

UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS

SEMINARIO TESIS

**“PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN EN
LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS”**

ALUMNA : Flor M. Valenzuela Henríquez

Profesor Guía : Sr. Luis E. Romero Echeverría

SANTIAGO, 1998

Agradecimientos

Esta Tesis de título esta dedicada a todas aquellas personas que en el transcurso de estos tres años de esfuerzo y sacrificio, me brindaron su constante apoyo, para el logro de este objetivo en mi vida.

Dedico en forma especial esta carrera a mi querida madre, y hermanos, gracias por el amor, cariño y paciencia que me han tenido durante toda mi vida, ya que ellos son la base fundamental en los momentos difíciles, además de ser una fuente de motivación para el desarrollo de mi carrera profesional.

Hago extensivo mis agradecimientos a todos mis compañeros y amigos con los cuales compartí tantas experiencias nuevas, las cuales fueron un proceso de maduración y satisfacción como persona. Por último quiero manifestar mis agradecimientos a cada uno de los profesores y en especial al Sr. Luis Romero Echaverría, quienes con paciencia y abnegación nos entregaron sus conocimientos para tan importante logro, ya que sin su aporte no hubiera sido posible lograr esta meta.

A todos y a cada uno de los que estuvieron conmigo durante todos estos años.

GRACIAS

ÍNDICE

1)	INTRODUCCIÓN	1
2)	MARCO TEORICO	3
3)	IDENTIFICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN	4
3.1.-	Reseña histórica del Ministerio de Planificación y Cooperación	4
3.2.-	Funciones que desarrolla el Ministerio de Planificación	5
3.3.-	Descripción del Sistema Nacional de Inversión Pública	10
3.4.-	Objetivos del Sistema Nacional de Inversión Pública	14
3.5.-	Objetivo General del Trabajo	16
3.6.-	Metodología	18
4)	DIAGNOSTICO DE LA ORGANIZACIÓN	19
4.1.-	Análisis F.O.D.A. del Ministerio de Planificación y Cooperación	19
4.2.-	Apreciación Diagnóstica Global del Ministerio de Planificación y Cooperación	24
4.3.-	Apreciación Diagnóstica de la División de Planificación, Estudios e Inversión de MIDEPLAN	26
5)	PROYECTO DE MEJORAMIENTO ORGANIZACIONAL (PMO)	30
5.1.-	“Excesiva demora en la evaluación técnica de los proyectos que postulan a financiamiento público del Sistema Nacional de Inversiones”	30

5.2.-	Causas de la excesiva demora de la revisión técnica en los Proyectos de Inversión del Sistema Nacional de Inversiones”	37
5.3.-	Consecuencias que provoca la excesiva demora en la evaluación técnica de proyectos del Sistema Nacional de Inversiones	40
5.4.-	Descripción del Proyecto de Mejoramiento Organizacional	42
5.5.-	Propuesta global del Proyecto de Mejoramiento Organizacional	47
6)	Conclusiones	54
7)	Bibliografía	57

Anexos

Cuadro N° 1 Duración promedio (N° de días) de tramitación de RS.

Cuadro N° 2 Montos de Inversión Pública 1995 - 1997

1.- INTRODUCCION

El presente estudio, se ha realizado en el Ministerio de Planificación y Cooperación, División de Planificación, Estudios e Inversión, el objetivo del presente estudio, cuyo propósito es contribuir al desarrollo organizacional de MIDEPLAN, considerando que en este momento se encuentra en una etapa de rediseño.

El programa de apoyo a la gestión en la Evaluación de Proyectos de inversión, esta dirigido a optimizar la asignación de recursos de inversión pública. En este sentido se contempla fortalecer la capacidad técnica a nivel institucional en lo relativo a la excesiva demora que provocan los proceso de administración en la evaluación de proyectos de inversión.

Existe una norma que rige al Sistema de evaluación de Proyectos, la cual es una herramienta adecuada, pero es limitada en sus posibilidades, al no precisar exigencias en los tiempos de interacción entre las instituciones postulantes, proceso que provoca una lentitud en la evaluación de proyectos de inversión.

Se realizará un análisis estadístico de todos los pasos a seguir para que los analistas puedan responder en forma eficiente y eficaz a las múltiples quejas que realizan nuestros clientes. Con el objeto de proponer un método de la optimización de la productividad en la revisión técnica de los proyectos que postulan a financiamiento público.

Se dará a conocer una breve reseña histórica de la organización y algunas de sus funciones que desarrolla, también se realizará una introducción del Sistema Nacional de Inversiones y sus objetivos, se presentará un diagnóstico global de la organización y se propondrá un “Proyecto de Mejoramiento Organizacional” (PMO).

2.- MARCO TEORICO

El presente estudio está basado en los libros del “Sistema Nacional de Inversiones” y en las metodologías que utiliza el Departamento de Inversiones en la Evaluación de Proyectos, por lo tanto, es importante conocer las diferentes metodologías que se desarrollan en el Ministerio de Planificación y Cooperación.

Ahora bien, para comenzar lo haremos realizando una reseña histórica de la organización y describiendo que es el Sistema Nacional de Inversiones y su objetivo.

3.- IDENTIFICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

3.1.- Reseña Histórica del Ministerio de Planificación y Cooperación.

La evaluación del mundo y de Chile en particular ha conducido a una realidad política, económica y social muy distinta a la que existía cuando se inició la práctica de la planificación. Se aprecia un mundo más democrático, donde las decisiones se toman crecientemente en forma descentralizada, en un contexto de cambios tecnológicos que alteran las condiciones de producción y acercan e integran a los países y mercados.

Una concepción moderna y democrática de la planificación permite identificar y crear la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), el 01 de octubre del año 1967 bajo la Ley 16.638 y el 19 de julio de 1990 pasó a desempeñarse como Ministerio de Planificación y Cooperación, bajo la Presidencia de Don Patricio Aylwin Azócar.

MISIÓN

Esta Secretaría de Estado está encargada de colaborar con el Presidente de la República, los Intendentes y las Secretarías Regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional, de proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado, de armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza y de orientar la cooperación internacional que el país reciba y otorgue.

3.2.- Las Funciones que Desarrolla el Ministerio son:

Este Ministerio tiene como misión el diseño de aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional. Evaluar proyectos de inversión pública, armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público orientadas a posibilitar igualdad de oportunidades.

A través de sus servicios relacionados, colabora en su implementación y ejecución de políticas y programas orientados hacia los grupos prioritarios: infancia, juventud, adulto mayor, discapacitados, mujeres e indígenas.

- Efectúa estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo nacional, en su aspecto global, sectorial y regional, tomando en cuenta las propuestas de los diferentes sectores involucrados;
- Anualmente, propone al Presidente de la República las metas de inversión pública sectorial y regional necesarias para la preparación del proyecto de ley de presupuesto de entradas y gastos de la Nación. Además, presenta al Presidente de la República, un plan global e integrado para enfrentar los problemas de pobreza y desempleo. Coordina, con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, los proyectos de presupuestos anuales que presentan los ministerios, los Gobiernos Regionales, instituciones descentralizadas y empresas del Estado, de acuerdo con las referidas metas;
- Colabora, con los Ministerios del Interior y de Hacienda, en la preparación del proyecto de presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

- Establece los criterios de evaluación económica y social para los proyectos de inversión financiados directa o indirectamente por el Estado y colabora, con el Ministro de Hacienda, en la definición de normas de financiamiento para planes y proyectos de desarrollo, en especial de aquellos sustentados total o parcialmente con recursos externos.
- Propone y asesora técnicamente a los intendentes, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación Coordinación, para la formulación y elaboración de políticas, planes y programas de desarrollo y presupuestos de inversión regional.
- Orienta la aplicación de la política de cooperación internacional, adecuándola a las necesidades de recursos de los diferentes programas y proyectos del país en todas las áreas del desarrollo.

La estructura organizacional del Ministerio de Planificación y Cooperación, se compone de los siguientes niveles jerárquicos:

- 1.- El Ministro de Planificación y Cooperación
 - 2.- Un Subsecretario
 - 3.- La División de Planificación, Estudios e Inversión, División de Planificación Regional, División Social, División Jurídica y la División Administrativa, y
 - 4.- Las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación.
- MIDEPLAN contribuye a mejorar la asignación de los recursos de inversión, asegurando una mejor calidad en la formulación y evaluación de los proyectos.

En 1997 se analizaron más de 10 mil proyectos de inversión pública, que se ingresaron al Sistema Nacional de Inversiones, dicho sistema está compuesto por el Sistema de Estadísticas Básicos de Inversión (SEBI) y el Banco Integrado de Proyectos (BIP).

El SEBI, es una base de datos que donde ingresan proyectos de nivel nacional, regional y comunal, en estudio o en ejecución. Opera a través de una red informática que desde mayo de 1994 une las 13 regiones, donde acceden ministerios, servicios, municipalidades y empresas del Estado de manera descentralizada e interactiva, facilitando el trabajo de profesionales del sector público que elaboran proyectos a lo largo del país.

La División de Planificación, Estudios e Inversión, entre los proyectos analizados y recomendados por MIDEPLAN para ser financiados en el Presupuesto de 1998, figuran los de vialidad y transporte; del sector productivo destacando especialmente las iniciativas de inversión en minería, en particular CODELCO y ENAMI; en el área social destaca la inversión en Vivienda y Educación., corresponde la mejorar la realización de estudios y proposiciones; además, trabajos que sirvan de base para la identificación y elaboración de proyectos. De igual modo, le corresponde evaluar el impacto al medio ambiente de los planes y proyectos de desarrollo nacional y regional. Así como, la mantención de proyectos del sector público y la evaluación de los mismos.

La División de Planificación Regional, le corresponde la realización de los estudios, proposiciones y otras labores destinadas a identificar y elaborar políticas,

que orienten y apoyen el proceso de descentralización, desconcentración y el desarrollo regional, para ello MIDEPLAN, desarrolla una serie de iniciativas técnicas y metodológicas entre las cuales destacan: apoyo a las regiones para aumentar y mejorar la inversión de decisión regional; apoyo técnico para la formulación de Planes de Desarrollo Comunes (Pladecos); programa de apoyo en gestión de proyectos de inversión en comunas y regiones del país, planes y presupuestos de inversión regionales, así como de apoyar técnicamente a las Secretarías Regionales (SERPLAC), que apoyan la capacidad de gestión de las Intendencias, proponiendo lineamientos estratégicos de desarrollo regional.

La División Jurídica, le corresponde la asesoría legal permanente del Ministerio y velar por la juridicidad de sus actos.

La División Social, le corresponde asesorar al Ministro de Planificación y Cooperación en la armonización de las diferentes iniciativas del Estado encaminadas a erradicar la pobreza y combatir el desempleo.

Proporciona apoyo técnico para la definición e implementación de la política social en las siguientes áreas:

- Coordinación institucional de la política social
- Desarrollo y aplicación de instrumentos de medición social.
- Propuestas para el diseño y la reformulación de políticas y programas sociales.

Al Departamento de Personal le corresponde: Organizar, Dirigir, Coordinar y Supervisar la Gestión del personal que labora en este ministerio, para alcanzar el logro de los objetivos definidos en la organización.

En cada región del país hay una Secretaría Regional Ministerial (SERPLAC), dependiente técnica y administrativamente del Ministerio de Planificación y Cooperación, la que sirve de organismo asesor del Intendente, sin perjuicio de las facultades del Consejo Regional.

Las Funciones de las Secretarías Regionales Ministeriales (SERPLAC).

A esta Secretaría le corresponde realizar la evaluación de los proyectos y el sistema de financiamiento por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y estudiar su coherencia con las estrategias regionales de desarrollo, apoyar al Intendente en la evaluación del cumplimiento de las políticas y de los planes, programas, proyectos y presupuesto regional, efectuar análisis permanentes de la situación socio-económica regional y hacer las evaluaciones que procedan, prestar asistencia técnica en materia de planificación y administración presupuestaria a las gobernaciones, municipalidades, a los servicios públicos y demás organismos estatales de la región, y a solicitud de ellos, colaborar con las Municipalidades y SECPLACs a solicitud de ellas, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo y evaluación de proyectos de inversión comunal, mantener información actualizada sobre la realidad regional, e identificar las áreas y sectores de extrema pobreza o de mayor atraso y proponer políticas.

3.3.- Descripción del Sistema Nacional de Inversión Pública Fundamentos teóricos del proceso de Inversión:

Inversión: es el aumento de stock de capital que permite expandir las posibilidades de producción, y en definitiva de ingreso de la sociedad, por lo tanto, la inversión , en este caso del Estado, cobra una importancia relevante en el desarrollo socioeconómico de la sociedad.

La inversión, es el equivalente a lo que dejamos de consumir hoy, en el presente, para lograr una mayor producción en el futuro, de ello se puede inferir que la generación futura de bienes y servicios, depende de la capacidad de ahorro presente.

Al situarse en Chile, país en vías de desarrollo, donde los recursos son limitados, la rentabilidad de la inversión nacional sólo se puede incrementar, evitando que se realicen proyectos con rentabilidad negativa, para ello se deben elegir aquellos proyectos de mejor calidad para optimizar los recursos.

En una economía social de mercado, las orientaciones de política de inversión están dadas al propósito de contribuir a alcanzar un acelerado desarrollo económico, utilizando el mercado para asignar eficientemente los recursos de capital.

Sin embargo, en lo que se refiere a la Inversión Pública, no parece adecuado descansar sólo en los estímulos generados por el mercado. Entre las razones que lo justifican puede aducirse lo siguiente:

La magnitud propia de las inversiones que el Sector Público emprende, las que en los países pequeños normalmente alteran la relación de escasez relativa a los factores productivos

Se comprometen recursos de magnitud apreciable en servicios que es difícil medir en términos económicos, tales como defensa, orden interno, administración etc.

Los mecanismos de control que el Sector Público maneja, le permiten presentar como casos de éxito las malas inversiones, y en algunos casos mantenerlas operantes a pesar de los resultados negativos.

Tradicionalmente al Sector Público le ha correspondido desarrollar aquellas actividades que no son rentables inicialmente, tal es el caso de la industria incipiente, afrontando los costos de llevarlas a un nivel competitivo.

Sumado a lo anterior, existe el problema de la baja eficiencia de las actividades del sector estatal, y en consecuencia de su gestión inversionista., lo que obedece fundamentalmente a:

- Problemas de deficiencia administrativa
- Falta de dirección técnica
- Consideración parcial de los problemas
- Falta de criterios técnicos en la calificación de inversiones etc.

En consecuencia, es deseable una racionalización y una mayor eficiencia en la gestión inversionista del Sector Público. Para ello es necesario que el estado cuente con un proceso de Inversión Pública basada en los siguientes criterios generales:

Asignar los recursos proyecto a proyecto, en base a criterios técnico-económicos, con el objeto de promover las inversiones que acrecienten el bienestar general de la comunidad.

Normalizar la actividad de formulación, preparación y evaluación de proyectos específicos de inversión de las entidades públicas.

Administrar eficientemente el proceso de inversión pública, para lo cual es deseable disponer de cuadros técnicos de similar nivel a los del sector privado y con una continuidad que permita mantener la experiencia de dichos cuadros por períodos largos.

Ausencia de presiones políticas, intereses personales e institucionales:

Por otra parte, las políticas de inversiones que pretenden una eficiente asignación de los recursos de capital, implica que debe procederse a una valoración de los factores productivos o insumos principales a un nivel tal que reflejen su escasez real relativa en la economía, como sería si no existieran elementos distorcionadores en el mercado (diferentes grados de monopolio, desempleo, indivisibilidades importantes etc.)

Desde un punto de vista técnico, esta valoración de los factores productivos o insumos intermedios en consonancia con su real escasés relativa, se logra a través de la cuantificación de los precios sociales.

De esta forma la inversión pública se debe dar en un proceso de inversión fundado en las asignaciones de recursos por proyectos específicos y de acuerdo a una previa evaluación socioeconómica.

Este proceso se denomina SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA, y corresponde a un proceso de transformación de ideas de inversión, desde su identificación hasta su operación.

En el proceso de transformación se utilizan recursos que van agregando valor a dichas ideas, revelando su potencialidad y facilitando la toma de decisiones sobre su futuro y conveniencia.

3.4.- Objetivos del Sistema Nacional de Inversión Pública.

El objetivo fundamental de un sistema de inversión pública consiste, en poder concretar las opciones de inversión más rentables desde un punto de vista económico y social, según los lineamientos de la política de gobierno.

Para el logro de sus objetivos el S.N.I. implementa relaciones de interdependencia y coordinación entre las entidades operativas (servicios) y el nivel Nacional y Regional, que conduzcan esencialmente a la orientación y racionalización de su capacidad inversionista.

Es así como deben desarrollar y difundir procedimientos metodológicos, normas y sistemas de información uniformes para la formulación, preparación y evaluación de proyectos, de manera de facilitar la vinculación entre diferentes entidades relacionadas con la formulación, ejecución y operación de proyectos y además posibilitar la vinculación práctica entre las diversas instituciones que cumplen distintas funciones de Gobierno y que pudieran estar descentralizadas territorialmente.

El S.N.I. debe abarcar en su integridad el proceso de inversión, a través del cual los proyectos van evolucionando desde su identificación hasta que entran en operación. Esto implica un flujo permanente de proyectos con distinto grado de elaboración de manera que continuamente se estará identificando, formulando, evaluando y ejecutando aquellos proyectos que se ajustan al rol asignado al estado, y que, dentro de ese marco de referencia presentan las

mayores rentabilidades sociales.

En el proceso de inversión, es posible encontrar proyectos que están apenas a nivel de ideas, y que requieren aún de un largo trabajo para madurar, otros estarán en estudio a distintos niveles de profundidad, otros en diseño de detalles para ser ejecutados, otros habrán sido postergados, modificados o abandonados, otros estarán en ejecución y finalmente, otros estarán ya terminados, en operación, y por lo tanto, produciendo bienes y servicios a través de los cuales satisfacen las necesidades de la comunidad.

En consecuencia, en el proceso de transformación de las ideas de inversión, es posible identificar tres estados sucesivos en la vida de todo proyecto que se materialice.

3.5.- Objetivo General del Trabajo

EL objetivo general de este trabajo, consiste en detectar los procesos administrativos que provocan una excesiva demora en la evaluación de los Proyectos de Inversión, del Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Planificación y Cooperación, con el objetivo último de proponer un método de Optimización de la productividad en la revisión técnica de los proyectos que postulan al financiamiento público del Sistema Nacional de Inversiones.

La normativa existente en relación a los procedimientos para la evaluación de los proyectos, desde el punto de vista funcional, es una herramienta adecuada pero es limitada en sus posibilidades, al no precisar, por ejemplo, exigencias en los tiempos de interacción entre las instituciones postulantes y MIDEPLAN, produciéndose una lentitud en el procesos de evaluación de proyectos.

Optimizar la gestión interna, con un adecuado sistema de apoyo informático, que permita acortar los plazos del proceso de evaluación del Sistema Nacional de Inversiones que efectúa el Departamento de Inversiones de MIDEPLAN.

Objetivos Específicos:

- Mejorar la calidad de los procedimientos en la relación con los ministerios e instituciones que postulan a financiamiento público. Acordar con estas instituciones un mejor ordenamiento y una planificación sistemática que considere las prioridades, los plazos y los sectores para entregar la información de apoyo al proceso de toma de decisiones en materia de inversión, en forma oportuna a las autoridades respectivas.

- Crear un sistema computacional que permita una eficiente gestión interna: control de eventos apoyado con un adecuado registro informático.
- Ordenar y planificar. Acordar con los postulantes un mejor ordenamiento y planificación. Uno de los objetivos del Sistema Nacional de Inversiones es ordenar el proceso inversionista del Sector Público, para lo cual es indispensable la planificación. Es de especial importancia establecer prioridades, plazos, sectores, etc. La flexibilidad en los plazos posibilita la presentación de proyectos sin una planificación sistemática. Los organismos públicos deben contar con una planificación para que el objetivo se cumpla, atendiendo a otro de los propósitos de este sistema que es entregar a las autoridades información sistematizada y oportuna que apoye el proceso de toma de decisiones de inversión del Sector Público.
- Mantener los principios básicos del Sistema Nacional de Inversiones. Durante este año MIDEPLAN se encuentra en una etapa de rediseño institucional. En este contexto, se ha formado un equipo de trabajo encargado de realizar el estudio y la propuesta para agilizar la gestión administrativa del Sistema Nacional de Inversiones, debido al eventual término de funciones del Ministerio en el año 2000. Cabe señalar, que cualquier alternativa de rediseño organizacional tiene un efecto sobre la estructura organizativa y funciones de este sistema en su conjunto. Por lo tanto, las alternativas que se esbozen deben ser elaboradas sobre la base de respetar los principios básicos que sustentan el Sistema, de modo que éste siga cumpliendo su misión.
- Fortalecer los equipos técnicos de evaluación para asegurar la estabilidad y especialización de ellos.

3.6.- Metodología

La metodología utilizada para realizar este trabajo ha sido la siguiente:

- 1.- Construcción de series estadísticas de los proyectos presentados al Mideplan entre los años 1997 y 1998, para verificar los tiempos de demora en la evaluación de proyectos de inversión.
- 2.- Desde este punto de vista se analizarán los distintos pasos a seguir en los procedimientos tales como: se darán a conocer las distintas funciones que cumple Mideplan, descripción del Sistema Nacional de Inversiones y su objetivo, explicación en cuadros estadísticos en los tiempos de demora en la Evaluación de Proyectos de Inversión.
- 3.- En base a la información anterior, se realizará un diagnóstico global de la organización con un análisis de FODA y se presentará un Proyecto de Mejoramiento Organizacional, para dar a solución a los problemas anteriormente mencionados.
- 4.- Determinación de tiempos en cada una de las unidades que están consideradas dentro de la rutina administrativa.
- 5.- Determinación de montos de inversión de los años 1995 y 1997.
- 6.- Conclusión
- 7.- Bibliografía.

4.- DIAGNOSTICO DE LA ORGANIZACION.

4.1.- Análisis F.O.D.A. del Ministerio de Planificación y Cooperación:

Fortalezas:

Organización interna

- a) Respondemos a las demandas
- b) Amplitud del campo de acción y existencia de visión amplia
- c) Existencias de áreas consolidadas (SIN, Sistema Planificación Regional)
- d) Estructura desconcentrada
- e) Sistema de decisión claro en lo jerárquico
- f) Espacio para creatividad y buenas relaciones humanas

Recursos Humanos.

- a) Conciencia y valorización de la capacitación de los recursos humanos
- b) Posibilidad de contacto y trabajo en los ámbitos nacionales e internacionales
- c) Reconocimiento y prestigio profesional derivado de la actividad profesional realizada por el Ministerio (nacional e internacional)
- d) Posibilidad de desempeño multisectorial e interdisciplinario

Operaciones y Logística

a) **Experticia**

- b) Posición estratégica en proceso de inversión
- c) Legitimidad jurídica y procedimientos claros en evaluación de proyectos
- d) Participación en Comités Interministeriales
- e) Desconcentrado
- f) Enfoque integral y capacidad de desarrollar temas nuevos

Clientes/Beneficiarios

- a) Capacidades técnicas
- b) Calidad de los RR.HH.
- c) Acceso privilegiado a la información específica
- d) Cobertura nacional-regional
- e) Multidisciplinariedad

Oportunidades

Político/Social

- a) Diseño y evaluación de la política social
- b) Contribuir en el proceso de descentralización regional y local
- c) Participación en el proceso de modernización del Estado
- d) Incorporar la variable ambiental la evaluación de los proyectos públicos
- e) Coordinador del proceso de preinversión global.

Tecnología

- a) Potenciamiento de la función de planificación
- b) Aumento de eficiencia y eficacia
- c) Permite diversificación de servicios

Regulaciones

- a) Apoyar y orientar el proceso de regionalización y descentralización.

Tecnologías de apoyo y marketing

- a) Existencia de equipamiento básico razonable conectado en red nacional
 - b) Capacidad para producir información (CASEN).
 - c) Existencia de biblioteca, centro de documentación y actores públicos
- conexión a Internet

Economía

- a) Asumir temas emergentes en materia de disponibilidad de recursos humanos anticipándose en el diseño y coordinación de políticas pertinentes que involucren a los sectores públicos y privados.
- b) Creciente incertidumbre y aumento de los requerimientos de información y de coordinación de los sectores públicos y privados.
- c) Debilidades.

Organización Interna

- a) Concentrar la acción en responder a la coyuntura por la diversidad temática.
- b) Falta de continuidad y control en algunas áreas (no tradicionales)
- c) Conocimiento insuficiente de las funciones intraministeriales.
- d) Insuficiente comunicación horizontal y vertical y deficiente coordinación con servicios relacionados.
- e) Lentitud y dispersión en la toma de decisiones en particular en algunas áreas.

Recursos Humanos

- a) Falta de política de desarrollo de recursos humanos (capacitación, incentivos, indicadores de desempeño, etc).
- b) Falta de incentivos económicos (restricciones presupuestarias) y rigidez en la aplicación de asignación y beneficios
- c) Falta de promoción en el trabajo asociado a la capacitación
- d) Falta de recursos materiales
- e) Alta rotación profesional.

Operaciones y Logística

- a) Dispersión de esfuerzos
- b) Metodología de evaluación de proyectos desactualizadas
- c) Débil interlocución con usuarios
- d) Falta de coordinación interna
- e) Escasa innovación en materia de producto y falta de estandarización
- f) Falta de orientación a organismos relacionados

Amenazas

- a) Pérdida de presencia institucional en regiones
- b) Término de funciones del Ministerio anunciada por el Presidente de la República para el año 2000.
- c) Absorción de funciones de MIDEPLAN por otras instituciones
- d) Transformarse solamente en organismo ejecutor con pérdida de la capacidad analítica.
- e) Debilitamiento de las áreas de trabajo más consolidadas de MIDEPLAN.

Político/Social

- a) Exclusión de MIDEPLAN en el proceso de institucionalización de los gobiernos regionales y locales.
- b) Debilitamiento potencial del Sistema Nacional de Inversiones, grandes inversiones públicas (concesiones) al margen del S.N.I.
- c) Ajuste del gasto social sin considerar políticas públicas sociales
- d) Rol de la SEGPRES, en la incorporación de temas que tradicionalmente habían sido de MIDEPLAN, en el ámbito de la modernización del Estado.

Mercado

- a) Interés predominante por prospecciones parciales y coyunturales
- b) Exclusividad del sector privado como asignador del recursos
- c) Carencia de sintonía con las instituciones del sector público

Competencia/Complementariedad.

- a) Radicación de funciones analíticas en otras instituciones
- b) Brecha entre nuevas demandas y la capacidad del recurso humano existente.
- c) Debilitamiento de la función de coordinación.

Economía

- a) La velocidad de los cambios supere la capacidad de anticipación y respuesta institucional.
- b) Debilidad relativa de MIDEPLAN para hacer frente a los efectos excluyentes del proceso de globalización de mercados.

4.2.- Apreciación Diagnóstica Global del Ministerio de Planificación y Cooperación.

Aspectos desarrollados por la misión de MIDEPLAN:

De acuerdo a lo señalado anteriormente, referente a las instrucciones formuladas por el Presidente de la República de “reorganizar las funciones de Ministerio de Planificación y Cooperación” con vistas a un término ministerial 2000, se considera que MIDEPLAN ha realizado con efectividad la función de apoyo a la regionalización del país, y las funciones de evaluación económica y social y de apoyo presupuestario, incluida en ésta última la administración del Sistema Nacional de Inversiones.

Aspectos insuficientemente desarrollados de la misión:

A modo de resumen global se puede señalar que MIDEPLAN no cumplió a cabalidad la función global relacionada con la realización de los estudios y propuestas para pensar y orientar el desarrollo nacional, ni tampoco, en forma completa, la función social vinculada al tema de superación de la pobreza y la generación de políticas para grupos prioritarios.

Explicación de las razones que han existido para no poder hacerlo.

Un posicionamiento inadecuado en la estructura gubernativa, con un peso político-institucional insuficiente para impulsar muchas de sus funciones y tareas, que tienden a ser intersectoriales y transversales tanto en el nivel central, como en el regional.

Una dualidad misional con una identidad poco definida. El Ministerio se desenvolverá con un tensionamiento permanente entre su rol social y las labores de planificación y estudios estratégicos.

Enfasis inadecuados en la conducción ministerial. La dirección y gestión ministerial asumieron de facto y en forma exclusiva el rol social dirigido hacia los grupos prioritarios y la construcción de equidad social:

- a) Desconocimiento de la labor ministerial en el plano intragubernamental y la opinión pública, debido a una debilidad comunicacional.
- b) Coordinación funcional interna insuficiente.**

Los desafíos de la propuesta general:

- a) Creación de una institucionalidad de Planificación y estudios Estratégicos vinculada a la Presidencia de la República, que permita potenciar la estrategia de desarrollo y una visión de país de mediano y largo plazo.
- b) Creación de una institucionalidad de dirección y coordinación del desarrollo social, orientada a los grupos prioritarios y destinada a la integración y desarrollo social de estos grupos, sobre la base del fortalecimiento de la capacidad de dirección, coordinación y gestión de los servicios, políticas y programas sociales dirigidos a dichos sectores sociales.

Institucionalidad de Planificación y Estudios Estratégicos:

- a) Se requiere pensar el desarrollo y tener una visión de país permanentemente.
- b) La toma de decisiones de políticas de gobierno y Estado requiere un fuerte apoyo en estudios estratégicos y prospectivos.
- c) Se requiere desarrollar la planificación estratégica en el sector público en el marco de la modernización del Estado.

Principales desafíos del organismo de Planificación y Estudios Estratégicos:

- a) Evaluación de políticas, programas y proyectos estratégicos del sector público, principalmente proyectos de inversión pública.
- b) Formulación de políticas y normas de inversión pública.

Contribución a la articulación de la planificación existente en los diferentes niveles de la administración del Estado. Apoyo a la planificación territorial descentralizada, regional y comunal. Estudios y diseños de políticas estratégicas de desarrollo social.

Contribución a la formulación y seguimiento del proyecto consensuado de país.

4.3.- Apreciación Diagnóstica de la División de Planificación, Estudios e Inversión del Ministerio de Planificación y Cooperación:

La División de Planificación, Estudios e Inversión forma parte de la organización del Ministerio de Planificación y Cooperación. La componen el Departamento de Inversión, el Banco Integrado de Proyectos y el Departamento

de Planificación y Estudios. Su misión es la realización de los estudios, proposiciones y demás trabajos que sirvan de base para la identificación y elaboración de proposiciones de políticas globales y sectoriales del Ministerio, así como la mantención de proyectos del sector público y la evaluación de los mismos.

Una de las principales funciones de esta División es la evaluación de proyectos de inversión pública.

Aspectos desarrollados de la misión de la División de Planificación, Estudios e Inversión.

- a) En su gestión interna ha evaluado en el año 1997, 3.228 proyectos. Para el año 1998 las cifras alcanzan a 2.962 proyectos en proceso de evaluación.
- b) Ha realizado importantes estudios relacionados con la inversión pública.

Desafíos que enfrenta el Sistema Nacional de Inversiones:

- a) Si bien la tendencia de estos últimos años ha sido el traspaso gradual de la función de evaluación de proyectos desde el nivel central de MIDEPLAN hacia el nivel regional, la meta al año 2000 es traspasar dicha función íntegramente a las SERPLACs para todos los proyectos de ámbito e impacto regional. Sólo quedarían radicados en el nivel central los proyectos interregionales o de nivel nacional.
- b) Una vez cumplida esta etapa y en un horizonte de más largo plazo, se propone profundizar en la desconcentración de la función de evaluación radicándola en los Ministerios Sectoriales. A fin de resguardar la independencia

de la función de ejecución respecto de la evaluación, se propone generar en las unidades de planificación de los Ministros las capacidades para evaluar los proyectos que presenten las Unidades ejecutoras. Por ejemplo: esto significaría radicar en la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas la función de evaluación de los proyectos que presenten Unidades ejecutoras representadas por la Direcciones de Vialidad, Obras Portuarias, Obras Hidráulicas, etc.

A su vez y en la medida que se fortalezcan las capacidades regionales de los Ministerios, dicha función debería desconcentrarse hacia el nivel regional o Secretarías Regionales Ministeriales respectivas.

c) Fortalecimiento de la función de regulación del Sistema Nacional de Inversiones.

El proceso de desconcentración de la función de evaluación implica establecer compromisos con los organismos que evalúan proyectos, diseñar un mecanismo riguroso de supervisión de la actividad evaluadora, mejorar procedimientos metodológicos, normas y criterios técnicos avanzar en la modernización de los sistemas de información y reforzar la actividad de capacitación a los funcionarios públicos.

Para ello, se propone fortalecer la función de regulación del Sistema Nacional de Inversiones, instalada en una entidad de nivel nacional, es decir, la función normativa, reguladora y supervisora de la gestión inversionista del Sector Público. En esta entidad radicaría también la evaluación de los proyectos estratégicos de nivel nacional.

d) Recursos humanos altamente calificados y especializados.

La función de evaluación de inversiones requiere contar con cuadros técnicos altamente calificados y especializados en su función. En estos últimos años, esta función se ha visto afectada tanto en el nivel central como en el nivel regional de MIDEPLAN. Por una parte, el incremento en la rotación de profesionales, producido por las bajas rentas, ha impedido contar con equipos técnicos estables en las unidades de evaluación. Por otra parte, la especialización en la función de evaluación se ha visto afectada también en el nivel regional, debido a que los profesionales que cumplen esta función han debido asumir además innumerables otras tareas, producto de la diversidad de funciones que MIDEPLAN cumple en el ámbito social y en otras materias.

De este modo, el desafío consiste en elaborar un rediseño organizacional que permita resolver estos problemas, consolidando equipos técnicos de alta calificación y especialización tanto para cumplir la función de evaluación como la de mayor regulación. Por otra parte, el incremento en el número de proyectos y la mayor demanda de personal que surge de la desconcentración, requiere estudiar alternativas (como externalización de servicios profesionales) que permitan disponer de recursos humanos calificados, sin incrementar desmedidamente la dotación de la planta.

5.- PROYECTO DE MEJORAMIENTO ORGANIZACIONAL (PMO)

5.1.- Descripción del Problema Seleccionado: “Excesiva demora en la evaluación de los proyectos de inversión del Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Planificación y Cooperación”.

El Ministerio de Planificación y Cooperación forma parte de una estructura organizacional del Estado de Chile, a través de la cual se lleva a cabo el proceso de inversión pública y que se denomina Sistema Nacional de Inversiones.

El Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Planificación y Cooperación persigue ordenar y reglamentar el proceso inversionista del Sector Público, con el propósito de entregar a las autoridades información sistematizada y oportuna que apoye el proceso de toma de decisiones de inversión.

En este sistema interactúa un gran número de instituciones públicas, cada una desde su respectivo rol y funciones dentro del proceso.

MIDEPLAN desempeña una doble función en el Sistema Nacional de Inversiones:

- 1ª) La primera, consiste en normar y administrar el Sistema Nacional de Inversiones, en conjunto con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, regulando a este respecto a todos aquellos servicios,

instituciones y empresas del Sector Público que realizan actividades de inversión. Esto incluye dar pautas para la formulación, evaluación y presentación de proyectos de inversión pública. Asimismo, incluye una actividad de capacitación y difusión tendientes a desarrollar capacidades técnicas necesarias para el adecuado funcionamiento del proceso inversionista. Por su parte, la Dirección de Presupuestos está encargada de preparar, elaborar y asignar el Presupuesto Nacional y de controlar su uso por parte de las instituciones del Sector Público.

- 2ª) La segunda función dice relación con el análisis y evaluación de los proyectos de inversión pública que postulan a financiamiento, emitiendo una recomendación técnico-económica de esto .

El Ministerio realiza estas dos funciones a través de su División de Planificación, Estudios e Inversiones, específicamente el Departamento de Inversión -en el nivel central- y las Secretarías de Planificación y Coordinación, SERPLAC -en el nivel regional.

El Estado, actualmente, contribuye con un 20% de los recursos nacionales de inversión. Con el propósito de utilizar los recursos públicos con la máxima eficiencia posible, existe el Sistema Nacional de Inversión Pública que ordena y reglamenta el proceso para lograr una asignación óptima de los recursos. En este sentido, dicho Sistema asigna responsabilidades al Ministerio de Planificación y Cooperación correspondientes a:

- a) Procesar sistemáticamente todos los proyectos del sector público con el objeto de determinar en qué medida la inversión está siendo asignada a áreas prioritarias en función del desarrollo social, productivo y regional.
- b) Coordinar las acciones que en materia de inversiones realizan las instituciones públicas.
- c) Orientar, promover, evaluar y supervisar la realización de estudios de preinversión en áreas consideradas prioritarias.

Para facilitar el proceso de revisión y análisis de los proyectos y estudios que postulan a financiamiento público, el Ministerio realiza las siguientes acciones:

- a) Define y establece las normas para preparar, evaluar y presentar proyectos para su financiamiento.
- b) Verifica que esas normas se cumplan y que en base a ellas los proyectos sean debidamente evaluados.
- c) Elabora, revisa y actualiza metodologías de evaluación social, en conjunto con los sectores.
- d) Coordina las acciones de capacitación de funcionarios públicos en lo que se refiere a preparación y evaluación social de proyectos, y en la operación del Banco Integrado de Proyectos del Sector Público.

El Sistema Nacional de Inversión, contiene un subsistema denominado Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (S.E.B.I.), que tiene como principales funciones homogeneizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de identificación, formulación, presentación y evaluación de los

proyectos de inversión que llevan a cabo las distintas instituciones del Sector Público, con el objetivo de orientar el proceso de asignación de recursos a las oportunidades de inversión más rentables, de acuerdo al costo de oportunidad de los recursos públicos. Dentro de este subsistema se encuentra también, la Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión, conocida como Ficha E.B.I.

La ficha E.B.I. es un resumen esquemático de los principales aspectos tratados en los proyectos que postulan a financiamiento público, y tiene como objetivo fundamental estandarizar la presentación de éstos a MIDEPLAN. En la actualidad, la ficha E.B.I. para todos los sectores consiste en un reporte del Banco Integrado de Proyectos con la información básica, estandarizada y anexos con información específica de cada sector.

El Banco de Integrado de Proyectos (BIP) es un sistema de información computarizada de apoyo al S.N.I. Por lo tanto, sus principales usuarios son las instituciones que forman del S.N.I. El BIP permite manejar en forma computacional el enorme volumen de información generado en el análisis y discusión de proyectos que se realiza a través del S.E.B.I., como también lo relacionado con el seguimiento físico-financiero de los proyectos.

Se presenta a continuación el Calendario de Formulación Presupuestaria y por otro lado, y para facilitar la comprensión del Sistema Nacional de Inversiones se presenta un flujograma. El análisis de este flujograma se hace a partir del nivel central, que corresponde a MIDEPLAN, dado que el presente trabajo se focaliza en el Departamento de Inversiones.

La primera fase del Sistema Nacional de Inversión, comienza con el ingreso de la información, relativa al proyecto, en el Banco Integrado de Proyectos, por parte de las instituciones postulantes, en cumplimiento de la normativa respectiva.

Los proyectos postulantes a financiamiento público que ingresan a MIDEPLAN, están dirigidos al Ministro, Subsecretario o directamente a la División de Planificación, Estudios e Inversión. Esta documentación es recepcionada por la Oficina de Partes, la que la despacha al destinatario correspondiente, oficializándose con este trámite la postulación del proyecto. Se establece, también, que esta documentación se deriva a la División de Planificación, Estudios e Inversión quien la consigna al Departamento de Inversiones.

El Departamento de Inversiones es la entidad encargada de la evaluación de proyectos y cuenta para ello, con una dotación de 26 profesionales que se especializan en alguno de los sectores que se mencionan a continuación:

1. Agua, potable y alcantarillado
2. comunicaciones
3. defensa y seguridad
4. deporte y recreación
5. educación y cultura
6. energía
7. industria, comercio, finanzas y turismo

8. justicia
9. minería
10. multisectorial (medio ambiente)
11. pesca
12. salud
13. silvoagropecuario
14. transporte caminero
15. transporte urbano y otros
16. vivienda.

Una vez definido el sector, el proyecto se asigna al evaluador para el análisis técnico-económico. Durante esta etapa el analista revisa los antecedentes que se presentan en la ficha EBI y Términos de Referencia específicos, con el fin de tener una visión general de los objetivos y metas del estudio. Verifica la coherencia de las políticas globales y sectoriales. Hace una recopilación de antecedentes relacionados con el estudio y verifica que no haya duplicidades parciales o totales del mismo. Revisa costos del estudio, tanto costo por actividad como del personal requerido, metodología utilizada: ésta debe ser la recomendada por MIDEPLAN. Se preocupa de que haya una definición correcta del proyecto; principalmente diagnóstico, situación actual, situación sin proyecto y su proyección. Hace un estudio de las alternativas técnicas incluyendo tamaño y ubicación óptima.

Es importante señalar, que existen estudios iniciados con anterioridad al año presupuestario al que postulan (estudios de arrastre). Para estos casos el evaluador debe hacer un análisis de los principales aspectos realizando una labor

de recopilación de antecedentes enviados en años anteriores (fichas EBI, anexos, estudios básicos, perfil, prefactibilidad o etapas ya realizadas del estudio). Debe comprobar que las etapas, objetivos y metas del estudio no hayan cambiado. Verifica que los fundamentos técnicos y económicos que justifiquen el estudio aún se encuentren vigentes. Revisa el estado de avance del estudio de acuerdo al programa original y analiza las causas de eventuales divergencias. Compara los resultados parciales con las estimaciones preliminares que motivaron su recomendación (justificación de continuidad del estudio). Revisa costos del estudio, tanto costo por actividad como del personal requerido.

Durante este período de análisis existe una continua interacción entre MIDEPLAN y la institución interesada en ejecutar el proyecto, con el fin de conocer todos los antecedentes pertinentes antes de emitir una recomendación.

Como resultado de este análisis, el sectorialista elabora el primer informe de “Resultados de Análisis Técnico-Económico de Proyectos” (RATE) enviando copia a la institución interesada. En este documento se informa la recomendación respecto a la conveniencia de ejecutar el proyecto, así como las observaciones técnico-económicas.

La recomendación técnico-económica tiene las siguientes denominaciones:

FI = Falta Información

VN= Rechazado por Van Negativo

OT= Rechazado por Otras razones

RS= Recomendado Sin condiciones

Luego de la descripción realizada, podemos señalar la baja eficiencia de

las actividades del sector estatal y en consecuencia de su gestión inversionista, por lo que “La excesiva demora de la revisión técnica de los proyectos de inversión pública”, es el problema que se evidencia en el Sistema Nacional de Inversiones, que administra el Ministerio de Planificación y Cooperación, y que ejecuta el Departamento de Inversiones. Esta apreciación, se basa en las estadísticas que se muestran en el cuadro N° 1, que grafica la duración promedio en la tramitación RS (Recomendado Sin condiciones) de un total país. El promedio de la tramitación es de 121 días para el año 1997 y 148 días para el año 1998.

La normativa existente en relación a los procedimientos para la evaluación de los proyectos, desde el punto de vista funcional, es una herramienta adecuada pero es limitada en sus posibilidades, al no precisar, por ejemplo, exigencias en los tiempos de interacción entre las instituciones postulantes y MIDEPLAN, produciéndose una lentitud en el proceso, como se refleja en las estadísticas del cuadro anexo.

5.2.- Las causas de “La excesiva demora de la revisión técnica de los proyectos de inversión” del Sistema Nacional de Inversiones son:

a) Aumento en la cantidad de proyectos presentados.

El incremento de este factor ha significado un aumento de los usuarios externos, una mayor frecuencia en el uso del BIP y una carga de trabajo sustantiva. Lo que se ha visto agudizado por la falta de control de eventos. La inexistencia de un mecanismo de seguimiento que controle y registre tanto las fechas de salida como de ingreso de proyectos con antecedentes incompletos,

desde la entidad evaluadora hacia la institución postulante, es un punto crítico dentro del desarrollo del proceso de evaluación, considerando la envergadura de la tarea asignada al Ministerio por el Estado, además de los plazos a cumplir y en general, la responsabilidad que involucra la falta de conocimiento detallado de las actividades ocurridas con tal fin.

b) Rotación de profesionales.

Durante el último tiempo la rotación de profesionales, producido principalmente, por las bajas remuneraciones, dificulta la creación de equipos técnicos estables de evaluación. La especialización de esta función, también se ve afectada ya que los profesionales han debido asumir otras tareas, producto de la diversidad de funciones que MIDEPLAN cumple en el ámbito social.

c) Utilización de sistema manual para la recepción de proyectos en Oficina de Partes.

La recepción de los proyectos por la Oficina de Partes se realiza con un sistema manual, lo cual implica:

- a) que el evaluador desconoce este hecho hasta que la documentación se le entrega
- b) que el sistema es poco operativo y lento
- c) que el acceso a la información no es expedito
- d) eventual pérdida de proyectos.

Al respecto podemos señalar que hay antecedentes de pérdida de proyectos desde esta Unidad que se han detectado debido a los reclamos de las instituciones que los postulan. En consecuencia, este procedimiento contribuye a

la imposibilidad de ejercer control efectivo de estos eventos, provocando retraso en el proceso.

d) Falta de control en los plazos para constatar antecedentes recibidos. Durante la fase de evaluación los proyectos se pueden clasificar de acuerdo a la siguiente denominación:

FI = Falta Información

VN= Rechazado por Van Negativo

OT= Rechazado por Otras razones

RS= Recomendado Sin condiciones

Cuando un proyecto se clasifica con la denominación F.I. se registra en el Banco Integrado de Proyectos, lo que da origen a un requerimiento de información adicional a la institución postulante. La demora de los organismos postulantes en el envío de la información, es un factor relevante para determinar responsabilidades institucionales en los plazos establecidos para el cumplimiento del proceso de evaluación.

Luego de recibida la respuesta, aún puede ser insuficiente. Por ello, el evaluador vuelve a solicitar información, utilizando distintas vías de comunicación, escritas, telefónicas, fax, email, etc. Esta situación se podrá repetir hasta que los antecedentes sean suficientes para continuar el proceso.

Respecto a las solicitudes de información posteriores, en el BIP sólo queda registro de la última solicitud, imposibilitando el seguimiento que permita determinar, el origen de las diferencias que aparecen bajo responsabilidad de MIDEPLAN.

e) **Proyectos presentados fuera de plazo.** El 15 de abril de cada año es la fecha tope para la presentación de proyectos postulantes a financiamiento. Sin embargo, hay excepciones que justifican la aceptación de éstos una vez terminado el plazo. La presentación posterior a esta fecha, ocasiona inconvenientes al disminuir el tiempo para realizar la evaluación, lo que se agudiza con los proyectos que aparecen sin fecha de ingreso en el Banco Integrado de Proyectos. La normativa exige que todos los proyectos sean ingresados al sistema computacional BIP, por los usuarios externos con la fecha de ingreso correspondiente. Para este efecto se ingresan en Santiago los proyectos correspondientes a la Región Metropolitana y en las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) de cada Región las restantes.

5.3.- Las Consecuencias que provoca la excesiva demora en la evaluación técnica de proyectos del Sistema Nacional de Inversión son:

a) **Tardanza en la revisión de proyectos por parte de MIDEPLAN:** En general el promedio de duración del proceso de evaluación de proyectos es alto. Especialmente en algunos sectores como son:

1° Salud con un promedio 232 días

2° Deportes y recreación 231 días

3° Vivienda 172 días

b) **Cuello de botella:** Se evidencia claramente un cuello de botella en la tardanza en el envío de los antecedentes desde las instituciones postulantes que altera el desarrollo óptimo de las actividades durante el proceso de evaluación

de proyectos públicos.

c) Imputaciones a la gestión evaluadora de MIDEPLAN: Un efecto negativo provoca la imputación a la deficiente gestión en el desarrollo de esta función, desde los organismos públicos postulantes a financiamiento. Este es un tema que el Ministerio considera importante abordar, por las implicancias que tiene tanto para la imagen de la institución como para delimitar las responsabilidades que le caben a unos y otros actores en este complejo sistema.

d) Evaluación precipitada de los proyectos: Los diversos factores que inciden en el retraso de la evaluación técnica de los proyectos, hace que exista una alta probabilidad de que la evaluación sea deficiente por la precipitación con que se debe realizar.

El Sistema Nacional de Inversiones, como sistema, cumple con los objetivos para los cuales fue diseñado. Sin embargo, existe una percepción de deficiencia del sistema, lo cual tiende a desviar los esfuerzos para la optimización del mismo.

5.4.- Descripción del P.M.O.: “Optimización de la productividad en la revisión técnica de los proyectos que postulan a financiamiento público del Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Planificación y Cooperación”.

Considerando que el Sistema Nacional de Inversiones enfrenta deficiencias en los plazos para la evaluación técnica de los proyectos que postulan a financiamiento público, como queda demostrado con las estadísticas elaboradas en base a la información proporcionada por el Banco Integrado de Proyectos, B.I.P., donde se observa un promedio de 121 días de duración, hasta la aprobación final (RS), con una serie de consecuencias negativas: (imputaciones a la gestión evaluadora, deterioro de la imagen, postergación de proyectos para siguiente año presupuestario), es fundamental, a juicio de la practicante, enfrentar esta situación mediante el siguiente P.M.O.:

“Optimización de la productividad en la revisión técnica de los proyectos que postulan a financiamiento público del Sistema Nacional de Inversiones”. Este P.M.O. se basa en la necesidad de sustentar el desarrollo económico y social del país, es decir, constituye un medio para el logro de los objetivos de bienestar y crecimiento que se plantea toda sociedad. Para lograr un crecimiento económico sostenido en el tiempo se requiere necesariamente destinar una cantidad significativa de recursos a la inversión, que permita la expansión de la capacidad productiva del país, así como un aumento persistente y sostenido en la productividad. El P.M.O. consiste en un conjunto de medidas destinadas al mejoramiento de los procedimientos operativos con el propósito de reducir el tiempo de duración de la gestión evaluadora, aumentar la calidad en la

interacción con los organismos postulantes, elevar la productividad y mejorar la imagen del Ministerio.

La exigencia actual está relacionada con la información que proporciona el Sistema Nacional de Inversiones que apoya la toma de decisiones en el plano de la inversión pública, la cual involucra dos aspectos: información en forma oportuna y planificación sistemática.

En consecuencia, planteada y detectada la necesidad de mejorar los procesos, la propuesta del Proyecto de Mejoramiento Organizacional, consiste, por una parte, en la implementación de un sistema de apoyo informático para el control de la gestión interna, en el ámbito interno y, por cierto, en el ámbito externo, aumentar la calidad en la interacción con los organismos postulantes. Para la formulación del P.M.O, es necesario precisar una serie de acciones como pasos fundamentales para alcanzar los resultados y objetivos propuestos en el proyecto, a juicio de la alumna practicante. Las acciones para llevar a cabo este proyecto son:

Plano interno

- a) Formar un equipo de trabajo que revise, discuta y analice el funcionamiento de la gestión interna, del Sistema Nacional de Inversiones.
- b) Una de las funciones que deberá cumplir este equipo de trabajo, es la realización de flujos de seguimiento de los procedimientos utilizados en la ejecución de la gestión interna que muestre, con precisión, los diferentes eventos que ocurren en la interacción entre los organismos postulantes y MIDEPLAN, para finalmente definir los registros que deben ingresarse en este nuevo sistema informático.
- c) El equipo de trabajo debe describir, en términos globales, los procesos

asociados a la información del SIN, y como éstos impactan y se registran en el BIP. Los flujos asociados son: flujos administrativos, procesos evaluativos y otros que sean necesarios para conocer los flujos reales.

- d) El siguiente paso es la definición de eventos de los proyectos.
- El objetivo es conocer los eventos que hoy existen y se registran en el BIP
 - Definir los eventos que hoy se conocen, pero no se registran en el BIP.
 - Proponer eventos adicionales que hoy no se registran, pero se cree necesarios para el control de los eventos del proceso.
 - Discutir los eventos para su validación.
- e) Una vez obtenidos los resultados se confeccionará un documento de Descripción de flujos generales del proceso de ingreso y evaluación de proyectos, para luego realizar un análisis proponiendo eventos que sean posibles de ser controlados y que aporten en el desarrollo del avance y evaluación de dichos proyectos. El resultado final de esta etapa es un documento de Control de eventos, los cuales se definen como de interés de ser controlados.
- f) Con el fin de contar con informes que son necesarios para la gestión, se debe investigar cuáles ya existen, y son entregados por el Sistema BIP o SEBI. Además proponer informes adicionales que sean necesarios para el control de eventos definidos en el documento de Control de eventos y que es de interés controlar con índices adecuados.
- g) Recursos humanos. Otro aspecto importante que plantea el proyecto, desde este punto de vista, es disminuir la rotación de los evaluadores. Este elemento se constituye en un objetivo de especial importancia ya que el

recurso humano, en esta labor, es un componente fundamental. Dada la especialización, la experiencia y los conocimientos que debe poseer el profesional que se desarrolla en este ámbito, mantener la motivación y la satisfacción en él es prioritario. En este sentido, se deberá establecer, como única tarea, la ejecución de la función evaluadora, evitando asignar otras tareas que lo desvíen de su función principal. Por otra parte, se deberá adecuar una fórmula que proporcione un incentivo monetario a estos profesionales, dado que las bajas remuneraciones ha sido un causa determinante en el alejamiento de la institución.

Plano externo:

- h) En este ámbito se propone lograr un acuerdo en la interacción con los ministerios y los organismos postulantes a financiamiento público, destinado a asegurar que la inversión pública se realice de manera eficiente y coordinada, mejorar la calidad de los procedimientos, optimizar, en forma sustantiva, los plazos tanto de las solicitudes de información y antecedentes así como de las respuestas a estas solicitudes por parte de los evaluadores de MIDEPLAN.
- i) Ofrecer programas de capacitación en las técnicas de preparación y evaluación de proyectos.

Finalmente, las propuestas que contiene el P.M.O., orientadas a canalizar los recursos necesarios para financiar los programas de inversión, básicamente aquellos que apuntan a la búsqueda de una mayor justicia social, e invertir en aquellos proyectos que presenten las mayores rentabilidades sociales, ya sea en las áreas de salud, educación, vivienda,

obras públicas u otras son suficientemente eficaces y eficientes para que se eliminen, paulatinamente, las actuales causales de la excesiva demora en la evaluación técnica de los proyectos de inversión pública.

5.5.- Propuesta Global del Proyecto de Mejoramiento Organizacional:

Las acciones que se proponen en el proyecto, son herramientas eficaces para avanzar, desarrollar y “optimizar la productividad en la revisión técnica de los proyectos que postulan a financiamiento público del Sistema Nacional de Inversiones”. Tanto las acciones de carácter interno, implementación de un sistema de apoyo computacional, como las acciones externas, mejorar la calidad de los procedimientos en la relaciones con las instituciones postulantes, permiten y se estima factible dar cumplimiento, en forma oportuna, y con una planificación sistemática al proceso de evaluación de proyectos con financiamiento público.

La efectividad de esta proposición es factible, considerado que el equipo de trabajo ha realizado un riguroso análisis y seguimiento de las diversas actividades internas que tienen lugar durante el procesamiento de los antecedentes de los proyectos, que permite detectar las posibles desviaciones y/o alteraciones de los plazos y cumplimiento de la normativa vigente.

Por otro lado, el acuerdo sustantivo de mejorar la calidad de los procedimientos, entre MIDEPLAN y las instituciones que interactúan en este complejo sistema, permite asegurar el éxito del P.M.O.

El P.M.O. asigna especial importancia al recurso humano, pues es él quien, en definitiva, hará posible la materialización de estas medidas, para lo cual se requiere un compromiso de la totalidad de los actores involucrados para alcanzar las metas y resultados propuestos.

En consecuencia, es esperable una mayor eficiencia en la gestión inversionista de Sector Público que ayude a incrementar la rentabilidad, eligiendo proyectos de mejor calidad para conseguir una mejor asignación de recursos.

- **Etapas proyectadas para la ejecución del P.M.O.:**

La materialización del P.M.O.: “Optimización de la productividad en la revisión técnica de los proyectos que postulan a financiamiento público del Sistema Nacional de Inversiones”, debe cumplir con las siguientes etapas:

- **Presentación del proyecto:**

En marzo de 1999, se presenta el Proyecto al Jefe de la División de Planificación, Estudios e Inversión, con el fin de estudiar, revisar, perfeccionar y aprobar el P.M.O. Este trabajo se realizará dentro de un plazo de 3 meses, con la colaboración de un grupo de estudio de la Subsecretaría, División y el equipo de trabajo inicial llegando a la etapa de factibilidad. El objetivo es compatibilizar esta propuesta con los planes estratégicos del Ministerio de Planificación y Cooperación.

- **Elaboración e implementación del Proyecto:**

Una vez aprobado el proyecto por los estamentos del Ministerio, tiene un plazo de 6 meses para determinar los recursos humanos, materiales y financieros para la implementación del proyecto y las fases del mismo.

- La Subsecretaría en conjunto con al Jefe de la División de Planificación, Estudios e Inversión determinan crear una comisión de estudio y elaboración de un Plan de Acción.

- Este Plan de Acción es presentado a las jefaturas involucradas en el proceso de evaluación de proyectos para su posterior estudio, revisión, perfeccionamiento y sugerencias.

- Luego de la aprobación conjunta de la Subsecretaría con el Jefe de la División de Planificación, Estudios e Inversión del Plan de Acción imparte instrucciones a las jefaturas correspondientes para iniciar la 3ª etapa.

Ejecución del proyecto:

Una vez aprobados los planes de acción se lleva a efecto la ejecución del proyecto, que se compone de las siguientes fases:

Pruebas y Marcha Blanca. Se designa un encargado de administrar el sistema, que debe tener formación profesional en el área informática.

Testeo del sistema

Pruebas del sistema

Inicio de Puesta en Marcha

Ingreso de información

Análisis de los resultados

Puesta en Marcha.

Evaluación del Proyecto:

Se dispone 6 meses para hacer las observaciones, correcciones y sugerencias para el óptimo funcionamiento del proyecto.

Tipo de recursos necesarios para la ejecución del Proyecto:

En términos generales, si bien es cierto, la implementación del P.M.O. en el Ministerio de Planificación y Cooperación, requiere de la utilización de variados recursos, no se debe desconocer, que la organización dispone de ellos. No obstante, deben ser adecuados para cumplir con los objetivos trazados.

En consecuencia, la estrategia se fundara en un aprovechamiento u optimización de los recursos disponibles que nos ofrece la organización, asociados a la comprensión de las autoridades superiores, con el propósito de su mejor utilización.

A continuación se mencionan las características de los recursos fundamentales para la consecución del éxito de la propuesta, a juicio de la alumna practicante.

Recursos materiales:

Se considera la utilización de los espacios físicos de la infraestructura que ofrece la organización, en materias de oficinas.

Los muebles que se requiere, están dentro del equipamiento presupuestado para el próximo año.

En cuanto al equipamiento de computadores, está considerado un mejor equipamiento en el presupuesto del próximo año. Por lo tanto, indirectamente y antes de entrar en funcionamiento el equipamiento moderno está contemplado.

Se requiere material escrito de algunos Manuales, Instructivos y Normas, tanto internos como externos de apoyo teórico y práctico, los cuales pueden ser obtenidos de las instancias actuales del B.I.P., S.N.I. y otros serán de elaboración posterior.

Recursos humanos:

La función de evaluación de inversiones requiere contar con cuadros técnicos altamente calificados y especializados en su función, y además con equipos técnicos estables en las unidades de evaluación. Por otra parte, la especialización en la función de evaluación se ha visto afectada también en el nivel regional, debido a que los profesionales que cumplen esta función han debido asumir además innumerables otras tareas, producto de la diversidad de funciones que MIDEPLAN cumple en el ámbito social y en otras materias por lo que se debe definir como labor principal la de evaluadores.

De este modo, el P.M.O. propone un desafío que consiste en elaborar un rediseño organizacional que permita resolver estos problemas, consolidando equipos técnicos de alta calificación y especialización tanto para cumplir la función de evaluación como la de mayor regulación. Por otra parte, el incremento en el número de proyectos y la mayor demanda de personal que surge de la desconcentración, requiere estudiar alternativas (como externalización de servicios profesionales) que permitan disponer de recursos humanos calificados, sin incrementar desmedidamente la dotación de planta.

Recursos tecnológicos:

La implementación tecnológica actual en el Ministerio de Planificación y Cooperación, que corresponde a equipos de computación modernos, permite llevar a cabo los procesos y programas, conforme a las necesidades de información que el Departamento de Inversiones y del B.I.P. requieran para un correcto y adecuado desempeño de sus funciones.

En relación con el material de programas computacionales las propuestas de solución se deben plantear con una visión futura, para compatibilizar las nuevas arquitecturas posibles del mercado. Es por ello que para las alternativas de propuestas, se debe investigar cuáles son las tendencias, ver sus posibilidades y oportunidades para su elección. En este sentido es posible analizar la adquisición de Software desarrollados en el mercado o herramientas de nueva generación, por ejemplo:

- Workflow
- Sistemas especialistas para generar informes de gestión (EIS).

Al respecto, también es posible integrar el Software existente, si el actual acepta los nuevos requerimientos, planteados en el P.M.O.

Los costos de la adquisición de la nueva tecnología oscilan entre 40 a 60 millones de pesos, a considerar en el presupuesto del año 2000, para incorporar a los P.C. de los sectorialistas del Departamento de Inversiones.

Recursos financieros:

El financiamiento de los costos de operación deben considerarse dentro del presupuesto del próximo año, bajos los conceptos de los ítem de equipos computacionales.

Además, se debe considerar un profesional a honorarios para administrar el nuevo sistema de apoyo informático, que correspondería a los recursos existentes en el ítem de pago de sueldos a honorarios.

Se presenta a continuación un flujo con el desarrollo de los Proyectos con el sistema de apoyo informático.

6.- Conclusiones.

La factibilidad del Proyecto de Mejoramiento Organizacional, es una posibilidad cercana de ser un proyecto ejecutable, toda vez que el Ministerio de Planificación y Cooperación se encuentra hoy en una etapa de rediseño institucional, a raíz del anuncio presidencial de **“reorganizar las funciones de MIDEPLAN”**. En este contexto, las iniciativas que contribuyan en esta dirección deben tener una acogida favorable de parte de las autoridades del Ministerio, que hacen esfuerzos orientados a la búsqueda de solución ante la situación a que se ven enfrentados.

La importancia del Sistema Nacional de Inversiones, tema del presente trabajo, como herramienta válida en la función normativa, reguladora y supervisora de la gestión inversionista del sector público, es susceptible de corregir. Perfeccionar los procedimientos, la gestión, la interacción con todos los actores que participan en este complejo sistema, significa un desafío adicional en el proceso modernizador de la Administración Pública.

Es indispensable proveer un servicio de calidad tanto a los usuarios internos como a los externos, que conlleve a la agilización del proceso, objetivo planteado en este P.M.O. en forma práctica y útil para la institución.

La implementación del P.M.O., además de los desafíos propuestos en relación a los plazos y la productividad del proceso de evaluación de proyectos de inversión pública, permitirá también un cambio de imagen de la organización, asunto que preocupa a las autoridades del Ministerio.

Combatir la pobreza, es un tema complejo que requiere del concurso de distintos tipos de especialistas. Es por lo tanto un tema multidisciplinario en el que deben colaborar profesionales con distinta formación. Por esta razón, se propone también disminuir la rotación de los evaluadores. Por cuanto este elemento se constituye en un objetivo de especial importancia ya que el recurso humano en esta labor, es un componente fundamental. Dada la especialización, la experiencia y los conocimientos que debe poseer el profesional que se desarrolla en este sector, mantener la motivación y la satisfacción en él es prioritario. En este sentido, se deberá establecer como única tarea la ejecución de la función evaluadora, evitando asignar otras tareas que lo desvíen de su función principal. Como sugerencia se propone adecuar un incentivo monetario a estos profesionales, ya que las bajas remuneraciones son un motivo de alejamiento.

Otro factor que se vería afectado positivamente con la implementación del P.M.O es la evaluación por desempeño. El nuevo sistema de calificaciones y evaluación de desempeño que rige actualmente, considera evaluar tanto a los funcionarios como a las instituciones de la Administración Pública, teniendo como objetivo la modernización del Estado. Las variables que miden los resultados obtenidos, son entre otros, el desarrollo de las funciones asignadas y la calidad del trabajo. En este sentido, es importante el resultado de la gestión global realizada por este Ministerio, que incluye el Sistema Nacional de Inversiones, para la obtención de una buena calificación lo que se traduce en una mejora de las remuneraciones para los funcionarios de esta entidad.

Por todo lo expuesto anteriormente en el presente Proyecto de Mejoramiento Organizacional, se considera que existen los elementos y las condiciones para contribuir al éxito de esta propuesta, que busca hacer más eficiente una parte de la labor que realiza este importante sector de la Administración Pública.

7.- **Bibliografía**

- Hernández Samperi Roberto, Fernández Collao Carlos, Baptista Lucio Pilar. “Metodología de la Investigación”, México. (pág. 10-28), 1995
- Ministerio de Planificación y Cooperación, “Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos: Documentos de Inversiones”, Publicación interna. Santiago de Chile, 1996.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. “Texto actualizado de las normas que rigen al Ministerio de Planificación y Cooperación y a los Servicios Públicos relacionados con MIDEPLAN”, MIDEPLAN, Santiago Chile, 1992
- Ministerio de Planificación y Cooperación. “Preparación y Presentación de Proyectos de Inversión”, Alfabetá Impresores, 4ª edición, Santiago Chile, 1992
- ODEPLAN, “Su Acción”. ODEPLAN, Santiago Chile, 1974.

A N E X O S

Cuadro N° 1
Duración Promedio (N° de días) de la Tramitación de RS
PROMEDIO TOTAL PAÍS
Ordenados según promedio 1998

Departamento de Inversiones MIDEPLAN					
Duración		1998		1997	
Prolongada	Sector	N°	Días	N°	Días
		Proyectos		Proyectos	
	SALUD	201	232	274	275
	DEPORTE Y RECREACIÓN	10	231	5	264
	VIVIENDA	44	172	51	118
	EDUCACIÓN Y CULTURA	58	171	3	215
	DEFENSA Y SEGURIDAD	3	148	7	121
	MINERÍA	33	129	74	162
	MULTISECTORIAL	433	129	472	107
	JUSTICIA	57	127	57	238
	TRANSPORTE CAMINERO	296	124	310	133
Regular o baja	SILVOAGROPECUARIO	249	112	3	117
	PESCA	71	100	80	117
	TRANSPORTE URBANO Y OTROS	377	91	423	142
	AGUA POTABLE Y	294	83	416	143
	ALCANTARILLADO	30	77	38	102
	INDUSTRIA, COMERC., FINANZAS Y TURISMO	72	54	74	91
	COMUNICACIONES	18	18	14	74
	ENERGÍA				
	TOTAL		121		148

Fuente: Base BIP, semana del 13 al 17 de julio 1998
 Tablas EBI 1990, para 1997 y EBI para 1998

Los montos en inversión pública en el país en el período 1995-1997 son los siguientes:

**Cuadro N° 2 Montos de Inversión Pública
1995-1997**

(millones de pesos)

Ítem de comparación	Fuente de información	1995	1996	1997
Inversión Total	BIP	353.211	496.928	579.856
	Contraloría	590.876	756.022	816.720
	Cobertura Neta	60%	66%	71%

Fuente: BIP, Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda.

