDI RS/RA DEL TOTAL	CANTIDAD DE PROYECTOS FINANCIADOS	% DE IDI CON RATE RS-RA FINANCIADOS
2005	32	3	10	40,6	7	53,8
2006	34	0	19	55,9	9	47,4
2007	44	0	31	70,5	11	35,5
Promedio % de Rates RS-RA 2005/2007				55,65		45,57

Tabla 1.4 Detalle IDI Comuna de la Liga

COMUNA DE LA LIGUA						
ANO	TOTAL IDI PRESENTADAS	TOTAL IDI CON RATE RA	TOTAL IDI CON RATE RS	% DE IDI RS/RA DEL TOTAL	CANTIDAD DE PROYECTOS FINANCIADOS	% DE IDI CON RATE RS-RA FINANCIADOS
2005	15	1	6	46,7	4	57,1
2006	15	1	4	33,3	0	0,0
2007	13	0	10	76,9	5	50,0
% de Rates RS-RA Promedio 2005/2007				52,31		35,71

Tabla 1.5 Detalle IDI Comuna de Santa Maria

COMUNA DE SANTA MARIA						
ANO	TOTAL IDI PRESENTADAS	TOTAL IDI CON RATE RA	TOTAL IDI CON RATE RS	% DE IDI RS/RA DEL TOTAL	CANTIDAD DE PROYECTOS FINANCIADOS	% DE IDI CON RATE RS-RA FINANCIADOS
2005	11	0	4	36,3	4	100,0
2006	7	1	4	71,4	2	40,0
2007	10	0	6	60,0	2	33,3
% de Rates RS-RA Promedio 2005/2007				55,90		57,77

Tabla 1.6 Detalle IDI Comuna de la Calera

COMUNA DE LA CALERA						
ANO	TOTAL IDI PRESENTADAS	TOTAL IDI CON RATE RA	TOTAL IDI CON RATE RS	% DE IDI RS/RA DEL TOTAL	CANTIDAD DE PROYECTOS FINANCIADOS	% DE IDI CON RATE RS-RA FINANCIADOS
2005	11	1	2	27,3	2	66,7
2006	12	0	6	54,5	5	83,3
2007	10	0	6	54,5	0	0,0
Promedio % de Rates RS-RA 2005/2007				45,45		49,99

Fuente: Banco Integrado de Proyectos (BIP) – MIDEPLAN

Las tablas 1.1-1.2-1.3-1.4-1.5-1.6 expresan los análisis y resultados obtenidos de la Base de Datos del Gobierno Regional de Valparaíso y el Bip-Mideplan, que nos muestran durante el periodo 2005/2006/2007 la Cantidad de Iniciativas de Inversión presentadas al Sistema Nacional de Inversiones, la Cantidad de ellas que obtuvieron resultados positivos, esto es Rates RA y RS, a continuación se transforma esa cantidad en % sobre el total de iniciativas presentadas; la columna siguiente contiene la cantidad de proyectos financiados durante el año, que en la última columna se expresa en tasa porcentual.

Tabla 2.1 Tabla Resumen de Comunas (% IDI con Rates Positivos; % de IDIS positivas financiadas; M\$ promedio por habitantes de la Comuna).

COMUNA	% Promedio Rates RS-RA 2005/2007	% IDI con Rate RS-RA Financiados	Habitantes per Comuna*	M\$ Promedio per Habitante 2005/2007**
VALPARAÍSO	57,08	52,54	275.982	15,47
ZAPALLAR	50	66,67	5.659	55,03
SAN ANTONIO	55,65	45,57	87.205	9,69
LA LIGUA	52,31	35,71	31.987	18,01
SANTA MARIA	55,9	57,77	12.813	10,78
LA CALERA	45,45	49,99	49.503	6,74

* INE Valparaíso Censo 2002

** Ver Anexos Resultados de Distribución del FNDR por Comuna

La tabla anterior nos permite comparar las cifras de: % promedio de IDI calificadas positivamente por el SNI, esto es, Rates RS/RA; % de Iniciativas financiadas por el FNDR del total iniciativas con RATE favorable, la cantidad de habitantes por comuna, y distribución efectuada por el FNDR en M\$ por persona durante el periodo en la respectiva comuna.

3.- Resultado de Análisis de la Distribución Provincial del FNDR en M\$ y por habitantes en la Región de Valparaíso

3.1.- Distribución Histórica FNDR 2005/2008

PROVINCIA	2005	2006	2007	2008
	(M\$)	(M\$)	(M\$)	(M\$)
LOS ANDES	\$ 690.945	\$ 1.556.620	\$ 1.242.768	\$ 2.379.957
PETORCA	\$ 1.795.277	\$ 754.494	\$ 3.179.593	\$ 3.555.532
QUILLOTA	\$ 2.147.383	\$ 2.605.684	\$ 2.236.562	\$ 3.251.640
REGIONAL	\$ 1.240.559	\$ 1.831.516	\$ 1.789.780	\$ 2.454.298
SAN ANTONIO	\$ 1.807.863	\$ 1.900.278	\$ 2.965.799	\$ 5.634.426
SAN FELIPE	\$ 2.467.245	\$ 2.353.839	\$ 1.350.842	\$ 1.962.615
VALPARAISO	\$ 16.048.034	\$ 3.022.397	\$ 10.554.074	\$ 12.730.897
ISLA DE PASCUA	\$ -	\$ -	\$ 33.293	\$ -

Fuente: Base de Datos Gobierno Regional de Valparaíso

Grafico N° 1 Distribución FNDR 2005.

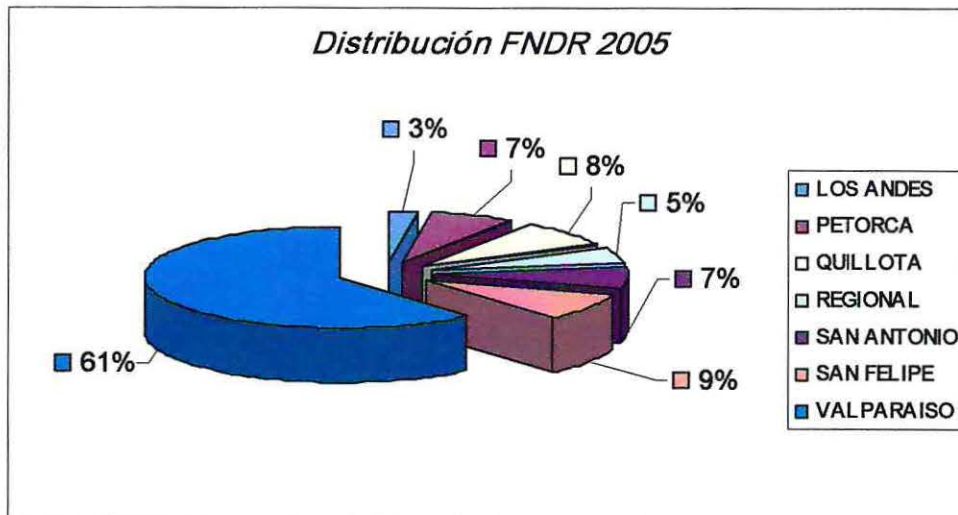


Grafico N° 2 Distribución FNDR 2006.

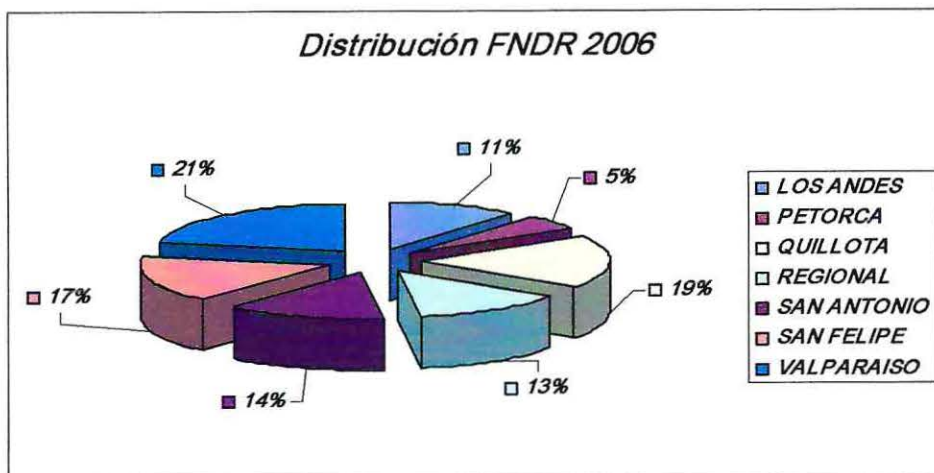


Grafico N° 3 Distribución FNDR 2007

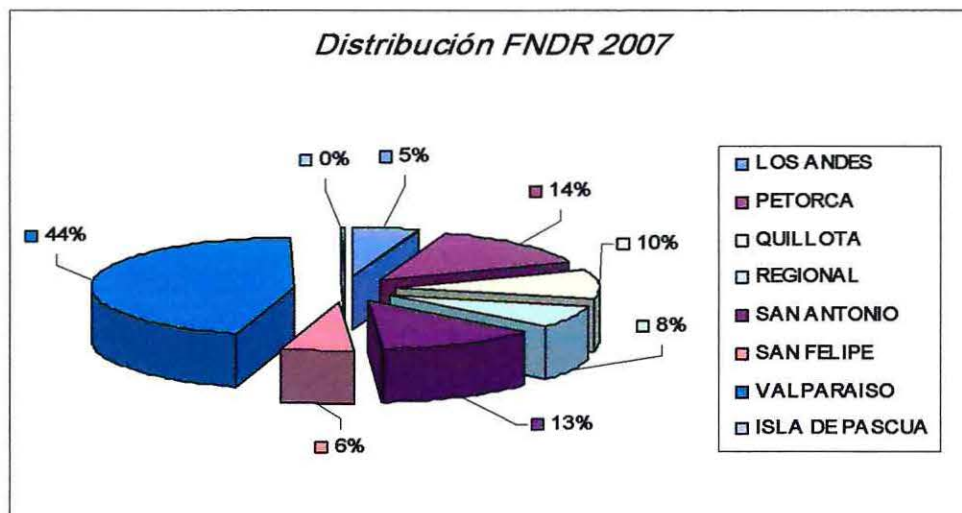
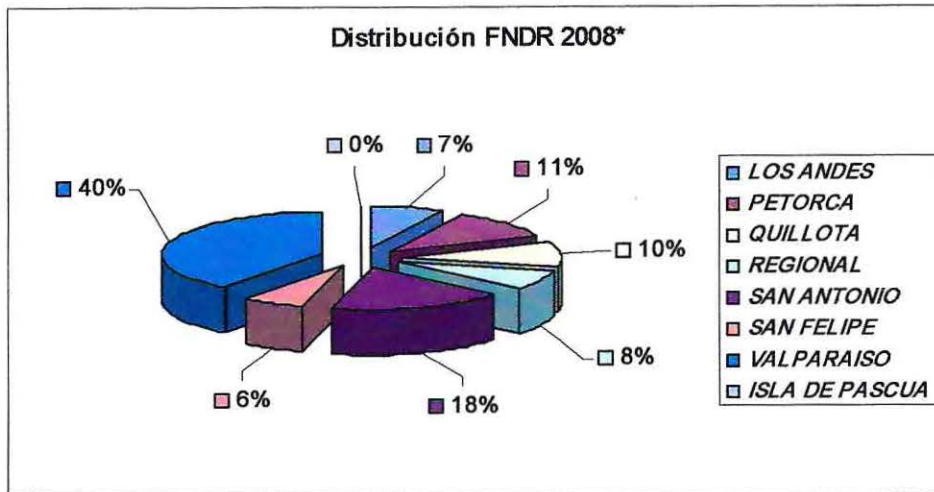


Grafico N° 4 Distribución FNDR 2008.



- Gasto Programado para el 2008 por Comunas según cartera de arrastre y compromisos del 2007

Grafico N° 5 Total Inversión FNDR 2005/2008

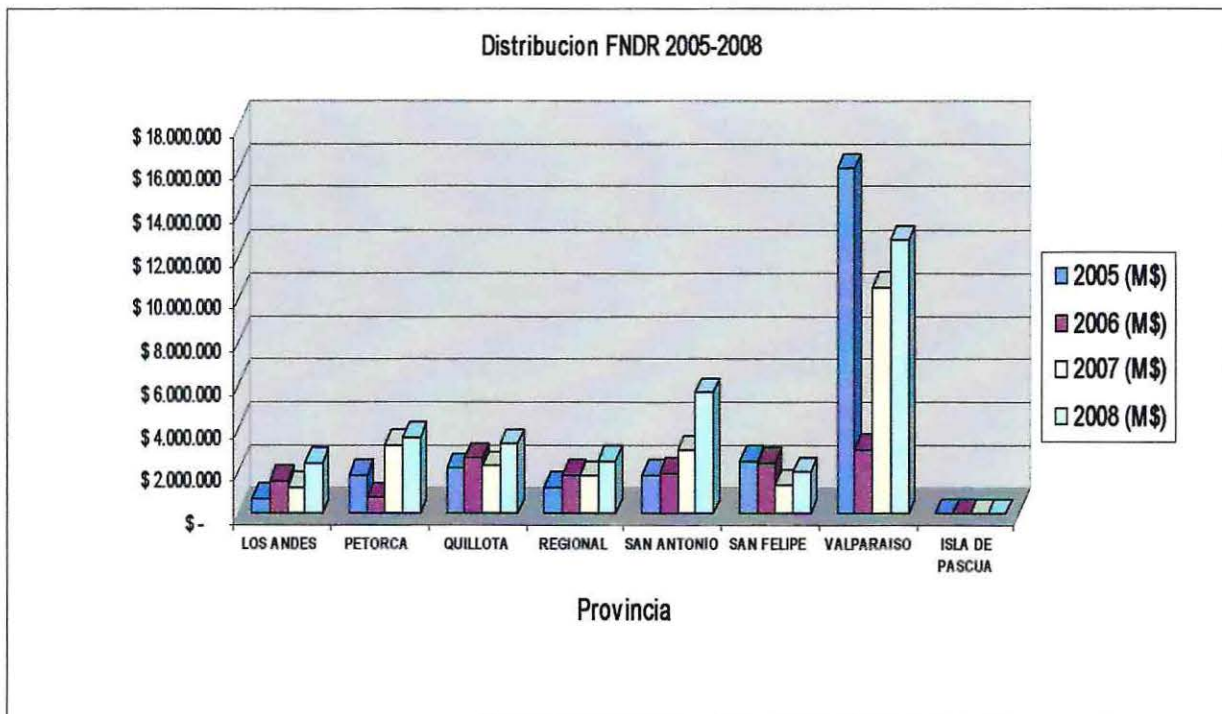
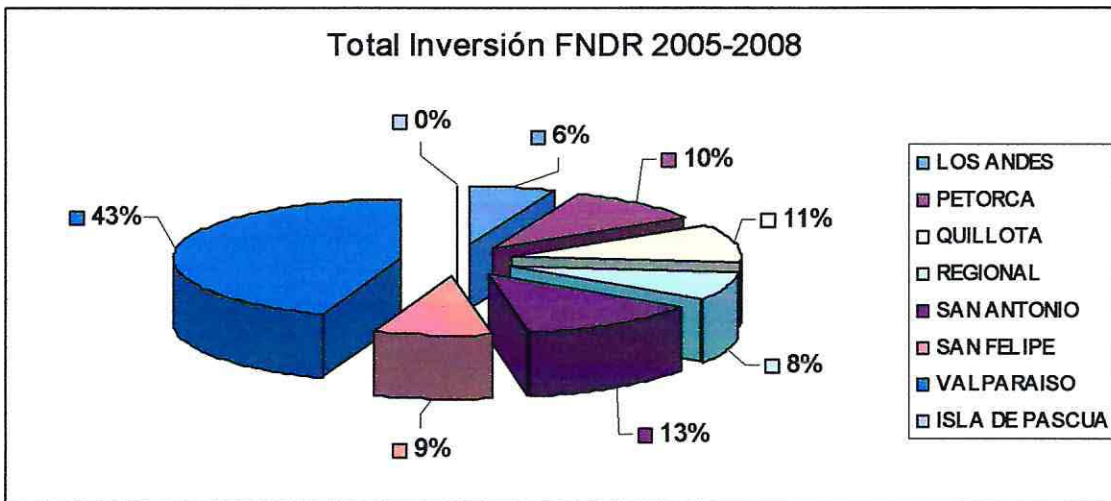


Tabla: Total Inversión FNDR Periodo 2005/2008

PROVINCIA	2005/2008
	(M\$)
LOS ANDES	\$ 5.870.290
PETORCA	\$ 9.284.896
QUILLOTA	\$ 10.241.269
REGIONAL	\$ 7.316.153
SAN ANTONIO	\$ 12.308.366
SAN FELIPE	\$ 8.134.541
VALPARAISO	\$ 42.355.402
ISLA DE PASCUA	\$ 33.293

- Gasto Programado para el 2008 por Comunas según cartera de arrastre y compromisos del 2007.

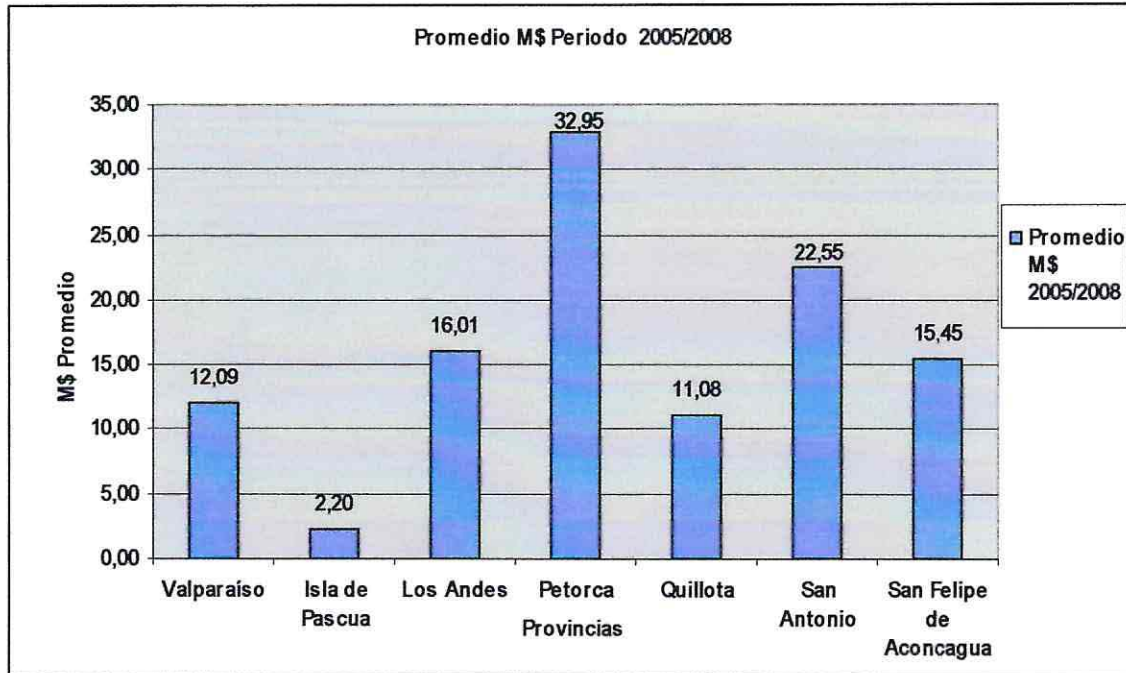
Grafico Nº 6 Total Inversión 2005/2008



Lo Tabla Nº 3.1 y los gráficos Nº 1, 2, 3, 4, 5, 6 muestran la distribución Histórica del FNDR durante los Años 2005, 2006, 2007 y programación del 2008, en la cual se grafica en tasas porcentuales, como se ha distribuido la inversión en la Región de Valparaíso de estos fondos, desagregados por el total de Provincias. El Grafico Nº 6 demuestra la Inversión total desde el 2005 hasta la programación del 2008, desagregada por provincias.

4.2.- Gráfico Complementario a los Objetivos.

Gráfico N° 7. Distribución Promedio por Habitante periodo 2005/2008.

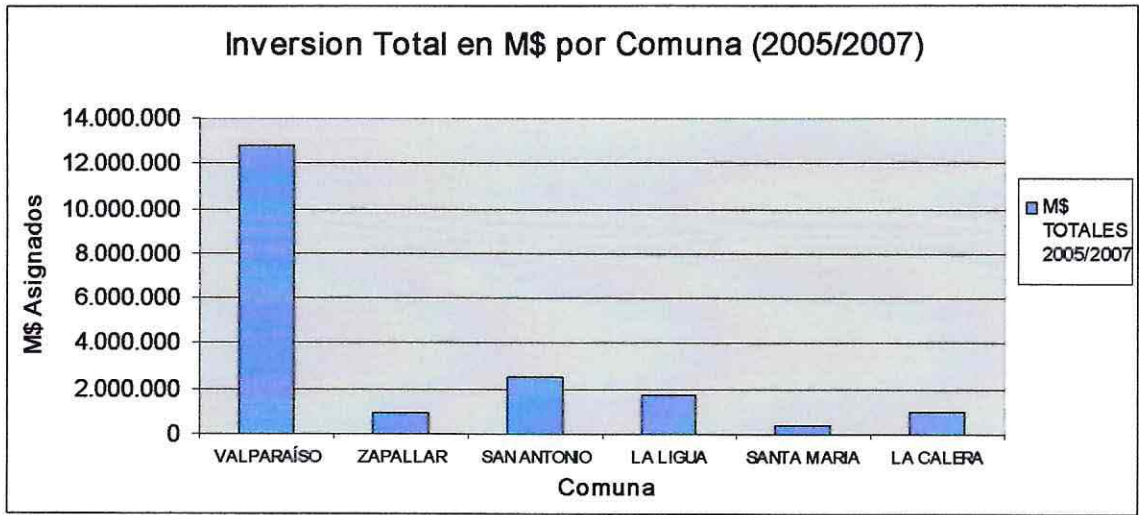


Fuente: Gobierno Regional de Valparaíso.

4.3.- Tabla Resumen Comunal 2005/2008

COMUNA	M\$ TOTALES
	2005/2007
VALPARAÍSO	12.807.112
ZAPALLAR	934.327
SAN ANTONIO	2.534.437
LA LIGUA	1.728.038
SANTA MARIA	414.457
LACALERA	1.001.613

Grafico Nº 8 Inversión por Comuna (muestra)



CAPITULO IV: ANALISIS DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES.

Análisis de los Resultados

El objetivo de esta tesis es poder determinar el grado de centralismo existente en la Región de Valparaíso en cuanto a la Distribución de los Recursos del FNDR, la principal herramienta que posee el gobierno regional para transferir recursos para grandes inversiones en las comunas y provincias, en tal sentido los gráficos N° 1, 2, 3, 4, del Punto 3.1 demuestran una concentración de la Inversión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en la Provincia de Valparaíso, expuesta de manera mas explicita en el grafico N° 5 en que se compara la distribución efectuada, en un grafico de barras, con el resto de las provincias, observándose una notoria diferencia entre la Provincia de Valparaíso y el resto de la Región. Junto a lo anterior, el Grafico N° 6 muestra el % obtenido por cada provincia del total del FNDR desde el 2005 hasta los compromisos del 2008, y que muestra como la provincia de Valparaíso concentra el 43% del total recursos durante dicho periodo de tiempo, cuya cifra es notoriamente mayor al compararla con el resto de las Provincias que oscilan entre el 6% y el 13% del total.

Los gráficos nos muestran el siguiente orden en la distribución del FNDR en el periodo 2005/2008:

- 1.-Provincia de Valparaíso con **43%** del total del FNDR en el periodo 2005/2008.
- 2.-Provincia de San Antonio con **13%** del total del FNDR en el periodo 2005/2008.
- 3.-Provincia de Quillota con **11%** del total del FNDR en el periodo 2005/2008.
- 4.-Provincia de Petorca con **10%** del total del FNDR en el periodo 2005/2008.
- 5.-Provincia de San Felipe con **9%** del total del FNDR en el periodo 2005/2008.

6.-Fondos Regionales **8%** del total del FNDR en el periodo 2005/2008.

7.-Provincia de Los Andes con **6%** del total del FNDR en el periodo 2005/2008.

Como el objetivo principal de esta tesis, es determinar la capacidad técnica de las Provincias (según comuna muestra) para la elaboración de proyectos e iniciativas de inversión en conformidad con los requerimientos técnicos y económicos del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), se elaboraron, a partir de los datos recopilados, las Tablas con el Detalle de las IDI presentadas por cada comuna, que arrojó los siguientes resultados: Tabla N° 1.1 Comuna de Valparaíso la que posee un promedio de calificación positiva de sus Iniciativas de **57,08%**; la comuna de Zapallar (tabla 1.2) posee un Promedio de **50%**; San Antonio (tabla 1.3) con **55.65%** y la Ligua (tabla 1.4) con **52.31%**, Santa Maria (tabla 1.5) con **55,9%** y por último la Calera (tabla 1.6) con **45,45%** lo que demuestra la existencia de una diferencia entre las comunas de la región y donde se observa también, que la comuna de Valparaíso posee la mas alta aprobación de sus proyectos, sin embargo no es una diferencia mayor, pero al observar la cantidad total de proyectos presentados por esta comuna, un leve aumento en su porcentaje, implica una gran cantidad de proyectos, ya que es la comuna (de la muestra) que presenta mayor cantidad de IDIs presentadas entre el 2005/2007.

Valparaíso	163
San Antonio	110
La Ligua	43
Santa Maria	28
La Calera	33
Zapallar	10

(Tablas 1.1 a 1.6).

Ahora bien, en Relación con la cantidad de proyectos efectivamente financiados por el Fondo Nacional Desarrollo Regional existen mas diferencias, en donde las misma tablas -antes señaladas- muestran, en tasa porcentual, cual de

las comunas posee, de sus IDI calificadas favorablemente, una mayor aprobación de esas Iniciativas, y que nos muestran los siguientes resultados; en primer lugar la comuna a la que se le han aprobado, en taza porcentual promedio, la mayor cantidad de IDI, es Zapallar con un **66,67%**; en segundo lugar se encuentra la comuna de Santa Maria con un **57,77%** de sus iniciativas financiadas, en tercer lugar Valparaíso con un **52.54%** de sus Iniciativas; a continuación en cuarto lugar esta la Calera con un **49,99%**, en quinto lugar San Antonio con **45,57%** de promedio; y por último la comuna de La Ligua con un **35.71%** de aprobación. Sin embargo, si bien Valparaíso no posee la mayor taza porcentual de aprobación de sus iniciativas evaluadas favorablemente, este porcentaje, debido a la mayor cantidad de IDIs presentadas por esta comuna, es el mayor de las comunas, ya que le fueron aprobados (RA/RS) en número 52 en comparación con la que le sigue que solo alcanza las 27, lo que se expresa en la siguiente tabla:

Valparaíso	52
San Antonio	27
La Ligua	9
Santa Maria	8
La Calera	7
Zapallar	3

(Tablas de la 1.1 a la 1.6)

Para complementar este estudio de investigación y como un objetivo complementario a la tesis, y observado el centralismo existente en la Región, se intenta mediante un análisis, determinar si esta herramienta de financiamiento (FNDR) a fomentado una distribución poco inequitativa en todos sus ámbitos y cifras durante el periodo 2005/2007, para esto se elaboro un indicador de distribución efectuada (en teoría) por habitante, desagregado a nivel Comunal (tabla 2.1) que arroja los siguientes resultados: la comuna con mayor asignación FNDR es Zapallar con **M\$55.03** p/p promedio durante el periodo 2005/2007; a

continuación esta la Comuna de la Ligua con **M\$18.01**; luego en tercer lugar, esta la Comuna de Valparaíso con **M\$ 15,47** p/p, Santa María con **10,78**, San Antonio con una asignación promedio p/p de **M\$9.69**, y por último La Calera con **6,74**, lo que demuestra que, si bien la Comuna de Valparaíso no posee el índice más alto de asignación FNDR por persona, si posee una cifra superior a comunas como San Antonio y La Calera, dos ciudades con muchos problemas socioeconómicos con altas cifras de desempleo y pobreza, lo que va generando en las autoridades de esos Gobiernos Locales y sus habitantes un sentimiento de exclusión y desapego con la Identidad Regional y un sentimiento creciente de modificar las divisiones político administrativas de la región y del país. A Nivel Provincial (grafico complementario), se puede observar una distribución más acorde con el fin establecido para el FNDR, que es buscar un desarrollo equitativo y armónico en todo el territorio regional donde en cifras desagregadas por habitante Valparaíso posee una asignación de las más bajas en comparación con el resto de la región que nos puede decir, que si bien Valparaíso concentra la mayoría de la inversión, esta cifra a nivel individual no resulta desproporcionada.

Conclusiones

Una vez efectuado el proceso de recolección, procesamiento, agregación y comparación de los datos y resultados obtenidos, y su posterior análisis, es posible emitir las siguientes conclusiones:

En relación a los Objetivos Específicos:

Objetivo Especifico N° 1 El análisis de los resultados y del estudio *permiten concluir que es posible, mediante la información oficial de la base de datos del Gobierno Regional y de la SERPLAC, mostrar la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional desagregado a Nivel Provincial y Comunal*, haciendo posible el análisis comparativo de la realidad de la Región de Valparaíso durante el periodo 2005 hasta el 2008, lo que nos posibilita el análisis de múltiples variables en este proceso y que dieron origen a los gráficos y tablas del trabajo de investigación.

Objetivo Especifico N° 2 La investigación de cifras oficiales obtenidas de la SERPLAC permitió el estudio individual de las Provincias (según comuna muestra), desagregadas por: Cantidad de Proyectos presentados, % de los proyectos aprobados positivamente por el SNI, esto es RATES RS/RA emitidos por el sistema evaluador; debido a esto *se puede concluir que, “se cumplió con el propósito de identificar los resultados de los análisis técnicos económicos (RATE) de la IDIs de las Provincias (según comuna muestra) de la región de Valparaíso durante el periodo 2005/2007”*.

Objetivo Especifico N° 3 La investigación y las cifras oficiales obtenidas de la SERPLAC permitió el estudio particular de los casos, desagregados por comunas y tipos de RATES emitidos para cada una de ellas, debido a esto *se puede concluir que “los Municipios de la Provincia de Valparaíso (según comuna muestra) poseen una mayor capacidad técnica para la elaboración de*

proyectos de acuerdo a los requisitos establecidos por el SNI”, y que se ve reflejado en la Tabla 2.1 que muestra a Valparaíso con una Mayor aprobación (Rate RS/RA) del total de proyectos presentados por esta municipalidad, con un 57.08% que corresponden a 52 proyectos para el periodo 2005/2007 muy superior al resto de las comunas.

Objetivo Específico N° 4 Los Resultados de la Provincia de Valparaíso (según comuna muestra), en relación a la buena capacidad técnica, esto es la mayor aprobación de proyectos 57.08%, según el Grafico 2.1, que implican el mayor porcentaje total entre todas las comunas, y considerando también que es la comuna que mayor cantidad de proyectos presenta al SNI -163 entre los años 2005/2007-, y que deriva en que posea la mayor cantidad de proyectos financiados entre las comunas muestra del estudio, -esto es 52 proyectos-, muy por encima de la comuna que le sigue (San Antonio con 27), se ven reflejados en la distribución por comuna para el periodo 2005/2007 según el grafico N° 8 de la Tabla 4.3, **lo que permite concluir que, “la Capacidad Técnica de los Municipios de la Provincia de Valparaíso (según comuna muestra) para la elaboración de Proyectos ha sido un factor determinante en la Mayor asignación de los fondos del FNDR durante el periodo 2005/2007”,** lo que se ve reflejado en las cifras totales expuestas en el grafico N° 8.

En Relación al Objetivo General.

El estudio de las cifras oficiales de MIDEPLAN y de la Base de Datos del Gobierno Regional de Valparaíso permite concluir de manera contundente que la Distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional efectuada entre los años 2005 a 2008 desagregadas por Provincias y por Comunas 2005/2007, muestran una clara concentración en la asignación total del FNDR en la Provincia y Comuna de Valparaíso, en este sentido también se observa el análisis de las Iniciativas de Inversión presentadas por la comuna de Valparaíso en comparación con el resto

de las comunas de la región, ya que posee una mayor cantidad de proyectos presentados, mayor número de proyectos aprobados técnicamente por el Sistema Nacional de Inversiones, mayor cantidad de proyectos financiados lo que se ve reflejado en la Inversión total efectuada en la Comuna y Provincia de Valparaíso, ***lo que permite concluir que, “existe una influencia determinante de la Capacidad Técnica (derivada de los Rates positivos efectuados por el SNI) que poseen los Municipios de la región, en la concentración de la inversión del FNDR, ya que la Provincia (según comuna muestra) con Mayor Capacidad Técnica (Valparaíso), también posee mayor asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional”.***

Las cifras antes expuestas, los análisis y sus conclusiones permiten afirmar que se cumplió el objetivo e hipótesis de este trabajo de Investigación ya que se pudo determinar la relación directa existente entre estas variables, es decir ***a mayor capacidad técnica en la elaboración de IDI, implica y favorece una mayor asignación de inversión del FNDR.***

Sin embargo para intentar determinar si esta concentración de la Distribución del FNDR en la Comuna y Provincia de Valparaíso es inequitativa, hay que ser más prudentes, ya que si se observan las cifras de inversión (en teoría) por habitante en la Región, se da la paradoja de que la provincia y comuna de Valparaíso son unas de las con menor asignación por persona, en la Región, debido a la gran cantidad de habitantes que poseen.

Conclusiones del Trabajo de Investigación y Recomendaciones.

Para finalizar se debe señalar en relación al FNDR que, esta herramienta de gestión que poseen los Gobiernos Regionales para lograr el desarrollo armónico y equitativo de sus provincias y comunas, durante el periodo 2005/2008, ha sido, según el estudio realizado, un factor determinante en el observado centralismo intrarregional de la Región de Valparaíso, por lo que en este sentido, investigar cuales son los elementos que se han venido arrastrando y las nuevas situaciones que aumentan esta dinámica, son estudios de valiosa utilidad para la región e indispensables para lograr un desarrollo armónico y mejorar así la calidad de vida de todos sus habitantes.

Ahora bien, intentando buscar las causas de esta menor Capacidad Técnica en muchos municipios de la región, podemos deducir que estos resultados se deben a la falta de personal capacitado y profesionales idóneos en el área de preparación proyectos en la municipalidades, por lo que este, es un hecho muy relevante si buscamos integrar al Administrador Publico a la realidad de nuestra región y solucionar problemas y situaciones de la Administración Municipal que es una de las áreas en donde se desenvuelve y a la que esta orientada nuestra carrera, de ahí se desprende el aporte de esta investigación tanto en la utilidad para la región, como para nuestro perfil profesional y vocación de servicio público.

En este sentido, se demuestra la multiplicidad de factores que influyen en los procesos centralizadores, ya que no solo son elementos económicos, sino que políticos, culturales, educacionales, entre otros, por lo que en la Región de Valparaíso, se hace imprescindible el análisis de otros elementos que puedan influir también en esta dinámica concentradora en la Región, tales como la Influencia de la localización del Congreso Nacional de la República en la Comuna de Valparaíso; la Centralización de la Oferta de Educacional Superior; sus efectos en la Migración Interregional; su influencia en la economía Regional, la Distribución de los Fondos de las otras herramientas que posee el Gobierno

Regional y el Gobierno Central, tales como los ISAR, IRAL, los Convenios de Programación y los Convenios Marco; el manejo, por parte de las Direcciones Regionales de los Servicios Públicos Desconcentrados, de amplios presupuestos y de los cuales no hay mayor información y donde generalmente se centralizan las grandes compras, servicios y contratos; la Instalación de las Secretarías Regionales Ministeriales casi en su totalidad en la Provincia de Valparaíso. Todos elementos que pueden corresponder, a potenciales elementos centralizadores, ya sea de Concentración Económica, o en el caso de la educación, la concentración de Profesionales, Técnicos y Capital Humano Capacitado, que van generando mas distancia con el resto de las provincias de la Región. Este es un elemento esencial para evitar esta dinámica, donde se puede afirmar responsablemente, que ***“no va a existir un proceso real de descentralización y desconcentración, si no existe la generación de conocimiento, ciencia y tecnología a nivel regional y local, acorde con esta gran responsabilidad que le compete a los gobiernos subnacionales con la búsqueda constante del desarrollo endógeno de nuestras provincias y comunas”*** para mejorar el bienestar y las posibilidades de insertarnos en un mundo altamente cambiante, pero con una identidad regional que nos permita la integración de todas las comunas y provincias de la Región de Valparaíso.

Bibliografía.

TOMASSINI, Luciano / ARMIJO, Marianela, Reforma y Modernización del Estado – Experiencias y Desafío, ©LOM ediciones, ©Instituto de asuntos Públicos, Universidad de Chile, Primera Edición, Santiago de Chile, año 2002.

DOÑA, Karina; Síntesis del Proceso de Modernización del Estado en Chile (1994-2003) Instituto Nacional de Asuntos Publica Universidad Chile.

BOISIER, Sergio. Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE (Santiago)*, mayo 2000, vol.26.

TOLEDO Hector, Disparidades Regionales en Chile, Centro de Informaciones Pedagógicas UMCE Revista N°2.

FURTADO, Celso, La Economía Latinoamericana, Formacion Historica y Problemas Contemporaneos, Ediciones Siglo XXI 1981.

SERRANO C. y FERNANDEZ M.I. Serie de Estudios Socio/Económicos Revista N°18.

WAISSBLUTH Mario, LEYTON Cristian; La descentralización en Chile; Asignatura Pendiente.

COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, CONARA, Documento "Chile hacia un nuevo destino, 1974.

ANALISIS Y DESCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE INVERSION REGIONAL, Documento de trabajo N° 1; Octubre 2005.

LIBERTAD Y DESARROLLO, Inversión Regional ¿Quién decide?, Revista Temas Públicos N°647.

Programa de Gobierno del candidato Ricardo Lagos, "Para Crecer con Igualdad", Octubre de 1999.

SUBDERE, Memoria de la Descentralización 2000-2006, Edición Grafica Puerto Madero.

MONTAÑEZ, Gustavo/DELGADO, Ovidio. Espacio, Territorio y Región: Conceptos para un Proyecto Nacional. Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia.

LOS CUERPOS INTERMEDIOS, "Anotaciones de Pensamiento y Crítica", Revista Foro Arbil N°18.

Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Anexos

Resultados de Distribución del FNDR por Comuna.

Tabla 2.1 Asignación por Comuna y Habitantes Comuna de Valparaíso.

COMUNA DE VALPARAÍSO			
Año	Habitantes en la Comuna*	M\$ Asignados por el FNDR	M\$ por Habitante
2005	275.982	9.721.591	35,23
2006	275.982	720.634	2,61
2007	275.982	2.364.887,21	8,57
M\$ Promedio por Habitante periodo 2005/2007			15,47

Tabla 2.2 Asignación por Comuna y Habitantes Comuna de Zapallar

COMUNA DE ZAPALLAR			
Año	Habitantes por Comuna*	M\$ Asignados por el FNDR	M\$ por Habitante
2005	5.659	783.452	138,44
2006	5.659	150.875	26,66
2007	5.659	0	0
M\$ Promedio por Habitante periodo 2005/2007			55,03

Tabla 2.3 Asignación por Comuna y Habitantes Comuna de Valparaíso

COMUNA DE SAN ANTONIO			
COMUNA	Habitantes por Comuna*	M\$ Asignados por el FNDR	M\$ por Habitante
2005	87.205	785724	9,01
2006	87.205	1.033.735	11,85
2007	87.205	714978	8,20
M\$ Promedio por Habitante periodo 2005/2007			9,69

Tabla 2.4 Asignación por Comuna y Habitantes

LA LIGUA			
COMUNA	Habitantes por Comuna*	M\$ Asignados por el FNDR	M\$ por Habitante
2005	31.987	248520	7,77
2006	31.987	0	0,00
2007	31.987	1479518	46,25
M\$ Promedio por Habitante periodo 2005/2007			18,01

COMUNA DE SANTA MARIA			
ANO	Habitantes por Comuna	M\$ Asignados por el FNDR	M\$ por Habitante
2005	12.813	100.474	7,84
2006	12.813	68.203	5,32
2007	12.813	245.780	19,18
M\$ Promedio por Habitante 2005/2007			10,78

COMUNA DE LA CALERA			
ANO	Habitantes por Comuna	M\$ Asignados por el FNDR	M\$ por Habitante
2005	49.503	108.108	2,18
2006	49.503	893.505	18,05
2007	49.503	0	0,00
M\$ Promedio por Habitante 2005/2007			6,74

Grafico y Tabla N° 8 (Año 2005)

<i>Desagregado 2005</i>			
PROVINCIA	POBLACION	M\$ ASIGNADOS POR FNDR	M\$ Por Habitante
Valparaíso	876.022	16.048.032	18,32
Isla de Pascua	3.791	0	0,00
Los Andes	91.683	690.945	7,54
Petorca	70.610	1.795.277	25,43
Quillota	229.241	2.147.383	9,37
San Antonio	136.594	1.807.863	13,24
San Felipe de Aconcagua	131.911	2.467.245	18,70



Grafico y Tabla N° 9 (Año 2006)

<i>Desagregado 2006</i>			
PROVINCIA	POBLACION	M\$ ASIGNADOS POR FNDR	M\$ Por Habitante
Valparaíso	876.022	3.022.397	3
Isla de Pascua	3.791	0	0
Los Andes	91.683	1.556.620	17
Petorca	70.610	754.494	11
Quillota	229.241	2.605.684	11
San Antonio	136.594	1.900.278	14
San Felipe de Aconcagua	131.911	2.353.839	18

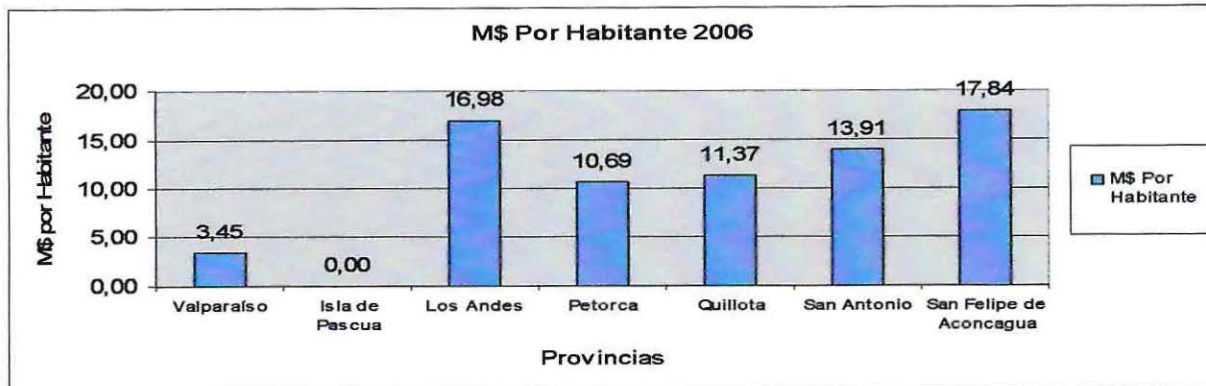


Grafico y Tabla N° 10 (Año 2007)

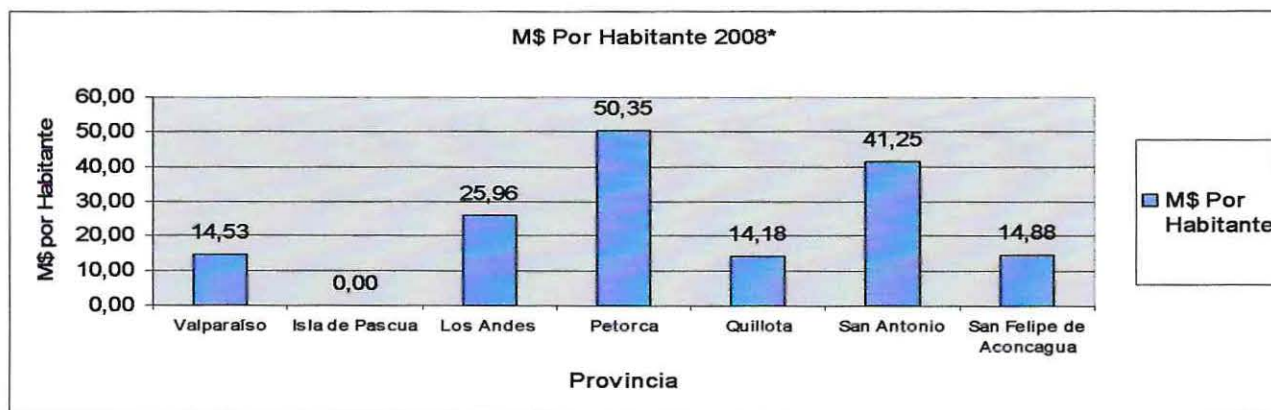
Desagregado 2007

PROVINCIA	POBLACION	M\$ ASIGNADOS POR FNDR	M\$ Por Habitante
Valparaíso	876.022	10.554.074	12,05
Isla de Pascua	3.791	33.293	8,78
Los Andes	91.683	1.242.768	13,56
Petorca	70.610	3.179.593	45,03
Quillota	229.241	2.236.562	9,76
San Antonio	136.594	2.965.799	21,71
San Felipe de Aconcagua	131.911	1.350.842	10,24



Grafico y Tabla N° 11 (Año 2008)

DESAGREGADO 2008			
PROVINCIA	POBLACION	M\$ ASIGNADOS POR FNDR	M\$ Por Habitante
Valparaíso	876.022	12.730.897	14,53
Isla de Pascua	3.791	0	0,00
Los Andes	91.683	2.379.957	25,96
Petorca	70.610	3.555.532	50,35
Quillota	229.241	3.251.640	14,18
San Antonio	136.594	5.634.426	41,25
San Felipe de Aconcagua	131.911	1.962.615	14,88



- Gasto Programado para el 2008 por Comunas según cartera de arrastre y compromisos del 2007.

Distribución FNDR M\$ por Habitante Periodo 2005/2008

