

CHILE
PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL
III ETAPA
(CH-0004)

INDICE

Página

MAPA	
DATOS SOCIOECONOMICOS	
RESUMEN EJECUTIVO	
I. MARCO DE REFERENCIA	1
A. Antecedentes	1
B. El proceso de descentralización	1
1. Marco jurídico	1
2. Estructura institucional	2
3. Sectores de responsabilidad del gobierno descentralizado	3
4. Recursos del gobierno descentralizado	4
C. Problemas de asignación de recursos en las regiones	7
1. Asignación inter-regional de recursos del FNDR	7
2. Distribución intra-regional de los recursos	8
3. Asignación inter-sectorial de recursos	9
D. Problemas del Sistema Nacional de Inversiones para la administración de los recursos del FNDR	9
E. Consolidación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.	11
F. Desafíos y perspectivas del proceso de descentralización	11
G. Participación del Banco en apoyo a la descentralización	13
H. Acciones de otras entidades internacionales en el sector	13
I. Estrategia del Banco en el sector	13
II. EL PROGRAMA	15
A. Objetivos	15
1. Objetivo general	15
2. Objetivos específicos	15
B. Descripción	15
1. Componente de fortalecimiento institucional	16
2. Componente de inversiones	18
C. Dimensionamiento del programa	20
D. Programa del primer año	20
E. Costo y financiamiento	21
F. Compromiso y desembolsos	21

III.	EL PRESTATARIO Y EL EJECUTOR	22
A.	El Prestatario	22
B.	El Ejecutor	22
C.	Estructura organizacional para la ejecución del Programa	22
	1. Nivel central de Gobierno	22
	2. Nivel Regional	24
IV.	EJECUCION DEL PROGRAMA	25
A.	Mecanismo de ejecución	25
B.	Mecanismo de asignación de recursos	25
	1. Asignación inter-regional	25
	2. Asignación intra-regional	25
C.	Reglamento operativo	26
	1. Identificación y selección de proyectos	26
	2. Límites autónomos	27
	3. Criterios de elegibilidad	28
	4. Mecanismos de recuperación de costos	28
	5. Supervisión de las obras	29
	6. Traspaso de recursos	29
D.	Adquisición de bienes y contratación de servicios	29
E.	Desembolsos	30
F.	Seguimiento del Programa	31
G.	Operación y mantenimiento	32
H.	Evaluación a posteriori	32
I.	Auditoría	32
V.	JUSTIFICACION DEL PROGRAMA	34
A.	Impacto general del Programa	34
B.	Impacto de las inversiones	35
C.	Impacto ambiental y medidas de control y mitigación	35
D.	Impacto sobre la mujer	36
E.	Enmarque en la estrategia del Banco para el País	36
F.	Viabilidad técnica de las inversiones	36
G.	Viabilidad institucional financiera	36
H.	Viabilidad socio-económica	37
I.	Impacto sobre los grupos de bajos ingresos	38
J.	Riesgos y salvaguardas	39

LISTA DE APENDICES

APENDICE 1 Proyecto de Resoluciones

DOCUMENTOS DISPONIBLES EN EL ARCHIVO TÉCNICO DEL PROYECTO

Reglamento Operativo

Ciclo de Proyectos

Evaluación Ex-post de una Muestra de Proyectos

Programa de Fortalecimiento Institucional

Asignación de fondos regionales e Incentivos de Eficiencia

Descentralización Fiscal, Problemas y Perspectivas en el Caso del Chile

Inversiones de Decisión Regional

Análisis del Impacto de las Inversiones Regionales

Diagnóstico de los Sectores de Responsabilidad Regional

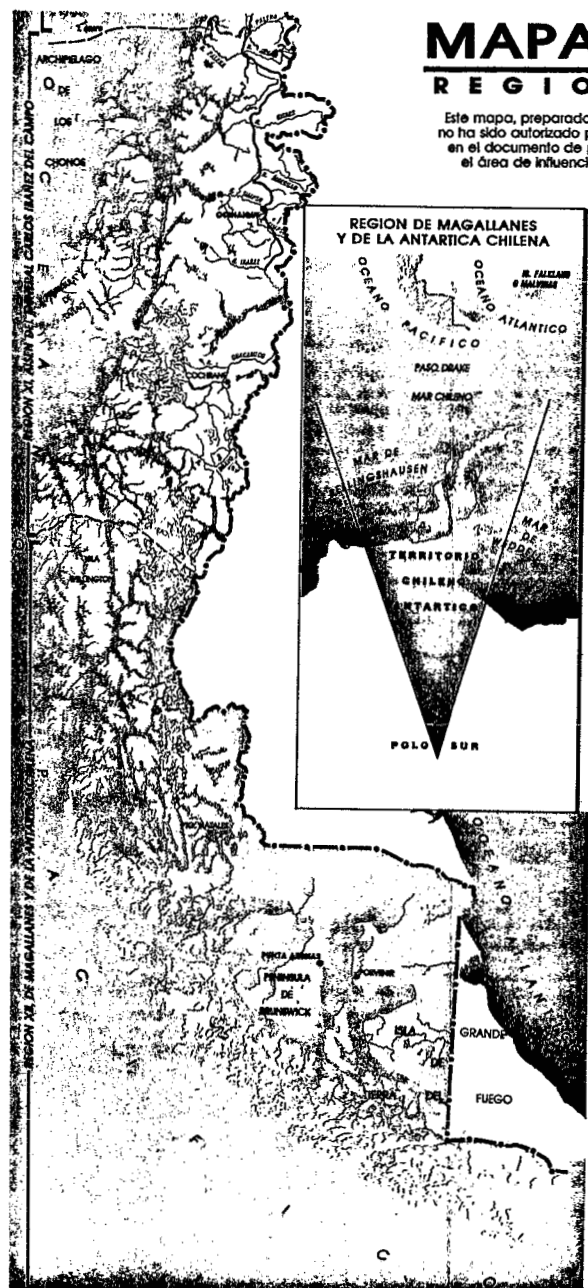
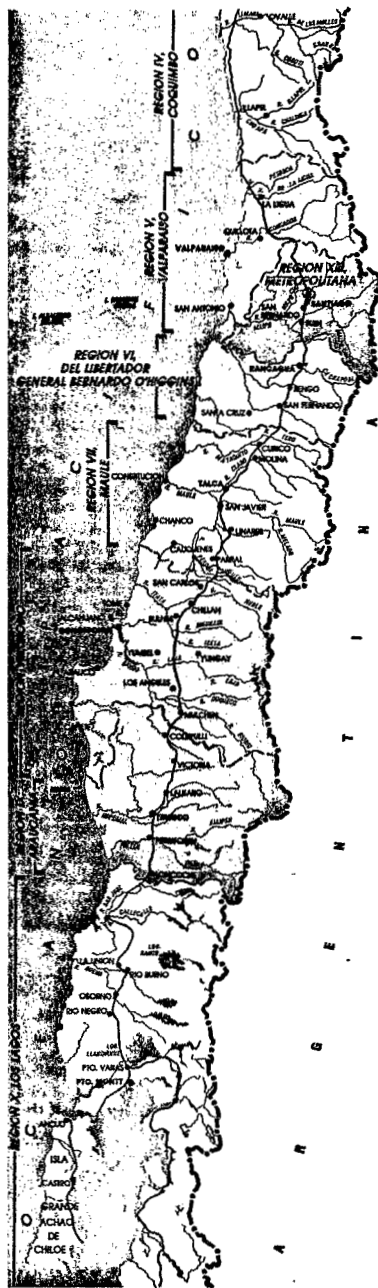
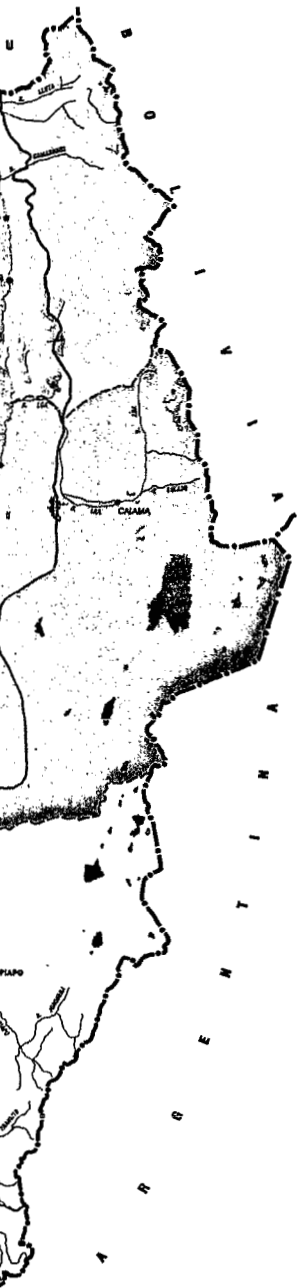
Control de Calidad Ambiental para los Proyectos de Inversión Pública

Marco Jurídico de la Descentralización Regional y Municipal

Convenios de Programación, Propuesta Operativa

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIP	Banco Integrado de Proyectos
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CORE	Consejos Regionales
COREMAS	Consejos Regionales del Medio Ambiente
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DIGEDER	Dirección de Deportes y Recreación
DIPRES	Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
ISAR	Inversiones Sectoriales de Asignación Regional
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Coordinación
MINTER	Ministerio del Interior
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOP	Ministerio de Obras Públicas
PADERE	Programa de Apoyo al Desarrollo Regional
PIM	Programa de Inversión Múltiple en Desarrollo Local
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SERPLAC	Secretaría Regional de Planificación y Coordinación
SNI	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
UCN	Unidad de Control Nacional
UCR	Unidades Coordinadoras Regionales



MAPA DE C REGIONALIZ

Este mapa, preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo, no ha sido autorizado por ningún órgano competente en el documento de préstamo tiene por objeto el área de influencia del Proyecto que se propone.

CHILE

Datos Básicos Socioeconómicos
Estadísticas y Análisis Cuantitativo
Departamento de Integración y Programas Regionales

Resumen Ejecutivo

Estadísticas Sociales

Extensión territorial (Km2)	1993	756.629
Población (miles)	1993	13.813
Población (tasa media anual de crecimiento)	1984-1993	1,7
Rural (porcentaje)	1993	13,1
Densidad (habitantes por Km2)	1993	18,3
Estadísticas vitales		
Natalidad (tasa por 1.000 habitantes)	1992	22,5
Mortalidad infantil (tasa por 1.000 nacidos vivos)	1992	17,0
Mortalidad (tasa por 1.000 habitantes)	1992	6,5
Esperanza de vida al nacer (años)	1992	72,0
Analfabetismo (porcentaje)	1990	6,6
Tasa de matrícula primaria	1991	98,0

Estadísticas Económicas

Tasa de cambio (Pesos/US\$)	8-1994	419,2
PIB per cápita (tasa media anual de crecimiento)	1984-1993	4,5
Fuerza de trabajo (miles)	1992	4.922
Tasa de desempleo (porcentaje)	1993	4,8
Precios al consumidor (variación en doce meses)	8-1994	11,2
Déficit o superávit del gobierno central (% del PIB)	1993	2,1
Crédito interno (% del PIB)	1993	56,6
Balanza de pagos (millones de US\$)		
Saldo en cuenta corriente	1993	-2.093
Balanza comercial	1993	-979
Balanza en cuenta de capital	1993	2.608
Variación de reservas (- aumento)	1993	-420
Deuda externa total (millones de US\$)	1993	20.700
Servicio de la deuda total (millones de US\$)	1993	2.865
Deuda como proporción del PIB (porcentaje)	1993	41,6
Relación del servicio de la deuda (porcentaje)	1993	23,2

21 de noviembre de 1994

CHILE

Datos Básicos Socioeconómicos

1. Tasa de cambios

Pesos/US\$, fin de periodo
Indice 1990=100

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Tasa de cambio	128,2	183,9	204,7	238,1	247,2	297,4	337,1	374,5	382,1	428,5
Indice efectivo real	58,9	73,0	86,4	93,1	99,6	97,3	100,0	96,9	91,7	91,0

2. Precios

Tasa media anual de crecimiento porcentual

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Indice de precios al consumidor	19,9	30,7	19,5	19,9	14,7	17,0	26,0	22,0	15,6	12,1
Indice de precios al por mayor	26,9	42,4	19,1	19,6	6,0	15,5	22,0	22,0	11,5	8,1

3. Liquidez internacional

Millones de US\$

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Reservas	2843	2968	3019	3262	3840	4221	6710	7638	9742	10252
Reservas menos oro	2303	2450	2351	2504	3161	3629	6069	7041	9168	9640
Derechos especiales de giro (DEG)	12	0	0	41	44	24	1	1	1	1
Posición de reservas en el FMI	...	...	...	...	...	...	...	0	0	0
Divisas	2292	2450	2351	2463	3116	3604	6068	7041	9167	9639
Oro (valoración nacional)	540	519	668	757	679	592	642	597	574	612

4. Cuentas nacionales

Millones de US\$ de 1988
US\$ de 1988

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Producto interno bruto	24971	25509	26853	28452	30527	33560	34434	36489	39986	42219
PIB per cápita	2095	2104	2178	2270	2395	2589	2614	2726	2940	3056

Tasa anual de crecimiento porcentual (precios constantes)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
PIB per cápita	4,1	0,3	3,8	4,8	5,5	8,3	1,3	4,4	8,5	4,4
PIB por tipo de gasto (pm)	5,9	2,0	5,6	6,6	7,3	10,2	3,0	6,1	10,3	6,0
Consumo	-1,6	-0,2	4,4	5,6	6,5	9,3	2,2	7,1	9,4	6,9
Inversión interna bruta	72,5	-17,1	6,9	26,8	11,6	24,2	-3,3	-2,1	23,3	13,8
Exportaciones de bienes y servicios	2,2	12,3	10,1	6,7	11,6	15,9	8,8	10,0	16,7	4,4
Importaciones de bienes y servicios	13,1	-10,3	7,9	18,6	12,8	24,5	2,0	6,3	23,7	11,5
PIB por sector de origen (cf)										
Agricultura, silvicultura y pesca	8,9	7,3	7,6	9,5	11,5	3,8	6,6	3,2	4,8	1,1
Explotación de minas y canteras	5,5	3,2	0,9	-0,3	7,8	9,6	-1,9	5,3	1,5	0,6
Manufacturas	8,9	2,7	7,6	5,3	8,8	10,9	0,5	5,7	11,0	3,6
Electricidad, gas y agua	7,3	4,5	6,1	5,5	5,6	-2,8	-1,7	24,1	22,6	5,2
Construcción	1,9	17,8	9,7	9,1	8,6	17,2	4,5	3,8	12,8	14,0
Comercio al por mayor y al por menor	3,1	-5,9	5,1	10,9	5,3	12,6	5,1	6,2	14,0	8,7
Transportes y comunicaciones	4,5	5,4	6,6	9,6	8,8	13,5	6,4	9,6	14,2	7,9
Servicios financieros	7,6	-2,7	4,4	5,3	5,1	8,4	4,2	6,4	7,6	6,0
Gobierno	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Otros servicios	3,9	3,3	3,9	1,2	2,8	2,3	2,5	2,9	3,5	3,3

CHILE

Datos Básicos Socioeconómicos

4. Cuentas nacionales (cont.)

Composición porcentual (precios corrientes)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
PIB por tipo de gasto (pm)										
Consumo	...	80,4	78,1	74,9	70,3	70,0	72,1	73,2	74,3	...
Inversión interna bruta	...	17,2	18,9	22,2	22,8	25,5	24,7	22,2	23,7	...
Exportaciones de bienes y servicios	...	28,1	29,1	30,3	34,6	35,1	34,3	33,3	30,9	...
Importaciones de bienes y servicios	...	25,7	26,0	27,4	27,6	30,7	31,1	28,7	28,9	...
PIB por sector de origen (cf)										
Agricultura, silvicultura y pesca	...	7,4	8,6	8,8	8,5	...	...	...	...	...
Explotación de minas y canteras	...	13,2	10,0	11,4	15,5	...	...	...	...	...
Manufacturas	...	15,7	17,9	17,5	18,1	...	...	...	...	...
Electricidad, gas y agua	...	2,6	2,7	2,5	2,5	...	...	...	...	...
Construcción	...	4,9	4,8	4,8	5,1	...	...	...	...	...
Comercio al por mayor y al por menor	...	13,4	14,1	15,4	13,4	...	...	...	...	...
Transportes y comunicaciones	...	6,0	6,3	6,1	6,0	...	...	...	...	...
Servicios financieros	...	11,2	11,1	10,0	9,8	...	...	...	...	...
Gobierno
Otros servicios	...	13,8	13,2	12,2	11,8	...	...	...	...	...

5. Gobierno central

Como porcentaje del PIB

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ingresos corrientes	32,5	30,3	30,9	30,6	31,4	29,7	25,9	27,1	27,2	26,7
Ingresos tributarios	21,0	19,5	19,2	19,0	18,1	17,4	16,4	17,8	18,4	18,6
Gastos corrientes	31,0	27,6	26,1	22,9	21,0	20,8	19,5	20,6	19,8	20,0
Ahorro corriente	1,5	2,7	4,8	7,6	10,4	8,9	6,5	6,5	7,4	6,7
Gastos de capital	4,7	4,8	5,5	5,5	7,1	4,2	5,3	5,1	4,9	4,7
Déficit o superávit	-3,0	-1,9	-0,5	2,3	3,6	5,0	1,4	1,6	2,6	2,1
Financiamiento doméstico	2,4	0,9	-1,5	-2,4	-5,8	-5,8	-1,3	-0,9	-0,4	-0,3

6. Panorama monetario

Como porcentaje del PIB

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Crédito interno	80,9	84,9	96,2	90,1	76,4	69,0	65,8	55,2	52,4	56,6
Sector público	12,2	22,3	38,2	37,2	28,3	23,8	23,5	17,3	13,0	11,3
Sector privado	68,7	62,6	57,9	52,9	48,1	45,2	42,2	37,9	39,4	45,3
Dinero (M1)	6,6	5,1	4,9	4,2	4,3	3,9	4,5	4,5	4,8	3,9

7. Comercio exterior

Por destino en porcentaje - valuación de aduana Índice 1980=100

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Exportaciones de bienes (fob)										
Países desarrollados	70,3	69,3	68,5	68,5	71,8	70,5	72,9	69,8	...	61,2
Países en desarrollo	29,7	30,7	31,5	31,5	28,2	29,5	27,1	30,2	...	38,8
América Latina	15,0	14,3	16,5	16,7	12,7	12,0	12,2	14,1	...	19,4
Importaciones de bienes (cif)										
Países desarrollados	52,3	51,3	56,4	55,8	53,4	55,4	57,6	53,7	...	...
Países en desarrollo	47,7	48,7	43,6	44,2	46,6	44,6	42,4	46,3	...	...
América Latina	25,9	25,5	23,5	23,7	26,7	25,0	23,8	26,4	...	...
Índice de los términos de intercambio	78,0	72,6	76,9	81,5	98,6	92,1	84,6	86,6	78,4	71,0

CHILE

Datos Básicos Socioeconómicos

7. Comercio exterior (cont.)

Millones de US\$ - valuación de aduana Composición porcentual

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Exportaciones de bienes (fob)	3567,1	3674,1	3954,6	4845,2	6794,2	8006,3	8292,1	8552,0	9646,4	9068,7
Productos alimenticios	22,5	24,4	27,4	26,8	23,6	22,7	24,0	27,6	28,9	28,6
Productos agrícolas no elaborados	10,2	8,5	9,9	11,0	9,7	8,1	8,7	8,2	9,3	10,5
Combustibles	1,3	0,5	0,1	0,1	0,2	0,3	0,5	0,5	0,4	0,2
Productos minerales y metales	59,7	60,6	55,0	53,6	58,0	59,0	56,2	51,0	48,3	44,5
Productos manufacturados	6,3	6,0	7,7	8,4	8,5	9,9	10,5	12,7	13,1	16,3
Productos químicos	2,2	2,6	2,6	2,6	3,1	3,8	3,5	3,8	3,5	4,0
Maquinaria y material de transporte	1,5	0,7	1,7	1,0	0,8	0,7	1,1	1,3	1,9	2,8
Otros productos manufacturados	2,6	2,7	3,4	4,8	4,7	5,5	5,9	7,6	7,7	9,4
Importaciones de bienes (cif)	3190,0	2742,5	2914,3	3793,2	4730,8	6495,7	7022,3	7452,6	9455,5	10541,9
Bienes de capital	15,7	19,9	21,4	25,0	25,9	...	30,2	25,2	...	...
Bienes de consumo	27,8	23,0	21,9	20,5	20,6	...	13,6	17,2	...	...
Bienes intermedios	56,5	57,1	56,7	54,5	53,5	...	56,2	57,6	...	...
Combustibles	16,3	17,3	12,4	10,8	11,9	...	11,6	9,9	...	...
Otros	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

8. Balanza de pagos

Millones de US\$

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Saldo en cuenta corriente	-2111	-1413	-1192	-808	-167	-704	-648	12	-748	-2093
Balanza comercial	362	884	1092	1230	2219	1578	1273	1574	747	-979
Exportaciones de bienes (fob)	3650	3804	4191	5224	7052	8080	8310	8928	9985	9202
Importaciones de bienes (fob)	3288	2920	3099	3994	4833	6502	7037	7354	9238	10181
Balanza de servicios	-2580	-2444	-2368	-2164	-2563	-2497	-2121	-1901	-1926	-1500
Fletes y seguros	-13	53	25	31	31	-45	124	41	75	48
Viajes	-167	-146	-151	-168	-221	12	105	241	174	279
Renta de inversión	-2024	-2044	-1892	-1700	-1919	-1925	-1811	-1808	-1860	-1503
Otros servicios	-130	-48	-94	-65	-91	-207	-200	-110	13	24
Transferencias unilaterales	107	147	84	126	177	215	200	339	431	386
Privadas	47	127	38	65	63	58	54	40	74	61
Oficiales	60	20	46	61	114	157	146	299	357	325
Balanza en cuenta de capital	2014	1380	716	1021	1102	1394	3011	836	2931	2608
Sector no monetario	1850	1371	999	1517	1512	1955	3462	1457	1380	2545
Sector privado	321	255	716	803	1195	2531	3581	1468	1165	2871
Inversión directa	78	114	116	230	141	1279	582	400	321	410
Inversión de cartera	-11	28	197	693	870	87	359	225	452	747
Otras a largo plazo	423	-272	-204	158	510	322	1215	79	3	645
Otras a corto plazo	-169	385	607	-278	-326	843	1425	764	389	1069
Sector gobierno	1529	1116	283	714	317	-576	-119	-11	215	-326
Largo plazo	1488	1268	640	412	449	-711	-87	-9	168	-169
Corto plazo	41	-152	-357	302	-132	135	-32	-2	47	-157
Sector monetario	164	9	-283	-496	-410	-561	-451	-621	1551	63
Largo plazo	1538	-34	-410	-644	-660	-916	-436	-355	-2	40
Corto plazo	-1374	43	127	148	250	355	-15	-266	1553	23
Variación de reservas (- aumento)	-93	102	252	-135	-826	-570	-2331	-1248	-2548	-420
Errores y omisiones	190	-69	224	-78	-109	-120	-32	400	365	-95

CHILE

Datos Básicos Socioeconómicos

9. Deuda externa

Millones de US\$ Relaciones porcentuales

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Deuda total	19737	20384	21145	21489	19582	18032	19227	17947	19360	20700
Deuda a largo plazo	17044	17628	18124	18008	16058	13789	14689	14790	14924	15881
Pública y garantiz. por el gobierno	10617	12897	14689	15542	13696	10866	10426	10071	9578	9772
Bilateral	568	574	636	686	1076	1042	1039	964	855	875
Multilateral	917	1532	2294	3218	3391	3550	4143	4315	4333	4517
Tenedores de bonos	73	92	58	66	57	43	39	200	320	215
Bancos	8375	10012	11008	10775	8417	5679	4748	4230	3799	3887
Proveedores	401	349	378	513	497	352	324	280	217	226
Otros acreedores	284	339	316	284	258	200	133	81	54	52
Privada no garantizada	6427	4731	3435	2466	2361	2924	4263	4720	5347	6109
Uso de crédito del FMI	779	1088	1331	1465	1322	1270	1157	958	722	482
Deuda a corto plazo	1914	1668	1689	2017	2202	2973	3382	2199	3714	4337
Atrasos en los pagos de la deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicio de la deuda total	2776	2271	2220	2367	2148	2668	2772	2700	2705	2865
Pública y garantiz. por el gobierno	1172	1232	1526	1366	1265	1642	1612	1578	1438	1305
Bilateral	76	52	49	42	39	157	164	180	196	190
Multilateral	93	128	224	314	366	495	576	641	695	315
Privada no garantizada	1255	735	239	365	359	477	523	619	847	1125
FMI recompras y cargos	46	64	265	457	360	303	327	294	273	290
Deuda a corto plazo (sólo intereses)	303	240	190	180	163	246	310	209	148	145
Deuda como proporción del PIB	94	93	87	78	64	51	52	44	42	42
Relación del servicio de la deuda	60	48	41	36	25	27	26	23	21	23

... No disponible

0,0 Indica que el monto es cero o no significativo

CHILE

Datos Básicos Socioeconómicos

Fuentes y notas

Resumen Ejecutivo

Estadísticas sociales:

Extensión territorial: Organización de los Estados Americanos (OEA), América en Cifras 1974.

Población: estimaciones del BID basadas en datos del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y la División de Población de las Naciones Unidas.

Estadísticas vitales:

Banco Mundial, Social Indicators of Development - 1994 Edition y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Anuario Estadístico - edición 1993.

Estadísticas económicas:

Fuerza de trabajo: Banco Mundial, Social Indicators of Development - 1994 Edition.

Desempleo: Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC).

1. Tasas de cambio:

Fondo Monetario Internacional (FMI), Estadísticas Financieras Internacionales (EFI). Tasa oficial.

Índice efectivo real: estimaciones del BID basadas en datos del FMI, EFI.

2. Precios:

FMI, EFI. Los datos anuales son tasas de crecimiento de promedios anuales; los mensuales corresponden a la variación en doce meses.

3. Liquidez internacional:

FMI, EFI.

4. Cuentas nacionales:

PIB en US dólares de 1988: estimaciones del BID.

PIB por tipo de gasto y por sector de origen: Banco Central de Chile. A partir de 1989 los servicios financieros y gobierno están incluidos en otros servicios.

5. Gobierno central:

Contraloría General de la República, División de Contabilidad. Se refiere a gobierno general que incluye gobierno central, entidades descentralizadas y municipalidades.

6. Panorama monetario:

FMI, EFI (datos a junio de cada año).

7. Comercio exterior:

Comercio por destino y origen: FMI, Direction of Trade Statistics (cintas magnéticas).

Términos de intercambio: CEPAL, Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1993.

Composición de exportaciones: División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSTAT), Commodity Trade (COMTRADE) Data Base; exportaciones incluyen reexportaciones.

Composición de importaciones: Banco Central de Chile, Boletín Mensual. Combustibles incluye petróleo crudo.

8. Balanza de pagos:

Banco Central de Chile y FMI, Balance of Payments Statistics (cintas magnéticas).

9. Deuda externa:

Banco Mundial, World Debt Tables (cintas magnéticas) y estimaciones.

CHILE

SERVICIOS DE APOYO REGIONAL ITC/IRO

PROGRAMA TENTATIVO DE PRESTAMOS

1995		US\$ Millones
CH0004	PROGRAMA INVERS. MULTIPLES DESAR. LOCAL	75,0
CH0036	PROGRAMA DE MANEJO DE CUENCAS	25,0
CH0029	PROG. DE MEJORAMIENTO Y VIALIDAD URBANA	50,0
CH0121	PROGRAMA DE PREINVERSION II	10,0
CH0037	PROG.AGUA POT.Y ALCANT.SANITARIO	50,0
CH0123	APOYO MODER. MEJOR.INST.GESTION JUSTICIA	15,0
CH0120	PROG. RECUPERACION Y HABILITACION SUELOS	50,0
CH0040	PROGRAMA MULTISECTORIAL CREDITO IV	100,0
CH0119	PROGRAMA CAPACITACION PARA EL TRABAJO	60,0
CH0058	DESECHOS SOLIDOS EN CENTROS URBANOS	30,0
CH0122	PROGRAMA DE SANEAMIENTO RURAL	25,0
TOTAL		490,0
1996		
CH0039	PROG.NAC.MEJORAM.DE EFIC.DE SERV.SALUD	120,0
CH0031	PROG.DESCONTAMIN.Y DIVERSIF.MINERA	40,0
TOTAL		160,0
TOTAL PROGRAMADO		650,0
OTROS POSIBLES PROYECTOS		
CH0035 96	PROG.DESCONTAM.ATMOSFER.DEL GRAN SANTIAG	90,0

CHILE

SERVICIOS DE APOYO REGIONAL

RSS/ITC/IRO

PRESTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE OCTUBRE DE 1994

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO *	4.571.011	100,0%
DESEMBOLSADO	4.186.642	91,6%
CANCELADO	663.304	14,5%
POR DESEMBOLSAR	384.369	8,4%
AMORTIZADO	1.600.795	35,0%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	4.324.765	94,6%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	203.334	4,4%
FONDO FIDUCIARIO DE PROGRESO SOCIAL	34.351	0,8%
FONDO DE FIDEICOMISO DE VENEZUELA	1.791	0,0%
OTROS FONDOS	6.770	0,1%
APROBADO POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	798.903	17,5%
INDUSTRIA Y MINERIA	724.658	15,9%
TURISMO Y MICROEMPRESA	51.895	1,1%
ENERGIA	1.119.265	24,5%
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	728.760	15,9%
EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA	166.384	3,6%
SALUD PUBLICA Y MEDIO AMBIENTE	272.356	6,0%
DESARROLLO URBANO	658.175	14,4%
PLANIFICACION Y REFORMA	33.561	0,7%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	3.857	0,1%
PREINVERSION Y OTROS	13.197	0,3%

* Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en préstamos para financiamiento de exportaciones.

**PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL
III ETAPA**

(CH-0004)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO: República de Chile

ORGANISMO EJECUTOR: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior (MINTER) con la participación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

MONTO Y FUENTE:

BID:	US\$ 75.000.000,00 (OC)
Aporte local:	US\$425.000.000,00
Total:	US\$500.000.000,00

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	25 años
Período de desembolso:	5 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1% del préstamo
Comisión de crédito:	0,75% del saldo no desembolsado

OBJETIVOS: El Programa, la tercera etapa del apoyo que el Banco está prestando al proceso de descentralización en Chile, promoverá el desarrollo institucional de los Gobiernos Regionales en particular su capacidad para realizar la gestión de inversiones y financiará proyectos propuestos por los Gobiernos Regionales y Municipales para promover el desarrollo socio-económico y en particular, mejorar las condiciones de vida de los grupos de bajos ingresos.

DESCRIPCION: El Programa, que se ejecutará bajo la modalidad de un programa plurianual de inversiones ("time slice") tendrá dos componentes, Inversiones y Desarrollo Institucional. El Componente de Inversiones (US\$ 437,6 millones) proveerá recursos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para financiar proyectos de infraestructura de salud primaria, educación municipalizada, saneamiento, electrificación rural, caminos secundarios y vías urbanas que cuenten con evaluación positiva del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) y del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y con prioridad regional definida por los Consejos Regionales. Durante la ejecución y con el acuerdo del

Banco se podrán incorporar otros sectores de responsabilidad regional. El Componente de Desarrollo Institucional (US\$ 5,7 millones) financiará actividades de capacitación y asesoría para fortalecer la capacidad de los Gobiernos Regionales y del SNI para asignar eficientemente los recursos del FNDR.

**PROCEDIMIENTOS
PARA ADQUISICION
DE BIENES Y
CONTRATACION DE
OBRAS:**

Como resultado del análisis que el Equipo de Proyecto a realizado, y en acuerdo con la Unidad de Adquisiciones, se han establecido los siguientes montos mínimos para licitación pública internacional: Adquisición de Bienes: el equivalente de US\$ 350.000 Contratación de Obras: el equivalente de US\$3.000.000. Las licitaciones se efectuarán sin pre-calificación.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 16 de noviembre de 1993 clasificó esta operación en la Categoría III. En la reunión del 18 de octubre de 1994 aprobó el Resumen Ambiental.

BENEFICIOS:

El Programa contribuirá a avanzar el proceso de descentralización en Chile mejorando la capacidad de las Regiones para asignar eficientemente los recursos de inversión sobre los cuales tienen capacidad autónoma de decisión. La contribución del Banco va más allá del financiamiento de inversiones ya que participará en el perfeccionamiento del mecanismo institucional de ejecución, particularmente de evaluación socio-económica y ambiental de los proyectos y participará activamente en la supervisión.

El Programa financiará inversiones con un impacto positivo sobre las condiciones de vida de la población de bajos ingresos o que apoyen el desarrollo económico de las regiones. En el diseño de la operación se ha dado especial énfasis a las medidas para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos. Estas incluyen: (i) la puesta en vigencia de una versión revisada de la formula de asignación inter-regional de recursos, lo que contribuirá a una distribución más equitativa y eficiente de los recursos del FNDR; (ii) racionalizar la asignación inter-sectorial de las inversiones promoviendo el uso de metodologías de programación plurianual; (iii) reglas de co-financiamiento (FNDR-Ministerios sectoriales) que minimizan el impacto negativo de la duplicación de ventanillas de financiamiento y fomentan el uso del FNDR por parte de los Gobiernos Regionales como un mecanismo para atraer inversiones sectoriales; (iv) refuerzo del aparato regionalizado del SNI, que asumirán

plenamente la evaluación de las inversiones y (v) la implantación de procedimientos de evaluación del impacto ambiental de los proyectos.

FOCALIZACION:

Se estima que la proporción de beneficiarios de bajos ingresos del Programa sería de cerca de 65%. Este valor se compara favorablemente con la proporción de pobres estimados para el país que es de 33%. Conforme a lo estipulado en el documento de la Octava Reposición de Recursos AB-1704, se ha determinado por lo tanto que el programa propuesto cumple con el mandato de dirigirse a los sectores de bajos ingresos, conforme a las condiciones prevalecientes en Chile.

RIESGOS:

La operación no presenta riesgos de significación. Los mecanismos operativos están funcionando y el Prestatario garantiza la disponibilidad de los recursos de contrapartida. El riesgo mayor para la operación surgiría si el SNI y el SEIA no fueran capaces de evaluar eficientemente los proyectos. En ese caso no se tendría seguridad que los proyectos de inversión estén bien preparados y sean correctamente evaluados. El componente de Desarrollo Institucional contempla recursos para fortalecer las instituciones involucradas. El Equipo de Proyecto considera que estas actividades son suficientes para mitigar este riesgo.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAIS
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia para Chile contempla el apoyo a programas relacionados con la modernización del Estado y la descentralización de los servicios a nivel regional y comunal. Las inversiones financiadas por el Programa fortalecen la capacidad administrativa, técnica y financiera de las Regiones para proveer servicios y lograr un desarrollo más equilibrado de su territorio. El Programa propuesto se enmarca plenamente en esta estrategia.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso:(i) Vigencia del Reglamento Operativo; (ii) Vigencia del mecanismo legal que enmarque la participación de MIDEPLAN y CONAMA; y (iii) Acordar con el Banco los procedimientos de control ambiental.

Otras cláusulas contractuales:En el contrato de préstamo que celebre el Banco se pactarán las estipulaciones relativas a: (i) Presentación de la metodología definitiva para asignar recursos del FNDR y su puesta en práctica (pfs.2.7 y 4.4); (ii) Seguimiento del Programa a través de reuniones anuales (pf.4.34); (iii) Recuperación de costos (pfs.4.20 y 4.21); (iv) Informes y estados

Resumen Ejecutivo

Página 4 de 4

financieros (pfs.4.33 y 4.38); (v) Información para evaluación a posteriori (pf.4.37); (vi) Contratación de consultoría para fortalecer el SNI; y (vii) Implantación de los procedimientos de control ambiental (pf.2.7).

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Antecedentes

- 1.1 En las últimas dos décadas, la administración interior del Estado en Chile ha sufrido transformaciones significativas incluyendo la privatización de muchas actividades, la desconcentración de la ejecución de la mayoría de los programas de gobierno y, recientemente, la descentralización de una parte de las decisiones de inversión de interés local.
- 1.2 La primera etapa de este proceso, que cubrió la segunda mitad de la década de los años 1970, se centró en definir un marco territorial de administración desconcentrada del Estado con el establecimiento de 13 Regiones, 51 Provincias y 325 Comunas. Paralelamente se avanzó en el proceso de privatización reduciéndose el Estado a asumir un rol regulador, interviniendo subsidiariamente para compensar deficiencias del sistema privatizado. En esta primera fase, la preocupación del Estado se enfocó en la solución de los problemas de la extrema pobreza a través de programas asistenciales que administró desconcentradamente por medio de las Regiones y Comunas. En la segunda mitad de los 80 se inicia el proceso de descentralización entregando a la Regiones la responsabilidad de decidir sobre el uso de los recursos de inversión asignados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Este proceso a sido apoyado por el Banco a través de los Préstamos 141/IC-CH y 578/OC-CH, aprobados en 1985 y 1989 respectivamente, que financiaron parcialmente dos etapas del Programa de Inversión Múltiple en Desarrollo Local (PIM I y II). El marco de administración de inversiones se ha perfeccionado con la creación en 1994 de la estructura institucional de evaluación de impacto ambiental la cual requiere aún consolidación.
- 1.3 En el contexto de un Estado unitario y altamente centralizado, el proceso de descentralización en Chile está entregando mayor autonomía a Regiones y Comunas para asignar recursos destinados a satisfacer necesidades de la comunidad y promover el desarrollo económico en sus territorios. Sin tener el alcance de procesos de descentralización que promueven el federalismo fiscal y la plena autonomía local, el proceso chileno busca beneficiarse de: (a) la mayor eficiencia en la asignación de recursos de desarrollo local cuando esta se hace con participación activa de las comunidades beneficiadas y (b) la capacidad de la administración descentralizada para maximizar la sincronía entre las inversiones públicas en infraestructura económica y las inversiones privadas.

B. El proceso de descentralización

1. Marco jurídico

- 1.4 Las reformas constitucionales de 1991 (Ley N° 19.097) y las Leyes Orgánicas Constitucionales sobre Municipalidades (Ley N° 18.695 de

1992) y de Gobierno y Administración Regional (Ley N° 19.175 de 1993), han acelerado el proceso de descentralización, modificando aspectos significativos de la Constitución de 1980.

- 1.5 Las reformas ratifican la existencia de un Estado unitario con administración funcionalmente desconcentrada y territorialmente descentralizada, reteniendo la estructura de tres niveles territoriales de gobierno: los Gobiernos Regionales, las Gobernaciones Provinciales y las Municipalidades a cargo de la administración de las Comunas. Se otorgó personería jurídica y patrimonio propio a los Gobiernos Regionales, se democratizaron los órganos de participación, los Consejos Regionales (CORE) y se permitió la elección directa de concejales comunales. Estas reformas modificaron la estructura administrativa anterior que enfatizaba la dependencia vertical de las entidades territoriales y la participación indirecta de la comunidad en las decisiones que adoptaban autoridades designadas por el Gobierno Central.
- 1.6 También se están registrando cambios en la asignación de recursos a las entidades territoriales. Dos leyes están actualmente siendo discutidas en el Parlamento: la Ley de Plantas del Gobierno Regional, que definirá el tamaño y composición de la planta de funcionarios y otorgará los recursos que necesitan los Gobiernos Regionales para funcionar y la Ley de Rentas Municipales que incrementará los recursos municipales (ver sección sobre finanzas regionales, B.4 adelante). El Gobierno espera aprobar estas leyes en el período legislativo de 1994.
- 1.7 Aunque no directamente relacionada con la descentralización, la recientemente aprobada Ley Marco de Bases del Medio Ambiente (Ley N° 19.300 de 1994) impone a todas las entidades de gobierno e inversionistas privados, incluidos los Gobiernos Regionales y Municipalidades, la obligación de evaluar el impacto ambiental de las inversiones.

2. Estructura institucional

a. El gobierno regional y provincial

- 1.8 La administración de cada Región radica en un Gobierno Regional que tiene personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. El Gobierno Regional está constituido por un Intendente y un Consejo Regional (CORE) integrado por consejeros elegidos por los concejales comunales de la región. Al Intendente, de exclusiva confianza del Presidente de la República, le corresponde la coordinación, supervisión y fiscalización de los servicios públicos que operen en la Región. Al CORE, órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, le corresponde entre otras funciones, aprobar el presupuesto anual de inversiones que propone en Intendente.
- 1.9 Dentro de la estructura desconcentrada de administración del Estado, los Ministerios sectoriales se encuentran representados en

las Regiones por las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI). Las SEREMI dependen funcionalmente de los Ministerios pero sus actividades en las Regiones son coordinadas por los Intendentes. La Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) asiste al Intendente en la coordinación de las actividades sectoriales, prepara las estrategias y planes de desarrollo regional y, por delegación del nivel central, analiza y emite la recomendación de los proyectos de inversión pública.

- 1.10 En cada provincia existe: (a) un Gobernador Provincial nombrado por el Presidente de la República, que ejerce las atribuciones que el Intendente le delegue y (b) un órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada, denominada Consejo Económico y Social Provincial.

b. El gobierno comunal

- 1.11 Los asuntos comunales son administrados por los Municipios, corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. La Municipalidad es manejada por un Alcalde y un Concejo.

3. Sectores de responsabilidad del gobierno descentralizado

- 1.12 Los Gobiernos Regionales tienen funciones muy variadas de fomento del desarrollo socio-económico de su territorio incluyendo: ejecutar las inversiones financiadas por el FNDR, coordinar la inversión pública sectorial en su territorio, orientar la inversión privada y formular las prioridades para los programas de erradicación de la extrema pobreza. El principal instrumento de acción de los Gobiernos Regionales lo constituye la asignación de los recursos de inversión regional.
- 1.13 Las Municipalidades son responsables por el ordenamiento territorial, la vialidad local, la regulación del tránsito y de la ejecución de las acciones de asistencia social orientadas a combatir la pobreza que han sido descentralizadas en este nivel territorial. La provisión de educación básica y media, los servicios de salud primaria y la distribución de los subsidios asistenciales a las familias, son en la actualidad funciones municipales financiadas con transferencias especiales del Gobierno Central; sin embargo, la insuficiencia de las transferencias ha transformado las inversiones en infraestructura en estos sectores en un problema que deben atender las Regiones. Asimismo, las Regiones asisten a las Municipalidades de menores ingresos en el financiamiento de inversiones en vialidad urbana, que son de su responsabilidad. También los Gobiernos Regionales han asumido responsabilidad por el financiamiento de proyectos de saneamiento (agua potable y alcantarillado), caminos secundarios, especialmente los que cumplen funciones productivas y de subsidiar proyectos de electrificación rural para comunidades aisladas. Se ha detectado además interés en las Regiones por asistir a las Municipalidades con inversiones en proyectos de recolección y disposición final de

basuras, subsidiar proyectos de telefonía rural, invertir en proyectos de protección de inundaciones y caletas pesqueras artesanales. 1/

4. Recursos del gobierno descentralizado

a. Evolución del marco financiero del proceso de descentralización

- 1.14 El mecanismo fundamental de financiamiento del proceso de descentralización han sido las transferencias entre niveles de gobierno. Consecuente con la preocupación por el desarrollo de las regiones extremas del país, a principios de los años 70 las transferencias de la nación a las regiones se reducían a financiar corporaciones de desarrollo regional en tanto que las transferencias a las municipalidades eran fundamentalmente aportes al presupuesto general. En 1970 el nivel nacional de gobierno era responsable por el financiamiento y ejecución de más del 93% del gasto público.
- 1.15 A principios de la década de los años 90 las situación había cambiado parcialmente como resultado de las medidas de descentralización. Las transferencias de la nación a las municipalidades financian las funciones redistributivas cuya ejecución ha sido descentralizada en el nivel local, en tanto que las transferencias de la nación a las regiones financian inversiones de interés regional. En 1992 el nivel nacional de gobierno era responsable por la ejecución de solo el 63% del gasto público sin embargo seguía financiando mas del 80%. 2/
- 1.16 En los últimos años las transferencias a los municipios no han sido suficientes para financiar completamente los servicios traspasados forzando a las municipalidades a usar recursos de su presupuesto corriente para financiar su operación. En este contexto deficitario, no han podido atender en debida forma el mantenimiento de la infraestructura menos invertir para satisfacer la demanda por nuevos servicios. Cumpliendo el rol subsidiario que le compete, las Regiones han destinado una proporción significativa de las transferencias que reciben para inversión, en financiar las inversiones de capital en salud y educación que las municipalidades no han podido atender. Entre 1985 y 1993, el FNDR ha financiado el 97% de la inversión en infraestructura de educación municipalizada, el 63,5% de la de salud primaria y el 20,38 de la de saneamiento destinado a estos efectos más del 70% de los recursos del Fondo.

1/ Un estudio detallado de la situación de todos los sectores de inversión propuestos para el Programa está disponible en los archivos del proyecto.

2/ Yáñez, José; "Descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas del caso de Chile"; Santiago, Mayo de 1994. Departamento de Economía, Universidad de Chile (mimeo).

b. Finanzas regionales

- 1.17 Como se explicara anteriormente, la principal fuente de financiamiento de las Regiones son las transferencias del Gobierno Central. Existen tres mecanismos principales para materializar estas transferencias: (a) el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), (b) los recursos que los Ministerios sectoriales destinan para ser asignados en las Regiones a los proyectos sectoriales de prioridad Regional denominados Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y (c) los acuerdos que logren las Regiones con los Ministerios sectoriales para realizar proyectos específicos o programas multianuales de inversión, los Convenios de Programación.

(i) El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

- 1.18 El FNDR tiene una finalidad de compensación territorial destinado al financiamiento de acciones en el ámbito de infraestructura social y económica de las Regiones, con el objeto de obtener un desarrollo territorial más armónico y equitativo. El FNDR es el instrumento financiero de que disponen con mayor autonomía las 13 regiones del país para desarrollar proyectos, programas y estudios de carácter regional y municipal. Los proyectos que financia el FNDR son identificados directamente por las instancias locales y seleccionados y aprobados según las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNI) que administra el MIDEPLAN y la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES).
- 1.19 De acuerdo con la Ley N°. 19.175 que lo regula, el FNDR debe distribuir el 90% de sus recursos con base en variables del nivel socio-económico de la región que reflejen necesidad y de la condición territorial particular de cada región, el 5% por eficiencia en el gasto y el 5% se reserva para un fondo de gastos de emergencias. Las variables en uso para medir las variaciones en el nivel socio-económico entre regiones incluyen, entre otras: la tasa de mortalidad infantil, el porcentaje de población en condiciones de pobreza, la tasa de desempleo, el producto regional por habitante. La eficiencia de la administración regional se mide por el porcentaje ejecutado del presupuesto asignado a la Región el año anterior. Se incluyen también variables territoriales como la distancia a la capital, ruralidad y dispersión de población.
- 1.20 La importancia relativa del FNDR en la inversión del Gobierno Central reducida; sin embargo, su evolución reciente es positiva. En el período 1986-1994 esta inversión fue del orden del 6% del PGB y creció a una tasa anual del 5.1% real, menor que la del PGB que alcanzó el 7.4% real anual. Las inversiones financiadas a través del FNDR han crecido, en el mismo período, a una tasa del 19% real; sin embargo, son aún inferiores al 0.5% del PGB en 1994, resultado del bajo nivel inicial (0.2% del PGB en 1986). Las inversiones del Gobierno Central financiadas a través del FNDR aumentaron del 2.4% del total de la inversión pública en 1985 al 12.2% en 1988. En 1989

y 1990 hubo un retroceso debido a que se agotaron los recursos del préstamo 141/IC-CH del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que financió el PIM I. Posteriormente, se recuperaron manteniendo un ritmo estable de crecimiento que las llevan a representar el 12% en 1994. Para 1995 se tiene programado un incremento real del 9% de los recursos del FNDR respecto al marco presupuestal de 1994.

(ii) Las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)

- 1.21 Diversos ministerios y organismos del Estado destinan una proporción de su presupuesto a proyectos o programas cuya asignación es decidida en las Regiones. Estos incluyen los programas de Caminos Secundarios y Agua Potable Rural del Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Programa de Pavimentación Urbana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), los Programas de Mejoramiento de Barrios y de Mejoramiento Urbano del Ministerio del Interior (MINTER), el Programa de Infraestructura Deportiva de la Dirección de Deportes y Recreación (DIGEDER) y algunos programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

(iii) Convenios de Programación

- 1.22 La legislación vigente autoriza a las Regiones a suscribir convenios con los Ministerios, otras Regiones u otros organismos del Estado para desarrollar acciones conjuntas. A la fecha los Convenios de Programación han tenido una aplicación limitada. El Gobierno espera que los Convenios se constituirán en un instrumento de mayor uso en el futuro, especialmente para promover la concentración de inversiones entre los Ministerios sectoriales y las Regiones.

(iv) Metas de financiamiento regional

- 1.23 En 1994 el 21,6% de la inversión del Gobierno Central se decidía regionalmente; el FNDR representaba el 12% y los ISAR el 9,6%. Los Convenios de Programación no tienen aún un desarrollo significativo. El Gobierno tiene como meta para 1999 duplicar el volumen de recursos de inversión de decisión regional, vale decir aspira a llegar al 43,2% de la inversión. Para estos efectos propone aumentar los recursos del FNDR al 10,7% de la inversión en tanto que espera que los ISAR lleguen al 23,2%. Asimismo, propone fomentar el uso de los Convenios de Programación los que llegarían a representar el 9,3% de la inversión.
- 1.24 Se puede observar que el cumplimiento de la meta propuesta se realizará fundamentalmente a través de los recursos sectoriales (ISAR y Convenios de Programación) y no a través de los recursos que controlan directamente las Regiones (el FNDR). Esta situación enfrenta a las Regiones ante el desafío de, además de mejorar su capacidad de asignar eficientemente el FNDR, adquirir capacidad de concertación de inversiones con los Ministerios sectoriales. Las

Regiones se encuentran poco preparadas para enfrentar el complejo proceso de negociación con los sectores, particularmente para proyectos de envergadura y programas plurianuales de inversión.

b. Finanzas comunales

- 1.25 Los ingresos de las municipalidades en la actualidad derivan del Fondo Común Municipal (40%) 3/, patentes municipales (20%), impuestos territoriales (19%), permisos de circulación (9%), derechos varios (9%), y derechos de aseo (3%). Adicionalmente, las Municipalidades reciben transferencias directas del Gobierno Central para financiar las prestaciones de los servicios sociales que administran. Como se mencionara anteriormente, estas transferencias han sido insuficientes. Con la aprobación de la Ley de Rentas Municipales y el plan del Gobierno de aumentar el volumen de transferencias a partir de 1995, se cubrirá este déficit permitiendo la eficiente operación y mantenimiento de estos servicios.

c. Problemas de asignación de recursos en las regiones

1. Asignación inter-regional de recursos del FNDR

- 1.26 El monto de recursos del FNDR lo fija anualmente el Gobierno Central en la Ley de Presupuesto. En consecuencia, los recursos del FNDR quedan sujetos a la discrecionalidad del Gobierno Central, enmarcándose en las restricciones presupuestarias que este enfrenta. Por esta razón, los montos asignados al Fondo han registrado variaciones significativas en muchos de los años de su operación. Esta situación se ha superado en los últimos ejercicios presupuestarios donde el Fondo muestra un crecimiento reducido pero estable.
- 1.27 La distribución del Fondo se realiza mediante una formula que incorpora 17 variables regionales y socioeconómicas con igual peso. Según un estudio preparado a solicitud de la SUBDERE, este mecanismo presenta varios problemas, incluyendo la deficiente definición y ponderación de las variables incorporadas en la formula de asignación regional. 4/ Algunas de las variables

3/ Creado en 1979 (D.L. 3.063), el Fondo Común Municipal se financia con el 60% de la recaudación del impuesto territorial, el 50% del rendimiento de los permisos de circulación y el 65% de las patentes comerciales de las comunas de mayor recaudación y el aporte fiscal que concede la Ley de Presupuesto. Los recursos de FCM se distribuyen entre el resto de las comunas según una formula que privilegia a las Municipalidades con menos recursos propios y mayor proporción de habitantes de bajos ingresos.

4/ Fisher, Ronaldo; "Asignación de Fondos Regionales e Incentivos a la Eficiencia" Universidad de Chile; Santiago, Septiembre 1994.

incorporadas miden aspectos similares, otras no discriminan entre regiones y otras son correlacionadas. 5/

- 1.28 Otro problema se refiere a los incentivos perversos que se derivan de las variables usadas en la definición de eficiencia y de su inclusión en la asignación de 5% del Fondo. Este estímulo a la "eficiencia" castiga a las Regiones con fondos no gastados en un ejercicio presupuestal induciendo a la preparación de proyectos, muchas veces no prioritarios, pero de fácil ejecución. Aún más, dado que la asignación del 90% de recursos son distribuidos con base al nivel de ciertos indicadores socioeconómicos y regionales, la fórmula castiga el uso eficiente de los recursos, cada vez que cuando mejoran los indicadores en una Región, ésta dispondría de menos recursos en el futuro.
- 1.29 A efectos de solucionar estos problemas el estudio de la SUBDERE recomienda una metodología basada en la incorporación de nuevos indicadores socioeconómicos y regionales, la reducción de la ponderación de los indicadores que introducen distorsiones en la distribución (pero que por ley deberán ser considerados en la fórmula) y la construcción de un indicador de eficiencia en la provisión de servicios, medido en base a cambios de éstos respecto a un año base. 6/
- 1.30 La discrecionalidad en la determinación anual del monto total del FNDR a ser distribuido y las consecuentes variaciones que ha sufrido, han creado problemas para la planificación regional de inversiones, llevando a las comunas y las regiones a pensar en el corto plazo y en proyectos de alcance limitado para ajustarlos a las limitaciones presupuestarias. Sin embargo, estos efectos se minimizarán como resultado de las señales dadas por el Gobierno Central respecto a la estabilidad del FNDR y su intención de doblar el porcentaje de inversiones de decisión regional.

2. Distribución intra-regional de los recursos

- 1.31 La mayor parte de las Regiones han elaborado criterios "ad hoc" para distribuir las cuotas de recursos del FNDR que les son asignadas. Estos criterios en la mayoría de los casos reflejan objetivos de corto plazo, fundamentalmente vinculados a satisfacer, aunque sea parcialmente, las demandas de los postulantes a

5/ La formula en uso incluye el producto y no el ingreso para medir diferencias de nivel de desarrollo entre regiones. Es así que, no obstante el PGB/cápita tenga una variación de casi siete veces entre las Regiones II y IX, no significa que las personas sean siete veces más ricas o más pobres. El problema radica en que sólo una parte del valor de la producción de las regiones mineras se queda en la región. El resto se va al centro (caso de la Corporación del Cobre, CODELCO) o como utilidades de empresas que no están allá localizadas.

6/ Este indicador de eficiencia se incorporaría con una ponderación inicial del 10% que deberá incrementarse a 25% en un período de 5 años. Adicionalmente se propone un cambio en el indicador de asignación del 5% de eficiencia previsto en la ley, reduciéndose la ponderación de las variables actualmente en uso por determinación legal, incluyendo un indicador del porcentaje de los proyectos con sobre costo y un indicador del cofinanciamiento promedio de las comunas de la Región en los proyectos situados en la misma.

recursos, especialmente a las Municipalidades. De este modo los recursos del FNDR son usualmente atomizados en muchos proyectos de pequeña envergadura. Prueba de esta tendencia es que el costo promedio de los proyectos financiados por los programas PIM I y II fue de US\$ 128.400. Estos programas financiaron más de 3.600 proyectos para una inversión total de US\$ 470,7 millones. Como resultado, la asignación intra-regional de recursos sólo parcialmente responde a objetivos regionales. La programación de inversiones se realiza fundamentalmente con un horizonte anual y resulta difícil incluir proyectos de alcance regional o de mayor envergadura y duración. Esta circunstancia dificulta el aprovechamiento pleno de las sinergias que pueden existir entre proyectos.

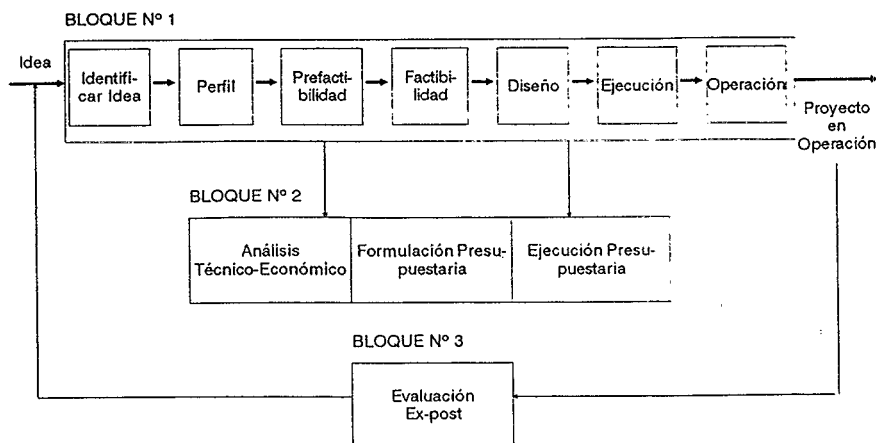
3. Asignación inter-sectorial de recursos

- 1.32 La asignación inter-sectorial de los recursos del FNDR está determinada por la demanda efectiva de recursos que hagan los sectores o las Municipalidades. No existen metas específicas de colocación de recursos por sectores; sin embargo, la fuerte concentración del FNDR en el financiamiento de las actividades para la erradicación de la pobreza han determinado la concentración de las inversiones en los sectores de educación, salud y saneamiento ya mencionada. El Gobierno no tiene programado introducir metas sectoriales de asignación de recursos por lo que esta seguirá siendo determinada por la demanda que exista en las Regiones.

D. Problemas del Sistema Nacional de Inversiones para la administración de los recursos del FNDR

- 1.33 El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) está integrado por un conjunto de instituciones que participan en el proceso de evaluación de las ideas de inversión. La estructura operativa y funcionamiento del SNI tienen como objetivo asignar eficientemente los recursos públicos, dentro de los lineamientos económicos y sociales del Gobierno.

FIGURA N°1 ESTRUCTURA OPERATIVA DEL SNI



- 1.34 En la estructura operativa se distinguen dos bloques de actividades. El bloque N°1 que corresponde al ciclo de un proyecto el cual es de responsabilidad de las unidades ejecutoras. Para avanzar entre etapas se requiere la recomendación técnica-económica del organismo técnico asesor externo, el MIDEPLAN. El bloque N°2 contiene las instancias que un proyecto debe cumplir para que esté en condiciones de moverse entre etapas del ciclo: Análisis Técnico-Económico, Formulación Presupuestaria y Ejecución Presupuestaria.
- 1.35 El análisis técnico-económico es administrado por MIDEPLAN a través de sus unidades centrales y las SERPLAC. Todas las iniciativas de inversión propuestas por los organismos públicos (incluyendo los financiados por el FNDR) son evaluadas según metodologías y criterios unificados. Los proyectos aprobados se incorporan a un Banco Integrado de Proyectos (BIP). El subsistema de formulación presupuestaria contiene las acciones que permiten que una unidad ejecutora disponga de los recursos financieros necesarios para continuar o iniciar una nueva etapa del ciclo de proyecto incluyendo el seguimiento físico-financiero de los proyectos.
- 1.36 El SNI de Chile se viene perfeccionando por más de 20 años y actualmente tiene un buen nivel de desarrollo. Es así como existen: (i) metodologías de análisis técnico-económico por sector con los correspondientes manuales, (ii) el Banco Integrado de Proyectos de cobertura nacional e (iii) instituciones a nivel nacional y regional que generan los canales de comunicación necesarios para la Coordinación inter-institucional. Sin embargo el SNI enfrenta en la actualidad restricciones por el reducido número de profesionales capacitados de que disponen muchas SERPLAC.
- 1.37 Durante la preparación del Programa se realizó un análisis del proceso de evaluación de proyectos que desarrolla el subsistema de análisis técnico-económico del SNI, estudiando una muestra de proyectos financiados por el FNDR en diferentes Regiones. Esta evaluación indica que si bien, en general el SNI es capaz de seleccionar proyectos eficientes, subsisten algunos problemas que deben subsanarse. 7/
- 1.38 Se detectaron deficiencias en la fase de pre-inversión de los proyectos. Los proponentes tienden a elaborar diseños definitivos sin evaluar a fondo alternativas que les aseguren el dimensionamiento adecuado y la selección de la alternativa de menor costo. Asimismo, la fase de factibilidad no siempre se completa en forma adecuada por lo que reiteradamente se presentan problemas en la ejecución (sub-estimación de costos, ampliaciones de contratos).
- 1.39 Los promotores de proyectos muchas veces no cuentan con capacidad técnica para preparar los proyectos de acuerdo a las pautas del

SNI; tampoco cuentan con recursos para contratar los estudios con el sector privado problema que no ha podido ser subsanado por los Gobiernos Regionales o las SERPLAC con lo que resulta que los proyectos que se presentan al SNI vienen muchas veces mal preparados. Se observó también que la aplicación de las metodologías de análisis de proyectos no es homogénea en todas las Regiones y que no existe una suficiente difusión de estas entre los promotores de proyectos. Las Unidades Técnicas enfrentan muchas veces problemas de recursos para realizar una supervisión adecuada de la ejecución de los proyectos. La eficiencia del proceso de licitación y la calidad de los contratistas seleccionados ha minimizado el impacto negativo de este problema ya que las obras financiadas han estado bien ejecutadas.

E. Consolidación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

- 1.40 La Ley de General de Bases del Medio Ambiente (Ley N° 19.300 de 1994), creó el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) administrado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y los Consejos Regionales del Medio Ambiente (COREMAS). Estas instituciones están encargadas de evaluar el impacto ambiental de los proyectos de inversión. Las recomendaciones de esta evaluación deben incorporarse a los proyectos y considerarse en la evaluación socioeconómica que efectúa MIDEPLAN. La reciente creación de esta estructura institucional y su nivel actual de consolidación, hacen necesario un fortalecimiento específico para asegurar que no se presenten demoras en el análisis de la calidad ambiental de los proyectos. Por otra parte, los criterios de análisis ambiental que usará la CONAMA no son bien conocidos por los gestores de proyectos por lo que se requieren acciones de difusión.

F. Desafíos y perspectivas del proceso de descentralización

- 1.41 El proceso de descentralización de Chile ha avanzado principalmente en la consolidación de la institucionalidad regional como un ente separado del Gobierno Central y en establecer el FNDR como un fondo estable de financiamiento para sus actividades. Subsisten sin embargo problemas institucionales cuya solución representa un desafío significativo que el Gobierno se propone abordar en los próximos años.
- 1.42 La creación de los Gobiernos Regionales con personalidad jurídica y patrimonio propio y la próxima consolidación de su planta de personal y recursos para gastos corrientes, plantean un marco de administración de los asuntos regionales con mayor autonomía del Gobierno Central y mayor participación de la comunidad a través del Consejo Regional. Sin embargo, los mecanismos de financiamiento de las inversiones regionales no han cambiado con respecto al período anterior a 1990. Los recursos de inversión de las Regiones siguen siendo transferencias del Gobierno Central y solo la mitad de ellos son de decisión plena de las Regiones (FNDR). Los Ministerios sectoriales tienen una influencia decisiva en el uso del resto de las transferencias (ISAR). Existe una voluntad del Gobierno de

incrementar los recursos de decisión regional (pasar del 21 al 42 por ciento de la inversión del Gobierno Central en 1999). Sin embargo los mecanismos propuestos para alcanzar esta meta, incrementar los recursos ISAR y asignar más recursos a Convenios de Programación, no favorecen plenamente la descentralización de decisiones. En particular, enfrentan a las Regiones ante el desafío de conjuntamente perfeccionar su capacidad de administrar los recursos del FNDR y de desarrollar capacidad de negociación con los Ministerios de modo de influir sobre las asignaciones de recursos ISAR y atraer hacia su territorio las inversiones sectoriales.

- 1.43 El incremento esperado de los recursos municipales les dará mayor capacidad de inversión con recursos propios reduciendo al presión de las Municipalidades sobre las Regiones para su financiamiento. Esta circunstancia permitirá a las Regiones destinar en el futuro una proporción mayor de los recursos del FNDR para adelantar inversiones de interés regional. Las Regiones deberán desarrollar capacidad institucional para planificar y ejecutar este tipo de inversiones.
- 1.44 La distribución inter-regional del FNDR mejorará como resultado de la implantación de la nueva formula de distribución que perfecciona este mecanismo haciendo que la asignación de los recursos responda mejor a la distribución territorial de las necesidades de inversión y a la eficiencia de las Regiones en lograr los objetivos de Gobierno. Las Regiones deberán desarrollar capacidad institucional para hacer el seguimiento de objetivos y metas y planificar sus inversiones en concordancia con estos logros.
- 1.45 La asignación intra-regional de los recursos del FNDR ha estado dominada por las demandas de las Municipalidades y por la necesidad de cubrir el déficit de inversiones en infraestructura de salud y educación primaria no cubierto por las inversiones sectoriales. En estos términos el FNDR ha sido más un sustituto para la falta de inversión de estos sectores que un instrumento de promoción del desarrollo regional. Asimismo, la tipología de proyectos financiados ha sido influida fuertemente por la necesidad de satisfacer las demandas de las Municipalidades. Con el animo de dar un poco a todos, las Regiones han financiado muchos proyectos pequeños enmarcados en programas anuales de inversión. En el futuro, las Regiones deberían ser capaces de usar los recursos del FNDR para proyectos de impacto regional con una visión de mediano y largo plazo diseñados en programas plurianuales de inversión y que aprovechen las sinergías que se producen entre proyectos.
- 1.46 El Sistema Nacional de Inversiones presenta algunos problemas para analizar eficientemente los proyectos del FNDR los que han resultado en deficiencias de dimensionamiento, sub-estimación de costos y de incapacidad de los beneficiarios de operar y mantener las infraestructuras. Las Regiones deberán fortalecer su capacidad de análisis técnico, económico, financiero e institucional de la inversiones. Además, la implantación de un sistema nacional

ambiental encabezado pro la CONAMA e implementado en las Regiones por los COREMAS plantea a los Gobiernos Regionales el desafío de incorporar la dimensión ambiental en el diseño y evaluación de las iniciativas de inversión que se financien.

G. Participación del Banco en apoyo a la descentralización

- 1.47 El Banco ha venido apoyando programas de inversión local de características similares al que ahora se propone mediante dos préstamos por un total de US\$335 millones: el 141/IC-CH, aprobado en diciembre de 1984, por US\$125 millones y el 578/OC-CH, aprobado en diciembre de 1989 y actualmente en ejecución, por US\$210 millones. Los dos préstamos han sido ejecutados en forma eficiente. Estos Programas han contribuido una parte significativa (80%) de los recursos administrados por el FNDR. Respondiendo al objetivo de gobierno de usar los recursos del FNDR como uno de los instrumentos de lucha contra la pobreza, las inversiones financiadas por estos préstamos se concentraron mayoritariamente en los sectores de educación (34%), salud primaria (20%), saneamiento (17%) y vialidad urbana (15%).
- 1.48 Mediante el Préstamo 634/OC-CH "Programa de Preinversión, el Banco está asistiendo a MIDEPLAN, entre otras actividades, a mejorar el Sistema Nacional de Inversiones, fundamentalmente financiando desarrollo de metodologías y capacitación del personal de la administración central del sistema.

H. Acciones de otras entidades internacionales en el sector

- 1.49 El Banco Mundial está financiando un proyecto piloto de US\$20 millones para el fortalecimiento institucional de las municipalidades a través de actividades de asistencia técnica para mejorar la eficiencia y la disciplina fiscal de 25 comunas. El Gobierno se propone extender estas actividades a 200 comunas en 1995 con recursos propios. El MIDEPLAN está desarrollando, con asistencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un Programa de Apoyo al Desarrollo Regional (PADERE). En un período de tres años se destinarían US\$ 6,0 millones a actividades de asistencia técnica a las 13 Regiones para que definan y adopten estrategias coherentes de desarrollo regional e inicien el proceso de formulación de programas plurianuales de inversión.

I. Estrategia del Banco en el sector

- 1.50 La estrategia para Chile contempla el apoyo a programas relacionados con la modernización del Estado y la descentralización de los servicios a nivel regional y comunal, mediante los proyectos de inversión destinados a fortalecer la capacidad administrativa, técnica y financiera de las Regiones y Comunas para asumir la responsabilidad de proveer los servicios transferidos desde el gobierno central y lograr un desarrollo más equilibrado del país.
- 1.51 En el dialogo con el país, el Banco espera discutir los problemas de escasez de recursos humanos que afectan principalmente a los

servicios de salud primaria municipalizados, cuya infraestructura es financiada por el FNDR. Se espera así encontrar solución a este problema de nivel nacional detectado en la evaluación a posteriori realizada a los préstamos del Banco al FNDR.

- 1.52 El Programa propuesto se enmarca plenamente en esta estrategia y continua el apoyo que el Banco ha venido prestando al proceso de descentralización y financiará una tercera etapa del Programa de Inversión Múltiple en Desarrollo Local (PIM) que también formará parte del FNDR, esta vez con un objetivo más amplio de fortalecimiento de los Gobiernos Regionales.
- 1.53 El Programa de Desarrollo Local que se propone es un programa plurianual ("time slice") destinado a apoyar la consolidación de los Gobiernos Regionales en Chile, desarrollar su capacidad autónoma de asignación de recursos y financiar inversiones de interés para el desarrollo socio-económico de las Regiones. El Gobierno ha solicitado la asistencia del Banco para el financiamiento y ejecución de su programa de inversiones regionales para el período 1995-1999 en el que se propone duplicar el volumen de recursos de inversión de decisión regional y fortalecer estas entidades.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

1. Objetivo general

- 2.1 El Programa, la tercera etapa del apoyo que el Banco esta prestando al proceso de descentralización en Chile, promoverá el desarrollo institucional de los recientemente creados Gobiernos Regionales y financiará proyectos de inversión propuestos por las entidades descentralizadas de gobierno, Gobiernos Regionales y Municipalidades, para promover el desarrollo socio-económico y, en particular, mejorar las condiciones de vida de los grupos de bajos ingresos.

2. Objetivos específicos

- 2.2 Desarrollar la capacidad autónoma de los Gobiernos Regionales para asignar recursos de inversión, consolidando y racionalizando el uso de los instrumentos de financiamiento de inversión de decisión regional del Gobierno, el FNDR y los ISAR, e implantar el uso de los Convenios de Programación como mecanismos de financiamiento compartido, región-entidades sectoriales para inversiones de interés regional.
- 2.3 Desarrollar la capacidad de los Gobiernos Regionales para realizar la asignación intra-regional de los recursos de inversión en concordancia con los objetivos de desarrollo social del Gobierno y las prioridades del desarrollo regional.
- 2.4 Mejorar la calidad de las inversiones y su adecuada focalización: (a) desarrollando la capacidad de las Municipalidades y Unidades Técnicas del aparato desconcentrado de Gobierno (SEREMIs, Servicios y Empresas Regionales de Saneamiento) para planificar evaluar, diseñar y ejecutar eficientemente proyectos de inversión y (b) fortaleciendo la capacidad regional del SNI para evaluar los proyectos.
- 2.5 Continuar canalizando recursos de inversión hacia los sectores de responsabilidad de las entidades descentralizadas que tienen prioridad en la estrategia del Gobierno de eliminar la pobreza y promover el desarrollo regional .

B. Descripción

- 2.6 El Programa tendrá dos componentes, Inversiones y Desarrollo Institucional. El Componente de Inversiones proveerá recursos a las Regiones para financiar proyectos elegibles que cuenten con evaluación positiva del SNI y con prioridad regional. El Componente de Desarrollo Institucional financiará actividades de capacitación y asesoría para fortalecer la capacidad de los

Gobiernos Regionales y de la administración descentralizada del SNI.

2.7 Durante la ejecución del Programa se perfeccionarán los procedimientos de asignación de recursos de modo de superar los problemas detectados; estos incluyen:

- (i) poner en vigencia una nueva fórmula de distribución inter-regional de los recursos que refleje más eficientemente los objetivos redistributivos y de fomento del desarrollo regional del Gobierno;
- (ii) desarrollar y promover la implantación de metodologías de asignación intra-regional de los recursos que sean consistentes con los objetivos del Programa y la voluntad del Gobierno de usar los recursos de inversión para promover el desarrollo socio-económico equilibrado de las Regiones;
- (iii) se usarán los criterios de elegibilidad de inversiones acordados con MINTER y MIDEPLAN que contribuyen a racionalizar la asignación inter-sectorial de inversiones evitando la duplicación de ventanillas de financiamiento y fomentando el co-financiamiento con los Ministerios sectoriales cuando la participación de los Ministerios contribuye al uso mas racional de los recursos de inversión;
- (iv) se implantará, basado en la legislación e institucionalidad vigente, un procedimiento de evaluación del impacto ambiental de las inversiones.

1. Componente de fortalecimiento institucional

2.8 Complementando las acciones de refuerzo institucional que el Gobierno está emprendiendo en apoyo del proceso de descentralización el Programa contempla recursos para el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Regionales y del nivel regional del Sistema Nacional de Inversiones, áreas no cubiertas por los programas vigentes.

a. Fortalecimiento de los gobiernos regionales

2.9 Durante la ejecución del Programa, la SUBDERE desarrollará actividades de refuerzo organizacional, gestión descentralizada de recursos de inversión y desarrollo de recursos humanos, dirigidas a los recientemente creados Gobiernos Regionales.

a.1 Refuerzo organizacional

2.10 Las actividades orientadas a mejorar la eficiencia en el funcionamiento de los Gobiernos Regionales incluyen:

- i) Desarrollo organizacional, actividades de consultoría para estudiar la estructura administrativa de los Gobiernos Regionales proponiendo mejoras en el organigrama, estructura de relaciones entre los distintos componentes, mejorar la descripción de funciones y los procedimientos administrativos, elaborar manuales y guías para las distintas funciones de gobierno.
- ii) Desarrollo de recursos humanos, actividades de desarrollo de la capacidad de gestión del personal de los Gobiernos Regionales incluyendo funcionarios de las Intendencias Regionales y Gobernaciones Provinciales e integrantes de los Consejos Regionales. Las actividades propuestas incluyen seminarios sobre gestión estratégica, técnicas de resolución de conflictos organizacionales, estilos de liderazgo, trabajo en equipo y promoción de eficiencia y calidad en el trabajo.
- iii) Capacitación, entrenamiento del personal de las unidades centrales de la SUBDERE y de las Intendencias Regionales y Gobernaciones Provinciales en temas relacionados con la gestión descentralizada de recursos de inversión, incluyendo talleres y cursos en programación de inversiones, Ley de Presupuesto y Sistema Presupuestario (elaboración, ejecución y control presupuestario) y desembolsos.

a.2 Gestión descentralizada de recursos de inversión pública

2.11 Las actividades orientadas a mejorar la asignación de los recursos de inversión que transfiere el Gobierno Central a las Regiones incluyen:

- i) Planificación y programación de inversiones. Programa de difusión de las políticas sociales y económicas del Gobierno que requieren de la activa participación de las Regiones. Estudio de alternativas de unificar las ventanillas de financiamiento del desarrollo regional. Asesoría en la formulación de programas pluri-anales de inversión. Talleres de entrenamiento en el uso de Convenios de Programación.
- ii) Asignación intra-regional de recursos. Diseño y difusión de metodologías de asignación de recursos consistentes con los objetivos de desarrollo regional y la eficiente utilización de los recursos de inversión. Preparación y difusión de manuales de inversión pública regional para uso de Intendentes, Consejeros y Alcaldes.
- iii) Evaluación y seguimiento de inversiones. Desarrollo e implantación de metodologías de evaluación de resultados y de seguimiento de inversiones.

b. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones

- 2.12 El MIDEPLAN desarrollará un conjunto de actividades, complementarias a las en ejecución, orientadas a reforzar la capacidad regional de evaluación de proyectos de inversión.

b.1 Refuerzo de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación

- 2.13 Contratación de servicios de consultoría para apoyar la labor de orientación y evaluación de proyectos de inversión en las 13 SERPLACs de modo de permitirles absorber la carga adicional de los proyectos a ser financiados por el Programa sin expandir la planta profesional actual. MIDEPLAN licitará contratos de consultoría para proveer a las SERPLAC servicios profesionales especializados de ingenieros, arquitectos, economistas de proyectos o analistas financieros, según las necesidades.

b.2 Capacitación en preparación y evaluación de proyectos

- 2.14 Cursos regionales de preparación y evaluación de proyectos de inversión en lo sectores elegibles de financiamiento por el Programa para funcionarios de las Unidades Técnicas regionales, Municipalidades y otras entidades promotoras de proyectos financiable por el Programa.

c. Implantación del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental

- 2.15 CONAMA reforzará la capacidad de los recientemente establecidos COREMAS para evaluar el impacto ambiental de las inversiones financiadas por el Programa, mediante los servicios de especialistas ambientales y la difusión de metodologías de evaluación.

2. Componente de inversiones

- 2.16 El Componente de Inversiones financiará proyectos en los sectores de responsabilidad de las Regiones y Comunas, que son prioritarios para el desarrollo regional y para mejorar las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos. Al igual que en las etapas anteriores, el Programa financiará proyectos elegibles promovidos por las Municipalidades y por las Unidades Técnicas Regionales, entidades desconcentradas del Gobierno que representan en las regiones a los Ministerios Sectoriales.

a. Inversiones consideradas en el Programa

- 2.17 Con los recursos asignados a cada Región, estas podrán financiar la construcción, ampliación, equipamiento o rehabilitación de infraestructura en sectores seleccionados de responsabilidad del sector público, incluyendo la contratación de obras civiles, equipamiento, estudios técnicos de pre-inversión e impacto

ambiental, diseños finales, servicios de supervisión y consultorías.

2.18 A continuación se indican los tipos de inversiones contempladas en el Programa:

- (i) Educación. Construcción, reposición, mejoramiento, ampliación, equipamiento y rehabilitación de establecimientos de educación municipalizados; a partir de 1996, el Programa financiará programas integrados de rehabilitación y no rehabilitaciones individuales;
- (ii) Salud. Construcción, reposición, mejoramiento, ampliación, equipamiento, rehabilitación o normalización de establecimientos de salud de atención primaria
- (iii) Saneamiento. Construcción, ampliación, mejoras en el nivel de servicio y rehabilitación de sistemas integrados de agua potable y de disposición sanitaria de aguas servidas para comunidades urbanas. Obras civiles y equipos para sistemas de recolección y disposición sanitaria de residuos sólidos residenciales. Las Regiones co-financiarán con recursos del Programa, proyectos de agua potable rural con recursos sectoriales.
- (iv) Vialidad: Caminos rurales. Mejoramiento de estándar o rehabilitación de vías secundarias comunales o regionales. Pavimentación urbana. Dotación de calzada, aceras, soleras, obras de arte, samasforización y señalización de vías urbanas secundarias. A partir de 1996, el FNDR deberá co-financiar estos proyectos con recursos sectoriales. Nuevos caminos. Construcción de nuevos caminos de importancia para el desarrollo regional.
- (v) Electricidad Rural. Construcción de nuevas redes o ampliación de redes existentes para abastecer comunidades rurales de bajos ingresos, instalación de equipos para la generación y distribución de energía eléctrica para comunidades aisladas.
- (vi) Telefonía Rural. Equipos para teléfonos públicos en comunidades rurales.
- (vii) Defensas Fluviales. Construcción, ampliación o mejoramiento de defensa fluviales para proteger áreas residenciales de bajos ingresos. Obras de encauce de ríos, esteros y canales incluyendo protecciones laterales, pretilos y muros de contención.
- (viii) Caletas Pesqueras. Obras de defensa, atraque, rampas, bodegas, servicios, talleres y áreas de comercialización de productos para caletas pesqueras artesanales. A partir de

1996, el Programa deberá co-financiar estos proyectos con recursos sectoriales.

b. Inversiones elegibles

- 2.19 Se declararán elegibles de financiamiento con recursos del Programa las inversiones de responsabilidad Regional o Comunal para las cuales: (a) se ha demostrado demanda, (b) existan metodologías de análisis técnico-económico, institucional-financiera y ambiental acordadas con el Banco y (c) se haya revisado una muestra de proyectos. Durante el análisis se cumplió con estos requisitos para proyectos en: educación, salud, saneamiento, vialidad-caminos rurales, vialidad-pavimentación urbana y electrificación rural (distribución). Los otros tipos de inversiones se declararán elegibles de financiamiento por el Programa cuando el Ejecutor acuerde con el Banco la metodología de análisis y presente una muestra de proyectos a satisfacción del Banco.

c. Incorporación de nuevos tipos de inversiones al Programa

- 2.20 En la medida que se defina el marco institucional y se asignen responsabilidades a las Regiones o Comunas, se podrían agregar otras inversiones como por ejemplo, drenaje pluvial urbano. El Reglamento Operativo del Programa especifica el procedimiento que deberá seguir el Ejecutor para declarar elegibles nuevos sectores o tipos de proyectos. Estos procedimientos requieren que el Ejecutor: (a) cuantifique las necesidades de financiamiento para este tipo de inversiones, (b) obtenga la opinión favorable del Ministerio de Hacienda para la incorporación de las nuevas inversiones al Programa, (c) acuerde con el Banco la metodología de análisis técnico, económico, institucional, financiero y ambiental de los proyectos y (d) presente, a satisfacción del Banco, una muestra de proyectos a ser financiados.

C. Dimensionamiento del programa

- 2.21 Los Ministerios del Interior y de Hacienda proyectan un crecimiento del 9% real anual de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en los próximos cuatro años con respecto a los recursos asignados en 1994. De este modo se configura un programa de inversiones de US\$438,3 millones a ser desembolsado entre 1995 y 1999. El dimensionamiento del componente de fortalecimiento institucional fue desarrollado por el MINTER y MIDEPLAN en consulta con el Banco.

D. Programa del primer año

- 2.22 El BIP tiene una cartera de proyectos viables, desde el punto de vista técnico, económico, financiero e institucional, o sea con la recomendación RS del SNI, cuyo costo total llega a US\$293 millones.

De este monto, aproximadamente US\$257 millones están comprendidos en los sectores elegibles en el Programa.

E. Costo y financiamiento

CATEGORIAS DE INVERSION	APORTE BID	APORTE LOCAL*	TOTAL	%
1. INGENIERIA Y ADMINISTRACION	0	38.850	38.850	7,77
1.1 Ingeniería	0	10.200	10.200	
1.2 Administración UCN	0	2.900	2.900	
1.3 Administración UCR's	0	3.150	3.150	
1.4 Supervisión de obras	0	15.200	15.200	
1.5 Estudios de Preinversión	0	7.000	7.000	
1.6 Consultorías y evaluaciones	0	400	400	
2. COSTOS DIRECTOS	74.250	364.000	438.250	87,65
2.1 Construcciones y Equipamientos	74.250	364.000	438.250	
3. COSTOS CONCURRENTES	0	6.300	6.300	1,26
3.1 Terrenos	0	1.500	1.500	
3.2 Refuerzo Institucional SUBDERE	0	2.500	2.500	
3.3 Refuerzo Institucional MIDEPLAN	0	2.300	2.300	
4. GASTOS FINANCIEROS	750	15.850	16.600	3,32
4.1 Intereses	0	13.700	13.700	
4.2 Comisión de Crédito	0	2.150	2.150	
4.3 Inspección y Vigilancia	750	0	750	
TOTALES	75.000	425.000	500.000	100,00
PARI-PASSU	15,0%	85,0%	100,0%	

* En la categoría de Costos Directos, el aporte local consignado incluye el Impuesto al Valor Agregado (IVA) correspondiente a la totalidad de los contratos de aumento a las prácticas vigentes.

F. Compromiso y desembolsos

- 2.23 Los recursos del Programa cubren las asignaciones del FNDR para el período 1995-1999 y se desembolsarán en ese plazo.

III. EL PRESTATARIO Y EL EJECUTOR

A. El Prestatario

- 3.1 El prestatario de esta operación será la República de Chile que asumirá el servicio de la deuda y será responsable por el aporte de los recursos de contrapartida local al Programa.

B. El Ejecutor

- 3.2 El organismo ejecutor del Programa será el propio prestatario que ejercerá esta función a través del Ministerio del Interior (MINTER), Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) quien tiene a su cargo la administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). La SUBDERE tendrá la responsabilidad directa de la coordinación, supervisión y administración del Programa en el nivel central.

- 3.3 Colaborarán en la ejecución del Programa:

- (i) el Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) al que le corresponde la responsabilidad de realizar la evaluación técnica, económica, financiera e institucional de los proyectos que se financien con los recursos del Programa;
- (ii) la Comisión Nacional Ambiental (CONAMA) a la que le corresponderá pronunciarse sobre el impacto ambiental de los proyectos financiados por el Programa.

C. Estructura organizacional para la ejecución del Programa

1. Nivel central de Gobierno

a. Ministerio del Interior (MINTER)

- 3.4 El MINTER ha sido objeto de análisis detallado en otras operaciones financiadas por el Banco por lo que no se incluirá una descripción completa de su estructura y funciones. El análisis se concentrará en las dependencias que tienen tuición directa sobre el Programa. El MINTER es la Secretaría de Estado que tiene por objetivo ejercer el gobierno y la administración interior del país. Para estos efectos cuenta con dos subsecretarías:

- (i) la Subsecretaría del Interior, responsable de asesorar al Ministro del Interior en materias de gobierno y administración interior del Estado;
- (ii) la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), responsable de la ejecución de los planes de modernización y reforma administrativa; la coordinación de

los programas de desarrollo de las regiones, provincias y comunas; evaluación y control de la gestión municipal; las funciones de la SBDERE incluyen la administración del FNDR.

3.5 En la SUBDERE se localiza la Unidad de Control Nacional (UCN) del Programa la cual tiene como responsabilidades principales: programar y controlar el avance en la ejecución del Programa, supervisar las licitaciones y desembolsos de recursos, el control presupuestario, supervisar que se cumpla con las disposiciones del Reglamento Operativo del Programa, ejecutar el componente de Fortalecimiento Institucional y preparar los informes al Banco. De la UCN dependen las 13 Unidades Coordinadoras Regionales (UCR) a cargo de la ejecución del Programa en las Regiones.

3.6 Los recursos del Programa, que integrarán el FNDR, serán traspasados por el Ministerio del Interior a los Gobiernos Regionales los que, a su vez, traspasarán las obras después de ejecutadas a los beneficiarios finales del Programa.

b. Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN)

3.7 De la Subsecretaría de MIDEPLAN dependen las Divisiones de:

(i) Planificación Regional, responsable de supervisar las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) de las 13 Regiones y,

(ii) Planificación, Estudios e Inversiones la cual, a través de la Unidad de Proyectos e Información del Departamento de Inversiones, supervisa el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones y administra el Banco Integrado de Proyectos.

c. Comisión Nacional Ambiental (CONAMA)

3.8 Es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dependiente del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Sus órganos son el Consejo Directivo, la Dirección Ejecutiva, el Consejo Consultivo y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA).

3.9 La Comisión propone al Presidente las políticas ambientales del Gobierno y le informa sobre el cumplimiento de la legislación vigente. Es órgano de consulta y coordinación en las materias ambientales, mantiene un sistema de información ambiental y administra el sistema de evaluación de impacto ambiental, colabora en las acciones de educación y difusión ambiental y de preservación y conservación de la naturaleza y el patrimonio ambiental, promueve la participación ciudadana en estas materias, financia proyectos orientados a la preservación y conservación ambiental y es contraparte en este tipo de proyectos con financiamiento internacional.

2. Nivel Regional

a. Gobierno Regional

3.10 El Gobierno Regional, a través de la Intendencia y el Consejo Regional tienen la responsabilidad de seleccionar y priorizar los proyectos a ser financiados por el Programa. Para incorporarse al Programa, estos proyectos deberán contar con la recomendación del Sistema Nacional de Inversiones (RS). La ejecución de las inversiones es llevada adelante por la Intendencia Regional con el apoyo de Unidades Técnicas (dependencias regionales de los Ministerios o Servicios del Gobierno) o Municipalidades.

3.11 El desembolso de los recursos es supervisado por la Unidad Coordinadora Regional (UCR) de la SUBDERE, quien vela por la correcta aplicación del Reglamento Operativo del Programa en la Región.

b. Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC)

3.12 Las SERPLAC son responsables del análisis técnico, económico, financiero e institucional de los proyectos financiados por el Programa. Las SERPLAC, una vez satisfechas que los proyectos cumplen a cabalidad con las metodologías y parámetros acordados por el SNI con el Banco, otorgan la recomendación (RS) para que el proyecto se incorpore al Banco Integrado de Proyectos (BIP) que es condición indispensable para considerar el proyecto para financiamiento con recursos del FNDR y del Programa.

c. Consejos Regionales del Medios Ambiente

3.13 Los COREMAS son responsables del control del calidad ambiental de los proyectos. Son los órganos desconcentrados del Sistema Nacional Ambiental y en cada región del país habrá un Director Regional que representará al Servicio. Están integradas por el Intendente, quien la preside, los Gobernadores de la región, los secretarios regionales ministeriales y cuatro consejeros regionales. Tienen un Comité Técnico integrado por el Director Regional, quien lo preside, y los Directores Regionales de los Servicios públicos que tengan competencia en materia de medio ambiente. En cada Región hay un Consejo Consultivo Regional del Medio Ambiente integrado por dos científicos, dos representantes de las ONG, dos del sector privado, dos de los trabajadores y el representante del Intendente.

IV. EJECUCION DEL PROGRAMA

A. Mecanismo de ejecución

- 4.1 La ejecución del Programa se llevará a cabo por las instituciones encargadas de la administración del FNR: a nivel central, la UCN, dependiente de la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE del MINTER y, a nivel regional, por las respectivas UCR instaladas en cada una de las Intendencias Regionales. Participan en la ejecución, el MIDEPLAN y la CONAMA. MIDEPLAN actuará mediante sus organismos regionales desconcentrados las SERPLAC, que tendría a su cargo la evaluación y aprobación de los proyectos a ser sometidos a los Consejos Regionales (CORE), para su priorización. CONAMA actuará a través de los COREMA que evaluarán el impacto ambiental de los proyectos y recomendarán las medidas de mitigación que deberán ser consideradas para la aprobación del SERPLAC.
- 4.2 La ejecución se llevará adelante utilizando los procedimientos operativos y financieros establecidos por: (i) las estipulaciones del contrato de préstamo entre el Banco y el Prestatario y (ii) el Reglamento Operativo del Programa. La puesta en vigencia del Reglamento Operativo del Programa será condición previa al primer desembolso del financiamiento.

B. Mecanismo de asignación de recursos

1. Asignación inter-regional

- 4.3 Los recursos asignados anualmente en la Ley de Presupuesto para el Fondo Nacional de Desarrollo Regional se distribuyen entre las 13 Regiones según una fórmula que considera factores de equidad y eficiencia en el logro de los objetivos de compensación territorial y social del FNDR. Sin embargo, dados los problemas con las variables utilizadas que fueran discutidos en el Capítulo I, el MINTER realizó una revisión de la metodología en uso, introduciendo nuevas variables, modificando ponderaciones y introduciendo nuevos conceptos de eficiencia en el gasto. Dicha metodología fue aprobada preliminarmente por la Misión de Análisis del Banco y se acordó que el MINTER prepararía la metodología definitiva para definir la fórmula de asignación que sería utilizada a partir de ejercicio presupuestario de 1996. Esta metodología definitiva, así como la fórmula a ser utilizada deberá ser presentada a la consideración del Banco antes del 30 de abril de 1995. La puesta en vigencia de este mecanismo constituye cláusula contractual.

2. Asignación intra-regional

- 4.4 En el proceso de definición del presupuesto anual de inversiones, las Regiones usan procedimientos que varían de Región en Región. Como se mencionara anteriormente, en algunos casos estos procedimientos propenden a distribuir los recursos

proporcionalmente entre las Comunas, situación que afecta la capacidad de promover proyectos de interés regional. El Componente de Desarrollo Institucional asistirá a las Regiones a desarrollar procedimientos de asignación intra-regional de recursos que se ajusten más a los objetivos del Programa de promover el desarrollo regional y favorecer prioritariamente a las familias de bajos ingresos con proyectos eficientes.

C. Reglamento operativo

- 4.5 La ejecución del Programa se regirá por el Reglamento Operativo. Las principales partes del Reglamento son:

1. Identificación y selección de proyectos

- 4.6 La asignación inter-sectorial de los recursos del Programa dependerá de la demanda por inversiones que planteen para cada sector los promotores de proyectos en cada Región. En consecuencia, esta asignación variará de Región en región y año a año al interior de una Región.
- 4.7 El proceso de selección de inversiones a ser financiadas por el Programa se desarrolla en cuatro etapas (a) Perfil de Proyecto, (b) Estudio de Pre-factibilidad, (c) Diseños definitivos y (d) Priorización, que involucran a los principales actores institucionales regionales: los promotores de los proyectos, el organismo desconcentrado de planificación SERPLAC, COREMA y el Gobierno Regional.

a. Perfil de proyecto

- 4.8 Los proyectos a ser financiados por el FNDR son identificados por las Municipalidades o las Unidades Técnicas (Secretarías Regionales de los Ministerios Sectoriales, Empresas Regionales de Saneamiento u otras entidades desconcentradas del Gobierno). Siguiendo los procedimientos establecidos por el SNI, los promotores de los proyectos deben preparar un Perfil conteniendo una descripción del proyecto: objetivos, alternativas de solución, costo estimado y una Ficha Ambiental (que pasará a ser la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) que exige la Ley cuando esta se reglamente) detallando el impacto probable del proyecto y las normas ambientales sectoriales en las que se enmarca. Este documento es revisado por SERPLAC y COREMA. SERPLAC instruye al proponente sobre los estudios necesarios de Pre-Factibilidad. COREMA analiza el impacto ambiental del proyecto identificando los costos y beneficios ambientales que genera y puede: (a) aprobar la Ficha (o DIA) recomendando las medidas de mitigación ambiental necesarias o (b) solicitar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para determinarlas.
- 4.9 Los estudios de Pre-Factibilidad especificarán con detalle los objetivos, análisis de alternativas, selección de la alternativa de menor costo que satisface los requerimientos del proyecto,

estimación de beneficios y calculo de los indicadores socio-económicos (valor presente neto, tasa interna de retorno o costo-eficiencia según el caso). El estudio analizará también la capacidad del beneficiario para operar y mantener adecuadamente las obras; en todas las inversiones de infraestructura se pondrá énfasis en la disponibilidad de recursos humanos idóneos para operar los servicios. El proyecto es revisado por la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) que evalúa el estudio de pre-factibilidad para certificar que se ajusta a las metodología y practicas del SNI. En los casos que se requiera EIA, COREMA revisa el estudio en esta fase y otorga su aprobación Si el proyecto cumple con los criterios de elegibilidad del SNI, SERPLAC otorga la Recomendación Socio-económica que permite al promotor del proyecto desarrollar los diseños definitivos.

b. Diseños definitivos

- 4.10 Con el RS, la entidad promotora del proyecto desarrolla los diseños definitivos incorporando las medidas de mitigación ambiental recomendadas por el COREMA. Los resultados de los diseños definitivos son revisados por la SERPLAC la cual, de cumplir con los criterios de elegibilidad del SNI, otorga la recomendación socio-económica definitiva. Los proyectos con recomendación son incorporados a inventario regional de proyectos.

c. Priorización

- 4.11 La priorización de inversiones la hace el Gobierno Regional a través de la discusión presupuestaria anual que hace el Consejo Regional con base en la propuesta de presupuesto elaborada por la Intendencia.

d. Ejecución de los proyectos

- 4.12 Una vez aprobado el presupuesto de inversiones por el CORE, el Gobierno Regional firma convenios de ejecución con los promotores de los proyectos u otras Entidades Técnicas idóneas las que proceden a la contratación de las obras (o adquisición de los equipos según corresponda) siguiendo las normas establecidas.
- 4.13 Para los proyectos elegibles de financiamiento del Programa, los ejecutores se atenderán a las disposiciones acordadas con el Banco.

2. Límites autónomos

- 4.14 Según las disposiciones del SNI, las SERPLAC tienen autonomía para aprobar proyectos con un costo total máximo equivalente a US\$ 400.000. Los proyectos con costos superiores son analizados y aprobados por el Departamento de Inversiones de MIDEPLAN central. Durante la ejecución del Programa, en las reuniones anuales de evaluación se revisará la capacidad de análisis de proyectos demostradas por las SERPLAC y se ~~eleva~~rá el límite a aquellas que demuestren capacidad suficiente.

3. Criterios de elegibilidad

a. Sectores

- 4.15 Inicialmente, los sectores elegibles serían: i) Educación; ii) Salud; iii) Saneamiento (agua potable y alcantarillado sanitario); iv) Vialidad (caminos rurales y pavimentación urbana); y, v) Electrificación Rural (distribución). Los otros tipos de inversiones de responsabilidad regional se declararán elegibles de financiamiento por el Programa cuando el Ejecutor acuerde con el Banco la metodología de análisis y presente una muestra de proyectos a satisfacción del Banco.
- 4.16 La elegibilidad de otros sectores estará condicionado a la finalización por el MIDEPLAN de la revisión de las metodologías de análisis y su presentación al Banco conjuntamente con 5 proyectos tipo de cada sector para su no objeción. Estos sectores serían: i) Defensas Fluviales; ii) Vialidad (nuevos caminos); iii) Saneamiento (recolección y disposición de residuos sólidos y agua potable rural); iv) Electrificación Rural (generación); y, v) Caletas Pesqueras.

b. Proyectos

- 4.17 Los proyectos deben cumplir con los criterios de elegibilidad técnico, económico, institucional y financiera del Sistema Nacional de Inversión y completar el ciclo de análisis para obtener su recomendación definitiva. Para efectos de realizar la evaluación del impacto ambiental de los proyectos del Programa, las COREMAS usarán los criterios acordados con CONAMA y que se incluyen en el Reglamento Operativo.

c. Responsabilidad sobre la elegibilidad de los proyectos

- 4.18 La revisión de los proyectos será responsabilidad de las instancias pertinentes dentro del SNI (MIDEPLAN y/o SERPLACs) y del SEIA (CONAMA y/o COREMAS). El Banco efectuará revisiones periódicas a posteriori sobre muestras aleatorias de los proyectos para constatar el grado de cumplimiento de las metodologías y de los procedimientos acordados.

4. Mecanismos de recuperación de costos

- 4.19 Para los proyectos municipales en que no se puede identificar claramente los beneficiarios, o que no se justifica la discriminación o que la legislación local no permite el cobro, se utilizarán los ingresos generales del municipio como mecanismo de recuperación de costos. En estos casos se deberá demostrar que el proyecto no generará un déficit en cuenta corriente del municipio.
- 4.20 Para aquellos proyectos en relación a los cuales la ley prevé el cobro directo a los beneficiarios, los ingresos provenientes de la aplicación de tarifas, tasas, etc, deberá recuperar los costos de

operación, mantenimiento, administración e inversión no subsidiada. En estos casos, el FNDR financiará estos proyectos bajo la modalidad de aporte reembolsable que permite la ley y solo subsidiará la proporción de costo del proyecto que beneficia directamente a familias de bajos ingresos. El FNDR ha desarrollado metodologías aceptables para estimar estos subsidios. En estos casos, los promotores deberán reembolsar al Gobierno Regional la parte no subsidiada de proyecto. MINTER desarrollará mecanismos específicos para realizar estos reembolsos.

5. Supervisión de las obras

- 4.21 La supervisión de las obras será de responsabilidad de la propia Unidad Técnica (UT). Esta labor podrá realizarse directamente por la UT cuando cuente con capacidad técnica para estos efectos, o, en caso contrario, por contrato con consultores individuales o firma consultora especializada. En todos los casos se requerirá la no objeción de la UCR sobre el procedimiento que se proponga. En cualquier caso, sea contratada o aportada por la Unidad Técnica, el costo de la fiscalización se reconocerá como parte del costo del proyecto, con cargo al aporte local de la operación. Los COREMAS harán el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones ambientales contenidas en las DIA o EIA.

6. Traspaso de recursos

- 4.22 Los recursos del Programa serán traspasados proyecto a proyecto por el Gobierno Central a los Gobiernos Regionales con base en el marco presupuestario definido por la asignación inter-regional de recursos, el presupuesto aprobado por el Consejo Regional. Los Gobiernos Regionales repasarán dichos recursos a las entidades que realizarán las obras que son organismos que pertenecen a los diversos ministerios (unidades técnicas) u otros organismos públicos (municipalidades). Luego de ejecutados los proyectos, los gobiernos regionales deberán transferir los bienes inmuebles y muebles respectivos a los beneficiarios finales del Programa, que podrán ser entidades públicas o privadas.

D. Adquisición de bienes y contratación de servicios

- 4.23 Basado en los resultados de la ejecución del PIM I y II, se estima la siguiente distribución de los recursos del Programa por componente:

Obras civiles	US\$394,5 millones
Equipos	US\$438,0 millones
Consultoría de proyectos	US\$ 7,4 millones
Consultoría de Desarrollo Institucional	US\$ 4,8 millones

- 4.24 Para los servicios de consultoría se espera que aproximadamente el 60 % sean realizados por firmas consultoras y el resto por consultores individuales.

- 4.25 Para la adquisición de bienes y la contratación de servicios de construcción de obras civiles a ser financiados con recursos del Préstamo se adoptarán los procedimientos vigentes del Banco y que formarán parte integral del Contrato de préstamo. 8/
- 4.26 Los procesos vinculados a todas las licitaciones internacionales, efectuadas por la UCN, tendrán un seguimiento ex-ante en cada una de sus etapas (bases, convocatoria, adjudicación y contrato). En cambio, los procesos de las licitaciones nacionales, efectuadas por las Unidades Técnicas, serán revisados a posteriori en base a muestras aleatorias que den idea del comportamiento de los mismos en las diversas regiones, sectores y unidades técnicas. Las bases de todas las licitaciones del Programa, aún las nacionales, preverán la apertura de las mismas para las empresas interesadas de todos los países miembros del Banco.

E. Desembolsos

- 4.27 Considerando la naturaleza de la operación, el volumen de transacciones que se van a producir como consecuencia de las adquisiciones de bienes y servicios y las características de un programa global, se ha previsto contar con un mecanismo eficiente y rápido que dé agilidad al proceso de desembolsos de los recursos del programa.
- 4.28 Para estos efectos, los desembolsos seguirán las normas del Banco, excepto en los casos de Justificación de Anticipos y Reembolso de Pagos Efectuados, en el cual el Ejecutor únicamente le presentará a la Representación del Banco la Solicitud de Desembolso, acompañada del Detalle de Pagos y el Control de Desembolsos y Aportes Locales, quedando la correspondiente documentación de sustento en poder del Ejecutor.
- 4.29 El Ejecutor se asegurará que la información contenida en el Detalle de Pagos esté debidamente sustentada en las evidencias que normalmente requiere el Banco. El Ejecutor deberá conservar en su poder, originales y/o copias de los contratos, ordenes, facturas, recibos, comprobantes de pago, certificados de proveedor, certificados de origen u otros documentos que comprueben la información suministrada en el Detalle de Pagos. Esta documentación deberá estar debidamente identificada, adecuadamente archivada y disponible para ser revisada por los funcionarios autorizados del BID y auditores externos. La documentación mencionada deberá conservarse en un archivo activo, localizado donde indique el Ejecutor, por un período no menor de cinco años contados a partir de la fecha del último desembolso del préstamo del Banco.

8/ En acuerdo con la Unidad de Adquisiciones del Banco se recomiendan los siguientes límites para las licitaciones internacionales del Programa: (i) contratación de obras US\$3 millones; y (ii) adquisición de bienes US\$350.000. Asimismo, se recomienda mantener el uso del actual Registro Internacional del Programa anterior para la nueva operación.

- 4.30 La Representación, en el transcurso de sus visitas de inspección, hará revisiones por muestreo de la documentación de apoyo de los desembolsos. En el momento de realizarse las inspecciones técnicas y/o financieras se realizará un examen para comprobar por muestreo que se cuenta con la documentación de apoyo a las solicitudes y que los recursos incluidos en las solicitudes de reembolso han sido utilizados en la forma señalada en el contrato de préstamo. En el caso de encontrarse errores se deberá verificar un porcentaje mayor y notificarse al Ejecutor para hacer las deducciones correspondientes de las solicitudes futuras.

F. Seguimiento del Programa

- 4.31 El Prestatario, a través del Ejecutor, deberá presentar al Banco, informes anuales acerca de la implantación del mismo. Estos informes se presentarán al Banco dentro del tercer trimestre de cada año, a partir del primer año de ejecución y por un período adicional de 1 año contado a partir de la fecha del último desembolso.
- 4.32 Anualmente, durante la ejecución del Programa, el Banco y el Prestatario realizarán una evaluación conjunta con el fin de analizar el cumplimiento de los objetivos del Programa en sus aspectos de asignación inter-regional de recursos, la asignación intra-regional de recursos, institucionales y en relación a los proyectos financiados. Para esto, se utilizarán los informes anuales de seguimiento del Programa.
- 4.33 Tomando en consideración los criterios y objetivos originales del diseño del Programa, las áreas en que se debe centrar el seguimiento son: (i) adopción de mecanismos de asignación intra-regional de recursos; (ii) grado de implantación de las acciones de fortalecimiento institucional tales como mejoras en la capacidad de las SERPLAC para analizar proyectos, consolidación del Gobierno Regional, capacidad de COREMAS para evaluar el impacto ambiental de los proyectos; (iii) el impacto del Programa sobre la situación administrativa y operativa de las regiones; (iv) el impacto del Programa en la cobertura y calidad de los servicios; (v) costos de los proyectos y de las acciones de desarrollo institucional financiados; (vi) capacitación del personal regional; (vii) operación y mantenimiento de los servicios; (viii) recuperación de costos; (ix) focalización del programa. A estos efectos, se utilizarán los siguientes parámetros de seguimiento:

ACCIONES	PLAZOS	METAS
A. FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES		
1. Refuerzo Organizacional		
a. Desarrollo Organizacional	2 años	13 Reg
b. Desarrollo de Recursos Humanos	5 años	13 Reg
c. Capacitación	3 años	13 Reg
2. Gestión Descentralizada de Recursos de Inversión Pública		
a. Planif. y Programación de Inversiones	4 años	13 Reg
b. Asignación Intra-Regional de Recursos	4 años	13 Reg
c. Eval. y Seguimiento de Inversiones	3 años	13 Reg
B. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES		
1. Refuerzo de las SERPLACs	1 año	contr. consult en las 13 Reg
2. Capacitac. en Preparac. y Eval. Proyectos	5 años	13 Reg
C. IMPLANTACION DEL SISTEMA DE EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL FNDR		
1. Vigencia de procedimientos de control ambiental	1 año	Todos los proyectos evaluados

- 4.34 A este efecto, se han examinado las necesidades de personal de la Representación y de la Sede, las cuales son compatibles con la disponibilidad de personal. Se estima que se necesitará de 34 semanas/persona de la Sede y 40 semanas/persona de la Representación durante el período de ejecución del Programa.

G. Operación y mantenimiento

- 4.35 Anualmente, la Entidad Ejecutora evaluará las actividades de operación y mantenimiento ejecutadas por los beneficiarios de las inversiones financiadas a la fecha por el Programa. Para estos efectos se revisará una muestra representativa (territorial y sectorial) de las inversiones financiadas. En los casos de incumplimiento de las obligaciones de operación y mantenimiento el Ejecutor adoptará sanciones que pueden incluir declarar el beneficiario infractor como no elegible de futuro financiamiento en tanto no corrija la situación. El Ejecutor incluirá el resultado de estas evaluaciones en los informes anuales de seguimiento.

H. Evaluación a posteriori

- 4.36 El Prestatario, por conducto del MINTER, y el Banco acordarán la estructura y contenidos de los informes semestrales que requieren las Normas Generales de modo de facilitar la eventual evaluación a posteriori que efectúe el Banco.

I. Auditoría

- 4.37 A partir del ejercicio correspondiente al año en que se inicie la ejecución del Programa y durante la ejecución del mismo, los estados financieros del Programa deben ser presentados anualmente dentro de los primeros cuatro meses después de finalizar cada año fiscal con dictamen de la Contraloría General de la República, el que debe incluir comentarios acerca del cumplimiento de las condiciones contractuales.

V. JUSTIFICACION DEL PROGRAMA

A. Impacto general del Programa

- 5.1 El Programa contribuirá a avanzar el proceso de descentralización en Chile contribuyendo a mejorar la capacidad de los Gobiernos Regionales para decidir el uso de los recursos de inversión sobre los cuales tienen capacidad autónoma de asignación.
- 5.2 Especial énfasis se ha dado a las medidas que permiten mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos que la nación destina al desarrollo regional. Esta incluyen:
 - (i) poner en vigencia de una versión revisada de la formula de asignación inter-regional de recursos lo que contribuirá a una distribución más equitativa y eficiente de los recursos del FNDR, por ejemplo, incrementando la proporción de recursos que reciben las regiones con mayores concentraciones de población pobre y premiando aquellas regiones cuyas inversiones mejoran los indicadores utilizados para la asignación de los recursos del FNDR;
 - (ii) racionalizar la asignación inter-sectorial de las inversiones promoviendo el uso de metodologías de programación pluri-anual de inversiones que incorporen los objetivos de desarrollo regional de mediano y largo plazo;
 - (iii) minimizar el impacto negativo de la duplicación de las ventanillas de financiamiento que se produce por la existencia de recursos sectoriales en sectores elegibles de financiamiento del Programa, mediante las reglas de co-financiamiento;
 - (iv) fomentar el uso del FNDR por parte de los Gobiernos Regionales como un mecanismo para atraer inversiones sectoriales incrementando el volumen de recursos que las Regiones podrían disponer para lograr sus objetivos de desarrollo;
 - (v) reforzar el aparato regionalizado del Sistema Nacional de Inversiones que asumirá plenamente la evaluación de las inversiones y asegurará que este proceso se realice en forma eficiente, en plena concordancia con los criterios nacionales y lo acordado con el Banco en el Reglamento Operativo; y
 - (vi) establecer un procedimiento de evaluación del impacto ambiental de los proyectos que asegura que estos no generen impactos negativos o, en caso que estos impactos sean inevitables, asegura que los proyectos contemplen las medidas de mitigación.

B. Impacto de las inversiones

- 5.3 El Programa financiará inversiones con un impacto positivo sobre las condiciones de vida de la población de bajos ingresos. No obstante que se espera que en el futuro se reduzcan las presiones de las Municipalidades por financiamiento de FNDR para inversiones en educación y salud, la demanda por estas inversiones es significativa y es de prever que el Programa seguirá recibiendo este tipo de solicitudes de financiamiento. El inventario de proyectos elegibles de financiamiento por parte del Programa que obra en el Banco Integrado de Proyectos contiene más de un 35% de proyectos de educación y salud. La información disponible indica que más del 70% de los beneficiarios de las inversiones financiadas por el PIN I y II en estos sectores fueron familias en condiciones de pobreza.
- 5.4 Los recursos del Programa están disponibles para que las Regiones continúen invirtiendo en infraestructura de apoyo a los sectores productivos, por ejemplo a través del mejoramiento de caminos productivos e infraestructura de caletas pesqueras. Asimismo permitirá a las Regiones invertir en protección ambiental para la población de bajos ingresos, por ejemplo en proyectos de defensas fluviales. En términos generales, las condiciones de elegibilidad permiten al FNDR adaptarse en forma flexible a las demandas de inversión regional manteniendo las salvaguardas necesarias para asegurar la eficiente asignación de los recursos.

C. Impacto ambiental y medidas de control y mitigación

- 5.5 De acuerdo al análisis realizado, se concluye que existe una positiva voluntad y conciencia ambiental y que se tiene un marco ambiental legal bien desarrollado, con componentes reglamentarios y normativos en proceso de desarrollo. La dotación de personal, su capacitación en temas ambientales y los medios para asegurar el cumplimiento de los criterios y condicionamientos ambientales, aunque son relativamente reducidos, se encuentran en un proceso de capacitación de que cubre las diferentes instituciones que intervendrán en el trámite de los proyectos financiados por el Programa.
- 5.6 El control de la calidad ambiental de las inversiones será iniciado con la divulgación de los criterios que aplicará el Programa, para establecer condicionalidades que mantengan la calidad ambiental. Una campaña de información a las entidades que directa o indirectamente estarán involucradas en los proyectos, incluyendo el esquema de penalización que establece la Ley de Bases del Medio Ambiente, que deberá ser aplicado a través de las COREMAS. Se han acordado con CONAMA procedimientos que garantizan que los impactos ambientales serán considerados a tiempo en el diseño y ejecución de los proyectos y se considera que existirá una adecuada capacidad de supervisión del cumplimiento de las recomendaciones ambientales.

D. Impacto sobre la mujer

- 5.7 El Programa no tiene impactos diferenciales sobre las mujeres. Las inversiones que se financiarán con los recursos del FNDR benefician por igual a todos los habitantes de las comunidades beneficiadas.

E. Enmarque en la estrategia del Banco para el País

- 5.8 El Programa propuesto se enmarca dentro de la estrategia del Banco para Chile al apoyar la modernización del Estado y la descentralización de los servicios a nivel regional y comunal. Más aún, financia proyectos de inversión destinados a mejorar la capacidad regional de apoyar el desarrollo económico y a mejorar las condiciones de vida de la población de bajos ingresos, ambos objetivos de la estrategia. Por sus características, el Programa resulta consistente con los mandatos de la 8ª Reposición.

F. Viabilidad técnica de las inversiones

- 5.9 Las inversiones financiadas por los Programas PIM I y II han estado, en general bien diseñadas y correctamente ejecutadas. Las deficiencias en las estimaciones de costos que se detectaron serán corregidas con las medidas adoptadas en el Programa incluyendo la estricta aplicación del ciclo de proyectos y el refuerzo de las SERPLAC y la capacitación de los promotores de proyectos. Asimismo, las medidas acordadas para mejorar la supervisión de las obras, contratos con el sector privado cuando no hay capacidad en las entidades ejecutoras, permitirán mejorar los logros alcanzados en las operaciones anteriores.
- 5.10 En síntesis, el Programa es técnicamente viable y no se prevén dificultades para que el Ejecutor desembolse los recursos en inversiones elegibles y que se ajusten a las disposiciones del Reglamento Operativo.

G. Viabilidad institucional financiera

- 5.11 La ejecución de los Programas PIM I y PIM II dentro de los plazos previstos, la experiencia acumulada por la SUBDERE y la permanencia del mismo esquema institucional para la ejecución del Programa, en conjunto con el componente de Desarrollo Institucional (principalmente con relación al Sistema Nacional de Inversiones) permiten garantizar la viabilidad institucional del Programa y su ejecución de una manera eficiente en los plazos previstos.
- 5.12 El crecimiento del 5% real anual del FNDR en los últimos nueve años, las seguridades dadas por el Ministerio de Hacienda en relación al crecimiento futuro del FNDR, la característica de transferencia no reembolsable de los recursos del Programa y la responsabilidad del Prestatario de aportar los recursos de contrapartida local garantizan la viabilidad financiera del mismo.

H. Viabilidad socio-económica

- 5.13 Chile ha invertido recursos importantes en la institucionalización y perfeccionamiento de un sistema de preparación, evaluación y ejecución de proyectos públicos - el Sistema Nacional de Inversión (SNI). Este sistema está apoyado por: i) manuales metodológicos de preparación y análisis de proyectos públicos; ii) un Banco Integrado de Proyectos (BIP) de cobertura nacional, con un inventario de proyectos en diversas etapas de desarrollo; iii) entidades de ámbito nacional y regional para la coordinación interinstitucional; y, iv) una masa mínima de profesionales capacitados en temas relacionados con el ciclo de proyecto.
- 5.14 Considerando lo anterior y que esta operación sería la tercera etapa del FNDR, el Banco contrató una firma consultora para realizar una evaluación del SNI. Dicha evaluación fue basada en una muestra de 50 proyectos abarcando 7 sectores distribuidos en 4 regiones del país. El resultado de la evaluación del funcionamiento del SNI en relación a los proyectos FNDR indica que, a pesar de algunas debilidades identificadas, los proyectos preparados y evaluados dentro del SNI son aceptables al Banco; de esta forma, se propone que el SNI sea utilizado para dar elegibilidad técnico-económico a los proyectos del FNDR Etapa III. Cabe mencionar que para subsanar los problemas detectados en el mencionado estudio se incluyó en esta operación recursos para el fortalecimiento del Sistema (ver capítulo 2).
- 5.15 Durante el análisis de la operación, se acordó con las autoridades chilenas que inicialmente serían elegibles proyectos de los sectores contemplados en la segunda etapa del FNDR que son: Salud, Educación, Electrificación Rural (distribución), Saneamiento (agua potable y alcantarillado sanitario) y Vialidad (pavimentación urbana y caminos rurales). Otros sectores como Telefonía Rural, Defensas Fluviales, Electrificación Rural (generación), Caletas Pesqueras, Saneamiento (desechos sólidos y agua potable rural) o Caminos Nuevos, podrían ser elegibles cuando el MIDEPLAN finalice la revisión de las metodologías de análisis en curso y presente al Banco conjuntamente con 5 proyectos de cada sector para su no objeción.
- 5.16 El BIP tiene una cartera de proyectos viables desde el punto de vista técnico, económico, financiero e institucional o sea con la recomendación RS del SNI, cuyo costo total llega a US\$293 millones. De este valor, US\$257 millones están comprendidos en los sectores elegibles en el Programa. El Cuadro siguiente indica la distribución sectorial de la cartera de proyectos con recomendación RS, incluidos en el presupuesto del FNDR para 1995.

Sectores Elegibles	Proyectos		%	Monto US\$ millones	%	Costo/ Proyect MUS\$
	Métodos de Análisis	#				
Educación	Costo-Eficiencia	358	24,8	89,7	30,7	251
Salud	Costo-Eficiencia	202	14,0	54,5	18,6	270
Transporte (*)	Urbano Costo- Eficiencia Rural Costo Beneficio	252	17,5	51,2	17,5	203
Agua Potable/Alcant	Agua Costo- Beneficio Alcant-Costo Eficiencia/	105	7,3	42,4	14,5	403
Energía	Costo-Beneficio	336	23,3	19,9	6,8	59
SUBTOTAL		1.253	86,9	257,6	88,0	206
Otros Sectores (no Elegibles)		188	13,1	35,0	12,0	186
TOTAL		1.441	100,0	292,6	100,0	203

(*) Incluye los proyectos de Vialidad Rural y Urbana

1/ Calculado en base a un análisis de Costo-Beneficio de una muestra de proyectos

I. Impacto sobre los grupos de bajos ingresos

- 5.17 Los proyectos de la cartera de SNI incluyen, entre la información que se analiza, datos que permiten identificar los beneficiarios clasificados de bajos ingresos. No obstante, esta información no está ingresada en el BIP motivo por lo cual no fue posible identificar la proporción de beneficiarios de bajos ingresos para los proyectos del proceso presupuestario de 1995. Sin embargo, con base a los sectores y tipos de obras elegibles, se estima que la proporción de población de bajos ingresos que serían beneficiadas con el Programa sería sustancialmente igual a la etapa anterior en que fue de cerca de 65%. Este valor se compara favorablemente con la proporción de pobres estimados para el país que es de 33%. Conforme a lo estipulado en el documento de la Octava Reposición de Recursos AB-1704, se ha determinado por lo tanto que el programa propuesto cumple con el mandato de dirigirse a los sectores de bajos ingresos, conforme a las condiciones prevalecientes en Chile.

IMPACTO SOBRE GRUPOS DE BAJOS INGRESOS POR SECTOR DE INVERSIONES
PERIODO 1990-1993

SECTOR	BENEFICIARIOS DE BAJOS INGRESOS %
AGUA POTABLE	66,0
ALCANTARILLADO	75,6
EDUCACION	66,4
ENERGIA	76,3
PAVIMENTACION	59,6
CAMINOS RURALES	40,4
SALUD	67,0
TOTAL	65,2

J. Riesgos y salvaguardas

- 5.18 La operación bajo análisis es la tercera etapa de la participación del Banco en el FNDR por lo que se cuenta con una base institucional y operativa probada para la ejecución del Programa. Por esta razón no existen riesgos de importancia que puedan afectarla significativamente.
- 5.19 El principal riesgo de la operación surgiría si el Sistema Nacional de Inversiones y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental no fueran capaces de evaluar eficientemente los proyectos. En ese caso no se tendría seguridad que los proyectos de inversión estén bien preparados y sean correctamente evaluados. El componente de Desarrollo Institucional contempla recursos para fortalecer las instituciones involucradas. El Equipo de Proyecto considera que las actividades contempladas son suficientes para mitigar este riesgo. El Equipo de Proyecto recomienda incluir en el contrato como condición previa al primer desembolso que el Ejecutor ponga en vigencia el mecanismo legal a través del cual MIDEPLAN y CONAMA se comprometen a ejecutar las actividades de refuerzo institucional necesarias.

Apéndice I
CH/CH-5285
CH-0004
Original: Español

PROYECTO DE RESOLUCION

CHILE. PRESTAMO /OC-CH A LA REPUBLICA DE CHILE
PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL. TERCERA ETAPA

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Chile, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento del Programa de Desarrollo Local, Tercera Etapa. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$75.000.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de Chile, que formen parte de los recursos del capital ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.