

“ASESORÍA PARA LA OBTENCIÓN DE INSUMOS COMPLEMENTARIOS EN MATERIA DE LA DISTRIBUCIÓN INTRARREGIONAL DEL FNDR”. SINTESIS INFORME FINAL

CEDER - Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas –
Universidad de Los Lagos
Osorno, diciembre 2017

I. INTRODUCCION

El objetivo general de la asesoría fue definido en las Bases Técnicas como “obtener insumos adicionales para complementar el trabajo realizado por el Dpto. de Gestión de Inversiones Regionales en materia de análisis de distribución intrarregional del FNDR y las propuestas de mejora a éste”. Para lograrlo se definieron tres objetivos específicos, correspondiendo este Informe N° 4 y final a al conjunto de ellos. Los objetivos específicos definidos fueron los siguientes:

- a) Obtener información cuantitativa adicional respecto a la distribución intrarregional del FNDR y las inequidades territoriales que se observan al interior de ellas, en específico, en las regiones de Los Ríos, Valparaíso y Biobío, con foco en la provincia de Ñuble.
- b) Identificar posibles causas de la concentración resultante en la distribución intrarregional del FNDR, a partir de información cualitativa obtenida de actores relevantes relacionados, respecto a la valoración del problema y sus causas.
- c) Contar con planteamientos derivados de la información obtenida en el marco de esta asesoría que sean de utilidad para enriquecer el análisis y las recomendaciones que está

El Informe tiene cuatro partes principales: el análisis cuantitativo; el análisis cualitativo, que incorpora un análisis de redes sociales (ARS) del proceso del FNDR; las conclusiones generales y las recomendaciones y propuestas de mejora para el FNDR. Se acompaña de 17 anexos con información complementaria.

II. ANALISIS CUANTITATIVO REGIONAL DE LA DISTRIBUCIÓN DEL FNDR A NIVEL NACIONAL Y DE LAS REGIONES DE VALPARAÍSO, BÍO BÍO Y LOS RÍOS

2.1 Objetivos

General: obtener información cuantitativa adicional respecto a la distribución intrarregional del FNDR y las inequidades territoriales que se observan al interior de ellas, en específico en las regiones de Los Ríos, Valparaíso y Bío Bío, con foco en la provincia del Ñuble.

Específicos:

- a) Analizar y reportar la distribución intrarregional del FNDR en todas las regiones, en los años 2010 a 2016, a partir de ChileIndica. El reporte indica cantidad de iniciativas, tipología, sector, montos ejecutados, tendencias, relación con variables socioeconómicas, financieras de municipios e indicadores.
- b) Revisar cuantitativamente la distribución intrarregional del FNDR, considerando la región de Los Lagos (2006 y 2007) y las comunas de la actual región de Los Ríos con respecto al resto de lo que fue la antigua región de Los Lagos, así como también la región de Los Ríos entre 2008 y 2016, a partir de ChileIndica

- c) Revisar cuantitativamente la distribución intrarregional del FNDR en la región de Valparaíso, (2010 a 2016), a partir de ChileIndica.
- d) Revisar cuantitativamente la distribución intrarregional del FNDR en Bío Bío, entre los años 2010 a 2016, a partir de ChileIndica. Analizar la concentración de la ejecución del FNDR en la Provincia de Ñuble con respecto al resto de Bío Bío.
- e) Complementar los puntos anteriores, con el levantamiento de información cuantitativa a partir de los sistemas de información de los respectivos GORE u otras fuentes similares

Las preguntas que se buscaba responder fueron: a) ¿Existen variables que expliquen el número y la inversión (monto) que realiza un territorio? Para lo cual se formula una hipótesis nula: la distribución territorial del FNDR no está asociada a variables socioeconómicas y de gestión municipal (según corresponda). b) El FNDR ¿se distribuye equitativamente al interior de las regiones (provincias y comunas)? Hipótesis nula: no hay diferencia significativa en la distribución del FNDR entre los territorios (comunas, provincias y regiones)

Se esperaba encontrar variables que expliquen el número y monto de iniciativas asociadas a cada territorio y diferencias entre territorios en la distribución del FNDR, concentración en las comunas más pobladas y urbanas y en capitales provinciales y regionales. En este último caso, se busca saber sus características y los motivos que las explican, especialmente teniendo en consideración el objetivo que persigue el FNDR.

2.2 Análisis del número de proyectos por provincia para todo el país

La mayor participación de iniciativas se concentra en las provincias donde se ubica la capital regional: 26% en Bío Bío a un 71% en La Araucanía (planificados) y entre un 26% y 69%, (ejecutados) Los Lagos, no cumple esta condición, ya que comparten los mayores porcentajes las provincias de Llanquihue y Chiloé.

Existen provincias con baja participación tanto en proyectos planificados como ejecutados: Isla de Pascua (0,6% y 0,4%), Melipilla (4,4% y 5,6%) y Los Andes (5,7% y 4,9%).

Aquellas provincias que mayores participaciones registran son Cautín y Valdivia (70,1% y 62,1%, en planificación y 69,2% y 59,4% en ejecución), lo que puede explicarse en alguna medida, por el hecho de pertenecer a regiones con sólo dos provincias.

Desde la perspectiva de la materialización de los proyectos planificados, destacan las provincias de Aysén, Ranco y Linares con sobre el 73% de proyectos ejecutados.

2.2 Análisis de indicadores promedios comunales,

Región de Valparaíso: Al aplicar un análisis de varianza a los indicadores población, ingreso municipal y gasto en personal municipal, se rechaza la hipótesis nula, concluyendo que existen diferencias significativas de medias entre comunas de la región. Ello constituye un antecedente que avala la hipótesis de distribución desigual de los recursos al interior de la región.

Región del Bío Bío: El análisis de varianza ANOVA, para los indicadores pob. total, el ingreso municipal y gasto en personal municipal, permite rechazar la hipótesis nula, dejando evidencia que existen diferencias de medias entre comunas de la región, lo que permite presumir la existencia de inequidades en la distribución de los recursos entre las comunas de la región del Bío Bío.

Región de Los Ríos: en este caso se comparó los proyectos ejecutados en algunas provincias de la región con otras de la región de Los Lagos, para ver si la división regional pudo haber introducido

alguna diferenciación. Se obtuvo una clara consecuencia positiva para Los Ríos:, como se aprecia en los cuadros adjuntos

Cantidad promedio de proyectos FNDR ejecutados y sus variaciones, según provincia o región (período 2005-2013). Los Ríos / Los Lagos

Provincia/ Región	Número de Proyectos				
	Promedio 2005-2007 (A)	Promedio 2009-2011 (B)	Variación entre periodos (%) (A-B)	Promedio 2009-2013 (C)	Variación entre periodos (%) (A-C)
Valdivia/Los Ríos	73	131	78%	136	86%
Osorno	53	46	-13%	47	-11%
Llanquihue	76	72	-5%	73	-4%

Inversión promedio ejecutada en proyectos FNDR y sus variaciones, según provincia o región (período 2005-2013). Los Ríos / Los Lagos

Provincia/ Región	Inversión en MM\$ del año 2016				
	Promedio 2005-2007 (A)	Promedio 2009-2011 (B)	Variación entre periodos (%) (A-B)	Promedio 2009-2013 (C)	Variación entre periodos (%) (A-C)
Valdivia/Los Ríos	5.108	19.769	287%	22.517	341%
Osorno	6.462	9.389	45%	8.532	32%
Llanquihue	10.042	14.800	47%	14.243	42%

Provincia del Ñuble: La cantidad de proyectos se concentra principalmente en las comunas de Chillán, San Carlos y Coihueco, fluctuando en promedio entre un 30% y 40% del total. Las restantes comunas (18) se distribuyen entre el 70% y el 60% de los proyectos, reflejando inequidad territorial en la provincia, tanto en la planificación como en la ejecución, presentándose en esta última instancia, una brecha es levemente superior a las otras.

2.4 Conclusiones

Las regiones, provincias y comunas con mayor población registran mayor número de proyectos e inversión, tanto en la planificación como en lo ejecutado. En las provincias la correlación es moderada con el número de proyectos planificados y ejecutados, al igual que las inversiones planificadas. Sin embargo la población explica en mejor medida las sumas de inversión ejecutada. Por tanto la concentración de la inversión está explicada en parte por concentración poblacional.

En las regiones analizadas, la población urbana es la variable que explica en mayor medida la asignación de recursos del FNDR, seguido por la población total, los ingresos municipales y la tasa de población urbana. La población en situación de pobreza explica en forma moderada la distribución del número de proyecto, pero en forma débil los montos distribuidos.

Las restantes variables, número de personal contratado en municipio, índice de profesionalización de los municipios y el porcentaje de pobreza de las comunas, están asociadas en forma débil. A excepción de la región de los Ríos en que en número de personas contratadas tiene un efecto fuerte, tanto en el número de proyectos como en los montos ejecutados.

No existe equidad entre la participación del número y montos de proyectos ejecutados y la distribución de la población total y población en situación de pobreza. Sin embargo, la distribución de la población rural se asemeja a la distribución de la inversión ejecutada, mostrando cierto nivel de equidad entre regiones.

Los resultados del análisis ANOVA de indicadores estimados en relación a la inversión, con la población, población en situación de pobreza multidimensional y el PIB regional, indican que existen diferencia entre medias regionales en por lo menos dos regiones.

Valparaíso distribuye entre las comunas -número de proyectos y montos- de forma más acorde a la población en situación de pobreza y a los recursos que manejan los municipios, y en menor medida, en relación a la población total. Donde se ubica el 74% de la población se ha destinado el 61,4% de los recursos FNDR. Sin embargo, existe menor equidad en relación a las poblaciones rurales, donde se asignaron una proporción significativamente menor de recursos.

En las comunas de la región del Bío Bío, la distribución del número de proyectos FNDR muestra relativa concordancia con la distribución de la pob. total y la pob. en situación de pobreza. No así en términos de pob. en situación de ruralidad, ni de ingresos municipales. En cambio, las participaciones de los montos ejecutados en el territorio está por sobre la participación de las cuatro variables consideradas, siendo mayor la brecha con la pob. en situación de pobreza, de la pob. rural y los recursos municipales. Lo que permite presumir inequidad, en función de dichos parámetros, especialmente en términos de recursos monetarios; al igual que a través del análisis de varianza para los indicadores.

En la región de Los Ríos, la distribución comunal del número de proyectos ejecutados, está en mayor concordancia con la pob. en situación de pobreza y en menor medida con la pob. total, los recursos municipales y pob. rural. Sin embargo, estas diferencias en las participaciones, y en particular, con relación a la pob. rural, son menos significativas que en las otras dos regiones.

Complementando con el análisis de varianza efectuado con los indicadores estimados, que indica que no se puede asegurar la existencia de medias, se concluye que existe mayor equidad en la distribución de los recursos FNDR, respecto de las otras dos regiones analizadas.

Por otra parte, el análisis del número de proyectos ejecutados y los montos asociados, permiten concluir que la separación de la provincia de Valdivia de la región de Los Lagos, ha generado beneficio a dicho territorio en materia de inversión. Existen incrementos significativos en número y monto de iniciativas FNDR, luego del año 2008, y dichos incrementos son superiores a lo que las provincias de Llanquihue y Osorno, han podido lograr en un mismo periodo de tiempo.

La provincia del Ñuble respecto de la región del Bío Bío, ha recibido una proporción de los recursos FNDR, acorde a la participación en términos de pob., pob. en situación de pobreza y de ingresos municipales, sin embargo, la distancia con la participación de la pob. rural es considerable. Al interior de la provincia, la desigualdad en las participaciones de los proyectos de inversión con la pob. rural se mantiene (con las otras variables consideradas existe una distancia menor). Los indicadores estimados con el análisis de varianza, muestran que no existen diferencias de medias significativas en términos de población, pero sí respecto de las otras variables, lo que refleja cierta inequidad en la provincia.

III. ANÁLISIS CUALITATIVO SOBRE CAUSAS DE LA DISTRIBUCIÓN INEQUITATIVA DEL FNDR EN CADA UNA DE LAS REGIONES

3.1 Características del Análisis

Objetivo: Identificar posibles causas de la concentración resultante en la distribución intrarregional del FNDR a partir de información obtenida de actores relevantes relacionados.

Metodología: selección de actores significativos en el ciclo de proyectos, con experiencia en las metodologías asociadas a la formulación y evaluación de proyectos, procesos de priorización estratégica y territorial y actores políticos a nivel local y regional, además de incorporar expertos y dirigentes de la sociedad civil

Entrevistados: 73 entrevistas cubriendo el ciclo completo del FNDR y las tres regiones, utilizando una pauta concordada con SUBDERE. No se contó con la información cuantitativa previamente, sino que fueron procesos simultáneos.

3.2 Análisis por Dimensión

Dimensiones abordadas en el análisis: a) Procedimientos formales e informales aplicados en iniciativas FNDR. desde la formulación y presentación de la iniciativa FNDR por las entidades ejecutoras (principalmente municipios) hasta la aprobación por el CORE. Cumplimiento de los flujos formales establecidos en la normativa, como también aquellos procedimientos informales que pueden influir en la formulación y asignación de fondos FNDR. b) Metodologías de evaluación de iniciativas FNDR. Información sobre la percepción de los actores acerca de las metodologías de evaluación técnica a que se someten las iniciativas FNDR y su relación con la distribución intrarregional. Se consideró las metodologías aplicadas por el MDS, y las aplicadas para evaluar iniciativas a través de la circular 33. c) Criterios para la asignación y distribución del FNDR. Criterios formales o informales que tienen las regiones para asignar y distribuir del FNDR, a nivel intrarregional. d) Análisis de los intereses de los actores claves en el proceso del FNDR. Este aspecto, reforzado con el análisis de ARS, aborda los vínculos, relaciones e intereses entre los actores que confluyen en ellos para desarrollar iniciativas FNDR.

Resultados del Análisis de Dimensiones por Región

Valparaíso	Bío Bío	Los Ríos
Procedimientos formales/ informales aplicados en iniciativas FNDR		
<ul style="list-style-type: none"> • SECPLAC's: Inestabilidad y dificultad de formar equipos afiatados • Dificultad para la formulación de proyectos • Movilidad horizontal y nivel de salarios. • Prolongación de proyectos por permisos sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> • En general, el flujo formal es coherente con el flujo real. • Importante rol de la División de Planificación y Desarrollo Regional en la admisibilidad de iniciativas. • Falta incorporar procedimientos para otras iniciativas (FRIL, Circular 33). 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de servicios profesionales para el diseño de proyectos. • Aplicación de variables regionales para la asignación de recursos • Existencia de prácticas o rutinas informales que facilitan el otorgamiento de la RS. • Reglamento regional con criterios y mecanismos de asignación.

Metodologías de evaluación de iniciativas FNDR		
<ul style="list-style-type: none"> • Problemas técnicos en la formulación de proyectos. • Buena relación SECPLAC – analistas MDS. • Falta de integración de proyectos intersectoriales e intercomunales. • Sesgo por población y economías de escala. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prolongación excesiva en la evaluación de proyecto por parte del MDS. • Falta de equipos multidisciplinarios, otra calificación de profesionales • Circular 33 positivo para comunas pequeñas. • Rol más directo del GORE en la compensación territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción positiva de la Circular 33, pero a pequeña escala (municipios pequeños). • Metodologías desconectadas con las realidades territoriales.
Criterios para la asignación y distribución del FNDR		
<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de instrumentos estratégicos. Inoperancia ERD. • Peso de la población y factores electorales 	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación con la ERD. • Prioridades sectoriales y “coyunturales”. • Todos los proyectos pasan por el V° B° del GORE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación por parte del CORE, las áreas prioritarias de inversión FNDR (Electrificación, APR, etc.) • A cada comuna se le asigna un presupuesto mínimo (1.500 millones, año 2017).
Análisis de los intereses de los actores clave		
<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldes presente en todo el ciclo FNDR. • COREs: Empate o control mutuo de afiliaciones políticas. • Rol neutro de MDS • Escasa visibilidad de DACG y sobre todo de DIPLADE • Ausencias de atribución de peso a parlamentarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde presente en todo el proceso FNDR. • Intendente influyente en la priorización y selección de iniciativas. • Rol importante de la DIPLADE. • Nula/baja influencia de parlamentarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde presente en todo el proceso FNDR. • Intendente influyente en la priorización y selección de iniciativas. • Nula/baja influencia de parlamentarios.
Principales causas de la inequidad en la distribución intrarregional del FNDR		
<ul style="list-style-type: none"> • Baja capacidad técnica de los municipios. • Influencia previa de CORES. • Demora excesiva en la evaluación de los proyectos. • Alta movilidad horizontal y nivel de salarios en SECPLAC’s. • Gestión de los Alcaldes en todo el ciclo FNDR. • Complejidad de algunas metodologías MDS. • Capacidad de obtener permisos sectoriales. • Sobrecarga y burocratismo en MDS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja capacidad técnica y política de municipios pequeños para obtener una carpeta de iniciativas financiable. • Falta capacidad y equipos multidisciplinarios del MDS para evaluar de forma oportuna las iniciativas. • Alta concentración de la inversión FNDR en comunas pobladas, por la densidad poblacional y por las metodologías de evaluación existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia y alta rotación de equipos técnicos comunales. • Carencia de Liderazgo comunal (Estratégico y político). • Ausencia de una planificación regional con énfasis en la equidad territorial. • Alta concentración demográfica se asocia a mayor peso electoral, lo que atrae mayor inversión.

<ul style="list-style-type: none"> • Sesgo de las metodologías MDS por población. • Dificultad para presentar proyectos intersectoriales e intercomunales. • Imprecisión técnica de la fase de Admisibilidad. • Opacidad en la jerarquización del GORE. • Asignación del FNDR por demografía política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo nivel de asociatividad entre municipios débiles para desarrollar proyectos en conjunto. • Inexistencia de un concepto sobre “equidad intrarregional” que pueda ser evaluado y aplicado. • Sesgo político al momento de asignar recursos a nivel territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Lentitud en la otorgación de permisos sectoriales para la adjudicación de iniciativas de inversión (Estudios de impacto ambiental, etc.).
---	--	---

Como complemento del análisis cualitativo se realizó un ARS consistente en analizar las redes sociales -entre actores públicos y privados- que subyacen a los procesos de toma de decisión relativos al proceso de asignación de los recursos del FNDR en las Regiones de Valparaíso, Bio Bío y Los Ríos. El ARS permitió onstruir y describir las redes sociales que emergen de relaciones semi/informales entre actores relevantes para las decisiones de inversión del FNDR en las regiones. También se pudo analizar y comparar dichas redes en cuanto a la posición relativa de los actores, la existencia de subgrupos y sus niveles de cohesión interna. Finalmente se discuten posibles correlaciones entre las características de las redes estudiadas y los patrones de distribución intrarregional FNDR.

IV. CONCLUSIONES GENERALES

4.1 Sobre los aspectos del FNDR relevantes de considerar en el análisis de la equidad intrarregional

El FNDR es un instrumento de financiamiento de rango intermedio, regido principalmente por la demanda desde los municipios y en mucho menor medida por otras instituciones públicas. Es menos importante financieramente y menos estratégico que los fondos sectoriales y más que los FRIL y los recursos evaluados vía Circular 33.

Los responsables regionales, la DIPRES y los propios responsables municipales, asignan al FNDR un lugar específico dentro de un conjunto de instrumentos, es decir, no lo evalúan por los objetivos generales que este se plantea.

Pero el FNDR no actúa sinérgicamente con otros fondos e instrumentos (2%, Sectores, FRIL), salvo que alguno de los actores relevantes lo busque explícitamente. (GORE o el Intendente a través del establecimiento de prioridades, como ha ocurrido en Los Ríos o a través de la ERD Bío Bío). También algunos alcaldes priorizan el FNDR para algunos proyectos, en función de su PLADECO.

4.2 No está claramente definido lo que se entiende como equidad intrarregional

Los GORE, al no contar con una definición y políticas explícitas sobre equidad intrarregional, no logran un desarrollo más equilibrado y más homogéneo. Es necesario contar con una definición política y estratégica, sobre qué se entenderá y cómo se evidencia la equidad intrarregional en una región determinada.

4.3 Sobre el flujo de proyectos como fuente de inequidad

La mayor brecha no se registra entre la presentación de proyectos y la obtención de RS, la cual es muy alta, lo cual indica que no es la metodología de evaluación el escollo principal en el flujo de proyectos. La brecha se registra entre los proyectos con RS y los efectivamente ejecutados, es decir, una dificultad de tipo “político-técnica” y no meramente técnica, relativa al flujograma de los proyectos.

4.4 Sobre la influencia de los actores como fuente de inequidad

La información cuantitativa muestra una correlación de Pearson positiva (aunque moderada) entre los fondos ejecutados y la mayor población, especialmente población en pobreza. Esta se complementa con la información cualitativa sobre el papel de los diferentes actores que intervienen en el flujo.

El peso demográfico comunal se convierte en peso político en los CORE. Desde el momento que estos comienzan a ser elegidos por votación popular, se desalinean un tanto los intereses entre el ámbito local (Municipio) y regional (CORE), pasando a predominar el ámbito provincial.

Otro aspecto que podría explicar la correlación encontrada es la menor capacidad de ciertos municipios para generar proyectos capaces de obtener una evaluación positiva por parte del MDS y lograr aprobación del CORE.

La explicación cualitativa sobre “debilidades técnicas” no pudo ser corroborada con la evidencia cuantitativa. Se necesitaría un índice de profesionalización de los SECPLAC’s, e incluso de especialización de los mismos. Hipotesis: un factor determinante podría ser la baja remuneración de profesionales secpla y escasa permanencia que se observa en este cargo en los municipios.

No es solo la “capacidad técnica” del equipo de la SECPLAC’s lo que influye en un buen rendimiento en el FNDR, sino la articulación de esta con el liderazgo político del alcalde y la buena relación con las organizaciones sociales

Una tercera vía de explicación podría ser el tipo y tamaño de proyectos que se presentan al FNDR. El número total de proyectos por comuna es pequeño cada año. Una estrategia de los municipios, sobre todo los más pequeños, es hacerlo por etapas, de tal modo de aprovechar de mejor manera las características que conocen del FNDR, adaptándolo a su realidad.

El MDS juega un rol “rigidizador” o “normalizador” de la inversión pública en el caso del FNDR, puesto que aplica metodologías estandarizadas para realidades muy diferentes.

Esto tiene como efecto un debilitamiento de las capacidades locales, puesto que no les permite un fortalecimiento autónomo de sus capacidades, volviendo relativamente mas opaco el proceso de evaluación de proyectos.

De este modo se observa que los alcaldes y SECPLAC’S, aunque critican las metodologías del MDS, carecen de una visión precisa de por dónde debieran mejorarse cada una de ellas.

Los alcaldes y consejeros regionales, influyen en la asignación del FNDR, dependiendo de sus capacidades políticas y técnicas, y también por la relevancia que tienen para los CORES la asignación de recursos en las provincias que ellos representan.

4.5 El rol de los GORE en la articulación de los fondos

Un intendente con liderazgo fuerte logra entregar señales al CORE (y a los Municipios) acerca de sus prioridades e influir sobre la orientación del FNDR.

El rol de la DIPLADE es variable. Mientras en Valparaíso diversos actores la consideran prescindible y que duplica procedimientos (sin agregar valor al proceso), en las otras regiones se la considera relevante en su capacidad de dotar al FNDR de una orientación regional más precisa.

Esto no tiene un efecto directo sobre la equidad, pero es posible suponer que una mejor gestión regional permitiría introducir un criterio de mayor equidad territorial.

El rol del GORE en la articulación del FNDR con los instrumentos de planificación regional, surge como un tema pendiente. En base a los entrevistados, sólo en la región del Bío Bío, se señala de forma explícita y reiterada la relación entre la asignación del FNDR y a la ERD de la región. No así en las otras 2 regiones.

Pero las ERD tampoco son explícitas en materia de equidad intraterritorial. Aunque la inversión esté alineada con la ERD ello no asegura equidad en esta materia

4.6 Los Ríos: una región con mayor equidad territorial

Los Ríos aparece en las cifras como en las entrevistas como una región donde las diferencias existentes en los montos del FNDR entre las comunas es relativamente menor. Al menos surgen dos explicaciones posibles. La primera es que esta región no es comparable en tamaño y complejidad a las regiones de Valparaíso y Bío Bío.

La otra explicación se refiere al proceso de asignación de recursos del FNDR, lo cual constituye una explicación mucho más directa. Desde el comienzo se desarrolló una gestión política regional diferente, que ha utilizado diferentes instrumentos, entre ellos la aplicación de un polinomio de variables para promover la equidad territorial.

Vale decir, se trataría de un criterio de gestión política directamente orientado a la equidad territorial del FNDR que habría dado resultados..

Vinculando las dos explicaciones se podría plantear que regiones más grandes y complejas, sin instrumentos específicos de corrección hacia la equidad territorial, no logran corregir la equidad intrarregional, al contrario de lo que ocurre en Los Ríos.

V. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS PARA EL INCREMENTO DE LA EQUIDAD INTRATERRITORIAL DEL FNDR

Propuestas Procedimentales		
Causa identificada	Objetivo	Propuestas
Insuficiente cantidad de analistas sectoriales por región produce excesiva demora en la etapa de evaluación de los proyectos (V)	Mayor eficiencia en el trabajo de formuladores y analistas de iniciativas FNDR. Optimización del tiempo y recursos a	Priorizar carteras de iniciativas por comuna Propuesta: Destinar recursos de acciones concurrentes de la SUBDERE de manera permanente a comunas con déficit de ejecución presupuestaria estructural.

	para evaluar y seleccionar.	Transferir recursos FNDR de manera permanente a corporaciones de desarrollo dependientes de los gobiernos regionales para apoyar la labor de revisión previa a enviarla a sectorialistas de MDS Diseñar un protocolo de criterios de Admisibilidad por el GORE a proyectos ingresados al SIN por Municipios (v)
Los recursos del FNDR son insuficientes para la realización de algunos proyectos, que además tienen una mayor complejidad (estudios, permisos e intervención diversos servicios) por lo que los municipios dependen de su combinación con fondos sectoriales (V) Falta de calidad y cobertura de cursos de capacitación en preparación y evaluación de proyectos a comunas rezagadas (V)	Mayor apalancamiento de recursos. Mayor coordinación institucional (municipios-sectores). Procesos más expeditos para las iniciativas	Realizar Convenios de Programación “territoriales”. En ese contexto podrían agilizarse los procesos de obtención de permisos sectoriales, reduciendo plazos de ejecución Otra propuesta podría ser que se amplíen los convenios de programación que hoy existen que son los tradicionales (Salud, MOP) a otras áreas de interés regional. Evaluar el desempeño de las consultoras de asistencia técnica a los Municipios para reforzar su rol en el desarrollo integral de los proyectos por parte de los municipios (v) Ampliar los cursos de capacitación en preparación y evaluación de proyectos a comunas rezagadas
Lentitud en la otorgación de permisos sectoriales que ralentiza aún más la asignación de recursos regionales	Preparar a la burocracia estatal para enfrentar de mejor forma proyectos de mayor complejidad	Instalar una comisión regional intersectorial de “alertas tempranas” sobre proyectos de alta complejidad que requieren de permisos sectoriales que podrían demorar su ejecución. Revisar o instalar plataformas de Gobierno electrónico entre Municipios y sectores
Hay inconsistencias entre los proyectos presentados al CORE y la ERD (V)	Dotar de mayor certidumbre y coherencia a la cartera de proyectos	Diseñar un modelo formal de coherencia entre las orientaciones de la ERD y el portafolio de proyectos presentados por el GORE al CORE
La modalidad competitiva del FNDR, tiende a rezagar a ciertos territorios menos poblados y de mayor aislamiento (V, LR) Alta concentración de la inversión FNDR en comunas pobladas, por la densidad poblacional y por las	Contar con una fracción del FNDR asignada a los territorios en función de los méritos del propio territorio. Ello debiera ser producto de una política	Definir anualmente un marco presupuestario (piso mínimo) a nivel provincial/comunal dentro de cada región

metodologías de evaluación existentes (BB) Alta concentración demográfica se asocia a mayor peso electoral, lo que atrae mayor inversión (LR)	regional específica al respecto.	
Inexistencia de un concepto sobre “equidad intrarregional” que pueda ser evaluado y aplicado (BB) Ausencia de un rol activo de DIPLADE para velar por una planificación regional con énfasis en la equidad territorial (LR) (V) Los GORE no cuentan actualmente con instrumentos claros para promover la equidad Intrarregional en el territorio: conceptos, inclusión en la ERD, incentivos. (LR, BB)	Fortalecer el componente de equidad intrarregional en el FNDR	Construir un indicador que mida la equidad intrarregional. Establecer incentivos asociados al avance en equidad intrarregional a través de un Programa de Mejoramiento de Gestión. Definir criterios y variables para definir “zonas de inequidad territorial” dentro de las regiones. (Algo similar a programas para zonas rezagadas). Instruir a DIPLADE para supervisar la equidad territorial en la admisibilidad de GORE a proyectos y en la fase de jerarquización de GORE para envío a CORE

Propuestas Metodológicas		
Causa identificada	Objetivo	Propuestas
Falta capacidad y equipos multidisciplinares del MDS para evaluar de forma oportuna las iniciativas (BB)	Descomprimir la cartera de proyectos ingresados al MDS.	Instalar procedimientos más eficientes. Por ej.: una admisibilidad previa realizada por el GORE, y luego enviar esa carpeta visada por el GORE, a los analistas del MDS.
Las metodologías de evaluación - y en ocasiones los criterios de los analistas -, del MDS son rígidas en su aplicación provocando posibles desequilibrios en la distribución intrarregional (BB, V)	Incorporar criterios de equidad intrarregional en la evaluación de las iniciativas.	Revisar y adecuar las metodologías del MDS, sobre todo en algunos sectores o materias en particular, como saneamiento básico. Flexibilizar las metodologías de evaluación de iniciativas MDS incorporando a criterios de costo-impacto, más que costo eficiencia. La metodología del Programa Nacional o una Política Nacional de Zonas Rezagadas podría incorporar al MDS “regionalmente”, en aquellas regiones que más disparidad territorial
La Circular 33 ha permitido un adecuado complemento a proyectos FNDR tradicional, en especial en equipamiento, lo cual es visto como de gran utilidad	Fortalecer el rol de la Circular 33 como metodología de asignación de recursos FNDR al alcance de	Evaluar la modificación de la Circular 33, ampliando la cobertura y amplitud de este mecanismo de evaluación y asignación del FNDR.

en comunas de menores recursos, incrementando la equidad intrarregional. Pero no ha sido utilizada en todo su alcance (V)	municipios con menores recursos.	
---	----------------------------------	--

Propuestas Territoriales		
Causa identificada	Objetivo	Propuestas
Baja capacidad técnica y política de municipios (especialmente en los pequeños y de menores recursos) para obtener una carpeta de iniciativas financiable (BB) Insuficiente liderazgo comunal (estratégico y político (LR)	Fortalecer programas de apoyo permanente a la gestión de proyectos en los municipios	Asistencia Técnica focalizada en municipios débiles en la generación de carpetas de proyectos. Incrementar los recursos de acciones concurrentes y del FNDR para contratar profesionales que apoyen a municipios. Una propuesta concreta sería dejar incorporado esto en la Ley de Presupuesto.
Bajo nivel de asociatividad entre municipios débiles para desarrollar proyectos en conjunto (BB)	Mejorar la competitividad de los municipios en la postulación de proyectos FNDR.	Diseñar “Proyectos intermunicipales asociativos” entre comunas y territorios con características similares, principalmente rurales y en extrema pobreza. Para ello se podría diseñar un fondo regional destinado a financiar proyectos territoriales basados en el asociativismo
Insuficiencia y alta rotación de equipos comunales (LR)	Fortalecer capacidades institucionales municipales de formulación y gestión de proyectos	Diseñar y poner en práctica un programa permanente de nivelación de competencias para profesionales municipales responsable de la elaboración de iniciativas de inversión FNDR Ampliación de plantas para SECPLAN en municipios rurales o pequeños