



ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

**ESTUDIO PARA EL MEJORAMIENTO DEL PROCESO DE PAGOS A
PROVEEDORES DE LA DIRECCIÓN DE VIALIDAD REGIÓN
METROPOLITANA DE SANTIAGO DEL MINISTERIO DE OBRAS
PÚBLICAS.**

Alumnas: Vega Ugarte Macarena Andrea
Ávila Mura Ingrid Juana

Profesor Guía: Retamal Soto Karina

Tesis para optar al título de Ingeniería en Ejecución en Gestión Pública

Santiago 2014

AGRADECIMIENTOS

A través del presente trabajo de tesis, me gustaría agradecer a ti Dios por bendecirme y darme la fortaleza para llegar hasta donde he llegado, siempre estuviste ahí dándome las fuerzas para hacer realidad este sueño tan anhelado.

Además no puedo dejar de mencionar a todos los profesores, que tuvieron la gentileza de transmitirme todos sus conocimientos, su experiencia agradezco su paciencia y su motivación gracias a esos esfuerzos he logrado terminar mis estudios con éxito.

También me gustaría agradecer a mi compañera de tesis, Macarena Vega por su paciencia, por su esfuerzo y entendimiento en los momentos difíciles que nos tocó pasar juntas, para poder terminar esta tesis, aprendí mucho de ti y me nutrí con tu conocimiento y agradezco tu amistad que espero perdure por siempre.

Y por último a las personas más importantes en mi vida mi padres y mi hija Paullete. Estoy en deuda con ustedes por todo el tiempo en cual no estive para ver mi hija y ustedes supieron suplirme.

Paullete, mi dulce niña, durante este largo camino Tú fuiste mi fuente de inspiración para romper todos los obstáculos que la vida me presento, todo lo que logrado ha sido por ti y espero que algún día lo entiendas.

La vida es hermosa y solo tenemos que detenernos a contemplarla.

Ingrid Avila Mura.

Agradecer primero que todo a lo más importante en mi vida, a mí amada familia, por el gran apoyo, ánimo y comprensión que me entregaron durante esta nueva y difícil etapa en mi vida que está por finalizar.

Agradezco además a mi compañera de tesis Ingrid Avila, por el entendimiento, sabiduría, apoyo y comprensión que tuvo durante el desarrollo de esta tesis, además de a todas aquellas personas que en algún momento estuvieron apoyándonos, de diferentes formas, para que este trabajo saliera adelante.

Macarena Vega Ugarte.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| CAPÍTULO I: ANTECEDENTES GENERALES | 8 |
| 1.1 HISTORIA DE LA INSTITUCIÓN | 8 |
| 1.2 ESTRUCTURA Y DEPENDENCIA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS | 10 |
| 1.3 SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL - REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO | 13 |
| 1.4 DIRECCIÓN DE VIALIDAD | 14 |
| 2. PROBLEMATIZACIÓN | 17 |
| 2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA | 17 |
| 2.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN | 17 |
| 2.3 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN | 18 |
| 2.3.1 OBJETIVO GENERAL | 18 |
| 2.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 18 |
| 2.4 JUSTIFICACIÓN | 18 |
| CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO | |
| 1. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO | 20 |
| 1.1 PRINCIPIOS DEL ESTADO MODERNO | 21 |
| 1.2 EL ESTADO MODERNO EN CHILE | 23 |
| 2. MODERNIZACIÓN V/S ESTANDARIZACIÓN | 27 |
| 2.1 MODERNIZACIÓN | 27 |
| 2.2 ESTANDARIZACIÓN | 28 |
| 3. SISTEMA CHILECOMPRA | 28 |
| 4. SISTEMA CHILEPAGA | 29 |
| 5. MEJORA DE PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 30 |
| 5.1 CALIDAD: ELEMENTO DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA | 30 |
| 6. LEVANTAMIENTO DE PROCESOS | 35 |
| 6.1 ANÁLISIS Y DISEÑO DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO | 36 |
| 6.2 ETAPAS PARA EL LEVANTAMIENTO DE LOS PROCESOS | 36 |
| 7. HIPÓTESIS | 42 |

| | |
|---|-----------|
| CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO | |
| 1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN | 43 |
| <hr/> | |
| CAPÍTULO IV: RESULTADO Y ANÁLISIS | |
| 1. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN | 45 |
| <hr/> | |
| CAPÍTULO V: CONCLUSIÓN | 49 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 51 |
| <hr/> | |
| ANEXOS | 53 |
| <hr/> | |

INTRODUCCIÓN

POLÍTICA MINISTERIAL DEL PROCESO DE PAGO

Inserto en el proceso de Modernización del Estado y Programas de Gobierno, el Ministerio de Hacienda, en el año 2006, remitió a los Servicios Públicos, las directivas a implementar en los procesos de compras y contratación con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Circular N° 23 del 13.04.06 (*Ver Anexo N°1*), en la cual se determina que “...el plazo de pago a proveedores deberá ser en el menor tiempo posible y no mayor a 30 días corridos y contados desde la fecha de recepción de las facturas correspondientes”.

Teniendo como antecedentes lo establecido en la ley 19.983 artículo No. 2 de 15.12.2004, el Ministro de Hacienda, Felipe Larraín, impulsó en el año 2011 el programa “ChilePaga” con el objetivo de velar y supervisar que los distintos organismos y servicios públicos del gobierno cumplan el compromiso de pago oportuno a los proveedores.

Se han cumplido dos años del lanzamiento de este sistema, el Ministro de la Cartera, durante una visita en terreno a una Pyme, indicó que el retraso en el pago de facturas por parte de los Organismos Estatales, perjudica a los proveedores, especialmente a las empresas de menor tamaño, ya que los obliga muchas veces a solicitar créditos, *“lo que significa tener que pagar intereses innecesarios”*. (La Tercera / 2013).

Agregando que “esto se traduce en que en ocasiones los proveedores eleven los precios de sus bienes o servicios, lo que obliga a destinar mayores recursos que podrían utilizarse con fines sociales. Más capital de trabajo para la empresa, mejores negocios para el proveedor y más recursos para el Estado. Por eso ChilePaga es tan central para nuestra agenda”.

Además el Ministro de Hacienda define que el objetivo de ChilePaga es que los servicios públicos cancelen sus facturas dentro del plazo de 30 días -con la excepción del sector salud, donde el objetivo es de 45 días-, el Ministro Larraín destacó que entre 2010 y 2012 el porcentaje de pagos atrasados se redujo de 29,1% a 16,9%, esto es un incremento de 12,2

puntos en la tasa de facturas canceladas dentro del plazo señalado. En tanto, el promedio de días de espera para el pago de las facturas, considerando tanto las pagadas dentro de plazo como las atrasadas, mejoró desde 33,9 días en el año 2010, hasta 22,0 días en 2012, lo que significa una reducción de 35%.

En la oportunidad, Felipe Larraín reconoció al Ministerio de Obras Públicas como el más innovador en el pago a proveedores, a través de la implementación, el año pasado, de un sistema que envía alarmas cuando una factura se acerca a la fecha límite para su pago oportuno. La titular de la cartera, Loreto Silva, señaló que *“no solamente hay que hacer proyectos de ley ni grandes obras para transformar nuestro país sino que también hay que preocuparse de la administración interna, y como Estado tenemos que ser un ejemplo para los demás proveedores”*. (La Tercera / 2013)

En este contexto se puede destacar, al Ministerio de Justicia con pago más oportuno durante 2012, como ejemplo el Ministro de esta cartera señaló: *“En 2011 el Ministerio de Justicia había logrado aumentar las facturas dentro de plazo a 98,3%. Ahora, en el año 2012 logró aumentarlas hasta 99,5%”*.

Por su parte, en la misma visita, el presidente de CONAPYME, Juan Araya, comentó que *“para las Pymes siempre es clave que nos paguen a tiempo por nuestros productos y servicios, y este es un gran paso que estamos dando en esa dirección”*. (La Tercera / 2013)

La pequeña y mediana empresa en Chile representa, sin lugar a dudas, una realidad económica y socialmente relevante. Su aporte se centra principalmente a la generación de empleos y en su importante participación en la producción nacional.

En Chile existen diferentes definiciones de Pequeñas y Medianas Empresas. El Ministerio de Economía utiliza como parámetro diferenciador el nivel de ventas alcanzado por una empresa en un periodo determinado, de este modo, las empresas con ventas anuales de hasta UF 2.400 son Microempresas; aquellas con ventas anuales superiores a UF 2.400 e inferiores a UF 25.000, son Empresas Pequeñas; aquellas con ventas anuales entre UF 25.00 y UF 100.000

serán Medianas Empresas; y por último las ventas anuales que superen las UF 100.000 serán consideradas Grandes Empresas.

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES GENERALES

A continuación se presentarán los antecedentes dirigidos a plantear como problemática de investigación, un fenómeno acaecido dentro del Ministerio de Obras Públicas, y que se intuye, afectaría el proceso de pago a proveedores los cuales son empresas Pyme. Desde una visión más general, se puede señalar que la selección de esta Institución Pública, se debe el acceso a las fuentes y al conocimiento e identificación de la misma, estos aspectos hacen viable el trabajo en su interior. Desde una perspectiva más puntual e inter organizacional, desde este Ministerio se estudiará de manera focalizada la Dirección de Vialidad Región Metropolitana de Santiago y su proceso de pago. El criterio que influyó para centrar los esfuerzos y diligencias investigativas en esta sub área, se debe que es la que posee, según Los antecedentes de la DIPRES¹, el presupuesto más elevado, gestionando una mayor cantidad de pagos a proveedores.

1.1 HISTORIA DE LA INSTITUCIÓN²

Durante el gobierno del Presidente José Manuel Balmaceda, el 21 de junio de 1887, se dictó la ley que reorganizó los cinco ministerios existentes a la época y creó el de Industria y Obras Públicas. En el artículo octavo de esta ley, se establecieron sus obligaciones y atribuciones en los siguientes términos, "Corresponde al despacho del departamento de Industria y Obras Públicas:

1. La protección y desarrollo de las industrias agrícolas, minera y fabril y de las sociedades relativas a ellas: la dirección de los establecimientos públicos pertenecientes al Estado que se refieren a los mismos ramos y la supervigilancia de los establecimientos particulares: la organización y sostenimiento de las escuelas de artes y oficios, agricultura, minería y demás escuelas de aplicación no atribuidas a otros departamentos.

¹ DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, (s.f.), Recuperado el 01.2014, de <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-multipropertyvalues-14552-21327.html>

² HISTORIA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (s.f.), Recuperado el 20.10.2012, de <http://www.mop.cl/acercadelmop/Historia/Paginas/default.aspx>

2. La concesión de privilegios exclusivos.
3. Lo relativo a la caza y pesca, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al Departamento de Marina en las policías de las aguas territoriales.
4. La reglamentación de los bosques, plantíos y la distribución de las aguas.
5. La construcción y dirección de los ferrocarriles del estado y la vigilancia conforme a las leyes y decretos del Gobierno en la construcción y explotación de los ferrocarriles particulares.
6. La apertura, conservación y reparación de los caminos, puentes, calzadas y vías fluviales.
7. La construcción de todos los edificios nacionales, de los diques, malecones, muelles, faros y de los monumentos públicos, conforme a las indicaciones y con los fondos que señalen los departamentos respectivos. La conservación y reparación de los mismos en cuanto no esté especialmente encomendado a otros departamentos.
8. La construcción de las líneas telegráficas y telefónicas pertenecientes al Estado.
9. La apertura de canales o acequias y la desecación de lagunas, hechas por cuenta del Estado.
10. Y La formación de la carta catastral y demás planos del territorio de la República.

Todos estos deberes y facultades radicaban, hasta entonces, en el Ministerio del Interior, a excepción de los relativos a la arquitectura pública que correspondían a la “Oficina de Arquitectura”, dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. El primer ministro de la nueva cartera fue el abogado Pedro Montt Montt, quien años más tarde, en 1906, llegó a la primera magistratura del país.

El mismo cuerpo legal introdujo la figura del Subsecretario en reemplazo del Oficial Mayor, siendo el abogado Luis Antonio Vergara Ruiz quien ejerció por vez primera el cargo en la nueva cartera.

Así, en un comienzo, las actividades se agrupaban en tres secciones: Industria, Obras Públicas y Ferrocarriles. Y las funciones abarcaban, además de las obras públicas, todo lo relacionado con la protección y desarrollo de la industria agrícola, minera y fabril, así como también la

dirección de los establecimientos públicos que se refiriesen a estos rubros y la supervigilancia de los particulares³.

1.2 ESTRUCTURA Y DEPENDENCIA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS⁴

El Ministerio de Obras Públicas realiza su labor a través de una Subsecretaría y dos Direcciones Generales.

La Dirección General de Aguas tiene la función primordial de aplicar el Código de Aguas; y la Dirección General de Obras Públicas articula la gestión técnica de los servicios de infraestructura.

El MOP es territorialmente desconcentrado, existe una Secretaría Regional Ministerial en cada una de las quince regiones del país, las que están a su vez conformadas por Direcciones Regionales y Oficinas Provinciales. A nivel nacional son más de 8 mil 700 personas las que trabajan en el Ministerio. La Dirección General de Obras Públicas comprende seis unidades ejecutoras:

1. Coordinación de Concesiones de Obras Públicas
2. Dirección de Aeropuertos
3. Dirección de Arquitectura
4. Dirección de Obras Hidráulicas
5. Dirección de Obras Portuarias
6. Dirección de Vialidad

Y tres no ejecutoras:

1. Dirección de Contabilidad y Finanzas

³ El nombre primitivo se transformó en "Industria, Obras Públicas y Ferrocarriles" el 20 de mayo de 1910. Catorce años más tarde, el 19 de diciembre, adoptó el nombre de "Obras y Vías Públicas" y el 21 de marzo de 1925, el de "Obras Públicas, Comercio y Vías de Comunicación". El 3 de octubre de 1927 fue titulado "Fomento" y el 21 de octubre de 1942, "Obras Públicas y Vías de Comunicación". En 1953 pasó a llamarse "Obras Públicas" y el 13 de diciembre de 1967, "Obras Públicas y Transportes", para quedar como "Obras Públicas" desde el 8 de julio de 1974 hasta el presente.

⁴ ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (s.f.), Recuperado el 20.10.2012, de <http://www.mop.cl/acercadelmop/Paginas/Organigramayestructura.aspx>

2. Dirección de Planeamiento
3. Fiscalía

También actúan en sus respectivas áreas de competencia el Instituto Nacional de Hidráulica y la Superintendencia de Servicios Sanitarios, que son organismos que se relacionan con el gobierno a través de esta Secretaría de Estado. (*Ver Anexo N°2*)

El Marco Normativo del Ministerio de Obras Públicas⁵ está basado en el DFL N°850 del Ministerio de Obras Pública, fija un nuevo texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica del MOP N° 15.840, de 1964, y del DFL N° 206 sobre construcción y conservación de caminos. El DFL N° 850 de 1997 determina la organización interna del Ministerio, sus funciones y lo faculta para actuar en el ámbito público.

Además este Ministerio se rige por el Código de Aguas, en el DFL N° 1.122, en el cual se regula la propiedad y el derecho de aprovechamiento de las aguas (últimas modificaciones son; la Ley N° 20.017 de 2005 y la Ley N° 20.099 de 2006), la Ley de Concesiones de Obras Públicas, Decreto MOP N° 900 de 1996, en el cual el Ministerio regula la modalidad de contratación de obra pública bajo el sistema de concesiones a privados, la Ley de Aguas Lluvias, Ley N° 19525, en la cual se definen los planes maestros, es decir, la planificación de desarrollo de infraestructura para la evacuación de aguas lluvias en las ciudades con más de 50.000 habitantes, Obras de Riego, DFL N° 1123, esta regula el sistema de fomento a la utilización de obras de riego que permite un mejor aprovechamiento de las aguas, el Procedimiento de Expropiaciones, Ley Orgánica N° 2186 de 1978, la que define los procedimientos de expropiaciones, además de los Reglamentos De Contratos de Obras Públicas D.S. N° 75 , el de Contratación de Trabajos de Consultoría D.S. N° 48 y la Ley de Concesiones, D.S. N° 956, entre otros aplicables al Ministerio.

⁵ MARCO NORMATIVO (s.f.), Recuperado el 20.10.2012, de <http://www.mop.cl/acercadelmop/MarcoLegal/Paginas/default.aspx>

El Ministerio de Obras Públicas tiene como función Planear, estudiar, proyectar, construir, ampliar, reparar, conservar explotar las obras públicas fiscales de su tuición, tales como caminos, autopistas, puentes, túneles, aeropuertos, aeródromos, rampas, embalses de riego, defensas fluviales, colectores de agua lluvia, agua potable rural, obras de edificación pública nuevas, puestas en valor de edificación existente de carácter patrimonial, borde costero, entre otras. Además es responsable de la aplicación de la Ley de Concesiones y del Código de Aguas.

También actúa por mandato, siendo responsable del estudio, proyección, construcción, ampliación y reparación de obras que le encarguen los Ministerios que por Ley tengan facultad para construir obras; las instituciones o empresas del Estado; las sociedades en que el Estado tenga participación; los Gobiernos Regionales y las Municipalidades; conviniendo sus condiciones, modalidades y financiamiento.

La Misión⁶ del Ministerio de Obras Públicas es “Recuperar, fortalecer y avanzar en la provisión y gestión de obras y servicios de infraestructura para la conectividad, la protección del territorio y las personas, la edificación pública y el aprovechamiento óptimo de los recursos hídricos; asegurando la provisión y cuidado de los recursos hídricos y del medio ambiente, para contribuir en el desarrollo económico, social y cultural, promoviendo la equidad, calidad de vida e igualdad de oportunidades de las personas”, Además de poseer los Valores de “Sentido de misión y amor por Chile”, “Transparencia en nuestra gestión”, “Excelencia en nuestro quehacer” y “Sintonía para trabajar en equipo”.

Este Ministerio posee cuatro Ejes estratégicos siendo en primero de ellos “Impulsar el desarrollo económico del país a través de la infraestructura con visión territorial integradora”, además de “Impulsar el desarrollo social y cultural a través de la infraestructura, mejorando la calidad de vida de las personas”, “Contribuir a la gestión sustentable del medioambiente, del

⁶ VALORES, MISIÓN Y VISIÓN (s.f.), Recuperado el 20.10.2012, de <http://www.mop.cl/acercadelmop/Paginas/ValoresMisionyVision.aspx>

recurso hídrico y de los ecosistemas” y “Alcanzar el nivel de eficiencia definido en el uso de los recursos”

El mapa estratégico, como herramienta de gestión, es utilizada para dar una representación visual muy poderosa que permite en una sola imagen representar los aspectos en que el MOP debe enfocarse para asegurar la ejecución de su estrategia, sirviendo como hoja de ruta en su quehacer.

1.3 SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL - REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO⁷

Las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) del Ministerio de Obras Públicas tienen por objetivo coordinar, supervigilar y fiscalizar los servicios regionales dependientes del Ministerio de Obras Públicas en cada región, e informar al Ministro sobre el cumplimiento de las disposiciones técnicas, legales reglamentarias, contables y administrativas en su funcionamiento.

La SEREMI Regional está a cargo de planificar, proyectar y construir obras de infraestructura pública, así como la conservación, explotación y administración de las mismas. Además, le corresponde ejercer la administración del recurso agua a nivel nacional, en relación con su distribución, conocimiento, asignación, uso, conservación y preservación.

Las funciones que debe cumplir la Secretaria Regional Ministerial de Obras Públicas son:

1. Supervigilar e informar acerca de las obras de infraestructura pública, así como de las inversiones correspondientes.
2. Informar al Ministro sobre el cumplimiento de planes y programas de obras nacionales, interregionales y regionales.

⁷ SEREMI METROPOLITANA (s.f.), Recuperado el 20.10.2012, de <http://metropolitana.mop.cl/acercadelaSEREMI/Paginas/default.aspx>

3. Aprobar los programas regionales de conservación, de mantención y de explotación de los servicios operativos regionales dependientes del Ministerio.
4. Ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector de acuerdo con las instrucciones del Intendente Regional y con las normas técnicas del Ministerio.
5. Participar en la elaboración de los planes de desarrollo regional.
6. Preparar el anteproyecto de presupuesto y balance anual del sector para ser remitido a la Secretaría Regional de Planificación y Cooperación.
7. Proponer al Intendente Regional el programa anual de trabajo del sector en la región y mantenerlo informado sobre su cumplimiento.
8. Desempeñar las funciones que contemplen las leyes y reglamentos orgánicos del Ministerio.
9. El Secretario Regional Ministerial de Obras Públicas, junto a los demás SEREMIS, integra el Gobierno regional que encabeza el Intendente, a quien asesoran y con quién deciden los programas de desarrollo regional.

La Misión de la Secretaría Regional Ministerial es dirigir las acciones públicas, o de origen público, destinadas a dotar de infraestructura adecuada a la Región Metropolitana para el logro de los objetivos establecidos en la Estrategia de Desarrollo Regional, coordinando el accionar de las distintas direcciones, de manera de cumplir con este objetivo en concordancia con las políticas ministeriales y regionales. (*Ver Anexo N°3*)

1.4 DIRECCIÓN DE VIALIDAD⁸

El 17 de diciembre de 1842 se dictó la Ley de Caminos, Canales y Calzadas, que creó el cuerpo de Ingenieros dependientes del Ministerio del Interior. Dicha entidad, al fundarse el MOP en 1887, se incorporó a su Sección Puentes, Caminos y Construcciones Hidráulicas, que funcionó desde el año siguiente dentro de la DGOP (Dirección General de Obras Públicas).

⁸ DIRECCIÓN DE VIALIDAD (s.f.), Recuperado el 20.10.2012, de <http://www.vialidad.cl/acercadeladireccion/Paginas/Historia.aspx>

Con el advenimiento de la Independencia, se inició el proceso de institucionalización de la red vial, ya que en 1820 el Director Supremo Don Bernardo O'Higgins dictó un Decreto reglamentando las características de los caminos en las zonas rurales y de las calles nuevas que se abrieran en las ciudades. Más tarde, durante el Gobierno de Don José Joaquín Prieto, se promulgó en 1837 un Decreto Ley que encomendó al Ministerio del Interior todo lo concerniente a las obras públicas, y en 1842 se dictó la Ley de Caminos, Canales, Puentes y Calzadas, que dividió las rutas en públicas y vecinales. El mismo cuerpo legal creó el Cuerpo de Ingenieros, designándose como primer Jefe de este Servicio al Ingeniero Andrés Antonio Gorbea.

Posteriormente, al fundarse el Ministerio de Industrias y Obras Públicas en 1887, el Cuerpo de Ingenieros se incorporó a la Sección Puentes, Caminos y Construcciones Hidráulicas, pero es sólo a partir de 1920, cuando algunos automóviles empiezan a surcar con dificultades los caminos nacionales, cuando se formula una política de mejoramiento y construcción vial.

Años más tarde, en 1925, se crea el Departamento de Caminos del Ministerio y, en ese mismo año, se reúnen en Buenos Aires representantes viales de los países de las tres Américas, concluyendo, entre los acuerdos principales, como tarea primordial construir una carretera que enlazara a todos estos países, lo que hoy día se conoce como la Carretera Panamericana; además, se acordó instituir como Día Panamericano del Camino al 5 de Octubre, lo que anualmente aún se celebra.

Luego, en 1953 se reorganizan los Servicios del Ministerio, creándose la actual Dirección de Vialidad, la que desde entonces continúa con su labor inagotable, entre las que se destaca a fines del año 1964, el término de la pavimentación del camino longitudinal ya mencionado, desde Arica por el Norte hasta Puerto Montt y Pargüa por el Sur, instalando un trasbordador con embarcaderos adecuados para pasar a la Isla de Chiloé, cuyos primeros treinta kilómetros de caminos también quedan pavimentados.

La Dirección de Vialidad tiene como función, no sólo la construcción, conservación y mejoramiento de caminos, sino que también se ocupa de los puentes, cruces desnivelados, túneles y pasarelas. Asimismo, da autorizaciones para el uso de faja fiscal y permisos de sobrepeso y/o sobredimensión, entrega atención al usuario en plazas de peajes, otorga licencias a laboratoristas viales, entre otros. Esto de acuerdo al DFL N° 850, ley que fija el marco de acción ministerial y, específicamente, para la Dirección de Vialidad los artículos 24 y siguientes, publicada en el Diario Oficial el 25 de febrero de 1998.

La Misión⁹ de esta Dirección Regional es “Mejorar la conectividad interna del territorio chileno y con los países de la región, mediante la provisión de servicios de infraestructura vial, potenciando el desarrollo del país y su gente, resguardando su calidad de vida, promoviendo la equidad social, étnica, de género, resguardando la seguridad vial, dando sustentabilidad medioambiental e incorporando sistemáticamente tecnologías innovadoras en el ámbito vial y de transporte.” (*Ver anexo N°4*)

⁹ MISIÓN (s.f.), Recuperado el 05.11.2012, de <http://www.vialidad.cl/acercadeladireccion/Paginas/Mision.aspx>

2.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el marco de la modernización del estado, el Ministerio de Hacienda, en el año 2006, según Circular N° 23 de dicho Ministerio, se dicta la política de Gobierno, en la cual se determina el plazo de pago a los proveedores, la cual deberá ser en el menor tiempo posible y no mayor a 30 días corridos, y contados desde la fecha de recepción de las facturas correspondientes. Considerando el gran aporte que poseen las PYMES en la economía de nuestro país, y la importancia que tiene para ellos, que los pago por servicios entregados se cancelan en el menor plazo posible, se ha decidido estudiar el proceso de pago de la Dirección de Vialidad Región Metropolitana de Santiago.

En este estudio se podrían detectar factores que pueden afectar el retraso de dicho proceso:

- Poca claridad de los procesos por parte de los funcionarios, lo cual podría generar retrasos y errores en el proceso de pagos.
- Gran cantidad de visación de los documentos contables (Facturas), los que generaría retrasos en los tiempos de pago.
- La probable descoordinación de las Provincias con la Regional, lo que demostraría que los pagos se realizarían fuera de plazo, y que se expresaría en la deficiencia en el transporte de los documentos.

2.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Es a partir de lo anteriormente expuesto, que se ha decidido formular las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son las características del proceso de pago actual a proveedores en la Dirección de Vialidad Región Metropolitana de Santiago, identificando los factores que disminuyen la eficiencia del proceso?

2.3 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Las directrices planteadas sobre la problemática que se desea investigar, exige como eje orientador, metas que sean alcanzables y que, en su consecución, cristalicen el fenómeno de

estudio. Es por este motivo que este trabajo estará dirigido al logro de los siguientes objetivos generales.

2.3.1 OBJETIVO GENERAL

- Conocer como está estructurado el proceso de pagos a proveedores, identificando los factores de gestión que podrían llegar disminuir la eficiencia en el proceso de pagos a proveedores.

2.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar y describir la formalización que tiene el proceso estandarizado, que determinan el procedimiento de pago a proveedores.
- Revisar el flujograma a objeto de caracterizar los procedimientos que contiene el proceso de pago a proveedores.
- Levantar un flujograma con la finalidad de contraponerlo con la normativa vigente.

2.4 JUSTIFICACIÓN

Al realizar este estudio la Dirección de Vialidad Región Metropolitana de Santiago, se vera beneficiada en forma directa con las posibles propuestas relevante que sean evacuadas por el desarrollo de este estudios, las que podrán ser colocadas en práctica por este Servicio, en primera instancia, a corto – mediano plazo.

En el ámbito académico este estudio permitirá demostrar la intervención que puede llevar a cabo un profesional egresado de la carrera de IEGP en un estudio de mejora de procedimientos, analizando los actuales procesos que serán intervenidos con el objetivo de obtener las posibles innovaciones al proceso.

Particularmente podemos indicar que el desarrollo de esta tesis nos permitirá colocar en práctica todas las herramientas y conocimientos impartidos en los cuatro años de carrera, lo que nos permitirá reconocer la Factibilidad del estudio, el acceso a la fuente y el conocimiento e identificación de la problemática en este estudio.

Es importante destacar que el desarrollo de esta tesis permitirá adquirir experiencia para desenvolvernó como futuras Ingenieros en Ejecución en Gestión Pública.

CAPITULO II: MARCO TEÓRICO

1. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

La modernización del Estado es un proceso de mejoramiento continuo, que requiere del concurso de múltiples actores: los políticos, los funcionarios públicos y los propios usuarios de los servicios. Su funcionamiento impacta en todo el país, pero especialmente en los sectores menos favorecidos, ya que por su naturaleza, la ayuda que ellos reciben del Estado es proporcionalmente mayor. De esta forma, el accionar del Estado permite el desarrollo de las personas, contribuyendo o limitando el despliegue de sus capacidades y competencias con el fin de alcanzar sus objetivos como individuos, lo que en sí lleva implícita la visión de la sociedad que se desea construir.

En todo caso, las distintas tendencias en la gestión pública tienen como objetivo central impactar en el Estado y desde su institucionalidad producir el desarrollo económico, político y social que la población demanda, especialmente en la provisión de bienes públicos, para lo cual ha debido incorporarse con fuerza en los procesos de nuevas tecnologías, lo que se ha denominado gobierno electrónico, así como la profesionalización de su recurso fundamental que son los funcionarios.

No hay gobierno en el mundo que no haya tenido en su programa de campaña alguna mención a la modernización del aparato público, su funcionamiento, prácticas o cultura; y que en base a ese cambio proyecte beneficios para la comunidad producto de dichas transformaciones.¹⁰

En América Latina, el Estado Moderno se ha concebido como una necesidad en tanto contribuya a una profundización de la democracia y, con ello, a la participación ciudadana, siendo esencial para garantizar una relación eficiente entre el Estado y el mercado y para tener políticas públicas que respondan a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos.

¹⁰ Guzman F.J. (07.07.2011) *MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: ¿DE QUÉ HABLAMOS ESTA VEZ*, Recuperado el 05.01.2013, de <http://www.temas.cl/?p=12254>

Es por lo anterior, que impulsar y acelerar el proceso de Modernización del Estado sería una manera de reforzar las bases político-institucionales de la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de la sociedad civil.¹¹

1.1 PRINCIPIOS DEL ESTADO MODERNO¹²

Principio conductor del Gobierno. El Gobierno decide qué debe hacerse en una gran cantidad de labores y en muchos casos también debe decidir cómo y quiénes deben efectuar las acciones. Es necesario y razonable que el Gobierno sepa optar cuándo debe ser él mismo el ejecutor y cuándo deben ser terceros. Esta opción es importante pues permite que las ejecuciones de políticas de Gobierno generen en muchos casos desarrollo de mercado.

Principio de competitividad en los servicios que presta el Gobierno. La competitividad debe darse tanto en la producción de los servicios como en la entrega a sus usuarios, los servicios gubernamentales deben mantenerse competitivos en el tiempo para que los beneficios sean efectivos. A su vez el Estado debe mantener un constante estímulo y una organización que promueva la competitividad a través de diversas acciones tales como: definir y hacer cumplir metas, seleccionar el personal apropiado, lograr y mantener altos niveles de motivación, incorporar tecnologías y metodologías para mejorar la calidad y la productividad, organizarse apropiadamente con proveedores.

Principio de gestión orientar hacia los resultados. El Gobierno debería ser un buen garantizador de resultados en términos de objetivos, calidades, costos, plazos, cobertura, la prioridad por lo tanto debe estar en los resultados a obtener y luego definir la mejor forma de lograrlo y los actores mejor equipados para ejecutarlo. Por ello, para obtener resultados relevantes es necesario focalizarse en tareas y programas que puedan efectivamente realizarse en el plazo que se va a gobernar.

¹¹ Molina K.D.(04.2006), *SÍNTESIS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE (1994-2003)*, Recuperado el 05.01.2013, de http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto_de_asuntos_publicos/d20063311311dad6.pdf

¹² Quintana G.T. (s.f.), *LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO*, Recuperado el 07.01.2013, de http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/chile/Teoria_Politica/Teoria_Politica_part3.pdf

Principio de la acción basada en objetivos. La fijación de objetivos para la acción gubernamental permite concentrar esfuerzos y recursos en torno a una tarea común, tanto de los propios actores gubernamentales como los de otras instituciones y empresas. Asimismo, produce una mayor claridad de los logros buscados y una natural satisfacción cuando éstos se obtienen, manteniendo la motivación y la confianza.

Principio del uso apropiado de la tecnología. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones permiten una mayor eficiencia y productividad interna, así como una mejor relación con los ciudadanos, posibilitando interesantes formas de participación de éstos.

Principio de la descentralizar. Cada día la toma de decisiones aumenta considerablemente en las últimas décadas en cantidad, variedad, frecuencia, urgencia y complejidad. Al mismo tiempo, el impacto de éstas afecta a una mayor población. La adecuada separación entre decisiones centralizadas y descentralizadas permite que el Gobierno central se especialice y organice con vigor y agilidad la realización de las tareas que le son propias. Las demás labores se transfieren y ejecutan a nivel de los Gobiernos regionales, municipalidades, organismos autónomos, etc.

Principio de participación comunitaria. Los afectados por labores gubernamentales desean ser partícipes de las decisiones en algún grado, y a veces en las realizaciones que ellas mismas provocan. El accionar gubernamental debería estar sometido al libre escrutinio de la comunidad. Esto permite que instituciones privadas como Universidades, Centros de Estudios, agrupaciones de distinto tipo pudieran informar a la comunidad o grupos de ella de los temas de su interés.

Principio de colaboración con el mercado. Varias tareas de mejoramiento y desarrollo de la sociedad no se pueden hacer en buena forma como meros programas directos de acción gubernamental. Esto se puede deber a la complejidad de los temas, a la dinámica de los intereses en juego y a la necesaria colaboración de institucionales y empresariales.¹³

¹³ Quintana G.T. (s.f.), *LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO*, Recuperado el 07.01.2013, de http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/chile/Teoria_Politica/Teoria_Politica_part3.pdf

Principio de satisfacer las necesidades de sus usuarios. Es fundamental que el Gobierno tenga la voluntad y se dote de los mecanismos apropiados para comprender efectivamente las necesidades sociales de la comunidad en su conjunto y de los distintos usuarios de los servicios gubernamentales. Así podrá definir las prioridades y realizar las acciones necesarias en función del bien común. Esto exige atender legítimas necesidades de los gobernados, atendiéndolos de manera eficiente, facilitando la movilización de recursos públicos y fortaleciendo su capacitación.

Principio previsor del Gobierno. Una acción deliberadamente previsor de parte del Gobierno minimizaría los problemas, reduciría los costos de su solución y permitiría organizar mejor a los actores públicos y privados y a su vez mejoraría la imagen gubernamental. Varios de los conflictos que enfrenta el Gobierno con la sociedad y el ambiente natural se deben al reconocimiento tardío de los problemas.

1.2 EL ESTADO MODERNO EN CHILE¹⁴

Hace ya una década el Gobierno amplió su visión en cuanto al concepto de Estado Moderno, que abarcaba solo el ámbito económico debiendo incorporar una dimensión política y social, para ello se realizó un consenso respecto a tres cuestiones centrales del proceso de Modernización del Estado y de la Gestión Pública en Chile:

- La modernización está en marcha
- La modernización es una política pública;
- Se requiere un consenso político y social para una segunda generación de reformas.

Es necesario que se generen una serie de políticas que van desde la reforma Municipal a la reforma de la Justicia penal, pasando por la instauración de los gobiernos regionales y la creación de mayores espacios de participación ciudadana.

¹⁴ Quintana G.T. (s.f.), *LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO*, Recuperado el 07.01.2013, de http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/chile/Teoria_Politica/Teoria_Politica_part3.pdf

A su vez en el ámbito social se fortalecen y mejoran las políticas sociales clásicas y se incorporan nuevas políticas y su institucionalidad (minorías, desarrollo urbano y medio ambiente, entre otras).

De acuerdo a las recomendaciones explicitadas en el Consenso de Washington, los países latinoamericanos implementaron procesos de reforma y modernización del Estado con énfasis en la dimensión económica y en la racionalización del aparato administrativo: “Se recomiendan dos conjuntos de medidas, tendientes unas a promover la estabilidad a través de políticas orientadas por los mecanismos del mercado; y otras a reducir el tamaño del Estado y su grado de intervención en la Economía” Sin embargo en nuestros días la modernización del Estado no es sólo una cuestión relacionada con su tamaño, quizás es lo menos importante del proceso. Por el contrario, el Estado debe asumir la regulación de los mercados, el funcionamiento de regímenes cada vez más democráticos, la provisión de bienes públicos y la revisión del aparato público en sus características y funciones esenciales, desde una nueva perspectiva. “Se está produciendo un cambio en la forma en que se concibe la reforma y modernización del Estado. De un enfoque que se limitaba a la dimensión económica y a la eficiencia del aparato estatal, se está pasando a otro que, sin descuidar los anteriores, incorpora nuevas preocupaciones. Entre ellas destacan el progreso de la democracia, el aumento de la capacidad de gobernar, la construcción de Estados de derecho pleno y el mejoramiento de la dimensión social del Estado que lo oriente hacia una mayor equidad” .Esta nueva perspectiva incorpora cambios, nuevos paradigmas al concepto y que hacer del Estado que podemos reconocer en los siguientes ejes:

- **Eje 1 Cambios en la concepción del Estado (de productor a regulador):** El Estado interventor dejó de ser un modelo válido en Chile desde el quiebre democrático del año 73 y la creciente incorporación de los postulados neoliberales de la economía y del rol del Estado. Tanto desde los mismos sustentos del Régimen militar como de los postulados de la transición chilena a la democracia se ha aceptado esta condición y todos, unos más que otros, avalan hoy en día la idea del Estado regulador. Este se caracteriza por replegar la función productiva del

Estado y reconocer al mercado como mecanismo de asignación eficiente de recursos; y, por la internacionalización de la economía como un elemento dinamizador. Sin embargo también se considera que el mercado, dadas sus fallas, distorsiones y asimetrías, no es suficiente para desarrollar una economía eficiente y dinámica y proteger el bienestar social. Por ello se hace necesaria la regulación. En el juego económico el mercado desarrolla sus propios criterios y aumenta su autonomía “pero la política le pone los límites y establece las reglas institucionales”. El Estado deja de ser un agente económico que participa directamente en la economía y pasa a ser un constructor de institucionalidad.

- Así, a través de la regulación, el Estado no se minimiza ni se excluye como agente económico y promotor del bien común, sino que desarrolla un sistema de señales hacia los agentes privados y públicos “a fin de que estos orienten sus iniciativas dentro de la institucionalidad y los valores aceptados socialmente y asuman la responsabilidad de dar cuenta social de sus decisiones”.
- **Eje 2 Cambios en la relación con los gobernados (de súbditos a ciudadanos):** Por otro lado, en Chile se aprecia una débil sociabilidad y una escasa capacidad y voluntad asociativa en contraste con el mayor peso de la sociedad civil y una mayor participación ciudadana características de otros países con semejantes niveles de desarrollo. Así se llega a establecer que en el país es necesario fortalecer la gobernabilidad de la democracia representativa. Esto supone fortalecer los órganos decisorios (poderes del Estado) y las instituciones de representación política (partidos políticos y otras asociaciones representativas de la sociedad civil). La existencia de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social.
- Mejorar la percepción ciudadana respecto a la eficacia de las políticas públicas y la conducción política. “Surge, entonces, la necesidad de participación como un espacio y mecanismo por el cual distintos grupos y sectores sociales intervienen en las decisiones que afectan a sus vidas, en los pasos que hacen posible la materialización de tales decisiones y en el control de los resultados”. En este sentido y en esbozo de los retos que enfrenta Chile en el

proceso de democratización y modernización Paulo Hidalgo señala que “es crucial lograr niveles crecientes de diversificación de la sociedad que se refieren, entre otros órdenes, a la creación de espacios reales de participación y poder nivel local, territorial y en la esfera del trabajo”. De esta forma el Estado debe promover el funcionamiento de regímenes democráticos y “la democracia debería convertirse en un valor cultural de la sociedad política, y la complementación progresiva de la democracia representativa con la participativa significaría el surgimiento de nuevos actores políticos y un replanteo de las relaciones de poder”. Al respecto una variable esencial de este proceso es la descentralización, la que implica una redefinición de atribuciones entre el gobierno central, las regiones y las comunas. La ventaja de descentralizar es el traspaso de poder para solucionar los problemas a los niveles directamente implicados en ellos, pudiendo, incluso, relevar nuevos actores políticos, regionales y locales, y redistribuyendo efectivamente el poder. Esta relación Estado ciudadano, que ha sido caracterizado como el paso de una cultura de súbditos a una cultura de ciudadanos implica el reconocimiento en las personas de una serie de derechos que debe ejercer en forma activa, reivindicativa y crítica es más, al Estado le interesa que sean ejercidos para asegurar y garantizar la gobernabilidad.

- **Eje 3 Cambios en los paradigmas de gestión (del proceso a los resultados):** Cualquier diagnóstico de la administración pública chilena de principios de los años 90, la caracteriza por su apego al cumplimiento de procedimientos y no a la búsqueda de resultados. Tal es la situación que muchos hablan de la institucionalización del trámite por sobre la efectividad de la gestión pública. En 1994 se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que da un impulso decidido al ámbito más olvidado de la modernización del Estado: la gestión”. Este Comité lideró el proceso de modernización de la gestión pública desde entonces y sobre la base de una política de reforma continua pero gradual provocó, impulso y acompañó procesos de cambio en la gestión de los servicios públicos en los ámbitos definidos en el Plan Estratégico de Modernización: (Recursos Humanos, Calidad de Servicio, Transparencia, Gestión Estratégica, Tecnologías de Información y Reforma Institucional). Así se ha desarrollado un proceso con diversas acciones:

- Incorporación de conceptos de modernización y el diseño de métodos y técnicas que propicien la incorporación de nuevas técnicas de gestión a la administración pública (planificación estratégica, indicadores de gestión, metas ministeriales, compromisos de modernización, gestión de calidad, etc.).
- Implementación del plan estratégico y de sus instrumentos en todas las reparticiones públicas, el impulso de la gestión de calidad y las tecnologías de información incorporación de PMG y la creación de mecanismos de medición integral de desempeño como el Premio Nacional a la Calidad.
- Reformas estructurales centradas en la forma cómo funciona el sector público (sistema de compras públicas, ascenso en la carrera funcionaria, discusión y gestión presupuestaria, masificación de tecnologías de información y comunicaciones, la creación de una nueva institucionalidad para la gestión y modernización del Estado y la creación de un sistema de alta gerencia pública.

Finalmente, todo ello considera un cambio estructural y cultural en la gestión pública: administrar por resultados e incorporar herramientas de gestión desarrolladas en el campo de la administración privada.

2. NORMALIZACIÓN V/S ESTANDARIZACIÓN

2.1 NORMALIZACIÓN

Por normalización se entiende toda actividad colectiva dirigida a establecer e implementar normas para definir los requisitos que deben cumplir bienes, servicios y procedimientos. El fin primordial de la normalización es solucionar situaciones repetitivas y unificar criterios, al posibilitar la utilización de un lenguaje común en un campo de actividades concretas. La normalización consiste en la elaboración, difusión y aplicación de normas de con carácter voluntario.

La normalización es un proceso dinámico y continuo imprescindible para el mejor funcionamiento de toda organización y la obtención de buenos resultados económicos

Un glosario de término de normalización consultado e Internet establece:

Estandarizar (anglicismo): Normalizar. Convertir algo en norma. Regular por medio de una norma, de un estándar. Fijar como la norma aceptada, que además debe obedecerse

La norma es un documento establecido por consenso y aprobado por un organismo reconocido, que ofrece para uso común y repetido, reglas y lineamientos para la realización de las actividades o la obtención de sus resultados, con la finalidad de lograr el mejor orden en un contexto determinado.

2.2 ESTANDARIZACIÓN

Los estándares son normas que orientan sobre los requisitos indispensables que debe cumplir determinado proceso, producto o servicio para alcanzar sus objetivos de calidad.

El "Glosario de ALA¹⁵ sobre bibliotecología y ciencias de la información", define "estándares" como:

"criterios, pautas, normas... Criterios por los que pueden medirse o evaluarse los servicios y programas bibliotecarios. Establecidos por organizaciones profesionales, corporaciones acreditadas u organismos estatales, los criterios pueden reflejar de diversos modos, un mínimo o ideal, un procedimiento modélico, una medida cuantitativa o una evaluación cualitativa.

3. SISTEMA CHILECOMPRA¹⁶

La Dirección de Compras y Contratación Pública, Dirección ChileCompra, conocida simplemente como ChileCompra, es un servicio público descentralizado, dependiente del Ministerio de Hacienda, y sometido a la supervigilancia del Presidente de Chile.

Este organismo público fue creado con la Ley de Compras Públicas N° 19.886, publicada en el Diario Oficial de Chile, la que estableció sus atribuciones y obligaciones. Comenzó a operar formalmente el 29 de agosto de 2003.

¹⁵ ALA: Asociación Latinoamericana de Archivos de Bibliotecología y Ciencias de la Informática.

¹⁶ CHILECOMPRA (s.f.), Recuperado el 15.02.2013, de www.chilecomptra.cl

La operación del Mercado de Compras Públicas de Chile, ChileCompra, se basa en un sistema transparente y eficiente que funciona con un sólido marco regulatorio único, basado en la gratuidad, la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación.

En términos prácticos, sus lineamientos básicos establecen:

- Mercado Abierto: Único para la administración del Estado (salvo obras), con igualdad de oportunidades, sin restricciones de acceso.
- Licitación Pública: Regla general para la contratación.
- Tiendas de Convenios Marco: Primera opción de compra.
- Mercado electrónico: Participación obligatoria de los compradores públicos. Al ser transaccional y operar sobre Internet, permite el encuentro de la demanda del Estado con la oferta de los privados sin costos de acceso.
- Sistema de Control e Impugnación: Contrapesos autónomos.
- Autonomía y responsabilidad: Los agentes -entidades públicas y proveedores- son autónomos y responsables de sus acciones y decisiones.

4. SISTEMA CHILEPAGA¹⁷

ChilePaga es el programa del Ministerio de Hacienda que tiene como objetivo velar y supervisar que los distintos organismos y servicios públicos del gobierno cumplan el compromiso de pago oportuno a los proveedores.

Es por eso que el día 29 de Agosto del 2011 se lanzó el sistema de Consulta de Facturas para que los proveedores puedan hacer seguimiento a sus facturas. Este sistema estará en marcha blanca durante Agosto y Septiembre del 2011.

El Ministerio de Hacienda, a través de su Unidad de Gestión, fiscalizará que los servicios cumplan sus plazos de pago; adicionalmente los proveedores pueden hacer sus reclamos a través del portal de Chilecompra.

¹⁷CHILEPAGA (s.f.), Recuperado el 02.2013, de <http://www.hacienda.cl/el-ministerio/chilepaga.html>

El Presidente de la República ha instruido a todos los Servicios a pagar sus compromisos en un plazo de 30 días. Esto teniendo en consideración lo indicado en los siguientes documentos:

- Ley 19.983 que regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a la copia de la factura.
- Artículo 160 del Código de Comercio
- Circular 23 del 2006 del Ministerio de Hacienda indicando que el Estado pague en un plazo de 30 días contados desde el devengamiento de las operaciones.
- Ley de Presupuesto 20.481 correspondiente al año 2011 establece un plazo de 45 días para los Servicios de Salud.
- Dictamen 35.904 del 2006 de la Contraloría

El Ministerio de Hacienda está trabajando en conjunto con los Servicios para establecer de manera clara los criterios sobre los cuales se dará por aceptado un bien o servicio. Esto debe estar especificado en los términos de referencias de las licitaciones y contratos.

Sin perjuicio de lo anterior, la estrategia ChilePaga tiene como objetivo que todas las facturas se paguen dentro de los 30 días (45 días en caso del sector salud) de recibida la factura en Oficina de Partes.

5. NORMAS DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

5.1 CALIDAD: ELEMENTO DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

La orientación al cliente, la privatización y el mercado son las materias primas con las que se construyó la Nueva Gerencia Pública¹⁸. La calidad se ubica particularmente en el enfoque

¹⁸ Los otros dos componentes son la competencia (mercados internos, facturación de servicios a usuarios, mercados de derechos de propiedad, bonos, constitución en sociedad, y contratos por fuera), y la agenciación (transformación de las formas de organización), medio que permitirá realizar la separación entre política y ejecución: establecer la disociación entre el diseño y la ejecución de las políticas: “agencias ejecutivas” para permitir la separación entre ministros (resultado de políticas) y funcionarios

empresarial-gerencial que entre otros elementos comprende la flexibilización como transferencia de competencias: dejar gerenciar a los gerentes, la atención a resultados y el mejoramiento de la relación calidad/precio. También en la gerencia por objetivos y resultados, que engloba el diseño de objetivos por resultados, la formulación de estándares explícitos con medidas precisas de rendimientos, y la definición cuantitativa de metas e indicadores de éxito.

El lugar que calidad ocupa dentro de la NGP es patente en tres de los ocho ejes de cambio que dispuso¹⁹:

- Garantizar los resultados, el control y la responsabilidad.
- Establecer acuerdos de resultado: cartas por las que una agencia se compromete a prestar a sus clientes un nivel o una calidad de servicios específicos (OCDE 1997: 82).
- Aplicación de indicadores de resultados en la calidad de los servicios. Prestar un servicio abierto a las necesidades del público.
- Participación de los ciudadanos, permitirles escoger en su condición de consumidores.
- Formulación de normas de servicio como las “cartas del usuario o cartas de calidad de los servicios públicos”. Mejorar la calidad de la reglamentación.
- Innovación en la aplicación de normas: recurrir a terceros para certificar el respeto a la reglamentación.
- Establecer normas expresas de calidad.
- Normas de uso como la estabilidad, previsibilidad, claridad, sencillez y accesibilidad. Normas de diseño como la flexibilidad y la compatibilidad con otros reglamentos y las normas internacionales (ISO) (OCDE 1997: 156).

(encargados de ofrecer productos). Los ministros compran productos (servicios y hasta consejos) a sus ministerios (Guerrero 2004: 58-69).

¹⁹ Los restantes cinco son: transferir competencias, introducir más flexibilidad, desarrollar la competencia y ampliar las opciones, mejorar la gestión de los recursos humanos, optimizar el uso de la informática, y reforzar las funciones de dirección del nivel central (OCDE 1997: 70).

Estas medidas estarían apoyadas en técnicas de mejora de la calidad como la Gestión de la Calidad Total que se enfoca en la calidad en todos los niveles y campos de actividad de una organización (OCDE 1997: 107-114).

Aunque la Nueva Gerencia Pública tuvo diferentes nombres como gobierno empresarial (o reinención del gobierno de Osborne y Gaebler 1994), modelo posburocrático (Barzelay 1992) y de orientación al cliente (OCDE); éste último fue el que mayor relevancia tuvo. De hecho, en los documentos donde se plasman los elementos de los otros modelos de Nueva Gerencia Pública no se realiza ningún tratamiento articulado sobre el tópico calidad, aunque Osborne y Gaebler le dedican dos páginas, (Osborne y Gaebler 1994: 253 y 258), pero quienes han escrito al respecto han encontrado implícitamente la relación cuando se refieren al cambio de orientación de la administración pública²⁰.

(...) estos gestores descubrieron que las diversas ideas y propuestas agrupadas entorno del concepto de Calidad Total, o en sus múltiples variantes de gestión de la calidad, permitían armar un sistema de gestión público coherente con los objetivos de hacer una administración pública más receptiva. (...) Al Gore constata que “los gobiernos eficaces y emprendedores insisten en la satisfacción del cliente”. Esta afirmación de Al Gore, aunque sea una lectura parcial del concepto de receptividad, sirve para destacar la importante penetración que los conceptos de gestión de la calidad han tenido en el sector público (López 1998: 15).

También se encontró que “en muchos sentidos, el movimiento y concepto de Reinención del Gobierno tiene su génesis en los principios relacionados con la Administración de la Calidad Total (ACT)”. De igual modo, se ha señalado que el traslado del enfoque de calidad hacia los

²⁰ Barzelay afirma que “las ideas y la práctica gerencial en el sector privado ha cambiado el énfasis del alto volumen y la producción estandarizada para enfatizar la alta calidad y la producción orientada al consumidor”. Y que “muchos gobiernos han competido para ganar el premio presidencial de la calidad y muchos más han al menos adoptado los principios de gerencia de la calidad total”

(Barzelay 1992: 28). Osborne y Gaebler tratan el tema al final de su texto al señalar que las organizaciones que utilizan la administración de la calidad total de Deming, lo que hacen es evaluar constantemente sus procesos internos para ver dónde yacen los problemas y corregirlos, pero que “la buena administración no es un fin en sí mismo” (Osborne y Gaebler 1994: 489).

gobiernos se desprendió de las innovaciones de gobiernos locales en Estados Unidos, en California en concreto²¹.

Pero, sobre todo, que las herramientas y sistemas de medición del desempeño surgieron de las experiencias en el sector privado (Pasha 2003: 48-49).

El tratamiento más claro y concreto del tema se puede encontrar en los documentos de la OCDE que promovieron el modelo de orientación al cliente. En primer lugar está el informe de 1987, *La Administración como Servicio, el Público como Cliente*, que analiza la calidad de la interacción entre los miembros de la sociedad y la administración, pues la calidad de esa relación es factor determinante de la eficacia de la política, así que esa relación debe mejorarse (OCDE 1991: 18).

La calidad de la interacción (o de la relación) se colocó en función del contenido de la operación, como se denominó a servicios: la expedición de un permiso de conducir, la concesión de una ayuda de inversión o la inscripción para beneficiarse de una prestación social. Entonces, el foco de atención se dirigió a estudiar la organización de la administración pública en tanto que influye en la evaluación que hace el público de la calidad de sus relaciones con el Estado. En este sentido la ineficacia, el papeleo, la insatisfacción o la falta de amabilidad son los renglones que deberían ser corregidos, a fin de mejorar la calidad de la relación entre los miembros de la sociedad y la administración. De allí se infirió que para mejorar la calidad de los servicios prestados, los gobiernos tendrían que reformar la gerencia de la administración pública a fin de abandonar la noción de relación entre administrador y administrado para asumir que la administración es un servicio cuyo cliente es el público (OCDE 1991: 19).

²¹ Hoy día resultan reveladores los efectos que ha tenido la experimentación con las “innovaciones” en el gobierno local y los efectos que puede tener la excesiva confianza en el libre mercado. En 2003, el déficit presupuestario de California registraba 12 mil millones de dólares, y para 2009 el Estado afrontaba ya 24,3 mil millones de dólares y desde varios años antes un alto índice de desempleo (Weiss 2009).

Aquí entran a escena las iniciativas de calidad en el servicio que según la OCDE estarían dirigidas a poner mayor énfasis en el rendimiento, colocándose un paso delante de las reformas que se restringieron al apego a las reglas y procedimientos prescritos (OCDE 1996: 11). Esta organización ubicó el origen de las iniciativas en las respuestas que se generaron ante las presiones derivadas de los recursos del presupuesto, de modo que la mejora de los servicios permitiría reducir los costos; la calidad también se justificaba pues se refería que el público era más demandante, y que “los cambios en la teoría de la administración en el sector privado”, podían transferirse al sector público. (OCDE 1996: 12, 21).

Las “iniciativas de calidad o declaraciones de normas de servicio”, son las cartas del ciudadano, cartas para usuarios de servicios públicos, iniciativas de normas de servicio, las cartas de calidad de los servicios públicos o el establecimiento de observatorios de calidad, entre otros. Mundialmente hablando, el auge de estas iniciativas se registró en 1996, y aquí entra la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, que fue adoptada tardíamente, en 2008, pero que dio nuevos bríos a este tipo de iniciativas en el continente.

Para lograr la calidad en el servicio se consideró utilizable la Gerencia de la Calidad Total (Total Quality Management, TQM), para la evaluación y mejoramiento continuo de todos los procesos al interior de las instituciones²² (OCDE 1996: 39). Sus cuatro principios generales son: la comprensión y satisfacción de los requerimientos de los clientes, la noción de que todos los que forman parte de una organización son responsables de la calidad, que a todas las personas dentro de la organización se les debe tratar como clientes, y que la prosecución de la calidad es un proceso que nunca termina.

²² La administración de la calidad total se construyó como un sistema para medir las variaciones en los controles de producción (Deming) en la industria de la defensa en los Estados Unidos y más tarde los japoneses (Ishikawa) adoptaron y modificaron esas técnicas para constituir el centro conductor de las empresas japonesas. La administración de la calidad total se relaciona con el cambio de las organizaciones, donde la calidad y la satisfacción del cliente son las motivaciones básicas. (Pasha 2003: 48).

La herramienta relacionada con el mejoramiento de la calidad del servicio es la certificación o normas de calidad en el servicio, como las de la serie ISO-9000 y otras. La ventaja que se atribuyó de la certificación es realizada por un “tercero externo y neutral”, independiente, que fija requerimientos o demandas impuestas a los sistemas de manejo de la calidad de las organizaciones y supervisa su cumplimiento, dando “credibilidad al sistema” (OCDE 1996: 39). Entonces, el objetivo de la aplicación de normas de calidad en el sector público tendría como objeto promover y desarrollar la eficacia en los organismos que prestan servicios a la comunidad, así como establecer una dinámica de mejora continua.

Se considera por cuanto a la calidad, hay una bifurcación que derivó en dos corrientes: una encaminada a la excelencia en las organizaciones, que tiene que ver con la administración y el desempeño; y otra a los sistemas que aseguran la calidad como la ISO, que tiene que ver con la función de calidad y el cumplimiento. Bajo esta perspectiva se cree que en las organizaciones la ISO representa el piso y los modelos de excelencia el techo, y que la organización puede necesitar ambos (Dommartin 2003: 42, 46).

6. LEVANTAMIENTO DE PROCESOS

Normalmente el levantamiento de los procesos se realiza cuando la institución ya se encuentra conformada y desarrollando las funciones para la cual fue creada. Sin embargo, es frecuente encontrar instituciones que realizan sus actividades con base en el conocimiento empírico y las costumbres de sus funcionarios más experimentados.

El diseño de los procesos se presenta cuando una institución ha sido creada recientemente y tiene que dilucidar la mejor forma de ejecutar las funciones que tiene asignadas, o en su defecto, cuando en una organización existente se crean unidades organizativas encargadas de funciones nunca antes desarrolladas por la institución. En ambos casos, se debe diseñar o establecer la forma en la que los funcionarios deben desarrollar las funciones asignadas, y dejar constancia de estos requerimientos haciendo uso de procedimientos, los cuales deben ser difundidos entre todos los funcionarios para asegurar la correcta ejecución de las labores.

En el caso del levantamiento de los procesos (formalizar la forma de realizar actividades antes ejecutadas de forma empírica) resulta más sencillo establecer los procesos, puesto que se cuenta con información informal sobre la forma de ejecutar las labores. En cambio, en el diseño de procesos (delimitar la forma correcta de realizar funciones nunca antes desarrolladas) se debe empezar de cero para determinar la manera óptima óptima la ejecución de tareas.

6.1 ANÁLISIS Y DISEÑO DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO

Formación del Equipo y Planificación del Trabajo. Resulta fundamental que los niveles directivos en una institución se encuentren comprometidos con el proceso de levantamiento y diseño de los procesos institucionales, son los encargados de aprobar los procesos establecidos. El presidente debe ser el encargado de conformar un equipo de trabajo, integrado por funcionarios de la institución, por consultores externos, o por una mezcla de los anteriores. En esta etapa se deben realizar las siguientes actividades:

6.2 ETAPAS PARA EL LEVANTAMIENTO DE LOS PROCESOS

- Formación de un equipo de trabajo interdisciplinario que deberá contar con las siguientes características: Coordinador General.
- Un representante de la máxima jerarquía.
- Estar conformado por al menos un miembro de cada unidad organizacional de la institución. Conocimientos en Sistemas de Gestión por Procesos por parte de alguno o algunos de sus miembros.
- Es recomendable, contar con la presencia de algún experto externo quién podrá apoyar con el levantamiento y/o diseño de los procesos. Etapas para el Levantamiento de los Procesos

Desarrollar un proceso de consenso a lo interno de la institución: Realizar charlas y/o capacitaciones a todo el personal informando quiénes son las personas encargadas de realizar el trabajo, la explicación del trabajo que se va a realizar (¿para qué?) y la importante necesidad de colaboración por parte de todos los funcionarios de la institución en este proceso.

Determinación de la metodología: Determinar las herramientas metodológicas que se van a utilizar para el levantamiento y/o diseño de los procesos, como encuestas, formularios, entrevistas u otro tipo de instrumentos para recolectar la información necesaria.

Establecer una planificación para el trabajo de levantamiento y/o diseño de los procesos y las reuniones de trabajo que comprenda:

- Objetivo del proyecto. Presentación de informes periódicos.
- Programación en cronograma de las reuniones de trabajo.
- Planificación de proyectos. Establecimiento de boletines.

Identificación de usuarios de los Procesos y sus Necesidades: Se identifica esta etapa como la etapa de Obtención de la Información, en la cual se perfeccionan las herramientas metodológicas para obtener la información de los procesos por parte de los responsables de los mismos, cuáles serán las fuentes de información que se utilizarán, cuál es la misión que persigue el bien y/o servicio que brinda la institución y la identificación de los usuarios y sus respectivas necesidades y/o expectativas. En la figura se muestra gráficamente la triangulación de tres aspectos fundamentales:

¿Qué hacemos?

Determinar claramente la misión institucional (en qué consiste, para qué existe y para quién se realizan sus actividades), su razón de ser, las entradas y salidas (insumos y productos/servicios) e identificar los usuarios y proveedores de las mismas.

¿Para quién lo hacemos?

Identificar al usuario de los bienes y servicios que brinda la institución. No hay que imaginar las necesidades y expectativas de los usuarios, si no conectarlas por medio del contacto directo con ellos, utilizando las herramientas de recolección de la información.

¿Cómo lo hacemos?

En esta etapa se identifica cuáles son los bienes y servicios se brindarían a los usuarios.

Identificación de los procesos: En esta etapa se genera un listado de todos los procesos y actividades que se desarrollan en la institución. Conociendo cuáles son los usuarios y determinados los bienes y/o servicios que estos requieren, pueden establecerse los procesos que sirvan para generarlos.

Identificación del Marco Estratégico Institucional: Lo primero que se debe hacer para identificar los procesos de una institución es conocer el Marco Estratégico en el que se enmarcan estos procesos. De esta manera se determina la misión, visión, valores y objetivos estratégicos que debe desarrollar la institución, siempre considerando las necesidades/expectativas de los usuarios.

Identificación de los procesos: el Mapa de Procesos En esta fase el equipo de trabajo debe determinar cuáles son los procesos que desarrolla la institución. El Mapa de Procesos ofrece una visión general del sistema de gestión, en él se representan los procesos, procedimientos, actividades y tareas que componen el sistema institucional. Así, con muy pocos procesos, el Mapa de Procesos será escueto y fácil de comprender, pero la descripción individual de cada proceso será más compleja. Por el contrario, identificando muchos procesos, la descripción individual de cada proceso será más sencilla, sin embargo, el Mapa de Procesos será más complejo.

Al momento de construir el Mapa de Procesos y comenzar a agrupar los mismos, debe tenerse en cuenta que algunos de los procesos identificados pueden ser a su vez procedimientos de otro proceso más grande, ante lo cual, debe detectarse las relaciones que existen entre cada uno de ellos para poder establecer su clasificación. Se entiende por proceso al conjunto de procedimientos que se encuentran interrelacionados y se desarrollan cronológicamente para la consecución de objetivos, Un procedimiento consiste en la descripción de un ciclo de operaciones o tareas necesarias para ejecutar un trabajo De esta forma los procesos están

conformados por procedimientos y los procedimientos a su vez por actividades o tareas y al conjunto de procesos se le conoce como macroproceso.

Clasificación de los procesos Los procesos: Suelen ser clasificados de tres maneras: los procesos estratégicos, los procesos claves y los procesos de apoyo, dependiendo de los actores que se vean más afectados por ellos. Esta es la base de la clasificación de los procesos que se detalla en el mapa de procesos.

Estratégicos o de Gestión: Son aquellos que permiten definir, desarrollar, implantar y desplegar las estrategias y objetivos de la institución, este tipo de procesos son genéricos, comunes y afectan a la mayor parte de la institución, suelen referir a las leyes, normativas, directrices, etc. aplicables al servicio y que no son controladas por el mismo. Estos procesos intervienen en la formulación de la visión institucional y proporcionan directrices a todos los demás procesos.

Procesos Claves u Operativos: Agrupa aquellos procesos que añaden valor al usuario o inciden directamente en su satisfacción o insatisfacción. Son los que representan la razón de ser de la institución, dirección, departamento o unidad, el objeto principal de actividad, así mismo, intervienen en la misión de la institución, pero no necesariamente en la visión. Los procesos claves son aquellos que afectan de modo directo la prestación del producto (bien/servicio) y por tanto a la satisfacción del usuario externo.

Procesos de Apoyo o Soporte: Son todos aquellos que permitan la operación de la institución y que, sin embargo, no son considerados clave por la misma. Este tipo de procesos tienen como misión apoyar a uno o más procesos clave. Una vez que se tienen identificados los procesos institucionales, cada uno de ellos deberá clasificarse para determinar su tipología y su relación con los usuarios u otros procesos institucionales.

Descripción y Análisis de los Procesos: Para realizar una adecuada descripción de los procesos, procedimientos y actividades institucionales debe contarse con un conocimiento

preciso y claro de los mismos, por ello es bastante recomendable que los funcionarios responsables de su ejecución participen de este proceso descriptivo. El equipo de trabajo encargado del levantamiento de los procesos, ante ello, deberá obtener la siguiente información de cada uno de los procesos.

Identificación del Objetivo del Proceso: Debe explicarse de forma resumida los motivos por los cuales se lleva a cabo cada proceso institucional. Identificación del (os) Responsable (s) del Proceso. El responsable del proceso es la persona que vela por el cumplimiento de todos los requisitos del proceso, realiza un seguimiento de sus indicadores, verificando su eficacia y eficiencia, así como del avance en el logro de los objetivos definidos para dicho proceso, en cualquier gestión (productividad, calidad, seguridad, entre otros).

Identificación de los Procedimientos y Actividades: Para tener una mayor precisión y claridad de los procedimientos, es recomendable que cada procedimiento incluya al menos la siguiente información: Codificación del Procedimiento. Debidamente identificados los procesos y procedimientos, resulta necesario codificar los mismos, como una forma de hacer más sencilla su identificación dentro de cada proceso.

Objetivo del Procedimiento: El objetivo del procedimiento es el motivo por el cual se realiza determinado procedimientos, es la razón de ser del mismo. Este indica de forma resumida lo que se pretende alcanzar con el procedimiento. Alcance del Procedimiento. El alcance es el ámbito funcional que abarca el procedimiento. Es recomendable definir el alcance de cada procedimiento de la siguiente forma:

- a) Exponiendo el conjunto de bienes y/o servicios a los que afecta el procedimiento.
- b) Indicando dónde empieza y dónde termina el procedimiento en relación a otros procedimientos.

Lineamientos del Procedimiento: Los lineamientos del procedimiento son una enunciación de las principales normativas que dan sustento a la institución para la realización del procedimiento.

Descripción del Procedimiento: La descripción es la secuencia de actividades constitutivas del procedimiento. Se representa:

- a) El nombre del procedimiento.
- b) El número secuencial de la actividad (1, 2, 3, 4... “n”).
- c) Un enunciado de la actividad que se realiza (p.e. Remisión de informe o entrega de documento).
- d) El nombre del responsable.

Diagramación del Procedimiento: La diagramación de los procedimientos se realiza a través de los diagramas de flujo. Un diagrama de flujo es la representación gráfica de un procedimiento, mediante la cual y por medio de una simbología previamente establecida, se indica la secuencia de actividades y el flujo de información.

Priorización y Aprobación de los Procesos: Antes de ser publicados y distribuidos en la organización, los procesos y procedimientos institucionales deberán ser expuestos a los Jerarcas Institucionales por parte del equipo encargado del levantamiento de los procesos, para su respectiva revisión, priorización y aprobación. En esta instancia, los Jerarcas Instituciones establecerán el listado definitivo de los procesos y procedimientos institucionales y, procederán a priorizar los mismos, identificando los procesos que resulten claves para la institución.

Difusión de los Procesos: Los procesos deben ser comunicados tanto a los funcionarios responsables de su ejecución, como a toda la institución, una vez que los jerarcas institucionales los hayan aprobado y formalizado.

Aplicación y Control de los Procesos: Toda institución debe realizar evaluaciones periódicas del cumplimiento de los procesos. La periodicidad de estas evaluaciones se establecerá previamente por los jerarcas institucionales y podría estar indicada en el Manual de Procesos y/o Procedimientos.

Mejoramiento Continuo de los Procesos (Rediseño de Procesos): Esta etapa es también conocida como Rediseño de Procesos, en ella se realiza una revisión de los procesos establecidos por la institución, y de ser necesario, se rediseñan estos para mejorarlos y adecuarlos para satisfacer las necesidades de los usuarios.

2.3 HIPÓTESIS

Concertadamente a las interrogantes planteadas, se explicitan las siguientes respuestas tentativas, que darían cuenta del fenómeno que se desea estudiar en esta tesis:

- El proceso de pago estaría estructurado de manera excesivamente jerarquizado y centralizado lo que produciría el retraso en los tiempos de pagos a proveedores, debido al incumplimiento de múltiples facetas administrativas, las cuales demandarían sucesivas revisiones del proceso.

CAPITULO III: MARCO METODOLÓGICO

1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para realizar el estudio se utilizará la siguiente metodología, la que comprende las siguientes etapas:

Descripción del proceso actual:

Como primera etapa se pretende obtener la descripción del proceso actual. Esto se llevará a cabo mediante Cuestionario – entrevista, previamente diseñado, y que será aplicado a los funcionarios encargados de cada etapa del proceso, con el fin de obtener opiniones técnicas de cada una de las etapas del proceso de pago.

Una vez obtenida la información, se llevará a cabo un análisis y evaluación de los procesos críticos que determinen su importancia en el proceso global y el grado de agregación de valor del mismo.

Levantamiento del proceso:

Para llevar a cabo lo antes expuesto utilizaremos dos, de las múltiples Herramientas de Calidad que existen, las que nos permitirán encontrar las causas del posible problema que existe dentro de la Dirección a estudiar:

- **Flujo grama o Diagrama de Flujo:** Esto nos permitirá determinar las causas que podrían producir supuestos atrasos en la cadena de pago a proveedores, considerando los cuellos de botella, tiempos muertos dentro del proceso o ineficiencias dentro del mismo
- **Diagrama Causa – Efecto o Diagrama de “Espina de Pescado”:** Esto contribuirá a determinar los factores influyentes entre cada una de las etapas para así poder determinar los reales conflictos en las operaciones del área.

- **Análisis documental:** Se procedió a averiguar la existencia de alguna normativa o procedimiento vigente. En este punto podemos destacar que el Ministerio de Obras Públicas cuenta con un manual de procedimiento del cual se pueden extraer algunos procedimientos que sean similares a los procedimientos Regionales. Este Manual no puede aplicarse completamente en la Región debido a que los procedimientos son diferentes, el número de funcionarios es reducido al igual que las Unidades de Gestión.

Es importante señalar en este punto la Circular N° 23 del 13.04.2006, en la cual se determina que "... el plazo de pago a proveedores deberá ser en el menor tiempo posible y no mayor a 30 días corridos y contados desde la fecha de recepción de las facturas correspondientes.

- **Entrevista al Personal:** Se realiza una entrevista a las (os) funcionarias (os) que se encuentran ubicados tanto en la dependencia de la SEREMI como en Provincias. Este acto se llevo a cabo en el mes de noviembre y diciembre del año 2012.

Esta entrevista cuenta con 5 preguntas, las cuales se basan en la descripción del proceso de pago, es una entrevista no estructura ya que esto permite que las preguntas puedan ser de carácter abierto y el entrevistado tendrá que construir la respuesta; son flexibles y permiten mayor adaptación a las necesidades de la investigación y a las características de los sujetos.²³

²³ *LA ENTREVISTA EN LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA: NUEVAS TENDENCIAS Y RETOS*, Revista CAES Vol.3I, No. 1, Año 2011(p. 126), Recuperada el 20.02.2013, de <http://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3945773.pdf>

CAPITULO IV: RESULTADOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este capítulo se presentarán los resultados obtenidos del análisis realizado al actual proceso de pago de la Dirección de Vialidad Región Metropolitana de Santiago.

El estudio analiza paso a paso cada etapa del proceso; realizando un levantamiento de los tiempos de cada etapa.

En las entrevistas, personalizadas, realizadas a los funcionarios para poder diseñar el Flujograma del Proceso de Pago, podemos concluir que no existe un proceso definido y riguroso que puntualice las etapas.

Al llevar a cabo el diseño de la estructura del proceso actual, se ve reflejado que la Dirección en estudio, cuenta con cinco Provincias (Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla y Talagante), las cuales dependen directamente de la Dirección Regional, ubicada en el edificio de la Secretaria Regional Ministerial de Obras Públicas (Bombero Salas 1351).*(Ver anexo N°6)*

Paralelamente se analizó el listado de pago de cada uno de los documentos contables que ingresaron a esta Dirección Regional, de lo cual concluimos separar en dos grupos. El primero estará compuesto por las facturas o Boletas que se encuentran canceladas dentro de los establecido (30 días) y el segundo grupo estará compuesto por todas aquellas Facturas o Boletas que superen este plazo. En el cuadro que se detalla a continuación se manifiesta lo observado.

RESUMEN DOCUMENTACIÓN PAGADA PERIODO

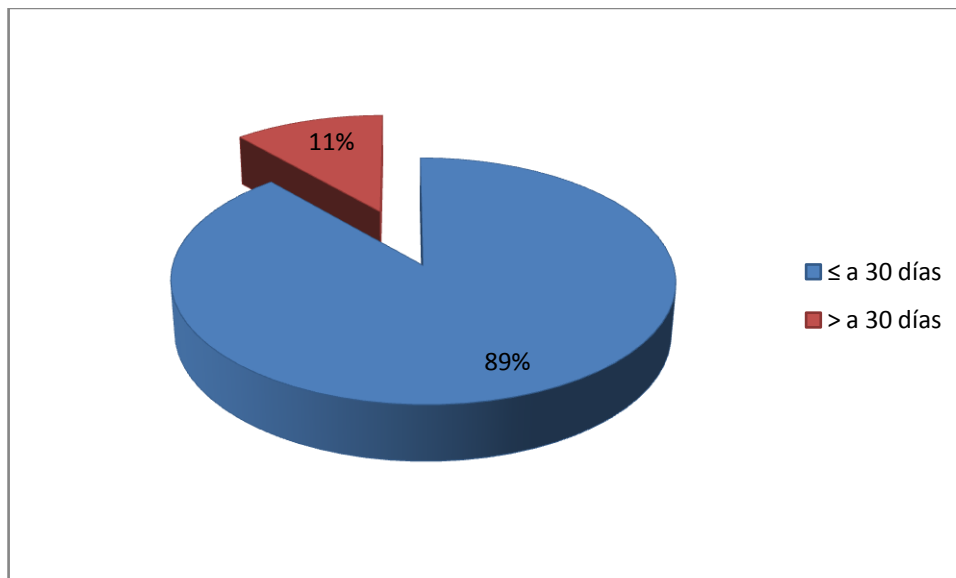
AGOSTO – DICIEMBRE 2012

| Mes Año 2012 | N° total documentos recibidos | ≤ a 30 días | > a 30 días |
|-----------------|-------------------------------------|-------------|-------------|
| Agosto | 290 | 244 | 46 |
| Septiembre | 219 | 202 | 17 |
| Octubre | 260 | 229 | 31 |

| | | | |
|-----------|-----|-----|----|
| Noviembre | 244 | 223 | 21 |
| Diciembre | 224 | 198 | 26 |

GRAFICO DOCUMENTACIÓN PAGADA PERIODO

AGOSTO – DICIEMBRE 2012



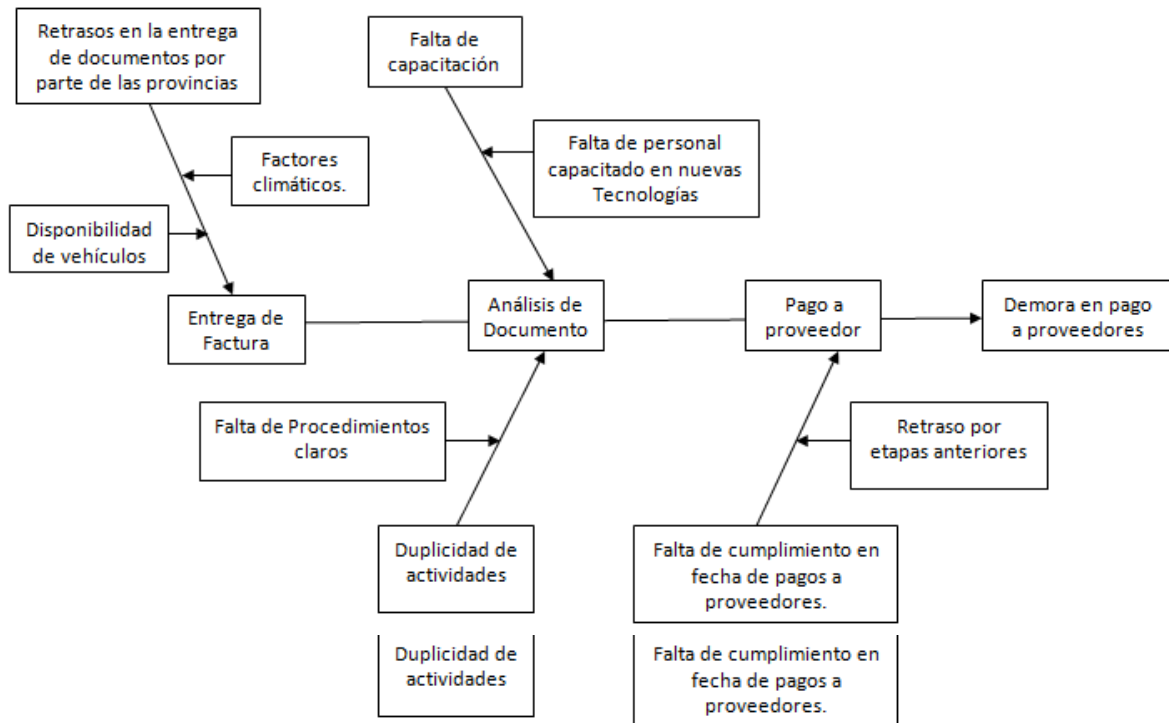
Si bien solo un 11% corresponde a documentos que no cumplen con el plazo establecido, el Ministerio de Obras Públicas, tiene el compromiso de cancelar a todos sus proveedores dentro de dicho plazo.

Por lo tanto teniendo en cuenta esta información, pasamos a estudiar cual era el factor común del 11% que se encuentra fuera de plazo.

Al analizar cada uno de la documentación que se encuentra dentro del porcentaje señalado anteriormente, nos percatamos que, en su mayoría, provienen de las provincias.

Una vez estudiado lo anterior, pasamos a diseñar y analizar el diagrama Espina de Pescado, en el cual se percibe las causas y los efectos que estos generan del proceso estudiado

DIAGRAMA CAUSA - EFECTO



Análisis de Causas-Efecto

Cuando existe un problema que afecta el desempeño de un proceso es necesario determinar la causa que lo origina, para resolverlo atacando dicha causa. Si se atacan los efectos (es decir, lo que se percibe de un problema) sin identificar su verdadero origen, lo único que se logra es evitar el efecto del problema. Si el principio de la raíz permanece, entonces el efecto puede volver a manifestarse incluso de forma más perjudicial. Una herramienta ampliamente utilizada para determinar la causa raíz de un problema es el Análisis Causa – Efecto o diagrama de Ishikawa.

Es por este motivo, que se concreto el Análisis Causa – Efecto para determinar la causa raíz del problema a estudiar.

Para desarrollarlo se utilizó una lluvia de ideas que se obtuvo de las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Dirección de Vialidad de la Región Metropolitana de Santiago del Ministerio Obras Públicas.

Entrega de Factura

Existen retrasos en la entrega de los documentos contables por parte de las provincias porque:

- Poca disponibilidad de vehículos.
- Factores climáticos: Existe una falta de vehículos fiscales en los cuales se pueda transportar los documentos contables desde provincias a la Región para su cancelación, además están presentes los factores climáticos.

Análisis de documentos:

- Falta de capacitación porque:
 - Falta de personal capacitado en nuevas tecnologías.
- Duplicidad de actividades porque:
 - Falta de definiciones en el proceso: La falta de capacitación dentro de la unidad de Gestión Presupuestaria, es otro de los factores que afectan directamente al proceso pago, además de existir una serie de duplicidad en alguna de las etapas del proceso de pago, (provincia v/s Región).

Pago a proveedores

- Falta en el cumplimiento de pago a proveedores porque:
 - Retraso en etapas anteriores: Por lo anteriormente expuesto, se concluye que por el atraso en las etapas anteriores (de desarrollo), se ve afectado directamente el pago al proveedor.

CAPITULO V: CONCLUSIÓN

“Precisamente porque creemos en el Estado, y en su rol promotor del bien común, del desarrollo y de la protección social, es que necesitamos un mejor Estado, más ágil y con menos grasa para cumplir esas tarea.”

*“El Estado que necesita Chile”
Edmundo Pérez Yoma, ICARE 2008*

Según lo planteado en nuestra pregunta de investigación, con respecto a ¿Cuáles son las características del proceso de pago a proveedores actual, en la Dirección de Vialidad de la Región Metropolitana de Santiago del Ministerio Obras Públicas, identificando los factores que disminuyen la eficiencia del proceso?, hemos decidido, en base a lo desarrollado en esta investigación, dividir la pregunta en dos fases, dando respuesta, a su vez, a los objetivos de investigación, general y específicos:

1. En lo que respecta a las características de este proceso, podemos mencionar, que este cuenta con etapas poco definidas, obteniendo como resultado una ejecución poco rigurosa, lo cual no permite dar respuesta a los proveedores de manera eficiente y eficaz.
2. Entre los factores que podemos destacar dentro de este proceso, se encuentra la falta de herramientas administrativas en las que podemos mencionar:
 - Normativa interna de procesos: Se debe proponer normalizar el proceso de pago, lo que permitirá cumplir con los plazos establecidos por el Ministerio de Hacienda en la Circular N° 23 del 13.04.2006
 - Capacitación del personal: Se sugiere enfatizar y capacitar al personal en el uso de herramientas tecnológicas, Normativas vigentes, procedimientos administrativos, entre otros, los cuales permitirán tener un personal calificado para cumplir las funciones emanadas del proceso.

Estas herramientas permitirían a la Dirección, mantener un mejor control en cada una de las etapas.

Es importante destacar que además este proceso se ve afectado por factores externos, los cuales tiene una incidencia en el resultado final. Dentro de estos factores pudimos detectar:

- Factor climático: Este factor influye al transporte de la documentación contable.
- Factor Logístico²⁴: La Dirección no cuenta con recursos suficientes para para pagar un servicio de transporte de documentación.

Si bien esta dirección cuenta con una descentralización territorial, no es así en temas administrativos, debido a que todo proceso finaliza con una centralización Regional. Es por este motivo que se sugiere centralizar los procesos administrativos relacionados con el proceso de a pago a proveedores, para cumplir lo establecido por el Ministerio de Hacienda

3. Uno de nuestro objetivos específicos que planteamos fue levantar un flujograma para contraponiéndolo con la normativa vigente. Esto nos permitió visualizar las actuales falencias que posee el proceso de pago.

Considerando todo lo anterior se ha diseñado un nuevo organigrama (*Ver anexo N°7*).

En el Organigrama que se presenta en el anexo N°7 se detalla cómo debería llevarse a cabo cada etapa del nuevo proceso que daría cumplimiento a los plazos establecidos, el cual deberá ser incluido dentro del Manual de Procedimientos que se sugiere en el punto anterior.

²⁴ Logístico: Conjunto de medios y métodos necesarios para llevar a cabo la organización de una empresa, o de un servicio, especialmente de distribución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- “Historia del Ministerio de Obras Públicas” (s/f), Disponible: <http://www.mop.cl/acercadelmop/Historia/Paginas/default.aspx> (Consulta 20.10.2012).
- “Estructura del Ministerio de Obras Públicas” (s/f), Disponible: <http://www.mop.cl/acercadelmop/Paginas/Organigramayestructura.aspx> (Consulta 20.10.2012)
- “Marco Normativo” (s/f), Disponible: <http://www.mop.cl/acercadelmop/MarcoLegal/Paginas/default.aspx> (Consulta: 20.10.2012)
- “Valores, Misión y Visión” (s/f), Disponible: <http://www.mop.cl/acercadelmop/Paginas/ValoresMisionyVision.aspx> (Consulta: 20.10.2012)
- “SEREMI Metropolitana” (s/f), disponible: <http://metropolitana.mop.cl/acercadelaSEREMI/Paginas/default.aspx> (Consulta: 20.10.2012)
- “Dirección de Vialidad” (s/f), disponible: <http://www.vialidad.cl/acercadeldireccion/Paginas/Historia.aspx> (consulta: 20.10.2012)
- “Misión” (s/f), disponible: <http://www.vialidad.cl/acercadeldireccion/Paginas/Mision.aspx> (Consulta 05.11.2012)
- Fundación Jaime Guzman, “Modernización del Estado: ¿De qué hablamos esta vez” (07.07.2011), Disponible: , <http://www.temas.cl/?p=12254> (consulta: 05.01.2013)
- Karina Doña Molina, “Síntesis del Proceso de Modernización del Estado en Chile (1994-2003)”, (abril 2006) Disponible: http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto_de_asuntos_publicos/d20063311311dad6.pdf (consulta: 05.01.2013)
- Gustavo Toro Quintana, “La Modernización del Estado” (s/f), Disponible: http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/chile/Teoria_Politica/Teoria_Politica_part3.pdf , (Consulta: 07.01.2013)
- Marcelo Fuentes, “Hacia una cuarta generación de reformas para el Estado de Chile” (s/f), Disponible: <http://politika.cl/2011/12/17/hacia-una-cuarta-generacion-de-reformas-para-el-estado-de-chile/>, (Consulta: 07.01.2013)
- Verónica Figueroa Huencho, “Innovación en la toma de decisiones: La gestión por resultados como herramienta de apoyo a los directivos públicos”, Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública ISSN 0717-6759 N°19 (2012) pp. 81 / 101, Disponible: <http://www.revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewFile/21181/22446> (Consultada: 05.04.2013)
- Jose A. Galiano Ibarra, Guillermo Yéñez Sánchez y Emilio Fernández Agüero, “Análisis y Mejora de Procesos en Organizaciones Públicas”, FIIAPP, (s/f) Disponible: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/18395/original/An_lisis_y_Mejora_de_Procesos_en_Organizaciones_P_blicas.pdf?1302513194 (Consultada: 05.04.2013)
- “Mejora Continua” (s/f), Disponible: http://calidad.unad.org/asesoramiento/mejora_continua.html, (Consulta: 27.12.2012)

- Maria Teresa Ornelas Cardenas, “Mejora Continua en el Proceso Administrativo de – Instituciones Públicas” Tesis para obtener el título de maestro en ciencias de la administración con especialidad en relaciones industriales, U. Autónoma del Nuevo León, Disponible: <http://eprints.uanl.mx/2952/1/1020149295.pdf> (Consulta: 25.01.2013)
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile BCN, “Estatuto de la PYMES” (s/f) Disponible: http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso?item_id=23119&leng=es (Consulta: 09.04.2013)
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, “Según encuesta Longitudinal de Empresas (ELE), Presentación de resultados generales” (junio 2012), Disponible: <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2012/05/Informe-de-Resultados-ELE2.pdf>, (consulta: 10.04.2013)
- “Chile emprende contigo”, Ministerio de Economía (2007), Disponible: www.economia.gob.cl/?s=chile+emprende+contigo, (consulta: 15.02.2013)
- “Mensaje Presidencial 21 de Mayo 2011 “Construyendo una sociedad de seguridad, oportunidades y valores”, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (s/f), disponible: www.economia.gob.cl/mensaje-presidencial-21-de-mayo-2011/, (consulta: 15.02.2013)
- “Chilecompra” (s/f), disponible: www.chilecompra.cl, (consulta: 15.02.2013)
- Chilepaga (s/f), Disponible: <http://www.hacienda.cl/el-ministerio/chilepaga.html> (consulta: 02.2013)
- Juan Carlos Ferrada Bórquez “El estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado” Revista de Derecho, Vol. X, diciembre 1999, pp. 115-123, Disponible: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501999000200011&script=sci_arttext#n28 (consultado: 04.04.2013)

ANEXO 1-A

CIRCULAR N° 23 DEL 13.04.06



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

Reg. 52/FF
10.04.2006

23

OFICIO CIRCULAR N° 23 /

ANT.: Tareas de los primeros 100 días de Gobierno.

MAT.: Instrucciones sobre plazo de pago a proveedoras.

SANTIAGO, 13 ABR 2006

DE : MINISTRO DE HACIENDA

A : SRES. MINISTROS DE ESTADO

1. Con el objetivo de generar las condiciones necesarias para poner en práctica la medida de que el Estado pague a sus proveedores en 30 días como máximo, incluida en el programa del actual Gobierno, se ha estimado conveniente impartir las siguientes instrucciones a los órganos y servicios públicos contemplados en la Ley de Presupuestos.
 - 1.1 Las instituciones deberán compatibilizar sus programas de adquisiciones con el programa de caja que hubieren presentado a la Dirección de Presupuestos y con el que les sea comunicado mensualmente por dicha repartición.
 - 1.2 En el marco de recursos así determinado, se efectuarán las adquisiciones que correspondan, debiendo realizarse su pago dentro de los 30 días corridos siguientes al de devangue de la respectiva operación.
 - 1.3 En todo caso, las obligaciones que se asuman deberán contar con el respaldo presupuestario correspondiente.
 - 1.4 Para efecto de la aplicación de estas instrucciones, se entenderá por proveedor a aquella persona natural o jurídica que contrate con una entidad incluida en la Ley de Presupuestos, la provisión de bienes y servicios en virtud de la ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y su reglamento.

ANEXO 1-B

CIRCULAR N° 23 DEL 13.04.06



-2-

2. Agradeceré a US. adoptar las medidas pertinentes a fin de que los servicios dependientes de esa Secretaría de Estado o que se relacionan con el Ejecutivo por su intermedio, den un efectivo cumplimiento a la tarea de Gobierno antes citada y a las presentes instrucciones en el menor plazo posible, el que no podrá exceder del 1° de junio del año en curso.

Saluda atentamente a US.

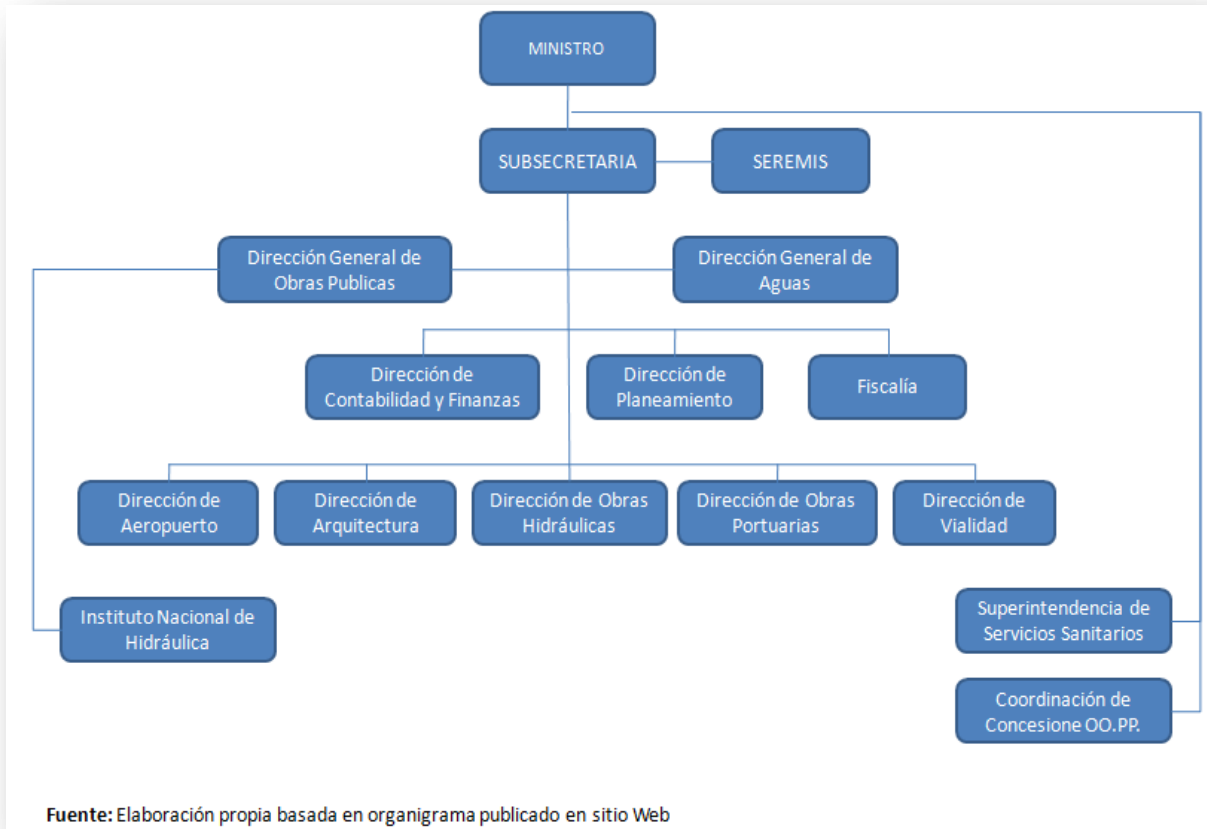


REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS
DIRECTOR
MINISTERIO DE HACIENDA

ANDRÉS VELASCO BRAÑES
Ministro de Hacienda

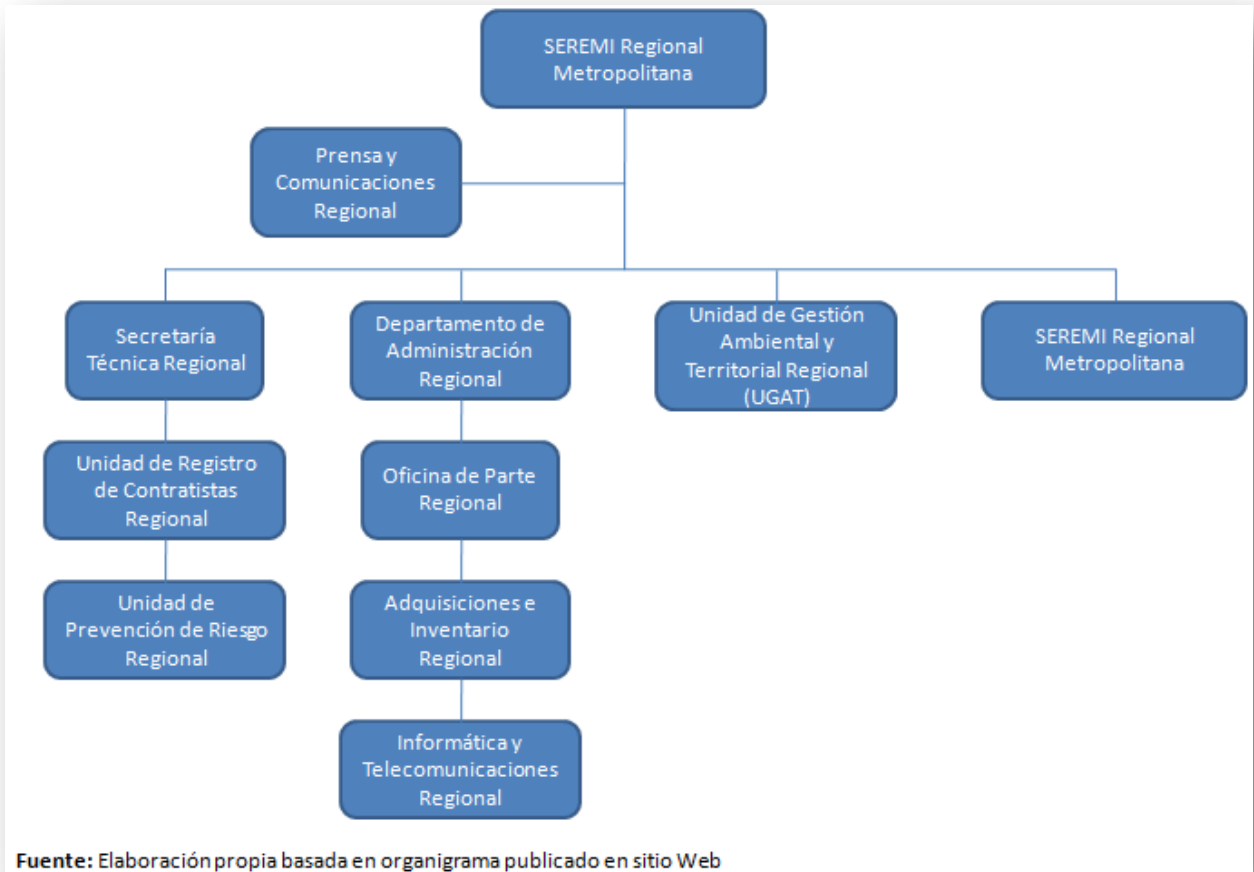
ANEXO 2

ORGANIGRAMA MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS



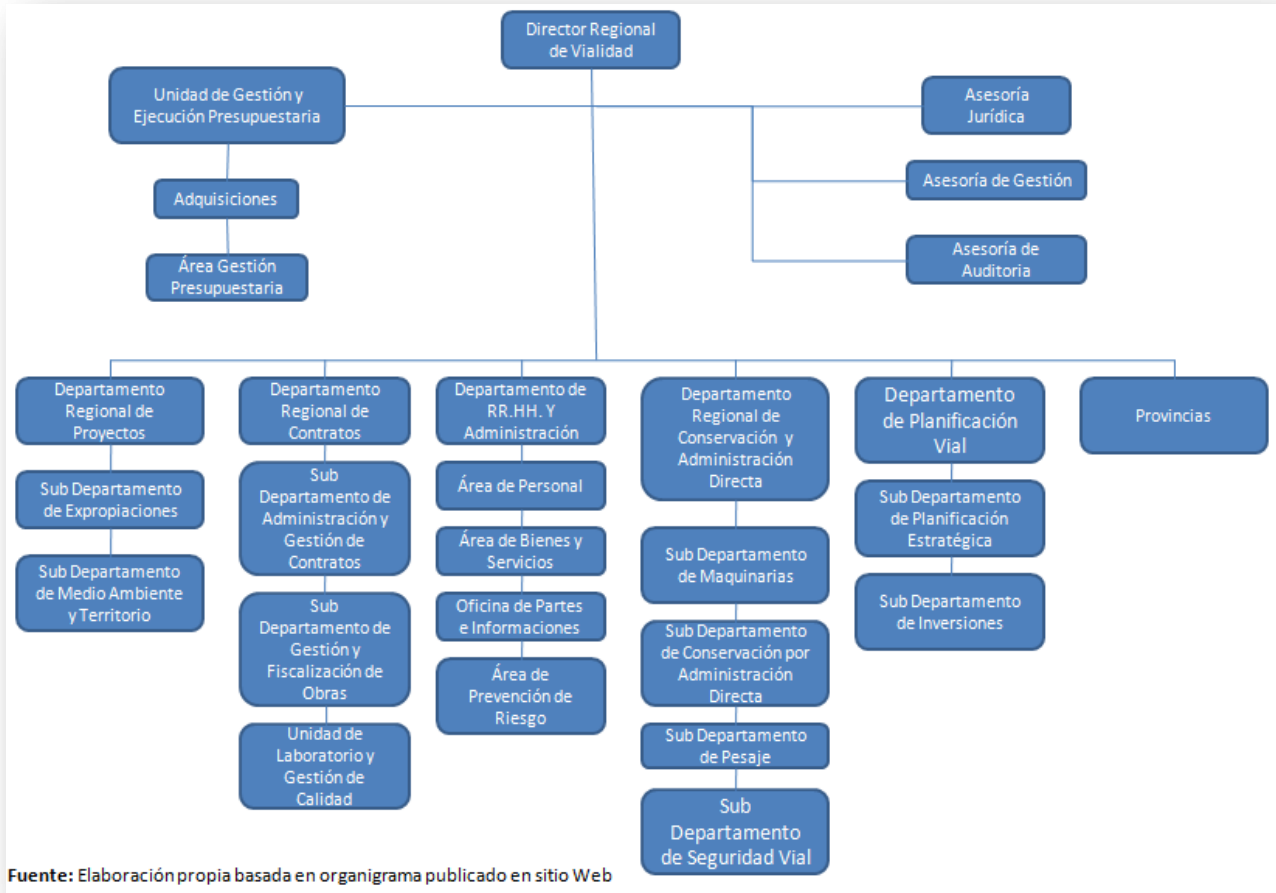
ANEXO 3

ORGANIGRAMA SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL



ANEXO 4

ORGANIGRAMA DIRECCIÓN REGIONAL DE VIALIDAD



ANEXO 5

ENTREVISTA A FUNCIONARIOS

Sr (ita). Entrevistado

La presente investigación tiene como objetivo evaluar el Proceso de pago de la Dirección de Vialidad Región Metropolitana de Santiago del Ministerio de Obras Públicas.

Para ello se ha diseñado una pauta de preguntas que busca obtener información que permita evidenciar como se lleva a cabo la gestión del mismo en cada uno de sus etapas.

¿Usted podría describirnos brevemente en qué consiste el proceso de pago de su Dirección?

¿Usted conoce el flujograma que posee el Proceso de Pago?

¿Existe algún manual de procedimiento del Proceso de Pago?

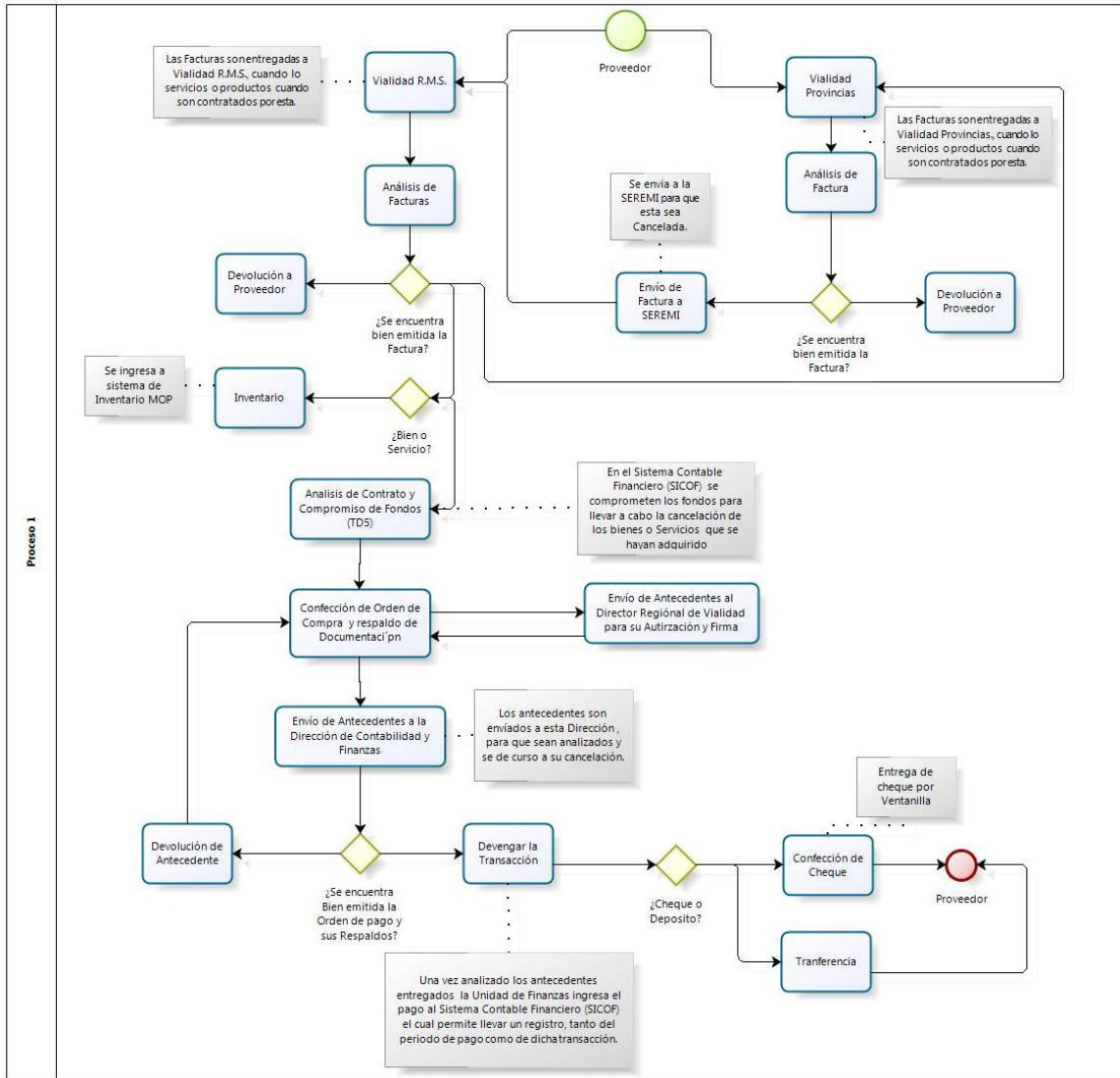
¿Cuáles son los principales problemas que se perciben o presenta el Proceso de Pago?

¿Qué modificaciones le haría usted a dicho proceso?

¿Alguna otra opinión que le gustaría realizar?

ANEXO 6

FLUJOGRAMA ACTUAL



ANEXO 7

NUEVO DISEÑO DE FLUJOGRAMA

