

UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS

CARRERA ADMINISTRACION PUBLICA

TEMA: "MEJORAMIENTO DEL SISTEMA
DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE
PROYECTOS FINANCIADOS A
TRAVES DEL FNDR EN LA V REGION"

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

CARLA MARLENE AMADOR LEAL

PROFESOR GUIA MANUEL RAMIREZ

Valparaíso, Diciembre 2006

490
2006



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

CARRERA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TEMA: "MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE PROYECTOS FINANCIADOS A TRAVÉS DEL FNDR EN LA V REGIÓN"

R.4157

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

**ALUMNA
CARLA MARLENE AMADOR LEAL**

**PROFESOR GUÍA
MANUEL RAMIREZ AEDO**

VALPARAÍSO, DICIEMBRE DEL 2006

DEDICATORIA

“Luego de mucho esfuerzo he llegado a la meta final y ha valido la pena, y es por este motivo que este gran paso en mi vida se lo dedico a tres personas importantes en mi vida quienes son mis padres y pololo, los cuales estuvieron siempre presente para apoyarme en todo momento y siempre creyeron en mi, y me dieron fuerzas para seguir adelante”

“Y no puedo dejar de dicarles este momento a dos personas que aunque ya no están presentes corporalmente lo están en espíritu y mi corazón, y es a mi abuelita Ana y mi tío Nelso, los cuales mientras estaban en vida siempre me incentivaron a crecer en lo profesional como en lo personal”

“Esto es para ustedes las personas más importante en mi vida se las dedico con mucho cariño y amor”

“Gracias Papá y Mamá por esforzarse tanto para darme siempre lo mejor”

“Gracias amor por haber creído en mi y por estar siempre conmigo”

Carla

AGRADECIMIENTOS

En este largo camino que recorrí para lograr mi meta de poder titularme hay muchas personas a las cuales les debo agradecer, puesto que siempre fueron un apoyo importante para mi.

Comenzare con mis padres, Maria Leal Lillo y Carlos Amador Escobar, a los cuales les agradezco todo el esfuerzo que han hecho durante toda la vida para darme lo mejor y nunca decaer ni en los momentos malos, siempre han luchado por entregarme la mejor herencia que pueden dejar como lo es la educación, te doy las gracias mamita por todo lo que me has dado que con mucho esfuerzo y dedicación los has hecho; gracias papito por esforzarte tanto para que yo sea alguien en la vida y darme lo mejor de ustedes.

También le doy gracias a mi pololo Javier Toro Leiva por apoyándome y comprenderme durante estos cinco años y que siempre tuvo una palabra de aliento cuando yo decaía y me daba fuerzas para seguir, gracias mi amor por ser un gran apoyo en vida y por estar siempre dispuesto a ayudarme.

No puedo dejar de agradecerle a mi hermana Karina Amador Leal que me ayudo para poder dedicarle mayor tiempo a mis estudios, gracias hermana por el apoyo que me diste.

También le doy gracias a todos mis familiares que creyeron en mí y siguen creyendo en mí, en especial gracias tía Irma por creer que yo podía y por tenerme presente en sus rezos siempre. Y no puedo dejar de agradecerles a todas mis amigas con las que pude contar en todos los momentos buenos y malos momento, cobre todo en los malos, gracias Carmen y

Gaby por ser un gran apoyo durante estos cinco años y gracias ayudarme en todos esos momentos cuando sentía que no podía lograr algo ustedes estaban ahí para darme animo. Así como también debo dar las gracias a Gilda, Lorena Y Fabiola con las cuales también pude contar. Y no puedo dejar de nombrar a dos grandes amigas Sandra de la cual siempre tuve un apoyo incondicional al igual que Sintia siempre tuvo una palabra de aliento para ayudarme seguir hasta el final. Gracias a todas mis amigas por ser una parte muy importante en mi vida y por apoyarme siempre.

Y por último agradecerle a todos aquellos profesores que me entregaron conocimientos y herramienta para que hoy sea una profesional. Y gracias a todas aquellas personas que son muchas y por eso no las puedo nombrar pero que uno u otro motivo me aportaron algo en mi vida como estudiante, permitiéndome ser lo que hoy soy.

INDICE

TITULO	Pág.
I.- TITULO DE INVESTIGACIÓN.....	1
II.- RESUMEN.....	1
CAPITULO I.....	3
I.- MARCO TEORICO.....	3
A.- ¿Qué es el Gobierno Regional? Y ¿Cómo se conforma?.....	3
B.- ¿Que es un Proyecto?.....	3
C.-Fondo Nacional De Desarrollo Regional (FNDR).....	3
1.- Historia Del FNDR.....	3
2.- El FNDR en la Actualidad.....	4
3.- Que tipo de proyectos financia el FNDR.....	6
4.- Donde y como se accede al financiamiento.....	7
D.- Restricciones del uso de recursos del FNDR?.....	8
E.- Marco legal que rige al FNDR en Chile.....	9
• Decreto ley N° 573/74, que da origen al FNDR.....	9
• Constitución Política de la República.....	9
• Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575.....	10
• Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175/93.....	10
• Ley de Presupuestos del Sector Público.....	15
• Reglamento Operativo del Crédito FNDR-BID N° 1.281 OC/CH.....	15
• Dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República.....	15
CAPITULO II. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN.....	19
I.- FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA A INVESTIGAR O PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	19

a) Esquematización de proceso usado en la actualidad para llevar a cabo el seguimiento y fiscalización de los proyectos FNDR.....	20
➤ Departamento de Inversiones.....	20
➤ Departamento Jurídico.....	20
➤ Departamento de Control de Gestión.....	21
✓ Porcentaje de Proyectos con Obras de Infraestructura en Ejecución Fiscalizados.....	21
✓ Cobertura de Fiscalización.....	21
✓ Promedio de visitas de fiscalización a proyectos con obras de infraestructura en ejecución.....	22
II.- HIPOTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.....	22
III.- OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVO ESPECÍFICO.....	22
a) Objetivo General.....	22
b) Objetivos Específicos.....	23
IV. METODOLOGÍA OCUPADA PARA REALIZAR LA INVESTIGACIÓN.....	23
1.- Tipo de Investigación.....	23
2.- Técnicas de Recolección.....	24
3.- Técnicas de Recolección de la Información.....	24
V.- DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECOGIDA.....	25
A.- PROCESO QUE SE REALIZA PARA LOS PROYECTOS FNDR EN LA ACTUALIDAD.....	25
1.- Gobierno Regional de Valparaíso.....	25
2.- Funciones del Gobierno Regional de Valparaíso.....	26
• Acciones de planificación.....	26
• Acciones de tipo resolutivo.....	26
• Acciones de tipo normativo.....	26
• Acciones de tipo técnico.....	26
• Acciones de coordinación con otros entes públicos y/o privados.....	26
3.- Servicios Administrativos del Gobierno Regional.....	27
• La División de Administración y Finanzas.....	27

• La División de Análisis y Control de Gestión.....	27
4.- Estructura de la División de Análisis y Control de Gestión.....	27
5.- Proceso que se realiza para el seguimiento y control de los Proyectos financiados con el FNDR.....	28
a) Proceso global de Proyectos FNDR.....	28
b) Selección y priorización de proyectos.....	29
c) Asignación presupuestaría.....	29
d) Convenio mandato.....	30
e) Licitación y adjudicación de proyectos.....	30
f) Transferencia de fondos.....	30
g) Ejecución de proyectos.....	31
h) Control financiero de proyecto.....	31
i) Término y recepción de obras y proyectos.....	31
 B.- DEBILIDADES DETECTADAS EN EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROYECTOS FNDR, LAS CUALES SON LAS CAUSANTES DEL PROBLEMA EN ESTUDIO.....	 32
a. La no existencia de un manual reprocedimiento para la fiscalización de los proyectos FNDR.....	32
b. El sistema utilizado en la actualidad para la fiscalización.....	32
c. Insuficiencia de personal con que cuenta para llevar acabo las fiscalizaciones de los proyectos FNDR.....	33
d. Falta de capacitación del personal a cargo de la fiscalización de los proyectos FNDR.....	33
 VI.- PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA EXISTENTE.....	 34
1. Implementación de un manual de procedimientos.....	34
2. Implementar un nuevo sistema de seguimiento y control de los proyectos en ejecución con financiamiento FNDR.....	34
3. Contratación de más personal para la fiscalización.....	35
4. Capacitación de los funcionarios fiscalizadores.....	35
 VII.- RESULTADOS ESPERADOS.....	 37

VIII.- CONCLUSIÓN..... 38

BIBLIOGRAFIA..... 39

I.- TITULO DEL SEMINARIO.

“MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE PROYECTOS FINANCIADOS A TRAVÉS DEL FNDR EN LA V REGIÓN”

II.- RESUMEN

Chile, desde sus inicios fue un país eminentemente centralista, donde toda la actividad administrativa y legislativa se determinaba desde el centralismo que existía en Santiago, ya que hasta el año 1992 existía solo un Gobierno Central y otro Comunal. Más tarde, y según la ley, se plantearía a los Gobiernos Regionales como organismos de nivel intermedio entre el ámbito nacional y el municipal, dando así a las regiones, la oportunidad de establecer sus propias estrategias de desarrollo y determinar cuáles son las áreas que se busca incentivar para el crecimiento de la zona.

La Inversión Regional se materializa a través de las distintas Iniciativas de Inversión (Estudios, Programas y Proyectos) que son seleccionados y priorizados por el Gobierno Regional con el objeto de concretar la estrategia de desarrollo atendiendo a los objetivos básicos de fomento productivo, ordenamiento territorial y satisfacción de las necesidades básicas de la población. Esta inversión se lleva a cabo mediante la utilización de distintos fondos denominados Inversión de Decisión Regional, que son sometidos a la decisión del Consejo Regional.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es 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.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional como programa de inversión, representa el instrumento más descentralizado de los programas de inversión público, toda vez que, conforme a la normativa legal que regula sus procesos de operación, el nivel central no tiene competencia alguna en las decisiones de inversión que priorizan y sancionan las autoridades regionales, enmarcándose en un proceso autónomo por parte de cada Gobierno Regional.

Esta investigación pretende dar a conocer las debilidades existentes en el sistema actual que utiliza el Departamento de Control de Gestión (GORE) para el seguimiento de los proyectos (FNDR), a los que se pretende dar una solución que sea efectiva y fácil de aplicar y poder mejorar los proyectos entregados a la comunidad, con esto los beneficiarios estarán recibiendo un servicio que cumpla con los objetivos esperados.

CAPITULO I

I.- MARCO TEORICO

A.- ¿Qué es el Gobierno Regional? Y ¿Cómo se conforma?

La constitución Política Chilena señala que “La administración superior de cada región radicará en un Gobierno Regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región” y además, “El Gobierno Regional estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional. Para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno Regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio”

B.- ¿Que es un Proyecto?

Los proyectos son ideas que surgen como:

- Respuesta a la búsqueda de soluciones a situaciones - problemas.
- Formas de aprovechar oportunidades o contrarrestar amenazas.
- Respuesta ante la existencia real o latente de una necesidad total o parcialmente insatisfecha

Un proyecto es una actividad de cualquier naturaleza, que requiere para su realización del uso o consumo inmediato, o a corto plazo, de recursos escasos, o al menos limitados, con la esperanza de obtener en un periodo futuro, beneficios superiores a los que se obtienen con el empleo actual de dichos recursos, sean estos, de tipo financieros, económicos, o sociales.

C.-FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (FNDR)

1.- Historia Del FNDR

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) fue creado en 1974 y establecido en 1975, definido como un fondo de compensación territorial, al financiar iniciativas de impacto social, especialmente aquellas que apuntan a elevar la calidad de

vida de los sectores más necesitados. El FNDR fue una idea planteada durante el Gobierno de Freí Montalva, pero el mérito de su puesta en práctica cabe al Gobierno Militar. Inicialmente se definió como una partida del presupuesto de la Nación, de manejo regional, al cual deberían destinarse a lo menos un 5% de los recursos obtenidos por ingresos tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces. “Esto constituye el más potente instrumento de descentralización fiscal, por cuanto es el más importante mecanismo de asignación de inversión pública propiamente regional: la región decide en qué quiere invertir, formula sus proyectos y los financia por intermedio del Fondo”¹

Inicialmente el FNDR tenía un piso presupuestario, que fue en definitiva eliminado por las Comisiones redactoras de la Constitución de 1980 con el argumento que se introducía una rigidez inconveniente en el presupuesto nacional.

El origen del FNDR fue concebido como un fondo para financiar proyectos capaces de generar crecimiento económico en las regiones, cuestión que fue abandonada debido a la profundidad de la crisis de comienzos de los ochenta y lamentablemente no retomada aún, quedando el FNDR como una fuente de financiamiento para proyectos de pequeña escala local, es decir, se transformó el FNDR de una categoría inicial de fondo productivo a fondo social; en 1985 y como producto de esta misma situación, el Gobierno estableció un convenio de financiamiento con el Banco Integrado de Desarrollo (BID) que se mantiene hasta hoy y que constituye actualmente en el principal componente del Fondo.

2.- El FNDR en la Actualidad

El FNDR es un instrumento financiero, a través del cual el Gobierno canaliza los recursos presupuestarios a cada una de las regiones del país para la materialización de programas y proyectos de desarrollo regional. El FNDR está definido en la ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, N° 19.175,

¹ Información obtenida de la Pág. Web www.gorevalparaiso.cl

en su artículo 73 como: ".un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo". El cumplimiento de este objetivo se alcanza mediante el financiamiento de proyectos de inversión en servicios públicos básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, vialidad, etc.), inversión social en infraestructura en los sectores de salud y educación y actividades de fomento productivo. La administración de los recursos entregados al FNDR corresponde a los gobiernos regionales (GORE).

La distribución del 90% del Fondo opera considerando dos conjuntos de variables: las de orden socioeconómico y las territoriales. El 10% restante se asigna a las regiones para cubrir situaciones de emergencia y estímulo a la eficiencia en cada ejercicio presupuestario.

Dos son las fuentes de financiamiento de este instrumento. Por una parte, recursos fiscales o propios incorporados a las provisiones, que dan origen al FNDR- tradicional y, por otra, los recursos provenientes de las operaciones de crédito establecidas con el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar programas de inversión de las regiones. En la actualidad, se está ejecutando la cuarta etapa del programa FNDR-BID y en su definición incorpora un componente de inversión, uno de fortalecimiento institucional y uno de asistencia técnica a los gobiernos regionales.

Las provisiones son recursos del FNDR que incrementan el presupuesto regional y podría definirse desde el punto de vista de su uso en dos tipos:

a) Libre disposición: Estas son incorporadas en el presupuesto regional sin ningún tipo de orientación, por lo tanto su utilización depende de la prioridad de inversión de cada región (por ejemplo: Eficiencia, Emergencia, Compensación Sanitaria, Patentes Mineras).

b) Sectoriales: Estas obedecen a una definición política y dependen de un Ministerio, lo que le da a estos recursos una orientación de inversión sectorial que fortalece las prioridades de inversión regional. La distribución de estos recursos se elabora sobre la base de una proposición fundada de cada ministerio inversor (por ejemplo: Educación, Salud, Electrificación Rural, Fortalecimiento Institucional, Caminos Secundarios).

El fin de las provisiones obedece a la complementación de una política de inversión nacional que considere el ámbito de decisión regional desde el punto de vista de la focalización en los territorios. De esta manera se privilegia la inversión en aquellos sectores que, por su alto sentir social, se han constituido en pilar fundamental del desarrollo regional. Con la incorporación de provisiones sectoriales, las regiones pueden liberar recursos de libre disposición y destinarlos a las prioridades netamente territoriales.

Finalmente, los montos transferidos a las regiones fortalecen las prioridades establecidas por cada una de ellas y refuerzan la coordinación de la inversión pública nacional y regional.

La inversión de los proyectos FNDR se han mantenido en forma histórica en los cinco principales sectores de inversión: Educación y Cultura 37,7%; Vialidad Urbana - Rural 23,2 %; Electrificación Rural 8,8 %; Salud 7,8 %; Agua Potable y Alcantarillado 4,5 %.

3.- Que tipo de proyectos financia

El FNDR tradicional financia todo tipo de proyectos de infraestructura social, estudios y programas de los sectores de inversión pública establecidos por MIDEPLAN, siempre y cuando no se infrinjan las restricciones establecidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público. Estas iniciativas deben ser sometidas a la evaluación técnico económica de los organismos pertinentes (MIDEPLAN, SERPLAC, CONAMA según corresponda) y ser priorizada por el Consejo Regional para su financiamiento.

Posteriormente la Subsecretaría de Desarrollo Regional crea la identificación de asignación presupuestaria, que se materializa mediante una resolución visada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y con toma de razón de la Contraloría General de la República. Mediante convenio mandato el Gobierno Regional establece la unidad técnica encargada de la licitación y ejecución de la inversión.

Estos proyectos están bajo la supervisión de las oficinas de la Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, SERPLAC, de las trece regiones del País. Gobiernos Regionales de las trece regiones del País. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE. Ministerio del Interior.

En el caso del financiamiento FNDR-BID, en el cual Crédito BID se establece el financiamiento a todos los sectores que tradicionalmente ha financiado el FNDR, con la excepción de proyectos asociados al Sector Justicia, especialmente centros de detención preventiva de adultos, penitenciarías, cárceles, comisarías, retenes, equipos de policías y capacitación.

4.- Donde y como se accede al financiamiento

Todo proyecto debe ser sometido al Sistema Nacional de Inversiones y ajustarse a los plazos y requisitos establecidos, siguiendo básicamente las siguientes etapas:

1. La institución pública interesada elabora un proyecto e ingresa la información básica en el Banco Integrado de proyecto (BIP) para obtener su ficha EBI. Esto se realiza en la SERPLAC respectiva.
2. Procede la evaluación técnico-económica del proyecto por parte de SERPLAC y evaluación de CONAMA, si correspondiera.
3. Obtenida la recomendación técnica favorable (RTS: recomendado sin condiciones), el Gobierno Regional resuelve la priorización de proyectos a financiar.
4. Una vez priorizados los proyectos, el Gobierno Regional solicita la identificación y la creación de la asignación presupuestaria a la SUBDERE, la cual es materializada en una resolución de es organismo visada por la DIPRES y con toma de razón por parte de la Contraloría General de la República.
5. Para hacer operable el sistema, el Gobierno Regional confecciona un convenio mandato en que establece la Unidad Técnica del proyecto y las responsabilidades correspondientes.

6. La Unidad Técnica es responsable de la licitación, inspección técnica y recepción final de las obras, basándose en su propia normativa (de igual forma para Estudios y Programas).

D.- Restricciones del uso de recursos del FNDR?

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Presupuestos del Presupuesto del Sector Público para el año 2005, los recursos consignados en los programas de inversión regional de los gobiernos regionales no podrán destinarse a las siguientes finalidades:

1. Financiar gastos en personal y en bienes y servicios de consumo de los servicios públicos nacionales o regionales, de las municipalidades y de las instituciones de educación superior.
2. Constituir o efectuar aportes a sociedades o empresas. Tampoco podrán destinarse a comprar empresas o sus títulos.
3. Invertir en instrumentos financieros de cualquier naturaleza, públicos o privados, o efectuar depósitos a plazo.
4. Subvencionar, mediante la transferencia de recursos financieros, a instituciones públicas o privadas con o sin fines de lucro.
5. Otorgar préstamos;
6. Financiar proyectos que consulten la adquisición de vehículos, comprendidos en la dotación máxima fijada en esta ley, o equipamiento computacional, para instituciones públicas que se encuentren en su cobertura, salvo los correspondientes a Carabineros e Investigaciones y al sector salud. Los proyectos de adquisición de vehículos para el sector salud deberá corresponder a reposición de las dotaciones de los respectivos servicios de salud de la región. Sin perjuicio de lo establecido en los numerales 2 y 4 de esta glosa, con recursos de estos programas se podrá otorgar subsidios o aportes reembolsables a empresas de los sectores público o privado para la ejecución de proyectos de inversión de interés social en las áreas de electrificación, generación

de electricidad y telefonía, rurales, y de agua potable y alcantarillado, previamente identificados de acuerdo al procedimiento que establece el artículo 19 bis del decreto ley N 1.263, de 1975. Para la ejecución de los proyectos sanitarios correspondientes a áreas de concesión de empresas del sector público, los pagos a los contratistas serán efectuados directamente por el gobierno regional y la situación patrimonial de la infraestructura que se genere será definida en el convenio mandato que se establezca entre el gobierno regional y la empresa. En el caso de los proyectos que correspondan a sistemas de autogeneración de energía, el gobierno regional podrá pagar el subsidio otorgado a los beneficiarios, directamente a las personas naturales o jurídicas que provean el sistema, previa autorización de aquellos, de acuerdo al procedimiento que se establezca en la resolución respectiva. Estos subsidios o aportes reembolsables se materializarán mediante resolución fundada del intendente respectivo, sin que rija para estos efectos la obligatoriedad de adjudicarlos a través del mecanismo de propuesta pública.

Lo dispuesto en el numeral 2 no regirá respecto de las acciones de empresas de servicio público, que reciban en devolución de aportes de financiamiento reembolsables efectuados en conformidad a la legislación vigente.

E.- Marco legal que rige al FNDR en Chile.

- Decreto ley N° 573/74, que da origen al FNDR².
- Constitución Política de la República³, Art. N° 115, inciso 1° y 2° “Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre

² Ver anexo 1

³ Reforma Constitución Política 2005

las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos.

Sin perjuicio de los recursos que para su funcionamiento se asignen a los gobiernos regionales en la Ley de Presupuestos de la Nación y de aquellos que provengan de lo dispuesto en el N° 20 del artículo 19, dicha ley contemplará una proporción del total de los gastos de inversión pública que determine, con la denominación de *Fondo Nacional de Desarrollo Regional*.”

- Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575, en su Artículo N° 11 señala: “Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia.

Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones”.

- Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (N° 19.175/93. En su Título Segundo que se refiere a la administración de la región, y en Capítulo I de este título señala los siguientes artículos:
 - *Artículo 13.-* La administración superior de cada región del país estará radicada en un Gobierno Regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella. Para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere.
 - *Artículo 14.-* En la administración interna de las regiones los gobiernos regionales deberán observar como principio básico, el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural.

A su vez, en el ejercicio de sus funciones, deberán inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente, así como en los principios establecidos por el artículo 3° de la Ley N° 18.575⁴.

- *Artículo 15.-* Los gobiernos regionales tendrán su sede en la ciudad capital de la respectiva región, sin perjuicio de que puedan ejercer sus funciones transitoriamente en otras localidades de la región.

En el **Capítulo II** de esta ley (N° 19.175) habla sobre Las Funciones y Atribuciones del Gobierno Regional:

- *Artículo 16.-* Serán funciones generales del Gobierno Regional (se señalarán solo las letras que tiene directa relación con el tema que se está abordando) :

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

Para efectos de asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales y regionales, el Ministerio de Planificación y Cooperación asistirá técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de los correspondientes instrumentos, emitiendo, a solicitud del gobierno regional, los informes pertinentes;

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

⁴ Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

- Artículo 20.- Para el cumplimiento de sus funciones, el gobierno regional tendrá las siguientes atribuciones:
 - b) Adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos, conforme a lo dispuesto por la ley.
 - d) Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto.
 - g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas, cuando corresponda.

En el **Capítulo IV** de esta ley se señala para efectos de este tema los siguientes artículos:

- *Artículo 68.*- El intendente, para el cumplimiento de las funciones que la presente Ley le asigna como ejecutivo del Gobierno Regional, contará con la siguiente estructura administrativa, que le estará directamente adscrita:
 - b) Una división de análisis y control de gestión, que colaborará en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del Gobierno Regional y en su seguimiento y control.
- *Artículo 70.*- El régimen de bienes de los gobiernos regionales estará sujeto a las siguientes disposiciones:
 - f) El dominio de los bienes inventariables, muebles o inmuebles, que se adquieran o construyan con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, se entenderá transferido a las entidades encargadas de su administración o de la prestación del servicio correspondiente, en los términos del convenio respectivo, sean públicas o privadas sin fines de lucro, que atiendan servicios de utilidad pública, desde el momento en que estos bienes sean asignados por el intendente a dichas entidades. Esta transferencia deberá formalizarse mediante resolución del intendente, que se expedirá en un plazo no superior a noventa días, contado a partir de la fecha de recepción material de los bienes adquiridos o del

acta de recepción definitiva emitida por la unidad técnica correspondiente, la que deberá reducirse a escritura pública. Las inscripciones y anotaciones que procedan se efectuarán con el solo mérito de copia autorizada de dicha escritura.

Tratándose de inmuebles cuya transferencia se disponga a instituciones privadas sin fines de lucro, ella estará sujeta a la condición de destinar el bien a la atención del respectivo servicio de utilidad pública. En caso de no cumplirse con dicha condición o disolverse la entidad, previo acuerdo del consejo y mediante resolución fundada del intendente, tales bienes revertirán al dominio del gobierno regional, quien deberá transferirlos a otra institución pública o privada. La institución privada beneficiada estará afecta a la prohibición de gravar y enajenar dicho bien, el que, además, será inembargable.

Las inscripciones y anotaciones que procedan se efectuarán con el solo mérito de copia autorizada de la escritura pública a que se reduzca la respectiva resolución y los trámites a que ello dé lugar estarán exentos de todo derecho o arancel.

- g)** El Gobierno Regional podrá transferir el dominio de bienes inmuebles construidos o adquiridos con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional a empresas privadas que atiendan servicios de electrificación rural, telefonía rural y obras sanitarias, mediante convenios directos que contemplen mecanismos de aporte reembolsable u otro sistema que implique la recuperación total o parcial de la inversión efectuada.

- g)** Sin perjuicio de lo dispuesto en las letras f) y g), mediante decreto fundado, expedido a través del Ministerio del Interior, determinados bienes se podrán mantener en el patrimonio del Gobierno Regional, a petición de éste, la que deberá formularse

dentro del término de noventa días a que se refiere la letra f) de este artículo.

La suscripción de los convenios a que se refiere la letra g) del presente artículo deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del consejo regional.

En lo no previsto en este artículo, serán aplicables las normas vigentes sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.

- *Artículo 74.- El **Fondo Nacional de Desarrollo Regional** es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Este Fondo se constituirá por una proporción del total de gastos de inversión pública que establezca anualmente la Ley de Presupuestos. La distribución del mismo se efectuará entre las regiones, asignándoles cuotas regionales.*

La Ley de Presupuestos de cada año podrá precisar los rubros de gastos que, para estos efectos, no se entenderán comprendidos en los ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región. Ley N° 20.035.

Mediante decreto supremo, expedido a través de Ministerios del Interior de Hacienda, se regularán los procedimientos de operación y distribución de este Fondo.

- *Artículo 76.- La distribución del noventa por ciento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional entre regiones se expresará anualmente en la Ley de Presupuestos y se efectuará teniendo en cuenta la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada región.*

- *Artículo 77.-* La Ley de Presupuestos incluirá el 10% restante del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el que se distribuirá entre las regiones en conformidad a los siguientes criterios:
 - a) Un 5% como estímulo a la eficiencia.
 - b) Un 5% para gastos de emergencia

- Ley de Presupuestos del Sector Público⁵

- Reglamento Operativo del Crédito FNDR-BID N° 1.281 OC/CH⁶

- Dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República, los cuales se especificaran a continuación:
 - Dictamen N° 2151⁷ “Tratándose de Recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que se entregan a los organismos técnicos del Estado que intervienen en la ejecución de proyectos de inversión con arreglo a lo dispuesto por la Ley N° 18.091 Art. 16º, cuyo texto fue fijado por la ley N° 18.267 Art. 19º, la rendición de cuentas respectivas debe hacerse a través del Intendente Regional correspondiente, quien deberá mantenerla a disposición de la Contraloría, para los fines consiguientes, modalidad que se justifica, atendiendo que es esa autoridad regional la que interviene en la entrega de aquellas cantidades, la que por lo tanto debe velar por su correcta inversión”.

 - Dictamen N° 12.396⁸ “Las resoluciones dictadas por los Intendentes Regionales para modificar las asignaciones relativas a los proyectos de inversión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, no pueden ser cursados mientras no se haya cumplido la toma de razón de la Resolución del Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo que identifica

⁵ No se hace referencia de esta ley debido a que todos los años se le realizan cambios

⁶ No se hace referencia de este Reglamento Operativo debido a que no se pudo tener acceso a este

⁷ Dictamen emitido el 23 de Enero de 1985

⁸ Dictamen emitido el 25 de Mayo de 1986

tales asignaciones y que es objeto de esa modificación, por que tratándose del control de legalidad de un acto modificatorio, es requisito previo ineludible que a su vez se haya verificado este trámite respecto del acto modificado, de momento que ambos están ligados y, por tanto, el análisis de juridicidad debe considerarlos como una unidad, siendo improcedente examinar solo lo concerniente a la modificación. No obsta a lo anterior circunstancias de que resoluciones de subsecretaría de desarrollo regional aludida tengan en esta materia vigencia inmediata, acorde a la Ley N° 18.473 Art. 3°, pues esto tan sólo implica que pueden producir efectos a partir de su dictación, pero no que se encuentren exentas de toma de razón por Contraloría, estando obligado aquel subsecretario a remitir el original tan pronto lo haya dictado.

- Dictamen N° 22.002⁹ “ La Ley N° 18.473 Art. 3° que establece que las resoluciones que dicte el subsecretario de desarrollo regional y administrativo del Ministerio del Interior para identificar proyectos de inversión par identificar proyecto de inversión que se efectúen con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo Regional se entenderán de ejecución inmediata, excluye del régimen normal de la toma de razón a tales documentos, en cuanto les otorga eficacia jurídica anticipada, sin que por ende deban cumplir previamente con ese tramite, el cual deberá efectuarse una vez remitidos tales instrumentos a contraloría Ello significa que tales actos, luego de ser emitidos por la autoridad citada, pueden producir todos sus efectos y por lo tanto, los proyectos a que se refieren pueden realizarse así como los actos encaminados a ese fin, tales como la aprobación de las bases administrativas, llamado a licitación y su adjudicación y la celebración de convenios o realización de pagos. Como estos últimos documentos dictados a nivel regional integran el proceso de ejecución inmediata que la ley expresamente ha autorizado realizar sin esperar el control de legalidad, la Contraloría Regional respectiva puede verificar el examen de legalidad de lo mismos sin que obste a ello circunstancia de

⁹ Dictamen emitido el 16 de Septiembre de 1986

que este pendiente control respecto de la mencionada resolución. No son aplicables en este caso los oficios N° 5.570/86 y N° 12.3967/86, porque tales pronunciamientos se refieren a la improcedencia de tomar razón de instrumentos modificatorios de las resoluciones del subsecretario señalado para identificar las inversiones de que se trata mientras estas no hubieren sido cursadas por este organismo”.

- Dictamen N° 11022¹⁰ “ Las resoluciones sobre identificación de estudios, programas y proyectos de inversión y las relativas a modificaciones presupuestarias, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que son elaboradas y firmadas por los jefes de las unidades de control regional de la subsecretaría de desarrollo regional y administrativo, visadas por las tesorerías regionales y sometidas a trámite de toma de razón ante la contraloría, deberán tener numeración propia e independiente entre ellas y de las emitidas por la citada subsecretaría, guardando un orden correlativo y cronológico, comenzando en cada caso con la resolución número 1 del respectivo año y escribirse en ella, antes del pie de firma, la frase “por orden del subsecretario de de desarrollo regional y administrativo”, con el propósito de procurar la simplificación y rapidez de los trámites administrativos. Además, dicha numeración será distinta de las de las resoluciones exentas del trámite de toma de razón, cuyo número va precedido de la palabra “exenta”, acorde a la resolución N° 520/96 de Contraloría. Enseguida, conforme a los artículos N° 102 de la Constitución Política, 16 letra a) y b), 24 letras d) y e), 36 letras d) y e) y 72 de la ley N° 19.175¹¹, para aprobar el proyecto de presupuestos de gobierno regional e introducir modificaciones a dicho calculo de ingresos y gastos y resolver sobre la inversión de los recursos del fondo citado, compete al intendente, cono órgano ejecutivo de dicho gobierno, hacer la correspondiente proposición al consejo regional para que este se pronuncie, de modo que es la decisión del consejo la que concreta la voluntad del gobierno.

¹⁰ Dictamen emitido el 29 de Marzo del 2000

¹¹ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional

Sumas integrantes del Fondo de Desarrollo Regional consultadas en el presupuesto, no procede prescindir del acuerdo de dicho órgano colegiado para decidir sobre los recursos del fondo, mediante la creación de asignaciones presupuestarias, dado que la normativa aludida no hace excepciones. Respecto a lo afirmado por recurrente en cuanto a que los cambios presupuestarios entre ítemes del fondo corresponden a la programación financiera del ejecutivo del Gobierno Regional y no a decisiones sobre inversión de tales recursos, acorde art. 19 bis del Decreto Ley N° 1,263/75 ¹², la autorización de recursos para estudios preinversionales y los proyectos de inversión solo puede efectuarse previa identificación presupuestaria, aprobada a nivel de asignaciones especiales, identificación que respecto de las inversiones de los gobiernos regionales se hace por resolución de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, visada por la Dirección de Presupuesto, previa aprobación de la administración regional con acuerdo del Consejo Regional. Por ende, todos los estudios de preinversión y proyectos de inversión de los gobiernos regionales deben identificarse presupuestariamente y las respectivas asignaciones identificatorias forman parte del presupuesto de aquellos y el aumento o disminución de su monto implica una modificación del mismo. A su vez y considerando lo anterior, deberá acreditarse el acuerdo del Consejo Regional respecto de los traspasos de recursos efectuados entre los ítemes del presupuesto del mencionado fondo, lo que puede hacerse acompañando copia del acta de la sesión correspondiente o certificado emitido por ministro de fe. Finalmente, Contraloría no advierte inconvenientes jurídicos para que tanto las resoluciones sobre la delegación de firma para el ejercicio de las indicadas atribuciones, como los convenios celebrados entre la dirección de presupuestos y tesorería y el decreto del Ministerio de Hacienda que los sanciona, tenga una vigencia mayor a la del año presupuestario, siempre que indique que regirán mientras las indicadas subsecretaría y decretos que sobre la materia se dicten anualmente en el futuro”.

¹² Ley de Administración Financiera del Estado

CAPITULO II. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

I.- FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA A INVESTIGAR O PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El problema que se presenta en la actualidad en el proceso de seguimiento y control de los proyectos en el Gobierno Regional de Valparaíso, se origina debido a que los procedimientos utilizados para fiscalizar el desarrollo de los proyectos financiados por el Gobierno Regional no garantiza la eficiencia y eficacia en cuanto el uso de los recursos, así como tampoco se garantiza el cumplimiento de los objetivos, ni de las normas jurídicas que regulan la inversión de los fondos.

En la actualidad el Gobierno Regional no cuenta con ningún instructivo ni manual de procedimientos que identifique y especifique los pasos o actividades a realizar para poder llevar a cabo el seguimiento y control de los proyectos FNDR, por lo tanto, los funcionarios que están a cargo de cumplir con estas funciones no cuentan con una guía o parámetro para poder realizar una supervisión adecuada.

Además se debe considerar que para poder realizar un seguimiento y control adecuado de los proyectos se debe contar con una calendarización de las visitas que se deben realizar a dichos proyectos cuando estos están en la etapa de ejecución, par poder tener certeza de cuantas veces ha sido fiscalizado un proyecto y así tener la seguridad que estos proyectos cumplen tanto con la normativa legal como también con los objetivos para lo cual fue creado el proyecto. Pero en la actualidad esto no se realiza, produciendo así un desorden en la base datos debido a que no se sabe con certeza si se realizaron visitas inspectivas a los proyectos durante su proceso de ejecución.

También se debe tener en cuenta el número de funcionarios que están a cargo de realizar el seguimiento y control de los proyectos FNDR, puesto que estos cumplen un rol fundamental en la fiscalización, en la actualidad el número de funcionarios que esta a cargo de llevar a cabo ésta función en el departamento de Control

de Gestión del Gobierno Regional son sólo dos funcionarios, los que están a cargo de fiscalizar los proyectos de toda la región, por lo tanto se puede descubrir que el número de funcionarios no permiten una fiscalización exhaustiva de los proyectos.

Esquematización de proceso usado en la actualidad para llevar a cabo el seguimiento y fiscalización de los proyectos FNDR

Para dar a conocer de mejor forma el proceso utilizado en la actualidad se procederá a esquematizar los pasos que se realizan para poder llevar a cabo el seguimiento y fiscalización, para llevar a cabo esta esquematización se procederá a dar a conocer la función de las unidades que interviene en el Seguimiento y Control de los proyectos FNDR.

- *Departamento de Inversiones*: este departamento está a cargo de asegurar la ejecución de los proyectos de inversión priorizados por el Consejo Regional con los recursos financieros disponibles. Esto es administrar el FNDR en su etapa de ejecución, así como seguimiento físico y financiero de los proyectos, a través de Administrar el avance de los proyectos en su etapa de ejecución.
- *Departamento Jurídico*: este departamento cumple la función de asesor, y su rol es Identificar los requerimientos del Ejecutivo y del Consejo Regional, de tal manera de desarrollar y asegurar la disponibilidad de los servicios de secretaría, coordinación y asistencia técnica, en las diferentes instancias de participación, asegurando su oportunidad y calidad a los beneficiarios directos e indirectos de la Institución.
- *Departamento de Control de Gestión*: este departamento es el encargado de controlar y evaluar los resultados de las acciones desarrolladas por el Gobierno Regional, tanto en el ámbito interno como externo, orientado a un mejoramiento integral de la institución y además cumple la función de administrar y coordinar los Recursos de Inversión para el Desarrollo Regional, así como el Seguimiento

físico y financiero de los proyectos, los cuales operativamente depende de la Unidad de Fiscalización, perteneciente a este Centro de Responsabilidad.

Las cifras que se darán a continuación nos permitirán reflejar que la fiscalización que se lleva a cabo por el Departamento de Control de Gestión no cubre los proyectos en su 100%, lo cual va en desmedro de los beneficiarios debido a que al no fiscalizar los proyectos en su totalidad no se tiene certeza que los proyectos se están desarrollando según lo previsto y tampoco se tiene la seguridad que cumplan con los objetivos para lo cual fueron llevados a cabo.

Para analizar y comparar los porcentajes¹³ de fiscalización de los proyectos en ejecución se tomarán a modo de comparación el año 2005 contrastado con el año 2004.

- ✓ Porcentaje de Proyectos con Obras de Infraestructura en Ejecución Fiscalizados: en el año 2004 se fiscalizo el 84% de los proyectos en ejecución, mientras que el año 2005 sólo se realizo la fiscalización del 66% de los proyectos en ejecución esto se debió a que solo se cuenta con dos fiscalizadores, a diferencia del 2004 que se contaba con tres.

- ✓ Cobertura de Fiscalización: en el año 2004 se realizo una cobertura del 72% del total de los proyectos en ejecución, mientras que en el año 2005 se denota una baja puesto que sólo cubrió el 65% del total de los proyectos, esto se debe a que el número de fiscalizadores de este año bajo en consideración al año 2004.

¹³ Los porcentajes de la información entregada pudieron ser verificados a través del listado de proyectos de infraestructura en ejecución en contraste con los informes de visitas de fiscalización.

- ✓ Promedio de visitas de fiscalización a proyectos con obras de infraestructura en ejecución: en el año 2004 el promedio fue de un 2.5 visitas por proyecto en ejecución, y durante el año 2005 tuvo una baja de más de 1 punto, puesto que está fue de 1.3 visitas por proyecto en ejecución, hay que recordar que en el periodo del 2005 se contaba con 1 fiscalizador menos que en el 2004, realidad que se mantiene en la actualidad.

II.- HIPOTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Si mejoramos los sistemas de seguimiento y control de los proyectos, podemos garantizar en mejor forma el cumplimiento de los propósitos para los cuales fueron desarrollados los proyectos.

III.- OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVO ESPECÍFICO

a) Objetivo General.

- ❖ Asegurar y garantizar que los proyectos FNDR realizados cumplan con los objetivos para los cuales fueron creados y que se ajusten a la normativa legal existente
- ❖ Mejoramiento del sistema de seguimiento y control de los proyectos realizados por el Gobierno Regional de Valparaíso.

b) Objetivos Específicos

- Encontrar las debilidades que tiene el sistema actualmente utilizado dentro del servicio.
- Dar solución a las debilidades que presente el sistema para así mejorarlo.
- Verificar que los proyectos cumplan con la normativa legal existente.

IV. METODOLOGÍA OCUPADA PARA REALIZAR LA INVESTIGACIÓN¹⁴

1.- Tipo de Investigación

El tipo de investigación que se utilizó para poder realizar esta tesis, es la siguiente:

- Investigación descriptiva: esta es aquella en que se reseñan las características o rasgos de la situación o fenómeno objeto de estudio (Salkind¹⁵), en este caso sería la fiscalización y seguimiento de los proyectos FNDR de la V región.
- Investigación causal o explicativa: en esta se analizan las causas y efectos entre variables.
- Estudios de casos: Para Hermida¹⁶ los estudios de un casos son importantes cuando se requiere investigar una unidad o “casos”(empresa, área, actividad, etc.) de un universo poblacional y cuyo propósito es hacer un análisis específico de esa unidad; por tanto, el estudio debe mostrar una descripción de problemas, situaciones o acontecimientos reales ocurridos en la unidad objeto de análisis (organización), debe mostrar un diagnóstico de la situación objeto de estudio y presentar las recomendaciones más adecuadas para la solución del problema descrito en el diagnóstico.

2.- Técnicas de Recolección

Para poder reunir la información necesaria para poder llevar a cabo ésta investigación, utilicé las siguientes técnicas de recolección:

- Fuentes Primaria: Son todas aquellas de las cuales se obtiene información directa, es decir, de donde se origina la información. Es conocida también como información de primera mano o desde el lugar de los hechos. Estas fuentes son las personas, las organizaciones, los acontecimientos, el ambiente natural, etc.

¹⁴ Para reconocer que tipo de metodología, se utilizó el libro Metodología de la Investigación para Administración y Economía” de César Augusto Bernal T.

¹⁵ Salkind, Neil : citación libro Metodología de la investigación, Pág. 111

¹⁶ Hermida, José: Administración y estrategia; edición Macchi, Buenos Aires, 1991 Pág.22

- **Fuentes Secundarias:** Son todas aquellas que ofrecen información sobre el tema por investigar, pero que no son la fuente original de los hechos o situaciones, sino que los referencian. Las principales fuentes secundarias para la obtención de información son los libros, las revistas, los documentos escritos, los noticieros y medios de información.

3.- Técnicas de Recolección de la Información

Para poder llevar a cabo esta investigación se ocuparon las siguientes técnicas de recolección de información:

- **Observación Directa:** En campo de las ciencias económicas y especialmente de las administrativas, la observación directa cada día, cobra mayor credibilidad y su uso tiende a generalizarse, debido a que permite obtener información directa y confiable.
- **Análisis de Documentos:** Técnicas basada en fichas bibliográficas que tiene como propósito analizar material impreso. Se usa en la elaboración del marco teórico del estudio.
- **Internet:** No existe duda sobre las posibilidades que hoy ofrece Internet como una técnica de obtener información; es más, hoy se ha convertido en uno de los principales medios para captar información.

V.- DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECOGIDA

A.- PROCESO QUE SE REALIZA PARA LOS PROYECTOS FNDR EN LA ACTUALIDAD

Siglas que se utilizaran

UCR: Unidad de Control Regional

GORE: Gobierno Regional

CORE: Consejo Regional

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional

DIPRES: Dirección de Presupuesto

1.- 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 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 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 le es adscrita, la que se organiza básicamente en tres divisiones: “Administración y Finanzas”, “Análisis y Control de Gestión” y “Desarrollo Regional”.

2.- Funciones del Gobierno Regional de Valparaíso

- **Acciones de planificación**

Elabora políticas, planes y programas de desarrollo de la Región, así como su proyecto de presupuesto, los que se ajustan a la política nacional de desarrollo regional y presupuesto nacional.

- **Acciones de tipo resolutivo**

Resuelve 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).

- **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.

- **Acciones de tipo técnico**

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

- **Acciones de coordinación con otros entes públicos y/o privados**

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

3.- Servicios Administrativos del Gobierno Regional

Para el cumplimiento de los acuerdos que debe ejecutar el Intendente como Ejecutivo del Gobierno Regional y antes para elaborar las políticas y estrategias que le corresponden al Intendente como rol desempeñar, el Gobierno Regional cuenta con una planta de funcionarios administrativos y profesionales.

El artículo 27 de la ley regional, establece que esa planta sean los servicios administrativos del Gobierno Regional, cuya estructura propone el Intendente para que el Consejo Regional resuelva en definitiva. Este servicio administrativo depende jerárquicamente del Intendente regional y la estructura orgánica esta determinada conforme a los que dispone el artículo 68, vale decir de dos divisiones: **una de análisis y control de gestión** y la otra de administración y finanzas.



- **La División de Administración y Finanzas**, es encargada de la gestión administrativa y financiera, de la formulación y ejecución del presupuesto y de la provisión de los servicios generales del Gobierno Regional.
- **La División de Análisis y Control de Gestión** colabora en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del Gobierno Regional y en su seguimiento y control.

4.- Estructura de la División de Análisis y Control de Gestión



El departamento de Control de Gestión es el encargado de realizar el seguimiento y la fiscalización a los proyectos financiados con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, si bien también recibe la cooperación de otros departamentos para poder llevar a cabo dicha tarea para ésta investigación se ha puesto mayor énfasis en este departamento.

5.- Proceso que se realiza para el seguimiento y control de los Proyectos financiados con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional¹⁷.

a) Proceso global de Proyectos FNDR

El Intendente Regional es el encargado de seleccionar los proyectos para aprobarlos y priorizarlos una vez realizada esta etapa procede a elaborar una resolución de identificación presupuestaria la cual debe ser visada por la Unidad de Control Regional, esta unidad debe enviar una copia de esta resolución a la SUBDERE. El Gobierno Regional debe enviar la resolución a la DIPRES quien es la encargada de autorizar la identificación presupuestaria, al mismo tiempo se debe enviar la resolución a la Contraloría Regional para que esta realice la “toma razón” de dicha resolución.

Una vez lista la resolución el Gobierno Regional elabora un convenio mandato, el cual debe ser visado por la UCR y firmado por las Unidades Técnicas, estas últimas son las encargadas de elaborar las bases técnicas para la licitación las que son revisadas por el Gobierno Regional y siendo la UCR la encargada de recibir estas bases. Luego el Gobierno Regional da paso al proceso licitación, el cual está a cargo de las Unidades Técnicas estas preparan la propuesta de adjudicación y es el Gobierno Regional el encargado de aprobar dicha propuesta y enviarla a la UCR, una vez aprobada la adjudicación las Unidades Técnicas elaboran una resolución o decreto del cual se les envía una copia al Gobierno Regional y a la UCR. Una vez realizados estos pasos las Unidades Técnicas firman el contrato y reciben la garantías, envían una copia de la resolución o contrato de custodia de las garantías al Gobierno Regional, quien solicita los fondos, enviando dicha solicitud a la UCR para que sea visada y así enviar la solicitud al

¹⁷ Ver anexo N° 2

Departamento de Operaciones (SUBDERE), quienes consolidan la propuesta y la envían a la DIPRES quienes revisan y autorizan los fondos, esta autorización se devuelve al Departamento de Operaciones quien es el encargado de transferir los fondos a los proyectos. Luego las Unidades Técnicas ponen a ejecutar los proyectos por contratistas, y es el Gobierno Regional quien se encarga del Control Financiero y de Obras, los cuales a su vez tiene también una supervisión financiera y de obras por la UCR.

Una vez terminadas las obras, las Unidades Técnicas son las encargadas de recibir las obras terminadas, a su vez el Gobierno Regional también de recibir las obras y además este es el encargado de enviar la recepción y los antecedentes del término de las obras a la UCR.

b) Selección y priorización de proyectos

En esta etapa de selección y priorización de proyectos es el GORE el encargado de preparar la cartera de proyectos y así ser enviada al Intendente o Presidente del CORE quien se encarga de su recepción y luego selecciona la cartera de proyectos para presentarla ante el CORE, este último organismo es el encargado de recibir y priorizar la cartera de proyectos.

c) Asignación presupuestaría

El GORE elabora una solicitud de identificación presupuestaría y se la envía al Intendente para que este le de su visto bueno y si esto ocurre procede a firmar la solicitud de identificación presupuestaría, luego este envía dicha solicitud a la UCR para que sea visada, esta unidad la devuelve al GORE para que así este elabore la resolución de asignación de fondos, la cual es enviada a la DIPRES para que sea visada por esta y así autorice la asignación de fondos, así dicha resolución es enviada al GORE para que este remita esta resolución y la envíe a la Contraloría para la “toma de razón” y una copia a la SUBDERE.

d) Convenio mandato

En esta etapa es el Departamento Jurídico del GORE el encargado de generar el convenio mandato, el cual debe ser firmado por el Intendente y por la Unidad Técnica y además debe ser visado por la UCR; luego el departamento Jurídico debe dictar una resolución para el convenio mandato la cual debe ser firmada por el Intendente

e) Licitación y adjudicación de proyectos

La Unidad Técnica es la encargada de elaborar las bases técnicas y administrativas, una vez lista las envía al GORE para que este realice la revisión de las bases y se las envía a la UCR quien también las revisa y se las regresa al GORE y este procede a publicar las bases en un periódico; la Unidad Técnica se encarga de vender las bases, de recibir y responder consultas, así como también es la encargada de la recepción y apertura de las propuestas, luego las evalúa y prepara el informe de adjudicación, el GORE recibe un informe de adjudicación y emite una copia para la UCR, el GORE revisa y valida los antecedentes para remitirlos al Intendente, La UCR se encarga de resolver la adjudicación. La Unidad Técnica en la encargada de preparar la resolución o Decreto de adjudicación y es el GORE el organismo encargado de aprobar dicha resolución o decreto y envía una copia a la UCR,; una vez lista la resolución la Unidad Técnica elabora el contrato y la resolución para la aprobación del contrato, el organismo encargado de la aprobación es el GORE y este debe enviar la copia del contrato aprobado a la UCR; luego la Unidad Técnica hace el canje y devolución de la boleta de garantía, firma el contrato con proponente adjudicado, el GORE recibe una copia.

f) Transferencia de fondos

En esta etapa el GORE consulta el programa de caja y solicita fondos, la UCR verifica la petición y envía la solicitud al Departamento de Operaciones quien debe consolidar las peticiones, consultar a la DIPRES y verificar el presupuesto, y envía a la DIPRES quien recibe la petición y la autoriza. Una vez hecho esto el

Departamento de Operaciones solicita formalmente al Departamento de Administración y Finanzas que formalice la petición de giro a la Tesorería General, esta última realiza la verificación y luego efectúa la transferencia al Departamento de Administración y Finanzas quien transfiere el dinero al GORE e informa al Departamento de Operaciones. El GORE depreciona los fondos traspasados por el Departamento de Administración y Finanzas, y contabiliza y utiliza los fondos y posteriormente rinde cuentas.

g) Ejecución de proyectos

En esta etapa el contratista que esta a cargo de realizar el proyecto debe ponerlo en ejecución y remitir las facturas a la Unidad Técnica quien las consolida el egreso presupuestario y remite a la División de Análisis y Control de Gestión quien elabora un informe que autoriza al pago, remitiendo dicho informe con documentos al Departamento de Administración y Finanzas del GORE quien es el encargado de visar dicho egreso presupuestario, elaborar el egreso y generar el cheque para disponer al pago de la factura.

h) Control financiero de proyecto

El GORE debe crear una carpeta por proyecto, la UCR valida los proyectos factibles de financiar con cargo a programas y crea una carpeta por proyecto con cargo a programas, por su lado el GORE envía la rendición de gastos y la UCR los depreciona y los envía a la SUDERE al Departamento de Operaciones quien depreciona la rendición de gastos para consolidar y confeccionar los informes financieros los cuales serán auditados por la Contraloría General y luego emitirá un dictamen y devolverá los informes financieros al Departamento de Operaciones quien realizará la recepción de los informes con el dictamen y remitirá los documentos al Banco Interamericano de Desarrollo quien procede a enviar carta de aceptación de cumplimiento de cláusula del préstamo.

i) Término y recepción de obras y proyectos

En esta etapa la Unidad Ejecutora reúne la documentación relacionada con la recepción de la obra y procede a remitir los antecedentes de termino de obras a la Unidad Técnica quien supervisa según contrato y pasa a realizar la

recepción provisoria de la obra y emite un certificado de recepción de obras conforme al GORE quien envía a la UCR los antecedentes de termino de obra. El GORE por su parte devuelve las garantías a la Unidad Técnica quien se las remite al contratista.

B.- DEBILIDADES DETECTADAS EN EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROYECTOS FNDR, LAS CUALES SON LAS CAUSANTES DEL PROBLEMA EN ESTUDIO

Durante el análisis de la información recogida se detectaron varias debilidades las cuales traen como consecuencias que el proceso de fiscalización de los proyectos no se realice de forma óptima lo que va en desmedro de los beneficiarios.

A continuación se procederá a dar a conocer las debilidades que se producen durante el seguimiento y control de los proyectos FNDR durante su ejecución:

a. La no existencia de un manual reprocedimiento para la fiscalización de los proyectos FNDR

En la actualidad el Gobierno Regional no cuenta con ningún instrumento de acción o manual que indique como debe ser realizado el proceso de fiscalización por parte de esta entidad, por lo tanto, esto trae consigo una serie de dificultades al momento del seguimiento y fiscalización de los proyectos durante su ejecución, debido a que al no existir un manual de procedimientos los parámetros utilizados por los fiscalizadores son o pueden ser distintos de acuerdo a sus puntos de vistas, lo que lleva a una fiscalización dispar produciéndose una desigualdad al momento de fiscalizar los proyectos.

b. El sistema utilizado en la actualidad para la fiscalización

El sistema utilizado en la actualidad tiene varias carencias debido a que no existe una calendarización de las visitas a realizar a los proyectos, esto trae consigo que no se tenga conocimiento con exactitud que proyectos han sido visitados y cuales no, si bien los fiscalizadores deben entregar un informe de cómo van las obras

visitadas lo que da a conocer la cantidad de obras fiscalizadas no permite una cuantificación rápida ni efectiva.

c. Insuficiencia de personal con que cuenta para llevar acabo las fiscalizaciones de los proyectos FNDR

Para la fiscalización de los proyectos FNDR los funcionarios juegan un rol fundamental, ya que son ellos los encargados de realizar las inspecciones para poder recibir los proyectos, por lo tanto, al contar con poco personal le es imposible al servicio poder realizar varias inspecciones durante la ejecución del proyecto, por lo cual el control no es tan riguroso y exhaustivo lo que lleva a veces a no poder ni siquiera realizar una inspección por proyecto. Además se debe considerar que los funcionarios que están a cargo del control de los proyectos y que dependen del Departamento de Control de Gestión del GORE son solamente dos y estos deben fiscalizar todos los proyectos de la región.

d. Falta de capacitación del personal a cargo de la fiscalización de los proyectos FNDR

Para que los funcionarios puedan cumplir bien con su labor es necesario que estén bien preparados y capacitados para que realicen sus funciones de forma correcta, además deben ir renovando sus conocimientos e ir evolucionando a medida que va cambiando la tecnología en general.

VI.- PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA EXISTENTE

Para poder poner fin a la problemática existente en la actualidad se pasara a proponer posibles soluciones:

1. Implementación de un manual de procedimientos.

En la actualidad el Gobierno Regional, específicamente el Departamento de Control de Gestión no cuenta con un **manual de procedimientos** para fiscalizar los proyectos financiados por el FNDR, el único manual existente es para los usuarios del FNDR pero no para los funcionarios que están a cargo de fiscalizar dichos proyectos.

Es importante el implementar un manual de procedimientos para los funcionarios puesto que de esta forma se pueden fijar parámetros para que los funcionarios tengan una pauta para fiscalizar y así los proyectos sean evaluados de la misma forma y con los mismos criterios, y no dependan los puntos de vista de los funcionarios. Además, de este manual tendrá que tener todos los requisitos con que deben cumplir los proyectos para que estos sean recibidos, y así cumplir con el objetivo para lo cual fueron ejecutados.

Además al implementar un manual de procedimiento no será necesario hacer un asignación de proyectos para cada funcionarios estos podrán intercambiarse los proyectos y así realizar una mejor fiscalización, debido a que el manual contará con los criterios a seguir para recibir el proyecto.

2. Implementar un nuevo sistema de seguimiento y control de los proyectos en ejecución con financiamiento FNDR

Para poder realizar una buena gestión al momento de realizar la fiscalización de los proyectos en ejecución, es necesario implementar un nuevo sistema que permita utilizar los recursos con eficiencia y poder fiscalizar todos los proyectos de la región. Para esto será necesario implementar un sistema de calendarización para las

visitas fiscalizadoras de los proyectos, además hacer dicha calendarización agrupando los proyectos por sectores así se podrá saber con certeza que lugares han sido visitados y cuales no. Además este nuevo sistema contará con una bitácora a la cual tendrá acceso cualquier funcionario y así los encargados de la fiscalización de los proyectos tendrán con certeza que proyectos han sido visitados y cuales no han recibido visita.

La implementación de un nuevo sistema permitirá abarcar más proyectos, lo cual no sólo va en beneficio del servicio para que este pueda cumplir con sus metas anuales, sino también le permitirá a los usuarios para los cuales va dirigido el proyecto debido a que estos recibirán un producto que cumpla con las expectativas esperadas.

3. Contratación de más personal para la fiscalización

En la actualidad el Departamento de Control de Gestión del Gobierno Regional sólo cuenta con dos funcionarios que están a cargo de la fiscalización de los proyectos FNDR de toda la región, motivo por el cual no dan abasto para cubrir toda la región y tampoco para fiscalizar los proyectos más de una vez lo que va en desmedro de los beneficiarios que recibirán el beneficio. Por este motivo se debería contratar dos funcionarios más para llevar a cabo esta tarea y así poder cumplir con la función de fiscalización que tiene este departamento.

El contratar más personal permitirá inspeccionar de mejor forma cada proyecto por que se contará con un mayor tiempo para realizarlo y se podrá cubrir la fiscalización de los proyectos de toda la región, además se podrán realizar mayor número de visitas por proyecto, permitiendo entregar a los beneficiarios un proyecto que cumpla con los objetivos para lo cual fue realizado y que se ajuste a todas las normativas existentes.

4. Capacitación de los funcionarios fiscalizadores

Para que un funcionario pueda rendir día a día de la mejor forma posible es necesario que sus conocimientos se vayan actualizando en forma periódica y así estos funcionarios podrán desempeñar sus labores eficientemente, por lo tanto, es

también necesario que los fiscalizadores se capaciten permanentemente debido a que hoy en día todo está evolucionando rápidamente y si no se tiene personas capaces de adaptarse al medio y ser parte activa de este no se podrá obtener los mejores resultados.

Para que se pueda realizar una buena fiscalización se necesita gente preparada y para esto se debe capacitar al personal en las materias que son útiles para el servicio, para que así al momento de fiscalizar los proyectos sean capaces de enfrentarse a cualquier cambio en la tecnología existente. Esta capacitación no sólo debe ir enfocada a la parte de infraestructura, sino también a la parte legal para así verificar que los proyectos que están siendo ejecutados se sujetan a la normativa legal existente y respectiva a dicho proyecto.

VII.- RESULTADOS ESPERADOS

Los resultados que pretendo alcanzar con esta investigación es que ésta sea un aporte para el Departamento de Control de Gestión del Gobierno Regional de Valparaíso, para que este pueda mejorar el proceso de seguimiento y control de los proyectos ejecutados con fondos del FNDR, para que así estos todos los proyectos cumplan con los objetivos para lo cual fueron ejecutados y así entregar a la ciudadanía un beneficio (proyecto) que cumpla con sus expectativas y así mejorar la calidad de vida de estas personas.

Es necesario tomar en cuenta que los fondos del FNDR son la mayor inversión que se hace en las regiones, este fondo es el mayor sistema financiero de proyectos que ayudan al desarrollo de las regiones, además con esto se contribuye a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos sobre todos aquellos que están en situaciones más precarias y para los cuales este fondo les permite obtener beneficios que de otra forma no podrían (Ej.: agua potable, alcantarillado, electrificación rural, pavimentación, construcción de consultorios, etc.).

VIII.- CONCLUSIÓN

Luego de haber realizado ésta investigación hemos llegado a la etapa de conclusión para la cual podemos decir que el FNDR es uno de los principales fondos de inversión a través de los cuales el Gobierno logra financiar un gran porcentaje de proyectos con los cuales se logra mayor bienestar para la ciudadanía. Sin embargo se pudo concluir que el sistema implementado en la actualidad para el seguimiento y control de estos proyectos en ejecución no permite realizar una fiscalización del 100% de los proyectos, esto se debe a las debilidades encontradas y para las cuales se plantearon posibles soluciones.

Si bien esta investigación trato de buscar las debilidades del sistema actual y darle solución, esto no quiere decir que el sistema que se aplica es malo sino más bien esta quedando desfasado y no se esta ajustado a los cambios del día a día, por lo mismo hay que realizar pequeños ajustes para que vuelva a funcionar con eficacia y así poder entregarles a la comunidad proyectos que cumplan con los objetivos para los cuales fueron creados y así satisfacer las demandas planteadas por la sociedad.

Es importante considerar que para que el Estado pueda modernizarse debe ir mejorando todos aquellos procesos que tiene alguna falencia, por más pequeño que se vea el cambio a realizar es un gran paso para avanzar en el desarrollo del gobierno, esto se debe a que si mejoramos todos esos detallitos podremos tener un Estado que se desarrolla con armonía y eficiencia.

El haber desarrollado este tema (seguimiento y control de los proyectos financiados con fondos del FNDR en la Y región) me sirvió de mucho para aclarar muchas dudas que tenia al respecto y a la vez para darme cuenta las falencias con las que cuenta el sistema implementado en la actualidad, por lo mismo creo que es muy importante para los servicios gubernamentales en general ir reclutando permanentemente gente joven para así ir renovando los sistemas los cuales con el tiempo van quedando desfasados o pierden efectividad y la gente de los servicios tiende a no darse cuenta de esto, y muchas veces es por que temen a los cambios y a las cosas

nuevas. Por lo mismo es importante para los servicios ir renovando las ideas con mentes jóvenes que tengan ideas nuevas y ganas de mejorar el sistema y así contagiar a los demás con esta mentalidad positiva del cambio.

BIBLIOGRAFIA

- Documentación entregada por Departamento de Control de Gestión del Gobierno Regional.
- Páginas Web:
 - ✓ www.gorevalparaiso.cl
 - ✓ www.mideplan.cl
 - ✓ www.gobiernodechile.cl
 - ✓ Entre otras páginas gubernamentales
- Leyes que rigen al sistema.
- Libro “Metodología de la Investigación para Administración y Economía” de César Augusto Bernal T.
- Material de la Asignatura de Formulación y Administración de Proyectos.
- Material de la Asignatura de Gobierno Regional, del profesor Manuel Tobar.
- Dictámenes de la Contraloría.
- Etc.

ANEXOS

**ANEXO N° 01
APRUEBA REGLAMENTO SOBRE DISTRIBUCIÓN INTERREGIONAL DEL FONDO
NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL Y SUS PROCEDIMIENTOS DE
OPERACIÓN.**

DECRETO N° 130 /

SANTIAGO, 23 ENE 2003

VISTOS:

Lo dispuesto en el artículo 32 N° 8 de la Constitución Política de la República y en los incisos finales de los artículos 75 y 76 de la L.O.C. N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional.

CONSIDERANDO:

1. Que, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo.
2. Que, la Ley sobre Gobierno y Administración Regional establece que la distribución del 90% de dicho fondo debe efectuarse teniendo en cuenta las variables condiciones socioeconómicas y territoriales de cada región en relación con el contexto nacional, y que el 10% restante debe distribuirse en base a los criterios estímulo a la eficiencia y gastos de emergencia.
3. Que, aquellas variables de distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y sus procedimientos de operación deben ser regulados en un reglamento.

DECRETO:

ARTÍCULO ÚNICO.- Apruébase el siguiente reglamento que regula la aplicación de las variables de distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y sus procedimientos de operación:

**TITULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1°.- El presente reglamento regula la aplicación de las variables de distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y sus procedimientos de operación, conforme lo dispone la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Artículo 2°.- Corresponderá a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, conjuntamente con la Dirección de Presupuestos del Ministerio

de Hacienda, desarrollar las operaciones de cálculo para la distribución de los recursos que a cada región le corresponden del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Los montos a distribuir son aquellos considerados en la Ley de presupuestos de cada año que no corresponden a ingresos propios de los gobiernos regionales o a recursos considerados en provisiones, cuyas glosas determinan su forma de distribución.

TITULO II DISTRIBUCIÓN DEL 90% DEL F.N.D.R.

Párrafo 1° Variables y Fuentes de Información

Artículo 3°.- El noventa por ciento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se distribuirá, con igual ponderación, de acuerdo a las siguientes variables:

1. Nivel socioeconómico de la región, y
2. La condición territorial particular de cada región.

Artículo 4°.- Para realizar las operaciones de cálculo para esta distribución, se utilizarán como fuentes de información sólo indicadores oficiales de los órganos de la Administración del Estado o, en su caso, de organismos internacionales reconocidos por el Estado de Chile. En todo caso, se usarán las cifras disponibles más actualizadas al momento de la distribución.

La información que, conforme a este reglamento, deben entregar la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, la División de Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la Comisión Nacional del Medio Ambiente deberán ser proporcionadas, a más tardar, el 30 de junio de cada año.

Artículo 5°.- Los indicadores de cada variable deberán ser aplicados de modo tal que sean directamente proporcionales a la situación o carencia que con cada uno de ellos se persigue corregir o compensar.

Párrafo 2° Variable Nivel Socioeconómico

Artículo 6°.- La variable nivel socioeconómico de la región está constituida por los indicadores que enumera este artículo, todos con igual ponderación. En el caso del indicador con subindicadores, éstos también tendrán idéntica ponderación entre sí.

1. Tasa de mortalidad infantil.
2. Porcentaje de población en condiciones de pobreza.
3. Tasa de desempleo.
4. Producto per cápita regional.
5. Calidad de vida en salud.
 - a) Camas por habitantes.
 - b) Médicos por habitantes.
 - c) Desnutrición Infantil.
6. Calidad de vida en educación.
7. Calidad de vida en saneamiento ambiental.

Artículo 7°.-El indicador tasa de mortalidad infantil se refiere al número de defunciones, por cualquier causa, de la población menor de un año, en relación al total de nacimientos del mismo año, por cada 1.000 nacidos vivos en la región, aplicando el índice respectivo del Instituto Nacional de Estadísticas.

Artículo 8°.- El indicador porcentaje de población en condiciones de pobreza se refiere al porcentaje de pobreza e indigencia existente a nivel regional, con exclusión del servicio doméstico puertas adentro y su respectivo núcleo familiar. Para determinar el porcentaje regional de pobreza e indigencia se aplicará la encuesta CASEN sobre índice de pobreza, indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida de la población.

Artículo 9°.- El indicador tasa de desempleo, por región, se refiere al número total de desocupados en relación a la fuerza total de trabajo, de la población igual o mayor a 15 años, medida como el promedio de los últimos cuatro trimestres móviles, aplicando el índice respectivo del Instituto Nacional de Estadísticas.

Artículo 10.- El indicador producto per cápita regional será calculado como el valor inverso del cociente del Producto Interno Bruto (P.I.B.) por región, en millones de pesos, y el número de habitantes por región, aplicando los datos oficiales del Banco Central de Chile y del Instituto Nacional de Estadísticas, respectivamente.

Artículo 11.- El indicador calidad de vida en salud está integrado por los siguientes subindicadores: camas por habitantes; médicos por habitantes y desnutrición infantil.

El subindicador camas por habitantes corresponde al valor inverso del número de camas hospitalarias del Sistema Nacional de Servicios de Salud disponibles en la región por cada 10.000 habitantes, conforme a la información del Departamento de Estadísticas e Información de Salud del Ministerio de Salud.

El subindicador médicos por habitantes será calculado como el valor inverso del número total de médicos en relación a la población total regional por cada 1.000 habitantes, conforme a la información del Departamento de Estadísticas e Información de Salud del Ministerio de Salud.

El subindicador desnutrición Infantil, por región, corresponde al estado de desnutrición del niño menor de seis años, referido al resto del comportamiento nutricional del menor, en base al indicador Peso-Talla, usando como instrumento de medición la tabla de la Organización Mundial de la Salud (OMS), conforme a la información proporcionada por la Encuesta CASEN.

Artículo 12.- El indicador calidad de vida en educación, por región, se calcula restando de 100% el porcentaje promedio de cobertura de educación básica y media, incluyendo las zonas urbanas y rurales, de acuerdo a la información proporcionada por la Encuesta CASEN.

Artículo 13.- El indicador calidad de vida en saneamiento ambiental, por región, se calcula restando de 100%, la suma del porcentaje total de viviendas urbanas y rurales con saneamiento "Bueno" y "Aceptable", existentes en la región. Este indicador resume el acceso al agua potable y al sistema de eliminación de excretas y cobertura de electricidad. El factor es proporcionado por la Encuesta CASEN en base a la información del Censo de Población y Vivienda.

Párrafo 3°

Variable Condición Territorial

Artículo 14.- La variable condición territorial particular de cada región está constituida por los indicadores que enumera este artículo, todos con igual ponderación. En el caso del indicador con subindicadores, éstos también tendrán idéntica ponderación entre sí.

1. Dispersión poblacional.
2. Ruralidad de los centros de población.
3. Deterioro ecológico.
4. Diferenciales en el costo de obras de:
 - a) Pavimentación.
 - b) Construcción.
5. Distancia a la Región Metropolitana.

Artículo 15.- El indicador dispersión poblacional, por región, se refiere al valor inverso de la densidad poblacional, entendida como el número de habitantes por kilómetro cuadrado, de conformidad a la información del Instituto Nacional de Estadísticas.

Artículo 16.- El indicador ruralidad de los centros de población corresponde al porcentaje de la población rural en cada región, considerando como tal a aquella que forma asentamientos humanos concentrados o dispersos con 1.000 o menos habitantes y aquellos entre 1.001 y 2.000 con predominio de la población económicamente activa dedicada a actividades primarias, de conformidad a la información que proporciona la Encuesta CASEN.

Artículo 17.- El indicador deterioro ecológico, por región, corresponde al porcentaje de la sumatoria total, según los siguientes tipos de problemas: deterioro recurso natural, deterioro ambiente construido y fenómeno de contaminación, tomando además en cuenta la no renovabilidad de los recursos naturales que constituyen la base económica de la región. Esta información deberá ser proporcionada por la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Artículo 18.- El indicador diferenciales en el costo de obras de pavimentación y construcción está integrado por los siguientes subindicadores: costo de obras de pavimentación y costo de obras de construcción de viviendas.

El subindicador costo de obras de pavimentación se refiere al costo por kilómetro de pavimento D.T.S. (pavimento asfáltico) o pavimento de hormigón, según sea el sistema constructivo más utilizado en la región respectiva, considerando los valores promedio de propuestas licitadas por la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas en el año anterior a la distribución de los recursos, conforme a la información que deberá proporcionar aquella Dirección.

El subindicador costo de obras de construcción de viviendas, por región, se calculará considerando el costo en Unidades de Fomento dividido por la superficie en metros cuadrados, del total de soluciones habitacionales referidas a Viviendas Básicas y Programa Especial para Trabajadores. Los antecedentes respectivos serán proporcionados por la División de Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Artículo 19.- El indicador distancia de una región en relación a la Región Metropolitana, medida en kilómetros, será tomada de la información oficial de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas.

Párrafo 4°

Estandarización de Indicadores y Metodología de Cálculo

Artículo 20.- Cada dato de los indicadores integrantes de las variables anteriores, debe ser convertido a una cifra adimensional con el objeto de obtener cifras comparables entre sí. El

método aplicado corresponde a una estandarización de los datos de cada indicador mediante fórmulas estadísticas, de modo que tengan la misma esperanza igual a cero y varianza unitaria. Lo anterior se obtiene de restarle, a cada valor específico del indicador, la "media" de la distribución en cuestión y dividir el resultado por su "desviación estándar".

Artículo 21.- Los datos estandarizados de cada indicador definen un vector para la variable que mide el nivel socioeconómico (S) y otro para la variable territorial (T) como resultado del promedio simple de cada uno de los indicadores que conforman cada variable para cada región, las que también se estandarizarán, definiéndose un sólo vector (W) con la misma ponderación de estas dos variables. Esto es:

$$W = 0,5 \cdot S + 0,5 \cdot T$$

Artículo 22.- El vector definido W permite determinar una función de distribución, donde es posible establecer la varianza, y la esperanza queda determinada por el monto de recursos a distribuir y el número de regiones.

La función de distribución (F) queda definida mediante la siguiente fórmula:

$$F_i(W) = \frac{1}{13} \sqrt{\frac{1}{V(W)}} \cdot p \cdot z \cdot W_i + \frac{z}{13} \quad 1 \leq i \leq 13$$

Donde;

$V(W)$ = Varianza del vector de variables estandarizadas.

p = Valor constante a definir mayor que cero.

A mayor p , mayor es la dispersión en la distribución.

A menor p , más homogénea es la distribución.

z = Monto total de recursos a distribuir.

W = Vector de variables socioeconómicas y territoriales estandarizadas.

Artículo 23.- El valor p , a que se refiere el artículo anterior, será igual a 0,15. No obstante, por resolución fundada de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, visada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, dicho valor podrá fijarse en un rango que varíe entre 0,10 y 0,20.

TÍTULO III DISTRIBUCIÓN DEL 10% RESTANTE DEL F.N.D.R.

Párrafo 1° Criterios de Distribución

Artículo 24.- El diez por ciento restante del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se distribuirá, con igual ponderación, de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Estímulo a la eficiencia, y
2. Gastos de emergencia.

Esta distribución se efectuará durante el año de vigencia del presupuesto que se distribuye.

Párrafo 2°

Estímulo a la Eficiencia

Artículo 25.- El criterio estímulo a la eficiencia está constituido por los indicadores y porcentajes siguientes:

INDICADOR	PORCENTAJE
1. Desembolsos efectivos del año anterior en relación con el marco presupuestario de ese año.	5 %
2. Monto de la cartera de proyectos de inversión elegibles para ser financiados mediante el FNDR.	5 %
3. Regularidad en el gasto.	25 %
4. Calidad de la cartera.	35 %
5. Cartera de proyectos en relación con el marco presupuestario del año anterior.	30 %

Artículo 26.- El indicador desembolsos efectivos del año anterior en relación con el marco presupuestario de ese año, será determinado considerando el porcentaje final de gasto efectivo respecto al presupuesto final, por región, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional al 31 de diciembre del año precedente a su distribución.

Artículo 27.- El indicador monto de la cartera de proyectos de inversión elegibles para ser financiados mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, corresponderá al monto solicitado para el año presupuestario vigente, del total de proyectos, programas y estudios con recomendación técnico-económica favorable al 31 de diciembre del año anterior, por región, otorgada por el Ministerio de Planificación y Cooperación.

Artículo 28.- El indicador regularidad en el gasto será determinado tomando en consideración la programación del gasto y el cumplimiento en su ejecución. Para estos efectos se establece como criterio óptimo de gasto el siguiente: un 50% al final del segundo trimestre; entre un 70% y un 75% de gasto acumulado al final del tercer trimestre, y; un 100% al finalizar el año. El indicador se calcula para cada región considerando el valor absoluto del promedio de la desviación del gasto trimestral en relación a los porcentajes predeterminados.

Artículo 29.- El indicador calidad de la cartera se refiere a la cantidad de proyectos en condiciones de financiamiento en relación al total de proyectos analizados, de la cartera seleccionada por la autoridad competente para el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en función del cumplimiento de los requisitos de evaluación de los proyectos, independiente de la disponibilidad presupuestaria regional. Para estos efectos, el indicador se construye considerando el número de proyectos, programas y estudios con recomendación técnico-económica favorable, a una determinada fecha y por región, en relación al número total de proyectos analizados y sometidos a evaluación de acuerdo a la información que deberá proporcionar el Ministerio de Planificación y Cooperación.

Artículo 30.- El indicador cartera de proyectos en relación con el marco presupuestario, por región, se refiere al monto solicitado para el año presupuestario vigente, considerando el total de proyectos, programas y estudios con recomendación técnico-económica

favorable al 31 de diciembre del año anterior, dividido por el marco presupuestario final del Fondo Nacional de Desarrollo Regional del año anterior, utilizando como fuente de información la cartera de proyectos del Ministerio de Planificación y Cooperación.

Artículo 31.- Cada indicador se normaliza llevándolo a escala unitaria, esto es, dividiendo cada dato por la suma total del indicador. A los indicadores normalizados se les aplica la ponderación porcentual establecida en el artículo 25. La distribución final, por región, queda definida por la suma de cada indicador ponderado y luego llevado a escala porcentual.

Artículo 32.- El Ministerio de Planificación y Cooperación deberá proporcionar la información a que se refiere este párrafo, dentro de los 30 días siguientes de haber sido requerida por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Párrafo 3°

Gastos de Emergencia

Artículo 33.- Los gastos de emergencia están destinados a financiar proyectos específicos de los gobiernos regionales para enfrentar alguna situación particular calificada como de emergencia. Los proyectos deberán ser presentados por el intendente regional, con acuerdo del consejo regional, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, para su evaluación y resolución. Asimismo, parte de los recursos para emergencias podrán destinarse a atender situaciones derivadas de los niveles de desempleo que presenten las distintas regiones del país y también podrán traspasarse a otras instituciones del sector público para atender situaciones de emergencia, de acuerdo a lo que señale la Ley de Presupuestos u otra normativa legal.

Artículo 34.- Para la aplicación de estos recursos se requerirá que se dicten él o los decretos de modificación presupuestaria que los distribuyan.

ANÓTESE, TÓMESE RAZÓN, COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE.

ANEXO N° 02

DIAGRAMA GLOBAL DE PROCESOS EN PROYECTOS PNDP

