

**GESTION LOCAL PARA EL DESARROLLO**  
**Programa de Asistencia a Gobernaciones Provinciales**

**EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA REGIONAL Y MUNICIPAL: EL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL Y EL FONDO COMUN MUNICIPAL**

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

El Programa cuenta con el apoyo de la Fundación Española para la Cooperación  
**SOLIDARIDAD INTERNACIONAL**



## **A. EL FNDR**

### **1. Antecedentes**

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) se creó mediante la dictación del D.L 575 del año 1974. Con la dictación de este decreto se complementó el proceso de Regionalización iniciado por el gobierno militar con el D.L 573 del mismo año. El FNDR pasó a constituir, desde entonces, el principal mecanismo de entrega de recursos en forma directa a las regiones recién creadas y dispuso, entre otros aspectos relevantes, que el régimen presupuestario del Estado se elaboraría sobre la base de un criterio sectorial y regional. En el artículo 24 del D.L 575 se explicitó la decisión de garantizar que a lo menos el 5% del total de los ingresos tributarios, excluidos los ingresos provenientes de los impuestos de bienes raíces, se destinarían a las regiones a través del FNDR. Este último monto se destinaría a la formación de un fondo de financiamiento del régimen municipal, sin perjuicio de los otros recursos que incrementarían este régimen.

Conforme a lo expresado en el artículo 32 del D.L 785, que aprueba el presupuesto de entradas y gastos de la Nación para el año 1975, se establecieron normas generales respecto a los presupuestos de las regiones I, II, VIII, XI y XII (definidas como regiones piloto en el proceso de regionalización iniciado con la dictación del D.L 573 de julio de 1974). Específicamente, este decreto señala: "Los presupuestos de las regiones I, II, VII, XI y XII señaladas en el artículo primero del D.L 575 deberán ser previamente conocidos por la Oficina de Planificación Nacional y aprobados antes del 31 de enero de 1975, por decreto del Ministerio de Hacienda, firmado además por el Ministerio del Interior. Dichos presupuestos podrán incluir gastos corrientes. Durante el mes de Enero de 1975, las regiones referidas operarán de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda".

Con la dictación de la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 1976, aprobada mediante el D.L 1278, se incorporaron algunas normas específicas que reglamentaron el funcionamiento del FNDR. En términos generales, esta

reglamentación estableció que el FNDR sólo podría destinarse a inversión real, explicitando el tipo de gastos que quedarían excluidos como finalidad e indicó, además, que las obras a financiar deberían adjudicarse mediante propuesta pública. determinó adicionalmente el monto máximo de las Inversiones Menores que son de responsabilidad de asignación por parte del Intendente respectivo y normas sobre los montos a dedicar a las situaciones de emergencia que éste califique como tales. Finalmente, esta ley de presupuesto reglamentó los gastos en estudios y proporcionó información general sobre las políticas sectoriales y regionales. A partir de este año y hasta 1985, las respectivas leyes de presupuesto contienen planteamientos sobre políticas sectoriales y regionales y hasta 1988 incluyen el ítem de emergencia regional, que empezó desde entonces a constituir parte del presupuesto del Gobierno Interior.

Un aspecto interesante a destacar es que a partir de enero de 1976 cada Intendente Regional pasó a administrar este componente de su propio presupuesto, disponiéndose para ello que a él le correspondiera movilizar estos recursos los que se depositan mensualmente en una cuenta subsidiaria de la Cuenta Unica Fiscal.

La Constitución de 1980, en su artículo 104, dispuso que "sin perjuicio de los recursos que se destinen a las regiones en la Ley de Presupuesto de la Nación, ésta contemplará, con la denominación de Fondo Nacional de Desarrollo Regional, un porcentaje del total de los ingresos de dicho presupuesto para su distribución entre las regiones". Sobre este punto debe señalarse que en ningún año se alcanzó al 5% determinado por el artículo 24 del D.L 575. Lo que aquí interesa destacar es que, entre 1976 y 1980 se modificó esta disposición con la correspondiente Ley de Presupuesto del Sector Público y que la Constitución, al no especificar un monto determinado dejó nuevamente librado este punto a las respectivas leyes de presupuesto.

En el contexto anterior, el FNDR es la fuente de financiamiento que canaliza a las regiones del país parte de los recursos del presupuesto de la nación, permitiendo la materialización de programas y proyectos de inversión.

El FNDR operó en todo el país a partir de 1976 y desde esa fecha hasta 1984 se constituyó principalmente con aporte fiscal directo. En 1985 entró en vigencia el Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local, que es cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este Programa constituye el principal financiamiento del Fondo como se verá más adelante y a partir de esa fecha la Subsecretaría de Desarrollo Regional administra en una cuenta denominada "Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local" los recursos provenientes del respectivo contrato de préstamo.

En la actualidad los recursos del FNDR provienen de tres fuentes:

- Aporte fiscal directo, que da origen al financiamiento de proyectos conocidos como FNDR-Tradicional o FNDR-Recursos Propios, incluyendo estudios, programas, y sectores no elegibles para el contrato de préstamo del BID.

- Aportes del Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local financiado mediante el Contrato de Préstamo BID 578/OC-CH firmado entre la República de Chile y el BID el 2 de marzo de 1990 por un monto de U\$ 300 millones para ejecutar en un plazo de cuatro años, cuyos antecedentes principales se presentan más adelante.

- Parte de los ingresos provenientes de la enajenación de bienes fiscales. Es así como la Ley de Presupuestos del año 1990 señala: "El producto de las ventas de bienes inmuebles fiscales que no estén destinados por la aplicación de lo dispuesto en el artículo 56 del decreto ley 1.939 de 1977, que efectúe durante el año 1990 el Ministerio de Bienes Nacionales, y las cuotas que se reciban en dicho año por ventas efectuadas en 1986 a 1989 se incorporarán transitoriamente como ingreso presupuestario de dicho Ministerio. Estos recursos se destinarán a los siguientes objetivos: 65% al Fondo Nacional de Desarrollo Regional en la cual estaba ubicado el inmueble enajenado; 5% al Ministerio de Bienes Nacionales y 30% a beneficio fiscal, que ingresará a reglas generales."

## **2. Las etapas de preparación del Programa FNDR**

El sistema de elaboración y distribución del FNDR dentro del contexto del presupuesto, consta de las siguientes etapas básicas:

i) La primera la constituye el cálculo del aporte fiscal nacional y el aporte del BID, a cargo de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Este tiene por objeto determinar el monto global que se asegura al Fondo en el presupuesto del país y su distribución tentativa entre las regiones que conforman el territorio nacional.

ii) La segunda etapa está constituida por la preparación y formulación del presupuesto regional que se presenta al FNDR. Esta es realizada por la Intendencia Regional con el apoyo de los SERPLACS y de las SEREMIS para ser presentados a la consideración de los GOREDES, quienes analizan la proposición de proyectos para en definitiva priorizarlos. En esta fase se efectúa la coordinación entre los presupuestos sectoriales y municipales y el correspondiente al FNDR para armonizar la inversión pública en la Región.

iii) A nivel nacional los proyectos de presupuestos del Fondo son sometidos a un análisis por una comisión central integrada por los Ministros de Hacienda, Interior y MIDEPLAN, cuyos resultados son analizados con un representante

autorizado por la Intendencia Regional para observar la compatibilidad final del presupuesto regional con las Políticas Nacionales.

iv) La etapa siguiente es la elaboración de la Ley de Presupuesto de la Nación, la cual es sometida al Poder Legislativo con el objeto de sancionar los presupuestos elaborados.

v) La última etapa es la asignación de recursos a cada proyecto individual, dado que la Ley de Presupuestos se refiere globalmente al aporte fiscal y endeudamiento correspondiente al FNDR. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo tiene las atribuciones legales para asignar a los proyectos los recursos solicitados por la región, para lo cual elabora una resolución de asignación, que posteriormente es visada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y sometida a la consideración de la Contraloría General de la República, la que supervigila que se cumpla la normativa legal vigente respecto al destino de los recursos públicos y, en este caso particular, del FNDR.

### **3. Los antiguos criterios de distribución inter-regional**

La distribución entre las regiones de los recursos del FNDR la realizó entre 1976 y 1984 la Oficina de Planificación Nacional por medio de un modelo que, considerando factores geopolíticos, económicos y sociales, llegaba a determinar los porcentajes de participación regional. En este proceso, los antecedentes disponibles permiten afirmar que no se recogían las sugerencias de las regiones en lo referente a los indicadores y a la metodología utilizada, dándose por descontado que la situación política anómala del país impedía la concertación de opiniones.

A partir del año 1985, la distribución del FNDR le corresponde realizarla a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. La falta de transparencia técnica y política antes mencionada es válida también para el período que se extiende entre 1985 y 1990. En 1985, la distribución del FNDR se realizó por medio de un modelo que pretendió determinar las necesidades de infraestructura y de desarrollo armónico del país, dada la entrada en vigencia del Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local financiado con el Contrato de Préstamo BID 141/IC-CH suscrito entre la República de Chile y el BID el 8 de marzo de 1985, que apuntó básicamente a mantener la cobertura y mejorar la infraestructura social en educación, salud, saneamiento básico y vialidad urbana y rural. En este sentido, los componentes básicos del modelo fueron, en primer lugar, la dispersión poblacional en el territorio regional, dado que ésta es un factor determinante de costo de la infraestructura y en segundo lugar su potencialidad económica. Con esto, se

pretendía cubrir el déficit de infraestructura que se generaba en las regiones en crecimiento.

Desde 1986 hasta 1990, la distribución del FNDR se realizó siguiendo, en alguna medida, las pautas generales presentes en el modelo anteriormente señalado, pero básicamente recogiendo la experiencia relacionada con la capacidad de gasto de la regiones de los recursos presupuestariamente asignados a ellas. Esto no es una consideración de menor importancia en la historia de la distribución del FNDR. A pesar de la falta de transparencia del proceso, se pretendió introducir, a partir de esa fecha, factores relacionados con la eficiencia de su gestión en la distribución interregional. Esta última cuestión tiene que ver tanto con la eficiencia del sector público nacional y regional para agilizar las asignaciones, elegibilidades, licitaciones y control físico, financiero y contable de los proyectos de inversión como con la capacidad de respuesta del sector privado para responder a las licitaciones. Ello modificó substancialmente las consideraciones de equidad establecidas en el modelo, según se demuestra más adelante.

#### **4. Los criterios de selección de proyectos.**

Los criterios de selección de los proyectos que se financian con los recursos de los Programas de Inversión Múltiple de Desarrollo Local apoyados por los Contratos de Préstamo BID 141/IC-CH y 578/OC-CH constituyen uno de los elementos básicos para la comprensión del funcionamiento del FNDR a partir de 1985. A este respecto la puesta en vigencia de ambos programas modifican substancialmente el FNDR en lo siguiente: 1) El destino de los proyectos favorece básicamente a sectores sociales de bajos ingresos. Esta situación se enfatiza con el Contrato de Préstamo BID 578/OC-CH cuya relación aporte externo-aporte interno 70:30 apunta precisamente a tal tipo de beneficiarios; 2) cambia substancialmente el tipo de proyectos al definirse en ambos contratos el tipo de infraestructura a financiar; 3) La necesidad de diferenciación entre el FNDR-Tradicional financiado con aporte fiscal, y el FNDR-BID financiado con recursos de los programas; 4) La modificación de los criterios de asignación interregional aspecto que se detalla más adelante, como consecuencia de lo anterior.

La metodología de evaluación social utilizada incluye un análisis de costo-beneficio para los proyectos de Saneamiento y Vialidad. Para los proyectos de Educación y Salud, en cambio, se utiliza el análisis de costo-eficiencia.

La identificación de un proyecto está generalmente en manos de las correspondientes municipalidades o las Secretarías Regionales Ministeriales.

Después del análisis técnico-económico realizado por la SERPLAC y la

unidad responsable de la génesis del proyecto, se toma la decisión de presentarlo al Sistema Nacional de Inversión Pública. Si los proyectos son de un monto inferior a M\$120.000, la recomendación técnica corresponde a la SERPLAC y, en caso de ser mayor a esta cifra, a MIDEPLAN.

El manejo del Fondo y de los proyectos por él financiados corresponde a la Intendencia Regional, cuyo organismo de enlace con el Gobierno Central es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. El centro de planificación y de ejecución de los programas y proyectos de desarrollo se sitúa por lo tanto en la Intendencia Regional. Las iniciativas provenientes de las provincias y comunas son presentadas a las respectivas SERPLACs para su revisión y aprobación.

Para asegurar la ejecución descentralizada de los proyectos del FNDR, se cuenta con las SEREMIs, que actúan como organismos sectoriales de apoyo técnico a las Intendencias. Los Ministerios han delegado algunas de sus funciones y atribuciones a estas Secretarías, básicamente, las de incidencia regional. Con lo anterior, se permite transferir a este nivel, una serie de decisiones que facilitan la compatibilización de los ámbitos sectoriales y regionales y, en consecuencia, la puesta en ejecución de los proyectos comunales, provinciales y regionales desde el punto de vista de la división político-administrativa del país.

A partir del año 1988, comienzan a funcionar los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDEs), organismos que creados para canalizar la participación de la Comunidad Regional en las tareas de Desarrollo Regional (aún cuando actualmente esa participación es insuficiente y sesgada). El objetivo del COREDE, según la Constitución es *asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la Región*". El COREDE tiene la facultad de priorizar los proyectos específicos que la región financia a través del FNDR.

## **5. Monto y distribución de recursos del FNDR**

El FNDR ha contado con un total de recursos de U\$ 764 millones en los últimos 14 años (1976-1989), con un promedio anual de U\$ 55 millones, destinados fundamentalmente a los sectores de Obras Públicas (Agua Potable, Alcantarillado y Vialidad Rural), Educación, Salud y Vialidad Urbana. Los fondos destinados al sector de Obras Públicas representan el 34% del total, alcanzando un valor máximo en 1981 (U\$ 38 millones), en tanto que la inversión en Educación equivale a un 15%, alcanzando a U\$ 23 millones en los años 1986-1987. Por otra parte, el sector Salud representa el 27% de la inversión total, con un promedio anual de U\$ 17 millones entre los años 1976 y 1989, mostrando



un fuerte incremento durante 1988, en que se alcanzó una inversión de U\$ 21 millones para terminar con U\$ 30 millones durante 1989.

Cabe señalar que los montos anuales del FNDR no han sido uniformes, distinguiéndose a lo menos tres periodos. Entre los años 1976-1979, se observa una inversión creciente, en el periodo 1980-1985 se alcanzan los menores niveles de inversión y desde 1986 a la fecha se revierte la situación, con un incremento significativo.

En cuanto a la participación del FNDR respecto de los ingresos tributarios, se observa que en ningún año se alcanzó el 5% determinado en el D.L 575 y que, incluso, a partir de 1977 comienza a descender hasta llegar al nivel más bajo de 0,49% en el año 1985. Posteriormente, se visualiza un crecimiento bastante irregular, alcanzándose el mas alto valor en el año 1989.

## **6. El nuevo préstamo BID**

El Contrato de Préstamo BID 578/OC-CH es la continuación del programa de inversiones sociales que se ha venido realizando a través del FNDR, permitiendo mejorar la calidad de vida de la población de menor nivel de ingresos, proceso ya iniciado con el Préstamo BID 141/IC-CH.

El Programa en cuestión es por un monto de 300 millones de dólares, de los cuales 210 millones corresponden al crédito del BID y los 90 millones restantes al aporte nacional. Su duración es de cuatro años, a contar del 2 de marzo de 1990.

Este programa pretende incrementar el bienestar social de la población con énfasis en los sectores de menores ingresos, mejorando y aumentando la infraestructura actualmente disponible para la atención de las necesidades de salud y educación, mejorando y aumentando la dotación de agua potable y alcantarillado en sectores urbanos, habilitando caminos rurales, vías urbanas y aceras, así como extendiendo las redes eléctricas rurales, además del fortalecimiento institucional de la Inversión Pública. A través de este Programa se pretende contribuir a la profundización del proceso de descentralización del país, materializando proyectos concebidos a nivel comunal y regional, estructurados en base al Sistema Nacional de Inversiones y priorizados por las respectivas regiones del país.

**El tipo de proyectos a financiar por el Programa es el siguiente:**

- **Sector Educación:** construcción, reposición, ampliación mejoramiento y/o equipamiento de establecimientos educacionales de nivel prebásico, básico

y medio, así como construcción de viviendas de profesores en localidades rurales.

- **Sector Salud:** construcción, reposición, ampliación, mejoramiento y/o equipamiento de establecimientos de atención primaria de salud: postas rurales, consultorios generales urbanos y rurales y hospitales tipo III y IV.

- **Sector Saneamiento:** rehabilitación, reposición, ampliación y/o mejoramiento de sistemas de agua potable, así como construcción, rehabilitación, reposición, ampliación y/o mejoramiento de sistemas de alcantarillado sanitario.

- **Sector Vialidad:** rehabilitación y/o mejoramiento de caminos rurales y pavimentación de vías urbanas.

- **Sector Electrificación:** Extensión de redes eléctricas domiciliarias en zonas rurales.

- **Otros Sectores:** está abierta la posibilidad de incorporar nuevos sectores al Programa. Para estos efectos se debe cumplir entre otras condiciones: i) tener una metodología de evaluación aprobada por MIDEPLAN y por el Banco Interamericano de Desarrollo. ii) presentar una carpeta de a lo menos 5 proyectos para el sector que comprometan al menos el 1% de los recursos del financiamiento. iii) presentar una muestra representativa de los proyectos evaluados.

El Programa contempla el financiamiento de estudios de pre-factibilidad o factibilidad de diferentes sectores y tipos de proyectos, y es el ánimo de la Subsecretaría diseñar un plan de utilización de estos recursos en forma conjunta con el sector privado en acciones de fomento productivo.

Además, el Programa considera el financiamiento de los diseños definitivos de los proyectos de inversión que lo necesitan y la contratación de las consultorías de ingeniería que éstos puedan requerir.

El desarrollo del Plan de Fortalecimiento Institucional pondrá el acento en el fortalecimiento de los gobiernos territoriales y de las comunidades beneficiadas con los proyectos. Se enfatizarán, por lo tanto, los aspectos más relevantes de: 1) la descentralización, el ordenamiento territorial y la localización de inversiones, 2) la descentralización del Sistema de Información de Proyectos, 3) las metodologías de formulación y evaluación de proyectos de inversión y 4) un amplio programa de capacitación en los temas anteriores para funcionarios públicos e integrantes de los gobiernos territoriales y de las comunidades beneficiadas con los proyectos.

## 7. Una distribución equitativa de los recursos

Parte importante de las preocupaciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, a partir de la asunción al Gobierno del Presidente Aylwin, ha sido, además del incremento de los recursos y de su eficaz uso, el de la equidad en su distribución. La arbitrariedad que trae consigo la discrecionalidad de la asignación presupuestaria, ha sido reemplazada por el estudio acucioso de indicadores de distribución adecuados al principio de solidaridad territorial.

El Gobierno considera indispensable establecer una distribución no discrecional del FNDR, la que es permitida por el sistema que heredamos. Ello requiere que los criterios que la presidan estén regulados por la ley de Gobiernos Regionales sobre la base de indicadores objetivos, claros y conocidos. En el intertanto, en la Ley de Presupuestos de la Nación de 1991 se han incluido los criterios que el ejecutivo considera deberán prevalecer de modo estable.

Buena parte de las desigualdades sociales de la población nacional se explican por su localización espacial. Determinados territorios se caracterizan por poseer actividades económicas de baja productividad, lo que determina bajos ingresos para la mayoría de la población, a lo que se agrega una baja dotación de infraestructura física y la existencia de servicios públicos mínimos y/o con escasa capacidad de decisión. La democracia no será plena si la esperanza de vida, el acceso a la educación, al empleo, a mejores ingresos y a las posibilidades de participación varían sustancialmente de un territorio a otro. No es posible concebir un modelo de sociedad democrática si el lugar del nacimiento de una persona determina significativamente su inserción en la malla social del país.

La concentración de inversiones y la centralización decisional en el Área Metropolitana de Santiago y en las ciudades capitales de las principales regiones del país no conducirán a la difusión de los frutos del desarrollo hacia los centros poblados menores. Los servicios y facilidades esenciales a la población deben relocalizarse en los asentamientos humanos que presentan mayores carencias, de modo que en particular los residentes en áreas rurales con densidades relativamente bajas tengan un mejor acceso a ellos. Se postula, por lo tanto, que si el Gobierno busca un desarrollo geográficamente difundido debe invertirse con un patrón de mayor dispersión geográfica. Para que el FNDR sea un verdadero instrumento de política regional, su distribución debe vincularse al aserto anterior, por un lado, y por otro, ser la expresión financiera de la compensación territorial. Se requiere poner en práctica el principio de equidad territorial.

La modalidad de distribución del FNDR para 1991 considera distribuir un 80% del mismo de acuerdo a un conjunto de indicadores de calidad de vida

regional (buscando servir prioritariamente a las zonas de mayor precariedad), los niveles de actividad (favoreciendo la acción en regiones con menores niveles de productividad y demandantes prioritarios de la inversión pública), la dispersión regional de la población (buscando favorecer a las pequeñas localidades y centros medios de población), indicadores de ruralidad y distancia de la capital nacional (favoreciendo a los pobladores rurales y distantes). El 20% restante cubrirá situaciones de emergencia y premiará la eficacia en el gasto de los recursos.

La idea básica que se propone es que a menor nivel de desarrollo de una región mayor sea su participación en el monto global del FNDR. Los indicadores globales propuestos son los siguientes:

#### **Indicadores de distribución regional de la pobreza**

- a) El inverso del Producto por habitante regional
- b) El porcentaje de la población regional en extrema pobreza
- c) El promedio de la tasa de desempleo regional para el último trienio.

#### **Indicadores espaciales**

d) El porcentaje de ruralidad expresado por el cociente entre la población rural y la población total de las regiones

e) El inverso de la densidad poblacional. Ello quiere significar que el Fondo se distribuirá en forma inversamente proporcional a la densidad poblacional regional;

f) La distancia en kilómetros de las capitales regionales a la Región Metropolitana. A mayor distancia la asignación será mayor de tal forma de favorecer a las regiones extremas del país.

Dado que el FNDR está destinado, en gran medida, a asignar recursos para proyectos de infraestructura social en los sectores salud, educación y saneamiento, se ha considerado conveniente incluir también indicadores que reflejen las carencias regionales en estos sectores.

**Los indicadores considerados para el sector salud en cada región son los siguientes:**

- a) Número de habitantes por cama disponible

- b) Miles de habitantes por médico en la región
- c) Tasa de nacidos vivos sin atención médica
- d) Tasa de mortalidad infantil;
- e) Desnutrición de la población infantil menor de cinco años.

**Los indicadores del sector educación para cada región son los siguientes:**

a) Tasa de analfabetismo

b) El inverso de la cobertura educacional, vale decir, el porcentaje de las personas en edad escolar, básica y media, que no participan en el sistema regular de educación.

**Los indicadores del sector saneamiento son los siguientes:**

a) Porcentaje de población urbana sin agua potable por cañerías

b) Porcentaje de la población urbana sin alcantarillado.

El 20% del marco presupuestario inicial que se ha reservado como provisión, se distribuyó en 1991 según lo siguiente:

a) Como fondo de reserva para enfrentar situaciones de emergencia regional derivada de catástrofes naturales como inundaciones, sequía, sismos o similares

b) En función de la velocidad de asignación y en el gasto efectivo de los recursos comprometidos

c) Finalmente, en relación a la calidad de los proyectos provinieron de las regiones que presentaron el uso de fondos de preinversión.

Siempre es posible incorporar otras variables, pero se considera que eventuales indicadores adicionales están suficientemente cubiertos por los que se han seleccionado.

De este modo se está haciendo efectivo el compromiso con el aumento de los recursos para las regiones y una distribución transparente y solidaria entre ellas.

## **8. Un manejo adecuado de nuestros recursos**

Una vez descrita la historia, sentido, estructura y forma de distribución del FNDR, sólo nos falta dedicar algunas líneas a algunos consejos prácticos destinados a asegurar una buena gestión del Fondo en nuestra región.

Como ya vimos, el Marco Presupuestario Anual del FNDR regional se nutre de proyectos concretos de inversión. Si hablamos de proyectos FNDR- Tradicionales, o financiados con recursos propios, debemos tener presente que éstos deben contar con su correspondiente "recomendación técnica" otorgada por la SERPLAC regional o por el Departamento de Inversiones de MIDEPLAN. En cambio, si hablamos de un proyecto financiado con recursos del Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local, debemos tener presente que éste no solamente debe contar con su respectiva "recomendación técnica", sino que además, debe ser "elegible", esto es, debe ajustarse a los criterios de elegibilidad establecidos en el Manual Operativo del citado convenio con el BID.

Ante lo anterior, hay que tener clara una premisa básica: los plazos del Proceso Presupuestario (en este caso la formulación del Programa FNDR) son rígidos, por lo mismo, es básico que Ud., tenga presente las tareas a desarrollar a fin de que éste se desarrolle de modo expedito. Distingamos entonces, fases y tareas.

**i) Fase de detección de ideas y presentación de proyectos nuevos:** Generalmente en los primeros tres meses del año, se receptionan por parte del sistema SEBI, los "proyectos nuevos", que postulan al proceso presupuestario del año siguiente. Esta presentación general es hecha en las regiones, generalmente, por los servicios, las SEREMIS y las Municipalidades.

Siendo este un procedimiento que se repite año a año, es fundamental que las unidades citadas "trabajen", la presentación de sus proyectos con antelación, afinando la dimensión de las necesidades que pretenden satisfacer, buscando soluciones alternativas y allegando toda la documentación pertinente a fin de acelerar el proceso de evaluación técnico-económica.

Suele suceder, que los proyectos "nuevos" son presentados a último momento. Esto, presenta una serie de desventajas, siendo la principal el atochamiento en el ingreso al BIP.

A fin de que esto no ocurra es conveniente que siga las siguientes recomendaciones:

- a. Identifique los proyectos con tiempo

b. **Dimensionelos adecuadamente, tendiendo a dar solución integral al problema y no ajustándose a un monto pequeño que Ud. crea más fácil de financiar.**

c. **Determine con el tiempo suficiente si es necesario elaborar planos u otros similares. Recuerde que si Ud., ingresa solamente la carátula del proyecto al BIP, a la hora de financiarlo habrá que hacerlode todas maneras, demorando sensiblemente la ejecución del mismo.**

d. **Reúna toda la documentación necesaria. Recuerde que la falta de un certificado puede retardar un proyecto.**

e. **Coordine su presentación con la de otras entidades o servicios que trabajen resolviendo proyectos similares al suyo. Con esto optimizará el uso de recursos materiales y humanos evitando "inventar la pólvora" por segunda vez.**

f. **Explore en conjunto con el UCR de su región las posibles acciones a desarrollar a través del Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local, a fin de predeterminar si será necesario tramitar la elegibilidad de su proyecto y hacerlo antes.**

g. **Acuerde con el encargado regional del BIP, con la debida anticipación, un horario para el ingreso de sus proyectos, que sea consistente con las dimensiones de la información y con el tiempo que a Ud. le toma ingresarla. Programe con anticipación su visita a SERPLAC, llevando todos los antecedentes y, si le es posible, los proyectos previamente redactados. Esto le permitirá evitar errores y ganar tiempo. Si Ud. necesita asesoría para trabajar con el BIP, solicítela también con la debida anticipación.**

h. **Finalmente, ponga atención a los siguientes detalles: i) debe cerciorarse de que los gastos de operación que demanda el proyecto están debidamente cubiertos (si no, tendremos infraestructura subutilizada y sujeta a deterioro acelerado); ii) asegúrese que la información contenida en el proyecto es fidedigna; iii) preocúpese de certificar el impacto redistributivo del proyecto (número de beneficiarios en condición de extrema pobreza), este dato, al margen de ser obligatorio para los proyectos FNDR-BID es, en cualquier caso, pertinente y valioso.**

**ii) Fase de Evaluación Técnico-Económica:** esta etapa, generalmente, se extiende a través de los dos meses siguientes a la presentación de proyectos nuevos. En ella, se revisan los antecedentes remitidos las unidades responsables de la elaboración de los proyectos y se les da el visto bueno técnico. Este proceso, independientemente de la naturaleza del proyecto y la metodología de evaluación, se desarrolla en la SERPLAC o (en el caso de Programas y proyectos

cuyo monto sea superior a los M\$ 120.000) en MIDEPLAN.

En muchos casos, la celeridad de esta etapa depende muy fuertemente de la dedicación puesta en la fase de presentación. Difícilmente un proyecto bien formulado, adecuadamente dimensionado y con todos sus antecedentes, puede ser rechazado.

De allí la importancia de que, en caso de que Ud. haya hecho una presentación incompleta, se apresure a completar los antecedentes pertinentes a fin de que su proyecto avance sin dificultades a través del proceso de inversión. Recuerde a este respecto, que si Ud. presentó un proyecto, su labor no acaba en el ingreso al BIP, ésta se extiende en el tiempo a través de la actualización permanente de la información entregada.

Paralelamente, preocúpese en esta fase de tramitar las elegibilidades de los proyectos que a Ud. le interesa ingresar al proceso presupuestario del año siguiente. A pesar de la complejidad de la información requerida, este proceso puede ser muy expedito si establece un contacto directo con el UCR de su región y le consulta los pasos a seguir.

**iii) Fase de Formulación del Proyecto de Presupuesto Regional:** en esta fase, los organismos técnicos pertinentes, en conjunto con la SERPLAC, elaboran la carpeta de proyectos que se espera financiar con cargo al presupuesto del año siguiente.

Para hacerlo, se examina concienzudamente la carpeta de proyectos regionales que cuentan con el correspondiente visto bueno técnico, y se les contrasta con los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Regional a fin de buscar espacios de coherencia. Dado que los actores de la inversión pública en las regiones son variados, es sumamente conveniente que esta fase se aborde a través de reuniones en las que se busque la máxima complementariedad en las acciones a desarrollar en el curso del año siguiente.

Por lo mismo, y dado que en esta fase se establecen las prioridades regionales en materia de inversión, es indispensable que las mismas se fijen buscando las mayores sinergias posibles entre las distintas acciones y programas a desarrollar por parte del sector público. Del mismo modo, este es el momento apropiado para estudiar no solamente el carácter que asume cada proyecto al interior de este marco, sino también los plazos de maduración que tiene cada iniciativa de inversión, identificando, por ejemplo, los posibles proyectos que vayan a tener arrastres o los proyectos susceptibles de ser licitados internacionalmente. Este análisis, permitirá arribar a un "cronograma preliminar" de inversiones, que a su vez permitirá el diseño de un cronograma preliminar de desembolsos del FNDR que facilite la identificación temprana de



posibles "fechas críticas" para reprogramar recursos.

**iv) Fase de Priorización del Presupuesto Regional:** Esta fase tiene lugar, en general, en el transcurso de la segunda mitad del año, y corresponde al acto mediante el cual el COREDE sanciona los proyectos específicos a ejecutarse con cargo al Presupuesto Regional del año siguiente.

Para asegurar una buena gestión del Presupuesto FNDR, es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones:

a) La proposición del Gobierno Regional debe ser, efectivamente, el resultado final del proceso de análisis anteriormente detallado, y por ende debe reunir los requisitos de coherencia, complementariedad con el resto de la inversión pública a verificarse en la región y estar constituida por proyectos "limpios", esto es, adecuadamente recomendados desde el punto de vista técnico.

Si por alguna casualidad se introdujeran aquí proyectos que no reunieran las citadas características, será deber de todo los responsables específicos superar las dificultades que pudieran existir antes del inicio del año presupuestario.

Del mismo modo, identificados los "momentos críticos" en los que las reprogramaciones serán necesarias, es saludable proponer una cartera adicional de proyectos a priorizar a los que se pueda hechar mano en cada caso. En este sentido, y dada la flexibilidad del proceso presupuestario y los nuevos requerimientos que se desprenden de la existencia de la Provisión del FNDR, es recomendable agrupar los proyectos de "reserva" en distintas "carteras". Ejemplo de esto puede ser "Cartera de Proyectos de Rápida Ejecución"; "Cartera de Proyectos de Riego"; "Cartera de Proyectos Intensivos en Mano de Obra", etc.

**v) Fase de Ejecución Presupuestaria:** De acuerdo a la normativa vigente, luego de aprobada la Ley de Presupuestos de la Nación y a partir del primer día del año, los recursos del marco presupuestario del FNDR pueden ser asignados a proyectos específicos.

Una vez asignados los recursos, se inicia la fase de ejecución presupuestaria.

Independientemente del lugar que Ud. ocupe dentro de este proceso, es bueno que conozca de modo genérico cuáles son las acciones a desarrollar a fin de que sepa qué hacer para mejorar la gestión del FNDR en su territorio. A continuación, presentamos de modo general estos pasos:

a) **Nombramiento de la Unidad Técnica:** una vez creada la respectiva

asignación presupuestaria, la Intendencia Regional procede a nombrar una "Unidad Técnica" o unidad responsable de la ejecución del proyecto específico. Este nombramiento, se hace a través de un "Convenio Mandato" que debe ser elaborado por la misma Unidad.

A fin de que este proceso sea expedito, es conveniente tomar las siguientes medidas:

Discutir, previo al inicio del año presupuestario, cuáles serán las Unidades Técnicas, contactarse con ellas para que preparen los borradores de convenio-mandato.

Si Ud. actúa como Unidad Técnica, recurra a los "tipos" (Ud. puede resolver, con el encargado presupuestario de la Intendencia, cuáles son los detalles que "no pueden faltar"). Una vez que obtenga un formato, reproduzca.

### **Recuerde:**

Los convenios con las Municipalidades y Empresas Regionales, son visados por la Contraloría Regional, los Convenios Mandatos son Servicios se aprueban a través de resoluciones excentas.

En el primer caso, preocúpese de concertar con la Contraloría Regional un calendario de tramitación y consulta (acorde con la programación de la Intendencia); En el segundo caso, preocúpese de que la Intendencia dé curso acelerado a las resoluciones excentas.

**b) Preparación de Antecedentes y Llamado a Propuesta:** Pasada la etapa de nombramiento de la Unidad Técnica, viene el proceso de Licitación, cuya primera fase es la preparación de antecedentes y el llamado a propuesta.

Esta fase, obliga a profundizar en el diseño del proyecto, de tal manera que el contratista sepa claramente qué tipo de acción le será demandada. A tal efecto, será importante que el proyecto haya sido presentado de modo completo y que el responsable de la información esté plenamente identificado, a fin de que se le pueda consultar.

Reunida la información, se procederá a la preparación de las bases de llamado a propuesta que, como Ud. sabe, son de dos tipos: administrativas o generales y específicas o técnicas.

Con respecto a las primeras, vale la pena utilizar un formato tipo reproducible para todos los proyectos; con respecto a las segundas, es recomendable fijarse un cronograma apretado de trabajo, y no abandonarlo hasta que

estén hechos los presupuestos, los diseños, los planos, etc.

Una vez aprobadas las bases, se procederá a hacer las publicaciones correspondientes, indicando día, hora y lugar de la apertura, y a vender los antecedentes.

**Recuerde:**

*Bases y especificaciones técnicas precisas evitan aclaraciones y demoras ("póngase en el lugar del contratista")*

Si no cuenta con el personal técnico adecuado, consulte especialistas. Muchas veces, la partida "gastos administrativos" puede utilizarse en la contratación a honorarios de un profesional; si su unidad necesita de uno, determínelo a la hora de elaborar el Convenio Mandato e inclúyalo en él tras conversar con el Programador Presupuestario de la Intendencia. Recuerde: Ud. tiene el deber de velar porque la calidad física del proyecto sea óptima en el marco de los recursos disponibles.

No aplace una apertura si no es estrictamente indispensable.

Efectúe, en la medida de lo posible, un "estudio de mercado" utilizando el sentido común, destinado a anticipar si la propuesta será declarada desierta; si Ud. cree que es posible que esto suceda ¡prevéngalo!, tome todas medidas del caso para que las obras o acciones se inicien dentro de los plazos previstos.

**c) Adjudicación e Inicio de Obras:**

Una vez abierta la propuesta, Ud. dispondrá de un set de ofertas entre las que deberá seleccionar la más adecuada a los intereses del Fisco. En este sentido, hay algunos criterios básicos que es importante observar:

La oferta elegida deberá ajustarse a las bases

Deberá salvaguardarse el principio de "igualdad" entre las ofertas.

Adicionalmente, Ud. deberá ser "criterioso" a la hora de adjudicar, utilizando los "márgenes de acción" que le permite la ley y las bases para identificar la propuesta más conveniente.

**Recuerde:**

Toda adjudicación y Contrato pasa por Contraloría. Preocúpese de concertar criterios y de negociar plazos de tramitación.

Envíe copia de la documentación acumulada por el proyecto hasta ese momento a la unidad preupuestaria de la Intendencia (Convenio Mandato, Resolución que lo aprueba, bases, publicaciones, actas, informes de adjudicación, resoluciones y contratos) a fin de que el contrato respectivo sea validado. **ESTE TRAMITE DEBERA SER OBSERVADO CON RIGUROSIDAD Y MATERIALIZADO DE MODO URGENTE. A MAS TARDAR CINCO DIAS HABILES LUEGO DE APROBADO EL CONTRATO.**

#### **d) Seguimiento Físico y Financiero de Obras**

Una vez contratadas las obras o acciones, y cautelados los contratos mediante las correspondientes garantías, se abre la fase de ejecución. Esta demandará de Ud., como Unidad Técnica, la vigilancia de la observancia del contrato y la elaboración de los correspondientes "Estados de Pago" periódicos, para que la entidad Mandante, la Intendencia Regional, proceda a su visación y cancelación. A este respecto recuerde fijar con la unidad presupuestaria de la Intendencia un cronograma de desembolsos, es importante que en todo momento se ciña a él.

Con respecto al seguimiento físico de las obras, asegúrese de hacer visitas periódicas a través de un miembro de su equipo de trabajo dotado de las correspondientes competencias administrativas y profesionales. Estas visitas tienen como objetivo: a) fiscalizar el fiel cumplimiento del contrato en todos sus aspectos (a este respecto, por ejemplo, suele olvidarse fiscalizar la observancia de la legislación laboral. Ud., no lo olvide) b) Comprobar que las obras avanzan de acuerdo con el programa de actividades c) Resolver eventuales problemas o dudas del contratista que comprometan al proyecto.

Tarea primordial, previa a las visitas, será "prepararla", estudiando los antecedentes del proyecto que parezcan más relevantes y preparando una minuta de tareas a desarrollar y asuntos a tratar con el contratista (trate de que esté presente en las visitas).

**Recuerde:** sea criterioso, fiscalizar, no es lo mismo que "molestar".

En relación al Estado de Pago, preocúpese de que éste sea despachado en los plazos previamente acordados con la unidad presupuestaria de la Intendencia, y que vaya acompañado de toda la documentación pertinente.

**SI UD. PREVE LA DEMORA EN UN PAGO (Atraso de avance físico, falta de documentación) PONGA SOBREAviso A LA UNIDAD PRESUPUESTARIA DE LA INTENDENCIA, A FIN DE QUE ESTA AJUSTE SU PROGRAMACION.**

Si Ud. sigue cada una de estas recomendaciones, cuidando de flexibilizar su aplicación de modo eficiente a cada proyecto específico el resultado será una utilización plena de sus recursos, con los evidentes beneficios para la comunidad que eso conlleva.

## B. EL FONDO COMUN MUNICIPAL

Con respecto al Fondo Común Municipal (FCM), el Decreto Ley número 3.063, de 1979. "Ley de Rentas Municipales", modificado por la ley número 18.294, dispuso la creación de un fondo denominado "Fondo Común Municipal", destinado a redistribuir los recursos municipales para apoyar financieramente a las comunas de menores recursos. El FCM se constituye a partir de las siguientes fuentes:

a) un 60% del impuesto territorial;

b) un 50% del impuesto por permisos de circulación de vehículos;

c) un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Las Condes y Providencia por pago de patentes Municipales;

d) un 45% de lo que recuade la Municipalidad de Santiago por concepto de patentes Municipales.

Hasta 1985 parte del FCM estaba constituido por un aporte fiscal, el cual fué sustituido posteriormente por un aporte que realizan las Municipalidades de Santiago, Las Condes y Providencia por concepto de patentes municipales.

Históricamente, el impuesto territorial constituye en promedio el 70% del Fondo, los permisos de circulación un 25% y las patentes municipales un 5%.

El crecimiento anual en el período 1984-1989 del FCM se presenta en las siguientes cifras:

<b>AÑO</b>	<b>MONTO M\$</b>	<b>VARIACION AÑO ANTERIOR</b>
1984	11.636.136	--
1985	14.957.246	14,9%
1986	19.482.756	30,3%
1987	25.626.799	31,5%
1988	32.667.331	27,5%
1989	40.273.833	23,3%

Con respecto a la distribución comunal de FCM, el Decreto Supremo número 347 de 1987 del Ministerio del Interior, modificado por el Decreto Supremo número 1951 de 1989, reglamenta tanto el procedimiento de recau-

dación como la distribución del FCM. La distribución se efectúa en todas las comunas del país, de acuerdo a dos coeficientes de participación, a saber:

a) **Coefficiente de participación trienal:** Coeficiente calculado en base a las características propias de cada comuna (población, predios exentos e ingresos propios permanentes).

Este coeficiente es válido por un período de tres años consecutivos, y su cálculo se efectúa de acuerdo a los siguientes parámetros:

- Un 10% en proporción directa al número de comunas del país;
- Un 20% en proporción directa al número de habitantes, incluida la población flotante para aquellas comunas consideradas balnearios y otras que por su naturaleza tengan variaciones poblacionales estacionales;
- Un 30% en proporción directa al número de predios exentos del pago de Impuesto Territorial por comuna;
- Un 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional.

b) **Coefficiente de participación por Menores Ingresos para Gastos de Operación Ajustados.**

Este coeficiente es válido por un período de un año y está destinado a cubrir los déficits que originan los gastos de operación de algunos municipios (Gastos en Personal y Bienes de Servicio de Consumo).

Adicionalmente, se pueden considerar otras necesidades, especialmente incremento de recursos para inversión, de modo de assimilarlas al promedio nacional.

Anualmente, se define el porcentaje del FCM por cada uno de los coeficientes indicados precedentemente. En todo caso, el aporte por Menores Ingresos para Gastos de Operación Ajustados, no puede ser superior al 10% del monto total a distribuir.

El Decreto Supremo número 1662 de 1989 del Ministerio del Interior, determina los coeficientes de participación por el trienio 1990-1992 y el Coeficiente por Menores Ingresos para Gastos de Operación Ajustados correspondiente al año 1990.

Los antecedentes de población, predios exentos, ingresos y gastos municipales que se consideran en el cálculo, corresponden al del año antecedente al de su vigencia.

Con respecto al íntegro de recursos al FCM y en virtud de lo dispuesto en el artículo 8º del D.S Nº 347, los pagos que deben efectuar las Municipalidades al FCM deberán ser entregados al Servicio de Tesorería, a más tardar el primer día hábil de la semana siguiente a la de su recaudación. La recaudación de los recursos del Impuesto Territorial, la efectúa directamente la Tesorería General de la República.

Sobre la incorporación del FCM en los presupuestos Municipales a fines de cada año, sobre la base de los coeficientes y del comportamiento histórico de los ingresos del Fondo Común, se informa a cada una de las Municipalidades del país una estimación del ingreso que por este concepto puedan considerar en la formulación del proyecto de presupuesto del año siguiente.

El Clasificador Presupuestario de las Municipalidades considera un ítem y asignaciones especiales para reflejar el ingreso por los siguientes conceptos:

- a) Participación en el trienio
- b) Por mayores ingresos para Gastos de Operación Ajustados

Dado que el FCM representa para la mayoría de las Municipalidades su mayor fuente de ingresos, y con el objeto de que puedan elaborar una adecuada programación de sus ingresos y gastos mensuales, se les proporciona a cada una de ellas un flujo de caja con las fechas en que percibirán anticipos del Fondo, y el monto del mismo, correspondiente a un 80% de lo que mensualmente recaudó la Tesorería General de la República el año anterior. En consecuencia, la entrega de recursos que entrega el Servicio de Tesorería es en dos etapas cada mes, a saber:

a) La primera corresponde a un anticipo y los montos son aquellos informados a los municipios en el flujo de caja, siendo la fecha de pago, por lo general, el día 18 de cada mes;

b) La segunda se realiza por lo general a fines de cada mes y el monto corresponde a la recaudación total del mes anterior descontando el anticipo.

La Tesorería General de la República informa a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo el monto recaudado, procediéndose a calcular computacionalmente en base a los coeficientes la cantidad que le corresponde recibir a cada Municipio.



La existencia del FCM ha sido la base para el crecimiento y desarrollo local, en las comunas de menos recursos. Actualmente el 70% de las comunas del país (236) reciben a través del Fondo mayores recursos de los que aportan a éste. Este es el grupo de las comunas llamadas beneficiarias.

De acuerdo a la lógica del sistema redistributivo, así como existen comunas beneficiadas, existen las que aportan al Fondo, es decir, reciben a través del Fondo menos cantidad de lo que aportan a éste.

La incidencia del FCM en el desarrollo local, debe ser analizado, fundamentalmente, desde el punto de vista de la capacidad de inversión que posee el municipio y el destino que se le da a dicha inversión. Ambos aspectos tienen relación directa con el mayor o menor desarrollo comunal. La concepción básica del FCM es la de aumentar el nivel de ingreso en aquellas Municipalidades que no tienen las posibilidades de captar recursos en su respectiva comuna con el fin que el Municipio, libre de sus gastos obligados, disponga de recursos para invertir en la localidad.

En presencia del Fondo Común Municipal, se aumenta el nivel de ingresos y eleva el margen de inversión de un 9% de los ingresos, según la información disponible para 1989.

A su vez, la dependencia promedio que poseen las comunas beneficiadas del FCM es de 44%. En conformidad a antecedentes históricos de los destinos de inversión por área (años 1985-1988) se obtienen los siguientes resultados para las comunas beneficiarias:

<b>AREA</b>	<b>% INVERSION TOTAL</b>
Social	50%
Territorial	35%
Económica	1%
Administrativa	14%

Del cuadro anterior se desprende que un 85% de la inversión total ha sido destinada a inversión social y territorial. Gracias a la existencia del FCM, estas comunas han podido invertir y mejorar su calidad de vida, situación casi imposible de alcanzar dado el bajo nivel de ingresos existentes en estas comunas previo a la aparición del FCM.

## **PROGRAMAS SOLIDARIOS DESCENTRALIZADOS**

Bajo el nombre genérico de "Programas Solidarios Descentralizados", se agrupan el Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios y el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunitario.

### **El Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios**

La República de Chile, con fecha 2 de marzo de 1990, suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo un convenio para la ejecución de la tercera etapa del Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios, por un monto de U\$ 100.000.000, de los cuales U\$ 70.000.000 corresponden a aporte BID y U\$ 30.000.000 a aporte local, con un plazo máximo de ejecución de cuatro años y que beneficiará con solución sanitaria y urbanizaciones, según sea el caso, aproximadamente a 47.000 familias de escasos recursos a nivel nacional.

El Programa, que es financiado parcialmente por el BID, tiene como objetivo fundamental, contribuir a la reducción de las condiciones de marginalidad sanitaria de familias de bajos ingresos del país, dando atención preferencial al mejoramiento de barrios y campamentos irregulares son dotación deficitaria de servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, trazado de calles y pavimentación mínima).

La solución del Programa, en el caso de que el beneficiario careciera de toda infraestructura, considera los siguientes componentes:

#### **i) Sitio**

Se entrega a la familia favorecida un sitio con una superficie mínima de 100 m<sup>2</sup>.

#### **ii) Urbanización**

Se construyen redes públicas que permitan dotar a cada sitio de agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica. El escurrimiento de aguas lluvia ocurre generalmente en forma superficial. Si ello no fuera posible se consulta además un alcantarillado pluvial.

Además, se dota al loteo de infraestructura vial mínima, que de acuerdo a la localización geográfica puede variar desde formación de calzadas en tierra hasta pavimentos de asfalto u hormigón.

### iii) Caseta Sanitaria

Cada sitio es equipado de una caseta sanitaria de superficie entre 6 y 10 m<sup>2</sup>, compuesta de baño, un ambiente de cocina y conexión para lavadero. Se entregan también al beneficiario planos tipo que muestran algunas alternativas de ampliación de esta caseta, esperando que este, mediante el mecanismo de auto-ayuda, y con la asistencia técnica del municipio, consiga construir su vivienda definitiva.

### iv) Titulación

La solución descrita es transferida en dominio al beneficiario mediante contrato de compra-venta. Una parte del precio de venta es financiado mediante una subvención municipal de hasta un 75% y el saldo, mediante un préstamo hipotecario que, para este efecto, concede la municipalidad al beneficiario, siendo cancelado por éste en cuotas mensuales a 12 años plazo sin intereses. Por otra parte, cabe señalar, que los recursos ingresados al municipio como recuperación de préstamos hipotecarios queda a disposición de éste para reinversión en el mismo sector en que se ejecutó el proyecto.

La mejoría de las condiciones de vida que se logra mediante esta solución es considerable, y en conjunto con la totalidad de la labor social focalizada a este estrato de la población, se podrá quebrar el círculo vicioso de la extrema pobreza, permitiéndoles participar de los beneficios que conlleva el desarrollo económico-social. Por otra parte, según estadísticas regionales se ha detectado que el costo promedio por solución en la Región Metropolitana asciende a la suma de UF 90, resultando inferior al costo promedio de una vivienda mínima tradicional en un 50%, lo que implica duplicar el número de familias favorecidas.

El Programa, de acuerdo con la infraestructura y las construcciones existentes en cada barrio, consiste en la ejecución de proyectos que varían desde la construcción de infraestructuras sanitarias en sectores urbanizados, hasta la construcción de infraestructuras sanitarias incluyendo obras de urbanización en loteos nuevos.

Los proyectos del programa se pueden agrupar en dos grandes categorías según la cantidad de infraestructura aprovechable en cada barrio.

#### a) Radicación:

Así se denominan las obras de mejoramiento IN SITU en barrios existentes, incluyendo según las necesidades del sector la construcción de infraestructuras sanitarias y la provisión de redes de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial (o combinado), la electricidad y pavimentación.

## **b) Erradicación**

Corresponden a nuevas urbanización de lotes con servicios para atender a familias que residen en localidades no susceptibles de mejoramiento debido a las características de los terrenos.

### **Ejecución de los proyectos**

La selección de las poblaciones a beneficiar será efectuada por la correspondiente Municipalidad. Para ello, estos organismos cuentan con un diagnóstico comunal, que permite detectar las necesidades más urgentes de la comuna. El sector que se desee beneficiar, deberá contar como mínimo con un 80% de familias con puntaje CAS bajo 600. Además, cada proyecto es evaluado socioeconómicamente, debiendo cumplir parámetros mínimos de rentabilidad (12%), lo cual asegura que se efectúe un buen uso de los recursos destinados a este Programa.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo será la encargada de determinar los proyectos a ejecutar en cada etapa del programa, basando la asignación de recursos en las nóminas de proyectos priorizados elaboradas por las Intendencias Regionales.

Los estudios que sea necesario efectuar para la ejecución de los proyectos deberán ser financiados y contraídos por el respectivo municipio.

La contratación de las obras se hace en todos los casos, mediante Licitación Pública Internacional, siendo las Municipalidades las responsables del control financiero y físico de las obras.

Finalizadas las obras, el municipio será el encargado de entregar los títulos de dominio, desarrollar la labor educativa que permita el correcto aprovechamiento de la caseta, cumpliendo el objetivo de mejorar la condición sanitaria de la población, prestar el apoyo técnico que sea necesario para la paulatina consolidación de la vivienda definitiva y constituir Cartera Hipotecaria para proceder al cobro de los dividendos correspondientes.

### **Algunas consideraciones de gestión**

A fin de que el programa sea aprovechado en sus máximas potencialidades, es necesario que Ud, observe las siguientes recomendaciones de gestión:

a) Identificación oportuna y pertinente del proyecto. Una de las primeras condiciones de éxito del programa y de atención a quienes realmente lo

necesitan, es que identifique claramente a quiénes ha de beneficiar y dónde se localizan.

Para efectuar este trabajo de modo eficiente es muy importante que el catastro de situaciones de extrema pobreza de la comuna esté bien elaborado y sea completo. Si esto no ocurre en su localidad, deberá preocuparse de que sea superado en el más breve plazo.

Identificados los beneficiarios, deberá proceder a elaborar el proyecto en sí.

**b) Elaboración del Proyecto:** Generalmente, los proyectos de Mejoramiento de Barrios tienen una serie de fallos en la presentación que, eventualmente, dificultan su materialización en este sentido debe preocuparse de que todos los estudios y documentación sean presentados en los plazos previstos. Si la Municipalidad responsable de la elaboración del proyecto no cuenta con las capacidades profesionales para llevarlo a cabo de buen modo, es recomendable que se contacte, a través de la Gobernación Provincial o de la Intendencia, con la SEREMI de Vivienda y con el SERVIU. De este modo se suplirán, en parte, las eventuales deficiencias técnicas que pudieran observarse en la presentación.

Un aspecto muy importante en esta fase, es preocuparse por la calidad de la solución ofrecida, que debe cumplir requisitos mínimos de dignidad. A este efecto, no disminuya partidas para abaratar el proyecto, sea creativo, explore posibilidades de diseño y uso de materiales locales y si el encarecimiento de la solución es inevitable, comuníquelo con la debida antelación a la SEREMI de Vivienda que, en definitiva, tendrá que darle el visto bueno.

**c) Licitación:** A propósito de la Licitación, recuerde que estos proyectos son licitados internacionalmente al momento de elaborar la programación de inversiones. Las Licitaciones Internacionales son más lentas. Una buena medida para abreviar plazos, es seguir algunos de los criterios expresados para las Licitaciones Internacionales de proyectos FNDR-BID.

### **Programa de Mejoramiento de Barrios y Equipamiento Comunal**

Mediante la circular N° 41 de fecha 1° de julio de 1990, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo informó a todas las Intendencias y Gobernaciones del país, la ejecución de una nueva etapa del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal a nivel nacional.

Dicho programa ha sido administrado desde 1987 por esta Subsecretaría, y en él, los municipios han desempeñado el doble rol de Mandantes y Unidad

Técnica en la ejecución de los respectivos proyectos. En su primera etapa, tuvo como objetivo fundamental la ejecución de proyectos intensivos en mano de obra, a fin de disminuir los niveles de desempleo existentes en el país.

El programa constituye hoy una alternativa de financiamiento para comunas que no pueden satisfacer una serie de necesidades prioritarias de la población con recursos propios, teniendo como principal objetivo mejorar las condiciones de vida de los sectores más desposeídos de la población.

Los proyectos que postulen a este programa podrán ser formulados por los Municipios o por otras Organizaciones Comunitarias que posean personalidad Jurídica. Dichos proyectos deberán enviarse a las Gobernaciones Provinciales respectivas, quienes serán las encargadas de la selección y priorización de los mismos, basándose en los siguientes parámetros de evaluación:

- Focalizar el gasto a los sectores de menores ingresos
- Privilegiar situaciones en las que haya aporte financiero o esfuerzo de la población beneficiaria.
- Bajo nivel de ingreso comunal per cápita
- Que no sea una actividad financiable por el FNDR y, en lo posible, que sea complementaria a las ejecutadas por ese conducto.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo asignará los recursos disponibles a las distintas Gobernaciones Provinciales de acuerdo a las prioridades establecidas por ésta. Adicionalmente, se encargará de administrar el Banco de Proyectos, autorizar los llamados a licitación y adjudicaciones propuestas, controlar física y financieramente el desarrollo de las obras y cualquier otra función que sea necesario desempeñar para el correcto desarrollo del programa.

### **El Fondo de Solidaridad e Inversión Social**

Aún cuando no se trata de un "Programa Solidario Descentralizado" incluimos aquí una pequeña exposición sobre el "FOSIS", por su indudable interés en el contexto del desarrollo local.

El Fondo de Solidaridad en Inversión Social (FOSIS), nace para llegar a los sectores más desposeídos de nuestro país, con un nuevo tipo de acción complementaria a la que realiza el sector público.

El Fondo es una entidad que trata a la pobreza como un fenómeno complejo y diverso y, por lo tanto, tiene la flexibilidad necesaria para actuar sobre sus raíces económicas, sociales y culturales, desde distintos ángulos y con gran eficiencia.

Actúa financiando proyectos de grupos o comunidades que viven en situación de pobreza o marginalidad. Su acción es integral, estimulando la participación y la auto-ayuda. Opera en forma descentralizada, respetando las características y necesidades locales y valorando el compromiso de la comunidad. Y busca la complementariedad, para que los esfuerzos de la comunidad se combinen con los del Estado, del sector privado y no-gubernamental.

Su objetivo es integrar a los más pobres al desarrollo, hacerlos capaces de procurarse un lugar sólido en la sociedad e incentivarlos a participar activamente en su propio desenvolvimiento.

El FOSIS es también una cadena de solidaridad, una forma de traspasar energía y recursos a la creatividad y al empuje de los que quieren surgir.

A través del FOSIS se promoverá la conciencia de que superar la pobreza debe ser un desafío prioritario para todos los chilenos y una meta posible de existir la voluntad nacional, los recursos adecuados y la eficiencia en su uso.

El FOSIS no es una entidad de beneficencia que regale dinero o que otorgue subsidios permanentes.

Sus recursos se invierten en el potencial de la gente, recogiendo sus proyectos, dando crédito y respaldando su iniciativa organizada para generar ingresos.

El centro de su acción reside en financiar, respaldar y facilitar el esfuerzo y la iniciativa de la comunidad organizada. Sus Programas y Proyectos incentivan la autosustentación y su objetivo es dejar instalada una organización o una infraestructura que permita a los involucrados seguir funcionando por sí mismos.

Debido a ello, el FOSIS no tiene proyectos permanentes, lo que le da gran libertad de acción, un mayor control sobre sus recursos y una gran amplitud para enfrentar acciones muy diversas a lo largo de todo el país.

Condición esencial para hacer eficiente la acción del FOSIS es la transparencia de su acción, la descentralización y agilidad de su trabajo y la accesibilidad a sus recursos de todos los potenciales interesados.

El Fondo no ejecuta en forma directa, sino que financia y respalda proyectos y actividades presentados por personas naturales, comunidades o grupos, municipios, instituciones estatales o privadas y organismos no gubernamentales que, coherentes con las políticas definidas junto al Ministerio de Planificación y Cooperación, se definen como prioritarios en los programas y líneas de acción

diseñados por el FOSIS.

**Los mecanismos operativos son tres:**

- ☛ Convenios Marco
- ☛ Concursos Abiertos
- ☛ Proyectos Especiales

Los Convenios Marco constituyen una forma de operar con instituciones públicas o privadas de manera conjunta en proyectos destinados a los sectores más pobres. El FOSIS aporta el financiamiento que permite incorporar en ellos la acción de la comunidad.

Los Concursos Abiertos se convocan para recibir proyectos elaborados por los interesados y sus distintas organizaciones. Son calificados de acuerdo a los criterios y prioridades definidas en base a cada concurso.

Los Proyectos Especiales son experiencias promovidas por el FOSIS, que constituyen innovaciones a la forma en que el Estado ha actuado frente a la pobreza y, por lo tanto, tiene un efecto de demostración importante y la posibilidad real de ser replicados por otras instituciones y organizaciones.

Para seleccionar los proyectos, el FOSIS ha fijado criterios que buscan hacer más eficiente y justo el destino de los recursos.

Los proyectos deben llegar a los más pobres beneficiando a un número significativo de personas.

Los proyectos deben contribuir a enfrentar la pobreza de manera integral y complementarse con otras iniciativas que tienen lugar en las comunidades involucradas.

No se deben duplicar o suplir, aunque si complementar, la acción de otros organismos estatales o privados.

Las acciones financiadas por los proyectos deben ser capaces de autosustentarse en un plazo razonable, ya sea con recursos propios o con el apoyo de otras entidades que estén en condiciones de atenderlas regularmente.

Los proyectos deben contar con el aporte de trabajo voluntario o de recursos de la comunidad. Este aporte de contraparte será esencial en la evaluación de los proyectos.

Las entidades ejecutoras de proyectos deben comprobar cabalmente su



trayectoria, su solvencia y su capacidad para ejecutarlos.

## **El FOSIS orienta sus recursos en dos direcciones**

□ Apoya acciones, iniciativas y proyectos comunitarios de carácter productivo, destinados a mejorar los ingresos de las familias populares. A través del financiamiento FOSIS, campesinos, pirquineros, pescadores artesanales, microempresarios urbanos y talleres laborales, pueden encontrar el respaldo que necesitan para mejorar la capacidad de gestión, elevar las condiciones técnicas y organizativas del trabajo, acceder a formas posibles de crédito, asistencia y tecnología, y facilitar mecanismos de comercialización e inserción en el mercado.

□ Apoya acciones, iniciativas y proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de las familias en las comunidades pobres. En este rubro, incentiva el uso y equipamiento de sedes comunitarias y apoya el mejoramiento nutricional y la prevención en salud, impulsa acciones formativas, recreativas y culturales, apoya la capacitación laboral de jóvenes marginados y promueve el mejoramiento de los sistemas de información sobre derechos, recursos y servicios.

El Fosis opera a lo largo del país a través de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLACs)

Las SERPLACs están encargadas de distribuir la información emanada del FOSIS, de entregar formularios para postulaciones y de recibir las presentaciones respectivas.

Allí mismo se dará información sobre los resultados de las postulaciones y se hará el seguimiento de los proyectos.

El Coordinador Regional del FOSIS, con sede en las SERPLACs, es el encargado de las operaciones del Fondo en cada región.

