

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

ANEXO N°1

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES
LISTA DE PROGRAMAS A EVALUAR DURANTE EL AÑO 1997

Institución	Programas	Ppto'97 Miles \$
Ministerio de Educación	Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900)	1,135,269
	Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)	3,202,499
	Programa de Alimentación Escolar	45,531,293
Ministerio de Salud	Programa Nacional de Alimentación Complementaria	30,482,206
	Reforzamiento de la Atención Primaria (SAPU)	7,223,597
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Pavimentación Participativa	40,248,250
	Mejoramiento Comunitario	2,532,000
	Programa de Subsidios Especiales	19,281,303
Ministerio de Planificación y Cooperación	Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar-Capacitación Laboral	733,440
	Asistencia y Capacitación a Microempresarios	5,878,319
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Fondo Nacional de Subsidio Familiar (SUF)	29,667,990
	Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales (PASIS)	97,579,711
	Programa Capacitación Laboral Fase II (SENCE)	9,115,590
	(FOSIS)	3,424,895
Ministerio Economía	Bonificación Inversiones de Riego y Drenaje Ley 18450	8,651,000
	Fontec	6,191,424
Ministerio de Agricultura	Transferencia Tecnológica (PTT INDAP)	11,408,437
Ministerio de Bienes Nacionales	Programa Saneamiento de Títulos Banco Mundial	800,861
Ministerio de Obras Públicas	Programa Agua Potable Rural (APR)	12,739,125
Ministerio del Interior	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) 19	118,048,389
Ministerio de Minería	Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal	791,250

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (F.N.D.R.)

**MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO**

PANEL DE EVALUACIÓN:

**XIMENA MONTENEGRO - Evaluadora Externo (Coord.)
IGNACIO IRARRAZAVAL - Evaluador Externo
PATRICIO VALLESPÍN - Evaluador Externo
JOSE RAMON LETELIER - MIDEPLAN
GLADYS RUBIO - SEGPRES
ALBERTO ARENAS - Ministerio de Hacienda**

AGOSTO - 1997

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “A”

**CORRESPONDE A LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO
EVALUADO EN FUNCIÓN DE LOS ANTECEDENTES
ENTREGADOS POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DE SU
EJECUCIÓN, SISTEMATIZADO POR EL PANEL DE
EVALUACIÓN**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A
FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO/PROGRAMA

1.- NOMBRE DEL PROYECTO/PROGRAMA								
FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (FNDR)							CÓDIGO: 19	
1.1.- En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte:								
Política de regionalización y descentralización. Política de superación de la pobreza. Política de infraestructura social básica.								
2.- MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Interior								
2.1.- Servicio responsable: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo								
2.2.- Unidad interna responsable directa del proyecto/proyecto: Unidad de Control Nacional del FNDR								
2.3.- Nombre del profesional responsable del proyecto/programa: Alvaro Salín								
3.- AÑO DE INICIO DEL PROYECTO/PROGRAMA							1974	
3.1.- Principales cambios introducidos por año								
1) Inicio Convenios de Programación: se comprometen recursos del FNDR en el tiempo.							1994	
2) El control financiero paso de la SERPLAC a los Gobiernos Regionales							1995	
3) Se comenzó la III Etapa del FNDR-BID y cambio modo de elegibilidad de proyectos							1995	
4) Se inicia un proceso de incorporación de nuevos sectores y tipologías de proyectos.							1995	
5) Comienza a crearse provisiones especiales de gasto								
6) Se inicia un Programa de evaluación permanente del FNDR y balances trimestrales que se harán públicos							1995 1996	
4.- APOORTE FISCAL¹ (en miles de pesos):					4.1.- Gasto Ejecutado (en miles de pesos):			
	1994	1995	1996	1997		1994	1995	1996
PRESUP INICIAL	74.258.494	88.113.536	100.554.612	118.048.389	GASTO EFECTIVO	80.109.654	90.551.717	119.665.634
PRESUP FINAL	81.059.196	91.909.364	120.049.699		% EJECUTADO	98,83	98,52	99,68
5.- JUSTIFICACIÓN QUE DA ORIGEN AL PROYECTO:								
5.1.- Justificación a Nivel de Políticas Públicas:								
<p>El FNDR responde a una política de largo plazo de regionalización y descentralización del país. Lo anterior se ve reforzado por la voluntad del Gobierno actual de avanzar en este mismo sentido, el Presidente lo ha expresado en cada uno de sus Mensajes Presidenciales. En 1994 cuando el Presidente Frei inicio su Gobierno expresó textualmente:</p> <p>"No podemos hablar de modernización del Estado sin atacar frontalmente el centralismo. La única forma de superarlo es devolver el poder de decisión a manos de la gente, lo que constituye la esencia del proceso de descentralización en que estamos empeñados.</p> <p>Queremos dar pasos decisivos, durante este sexenio de gobierno, para celerar y consolidar la regionalización y descentralización del país. Ello redundará, a su vez, en una estructura estatal más ágil y más eficiente, en la medida en que la destinación de los recursos y el control sobre su buen uso está más cerca de los directos beneficiarios".</p> <p>En otro orden, la justificación del FNDR es incrementar el bienestar de la población de las regiones de Chile, con énfasis en sectores de menores ingresos, resguardando un desarrollo territorial armónico, equitativo, con mejoramiento del medioambiente y consolidación del proceso de regionalización.</p>								

¹ Estos valores incorporan los recursos aportados por el BID

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A
FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO/PROGRAMA

5.2.- Justificación a nivel de condiciones sociales y/o económicas a mejorar:

Existe una justificación de carácter general, se reconoce que el proceso de desarrollo económico y social del país no es armónico y se plantea la necesidad de tener instrumentos financieros de decisión regional que contribuyan de forma sustantiva y eficaz a lograr un desarrollo regional equitativo social y territorial.

En el ámbito regional, se podría afirmar que existen condiciones sociales y económicas que han sido identificadas como necesarias a mejorar a través de los diagnósticos y estrategias de desarrollo regional.

5.3.- Antecedentes constitucionales, legales, administrativos, de políticas de inversión que fundamenten la justificación del proyecto y su continuidad

- DL 573 de la regionalización de 1974. Crea el FNDR.

Artículo 240: Sin perjuicio de los fondos que se asignen sectorialmente a las regiones, existirá en el presupuesto de la Nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, al cual se destinará a lo menos el 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces. Esta última se destinará a la formación de un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, sin perjuicio de los otros recursos que incrementen este régimen. Ambos fondos se asignarán a las distintas regiones o comunas según corresponda, de acuerdo con las prioridades que establezcan las políticas de estímulo al desarrollo regional y comunal.

- Constitución Política de Chile Art. 104. Le da rango constitucional al Fondo e indica en parte lo siguiente:

“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 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 asignan a los gobiernos regionales en la Ley de Presupuesto de la Nación y de aquellos que provengan de lo dispuesto en el N° 20 del artículo 19, dicha ley contemplará a 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 Gobierno y Administración Regional N° 19.175 de Marzo 1993.

Artículo 73.- El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinados 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.

Los Artículos 74 y 75 se refieren a criterios generales de distribución del FNDR

- Reglamento Operativo préstamo 853/OC-CH III Etapa 1995. Referido al componente FNDR-BID.
- Informes de Avance Cuatrimestral de carácter público, a partir 1997.
- Ley de Presupuestos de cada año.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO/PROGRAMA

6.1.- A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras

- Existe capacidad financiera de la institución receptora para solventar los gastos de operación y mantenimiento de las obras a su cargo.
- Existe una eficiente coordinación entre los actores institucionales de la región (Gobierno regional, SERPLAC, UCR, Consejo Regional, SEREMIS, SECPLACs Municipales).
- Existe una adecuada capacidad técnica y una eficiente gestión de cada una de las instancias que intervienen en el FNDR a nivel regional (Gobierno regional, SERPLAC, UCR, Consejo Regional, SEREMIS, SECPLACs Municipales).
- La priorización de los recursos se hace en base a criterios objetivos y explícitos que consideran la rentabilidad socioeconómica y las prioridades de desarrollo de la región expresadas en la estrategia de desarrollo regional.
- Existe una cartera suficiente de proyectos formulados que solicitan recursos al FNDR.

6.2.- A nivel de otras instituciones públicas

- Que el Ministerio de Hacienda asigna los recursos anualmente que le permiten un normal desenvolvimiento.
- Que MIDEPLAN desarrolla oportunamente las metodologías para incorporar nuevos sectores al FNDR-BID

6.3.- A nivel de las condiciones sociales, económicas y políticas

- Existe una estrategia o plan de desarrollo que orienta las inversiones del FNDR regional.

6.4.- A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras

- Hay un adecuado número y calidad de empresas consultoras para realizar estudios de preinversión y de formulación de proyectos.
- Hay un adecuado número y calidad de empresas contratistas para ejecutar los proyectos del FNDR.

7.1.- ¿Cuál es o cuáles son los objetivos de resultados planteados por el programa?

El objetivo del FNDR es la compensación territorial, que se expresa en aumentar la cobertura y calidad de la infraestructura para la atención de las necesidades de la población de escasos recursos en sectores y tipos de inversiones seleccionadas.

El segundo objetivo es el apoyo al Desarrollo Institucional de los Gobiernos Regionales dotando a las regiones de un instrumento flexible que permita implementar las políticas de desarrollo regional.

7.2.- ¿Cuáles son los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los objetivos de resultado o desarrollo del programa?

El FNDR no ha definido indicadores que permitan observar el cumplimiento de los objetivos de resultado.

No obstante existe información de gestión del Fondo que indirectamente podría entregar señales sobre el cumplimiento de los objetivos y que el panel analiza en la Ficha B. La información relevante es la siguiente:

- Asignación de recursos del FNDR por región.
- Recursos asignados anualmente al FNDR.
- Inversión por sector y tipología de proyectos

Por otra parte, información recibida de la SUBDERE en la etapa final del proceso de evaluación de este panel (revisión del Informe Final) comenta que "existen metas a nivel Nacional que no son inherentes al programa, pero si han sido cargadas a éste, debido a su exclusividad en el tema de inversión del área correspondiente. Ej. meta de electrificación rural, solución déficit educacional, etc.. Por otro lado a nivel regional considera metas de resultados determinados por los propios Gobiernos Regionales." Sin embargo, reconociendo esta posibilidad de existencia de indicadores y sus correspondientes metas, el panel desconoce el contenido específico de éstos, por lo tanto, no esta en condiciones de evaluar su pertinencia.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A
FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO/PROGRAMA

7.3.- ¿Cuáles son las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa?

En la información disponible no se identifican metas a nivel de resultados
 Ver último párrafo del punto 7..2.-

7.4.- ¿Cuáles son los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios que entrega el programa?

En términos generales no existe información periódica sobre los resultados.

Sin embargo, existe información puntual en el Documento de Seguimiento y Evaluación Ex-post de Proyectos FNDR, Período 1990-1994, Informe Final; que indirectamente podría considerarse como indicador de como la comunidad esta recibiendo el servicio.

En dicho estudio se obtiene que de la muestra de 144 proyectos del sector educación sólo un 4% de la infraestructura construida se considera subutilizada, un 20% sobreutilizada y un 76% con capacidad normal.

En el sector salud se tiene que de una muestra de 73 proyectos de infraestructura, el 12% se considera que está siendo subutilizada, el 19% sobreutilizada y un 69% con capacidad normal.

En términos más generales en este mismo estudio , en base a homologación de respuestas afines, se obtiene que para diferentes sectores existen altos porcentajes de respuestas en las categorías "muy bueno" y "bueno" en relación a variables como:

- Cumplimiento de objetivos (95%)
- Inversiones bien proyectadas (91%)
- Contribución déficit/cobertura (93%)
- Repuesta a necesidades (96%)
- Efecto calidad de vida población (95%)

7.5.- ¿En que medida se han cumplido el o los objetivos de resultados del programa?

No es posible cuantificar con precisión el cumplimiento de los objetivos ya que no existen indicadores ni metas como para cuantificar el logro de los objetivos.

Del análisis que puede hacer el panel con la información existente se deduce que existe, en términos generales, algún grado de cumplimiento de los objetivos, lo que se refleja en que:

- Los recursos del FNDR han aumentado los últimos años. Hecho que se asocia con el objetivo de apoyo a la regionalización.

- Considerando la inversión percapita se han asignado los recursos preferentemente a regiones extremas. Hecho asociado al objetivo de compensación territorial.

- Para un estudio puntual de Seguimiento y Evaluación Ex post de Proyectos de FNDR 1990-94, se concluyó que hay un alto nivel de satisfacción expresado por los actores para el fortalecimiento del Gobierno Regional.

8.- DESCRIPCIÓN DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS QUE PRODUCE EL PROYECTO/PROGRAMA

El programa entrega bienes y servicios, dependiendo del tipo de acción que se trate:

a) En materia de bienes se entregan obras de infraestructura y equipamiento en diferentes sectores, cuando se trata de FNDR-BID los sectores son:

- Salud: Construcción, reposición, ampliación, rehabilitación y normalización de establecimientos de atención primaria.
- Educación: Construcción, reposición, ampliación y rehabilitación de establecimiento educacionales municipalizados
- Vialidad: Mejoramiento de caminos rurales, pavimentación urbana y nuevos caminos (construcción de nuevos caminos de importancia para el desarrollo regional)
- Saneamiento: Construcción, ampliación, mejoramiento y rehabilitación de sistemas integrados de agua potable y de recolección y disposición de aguas servidas para localidades urbanas; conexiones domiciliarias de agua potable e instalaciones intradomiciliarias para el aprovechamiento razonable de las instalaciones públicas a ser financiadas. Construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable rural.
- Electrificación rural: Generación de energía y Construcción de nuevas redes o ampliación de redes existentes en zonas rurales.
- Caletas pesqueras: Construcción de defensas, obras de atraque, rampas, bodegas, servicios, talleres y áreas de comercialización de productos en caletas pesqueras artesanales.

En el marco del FNDR- Recursos Propios se pueden financiar proyectos en cualquier sector, en general se podrían identificar tres tipos de bienes :

- Obras específicas multisectoriales (Ítem 61 al 73 Inversión Regional)
- Inversiones Menores (Ítem 77)
- Estudio para inversión (Ítem 53)

Información que sirve como indicador de los niveles de producción se muestran en Cuadros N°1 y 2 del Anexo 1.

El FNDR sólo financia la infraestructura entregándola en comodato a la institución que por ley le corresponde administrar y operar. No le corresponde al FNDR llevar información sistematizada de la calidad del servicio que posteriormente se entrega a la comunidad, así como de la oportunidad del financiamiento de la administración y operación correspondiente.

b) En el ámbito de servicios existe una componente de refuerzo institucional que se acordó con el BID en el convenio de la III Etapa del Crédito BID-FNDR, para mejorar la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales y para mejorar la calidad de las inversiones y su focalización. Dicha componente tiene como responsables a la SUBDERE y MIDEPLAN, a la primera se le asignó un monto total igual a US\$ 2.500.000, definido como aporte local y a MIDEPLAN se asignó un monto total igual a US\$ 2.300.000, también definido como aporte local. En el contrato se establece que el plazo para desembolsar estos recursos son 5 años, por lo tanto, el gasto estimado por año sería del orden de US\$ 500.000 para la SUBDERE y de US\$ 460.000 para MIDEPLAN.

La SUBDERE para cumplir la función de Refuerzo Institucional ha destinado los siguientes fondos:

CUADRO N°1	
AÑO	MONTO SUBDERE M\$ cada año
1995	156.023
1996	145.896

Como se observa el Departamento de Fortalecimiento Institucional de la SUBDERE ha contado con un presupuesto inferior al estimado para cumplir con las expectativas del contrato. Según la misma SUBDERE el plan de refuerzo institucional requiere la revisión de las estrategias seguidas con el fin de adecuarlas a la consecución del impacto esperado y deseado. Asimismo la SUBDERE considera que la capacitación, principal instrumento utilizado para el fortalecimiento, se ha realizado sin la necesaria detección de las áreas débiles.

La estrategia usada hasta ahora por la SUBDERE ha sido responder a la demanda de las regiones, sin embargo actualmente la SUBDERE esta abocada a cambiar la estrategia de manera de lograr una intervención global que genere reales capacidades de gestión y liderazgo integrando al menos tres aspectos: las necesidades detectadas por la SUBDERE, las necesidades sentidas de las regiones y el déficit en áreas relevantes.

Para el cumplimiento de esta tarea en el mediano plazo se han definido las siguientes acciones:

- Crear Unidades Regionales de Capacitación
- Mayores recursos para el Departamento de Fortalecimiento Institucional de la SUBDERE
- Catastro de actividades de capacitación regional
- Base de información de capacitación
- Definición de una modalidad de seguimiento
- Encuentro nacional de fortalecimiento y capacitación regional

La SUBDERE espera que al concretar estas acciones podrá desarrollar un proceso real de fortalecimiento Institucional para las regiones.

MIDEPLAN por intermedio de su Departamento de Inversiones esta cumpliendo con estas acciones, los recursos destinados son:

CUADRO N°2	
AÑO	MONTO MIDEPLAN M\$ cada año
1995	175.095
1996	247.779

El plan de trabajo que se ha estado desarrollando tiene básicamente 4 líneas de acción:

1. Cursos de capacitación en los siguientes temas:

A los Municipios:

- Preparación y Evaluación de proyectos (Convenio con el ILPES)
- Sistema Nacional de Inversiones
- Banco Integrado de Proyectos

A los Gobiernos Regionales:

- Administración, Gestión y Control de proyectos

2. Asistencia Técnica Regional que son recursos que se ponen a disposición de las SERPLAC para contratar asesoría en la revisión de los proyectos

3. Mejoramiento metodológico para nuevos sectores a financiar por el FNDR

Supervisión de proceso de revisión de proyectos a nivel regional

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO/PROGRAMA

9.- DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS

9.1.- Descripción de los mecanismos mediante los cuales se producen los bienes y/o servicios

El FNDR esta compuesto por recursos públicos y una pequeña parte por un crédito del BID, en consecuencia el proceso de asignación de recursos y ejecución de los proyectos esta inserto en el Sistema Nacional de Inversiones. Existen dos posibles vías para acceder a los recursos del FNDR: los Servicios Regionales y las Municipalidades; en forma breve las principales etapas que se deben cumplir son las siguientes:

1. Elaborado un proyecto este debe ser incorporado al Banco Integrado de proyectos
2. Serplac procede a su evaluación técnico-económica, institucional y financiera del Sistema Nacional de inversiones
3. Obtenida la recomendación sin condiciones, el Gobierno Regional resuelve la priorización de los proyectos
4. Iniciado el año el Gobierno Regional solicita la asignación presupuestaria a la SUBDERE. Esta elabora la resolución de asignación de recursos solicitada por el Gobierno Regional, la cual es visada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y tramitada en su toma de razón por la Contraloría General de la República. Una vez visada por la DIPRES se envía copia de la resolución a la Región.
5. Para operacionalizar el sistema, el Gobierno Regional confecciona un convenio mandato en que se establece la Unidad Técnica responsable de la ejecución del proyecto.
6. La Unidad técnica que será en la mayoría de los casos una Municipalidad, Dirección de Arquitectura, SERVIU o la Empresa Sanitaria de la Región, organiza el proceso de licitación, rigiéndose por su propio reglamento. Para ello, confecciona las bases generales y específicas, presupuesto y especificaciones técnicas, realiza el llamado a licitación, estudia las ofertas y adjudica.
7. La unidad técnica formaliza un contrato con la empresa o consultora que se adjudica el proyecto o estudio, estableciéndose plazos, monto, obligaciones y derechos de las partes. Tal información es comunicada al mandante representado por la División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional.
8. Al comenzar la ejecución la unidad ejecutora elabora un programa de desembolsos y conforme a éste se giran los pagos.
9. Paralelamente se desarrolla el control físico y financiero de las obras, por parte de la Unidad técnica. La responsabilidad del informe financiero global de inversión es de la División de Análisis y Control de gestión del Gobierno Regional.

Estas etapas son comunes para el FNDR- Recursos Propios y para el FNDR-BID. No obstante, para este último los proyectos deben satisfacer además las siguientes exigencias:

1. Validación de antecedentes (presupuesto, ofertas y contratos)
2. Contabilidad adicional, de responsabilidad de la Unidad de Control Regional (UCR) y SUBDERE
3. Se debe realizar una licitación internacional cuando los montos para la obra son superiores a US\$ 3.000.000 y para la adquisición de equipamiento sobre los US\$ 350.000.

9.2 Descripción de la organización que se ha dado el programa para la producción de los bienes y/o servicios

La organización para producir los bienes y servicios que entrega el FNDR involucra la participación de un gran número de instituciones en los distintos niveles territoriales. En los flujogramas que se anexan se aprecia el detalle de las instituciones que participan y el rol que cumplen.

En estas figuras se identifican: Municipalidades, SEREMI, SERPLAC, INTENDENCIA, CORE, MIDEPLAN, Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda. El sector privado participa básicamente a nivel de comunidad en la identificación de necesidades y como contratista en la ejecución de las obras

En términos muy generales se podría simplificar el esquema si se identifica la institución y la etapa en que participa:

Institución	Etapas	Nivel
Municipalidad	Detección de necesidades y formulación de proyectos	Local
Serv. Regional/SEREMI	Apoyo técnico a la formulación (no generalizado)	Regional
SERPLAC/MIDEPLAN	Análisis y recomendación técnica	Regional/nacional
Gob. Regional	Distribución y priorización	Regional
UCR/SUBDERE	Elegibilidad y control financiero crédito BID	Regional/nacional
SUBDERE/DIPRES	Asignación presupuestaria y ejecución gasto	Nacional
Unidad Técnica	Diseño y fiscalización ejecución	Regional
Municipalidad	Operación, funcionamiento y mantenimiento de las obras	Local

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO/PROGRAMA

9.3.- Descripción de los niveles y organizaciones públicas y privadas que participan en el programa
 Contestado en 9.2.

9.4.- Descripción de la estructura de la Gerencia del Programa y sus responsabilidades

En relación a la estructura de gerencia del programa, es posible identificar dos niveles.

1. Nivel Central: SUBDERE dependiente del Ministerio del Interior, cuenta con una gerencia del programa denominada "Unidad de Control Nacional del FNDR", la cual depende de la División de Desarrollo Regional. Entre la principales responsabilidades de esta Unidad se tiene:
 - Tramitación de asignación presupuestaria a proyectos priorizados
 - Entrega de la provisión de recursos conforme presupuesto de cada proyecto
 - Manejo del Registro de contratistas de obras del FNDR
 - Validación y rendición de contratos al BID
 - Distribución interregional del 90% del FNDR en base a metodología establecida y distribución de las principales glosas del Fondo
 - Control del gasto del FNDR
 - Apoyo a los Gobiernos Regionales para la administración del FNDR
 - Orientación respecto a otros instrumentos de financiamiento regional (ISAR, Convenios de Programación)
2. Nivel Regional: A partir del año 1996, con la constitución de las plantas de gobierno regional, le corresponde a la División de Análisis y Control de Gestión y División de Administración y Finanzas del Gobierno Regional la responsabilidad de ser la unidad administradora del Fondo una vez asignados los recursos, para ello elabora un programa de desembolsos y en base a éste gira los pagos. Tiene también la responsabilidad de realizar el seguimiento general del Fondo (entre otros físico-financiero) y elaborar el informe financiero global de inversión.

9.5.- Descripción de los principales gastos y costos de la ejecución del programa a nivel de todas las instituciones públicas involucradas el año 1996.

Existen costos directos de administración estimados del programa que se encuentran en la Matriz de Financiamiento acordado con el BID y que se reconocen como contrapartida local. Estos valores corresponden a los gastos estimados para todo el periodo del crédito es decir para 5 años, por lo tanto, se puede estimar un gasto promedio por año para el periodo 1995- 1999.

Categorías de Gastos	CUADRO N°3			
	BID	Aporte Local	Promedio estimado por año	
	MUS\$	MUS\$	MUS\$	MS*
Administración UCN	0	2.900	580	237.800
Administración UCR's	0	3.150	630	258.300
Supervisión de obras	0	15.200	3.040	1.246.400
Consultoría y evaluaciones	0	400	80	32.800

1 US\$ = \$ 410

Los gastos reales informados por la SUBDERE para 1996 son los siguientes:

Gastos	CUADRO N° 4	
	Presupuesto Final Aprob. M\$ 1996	Gasto Efectivo M\$ 1996
Personal	253.144	253.037
Bienes y servicios	7.615	7.615
Transferencias	80.846.389	80.251.320
Total	81.107.148	80.251.972

Los ítem de personal y bienes y servicios corresponden a gastos de administración del programa, al parecer el ítem personal sólo incluye lo referente al nivel nacional faltaría lo referente al nivel regional. Si comparamos los gastos estimados en la matriz de financiamiento del crédito BID se aprecia que el gasto estimado y real a nivel central son muy similares.

Existe otros gastos de administración que están asociado con la ejecución de cada proyecto y que los paga cada Gobierno Regional a las Unidades Técnicas con lo transferido a la región, cada proyecto tiene asignado un monto para gastos de administración los que quedan estipulados en el Convenio Mandato del proyecto entre el mandante (Intendente) y la Unidad Técnica. Con estos recursos las Unidades Técnicas financian: gastos fungibles, viáticos, supervisión e inspección de obras, secretariado, transporte y pasajes.

La información disponible de estos gastos de administración corresponden a los proyectos BID-FNDR ejecutados durante 1995 y se presentan en el cuadro siguiente:

REGIÓN	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
N°PROYEC	36	31	19	100	71	70	57	44	52	20	37	84
G. ADMIN. DE 1995 M\$	47.095	47.695	44.406	128.197	133.672	161.424	108.971	56.083	37.780	60.300	148.120	123.820
COSTO POR PROYEC. M\$	1.308	1.538	2.337	1.281	1.882	2.306	1.911	1.274	726	3.015	4.003	1.474

Esto indica que para un total de 621 proyectos ejecutados en 1995 el gasto en administración fue de M\$1.097.516 con un costo promedio por proyecto de M\$ 1.767. Del cuadro se aprecia que existen diferencias importantes de costo por proyecto entre regiones, la XI es la que presenta un costo mayor de M\$ 4.003 y la región IX el menor costo de M\$ 726. Cabe la aclaración que este es un costo promedio por región donde se ejecutaron proyectos de distintos sectores los cuales a su vez tienen distintos costos de administración, en términos generales el sector saneamiento es el que tiene costos de administración mayores.

Para los proyectos que se financian por el FNDR y que no están incluidos en el FNDR-BID, también se tiene este gasto de administración, por lo tanto, una estimación de los gastos de administración para la totalidad de proyectos considerando el costo promedio por proyecto de M\$1.767 se presenta en el cuadro siguiente:

AÑO	N° PROYECTOS	GASTO EN ADM. ESTIMADO M\$
1994	2.526	4.463.442
1995	3.659	6.465.453
1996	2.225*	3.931.575

*: PROYECTOS CON ASIGNACIÓN AL FINAL DEL 1° TRIMESTRE.

Para 1996 se puede calcular el porcentaje de gasto de administración total versus costo total del programa y versus el costo directo. Estos valores son:

Costo Directo del programa para 1995: M\$ 81.648.083

Costo Administración por proyecto: M\$ 6.465.453

Costo administración Unidad Ejecutora: M\$ 260.652

Costo total del Programa: M\$ 94.839.641

El gasto de administración es el 7,1% del costo total y el 8,2% del costo directo del programa. El costo de administración total por proyecto es de M\$1.838.

Adicionalmente existen otros costos de ejecución relacionados con la etapa de formulación y ejecución de los proyectos del FNDR que incurren otras instituciones públicas a nivel regional como los Gobiernos Regionales, SERPLAC y Servicios Regionales y a nivel local los Municipios. De estos costos no existe información que pueda ser utilizada para este trabajo, a pesar que éstos se financian con los recursos propios de operación de cada institución. Lo anterior puede generar importantes distorsiones en la estructura de gastos administrativos antes enunciadas.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO/PROGRAMA

<p>10.- PRESENTACIÓN DEL PARA QUÉ Y/O PARA QUIENES SE PRODUCEN LOS BIENES Y/O SERVICIOS</p> <p>10.1.- Caracterización socio-económica de los beneficiarios directos e indirectos No existe una caracterización socio-económica precisa de los beneficiarios del programa, en términos generales se indica que los beneficiarios del Programa son los sectores de menores ingresos de las regiones de Chile. Si se revisan los criterios de distribución interregional del FNDR se encuentran algunos indicadores socio-económicos que se utilizan en la distribución intraregional anual de los recursos, por lo tanto, se podría decir que la focalización del FNDR debería tender a grupos de beneficiarios que relativamente presenten una posición desmejorada en el conjunto de los siguientes indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mortalidad infantil • Porcentaje de pobreza • Porcentaje de desempleo • Producto per-cápita • Hacinamiento • Salud: (Número de habitantes por cama disponible, número de horas médicas por 10.000 habitantes, atención profesional del parto y desnutrición infantil) • Educación: Cobertura educacional total • Saneamiento: Indicador que resume acceso al agua potable, a sistema de eliminación de excretas y cobertura de electricidad.
<p>10.2.- Presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos</p> <p>En base a las definiciones generales y a los antecedentes disponibles el universo de beneficiarios directos e indirectos es toda la población de las regiones con énfasis en la población de menores ingresos. La mayoría de los bienes producidos por el Programa son bienes de uso público.</p> <p>Adicionalmente, el FNDR beneficia a las instituciones regionales a través de fortalecimiento institucional, capacitación y asistencia técnica.</p>
<p>10.3 Identificación del N° real de beneficiarios que utiliza los bienes y/o servicios producidos por el programa</p> <p>En base a los antecedentes disponibles no es posible responder este punto. Se ha investigado sobre la información que contiene el Banco Integrado de Proyectos, pero el panel ha concluido que no es posible utilizarla en este trabajo ya que necesita un análisis muy acucioso, su uso podría llevar a error, por ejemplo para 1997 tiene cargado 11.202 proyectos que indican 257.551.324 beneficiarios directos. Estos números significan que en promedio cada proyecto tiene alrededor de 30.000 beneficiarios lo que parece excesivo, habría que analizar como están definidos los beneficiarios directos de cada sector y si es que son sumables o no.</p>
<p>10.4.- Caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales del programa</p> <p>En base a los antecedentes disponibles no es posible responder este punto.</p>
<p>11.- DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y/O EVALUACIÓN DEL PROGRAMA</p> <p>A partir de 1996 se establece un sistema de monitoreo del FNDR a cargo de la Unidad de monitoreo y que tiene como productos los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informes anuales de gestión del FNDR, está publicado el de 1995 y está en elaboración el correspondiente a 1996. • Informes trimestrales de gasto y presupuestos asignados a nivel regional a partir de 1996, estos informes serán de conocimiento público. Durante 1997 se ejecutarán informes cuatrimestrales. <p>En relación al programa FNDR-BID siempre se han elaborado y enviado al BID, informes semestrales de la ejecución del programa, de conformidad a las normas acordadas. La SUBDERE ha contratado consultorías externas para la evaluación ex-post del FNDR para los períodos 1985-90 y 1990-1994.</p>

**FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO A
 FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO/PROGRAMA**

11.1.- Presentación de los indicadores de gestión e impacto del proyecto

Los indicadores de gestión que se identifican en los informes de gestión son los siguientes:

- Recursos presupuestados versus gastados
- Recursos distribuidos por región y su variación en el tiempo
- Distribución de los recursos por tipología (mejoramiento, ampliación, construcción, equipamiento, capacitación y otros) y tipo (Inversión, estudios básicos y preinversionales, diseño e inversiones menores)
- Número de proyectos por región
- Número de proyectos y recursos asignados por tramos de costos de los proyectos (menor a M\$ 15.000, M\$ 15.001 - 50.000, M\$ 50.001 - 150.000 y mayores a M\$ 150.000.
- Gasto por habitante por región
- Eficiencia en la ejecución presupuestaria por trimestre por año
- Evolución del proceso de licitación de obras.
- Porción de los recursos del 5% de estímulo a la eficiencia captados por la región.

Indicadores de impacto no existen.

12.- PRESENTACIÓN EN TORNO A LA SUSTENTABILIDAD DEL PROYECTO

12.1.- Descripción en torno a si existe algún tipo de retorno social, económico o político, directo o indirecto que permita pronosticar la autosustentabilidad del proyecto a mediano o largo plazo.

La opinión de la SUBDERE respecto a este punto es la siguiente:

“Existen dos acuerdos políticos compartidos: la política de descentralización y la necesidad de promover el desarrollo equitativo, armónico y equilibrado de las regiones.
 Como concepto de actuar del Estado existe consenso y este Fondo está identificado con el proceso de descentralización y desarrollo territorial, los que le dan una autosustentabilidad política a este programa.
 En cuanto a lo financiero, el Fondo es una transferencia fiscal de compensación y por ello no se le exige retorno.”

12.2.- Pronóstico en torno a la situación sin continuidad del proyecto

La opinión de la SUBDERE respecto a este punto es la siguiente:

“El dinamismo propio del proceso de descentralización y el crecimiento económico con equidad en que está empeñado el país, difícilmente podrían concebirse sin este instrumento financiero. Todas las proyecciones apuntan a que lo que podría variar es su participación en el contexto de la inversión pública en regiones, pero no se vislumbran propuestas en orden a sustituirlo no menos eliminarlo.”

13.- IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES APRENDIZAJES Y LECCIONES QUE DEJA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

En opinión de la SUBDERE los principales aprendizajes han sido:

- Coordinación intersectorial en el territorio, dejando un aprendizaje en la reciente conformación del aparato público regional.
- Aprendizaje a la clase política en relación a la problemática directa de su territorio.
- Coordinación e integración de tres diferentes niveles: central, regional y local.
- Nuevo modelo de gestión para el sistema de inversión pública.

13.1.- Identificación de los reales o potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje

Se desprenden de la respuesta a la pregunta 13.-

ANEXO 1 CUADRO N°1
INVERSION Y NUMERO DE PROYECTOS POR REGION

REGION	# MARCO FINAL 1994 (M\$ DE 1996)	#PROYECTOS 1994	MARCO FINAL 1995(M\$ 1996)	# PROYECTOS 1995	MARCO VIGENTE AL 30/09/96	#PROY.1996 ASIG. 30/03/96	VIG.
I	8.671.358	342	9.367.416	430	9.972.002		312
II	8.110.860	261	8.485.587	245	9.945.110		100
III	6.013.761	101	6.161.574	105	7.682.459		65
IV	8.526.917	198	7.037.217	308	10.696.896		191
V	6.667.982	130	5.973.100	274	8.123.591		182
VI	6.582.115	251	7.065.182	385	6.662.533		284
VII	6.417.389	223	7.738.053	378	8.316.574		132
VIII	7.889.796	219	9.545.486	372	12.474.450		277
IX	7.247.545	195	8.169.929	324	9.132.549		198
X	8.285.825	218	8.723.012	294	10.834.325		201
XI	6.586.642	174	7.206.387	227	8.579.834		116
XII	6.757.951	140	6.540.709	198	6.701.737		108
R.M.	6.675.822	74	7.524.189	119	9.616.248		59
TOTAL	94.433.963	2.526	99.537.841	3.659	118.738.308		2.225

COSTO
PROMEDIO

37.385

27.204

53.366

ANEXO 1 CUADRO N°2

INVERSION POR SECTOR Y TIPOLOGIA

SECTOR	INVERSION TOTAL			%PARTIC. RESPECTO A PRESUP.			MEJOR. & REPOS. %			CONST. & AMPLIAC.			EQUIPAMIENTO			OTRAS		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
EDUCACION Y CULTURA	30.731.390	28.367.944		37,91%	30,90%	36,00%	22,12%	30,90%		13,59%	9,60%		2,06%	2,40%		0,15%	0,20%	
VIALIDAD URBANA	10.866.674	14.346.417		13,41%	15,60%	15,10%	2,16%	15,60%		11,13%	14,00%		0,04%	0,00%		0,09%	0,20%	
SALUD	16.210.786	10.772.544		20,00%	11,70%	10,40%	9,84%	11,70%		7,01%	4,30%		3,05%	2,40%		0,09%	0,60%	
ELECTRIF. RURAL	3.491.045	11.188.953		4,31%	12,20%	9,90%	0,44%	12,20%		1,46%	3,20%		2,03%	5,90%		0,39%	0,10%	
VIALIDAD RURAL	2.784.108	4.377.742		3,43%	4,80%	6,90%	3,07%	4,80%		0,27%	1,70%		0,06%	0,00%		0,04%	0,30%	
ALCANTARILLADO	5.432.694	5.346.080		6,70%	5,80%	6,00%	0,62%	5,80%		5,74%	3,90%		0,35%	0,40%		0,00%	0,00%	
MULTISECTORIAL	820.628	3.901.907		1,01%	4,20%	4,90%	0,03%	4,20%		0,22%	1,30%		0,51%	1,50%		0,24%	0,50%	
AGUA POTABLE	2.646.568	3.105.546		3,26%	3,40%	4,10%	1,57%	2,20%		1,65%	1,10%		0,04%	0,00%		0,00%	0,00%	
DEFENSA Y SEGURIDAD	708.741	1.483.506		0,87%	1,60%	2,80%	0,13%	0,20%		0,73%	0,80%		0,01%	0,60%		0,00%	0,00%	
JUSTICIA	1.591.327	1.183.266		1,96%	1,30%	1,50%	0,32%	0,40%		1,58%	0,80%		0,06%	0,10%		0,01%	0,00%	
SILVOAGROPECUARIO	763.813	1.295.957		0,94%	1,40%	1,30%	0,11%	0,20%		0,15%	0,40%		0,16%	0,00%		0,53%	0,80%	
OTROS SECTORES	2.117.019	1.521.565		2,61%	1,70%	1,10%	0,43%	0,60%		1,37%	0,70%		0,34%	0,10%		0,47%	0,20%	
TOTAL	78.164.793	86.891.327		96,43%	94,50%		40,84%	35,20%	31,90%	44,89%	41,90%	45,00%	8,68%	14,80%	13,50%	2,01%	2,70%	3,20%

LOS PORCENTAJES CORRESPONDEN A LA INVERSION EN PROYECTOS RESPECTO AL TOTAL DE INVERSION QUE INCLUYE ADEMÁS :
ESTUDIOS BÁSICOS Y PREINVERSION, DISEÑO DE INGENIERÍA E INVERSIONES MENORES

FLUJOGRAMA PROYECTOS FNDR

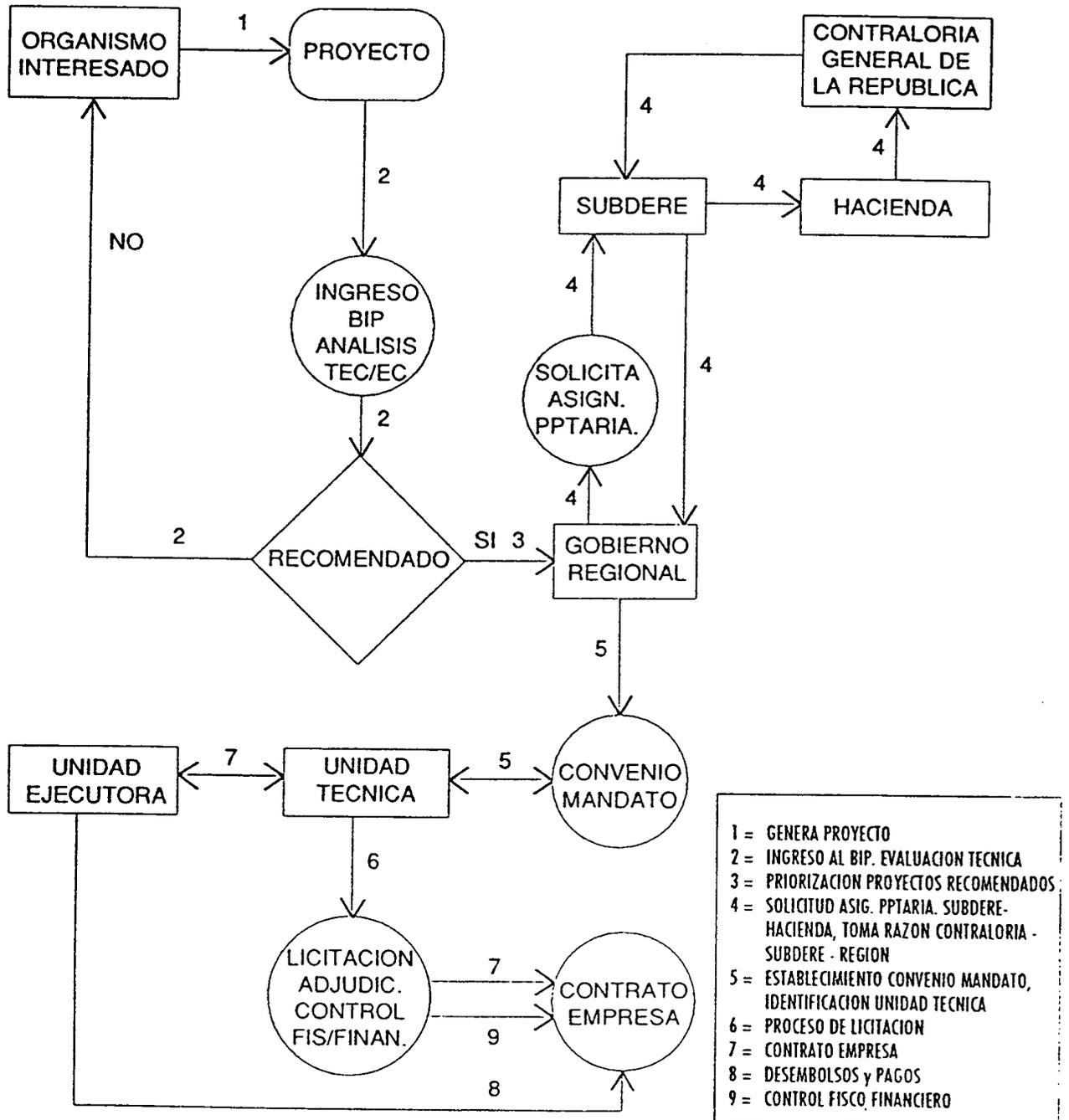
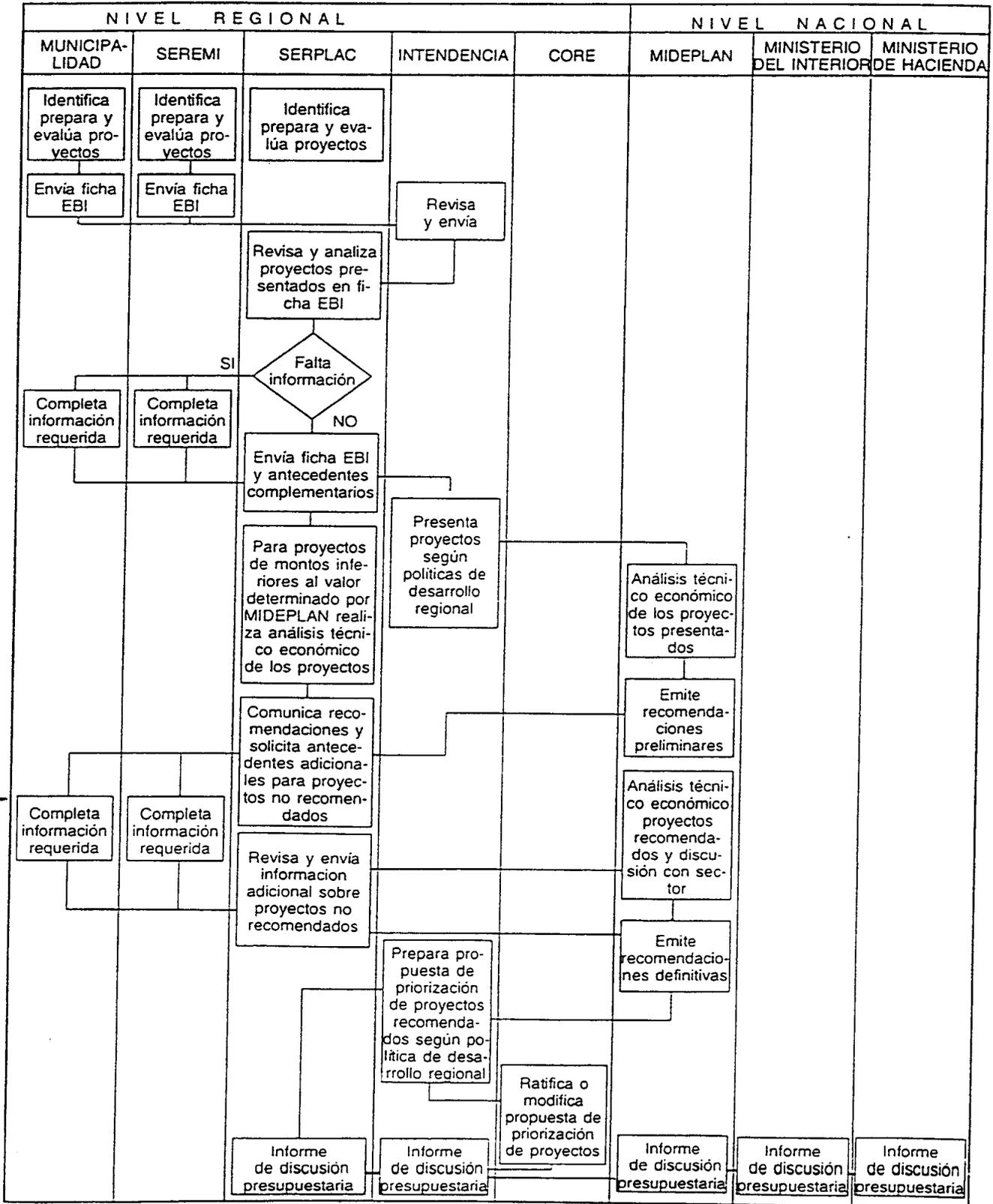


Figura Nº 3.4
FLUJOGRAMA DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL



**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “B”

**CORRESPONDE A LOS COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
PLANTEADOS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN A CADA UNO
DE LOS PUNTOS PRESENTADOS EN EL FORMATO A**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B
FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

1.- NOMBRE DEL PROYECTO/PROGRAMA	
FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (FNDR)	CÓDIGO: 19
1.1.- En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte: Política de regionalización y descentralización. Política de superación de la pobreza. Política de infraestructura social básica.	
2.- MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Interior	
2.1.- Servicio responsable: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	
2.2.- Unidad interna responsable directa del proyecto/proyecto: Unidad de Control Nacional del FNDR	
OBSERVACIONES Y COMENTARIOS EN TORNO A LA JUSTIFICACIÓN QUE DA ORIGEN AL PROYECTO:	
3.1.- Observaciones y comentarios a la Justificación a nivel de Políticas Públicas: <p>El FNDR aparece con una justificación de políticas múltiples que apunta a tres ámbitos principales: compensación territorial, infraestructura social y económica, y al final del periodo, fortalecimiento de los Gobiernos Regionales. Entre estos ámbitos de la justificación de políticas, en la ejecución del programa ha predominado una orientación hacia la infraestructura social en regiones donde se ha expresado, en forma explícita y marcada en relación a valores per-cápita, la compensación territorial. En cambio no siempre se observa el expreso compromiso del FNDR con el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales en su capacidad de gestión.</p> <p>En relación a esta justificación de políticas en tres ámbitos diferentes, cabe preguntarse si dicha combinación sigue siendo una alternativa eficiente y eficaz para los desafíos o roles actuales que podrían identificarse para el FNDR. Así, en un marco de creciente descentralización y necesario fortalecimiento de los Gobiernos Regionales debiera analizarse si la mantención y funcionamiento actual de esta combinación de objetivos sigue siendo pertinente o si debiera focalizarse la acción en un ámbito en desmedro de otro, donde el disminuir la relevancia de la compensación territorial en la asignación interregional de recursos del FNDR aparece como el tema clave a enfrentar.</p> <p>En todo caso el FNDR ha sido y parece que lo seguirá siendo, más allá de algunas mejoras que deben introducirse, el instrumento financiero de mayor importancia y apoyo a la descentralización y regionalización del país, sin el cual dicho proceso sería sólo un elemento de discurso.</p> <p>Otro aspecto interesante de observar es la existencia en las regiones, en virtud de una iniciativa liderada por la SEGPRES, de metas regionales que involucran compromisos formales de gestión. Al respecto, se reconoce en la mayoría de los casos al FNDR como el eje concretador de estas metas, las cuales no siempre se vinculan con la estrategia de desarrollo regional. En tal sentido es fundamental realizar un adecuado seguimiento de dichas metas para evaluar el aporte real del FNDR al logro de éstas.</p> <p>La continuidad de las políticas que han dado origen al FNDR, es otro aspecto importante de comentar pues se han mantenido por más de 20 años, lo que ha posicionado al FNDR como el instrumento base para el desarrollo de las regiones. Todo indica que este escenario continuará y debería profundizarse en los próximos años.</p>	

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B
FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

3.2.- Observaciones y comentarios en torno a la justificación relativa a las de condiciones sociales y/o económicas:

La justificación social o de pobreza junta con la de desarrollo armónico de las regiones (concepto que tradicionalmente apunta a un aspecto territorial del desarrollo) lleva a una contradicción en el diseño del Fondo, ya que las mayores concentraciones de pobreza está en los centros poblados mayores. Este es un tema que debe observarse con detención pues debería orientar una posible redefinición de los objetivos en uno u otro sentido. En este tema los convenios suscritos con el BID no siempre han sido consistentes con el sentido inicial del FNDR de desarrollo territorial, pues ha ido enfatizando progresivamente su accionar al mejoramiento y ampliación de cobertura de la infraestructura social para sectores de menores ingresos.

Por otra parte, es necesario observar, dado que influye en la evaluación de la efectividad y eficacia del Fondo, que los análisis realizados no permiten identificar un claro puente o relación entre asignación de recursos y la estrategia de desarrollo regional disponible en todos los gobiernos regionales. Este hecho implica que no es posible precisar objetivamente el aporte del FNDR al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las regiones, pues más bien se asignan recursos específicos que no están enmarcados en una visión global del territorio donde se materializan (concepción cosística en la asignación) y no se integran proyectos complementarios o de profundización que pudieran aumentar la eficacia del uso del FNDR en territorios determinados. Un cambio en esta tendencia podrían ser los Convenios de Programación, pues los recursos allí asignados, dado los compromisos plurianuales que estos Convenios determinan, tienen una visión más integrada de las condiciones sociales y económicas de la región.

3.3.- Observaciones y comentarios en torno a los antecedentes constitucionales, legales, administrativos, de políticas de inversión que fundamentan la justificación del proyecto:

El único aspecto que amerita algún comentario es este ámbito, es el hecho que se observa algún grado de inconsistencia entre los fundamentos que dan origen y sentido al FNDR, a mediados de la década del setenta y en la LOC de Gobierno Regional, y los elementos que se enfatizan en los Convenios FNDR-BID, especialmente en 1995, cuyos objetivos cambian el orden de importancia relativa de los propósitos y resultados que se quieren alcanzar.

4.1.-Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras:

El principal comentario en este ámbito de supuestos es que parte de éstos no se estarían cumpliendo satisfactoriamente para el éxito del Fondo.

En efecto, en relación al supuesto de capacidad financiera de la institución receptora para solventar gastos de operación y mantenimiento, antecedentes del estudio "Seguimiento y Evaluación Ex-post de proyectos del FNDR, período 1990-1994, señalan que del análisis de una muestra de 348 proyectos de diferentes sectores elegibles para el FNDR, se observa una tendencia importante al subfinanciamiento de la mantención dado que el 54% del total reconoce dicha situación. En términos más detallados se tiene que a) el 44,2% responde que no se destinan recursos para la mantención normal, b) un 40,3% responde que los recursos no son suficientes pero que no afecta el funcionamiento, mientras que un 14,1% responde que si afecta el funcionamiento, c) un 38,6% opina que si se ve afectada la vida útil de la obra por problemas de recursos para mantención y, d) un 40,5% señala que la mantención no se aplica según normas técnicas.

En torno al supuesto relacionado con el tema coordinación entre actores institucionales de la región, en base a la misma fuente bibliográfica antes citada, también se obtienen resultados negativos. En efecto, los actores involucrados observan y reconocen: a) una mala coordinación entre quienes formulan, ejecutan y operan los proyectos específicamente entre Municipios y Unidades Técnicas; b) problemas de coordinación entre las diferentes instituciones que postulan proyectos a fuentes de asignación regional de recursos; y, c) desconocimiento del Gobierno Regional de la cartera de proyectos que postulan a financiamiento los sectores, lo que no permite estructurar un presupuesto regional integrado.

El supuesto de que existe una adecuada capacidad técnica y una eficiente gestión de cada una de las instancias que intervienen en el FNDR a nivel regional, tampoco se estaría cumpliendo a cabalidad, dado que se observa, en base al mismo estudio y al conocimiento empírico de los panelistas, los siguientes problemas: insuficiencia de personal en algunas reparticiones para la elaboración de proyectos y otras gestiones del FNDR; deficiencias en la formulación de proyectos; y, gran heterogeneidad en los criterios de selección de proyectos y priorización de recursos para inversión. En todo caso es preciso señalar que la SUBDERE está realizando acciones específicas para superar estas deficiencias a través de programas de capacitación y visitas a terreno.

El supuesto de la existencia de una cartera suficiente de proyectos formulados presenta debilidades por los problemas enunciados en el punto anterior pero también se debe a la modalidad de funcionamiento del FNDR que opera como fondo financiero al cual hay que presentar proyectos formulados, es decir externaliza los costos de preparación de dichos proyectos, los demandantes asumen este costo que sólo recuperan en caso de obtener el financiamiento. En el caso de los Municipios como no tienen claridad de los criterios de priorización del nivel regional, aplican la racionalidad económica en el sentido que identifican una cantidad importante de proyectos pero con un mínimo de preparación, para completarlos en la medida que avanza el proceso de revisión de la SERPLAC y finalmente hacer un esfuerzo final de completación sólo para aquellos que visualizan algún grado de seguridad de que sean priorizados.

Con respecto a los dos últimos supuestos incluidos en la Ficha A es pertinente realizar los siguiente comentarios generales en relación a que tampoco se estarían cumpliendo adecuadamente: a) los criterios de priorización de proyectos y de asignación de recursos son extremadamente diversos, no siempre explicitados y no siempre existe una directa correspondencia con aspectos de rentabilidad socioeconómica y las prioridades de desarrollo expresadas en la estrategia regional; b) la información disponible para la toma de decisión del CORE es muchas veces insuficiente e incompleta; c) parte importante de los proyectos priorizados por el CORE (67% en 1995) se encuentran en la categoría de incompletos o falta de información (FI), es decir, técnicamente sin todos los atributos para ser objetos de asignación de recursos; y, d) la relación de proyectos de arrastre es normalmente superior al 50%, lo que se traduce en que parte importante de los proyectos priorizados por el CORE para el año, no se incluyen finalmente para la correspondiente discusión presupuestaria con el Ministerio de Hacienda (DIPRES).

4.2.- Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de otras instituciones públicas:

El supuesto de que el Ministerio de Hacienda asigna los recursos anualmente se ha cumplido normalmente, los recursos asignados presentan una tasa de crecimiento acorde con el crecimiento de la inversión pública total del país.

El supuesto de desarrollo oportuno de las nuevas metodologías, por parte de MIDEPLAN, para el FNDR-BID no se ha cumplido adecuadamente. Lo cual ha afectado a la eficacia del Fondo, pero en forma decreciente ya que la proporción del FNDR-BID ha ido disminuyendo con respecto al total del fondo.

4.3.- Observaciones y comentarios a los supuestos relativos a los condicionantes sociales, económicas y políticas:

En relación al único supuesto identificado en esta área es posible hacer los siguientes comentarios: a) existen grandes desigualdades entre regiones en torno al nivel de incidencia real de la estrategia de desarrollo en la orientación de las inversiones del FNDR; b) la percepción de los panelistas, es que no existe un alto grado de consistencia entre la estrategia de desarrollo y las inversiones finalmente asignadas por el FNDR, una explicación posible a esta situación, entre otros factores, son: la presentación demasiado general de algunas estrategias; la variedad y atomización de la cartera de proyectos financiados por el FNDR; la inexistencia de seguimiento y evaluación tanto de la estrategia de desarrollo como de la relación existente entre los proyectos financiados y dicho instrumento; y, la escasa actualización de las estrategias para orientar la toma de decisiones del Gobierno Regional. c) Los mecanismos de decisión política a nivel regional no siempre consideran las estrategias de desarrollo regional, sino que consideran criterios de asignación según la división político administrativa. Cabe aclarar que los Consejeros Regionales tienden a responder a sus electores que son las comunas de una determinada provincia, lo que se traduce en un alto grado de "municipalización" del FNDR.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B
FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

5.1.- Observaciones y comentarios en torno a los objetivos de resultados del programa:

Al analizar los objetivos de resultado del FNDR partiendo de los objetivos puestos en la Ley de creación de este Fondo hasta los enunciados en el Convenio BID, III Etapa 1995, se encuentra una mezcla de tres objetivos que han sido tratados con distintos énfasis en los distintos documentos y que podrían producir confusión en el momento de evaluar los resultados del Fondo especialmente en relación a los beneficiarios y focalización.

Los tres objetivos identificados son:

1. Apoyo a la regionalización y compensación territorial
2. Atender necesidades de la población de escasos recursos
3. Desarrollo institucional de los Gobiernos Regionales

La Ley Orgánica Constitucional define al fondo como un Fondo de Compensación territorial para inversión en infraestructura social y económica, cuyo énfasis está en el apoyo a la regionalización y compensación territorial indicando solamente que este proceso debe ser con equidad. Es decir, hay una total correspondencia con el objetivo 1 y en segundo lugar con el objetivo 2.

La introducción de financiamiento por parte del BID, muy importante en las Etapas I y II y de menor importancia en la Etapa III vigente, modificó el énfasis del objetivo original consagrado en la ley. Se aprecia que en las Etapas I y II el énfasis mayor estuvo en favorecer a los sectores más pobres del país.

El cambio es fundamental en el objetivo enunciado para la III Etapa que parte en 1995 y que dice:

"El Proyecto promoverá el desarrollo institucional de los Gobiernos Regionales y financiará subproyectos de inversión propuestos por los Gobiernos Regionales y Municipalidades, para apoyar el desarrollo socio-económico y, en particular, mejorar las condiciones de vida de los grupos de bajos ingresos."

De esto se aprecia que el objetivo de desarrollo institucional pasa a ser importante (objetivo 3) conjuntamente con los dos objetivos iniciales. Esto significaría un cambio en el periodo 1994-1996, consistente en que el Fondo dejaría de ser solamente un Fondo de Inversión Social cuyos beneficiarios sería la población que hace uso de la infraestructura construida y pasaría a considerar un propósito de Fortalecimiento Institucional cuyos beneficiarios serían las instituciones objeto de fortalecimiento.

En general, se puede concluir que la combinación de objetivos antes comentada genera confusión al momento de analizar y evaluar el FNDR, lo cual, a juicio del panel, se explica porque no se han establecido correctamente, según el lenguaje del Marco Lógico, las relaciones medios-fines entre, componentes/propósito/fin del FNDR. Este hecho se observa con gran nitidez en la formulación del objetivo para la III etapa del Convenio BID, donde se mezclan niveles de propósito y fin, dado que los contenidos que aluden al desarrollo institucional y el financiamiento de subproyectos de inversión serían propósito y lo relacionado con apoyar el desarrollo socio-económico y, en particular, mejorar las condiciones de vida de los grupos de bajos ingresos, estarían a nivel de fin.

Por lo anterior, se hace imprescindible realizar una reordenación/reestructuración de los objetivos del FNDR donde se establezcan correctamente Componentes/Propósito/Fin, de manera de aumentar su eficiencia y eficacia y también facilitar futuras evaluaciones del FNDR.

Por otra parte, el panel considera relevante establecer a nivel de fin el tópico relacionado con el apoyo a la descentralización y a la legitimación de los Gobiernos regionales, puesto que el FNDR es el principal instrumento financiero que esta institucionalidad dispone para cumplir parte de las funciones que la Ley le asigna.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B
FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

5.2.- Observaciones y comentarios en torno a los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los objetivos de resultado o de desarrollo del programa:

Actualmente, una carencia de la Unidad Ejecutora del FNDR, es la falta de un conjunto de indicadores que permitan observar el cumplimiento de los objetivos de resultados. El seguimiento que realiza está centrado en la gestión y principalmente en la eficiencia de ejecución presupuestaria.

Sin embargo, como parte de la evaluación del panel se presenta a continuación el análisis de la información existente en busca de alguna señal sobre el cumplimiento de los distintos objetivos:

-Recursos asignados anualmente al FNDR

Recursos Asignados Anualmente (presupuesto final)

CUADRO N°1		
año	Monto M\$ Promedio 1996	%crecimiento
1994	94.451.162	
1995	99.496.333	5,3
1996	120.049.699	20,7

Este cuadro muestra que los recursos asignados a este fondo en el periodo 1994-1997 crecido a una tasa promedio de un 8,3 aprox.. Esta tendencia de crecimiento real de los recursos también se dio en el periodo 1990-1994 con una tasa promedio anual del 13,7%.

Es interesante además conocer la evolución del FNDR respecto a la Inversión total del país:

CUADRO N°2 (EN MILLONES DE \$ PROMEDIO 1997)							
CATEGORÍAS	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
INV. TOTAL NACIONAL	455.882	587.680	739.540	794.919	852.851	925.103	1.038.915
FNDR	42.258	64.111	79.960	90.640	101.206	103.974	116.098
PART. % FNDR	9,27	10,91	10,81	11,40	11,87	11,24	11,17

La tasa de crecimiento de la inversión total de todo éste periodo fue de 14,72% y del FNDR fue del 18,35% es decir, relativamente el FNDR ha crecido, en términos reales, más que toda la inversión. El crecimiento mayor se dio entre 1991 y 1994, en el periodo 1994-1996 el FNDR creció a una tasa menor que la inversión total nacional.

- Asignación de recursos por región (%)

CUADRO N°3													
Región	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	R.M.
Participación promed. 1990-1994	7,9	8,0	6,8	8,6	6,5	7,5	6,8	8,4	7,6	10,2	6,5	7,9	7,4
Participación 1995	9,4	8,5	6,2	7,1	6,0	7,1	7,8	9,6	8,2	8,7	7,2	6,6	7,6
Participación 1996	8,4	8,4	6,5	9,0	6,8	5,6	7,0	10,5	7,7	9,1	7,2	5,6	8,2

Del cuadro se puede concluir que la distribución de recursos en las 13 regiones del país es mas o menos pareja y además entre año y año no hay reasignaciones importantes. Sin embargo, al relacionar los recursos asignados por región con el número de habitantes aparece que las regiones extremas reciben hasta 3 veces más recursos por habitante que las regiones del centro del país.

CUADRO N°4 (Moneda 1996)													
Región	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	R.M.
Inv./hab. prom. 1990-1994	14,6	12,4	18,5	10,7	2,9	6,8	5,2	3,1	6,1	6,8	51,2	34,7	0,9
Inv./hab. 1995	27,5	20,6	26,6	13,8	4,3	10,2	9,3	5,5	10,4	9,3	89,5	46,6	1,4
Inv./hab. 1996	29,4	24,2	33,3	21,1	5,9	9,6	10,1	7,2	11,6	11,5	106,6	46,8	1,8

Del cuadro se aprecia una clara compensación a las regiones extremas en perjuicio de las regiones del centro.

Esto resulta por la metodología de asignación interregiones que es directamente proporcional a la distancia respecto de Santiago. Como además se toman indicadores de pobreza los cuales son mayores en la zona central resulta una distribución de recursos por región pareja aunque en relación a la población es mucho mayor en las zonas extremas.

Atendido el tipo de proyectos que financia el FNDR, y la asignación interregional que se utiliza, es posible preguntarse si esta modalidad de gestión es la más pertinente para el logro del objetivo social del FNDR dado que las regiones del centro son más densamente pobladas.

-Distribución de recursos por Sector

Sector	CUADRO N°5		
	Participación 1994(%)	Participación 1995 (%)	Participación 1996(%)
Agua Potable	3,2	3,6	4,1
Alcantarillado	6,7	6,2	6,0
Defensa y Seguridad	0,8	1,7	2,8
Educación y Cultura	37,9	32,6	36,0
Electrificación Rural	4,3	12,9	9,9
Justicia	1,9	1,4	1,5
Multisectorial	1,0	4,5	4,9
Salud	20,0	12,4	10,4
Silvopropecuario	0,9	1,5	1,3
Vialidad Rural	3,4	5,0	6,9
Vialidad Urbana	13,4	16,5	15,1
Otros Sectores	2,6	1,7	1,1

Del cuadro se aprecia que la distribución de recursos entre sectores no cambia de un año a otro. Esto se confirma con el análisis de los valores del periodo 1990-1994. Además se aprecia que son los sectores de educación, salud, electrificación rural y vialidad, los que se llevan el grueso de los recursos. Esta situación históricamente se ha repetido sin cambios importantes. A pesar de lo anterior, se notan algunos cambios parciales en la estructura sectorial en el largo plazo, en la cual el sector Salud ha disminuido su participación relativa mientras que Energía (Electrificación) la aumenta.

Es posible concluir además que los municipios son los principales demandantes de proyectos para el FNDR, ya que son los Municipios quienes solicitan en forma preferente proyectos de educación y salud, hecho que se confirma en la evaluación ex-post del periodo 1990-1994 que indica que los proyectos de cobertura comunal se llevan el 86,8% de los recursos, los intercomunal el 3,7% y los interprovincial el 9,5%.

Por el tipo de proyectos que ejecuta el FNDR, especialmente en los sectores de educación, salud y electrificación rural, los recursos invertidos en dichos sectores con toda seguridad están preferentemente orientados a la población más pobre, por lo tanto, se puede decir que más del 50% de los recursos del FNDR están focalizados en población de bajos ingresos.

Hay otro grupo de sectores en que la focalización no es tan clara ya que los beneficiarios pueden no ser necesariamente las más pobres, estos son: agua potable, alcantarillado, vialidad rural y vialidad urbana. El porcentaje de la inversión en estos sectores es poco más del 30%. Por los tipos de proyectos los del sector de vialidad tanto urbana como rural son los menos focalizados a la población más pobre.

- Distribución de recursos por tipología (%)

Tipología	CUADRO N°6		
	1994	1995	1996
Mejoramiento & Reposición	40,8	35,2	31,9
Construcción & Ampliación	44,9	41,9	45,0
Equipamiento	8,7	14,8	13,5
Otros	2,01	2,7	3,2

Estos porcentajes están calculados respecto al total asignado al FNDR que incluye además de los proyectos de inversión: estudios básicos y preinversionales, diseños de ingeniería e inversiones menores.

Estas cifras muestran sin lugar a dudas que la mayoría de los recursos asignados al FNDR se orientan a ampliar o mejorar la cobertura de servicios básicos de la población. Los recursos que se gastan en capacitación o fortalecimiento institucional están incluidos en el ítem "Otros" y corresponde a menos de un 1% de la inversión.

Es importante hacer notar el alto porcentaje de recursos que se invierte en mejoramiento y reposición, que si bien no aumentan la cobertura son importantes para mantener la calidad de la infraestructura. Esto podría ser indicador de que el FNDR estaría en forma indirecta cargando con el costo de la escasa mantención de la infraestructura que realizan especialmente los municipios. Esta hipótesis está confirmada en la Evaluación Ex-post del periodo 1990-1994 donde se analizó una muestra de 100 encuestas y se observó una tendencia importante (54%) hacia el subfinanciamiento de la mantención.

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B
FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

5.3.- Observaciones y comentarios en torno a las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa:

Consecuentemente a la falta de indicadores de resultados del programa no existen metas que permitan analizar el grado de cumplimiento.

5.4.- Observaciones y comentarios en torno a los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios:

De los antecedentes presentados en el punto 5.2. sobre la distribución de los recursos del Fondo, se aprecia claramente que este fondo sigue siendo de inversión social. Es claro que los principales beneficiarios del FNDR es la población que hace uso de la infraestructura creada o mejorada.

Por su naturaleza el Fondo solo financia la infraestructura y equipamiento la que es traspasada a las municipalidades o servicios que les corresponde operarla y administrarla con sus propios recursos. Como una manera de resguardar el adecuado funcionamiento de un proyecto financiado por el FNDR, actualmente se solicita al servicio o municipio, que le corresponderá la operación y administración del proyecto, una carta compromiso donde se compromete a destinar los recursos y personal necesario para su funcionamiento.

Posterior a la construcción de las obras el FNDR no realiza seguimiento de la operación del servicio, por lo tanto, no es posible conocer el resultado del uso de los bienes generados por el FNDR. Lo mismo si los diseños fueron adecuados, porcentaje de utilización de la infraestructura, aumento de cobertura, calidad del servicio entregado a la comunidad, otros. De este modo cualquier evaluación actual de los resultados del FNDR se podrá referir al número de proyectos terminados, a la eficiencia del gasto, a la calidad de la construcción, pero no de la calidad y cobertura de los servicios entregados a la comunidad.

La SUBDERE realiza cada cuatro años evaluaciones ex-post que entregan algunos antecedentes en torno al uso de los bienes que entrega el programa y que se han presentado resumidamente en el punto 7.4.- del Formato A, pero en esta evaluación no se encontró información respecto al efecto del uso de estos bienes.

5.5.- Observaciones y comentarios en torno al cumplimiento del o los objetivos de resultado del programa:

Ya se ha mencionado que hay una mezcla de objetivos que no resultan del todo compatibles en el sentido que el logro de uno no necesariamente ayuda al logro del otro, por ejemplo, el logro de un desarrollo armónico territorialmente, que se concreta en los criterios de priorización interregional, lleva a privilegiar a las regiones extremas lo que no es absolutamente compatible con favorecer a los más pobres del país que se encuentran en forma mayoritaria en las regiones del centro.

De acuerdo al análisis realizado con información de la gestión del Fondo se puede indicar respecto al cumplimiento de los objetivos lo siguiente:

Si se analiza a nivel de cada región se puede decir que el FNDR llega a las poblaciones más necesitadas, especialmente por el tipo de proyecto y los sectores donde más se invierte. No es posible establecer a cuanta población se ha beneficiado ni tampoco si se llega a ella con un servicio de calidad, pero es posible afirmar que el FNDR ha creado una cantidad importante de infraestructura especialmente en sectores como educación y salud donde no existen otras fuentes de financiamiento público y cuyas prestaciones están dirigidas esencialmente para población rural de escasos recursos.

Para cuantificar el logro del objetivo de fortalecimiento institucional no existe información que permita siquiera en forma indirecta entregar señales de su cumplimiento durante el periodo 1994-1996.

A pesar de lo preliminar de esta apreciación del cumplimiento de objetivos, tanto los actores regionales como estos panelistas, concluyen que es posible afirmar que este fondo ha logrado convertirse en un instrumento importante en el apoyo a la regionalización y al desarrollo de las regiones, aportando a uno de los fines para el cual fue diseñado. En este periodo 1994-1996 se han hecho esfuerzos para lograr mayor flexibilización del Fondo incorporando nuevas líneas de financiamiento que permitirán por una parte satisfacer demandas locales insatisfechas y por otra parte, dar una mayor agilización al proceso actual en las etapas de diseño y supervisión de las obras.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B
FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

Una característica muy particular de este Fondo es la gran diversidad de bienes que se entregan a la comunidad, por ejemplo, se construyen escuelas, postas de salud, centros de salud, redes de agua potable, redes de alcantarillado, tendidos eléctricos en zonas rurales, caletas pesqueras, caminos, etc., en general el FNDR puede financiar infraestructura de todos los sectores. Esta característica del Fondo le introduce una complejidad importante para definir un sistema de seguimiento y evaluación de los proyectos. Por otra parte, ya se menciona que el FNDR sólo financia la infraestructura, la que posteriormente es traspasada a otros organismos para su operación y mantenimiento, siendo esta situación una complejidad adicional para el seguimiento y acopio de información de los proyectos en dichas etapas.

A pesar de lo anterior, este panel estima que es preciso que el FNDR establezca un sistema de seguimiento y evaluación a posteriori de los proyectos. Los resultados de un sistema de este tipo sería una fuente irremplazable de información para mejorar y ajustar las acciones en el futuro del mismo Fondo.

La diversidad de bienes que se financian a través del Fondo, es una característica positiva y necesaria para el cumplimiento de su fin.

7.1.- Observaciones y comentarios en torno a los mecanismos específicos mediante los cuales se producen los bienes y/o servicios del proyecto/programa:

El programa supone la existencia de capacidades de formulación de proyectos a todos los niveles. En general se constata que los municipios pequeños o rurales o más pobres tienen mayores dificultades para disponer de personal técnico calificado en la formulación de proyectos. Actualmente se están tomando algunas medidas para mejorar esta situación contratando consultorías para apoyar a municipios pobres a constituir una cartera de proyectos a ser financiados.

En cuanto a la fase de evaluación de proyectos, MIDEPLAN ha venido realizando un importante esfuerzo de descentralización de las atribuciones entregadas a las regiones para el análisis y recomendación de los proyectos. Actualmente, más del 90% de los proyectos se analizan en las regiones, lo que en términos financieros significa el 65% de los recursos.

En cuanto a la identificación y la generación de las necesidades de inversión, tanto los Municipios, como los servicios sectoriales que generan proyectos son en general permeables y receptivos a las demandas ciudadanas por infraestructura social. En general las limitaciones a la voluntad ciudadana están dadas por:

- La falta de metodologías de evaluación de proyectos para algunos sectores que podrían financiarse por el FNDR-BID, o por que los indicadores de rentabilidad social del proyecto no son satisfactorios. En este aspecto es MIDEPLAN el organismo que ha tenido la responsabilidad de desarrollar y aprobar las metodologías para incorporar al FNDR-BID nuevos sectores como elegibles. El proceso de elaboración y aprobación ha sido lento, por ejemplo, caletas pesqueras, sendas de penetración, defensas fluviales, etc. esto significa no dar respuesta a una serie de demandas de la población y mantener una rigidez de parte del FNDR-BID, que en la realidad ha ido disminuyendo su participación en el tiempo.
- Los altos volúmenes de financiamiento que exigen algunas obras, ha significado que los proyectos que implican distraer muchos recursos en una sola localidad, no son priorizados. Para revertir esta tendencia han sido importantes los Convenios de Programación.

Faltan mecanismos de participación institucional efectivos de las comunidades tanto en la identificación de necesidades, como en la formulación, ejecución y operación de los proyectos. Actualmente la participación en forma directa de la comunidad en la identificación de las necesidades es informal, se podría decir que esta reflejada en los municipios que es la estructura de gobierno que esta más cerca de la población, también en ocasiones se manifiesta en peticiones directas a las autoridades en visitas a terreno que estas realizan. Lo cierto es que no hay canales permanentes y directos que permitan manifestar las necesidades desde las comunidades a las instancias que formulan y priorizan los proyectos. La participación en la ejecución y posterior operación de los proyecto no existe. Esto genera en muchos casos un bajo compromiso e identificación de los beneficiarios con lo obtenido.

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B
FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

7.2 En relación a los niveles y organización interna que se ha dado el programa:

Los proyectos financiados con fondos FNDR están insertos en los procedimientos normales del SNI. Ello implica que en términos técnicos, las fases de evolución de un proyecto FNDR desde la gestión de la idea (detección de una carencia) hasta la etapa de construcción y entrega de la obra para uso de los beneficiarios es, prácticamente, similar al resto de la inversión pública.

Sin embargo en los procedimientos políticos-administrativos los proyectos del FNDR tienen algunas particularidades que significan mayores tiempos en el proceso:

1. Priorización de proyectos: los proyectos FNDR son priorizados inicialmente por el Intendente y paso siguiente el listado correspondiente debe ser presentado al CORE para su sanción final pudiendo cambiar o modificar las prioridades. Con la sanción del CORE se puede iniciar el proceso administrativo de asignación presupuestaria, llamado a licitación, adjudicación y ejecución de obras. En el proceso de priorización del FNDR existe una mayor participación ciudadana ejercida a través del CORE, lo que por una parte hace el proceso más demoroso, pero por otra parte ayuda a consolidar la institucionalidad regional y al proceso de contribución a una mayor eficiencia social al acercar la decisión a quienes beneficia.
2. Asignación Presupuestaria: la solicitud de asignación presupuestaria se envía de regiones a la SUBDERE y esta tramita, con la sanción de Hacienda, la respectiva asignación, terminado dicho proceso se informa a la región.

7.3.- En relación a los niveles y rol de otras organizaciones públicas y privadas que participan en el programa:

No hay comentarios

7.4.- En relación a la estructura de la Gerencia del Programa y sus responsabilidades:

Las funciones identificadas en el Formato A el panel estima que se están cumpliendo adecuadamente.

Hasta 1995, el rol más importante que cumplía la SUBDERE era de contraparte del Gobierno central para el crédito BID, que hasta esa fecha era parte importante de los recursos que manejaba anualmente el FNDR. A partir de esa fecha, se inicia la III etapa del FNDR-BID donde la participación del BID disminuye notablemente. Consecuentemente se esperaba que las tareas y el tiempo dedicado al control y rendición al BID del avance del programa también hayan disminuido. En el cuadro siguiente se muestra como ha variado la participación del BID en el financiamiento del FNDR:

CUADRO N°7			
ETAPAS	TOTAL CREDITO	APORTE DEL BID	APORTE LOCAL
	MUS\$		
I.	200.000	44%	56%
II.	305.688	51%	49%
III.	500.000	15%	85%

En los documentos disponibles no aparece un planteamiento de esta situación y cómo la SUBDERE se ha adaptado a la nueva realidad.

Existen dos funciones que en la realidad actual surgen como muy importantes pero que no están suficientemente desarrolladas, como son el manejo de un sistema integral de seguimiento y evaluación del programa y desarrollo y orientación a las regiones de acciones de desarrollo institucional.

MINISTERIO DE HACIENDA
 DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO
 PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B
FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

7.5.- En relación a la descripción de los gastos y costos del programa:

Los costos de administración del programa son del orden del 7% respecto al costo total del programa, este porcentaje se considera bajo al compararlo con los rangos aceptables internacionalmente del orden del 15 a 20%. Lo que no debe olvidarse que hay costos del proceso del FNDR que no están siendo cuantificados, las áreas más importantes serían los costos de revisión de los proyectos de las SERPLACs, los costos de administración financiera de los Gobiernos Regionales y los costos de formulación principalmente de los Municipios. Sería conveniente que la SUBDERE hiciera un esfuerzo por identificar y cuantificar todos los costos de ejecución del Programa.

8.1.- En relación a la caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa:

Tal como se señaló en el Formato A, no existe una identificación precisa de los beneficiarios del FNDR. Sin embargo, en el proceso de presentación de los proyectos existe una exigencia de identificación socioeconómica de los beneficiarios, formalizado en un "Certificado de impacto distributivo", que es emitido por la Dirección de Desarrollo Comunitario Municipal en base la información generada por la ficha CAS 2.

En los objetivos del programa se mencionó, que este debe propender a aumentar la cobertura y calidad de la infraestructura para la población de escasos recursos. Sin embargo, la interpretación precisa de este concepto está sujeta a discusión, ¿se trata de la población pobre, indigentes o de un nivel de escasez relativa de recursos?.

En conclusión debería definirse con mayor precisión como se debe operacionalizar el criterio de focalización socioeconómica en la asignación de los recursos o bien en los resultados de la intervención.

8.2.- En relación al universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos y sus criterios de identificación y de focalización:

Dado que el FNDR es parte del Sistema Nacional de Inversiones, está circunscrito a las metodologías e indicadores de focalización e identificación de beneficiarios de ese sistema.

Tal como se observó en el caso de los objetivos del FNDR, al señalar que existen objetivos no necesariamente complementarios, esto incide en dificultades para precisar los criterios de identificación y focalización de los beneficiarios.

Sin embargo, dado el hecho que una buena parte del FNDR produce bienes públicos de carácter regional y local, es imposible excluir (definir beneficiarios) a priori. Por lo tanto, sólo hay una autoselección por el tipo de bienes ofrecidos, de esta manera por ejemplo, los proyectos del sector Justicia para menores en situación irregular beneficiarán casi exclusivamente a personas del primer quintil de ingresos.

Por su parte, el criterio de compensación regional queda expresado en algunas de las variables que se consideran en la fórmula de asignación interregional, como es distancia a la región metropolitana, densidad de población, etc. El proceso de asignación intraregional, es fruto de una decisión política al interior del CORE, en base a las propias decisiones de la región.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B
FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

8.3.- En relación al N° real de beneficiarios que utilizan los bienes y/o servicios del programa y sus mecanismos de integración y participación en el mismo:

En general, puede plantearse que existe una falta de seguimiento sistemático respecto del número de beneficiarios que utilizan los bienes, y menos aún de sus mecanismos de integración y participación. Este aspecto debería abordarse formalmente para futuras evaluaciones del programa. Dado que el FNDR pretende mejorar la cobertura y calidad de la infraestructura social básica, y que la justificación de los proyectos se basa en la estimación de la demanda por su uso, es necesario realizar estudios que analicen el uso de los servicios por parte de los beneficiarios. La información requerida para estos efectos existe en la mayoría de los servicios, por lo que sólo faltaría sistematizarla y consolidarla. Para el caso de educación y salud podría obtenerse información preliminar en base a los registros que llevan las escuelas o los consultorios.

En relación a los mecanismos de participación, debe reconocerse que no hay mecanismos formales de participación en la identificación, formulación, ejecución y operación de los proyectos financiados con el FNDR. En todo caso, esto nunca ha sido un propósito del fondo ni del Sistema Nacional de Inversiones

El programa no considera mecanismos o incentivos para captar recursos privados que puedan complementar los del sector público. En otras palabras, no existen instancias donde puedan participar más formalmente los beneficiarios para complementar financieramente obras de su interés.

8.4.- En relación a la caracterización socio-económica de los beneficiarios que hacen usos efectivo de los bienes y servicios del programa:

En este ámbito tampoco existe un seguimiento sistemático de los beneficiarios que hacen uso efectivo de los bienes y servicios del programa. Esta información es imprescindible para poder evaluar efectivamente el impacto socioeconómico del FNDR a nivel individual.

Para el caso del sector salud existen evaluaciones específicas realizadas por el propio sector, sobre la utilización de algunas obras por ejemplo de postas y consultorios de atención primaria, las cuales no fueron revisadas por este panel.

La evaluación Ex post del FNDR 1990-94 en la que se analizó el impacto agregado de la asignación del FNDR a nivel comunal, concluyó que el FNDR tiende a beneficiar a las comunas de mayor ruralidad, ya que a pesar de obtener pequeñas asignaciones en términos absolutos, éstas tienen mayor significación en términos per-cápita. Sin embargo, el mismo estudio también concluye que la distribución intercomunal de los recursos del FNDR no está asociada a diversos indicadores de carencia en las áreas sociales y de pobreza. Finalmente, el mismo estudio señala que la mayor capacidad económica de los municipios se asocia a mayores participaciones relativas del FNDR. Estas conclusiones son ampliamente consistentes con la evaluación del FNDR para el período 1985-90.

La SUBDERE no tiene un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación del proyecto en general. A partir de 1995, se implementó un sistema de monitoreo de la gestión.

Los informes de gestión contienen información sobre:

- Recursos presupuestados/ejecutados (asignación respecto a marco presupuestario).(programados/efectivos)
- Destino según sector/tipología/región
- No. de proyectos según sector/tipología/región
- Destino de recursos según tipo de gasto
- Cartera de proyectos por región
- No. de proyectos por tramos según monto.
- Costo promedio de los proyectos por región
- Descripción de acciones para buena programación del gasto

Sería conveniente que estos informes tuviesen las siguientes características

- Formato estandarizado
- Periodicidad estable
- Oportunidad de publicación
- Difusión de la información a todos los circuitos de mayor interés en el tema (COREs, Gobnos. Regionales, Municipios, SEREMIS)

Si bien este monitoreo entrega información valiosa de la ejecución del programa se refiere sólo a la gestión, un sistema de seguimiento y evaluación debe ocuparse además de dar seguimiento del logro de objetivos y de los impactos en el grupo de beneficiarios, por lo menos se debe dar seguimiento a las variables más importantes estimadas en la metodología de evaluación ex-ante y que son claves para decidir hacer el proyecto.

9.1.- Observaciones y comentarios sobre los indicadores de gestión e impacto del proyecto

En relación a los indicadores de impacto, asociados al nivel de fin del programa, como se entiende en la metodología del Marco Lógico, el FNDR no ha definido los indicadores ni identificado las fuentes de información para ello. Esto se explica porque al momento de la formulación del programa estos aspectos de diseño del mismo, no se tuvieron en consideración (Relación componente/propósito/fin).

En el ámbito de la gestión si existen indicadores establecidos, respecto de los cuales hay seguimiento anual y trimestral o cuatrimestral según los periodos de los informes intermedios.

Del Informe de Gestión de 1995, se puede obtener información relevante:

- Un 32% de los proyectos son inferiores a M\$15.000, por su parte un 35% de los proyectos están entre M\$15.000 y M\$50.000. por otra parte, el costo promedio de cada proyecto M\$64.639. Esto significa que más de dos tercios de los proyectos realizados están por debajo del costo promedio.
- La ejecución presupuestaria alcanzó a 98,5%, siendo la Región del Maule la más baja de todas con 92%.
- En términos de gasto por habitante el promedio alcanzó a \$6.456, la región de Aysén obtiene un gasto 62 veces superior al de la Metropolitana, mientras que la región de Magallanes tiene un gasto 28 veces superior al de la RM. Este antecedente ilustra la aplicación del concepto de compensación territorial.

10.- OBSERVACIONES Y COMENTARIOS EN TORNO A LA SUSTENTABILIDAD DEL PROYECTO:

10.1.- Observaciones y comentarios en torno a los posibles retornos del proyecto y su relación con su autosustentabilidad:

No corresponde analizar la sustentabilidad financiera, ya que el FNDR es una transferencia de cargo fiscal. Por lo tanto, sus recursos dependen de las asignaciones que la Ley define.

No obstante lo anterior, la sustentabilidad política del FNDR es un tema relevante. En general, puede decirse que el fondo goza de un alto nivel de aceptación política en todos los ámbitos, aunque esto no obsta para que hayan sugerencias de modificación. La razón de esta sustentabilidad reside en la voluntad descentralizadora de los gobiernos de los últimos 20 años, lo cual se ha reforzado en el último periodo con compromisos explícitos con aumento de competencias y aumentos de recursos de decisión regional.

10.2.- Observaciones y comentarios sobre la situación sin la continuidad del programa:

La posibilidad que el FNDR no exista es muy remota porque este Fondo está inserto en una política de regionalización y descentralización de larga data y de amplia aceptación en el país, la descentralización es una tendencia no sólo de Chile, sino de la mayoría de los países de Latinoamérica, la experiencia en todos los países es que este proceso tiende a profundizarse y consolidarse.

Por otra parte, el FNDR financia proyectos que cubren necesidades básicas de la población, independiente de la existencia de este fondo éstas seguirán presentes siendo el Estado el llamado a invertir en ellas. En el caso hipotético de que el FNDR se terminara el Gobierno debería buscar una manera alternativa de financiar estos proyectos, ya sea volviendo al sistema antiguo de manejo centralizado de los fondos o creando un fondo más descentralizado a nivel comunal.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO B
FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

Algunos aprendizajes:

- El FNDR combina tres niveles de administración territorial del Estado; Nacional, Regional, y Comunal, con roles definidos para cada cual. Esto es un esquema interesante de integración de estos niveles que no tiene paralelo en otras áreas del Estado.
- El FNDR podría constituir una fuente adicional de aprendizaje para el Sistema de Inversión Pública si es que existieran mecanismos sistemáticos de seguimiento del impacto.
- Existe información que señala que la operación y mantención de las obras financiadas por FNDR no está siempre asegurada. Esto permite concluir que los mecanismos que pretenden abordar este aspecto no son adecuados en términos del cumplimiento de los compromisos de la institución solicitante y el seguimiento de éstos por parte de las instituciones pertinentes de los diferentes niveles.

11.1.- Observaciones y comentarios en torno a los reales y potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje:

**ANEXO DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES
ESTUDIO COMPARATIVO DE COSTOS EN EDUCACIÓN Y
PAVIMENTACIÓN**

**RESUMEN COSTOS PROMEDIO METRO CUADRADO
REGION METROPOLITANA
PAVIMENTACION URBANA
(Pesos de 1996)**

FINANCIAMIENTO	PASAJE ASFALTO	PASAJE HORMIGON	CALLE ASFALTO	CALLE HORMIGON
PRIVADO	5.236	9.174	5.781	10.215
PUBLICO				
- Prog. Pavimentación Participativa	5.419		6.251	
- Financiamiento Municipal		13.451		17.108

RESULTADOS**RESUMEN COSTOS PROMEDIO METRO CUADRADO
CONSTRUCCION DE COLEGIOS
REGION METROPOLITANA
(Pesos de 1996)**

FINANCIAMIENTO	VALOR PROMEDIO
PRIVADO	181.254
PUBLICO	
- Fondo Nac. Desarrollo Regional	227.802
- Financiamiento Municipal	201.487

CONCLUSIONES

Pavimentación Urbana

- Todos los pavimentos realizados con cargo al Programa de Pavimentación Participativa son hechos en asfalto. De sus respectivas mantenciones se hace cargo el SERVIU después de 2 años de garantía
- Los pavimentos realizados con financiamiento municipal de comunas como Maipú se realizan generalmente en Hormigón (HCV), en este caso la mantención la asumen los municipios.
- Los pavimentos de asfalto implican una inversión inicial menor que los hechos en hormigón. Sin embargo, estos últimos tienen mayor duración y menor costo de mantención.
- En el caso de financiamiento municipal la mantención la financia el propio municipio, por ello se hace un trabajo de mayor calidad y duración.
- Comparando el costo privado de pasajes de asfalto versus el costo del Programa de Pavimentación Participativa, tenemos un costo relativamente parecido, esto implica que las empresas constructoras trabajan en este tipo de pavimentos con márgenes de utilidad muy bajos, lo que podría ir en desmedro de la calidad con el fin de aumentar sus dividendos.
- El costo público de calles de hormigón es bastante alto con respecto al costo privado. Se podrían conseguir mejores precios aumentando la competencia.
- En el Programa de Pavimentación Participativa al parecer se está tratando de maximizar la cantidad de metros cuadrados construidos, lo que iría en desmedro de la calidad.
- Sería interesante saber, y está fuera del alcance de este estudio, el valor presente neto de una inversión generalizada en hormigón versus asfalto, es decir, incluyendo inversión inicial, costos de mantención, costos de transporte, congestión vehicular, contaminación, etc.
Pareciera ser que es rentable invertir en hormigón ya que disminuiríamos considerablemente los costos de mantención, costos de transporte, los costos en congestión de los "desvíos por reparación", los costos por contaminación, etc, lo que aumentaría nuestra calidad de vida.

Construcción de Colegios

- El metro cuadrado de colegios construidos o ampliados con financiamiento publico, de calidad similar, es relativamente más caro que la construcción de un colegio particular subvencionado construido por un agente privado.

Dentro del financiamiento de agentes publicos es relativamente más caro los colegios financiados con FNDR con respecto a financiamientos municipales.

- La tendencia se mantiene analizando por separado las dos comunas

- Nos parece manteniendo calidad y otros factores constantes, se utilizan los recursos publicos relativamente más ineficientemente que los fondos privados.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “C”

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES ESPECÍFICAS
PLANTEADAS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN AL
PROGRAMA, LAS CUALES SE CONCENTRAN EN:
JUSTIFICACIÓN, SUPUESTOS Y OBJETIVOS, Y EN SU
EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C
FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

Fondo Nacional de Desarrollo Regional

19

1.1- En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte:

Política de regionalización y descentralización. Política de superación de la pobreza. Política de infraestructura social básica.

Ministerio del Interior

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3.- CONCLUSIONES EN TORNO A LA VALIDEZ Y PERTINENCIA DE LA JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA:

El FNDR tuvo como base para su creación a mediados de la década del 70 el apoyar el desarrollo de las regiones recientemente creadas, buscando que este desarrollo fuera armónico y equitativo tanto inter como intrarregionalmente. Se podría decir que este objetivo tiene dos dimensiones: uno de apoyo a la regionalización, fortalecimiento de las regiones como asentamientos alternativos a la macrorregión metropolitana, con condiciones atractivas de calidad de vida y medioambientales; y una dimensión de mejoramiento de las condiciones de vida particularmente de los sectores de menos ingresos.

La búsqueda de estos elementos, continua siendo central para el Gobierno, por lo que sin duda el programa resulta plenamente justificado y pertinente a las prioridades actuales de política y necesidades del país.

4.- CONCLUSIONES EN TORNO A LOS SUPUESTOS DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA:

Como se puede concluir del Formato B, este es uno de los aspectos más deficientes y preocupantes, dado que los supuestos identificados no se han verificado plenamente y ello está afectando la eficacia y efectividad del fondo.

Por ello, se hace fundamental realizar acciones o gestiones específicas para influir en todos los supuestos identificados en esta evaluación, especialmente en el ámbito de otras instituciones públicas co-ejecutoras, dado que la utilización de la infraestructura social financiada por el FNDR es una de las razones de ser de este fondo y los recursos para la operación y mantención de éstas son insuficientes. Por ello, será fundamental establecer modalidades que permitan asegurar la provisión de recursos para los fines antes comentados, donde un factor clave es la definición de mecanismos para que los compromisos asumidos por municipios y servicios se materialicen, tanto en los costos de operación como de mantención.

Por otra parte, es esencial mejorar los niveles de coordinación entre las instituciones regionales que participan del proceso, donde el rol del Intendente es fundamental para que dicha coordinación se materialice especialmente en el tema de las inversiones en la región. Asimismo, deben reforzarse las instancias entre Municipios, Gobernaciones, y la SERPLAC de cada región, de manera de mejorar la cartera de proyectos presentados a la decisión del Gobierno Regional. Estos esfuerzos por mejorar la coordinación entre instituciones, deben ser complementados con las acciones de capacitación y asistencia técnica que la SUBDERE y MIDEPLAN realicen para aumentar la capacidad técnica de formulación de proyectos de las instancias que presentan proyectos al FNDR. Además es necesario buscar modalidades que permitan internalizar al FNDR los costos de preparación de los proyectos.

Las estrategias de desarrollo regional tienen una incidencia muy limitada en su rol de orientación de los proyectos de inversión financiados por el FNDR, aspecto que está reduciendo la necesaria complementación de inversiones y las orientaciones estratégicas de las iniciativas financiadas por el fondo. Esta situación recomienda que, por una parte las SERPLAC's aumenten los esfuerzos de profundización y operalización de los contenidos de éstas y, por otra parte, que los COREs puedan establecer criterios de asignación de recursos en base a objetivos y prioridades claras que respondan en una buena parte a los contenidos de la estrategia de desarrollo regional.

5.- CONCLUSIONES EN TORNO A LA DEFINICIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA:

La definición del objetivo ha cambiado en el tiempo, inicialmente se considero la compensación territorial y dotación de infraestructura social y económica para la población de bajos ingresos (aunque no se precisa los parámetros para tal calificación) agregándose en los últimos años el objetivo de desarrollo institucional. Como resultado se tiene una mezcla de tres objetivos muy diferentes que ameritan una revisión.

Respecto al cumplimiento de los objetivos no existen indicadores ni metas para su cuantificación, el panel realizó un análisis en base a información de gestión que se resume a continuación.

Considerando el objetivo de compensación territorial y apoyo a la descentralización y regionalización, el FNDR ha sido un instrumento eficaz. Tal como se señala en la Ficha B los recursos han aumentado a través de los años y han sido asignados preferentemente a las regiones extremas. Por esta vía se ha puesto a disposición de las regiones volúmenes de recursos para el financiamiento de proyectos de decisión regional, a los cuales no hubieran accedido a través de los mecanismos tradicionales mediante los cuales se asigna la mayor parte de los recursos públicos.

Por otra parte, es posible afirmar que el objetivo de incremento de bienestar social de la población de bajos ingresos, como resultado de los bienes producidos por el programa, también se ha logrado. Los servicios que se entregan a la población producto de los proyectos financiados por el FNDR, están dirigidos preferentemente a población de bajos ingresos. Al respecto interesante sería revisar si esta población es efectivamente la más pobre del país o si con los mismos recursos podría beneficiar a un número mayor de población pobre en áreas más densamente poblada.

Finalmente en el ámbito del logro del objetivo más reciente del FNDR, de fortalecimiento institucional de los Gobiernos Regionales no fue posible concluir algo sobre su logro, al panel le parece importante este objetivo dado la realidad de las regiones y la decisión de fortalecer este proceso de regionalización y descentralización. Para esto se necesitan Gobiernos Regionales fuertes y con capacidad de gestión suficientemente desarrollada que generen un nivel de confianza a la autoridad central y legitimidad en la comunidad regional como la mejor forma de responder a las necesidades de la región.

En suma la conclusión del panel, es que se reconocen los tres objetivos como válidos. Sin embargo la consecución de todos ellos simultáneamente puede llevar a divergencias desde el punto de vista de los resultados concretos. Por otra parte, dado que el Fondo existe desde 23 años, y que han ocurrido importantes modificaciones de la institucionalidad pública en este periodo, el panel sugiere que a través de la evolución que ha ido experimentando el Fondo- particularmente en su componente BID- ha ido enfatizando su objetivo de mejoramiento y ampliación de cobertura de la infraestructura social para sectores de menores ingresos y además a surgido con mucha fuerza en los últimos años, la necesidad de fortalecimiento institucional de los Gobiernos Regionales. Esta nueva realidad de las regiones sugiere la necesidad de estudiar a la brevedad como el diseño del Fondo podría dar una mejor respuesta a estos múltiples objetivos de una manera eficaz y eficiente.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO C FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

6.- CONCLUSIONES ESPECÍFICAS EN TORNO A LA EFICACIA DEL PROGRAMA

Las acciones que ejecuta el FNDR mantienen plena vigencia, pero es necesario, para alcanzar mayor eficacia en los resultados, establecer un tratamiento diferenciado de los objetivos, para lo cual debieran existir diferentes componentes con acciones definidas según sea el objetivo que se persiga.

Los recursos del FNDR destinados a inversión apuntan a privilegiar claramente el objetivo vinculado a la infraestructura social con proyectos atomizados y de impacto local, por lo cual podría interpretarse como que éste está actuando como un fondo de compensación social municipal más que de desarrollo regional, entendiendo lo último como iniciativas que aumentan la base material para la proyección de la región en aspectos estratégicos.

Para aumentar la eficacia del FNDR, debiera trabajarse con el concepto de redes de proyectos y no sólo con proyectos individuales, pues así sería posible aumentar el impacto territorial de sus acciones. La existencia de estas redes de proyectos también contribuiría a incrementar el nivel de vínculo entre el FNDR y la orientación de inversiones que debiera hacer la estrategia de desarrollo regional, pues existirían proyectos focales/sustantivos y una batería de proyectos complementarios tanto hacia atrás como adelante. Además, este mecanismo reduciría la actual atomización en la distribución de recursos que ha caracterizado al FNDR en el último tiempo.

Es fundamental que el FNDR, como principal instrumento de financiamiento regional, pueda coordinar y complementar sus acciones con los ISAR y con los fondos sectoriales que se invierten en la región. Esto lleva a que los Gobiernos Regionales integren los proyectos del FNDR con las inversiones que realizarían los sectores en la región potenciando su impacto a través de la interacción, con lo cual se podría trabajar también con el concepto de redes de proyectos intersectoriales/FNDR. Es preciso señalar que redes de proyectos no significa dejar de realizar proyectos pequeños sino tener una visión más integral del problema, ejemplo, programas regionales de equipamiento educacional.

Por último, las estrategias de desarrollo regional deben transformarse en el instrumento privilegiado para la orientación de recursos del FNDR. Sin embargo, para ello es esencial que éstas profundicen el análisis estratégico de la realidad regional, expliciten claramente las prioridades a través de metodologías compartidas con el CORE, incorporen mecanismos para coordinar acciones de las instituciones regionales, propongan criterios de asignación para asegurar el logro de objetivos estratégicos, se relacionen explícitamente con iniciativas municipales relevantes, construyan escenarios posibles de comportamiento de la región en base a la inversión privada proyectada en la región, incorporen instrumentos específicos para conciliar en la región políticas de Estado relevantes. (Ejemplo: Convenio de Programación)

7.- CONCLUSIONES EN TORNO A LA EFICIENCIA DEL PROGRAMA

La evaluación refleja que el conocimiento de la mantención y operación de las obras financiadas por el FNDR es uno de los puntos débiles del proceso, por lo cual es necesario diseñar procedimientos que aumenten el grado de certidumbre respecto a los recursos que la institución receptora asignará para la operación y mantención de ésta. Para ello, posibles alternativas serían:

- Exigencia previa del FNDR de un compromiso de la institución solicitante, de al menos 5 años de financiamiento de la operación y administración. Si hay terceras instituciones involucradas éstas también deben presentar el compromiso formal.
- Participación de los beneficiarios en financiamiento de obras para aumentar identificación y exigencia de ellos mismos por operar y mantener el servicio.
- Los Gobiernos Regionales deberían mantener actualizada la situación financiera de los Municipios, de manera de saber a priori cual es su capacidad de asumir nuevos compromisos de mantención y operación de proyectos.

Para conocer aspectos objetivos relacionados con la eficiencia en el funcionamiento del FNDR es fundamental realizar estudios comparativos de los costos totales que tiene el proceso completo del Fondo en relación a otros fondos sectoriales que financien obras afines, de manera de hacer comparaciones y realizar ajustes pertinentes.

En el marco de esta evaluación se realizó un estudio de costos promedios para el sector educación y pavimentación, comparando los costos del programa con costos del sector privado, los resultados y conclusiones se muestran en anexo, sin embargo, hay que tener en cuenta que la muestra no fue representativa, por lo que sólo entrega algunas orientaciones para realizar un estudio más completo.

Al parecer es necesario establecer mecanismos para evitar que los recursos humanos y otros esfuerzos de gestión que realizan los municipios, en el proceso de formulación de proyectos a presentar en el FNDR, se pierdan porque nunca fueron priorizados por el CORE. Esto se puede producir por insuficiente calidad técnica de los proyectos, lo que debe abordarse a través de programas de capacitación del personal municipal, o por no estar considerado entre las prioridades de asignación del CORE, donde sería posible y recomendable que con un año de antelación los Gobiernos Regionales establecieran los criterios y prioridades de asignación de recursos para el siguiente proceso presupuestario, de manera que los municipios preparen y presenten proyectos en esa dirección.

El proceso de incorporar nuevos sectores al financiamiento del FNDR-BID ha sido lento y ha estado bajo la responsabilidad de MIDEPLAN. Es recomendable que los Gobiernos Regionales tomen un papel más activo en esta materia complementado con el apoyo de la SUBDERE. Todo para lograr la mayor flexibilización posible del fondo y en tiempos razonables.

A partir del año 1995 se han venido incluyendo diversas provisiones que tienden a direccionar el gasto de parte de los recursos del FNDR a una área específica. Por ejemplo infraestructura rural, electrificación rural, preinversión, infraestructura educacional, emergencia, Ley de Drogas, etc. Estas provisiones se originan en diversas prioridades de política que el Gobierno central desea promover y financiar, de acuerdo a sus prioridades de políticas.

Es importante llamar la atención que estas provisiones de alguna manera, podrían tener el efecto de reducir flexibilidad al fondo, en la medida en que las regiones están obligadas a destinar una proporción de recursos a esas áreas. En este sentido, si bien el panel reconoce plenamente la competencia del Gobierno central para crear nuevas provisiones al interior del FNDR enmarcadas en objetivos precisos, en la práctica si todo el crecimiento de recursos del FNDR se canaliza por esta vía, se terminará rigidizando excesivamente el funcionamiento del fondo.

Un tema para avanzar en la eficiencia del FNDR es que la SUBDERE asuma como tarea fundamental el diseñar y mantener actualizado un sistema de seguimiento y evaluación permanente del fondo en las áreas de eficacia, eficiencia y efectividad. Respecto al tema de efectividad la SUBDERE debería buscar acuerdos con las instituciones responsables de la operación de los servicios y tratar de ocupar los mismos sistemas de información que éstas mantienen.

Existe una demanda explícita formulada por actores de la región, que el panel comparte pues ayudaría a mejorar la eficiencia del fondo, en relación a que las partes involucradas del nivel central y regional analicen las alternativas de modernizar y agilizar el proceso presupuestario actual.

Por último, se considera importante que para que se cumpla el supuesto de una adecuada coordinación entre las instituciones participantes en la región, el Intendente debe cumplir un rol fundamental para crear las instancias que aseguren una fluida relación entre los diferentes actores.

8.- CONCLUSIONES EN TORNO A LA EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA

Con la información disponible no es posible obtener conclusiones respecto a la efectividad del fondo, este es un tema que la SUBDERE y los Gobiernos Regionales debería abordar y crear instancias y mecanismos de interacción con las instituciones responsables de la operación o mantención de las obras, para así saber de la evolución de los servicios e impactos en los beneficiarios alcanzados con las obras financiadas por el fondo. Disponer de esta información permitiría desarrollar un aprendizaje de retroalimentación del sistema de identificación, formulación y priorización de los proyectos.

Respecto a la efectividad se indico anteriormente que otro fin además de mejorar la calidad de vida de la población de escasos recursos era profundizar la regionalización y legitimizar los Gobiernos Regionales, al respecto no existen tampoco indicadores para cuantificar el impacto del FNDR en este fin, pero se percibe que al respecto ha cumplido un rol importante y el FNDR es fundamental para la continuación de este proceso.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “D”

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES FINALES PLANTEADAS POR EL PANEL
DE EVALUACIÓN, LAS QUE SE CONCENTRAN EN LA
JUSTIFICACIÓN, DISEÑO Y GESTIÓN DEL PROGRAMA
EVALUADO.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D
FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Fondo Nacional de Desarrollo Regional

19

1.1- En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte:

Política de regionalización y descentralización. Política de superación de la pobreza. Política de infraestructura social básica.

Ministerio del Interior

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3.- RECOMENDACIONES EN TORNO A LA VALIDEZ Y PERTINENCIA DE LA JUSTIFICACIÓN Y SUPUESTOS DEL PROGRAMA:

La validez y pertinencia de la justificación del FNDR están plenamente vigentes y no hay recomendaciones al respecto.

Respecto a los supuestos del entorno de ejecución del Programa la conclusión del panel es que no se han cumplido satisfactoriamente afectando la eficacia y efectividad del fondo, se recomienda que la SUBDERE como Unidad Ejecutora del Programa analice este tema tomando como punto de partida los resultados de este trabajo. Se recomienda hacer un Taller por región sobre este tema, con todas las instituciones de la región e incluso los Municipios, de manera de buscar en forma conjunta soluciones y mecanismos reales de acción, como los precisados en el Formato C puntos 4, 5 y 6.

4.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO AL DISEÑO DEL PROGRAMA:

El panel recomienda realizar estudios alternativos sobre el diseño del FNDR principalmente para ordenar los fines, objetivos y componentes definiendo los indicadores correspondientes a cada nivel, que servirían como base para el sistema de seguimiento y evaluación que también debe definirse. El ordenamiento a que se hace mención es necesario porque los objetivos no son absolutamente complementarios.

Inicialmente el fondo tenía dos objetivos: uno de compensación territorial y otro de aumento de cobertura de la infraestructura social para la población de escasos recursos. El panel considera que el objetivo de compensación territorial hay que revisarlo definiendo más precisamente su objetivo y sus componentes de manera de tener un proyecto identificado, para este objetivo, muy claro y focalizado. En la actualidad este objetivo se refleja en los criterios de asignación interregional favoreciendo a las regiones extremas en la inversión per-cápita, la opinión del panel es que esto no asegura necesariamente el logro del objetivo, se postula que la realidad actual del país permite redefinir este objetivo y la forma de lograrlo. Por otra parte, al lograr esta distribución de recursos favorable a la compensación territorial se pierde eficacia en el logro del otro objetivo que es de interés social, ya que la población más pobre está mayoritariamente en las regiones del centro del país más densamente pobladas.

En los últimos años se incorporó un objetivo de Desarrollo Institucional de los Gobiernos Regionales que genera un proyecto distinto con beneficiarios también distintos (instituciones y no la población) que tiene sus propios fines y componentes que no está claramente definido en la actualidad.

En el marco del trabajo del panel se estima conveniente estructurar una propuesta inicial de diseño del FNDR. Esta considera mantener un sólo fondo pero con tres componentes diferentes con recursos definidos e independientes y criterios de asignación interregional también diferentes.

Se identifican dos fines diferentes:

1. Relacionado con los objetivos de compensación territorial y de aumento de cobertura social que se podría enunciar de la siguiente forma: "Lograr el desarrollo económico y social con equidad de todas las regiones del país, mejorando la calidad de vida especialmente de la población de escasos recursos"
2. Relacionado con el objetivo de desarrollo institucional que se podría enunciar de la siguiente forma: "Legitimizar los Gobiernos Regionales y avanzar en el proceso de descentralización del país. "

Para que el FNDR aporte en forma significativa a estos fines se definen dos propósitos:

1. Aumentar la cobertura y calidad de la infraestructura para la atención de necesidades preferentemente de la población de escasos recursos de todo el país.
2. Mejorar la capacidad de gestión de la inversión de los Gobiernos Regionales

Para lograr estos propósitos se deberían tener tres componentes

- Inversión en proyectos de infraestructura en sectores elegibles de acuerdo a las metodologías del SNI
- Inversión en proyectos de infraestructura en sectores elegibles y en coordinación con planes de desarrollo de zonas especiales (zonas extremas, aisladas, fronteriza y estratégicas)
- Refuerzo institucional

Cada componente debe tener asignado de antemano el porcentaje de recursos del fondo, para ser luego distribuidos a las regiones con criterios particulares para cada uno de estos.. Para cada componente se deben definir las actividades a realizar, que aseguren el logro de la componente y consecuentemente del propósito.

Dentro de este esquema se debe revisar la metodología de asignación de recursos por región, se debería tener criterios diferentes para distribuir los recursos de cada componente. De la componente de refuerzo institucional a la SUBDERE debería asignársele un porcentaje para actividades de alcance nacional y una función de coordinación que pudiera ser necesaria.

Como aspectos muy generales a considerar en los criterios de priorización se pueden indicar los siguientes:

Componente 1:

Sólo indicadores de déficit y carencia

Componente 2:

Existencia de un plan de desarrollo específico

Indicadores de pobreza

Indicador de aislamiento interregional e intraregional

Zonas especiales

Componente 3:

Plan de acción de fortalecimiento regional

Eficiencia en la gestión del periodo anterior

Se recomienda realizar un estudio para redefinir el diseño completo en todos sus niveles del esquema del Marco Lógico usando como base las recomendaciones del panel.

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS - FORMATO D FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LA GESTIÓN DEL PROGRAMA:

La evaluación de la gestión del FNDR en general es positiva, en lo que se refiere a la ejecución del presupuesto en todas las regiones se han obtenido buenos indicadores anuales, no se ha tenido el detalle mensual como para analizar en más detalle la ejecución presupuestaria.

Los gastos de administración se consideran bajos, aunque hay algunos costos que recaen sobre las instituciones co-ejecutoras que se desconocen, se estima que dichos gastos se mantendrían en un nivel adecuado.

Respecto al proceso para llegar a financiar proyectos es muy similar al proceso del SIN, sólo se recomienda revisar, en cuanto a su agilización, el proceso de solicitud de asignación presupuestaria.

Las actividades de refuerzo institucional por parte de la SUBDERE han estado por debajo de las metas definidas en el Convenio con el BID, sin embargo el panel opina que es muy adecuada la revisión y la nueva orientación que la SUBDERE le esta dando a esta componente.

Se recomienda reforzar el rol de apoyo de la administración regional a las tareas de identificación y formulación de proyectos de los municipios. Una forma de operacionalizar esta recomendación podría ser a través de: los delegados provinciales del gobierno regional o por la contratación de consultores que apoyen a los municipios en las tareas indicadas.

El diseño y puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación que considere los aspectos de eficacia, eficiencia y efectividad es un aspecto de la gestión de este fondo que se esta recién iniciando, se recomienda que se refuerce esta labor y enfrente el diseño del sistema en forma global y no por partes, aunque la puesta en marcha se haga por etapas. Con respecto a los actuales Informes de Gestión (cuatrimestrales) el panel estima que son muy importantes para asegurar la eficiencia en la gestión, y por tanto, deben mantenerse. Asimismo, se recomienda que en el futuro estos informes se fortalezcan a través de su integración del sistema de seguimiento y evaluación del programa que se desarrolle.

Por último, de redefinir el diseño del programa consecuentemente habría que revisar los procedimientos y mecanismos del FNDR para ajustar la gestión a los nuevos requerimientos. Los aspectos que en esta evaluación han resultados con alguna debilidad y por lo tanto, es necesaria su revisión cualquiera sea la situación futura del FNDR son:

- Distribución interregional de recursos
- Rol de la SUBDERE
- Modalidades para asegurar el financiamiento de la mantención de la infraestructura y la operación de los servicios
- Coordinación de las instituciones regionales y centrales
- Contenidos de las estrategias regionales y operalización de éstas
- Criterios de asignación de prioridades de los CORE,s
- Impacto territorial de los proyectos
- Coordinación con los fondos sectoriales que se invierten en la región

En la Ficha C se han comentado con más detalle cada uno de estos puntos .