

Propuesta de una institucionalidad para el sistema de evaluación del Estado*

EDUARDO CONTRERAS

Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile, MBA de ESADE y Ph.D. de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido consultor de empresas y de instituciones públicas como Subtel, MOP y MIDEPLAN, y de organismos internacionales como BID-GTZ y CEPAL (Ilpes). Actualmente es director académico del Magister en Gestión para la Globalización del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y de programas de postítulo en el área de evaluación de proyectos y finanzas en esa unidad académica.

JUAN FRANCISCO PACHECO

Ingeniero en Construcción Naval y Magister en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado en temas relacionados con planificación, proyectos y sistemas nacionales de inversión pública (SNIPs). En este campo ha hecho aportes metodológicos y prácticos que han sido recogidos por diferentes entidades latinoamericanas relacionadas con el uso de recursos públicos destinados a inversión. Actualmente es Research Assistant del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública. ILPES (CEPAL).

Introducción

El sistema de evaluación vigente presenta serios problemas que están debilitando la evaluación de los proyectos y programas del gobierno, lo que a su vez genera ineficiencias y poca *accountability* en la gestión, así como falta de transparencia en la asignación de recursos.

Existe consenso entre los entendidos de que el problema fundamental que presenta el actual sistema de evaluación es su estructura institucional. Roles, funciones y responsabilidades repartidas en varias entidades, lo que a su vez genera conflictos de intereses e incentivos perversos.

El Sistema Nacional de Inversión Pública cuenta con aproximadamente tres décadas de funcionamiento, desde los primeros esfuerzos de ODEPLAN, aún antes de que fuera conceptualizado como un sistema inter institucional y denominado de esa forma.

El objetivo de este Sistema ha sido el de la eficiencia en la asignación de recursos públicos, eficiencia que se mide desde la perspectiva de la contribución de las inversiones públicas al incremento del bienestar social. La función de administrar el SNIP ha sido compartida desde hace años por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Departamento de Inversiones de ODEPLAN (luego MIDEPLAN).

* Los autores agradecen los valiosos comentarios y aportes de Jaime Gatica B. Ph.D. en Economía Universidad de Notre Dame (Estados Unidos), Ingeniero Comercial (Economía) Universidad de Chile. Gerente General de ANBER.

A principios de los noventa, el SNIP había alcanzado un nivel de desarrollo que permitía que el grueso de la inversión pública anual fuera objeto de un análisis apoyado en una serie de metodologías de evaluación social y en un fuerte esfuerzo de capacitación al interior del sector público, con el concurso importante de universidades y consultoras especializadas. El SNIP se llegó a convertir en una suerte de producto de exportación no tradicional, con múltiples asesorías de profesionales chilenos que contribuyeron a la formación de sistemas similares en países latinoamericanos como Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y otros.

A nuestro juicio, existe un amplio consenso en que el sistema ha sido (con todas las deficiencias que aún pueda tener) un aporte a la mejora en la asignación de recursos, comparando con alternativas que implican arbitrariedad, presiones de grupos de interés, populismo y otras que no necesariamente tienden a incrementar el bienestar social generado por las inversiones públicas. Las fortalezas del sistema (se detallan en el punto 5 de diagnóstico) han permitido que hoy exista un proceso estructurado de toma de decisiones sobre proyectos y programas, con niveles importantes de transparencia en la gestión pública de proyectos, en la medida que vía internet la ciudadanía puede acceder a información sobre las iniciativas de inversión pública, los resultados de sus evaluaciones ex ante y alguna información sobre la ejecución del gasto real. A modo de ejemplo: si se ha decidido ejecutar un proyecto que tenía reparos desde el punto de vista técnico-económico, esto se puede observar a través del “BIP de Consultas”,¹ de forma que cualquier ciudadano con acceso a internet puede saber el costo de una mala decisión de inversión.²

Ahora bien, muchos de los profesionales y académicos relacionados con el SNIP creemos que la transformación de ODEPLAN en Ministerio en 1990 debilitó considerablemente la gestión por parte del Departamento de Inversiones, en parte por la nueva estructura de relaciones entre dicho departamento y sus contrapartes que son las unidades ejecutoras de proyectos,³ y en parte por la falta de recursos que permitieran mantener el nivel de excelencia de la función, lo que requiere una planta relativamente estable de profesionales especializados en el tema.

A lo anterior deben agregarse las nuevas demandas sobre el Sistema planteadas por los nuevos desafíos inherentes al proceso de transición a la democracia: la descentralización de decisiones y recursos, la participación ciudadana, el desarrollo de estrategias regionales, la incorporación de criterios de sustentabilidad

1. http://bip.mideplan.cl/bip-consultas/inicio_ie.htm

2. En la medida que dicha iniciativa de inversión haya sido ingresada al Sistema Nacional de Inversiones y al BIP. Desde luego esta afirmación no es válida para aquellas inversiones que eluden el Sistema.

3. Ha significado que analistas de inversiones que dependen de un jefe de Departamento de una División deben tener como contrapartes en las discusiones de presupuestos a jefes de Divisiones o incluso subsecretarios.

ambiental, las demandas por mayor equidad social, de género, etc. Todas estas nuevas demandas se fueron tratando de incorporar, no siempre respondiendo a un diseño razonado, sino más bien a las contingencias.

Todo lo anterior ha resultado en una serie de deficiencias que se sintetizan muy bien en los Términos de Referencia de este estudio (resumen): “A continuación se enumeran algunas de las características que presenta el sistema de evaluación en nuestro país utilizando ejemplos concretos:

- De MIDEPLAN dependen varias entidades que definen políticas para grupos vulnerables pero que también ejecutan programas. De esta manera de MIDEPLAN dependen entidades “gastadoras” y “evaluadoras”, lo cual puede generar conflictos y falta de independencia en la evaluación de los proyectos.
- Otra situación se relaciona con los problemas que se pueden generar por el hecho de que la evaluación de programas e instituciones dependa de la DIPRES. (El Ministerio de Hacienda y la DIPRES son responsables de asignar los recursos, función que debiese estar separada de la evaluación técnica).
- Además están la gran cantidad de auto evaluaciones que realizan los ministerios sectoriales de programas que ellos mismos diseñan e implementan. Por otra parte, se plantea que en los sectores las evaluaciones son de mala calidad porque hay problemas de capacidad técnica, lo que repercute en contrapartes débiles.
- En el caso de las regiones sucede que los proyectos del FNDR los decide el CORE que es presidido por el intendente, quien a su vez es el responsable último del sistema de evaluación de proyectos en la región. En otras palabras, el responsable de asignar es el responsable de evaluar.
- Existe una cantidad creciente de proyectos y programas que no se evalúan y que se asignan por prioridad presidencial (denominados PP en el banco integrado de proyectos)”.

En función de estas constataciones preliminares, se ha planteado como Objetivo General de este estudio “Proponer una nueva estructura institucional del sistema de evaluación de proyectos y programas del gobierno que genere los incentivos correctos y elimine o minimice los conflictos de interés que existen en la actualidad”.

El estudio se organiza en los siguientes capítulos: Revisión de literatura, experiencia internacional, diagnóstico del actual SNIP de Chile, fortalezas y debilidades de la institucionalidad vigente, propuesta de una nueva institucionalidad, economía política de la propuesta y evaluación de posibles estrategias para su implementación y puesta en marcha. Finalmente se presenta un análisis de los cambios legales y/o administrativos que implica la propuesta.

Revisión de la literatura

Un SNIP, por el hecho de ser un Sistema, tiene distintos componentes independientes. Con un nivel de generalidad alto, se pueden identificar componentes que son comunes a distintas organizaciones. La caracterización siguiente se basa fundamentalmente en Pacheco J.F. 2008.⁴

El análisis de la institucionalidad pública como sistemas, y como sistemas complejos, ha adquirido realce con el surgimiento del enfoque de New Public Management.⁵ En esa línea Gharajedagi⁶ escribió en 1999 un texto llamado “Pensamiento Sistémico: Gerenciando el Caos y la Complejidad. Una Plataforma para Diseñar la Arquitectura de los Negocios”. Este autor plantea que el pensamiento mecanicista, que concibe las organizaciones como máquinas, en estructuras organizacionales jerarquizadas, con manuales de organización y funciones rígidos, está en franco retroceso, ha perdido funcionalidad.

Se recurre a la teoría de sistemas por cuanto los SNIP desempeñan funciones muy similares a los de cualquier sistema y cuentan con subsistemas que también son típicos (se describen en el punto siguiente), y por lo tanto, interesa conocer la forma como dichas funciones y subsistemas pueden articularse e integrarse para maximizar los recursos y actuar con eficacia. Desde luego, se podrían adoptar otros enfoques de organización. La idea fundamental es tener un enfoque que permita hacer un *check list*, para caracterizar el SNIP y diagnosticar si cuenta con todos sus sistemas y funciones, y si los subsistemas están desarrollados por completo o solo parcialmente.

Se ha optado por la teoría de sistemas también porque el SNIP es un sistema que involucra a varias instituciones, en lugar de otros enfoques (como el de Mintzberg) que apuntan más bien al diseño de una institución en particular.

El enfoque sistémico de organización

De conformidad con las anteriores características, abordaremos una tipología de estructura que permita incorporar el enfoque sistémico, a partir de la observación de las estructuras conocidas de organización del Estado, no solo considerando las estructuras nacionales, sino incorporando una mirada a los diferentes niveles territoriales e internos de las organizaciones.

4. Pacheco, Juan Francisco, 2008. “Modelo Conceptual de los SNIP bajo enfoque sistémico”. ILPES - CEPAL. Documento de Trabajo (borrador).

5. “The New Public Management”, M. Barzelay, University of California Press, 2001.

6. Citado en “Sistemas complejos y gestión pública”, Mario Waissbluth. Documento de Trabajo de la Serie de Gestión. Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Febrero de 2008.

En la aplicación de la teoría general de sistemas a organizaciones se establece una tipología de subsistemas. Katz y Khan⁷ identifican cinco subsistemas que corresponden a la clasificación de Talcott Parson.⁸ Estos son:

- Subsistemas técnicos o de producción.
- Subsistemas de apoyo.
- Subsistemas de mantenimiento.
- Subsistemas de adaptación.
- Subsistemas gerenciales o directivos.

La concepción de organización que está subyacente es que los sistemas no tienen una estructura separada de su funcionamiento, está en constante interacción con el medio externo, del cual percibe insumos (información, gente, energía y materiales). Una vez que el insumo es importado al sistema sufre transformaciones u operaciones. Cuando el insumo es transformado se exporta al entorno. Los insumos son de dos tipos: de mantenimiento y de producción; el sistema debe importar unos y otros constantemente. También se agregan un subsistema institucional y el subsistema financiero. En este marco solo consideraremos los cinco previstos más arriba.

Los subsistemas técnicos o de producción tienen relación con las transformaciones o procesamiento de energía. Satisfacen la tarea central de la organización mediante la división del trabajo y desarrollan una dinámica de eficiencia técnica; sin embargo, tal hecho no garantiza la eficiencia general del sistema, pues está en interacción y es interdependiente de los otros subsistemas.

Los subsistemas de mantenimiento aseguran la estabilidad y capacidad de producción, elaboran mecanismos de selección de personal, socialización e inductación, recompensas, incentivos y sanciones; formaliza e institucionaliza todos los aspectos de la conducta organizacional. Según Katz y Khan la característica de estos subsistemas es “mantener las cosas como están y no permitir el cambio”, la existencia de éstos implica la conservación del sistema.

Los subsistemas de apoyo aseguran la importación de insumos, ampliando el subsistema de producción y llevándolo al entorno, tanto para traer insumos como para llevar productos. La función de los sistemas de apoyo es mantener intercambios en la frontera del sistema, así como obtener apoyo y legitimación social para la organización.

Los subsistemas de adaptación se relacionan con la generación de respuestas adecuadas a las condiciones cambiantes del entorno, y tienen que ver con el cambio organizacional. La función principal es la de inteligencia, investigación,

7. Ver “La organización sistémica”, en “Teorías organizacionales y administración”, Dávila C., p. 248.

8. Ver “El último periodo de Parson”, en “Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial”, Alexander J. (p. 79). Parson y Neil, Economy and Society (New York: Free Press, 1956).

desarrollo y planeamiento, generalmente localizadas en unidades de asesoría. Su importancia radica en la idea de que el cambio es vital para la subsistencia del sistema.

Los subsistemas gerenciales o directivos buscan dirigir, distribuir y controlar los diferentes subsistemas y actividades. También es un subsistema de toma de decisiones. Debe coordinar las demandas externas y los recursos y necesidades organizacionales.

Algunas conclusiones del análisis sistémico del SNIP

Del análisis comparativo de los subsistemas típicos de un sistema, y las áreas hoy cubiertas por el SNIP (detallado en el Anexo 1), surgen algunas conclusiones.

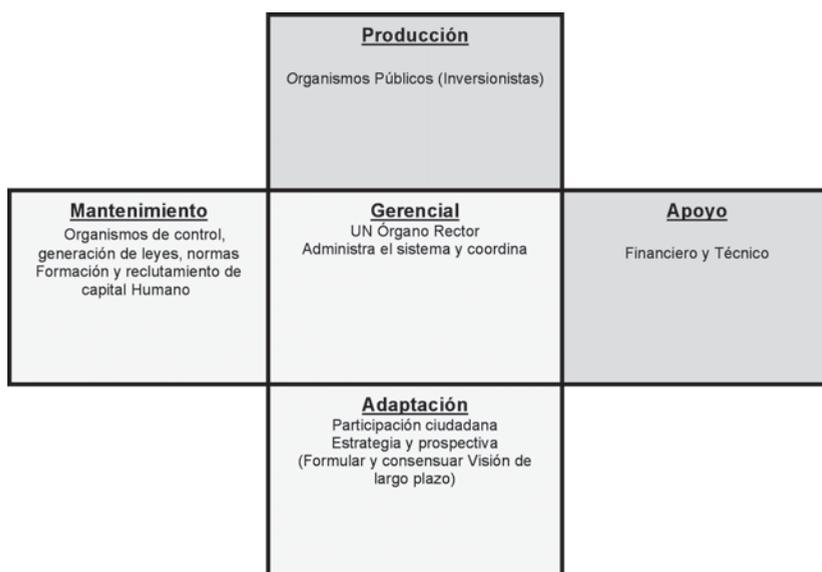
Se requiere de Dirección y coordinación a cargo de UN organismo rector: en la actualidad la dirección del SNIP se está ejerciendo de forma más o menos compartida, y no siempre consensuada, entre la DIPRES y MIDEPLAN. El organismo rector debe velar por generar el orden dentro del sistema; punto de partida es que ese organismo rector sea el que genere el orden, y no los organismos que corresponden a alguno de los otros subsistemas.

No todos los subsistemas que teóricamente debiesen funcionar lo están haciendo, ni todos los subsistemas que operan lo hacen cumpliendo con todas las funciones.

Al analizar la situación del SNIP de Chile apreciamos que al mecanismo de inversión le hace falta diferenciar sus componentes e identificar cuáles son necesarios para su óptimo funcionamiento. En la práctica, el aspecto de producción se encuentra abordado por los diferentes inversores públicos (unidades ejecutoras: Ministerios, Intendencias, Empresas, etc.) sin dejar de considerar a los privados con quienes se debe articular la provisión de bienes y servicios públicos (ya sea vía concesiones, subsidios u otros mecanismos). El sistema de apoyo corresponde a las entidades financieras y técnicas. Para el caso de Chile estos organismos constituyen el SISTEMA, es decir, el SNIP chileno ha desarrollado dos subsistemas (producción y apoyo) de los cinco que caracterizan a un sistema.

Los subsistemas que operan actualmente están en color celeste[L1]. Sin embargo, los subsistemas amarillos no están completos: el mantenimiento del sistema, la articulación para consolidar los niveles de desarrollo, las capacidades para enfrentar crisis, la adaptación a una realidad cambiante y el diseño de un sistema gerencial para coordinar las estrategias a largo plazo, son algunas de las asignaturas pendientes.

FIGURA 1
Un diseño posible según la teoría de sistemas



Este diagnóstico, que puede ser discutible, está avalado por algunos hechos concretos y que además están evaluados. A saber, un sistema de inversión pública debe obedecer a políticas de desarrollo, tanto para ampliar coberturas como para mejorar calidad de bienes y servicios que son necesarios para el ciudadano. Esta condición es básica para evaluar el desempeño del sistema y la estructura de funcionamiento adoptada. No existiendo objetivos de largo y mediano plazo mal podemos establecer el desempeño de las políticas asociadas a inversión ni de los organismos encargados de operacionalizarlas.

En segundo lugar, la fortaleza del “Sistema” está situada en dos fuentes principales: el apoyo político y la normativa que le da sentido de existencia; esto significa que en la rectoría del sistema debe ser considerada, además, como un función de asesoría directa del *Ejecutivo*, debido a su naturaleza transversal respecto de la ejecución de políticas que impliquen inversión. Por otra parte, esto también significa hacer una buena definición de los roles y áreas de competencia a cada uno de los organismos, contenida en la normativa que se establezca.

Principios de independencia y requisitos deseables de un SNIP

Del análisis anterior se desprende que ya sea en la situación actual o en un futuro rediseño, los subsistemas y las funciones asociadas a ellos radican (y radicarán) en distintas instituciones: Unidades Ejecutoras, Organismo Rector (actualmente MIDEPLAN), la DIPRES del Ministerio de Hacienda, y otras.

Por lo tanto, los subsistemas de la figura 1 en ningún caso se deben asociar a instituciones, ya que en cada subsistema hay distintas funciones. A modo de ejemplo, en el Subsistema de apoyo está el financiero (DIPRES) y el técnico (MIDEPLAN), que no deberían radicar en la misma institución.

Las razones se pueden encontrar dentro de la ya citada escuela o enfoque de New Public Management, en particular Boston y otros⁹, que incorporan conceptos de teoría económica, como la teoría de la elección pública (*public choice*), la de agente - principal y los modelos de costos de transacción. En estos modelos se considera que las actividades del sistema político administrativo son juegos estratégicos entre actores racionales cuya meta es maximizar los resultados de sus respectivos sistemas o subsistemas. Por lo tanto, la eficiencia del sistema mayor requiere que se separen adecuadamente las funciones y objetivos entre instituciones, y que se generen los incentivos correctos a cada una de ellas. Por lo anterior, en términos institucionales se requiere independencia de las instituciones: administradora del sistema de evaluación, asignadora de fondos, ejecutoras, y elaboradoras de normas y leyes.

En mayor detalle, en la figura 1 tenemos los siguientes subsistemas e instituciones (con sus respectivas funciones). En cada caso se argumenta cuáles deberían permanecer independientes:

Subsistema de producción:

Ministerios, empresas y otras instituciones públicas (Ej: Educación, Salud, Municipios, etc.) que en general han sido denominados “Unidades Ejecutoras”. Estos claramente persiguen objetivos y cumplen funciones distintas entre sí, teniendo en común que buscan —como objetivo principal— maximizar la obtención de recursos para sus proyectos y programas, por lo tanto claramente no pueden tener el rol de tomadores de decisión en los subsistemas de apoyo técnico y financiero, ya que en este caso el comportamiento estratégico evidente sería sacrificar o mediatizar los objetivos de este último subsistema para lograr los de su propia función objetivo.

Por las mismas razones no debiesen estas instituciones participar en la Gerencia del Sistema. Interactúan desde luego, y continuamente con ella, pero no toman las decisiones, aunque pueden influir desde su rol de ejecutores (inversores). Algo análogo ocurre con los subsistemas de mantenimiento y adaptación del SNIP. Cabe hacer notar que, en la medida que MIDEPLAN se ha ido transformando en unidad ejecutora, se hace más difícil que pueda ejercer la Gerencia del Sistema con la debida independencia.

9. En 1991, Jonathan Boston, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh “Restructuring the State: New Zealand’s Bureaucratic Revolution”.

Subsistema de apoyo:

Participan DIPRES y MIDEPLAN, en lo financiero y la asesoría técnica respectivamente. DIPRES como parte del Ministerio de Hacienda tiene como uno de sus objetivos principales el control de gasto, lo que no necesariamente coincide con la conformación de una cartera óptima de proyectos desde el punto de vista del desarrollo socioeconómico, que es la labor (actualmente) de MIDEPLAN. Dejar ambas funciones con el rol de rectoría radicado en la DIPRES pondría en riesgo el logro de carteras socioeconómicamente óptimas de proyectos, ya que este objetivo se podría mediatizar para lograr mantener el gasto dentro de las metas.

Por la misma razón tampoco MIDEPLAN debiese agregar a su rol de rector de las funciones técnicas, el de regir los asuntos relacionados con el financiamiento. En síntesis, dentro del Subsistema de apoyo se debiesen mantener separadas institucionalmente las funciones de asesoría técnica (análisis de estudios, proyectos y *programas* en el organismo rector del SNIP) y las de financiamiento (éstas en la DIPRES del Ministerio de Hacienda).

Dadas las complementariedades de estudios, proyectos y programas, no tiene sentido que la función de asesoría y análisis de estas iniciativas radique (como hoy) en distintas instituciones.

Subsistema gerencial:

Independientemente de quien sea (actualmente debiese ser MIDEPLAN), bajo cualquier enfoque organizacional, sistémico, de economía institucional, de gestión pública, la dirección de un sistema complejo como es este debería radicar en una institución. No se debe confundir la rectoría del sistema con el sistema en su totalidad, el cual debe integrar a varias instituciones, tanto conceptual como operacionalmente. Por lo tanto, en el nuevo diseño institucional, se considerará un organismo rector del SNIP.

Si se incorpora la dimensión territorial, la rectoría del sistema, a través de sus subsistemas, debe velar por la supervisión de las actividades que realicen los organismos descentralizados.

En la actualidad MIDEPLAN, que comparte la rectoría del SNIP, es además una unidad ejecutora de proyectos (FOSIS, Chile Solidario, INJU, CONADI, etc.), es decir, la institución es evaluadora y ejecutora. Esta es una de las razones (a nuestro juicio la principal) por la cual la rectoría del sistema ya no debiese estar en dicho ministerio.

Subsistema de adaptación:

Respecto a las funciones de adaptación se señalaron las de desarrollo y actualización de metodologías y precios sociales (que existe y actualmente radica en MIDEPLAN) y las de retroalimentación de los sistemas (la participación ciudadana o la participación política o de actores no estatales), y la de velar por la coherencia de los planes de inversiones con las estrategias y las visiones de largo plazo.

Estas dos últimas funciones están prácticamente ausentes del actual SNIP de Chile. También se debe considerar aquí la coordinación de la inversión pública con la inversión privada, con el objetivo de viabilizar las estrategias.

Nuevamente, los objetivos pueden ser contrapuestos, por lo tanto se sugiere que se generen, para las funciones inexistentes, unidades o elementos nuevos dentro del órgano rector que asimilen, estructuren y difundan los lineamientos políticos, de consultas ciudadanas, de visión de largo plazo, y que tengan incidencia en las inversiones. Hay también complementariedad entre las tres funciones señaladas, por lo tanto se requieren unidades específicas dentro de la institución rectora. Las dos funciones que no están incorporadas (o lo están parcialmente) al SNIP, actualmente están a cargo de otras instituciones (La SEGPRES, la SEGEOB, la DOS), pero se requerirá que estas destinen esfuerzos especiales para articularse con la gerencia del sistema, la que les solicitará los inputs necesarios en cuanto a la participación ciudadana y la coherencia con las estrategias, políticas y visiones de largo plazo. Por su parte, la Gerencia o rectoría del sistema debería en este caso destinar esfuerzos y recursos al seguimiento y coordinación de estas funciones con las instituciones.

Subsistema de mantención:

Las funciones involucradas en este subsistema son las de generación de leyes, reglamentos e instructivos, la capacitación y procesos como el reclutamiento y selección de personal. Desde el punto de vista organizacional lo lógico es que todas estas funciones radiquen en una sola institución. No hay grandes conflictos de objetivos entre ellas, y sí bastante complementariedad. Es crucial velar por la calidad del personal en la Institución rectora y en todas las instituciones involucradas.

Las funciones deben estar integradas; a modo de ejemplo: en las normativas se deben establecer las calificaciones requeridas para los cargos ya sea en la institución rectora o en los inversores (ejecutores) u otra, y tanto en el nivel central como en los niveles territoriales. Asegurar que ello ocurra implica funciones de selección de personal, certificación y capacitación. Por lo tanto, la coordinación de estas funciones debiese estar integrada y sugerimos que sea desde la rectoría del sistema, aun cuando se debería descentralizar la ejecución de los procesos de capacitación, reclutamiento y selección de personal con la debida coordinación y supervisión desde la rectoría del sistema.

Dentro de la normativa se deben analizar los posibles vacíos, como por ejemplo la responsabilidad funcionaria por diseñar, aprobar, financiar y ejecutar malos proyectos. Esto es complejo, ya que se pueden llegar a generar incentivos perversos (para rechazar muchos de los proyectos, como el caso de Perú), por tanto este tema amerita un estudio específico y excede el alcance de este trabajo.

En síntesis, en cualquier rediseño del SNIP consideramos necesario que se tengan en cuenta algunos requisitos básicos para impedir comportamientos de agencia inherentes a la gestión de las inversiones públicas, que derivan del hecho de que la unidad que invierte no pone en juego su propio patrimonio (sino el de todos), y donde además pocas veces el responsable del proyecto responde por los malos resultados del mismo (salvo en casos extremos, p. ej. ESVAL en la década de los noventa).

Estos requisitos son: independencia de la unidad reguladora de la evaluación de proyectos con respecto a la unidad que asigna los fondos, en relación con las unidades ejecutoras y con las entidades responsables de elaborar las leyes anuales de presupuesto (básicamente Ministerio de Hacienda y el Parlamento).

Experiencia internacional

Caso australiano

En Australia, con la Ley de Reforma del Sector Público de 1984, se inició un proceso de modernización que incorpora prácticas del sector privado al público: “Gerenciamiento y rendición de cuentas por resultados, transparencia, monitoreo del desempeño, evaluación por resultados, e incentivos, son algunos de los conceptos que definen esa nueva cultura de la evaluación. Estos conceptos se contraponen a los de la cultura tradicional de los sectores públicos, que prestan más atención a los procesos y al cumplimiento de reglas y formalidades que a los resultados, respondiendo a la figura del funcionario y no a la del gerente público”.¹⁰ Estos cambios se consideran tan profundos, que hacen difícil replicar las prácticas de los sistemas de análisis y gestión de inversiones de ese país al caso chileno. De hecho el caso australiano, el canadiense y el neozelandés son los casos tipo de ejemplo en los textos sobre New Public Management (NPM).

Antes de la Reforma ya existía en Australia el Departamento de Finanzas (DF) con el rol de aumentar la eficacia y eficiencia del sector público. Este mismo Departamento, un departamento central poderoso, es el que ha estado apadrinando la evaluación de los programas (post Reforma). Esto permitió vincular la evaluación con el proceso presupuestario y con el gerenciamiento diario de los programas.¹¹

La existencia de una sólida infraestructura de los servicios públicos, incluyendo una elevada dosis de capital humano y de instituciones, ha sido un segundo elemento crucial en el desarrollo de la cultura de la evaluación. Las reformas gerenciales otorgaron mayor autonomía a los gerentes de línea y dieron impor-

10. “Evaluación presupuestaria en tres países, Argentina, Australia y los Estados Unidos de Norteamérica. Enseñanzas para la modernización del Estado argentino”. Hernán Pablo Llosas. Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata. 2000.

11. *Ibíd.*

tancia a los resultados globales en la rendición de cuentas y en el cálculo de los incentivos. Ellas crearon una demanda por evaluación desde estas nuevas gerencias públicas como instrumento para medir esos resultados. “Dejar que los gerentes gerencien” fue la frase clave.¹² Los cambios de gobierno dejan intactas la mayor parte de estas gerencias. Es decir, se profesionalizó la administración, dejando los cargos de confianza política solo para los niveles más altos de la administración (principalmente ministros y subsecretarios).

En 1987 se inicia el proceso de presupuestación de portafolios, con la finalidad de aumentar la libertad de los ministros para decidir por sí mismos una parte de su presupuesto. Esa flexibilidad permitía reasignar gastos dentro de cada portafolio, siempre que no perjudicase a otros. Más recientemente se reforzó el proceso evaluativo con mayores exigencias en la rendición de cuentas y en el desempeño de los gerentes, el uso de licitaciones y el establecimiento de niveles (mínimos) de servicio para los clientes.

Elementos adicionales fueron la programación a tres años vista y la fusión de organismos para reducir su número. Se puso especial atención en instruir a los gerentes en la identificación de objetivos realistas, en la recolección sistemática de datos sobre desempeño y en la periódica realización de evaluaciones.

Todo esto tuvo lugar en el contexto de una reducción en el gasto público de más de 7 puntos del PBI. El DF estableció las pautas generales y dejó a los organismos las decisiones de detalle respecto de los cortes, con la condición de que la eficiencia y efectividad del gasto aumentase. Esto marca la principal diferencia respecto al caso chileno y el latinoamericano. En nuestro caso mientras no se profesionalicen Gerencias de Inversiones capacitadas, con capital humano adecuado, y estables en los ministerios (independientes de los cambios de gobierno), no parece replicable un esquema al estilo de las propuestas del NPM, al menos no a todos los niveles.

En el caso australiano, la mayoría de los departamentos instalaron unidades de evaluación con dos o tres personas para coordinar los planes de evaluación. A veces se constituyeron grupos de interesados que participaban externamente. Por lo general las evaluaciones mismas son realizadas por áreas en los programas de línea. Algunas evaluaciones muy importantes son encaradas por terceros externos al departamento. En la mayoría de los casos el DF participa. El DF emite asimismo guías formales para la evaluación y hace un seguimiento de las mismas.

Los informes de evaluación son publicados y el público tiene acceso a ellos. En 1990-91, nuevos informes parlamentarios señalaban las diferencias en actividad evaluadora entre departamentos. Hacían énfasis en la falta de atención a los temas de la efectividad y consideraban que el DF debía ser más activo en el estímulo a los departamentos en la forma de encarar las evaluaciones. Esto dio lugar a que se crease, dentro del DF, una rama responsable de proporcionar asesoramiento, apoyo, entrenamiento y estímulos evaluativos.

12. *Ibíd.*

Los departamentos utilizaron las evaluaciones para mejorar el gerenciamiento de los programas. Su impacto principal ha sido lograr mejoras en la eficiencia operacional, en la asignación de recursos y en la calidad de los servicios de atención a clientes. Los organismos centrales buscan estimar la efectividad-costo de los programas. La presupuestación de portafolios, una práctica nueva, ha estimulado a los departamentos a prestar más atención a la efectividad-costo. En el caso de proyectos, las guías e instructivos del DF ponen énfasis en las evaluaciones costo-beneficio.

La descentralización y flexibilidad también ha llevado a la generación de sistemas independientes de acuerdo a la organización estadual de Australia. A modo de ejemplo, en Western Australia opera el Investment Advisory Group (IAG), un Sub-Comité del Strategic Management Council.¹³ El IAG provee asesoría al Expenditure Review Committee of Cabinet en materias estratégicas de gestión de activos y prácticas de inversión de capital.

La IAG cuenta con el apoyo del Investment Services Taskforce (IST), que opera dentro del Department of Treasury and Finance (DF). El IST es responsable del desarrollo de metodologías y guías de evaluación para priorizar y evaluar proyectos de inversión.¹⁴

Caso neozelandés

El caso de Nueva Zelanda es relativamente similar al de Australia. Se ha dicho¹⁵ que el modelo gerencial del NPM se ha personificado en ese país. El modelo exalta la utilidad del manejo por resultados y ha sido ese país su implantador incondicional, pues su administración descansa en aquellas herramientas que vinculan las grandes funciones del gobierno con las metas operacionales y sus resultados. Allí se han establecido “áreas estratégicas de resultados” que se reflejan en “áreas claves de resultados” de los departamentos administrativos y de sus agencias, que de tal modo sirven de sustento al compromiso de desempeño establecido entre el ministro y los titulares de cada uno de esos departamentos. Este compromiso está vinculado con los acuerdos de adquisiciones que cubren la provisión de los bienes y servicios.

En la Administración Pública neozelandesa –hasta donde cabe este término con plenitud– se han establecido los mecanismos de mercado para mejorar, se dice, el control de los gastos públicos, adelantar sobre las relaciones contables, e incrementar la flexibilidad administrativa. Los mecanismos de mercado están acompañados con el uso de cargos al usuario, subcontrataciones, convenios intergubernamentales, financiamiento de infraestructura con la asociación de recursos públicos y

13. Government of Western Australia | Department of the Premier and Cabinet.

14. A modo de ejemplo: el “ICT Investment Framework” del DF, entrega una metodología para evaluar proyectos de inversión de tecnologías de información y comunicaciones.

15. “El Management de la Interdependencia Global: Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización” Omar Guerrero. 2000. Revista Digital Universitaria.

privados, corporativización y privatización. Obviamente han sido implantados mecanismos de competencia, objetivos de lucro, incentivos económicos para el personal y toma de decisiones descentralizadas.

El sector público neozelandés ha sido señalado como el modelo de coherencia y consistencia. Asociado a las medidas “tipo NPM” se implementaron reformas conocidas como La Nueva Gestión Financiera Pública (new public financial management: NPFM).

La Public Finance Act 1989 es la legislación clave tras estas reformas de las finanzas públicas. Estos cambios han tenido detractores. En 1999, el Contralor y Auditor General de Nueva Zelanda sugirió que el sistema de gestión financiera estaba erosionando los recursos de los Departamentos de Gobierno, y que de alguna forma este fenómeno estaba escapando de la supervisión del Parlamento. El Tesoro, por otra parte, defendió el sistema argumentando que el marco institucional existente posibilitaría un progreso más rápido hacia la eficiencia y las mejoras de desempeño que algún nuevo set de reformas. Este debate levantó la pregunta acerca de por qué, y cómo un sistema implementado para mejorar el desempeño del sector público, podía estar ligado a semejantes efectos (suponiendo que fueran efectivos).

Una Tesis de la Universidad de Canterbury¹⁶ presenta evidencias de que estos fenómenos efectivamente habrían ocurrido.

Más allá de estos cuestionamientos, el modelo neozelandés, como el australiano, implicó una fuerte descentralización de la toma de decisiones y el manejo de recursos basada en la profesionalización de los gerentes públicos y su independencia de los cambios de gobierno, acompañado de incentivos (y desincentivos) por desempeño basados en evaluaciones de resultados, impactos, eficiencia, calidad y agregación de valor de las decisiones tomadas, incluyendo las decisiones de inversión.

Enseñanzas para Chile de las experiencias analizadas

El desarrollo de la Gestión Pública en Chile, a nuestro juicio, no permitiría el nivel de delegación de funciones al que se ha llegado en Australia o Nueva Zelanda (y otros países como Canadá y Reino Unido). La razón es que aquello requeriría de la profesionalización de toda la Administración Pública al nivel de profundidad al que se ha llegado en esos países.

No obstante, sí emerge una idea: la de profesionalizar (e independizar al máximo respecto a los vaivenes políticos) al menos el rol de la Dirección del SNIP y a su equipo de analistas de nivel central y regiones. Para esto la conformación

16. New Zealand's public sector financial management system: financial resource erosion in government departments. Thesis submitted in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the University of Canterbury by Susan M. Newberry. 2002.

de equipos directivos y de profesionales senior se debiese implementar vía el sistema de Alta Dirección Pública. Por profesionalizar no se debe entender meramente la contratación de profesionales (obviamente los actuales analistas ya son titulados), sino el incremento del nivel académico de los mismos, su evaluación por resultados, la posible introducción de incentivos (estos debiesen ser muy bien diseñados para no introducir incentivos perversos) y la redefinición de sus tareas (analizar todos los proyectos versus tomar muestras, analizar todo internamente versus externalizar, etc.).

Por último, una enseñanza (y tendencia) importante, es la de la transparencia, la disponibilidad permanente de información para la ciudadanía sobre los proyectos y programas públicos y los resultados de sus evaluaciones ex ante y ex post, tema en el cual el SNIP chileno ha dado pasos importantes (fundamentalmente en la evaluación ex ante).

Descripción del sistema de evaluación vigente

La inversión pública en Chile

Creado en el año 1990 según la Ley 18.989, el Ministerio de Planificación y Cooperación “(MIDEPLAN) tiene como uno de los principales componentes de su misión proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado”. De acuerdo con este objetivo, MIDEPLAN, a través de su Departamento de Inversiones, está encargado de proveer las normas y pautas para la formulación, presentación y evaluación de proyectos de inversión pública, así como de analizarlos y emitir una recomendación técnico-económica de ellos. De este modo, el Departamento de Inversiones de MIDEPLAN se encarga, entre otras tareas, de administrar el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI), conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que permite orientar el proceso de asignación de recursos a las oportunidades de inversión más rentables, de acuerdo al costo de oportunidad de los recursos públicos. Desde el año 2008 el SEBI dejó de ser llamado de ese modo y se denominó simplemente “Normas”.

La cobertura del SEBI comprende los ministerios y sus dependencias sectoriales y regionales, las empresas públicas y todas aquellas instituciones del sector público que participan en el proceso de inversión. En la figura 3 se presenta el flujo general de la gestión del SEBI. A continuación, el cuadro 1 señala las atribuciones de cada institución participante en el proceso de inversión.

En materia de inversión, la Administración del Estado de Chile dispone de una organización institucional de tipo funcional, descentralizada y desconcentrada territorialmente, en la que interactúan una gran cantidad de instituciones que participan en el proceso de transformación de las ideas de inversión.

Definición de roles

Las funciones típicas asociadas al Sistema Nacional de Inversiones se enmarcan en diferentes reparticiones.

Los Ministerios, Servicios, Empresas, Gobiernos Regionales y Municipalidades, quienes desarrollan las funciones de identificación y definición de prioridades, así como de formular y evaluar los proyectos que tengan como finalidad resolver esos problemas. Estos roles son propios de las “entidades inversionistas” o “unidades ejecutoras”.

El Ministerio de Planificación establece normas, procedimientos y metodologías de formulación y evaluación de proyectos que debieran aplicar las entidades inversionistas; además, MIDEPLAN debe someter a análisis cada uno de los proyectos y emitir la recomendación técnica correspondiente. Estos roles son propios de las “entidades evaluadoras”.

Un rol que ha estado esporádicamente presente es el de generar carteras de proyectos vía estudios de Pre Inversión. Han existido iniciativas en ese sentido (impulsar esta generación de carteras desde el organismo rector), pero mayoritariamente la responsabilidad ha quedado en las unidades ejecutoras, las que no siempre tienen la capacidad de hacerlo (en particular en algunos organismos de gobierno descentralizados).

Ambos roles se enmarcan en lo que actualmente se conoce como Subsistema de Análisis Técnico Económico.

El Ministerio de Hacienda determina los marcos presupuestarios, evalúa la capacidad de gastos de las instituciones y asigna recursos a solicitud de las entidades inversionistas. Para aprobar la asignación de recursos de un proyecto específico, el Ministerio de Hacienda debe verificar que dicho proyecto tenga un informe favorable (RS) emitido por MIDEPLAN. Este rol presupuestario actualmente constituye el Subsistema de Formulación y Ejecución Presupuestaria.

De acuerdo con estas definiciones, los Ministerios de Hacienda y Planificación no definen las prioridades de entidades inversionistas, pero Hacienda, a partir de la Ley de Presupuestos, les fija el marco presupuestario para inversión; MIDEPLAN define la cartera de proyectos elegibles.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Presupuestos le corresponde a MIDEPLAN la ejecución del proceso de Evaluación Ex Post, el cual tiene por objeto verificar el cumplimiento de los costos, plazos y especificaciones de los proyectos y programas terminados el año anterior y que fueron financiados con fondos regionales y sectoriales. Este último rol constituye el Subsistema de Evaluación Ex Post. No obstante, esto merece reparos, ya que se pueden generar incentivos perversos si la institución encargada de la evaluación ex ante también está a cargo de la evaluación ex post. En efecto, y a modo de ejemplo,

un mal proyecto recomendado ex ante y que no logra resultados podría ser evaluado ex post de forma menos estricta y más benévola. Por lo anterior, y considerando que existe un proyecto dentro del Consorcio para la Reforma del Estado que analiza la creación de una Agencia de la Calidad, se propone que la evaluación ex post quede radicada en dicha institución.

Todos estos roles (los que actualmente se desarrollan en el SNIP) se resumen en tres tipos de funciones:

Organización funcional

En la organización del sector público es posible distinguir tres tipos de funciones dentro del proceso de inversión pública.

De Gobierno (decisión): Este nivel adopta decisiones y prioriza acerca de qué proyectos o estudios realizar, basado en las recomendaciones técnico-económicas proporcionadas por el nivel asesor.

La función de Gobierno reside en el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República; por descentralización y desconcentración territorial, en los ministros, los intendentes regionales y en los gobernadores provinciales; y a nivel local en los alcaldes.

De Administración (ejecución): Es una acción técnica que se traduce en la identificación, formulación, evaluación y ejecución, a través de la contratación de estudios y obras, de los proyectos de inversión pública.

La función de Administración es realizada por los ministerios, servicios, empresas e instituciones públicas, como asimismo por las municipalidades y servicios regionales.

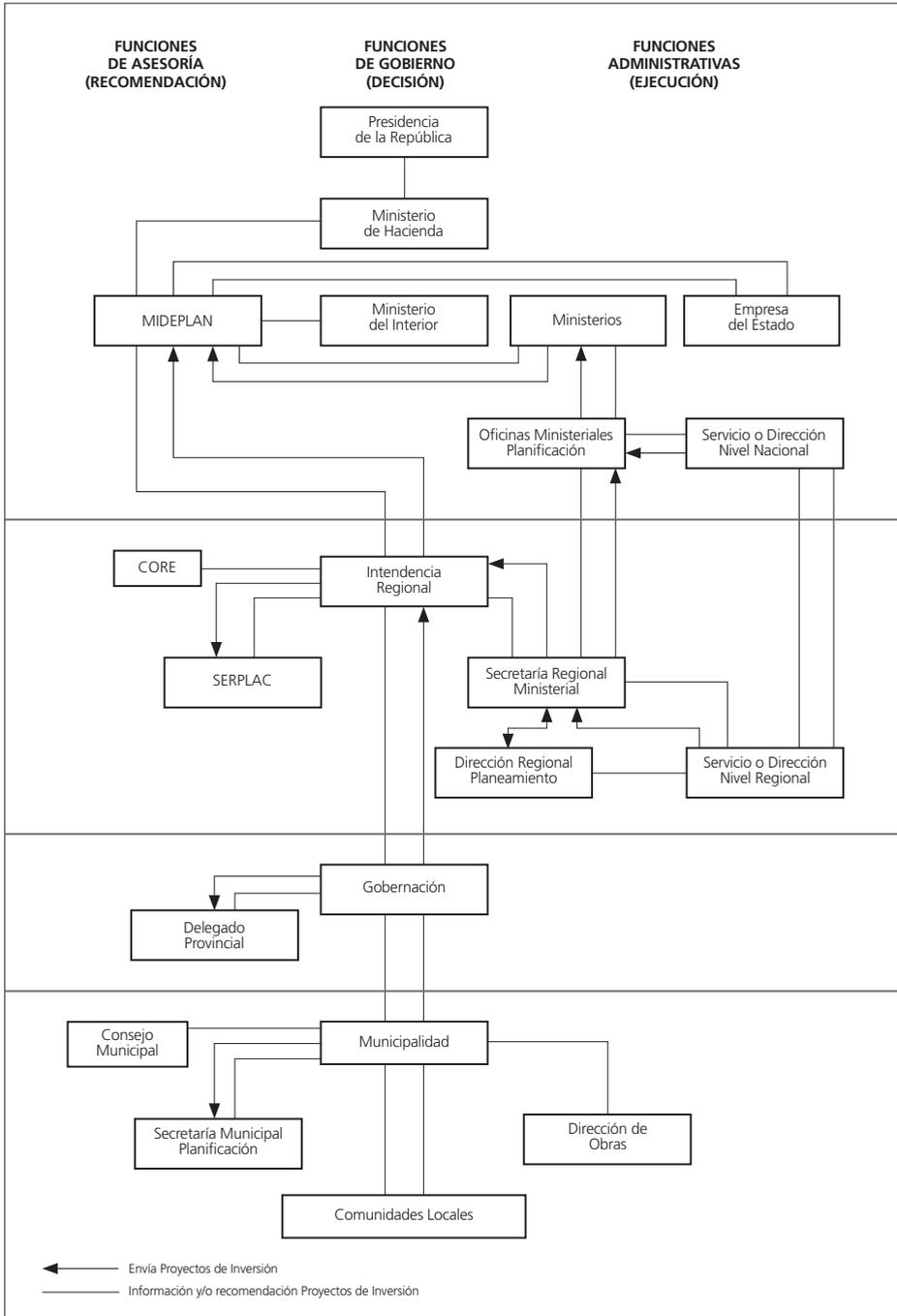
De Asesoría (coordinación): A esta función le corresponde la coordinación y compatibilización de las decisiones de inversión, entre los niveles de Gobierno y Administración. Debe realizar la revisión técnica de los estudios, programas y proyectos de los organismos públicos (ministerios, organismos regionales, empresas del Estado, etc.) que postulan a financiamiento público, y emitir la correspondiente recomendación técnico-económica.

La función de asesoría la llevan a cabo el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y sus distintas dependencias.

Recientemente (desde el año 2007) la función de asesoría quedó separada: MIDEPLAN se hace cargo de estudios y proyectos y la DIPRES del Ministerio de Hacienda centralizó el análisis de los programas.

Estas funciones desagregadas a nivel territorial (por regiones y comunas) se representan en la siguiente figura.

FIGURA 2
Estructura organizacional del SNIP en Chile



Fuente: "Inversión Pública, Eficiencia y Equidad", MIDEPLAN

FIGURA 3
Atribuciones en la Gestión del Sistema Nacional de Inversiones

	Institución	Atribuciones
Nivel Nacional	Presidencia de la República	Aprueba Ley de Presupuestos decreto de asignación por proyectos realizados por DIPRES
	Ministerio de Hacienda	Elabora Ley de Presupuestos
	Ministerio del Interior	Aprueba uso de fondos regionales con recomendación técnica de MIDEPLAN
	MIDEPLAN	Dicta normas para presentación y evaluación de proyectos. Revisa y analiza proyectos. Informa recomendación técnico-económica de los proyectos al Ministerio de Hacienda e instituciones involucradas
	Ministerios	Prepara, evalúa y selecciona proyectos de inversión y los envía a MIDEPLAN.
	Empresas de Estado	Prepara, evalúa y selecciona proyectos de inversión.
	Oficinas Ministeriales Planificación	Revisan proyectos de inversión provenientes de servicios dependientes.
	Servicio Nivel Nacional	Prepara y evalúa proyectos de inversión.
Nivel Regional	Intendencia	Selecciona proyectos de inversión provenientes de Gobernaciones y Secretarías Regionales Ministeriales, los que presenta a MIDEPLAN. En caso de proyectos municipales recomendados por SERPLAC, otorga su aprobación.
	CORE	Aprueba y modifica presupuesto de inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Prioriza proyectos de FNDR.
	SERPLAC	Revisa y analiza proyecto e informa recomendación técnica a Intendencia. Recomienda proyectos municipales, proyectos regionales y sectoriales para montos inferiores a un valor determinado anualmente por MIDEPLAN.
	Secretaría Regional Ministerial	Selecciona proyectos de inversión y los presenta a Intendencia o Ministerios.
	Dirección Regional Planeamiento	Revisa proyectos de inversión provenientes de servicios regionales dependientes y SEREMI.
	Servicio Nivel Regional	Prepara y evalúa proyectos de inversión.
Nivel Provincial	Gobernación	Selecciona proyectos de inversión y los presenta a Intendencia. Recibe a su vez la recomendación de Intendencia e informa a unidades pertinentes para ejecución del proyecto.
	Delegado Provincial	Asesora a la Gobernación en todas las materias relacionadas con proyectos de inversión.
Nivel Comunal	Municipalidad	Selecciona proyectos presentados por la comunidad y los envía a SECPLAC para su análisis, preparación y evaluación, para posteriormente ser enviados a las Gobernaciones e Intendencias para su aprobación.
	Concejo Municipal	Aprueba el presupuesto de inversiones municipales.
	SECPLAC	Recibe proyecto del Alcalde para su revisión, preparación y evaluación.
	Dirección de Obras	Ejecuta y contrata a terceros proyectos recomendados por SERPLAC y aprobados por el Intendente.
	Comunidades	Plantean necesidades que se traducen en ideas de proyectos.

Fuente: Elaboración propia

El proceso de presentación de proyectos al SEBI comienza con la preparación y envío a las instituciones públicas del documento “Procedimientos y Formularios para el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión”, por parte de MIDEPLAN y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Con estas instrucciones generales, las instituciones públicas elaboran los antecedentes para la presentación de sus proyectos y, dependiendo de la fuente de financiamiento a que postulen¹⁷ y de los montos de inversión involucrados en el proyecto, los envían a MIDEPLAN o a su representación regional SERPLAC (Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación), quienes se encargan de revisar y analizar el contenido de los proyectos, emitiendo sobre ellos una recomendación técnico-económica.

Si en esta instancia de asesoría y revisión de los proyectos presentados estos obtienen su recomendación técnico-económica, se envían a la DIPRES, quien decide luego de reuniones con las comisiones de presupuesto tripartitas (Hacienda, MIDEPLAN e institución solicitante) sobre el financiamiento; si, por el contrario, existen reparos acerca de los contenidos de los proyectos, o bien se considera que falta información en ellos, estos son devueltos a las instituciones solicitantes para su reformulación.

A su vez, la descentralización territorial presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones: Nacional, Regional y Comunal.

En cada uno de estos niveles, las instituciones desarrollan un determinado papel para lograr el objetivo básico del SNIP, el que consiste en alcanzar una eficiente asignación de los recursos escasos a las alternativas de inversión más rentables.

El marco legal que regula el Sistema Nacional de Inversiones

Decreto Ley 1263, artículo 19 bis de 1975 y la Ley 18.768, artículo 68, letra c) de 1988 De Administración Financiera del Estado y de Normas complementarias de Administración Financiera.

Ley 18.482 de 1985 Normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria.

Ley 18.989 de 1990; Decreto 268 de 2003 Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación; Determina Estructura Interna del Ministerio de Planificación y Cooperación.

Ley 19.107 de 1991 Modifica artículo 2º de la Ley 18.989 Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación.

17. El Anexo 1 describe los fondos dispuestos por el Estado para la inversión pública y señala los flujogramas de sus respectivas gestiones.

Reglamento del art. 19 bis del DL. 1263 de 1975 de 2003 Sobre identificación presupuestaria de los estudios preinversionales, programas o proyectos de inversión.

Ley de Presupuestos del Sector Público Promulgación anual.

DL. 1349 de 1976 Crea la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO).

DL. 2224 de 1978 Crea la Comisión Nacional de Energía (CNE).

DL. 18.196 de 1982 Agrega a la Ley 1350 de 1976 que crea a CODELCO.

DL. 18.267 de 1983 EMPRESA NACIONAL DE MINERÍA (ENAMI). Ley 18.605 de 1987 Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo.

Ley 18.695 DFL-1 19.704 de 2002 SUBDERE Ley Orgánica de las Municipalidades.

Ley 19.300 de 1994 De Bases Generales del Medio Ambiente.

Oficio Circular 71 de 29/12/2003 del Ministerio de Hacienda - Dirección de Presupuestos. Instrucciones específicas. Punto 6 y 10.

Oficio del Gabinete Presidencial 02 del 25 de enero de 2001 Ordena mantener actualizada la información sobre ejecución de proyectos de inversión pública en el Banco Integrado de Proyectos.

Diagnóstico: Fortalezas y debilidades de la institucionalidad vigente

Fortalezas de la institucionalidad vigente

Dentro del subsistema de Análisis Técnico-Económico existen hoy, para apoyar su operación, cuatro herramientas básicas de trabajo que a nuestro juicio constituyen parte de las fortalezas del sistema:

- a. Las metodologías de evaluación socioeconómica. Actualmente el sistema cuenta con 27 metodologías para distintos sectores. Algunas de ellas cuentan con herramientas computacionales de apoyo.
- b. Los programas de capacitación de recursos humanos. Tanto los desarrollados internamente como los externalizados (históricamente con la Pontificia Universidad Católica, CEPAL-ILPES y actualmente con Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile).
- c. El Banco Integrado de Proyectos (BIP). El BIP está considerado como fortaleza en tanto permitiría generar mucho valor público el contar con la información de esa Base de Datos y al permitir que parte de esa información pueda ser accesada de forma pública (BIP de Consultas).
- d. El cálculo y mantención actualizada de Precios sociales. MIDEPLAN actualiza cada año los precios sociales de la mano de obra, divisas, tasa social de

descuento, valor social del tiempo, el precio social de los vehículos nuevos, el precio social del combustible, de los lubricantes, de la mantención y los costos sociales de la conservación de caminos.

Sin embargo, estas fortalezas se ven mermadas por las debilidades que se han ido enunciando en este documento. *Consideramos que cualquier alternativa de rediseño debe garantizar que se preserven estas fortalezas.*¹⁸

Debilidades detectadas en el rol de MIDEPLAN

Creemos que con la transformación de ODEPLAN en Ministerio en 1990, se debilitó considerablemente la gestión por parte del Departamento de Inversiones, en parte por la nueva estructura de relaciones entre dicho departamento y sus contrapartes que son las unidades ejecutoras de proyectos, y en parte por la falta de recursos que permitan mantener el nivel de excelencia de la función, lo que requiere una planta relativamente estable de profesionales especializados en el tema. La estabilidad es un requisito importante por la necesidad de especialización sectorial (conocimiento que se adquiere básicamente en la práctica), siendo deseable que en el peor de los casos dichos profesionales roten menos que sus contrapartes de las unidades ejecutoras. En ese sentido, lo que ha estado ocurriendo en Chile en el SNIP es todo lo contrario de lo que señalan los principios de la NGP y de lo que se ha implementado en Nueva Zelanda y Australia.

La tendencia en estos últimos años ha sido más bien desfavorable, con una creciente “fuga” de dichos profesionales a otras áreas y una creciente subvaloración de la función, la que producto de sus propias deficiencias ha comenzado a ser vista por algunos como una traba “técnico-burocrática” para la inversión pública. Históricamente, con algunos anuncios presidenciales de la futura desaparición de MIDEPLAN o del SNIP, esta tendencia desfavorable se ha agravado.

Por último, pero a nuestro juicio uno de los problemas más importantes: la paulatina transformación de MIDEPLAN en unidad ejecutora ha significado que se pierda el principio de independencia de funciones. Si la autoridad ministerial privilegia el rol ejecutor (FOSIS, Chile Solidario, Sernam, etc.) la Gerencia del Sistema (compartida por el Departamento de Inversiones) ve menoscabada su autoridad y la preponderancia de los criterios técnico-económicos.

Creemos de la mayor importancia que se preserve el SNIP; más aún, éste puede ser el momento apropiado para introducir las múltiples mejoras que requiere la gestión del mismo, además del necesario fortalecimiento de su planta profesional (lo cual no necesariamente implica más personal sino posiblemente

18. Al respecto, en una entrevista reciente (junio de 2009) con autoridades de MIDEPLAN, nos hemos informado de que las metodologías con enfoque costo-beneficio (ejemplo: electrificación, agua potable, alcantarillado y otras) están siendo cambiadas a enfoque costo-efectividad; a juicio de los autores esto no va en la dirección correcta de mantener las fortalezas del sistema.

un grupo estable más pequeño de profesionales muy capacitados). A nuestro juicio, sería conveniente estudiar variadas modificaciones y perfeccionamientos tales como:

1. Cambiar la institucionalidad rectora del sistema a una de nivel más acorde con su rol y funciones. Constituye el tema central de este estudio, pero no sería suficiente eso si no se abordan además otras modificaciones como:
2. Mejorar la transparencia de la información para la ciudadanía, incorporando todas las iniciativas de inversión al BIP (a modo de ejemplo los proyectos de concesiones y la inversión en programas que hoy no son ingresados con fichas de estadísticas básicas) e incorporando sistemáticamente información de resultados y evaluaciones ex post en todos los sectores.
3. Profesionalización y estabilidad de los ejecutivos públicos que desarrollan labores de analistas, tanto en el nivel central como en las regiones. Habría que analizar si se requieren asignaciones adicionales de recursos, o como se ha señalado, un grupo estable más pequeño de profesionales muy capacitados bien pagados.¹⁹
4. Conveniencia de introducir el análisis de cartera de proyectos, más allá del actual sistema de evaluación proyecto a proyecto, lo cual implica el análisis de la complementariedad y sustitubilidad de proyectos en forma intra e inter sectorial.
5. Coherencia de los proyectos con las estrategias sectoriales e intersectoriales, en los casos en que dichas estrategias existan; de no ser así, deberían abordarse seriamente los diseños de dichas estrategias.
6. Necesidad de establecer mecanismos formales que posibiliten la complementación de la inversión pública con la privada. Esta coordinación debe abarcar todos los sectores, no solo el área de concesiones.
7. Implementación de un sistema de evaluación ex post. Como ya se ha dicho, este sistema debería quedar radicado en una institucionalidad aparte (la Agencia de la Calidad).
8. Análisis de la conveniencia de cambiar la actual modalidad de someter a evaluación ex ante a todos los proyectos públicos por un sistema de muestreo aleatorio.
9. Factibilidad de externalizar algunas subfunciones de la función de evaluación de proyectos.
10. Necesidad de incorporar mecanismos más efectivos de participación ciudadana.
11. Coordinación y dedicación de esfuerzos (y recursos) especiales a la gestión de inversiones de las empresas públicas.

19. Al estilo australiano o neozelandés, eventualmente con vinculación de incentivos a desempeño.

Las debilidades del sistema actual pueden, de forma más optimista, ser vistos como desafíos, y ese conjunto de debilidades pueden ser priorizadas. En ese sentido, según declara la propia institución (SNIP.mideplan.cl) los desafíos actuales del Sistema Nacional de Inversiones, es decir, lo que se debería superar en lo inmediato, es:

- Consolidación de la desconcentración de las funciones de revisión y recomendación de proyectos.
- Cambios tecnológicos.
- Modernización de sistemas y métodos de calificación de recursos humanos.
- Sistema de evaluación ex post.
- Articulación de proyectos, programas y políticas.

Como se puede ver, el listado de modificaciones propuestas en la página anterior coincide bastante con este listado de desafíos, lo que a nuestro juicio valida el diagnóstico. No obstante, nuestro listado de propuestas va más allá que los desafíos declarados por la institución.

Propuesta de una nueva institucionalidad del sistema de evaluación del gobierno de Chile

En primer lugar, los Sistemas de Inversión Pública los entendemos como la estructura que adoptan los países para utilizar racionalmente los recursos públicos asignados a Inversión. Estos pueden estar muy centralizados o descentralizados, y suelen encontrarse diferencias entre países federales o estaduales (como el caso de Australia) y unitarios. Esta característica implica mayor o menor capacidad de decisión de los niveles subnacionales no solo sobre la inversión sino también en el financiamiento de ésta, obviamente bajo un esquema de impuesto transferencia.

Siendo Chile un país unitario creemos que un esquema mixto sería conveniente, es decir, centralizado normativamente y descentralizado operativamente.

En segundo lugar, la necesidad de articular las actuaciones de los distintos entes, especialmente los inversores, implica claridad de los objetivos de desarrollo en todos los niveles, especialmente en cuanto a la visión de sociedad o país.

De este modo articular las distintas funciones que cumplirían las entidades en las diferentes direcciones obliga un desempeño eficaz, eficiente y que comprenda la búsqueda de equidad.

Así, la primera condición que debería cumplir el diseño de un SNIP es la de fijar los objetivos para los cuales está diseñado, para luego definir roles de las diferentes entidades u organismos que tendrán alguna responsabilidad en la operación del sistema.

De esta manera creemos que un sistema nacional de inversión pública debe contener organismos encargados de diferentes funciones, que se articulen procedimental e institucionalmente y que tengan como articulador al Órgano Rector de la Inversión Pública.

Así, entendiendo la visión de país y las estrategias como elementos orientadores de la inversión pública, siendo esta última administrada por un sistema que opera dentro de un proyecto país o visión de sociedad, podemos considerar al menos los siguientes objetivos o ámbitos de acción:

Generación de Infraestructura: Determinación del tipo de bien o servicio, haciendo un uso sustentable de los recursos, y promoviendo altos niveles de calidad, diferenciación, rentabilidad y volumen.

Institucionalidad público-privada: En la cual se plasme la estrategia conjunta, con competencias definidas y flexibles a los cambios del entorno, alianzas definidas de manera de llevar a cabo la promoción conjunta del desarrollo, además de la existencia de normativas de regulación de procesos.

Personas (hoy denominada área social en el SNIP): La estrategia debe considerar la generación de competencias y habilidades en personas que serán clave en el sistema. Al respecto, se requieren inversiones en capital humano en las áreas de infraestructura y en las sociales: en educación, salud, vivienda, relacionados con la formación técnica y profesional para la producción, con la gestión. En esta definición se está incluyendo entonces la inversión en capital humano, es decir, los programas.

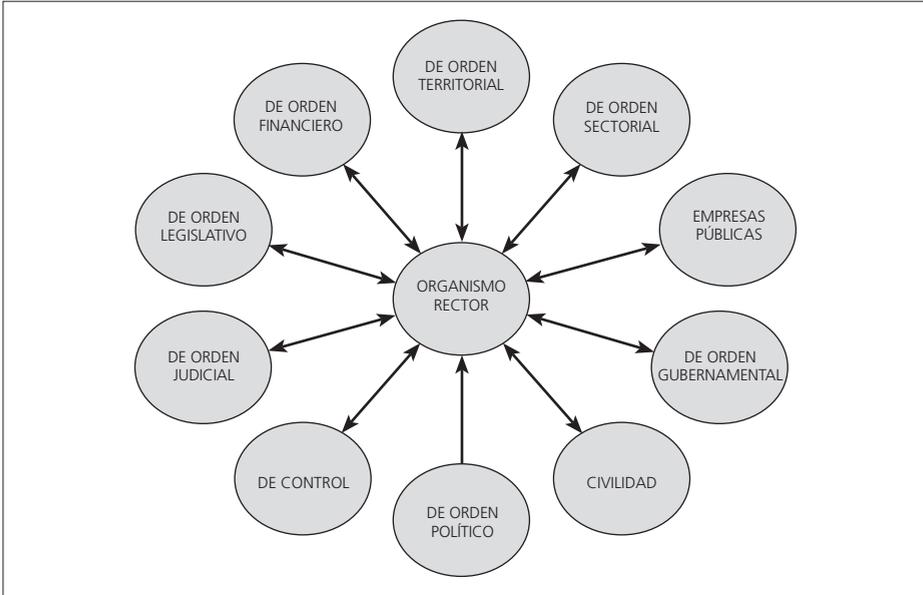
Respecto a los objetivos, énfasis y prioridades en las inversiones públicas, ya sea en infraestructura o en personas, la gestión de la cadena de VALOR PARA EL DESARROLLO resulta una herramienta de apoyo útil (ver Anexo 2). En síntesis, y aunque parezca de perogrullo, cualquiera sea la visión de largo plazo y la estrategia de desarrollo de un país, las inversiones públicas deben favorecer dicha estrategia, así como las políticas públicas que deriven de ella. Parece obvio, pero no es algo que hoy esté sistematizado en nuestro SNIP.

Esquema de un SNIP

Un esquema genérico operacionalizado del sistema podría ser el siguiente. A partir de lo que se plantea en el punto anterior, este esquema tiene como núcleo planificador y coordinador un organismo que cumpla con ser asesor directo de la Presidencia. El motivo de esto es la necesidad de una fuerte articulación entre los elementos estratégicos, programáticos y operativos de una política de desarrollo y que tenga implicancias en el uso de recursos destinados a Inversión, o sea recursos públicos destinados a la ampliación de las capacidades del sistema y/o mejorar la calidad de los bienes o servicios entregados. Por otro lado, el ente rector debe cumplir funciones que son transversales a los sectores. Esto obliga a tener cierta independencia respecto de los inversores y otras entidades de apoyo.

Este órgano cumplirá sus roles dentro del área de competencia de la Inversión Pública en complementación con otras entidades, tal como se muestra en el esquema.

FIGURA 4



La razón para esta complementación está en resolver una lógica de concentración de responsabilidades y poder en ciertos organismos, característico de los países unitarios, además de la necesidad de articulación entre lo estratégico –programático– operativo.

La idea es tener un sistema descentralizado pero a la vez con un fuerte nexo con los objetivos de desarrollo del país en su conjunto.

De tal manera, un SNIP debería estructurarse sobre la base de las articulaciones de diferentes instituciones ya existentes, más que generar una gran orgánica; tal como hemos expresado en el “diagnóstico” del SNIP, hay subsistemas que funcionan en alguna medida, sin embargo otros están desarrollados de forma incompleta o no existen.

De hecho, estas deficiencias quedan presentes en la falta de visión de largo plazo del SNIP actual, cuestión que permitiría articular esfuerzos de distinto orden de las diferentes entidades incorporadas o vinculadas al Sistema. Esta carencia obliga a que la función de planificación sea un elemento no solamente retórico sino que parte integrante del quehacer de cada una de las entidades que administran el Estado.

Se deberá reconocer además la labor del legislativo, los ministerios como un cuerpo colegiado de ministros que acuerda lineamientos sobre inversión, y la ciudadanía como un elemento de control y retroalimentador del sistema. Del mismo modo, se incorpora que los proveedores de bienes y servicios privados se coordinen en materia de inversión con el sector público, entendiéndose en este sentido la generación de un mecanismo que pueda entregar información sobre los desempeños de este actor en tanto permita una contribución a la calidad de los bienes y servicios que se proveen con recursos públicos.

A partir de este esquema general, se genera la propuesta de diseño institucional, teniendo en cuenta además los siguientes principios de diseño que surgen del análisis sistémico, del diagnóstico y de la revisión de las experiencias internacionales.

- Necesidad de UN organismo rector.
- Preservar las fortalezas del sistema existente, en particular el subsistema de análisis técnico-económico y la transparencia de la información.²⁰
- Separación de funciones: Formulación, evaluación ex ante, financiamiento, ejecución y evaluación ex post²¹ deben radicar en distintas instituciones.
- En términos institucionales, independencia de las instituciones: administradora del sistema de evaluación, asignadora de fondos, ejecutoras,²² y elaboradores de normas y leyes.
- Profesionalización e independencia respecto a vaivenes políticos al menos en el rol de Dirección del SNIP y su equipo de analistas de nivel central y regiones. Lo anterior mediante el sistema de ADP.

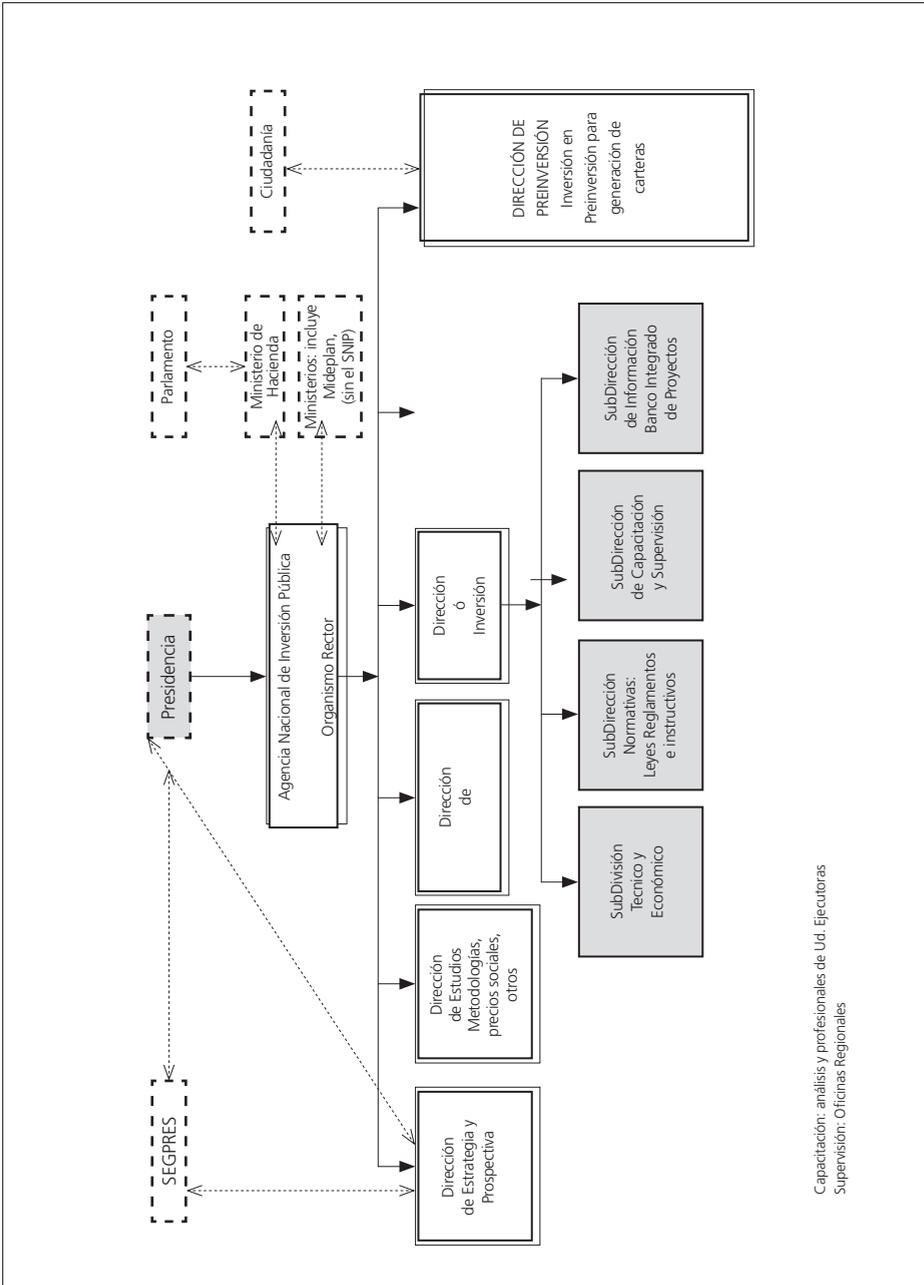
20. Mejorando esta última según se señaló en el punto 5 de diagnóstico.

21. Además de las fuentes citadas en este trabajo, esto se justifica en “Separación Institucional de Funciones”. Estudio preparado para el Consorcio para la Reforma del Estado. Mario Drago. mario.drago@uai.cl. Escuela de Gobierno - Universidad Adolfo Ibáñez.

22. Hoy MIDEPLAN cumple dos de estos roles: ejecutor y administrador del sistema. También la DIPRES cumple dos: asignación de fondos y administración del sistema. Por eso se requiere una nueva institucionalidad, que si bien puede incorporar parte del recurso humano que hoy está en esas dos instituciones, debe ser independiente de las mismas.

La propuesta es la creación de una agencia independiente de inversión Pública:

FIGURA 5
Propuesta de institucionalidad para el SNIP

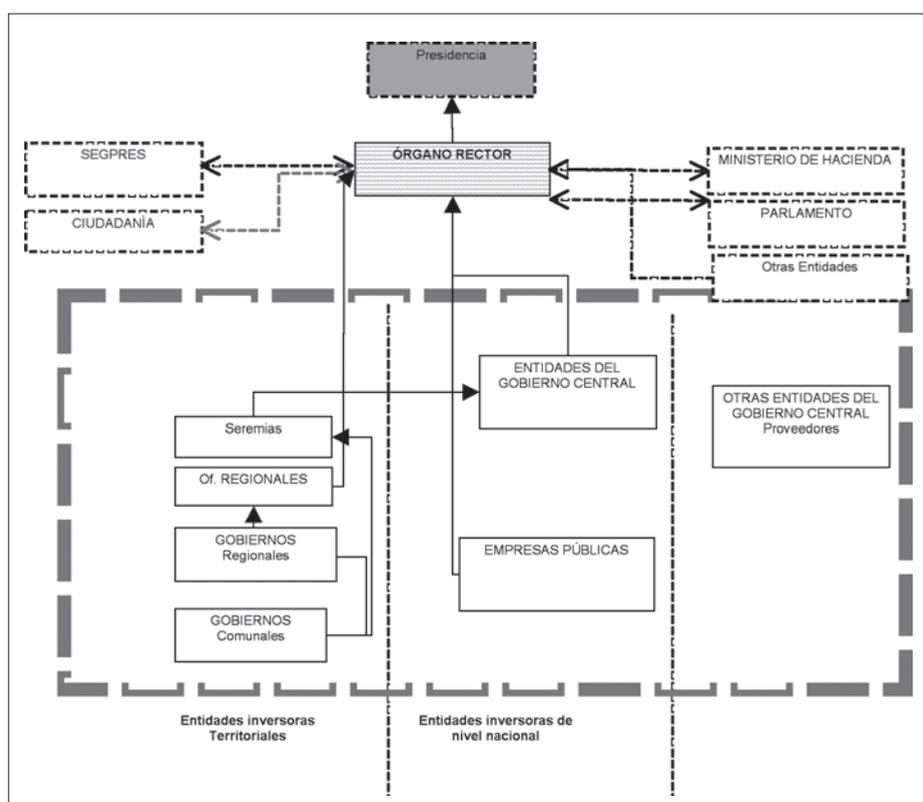


Fuente: Elaboración propia

La Dirección de Estrategia y Prospectiva no solo debe velar por la articulación de las inversiones públicas en función de las estrategias sectoriales y territoriales, sino que además debe velar por la adecuada complementación de la inversión pública con la inversión privada.

A partir del esquema anterior, si se hace un detalle mayor sobre la relación entre el Organismo Rector (la Agencia en esta primera alternativa) y las unidades ejecutoras (inversoras), incluyendo la dimensión territorial, se tiene el esquema siguiente:

FIGURA 6
Órgano Rector y Unidades Ejecutoras



Como se ve en este esquema, la idea de la propuesta es conservar y en lo posible profundizar en la descentralización que a la fecha se ha logrado con el Sistema. Por lo tanto, debe entenderse en esta figura 6 que en los gobiernos regionales y comunales debería reproducirse al menos la estructura de la Dirección de Inversiones²³ y la Dirección de Preinversión de la figura 5.

23. Probablemente sin la Subdirección de Normativas, no hace mucho sentido replicar esta función en cada región y/o comuna.

Se podría considerar otra alternativa (se presentó en el ciclo de charlas de este Consorcio para la Reforma del Estado), que considera que en lugar de un Órgano Rector independiente se inserte a dicha institución en la unidad del ejecutivo actualmente en función para efectos de relacionarse con la Presidencia de la República: La Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), creando una Subsecretaría de Inversión Pública dentro de dicha institución. Esa alternativa se descarta por las razones que se presentan en el siguiente punto.

Economía política de la propuesta y evaluación de posibles estrategias para su implementación y puesta en marcha

El siguiente análisis supone que los profesionales que hoy trabajan en tareas relacionadas con el SNIP en MIDEPLAN o en la DIPRES, son reubicados (no necesariamente todos ellos) en la nueva Agencia.

A priori se estima que esta propuesta podría contar con el respaldo de la División de Planes, Estudios e Inversiones de MIDEPLAN, ya que tiende a fortalecer su rol rector y a reposicionar a los profesionales que participan en el SNIP en un nivel acorde a la importancia de sus funciones. No obstante, no es claro que lo anterior signifique el respaldo de las autoridades del ministerio, que si bien históricamente se han involucrado muy poco en la gestión del SNIP, podrían ver la salida de la función hacia la Agencia (o Subsecretaría) como un factor de pérdida de poder para la institución.

En el caso de la Dirección de Presupuestos se podría presentar un escenario similar. Dado que en los últimos años dicha dirección ha estado involucrándose crecientemente en la gestión del SNIP (asumiendo algunas labores que antes eran responsabilidad de MIDEPLAN) es posible que haya menos respaldo a nuestras propuestas. Sin embargo, para los ejecutivos y profesionales que trabajan directamente en DIPRES en temas relacionados, la propuesta podría ser interesante en la medida que su eventual reubicación en la nueva Agencia les debería resultar atractiva.

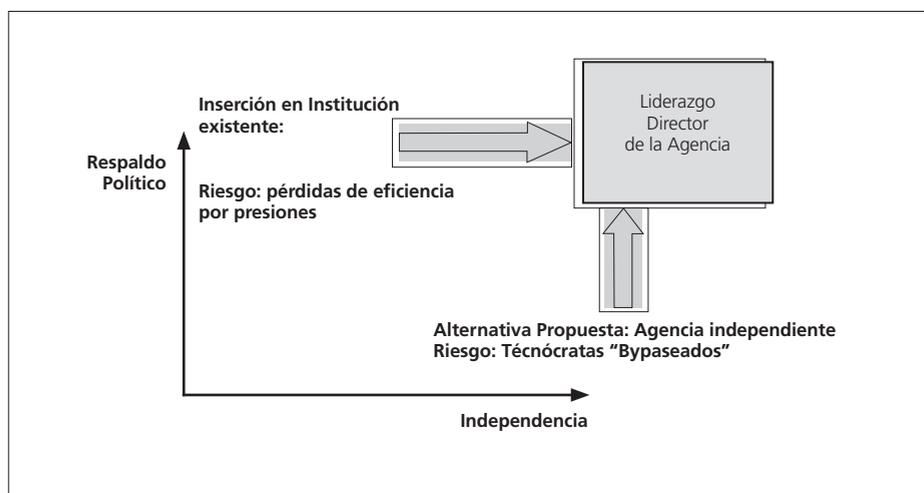
Comparación de las alternativas:

La propuesta presentada en el punto anterior difiere de la alternativa de reinserter la rectoría del sistema en una institución ya existente, fundamentalmente en su grado de independencia y en el respaldo político que puede llegar a tener el Órgano Rector, tema este último relevante toda vez que la función de análisis de proyectos normalmente no genera muchas adhesiones ni partidarios dentro de las unidades ejecutoras (inversoras), ya que, como se analizó en el punto 2 de este trabajo, al analizar el sistema de producción las funciones objetivo a maximizar de evaluadores y ejecutores suelen ser contrapuestas.

Las diferencias en estas dos dimensiones se representan en el siguiente esquema. La figura indica que para llegar al “cuadrante ideal” de alta independencia y alto respaldo político, es crucial la selección de la autoridad a cargo de la Agencia de Inversión Pública, en particular su excelencia y prestigio ante las instituciones integrantes del SNIP. La aseveración anterior se basa en las experiencias exitosas de gestión pública en Chile (ej.: Servicio de Impuestos Internos).

FIGURA 7

Comparación de alternativa propuesta con la inserción en la Segpres



Pensamos que por la importancia de la independencia (que se ha enfatizado a lo largo de todo este documento), es preferible llegar al “cuadrante ideal” con la alternativa propuesta. La inserción de la rectoría dentro de una institución existente (por ejemplo la SEGPRES) probablemente inhibiría el interés de participar por parte de profesionales de excelencia técnica en el ámbito, ante la perspectiva de que la dimensión política, especialmente en periodos de contingencia, afecte negativamente la eficiencia técnico-económica, mermando la independencia. Más aún, suponiendo que se contara con directivos y profesionales de excelencia en esta modalidad, la jerarquía institucional actuaría en su contra en casos de diferencias respecto a la autoridad ministerial.

En contraste, el “riesgo de by pass”, es decir, la desacreditación de la función aludiendo a la tecnocracia, puede ser minimizado con el desarrollo de una normativa adecuada para la nueva institución, y sobre todo, como ya se ha señalado, con un riguroso procedimiento de selección de autoridades y ejecutivos que vele por la excelencia del recurso humano.

Estas dos alternativas también difieren en el grado de respaldo esperado por parte de los equipos de profesionales involucrados en MIDEPLAN y DIPRES.

Es probable que la alternativa propuesta resulte más atractiva para ambos, debido al mayor grado de cercanía con la Presidencia.

Se debe considerar también, a favor de la alternativa propuesta, que la independencia y permanencia en el tiempo del sistema, independientemente de los cambios de gobierno, es algo factible de lograr con nuestra propuesta, pero bastante más complejo de implementar insertando la nueva institucionalidad dentro de una ya existente.

Finalmente, en el Anexo 3, se establecen los flujos de los que serían los principales procesos dentro de la función que cumpliría este órgano en complementación con las otras entidades.

Análisis de los cambios legales y/o administrativos que implica la propuesta

Este resumen no pretende ser concluyente; se debe considerar solo a modo de referencia ya que los autores no tienen conocimientos en materia de leyes. Sin embargo, de los textos referidos en el listado del Marco Legal incluido en el punto 4, se puede inferir que se requerirían cambios en la normativa.

Ley 18.989 de 1990; Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación; Decreto 268 de 2003; Determina Estructura Interna del Ministerio de Planificación y Cooperación.

Ley 19.107 de 1991 Modifica artículo 2º de la Ley 18.989 Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación.

DL. 2224 de 1978 Crea la Comisión Nacional de Energía (CNE): Se señala que el Consejo Directivo lo integra entre otros el ministro de Planificación. Como la relación entre MIDEPLAN y la CNE se basa principalmente en la División de Planes, Estudios e Inversiones del Ministerio, habría que revisar la Ley 2224.

DL. 18.196 de 1982: Señala que las empresas del Estado deben ingresar oficialmente sus Proyectos que postulan a financiamiento público, al Sistema Nacional de Inversiones (SNI), *administrado por el Ministerio de Planificación y Cooperación*.

En todo caso, el listado completo del punto 4 debiese ser revisado por un experto en temas legales relativos a la Administración del Estado.

Conclusiones

Este documento no es exhaustivo, sobre todo en lo que respecta a la propuesta, que se debe considerar preliminar y requiere de discusión y profundización en los diferentes temas.

A pesar de las limitaciones de este trabajo es evidente que en la actualidad el SNIP de Chile no cumple con un enfoque sistémico integrador. Su característica principal es una estructura productivista-eficientista-presupuestaria con alcance solo a nivel de proyectos, en la que es discutible que la eficiencia se esté logrando, donde se han ido generando incompatibilidades con los principios de independencia y donde no existe vinculación entre proyectos (el actual foco) con las carteras de proyectos y las políticas y estrategias.

Es necesario plantear un ordenamiento de las estructuras existentes sobre la base de la articulación entre ellas y enfocarlas a los objetivos estratégicos de desarrollo.

ANEXO 1

Teoría General de Sistemas y Sistemas de Inversión Pública

La estructura administrativa de las organizaciones tiene sus bases en la concepción de la especialización del trabajo (división social del trabajo) y distribución del poder, autoridad y responsabilidad. Ideales más bien burocráticos, que se sostenían en la creencia de la posibilidad de control administrativo sobre la realidad.

De acuerdo con esto, Weber,²⁴ en su teoría sobre la burocracia, define un tipo ideal de burocracia que lo caracteriza con algunas particularidades, entre ellas, la jerarquía de autoridad y las reglas escritas. La primera nos dice que hay distribución de tareas (obligaciones oficiales) y que la burocracia semeja una pirámide, donde la cima representa la máxima autoridad. La segunda nos dice que, a través de las reglas escritas, se gobierna la conducta de los funcionarios en todos los niveles de la organización.

La defensa de la burocracia viene por el lado de los procedimientos que, siendo burocráticos, si bien afectan la iniciativa, también aseguran que las decisiones se opten de acuerdo con criterios generales, más que por la fantasía o el capricho individual. Además, se establece que la calidad de expertos que adquieren los funcionarios asegura un nivel general de competencia. Como vemos, la idea de la especialización y la división de roles ya está presente.

En contraposición a la visión meritocrática ajustada a medios/fines, por así decirlo, de Weber, encontramos una línea de pensamiento que cuestiona la antigua creencia de que era posible a través de la especialización, de la jerarquía y de la distribución de autoridad, determinar comportamientos uniformes y previsibles; que de esta manera las funciones administrativas podrían ejecutarse de manera similar, por distintas personas, y que una estructura lógicamente construida, según principios de especialización del trabajo, serviría como base a la organización, independiente de los propósitos de cada empresa o institución pública.

Esta contraposición, según Motta,²⁵ podríamos llamarla la búsqueda de la flexibilidad, que pasa por diferentes etapas, partiendo de la Perspectiva Sistémica y Dinámica, la Contingencial, Post Contingencial, la Perspectiva Práctica y hasta llegar, finalmente, a la propuesta de la Organización Atomizada.

El punto de partida es la rigidez que mostraban las antiguas estructuras frente a los cambios económicos y sociales, haciéndose ineficiente; era necesario revertir las prácticas organizacionales para conseguir nuevas ideas de flexibilidad. Las distintas etapas de búsqueda de la flexibilidad se pueden resumir en que la estructura no solo es un hecho endógeno, sino que está supeditada a los

24. En Anthony Giddens, *Sociología, La Eficiencia de la Burocracia*. Ed. Alianza Universitaria, 1994.

25. Paulo Roberto Motta, *La Ciencia y el Arte de Ser Dirigente*, Cap. 5, "Administración de la Estructura".

cambios; hay entonces interdependencia por adaptación a los cambios del medio. La estructura debería ser considerada como algo dinámico que incorpore variaciones producidas por el sistema social, técnico e interno, así como por el medio ambiente. La adaptación a los cambios requiere de estrategias y son éstas las que preceden a la estructura. Chadler decía que la estructura sigue a la estrategia.

Este aspecto estratégico, que como se verá también emerge de la Teoría de Sistemas, plantea un desafío a nuestro juicio pendiente en Chile: la articulación de las Estrategias Nacionales y Regionales, con el SNIP. La Teoría de Sistemas, adicionalmente, permite integrar las componentes burocráticas (relativamente más estables), con el desarrollo de tareas orientadas a la adaptación al medio cambiante.

Marco general de un SNIP bajo enfoque sistémico²⁶

La definición más común de un Sistema Nacional de Inversión Pública establece que esta “Es un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público y entidades del sector privado que ejecuten inversión pública (ONG), mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí, para preparar, evaluar, priorizar, financiar, dar seguimiento y ejecutar los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, planes y programas de desarrollo”. Así, los sistemas existentes se sustentarían, según nuestra experiencia, sobre la base de algunos principios como:

- Eficiencia en la asignación de recursos.
- Delimitación de responsabilidades.
- Oportunidad y racionalidad en la toma de decisiones.
- Complementariedad de esfuerzos.
- Sostenibilidad operativa.
- Centralización normativa y descentralización operativa.

Se ha sostenido que el objetivo fundamental del Sistema Nacional de Inversión Pública consiste en poder concretar las opciones de inversión más rentables desde el punto de vista económico y social, según los lineamientos de la política de Gobierno. En otras palabras, procurar alcanzar una eficiente asignación de los recursos escasos a las alternativas de inversión más rentables. No obstante, es posible considerar otros objetivos (idealmente) de igual relevancia como:

- Armonizar los programas de inversiones con los objetivos de desarrollo.
- Asegurar que los proyectos y programas contribuyan a mejorar los bienes y servicios de la población de forma sustentable, tanto en lo económico como en lo ambiental.

26. Pacheco, Juan Francisco (2008). “Modelo Conceptual de los SNIP bajo enfoque sistémico”. ILPES-CEPAL. Documento de Trabajo (borrador).

- Velar por la satisfacción real de necesidades con sentido de equidad, pertinencia y pertenencia.
- Generar carteras de proyectos mediante estudios de preinversión.

Los SNIP no deberían entenderse como un proceso aislado y menos como un procedimiento específico, porque son algo más que una sola función (producción). Esto queda demostrado en todos los análisis de la estructura que hasta ahora el ILPES ha podido realizar.²⁷ Lo que se intenta en esta oportunidad es superar el concepto de un sistema donde solo se enfatiza la eficiencia técnica en la asignación de recursos (proyecto a proyecto) y entrar en una interpretación de un sistema que incorpore como tal todas las componentes necesarias y sus relaciones. En este sentido, un sistema tiene diferentes partes (subsistemas) que son interdependientes y que además están integradas por normas, por lo que la eficiencia de una sola de ellas no significa la eficiencia del sistema total.

En términos generales, los SNIP funcionan (idealmente) como sistemas abiertos, transformando entradas en salidas. Donde en las entradas se pueden incluir informaciones, actividades, recursos, medios, normas, etc. Podríamos identificar las entradas como políticas públicas, programas de gobierno y estrategias generadas a partir de decisiones de los gobiernos que han sido aprobadas por la civilidad a partir de un proceso democrático. De igual modo, podemos considerar las presiones de grupos y colectividades territoriales y las necesidades de la población.

Los estímulos que el sistema recibe activan una cadena de relaciones, procedimientos y acciones que permiten desarrollar una compleja red de procesos de todo tipo que finalmente aseguran una salida que se ajustaría a las características de las demandas (entradas). Las salidas están relacionadas con el objetivo perseguido, esto es, proyectos que derivan en bienes, servicios e información. Estas salidas son recicladas por quienes son receptores (medio externo) y vuelven a retroalimentar el sistema, generando nuevas entradas. Los nuevos requerimientos vuelven a ser procesados por el sistema.

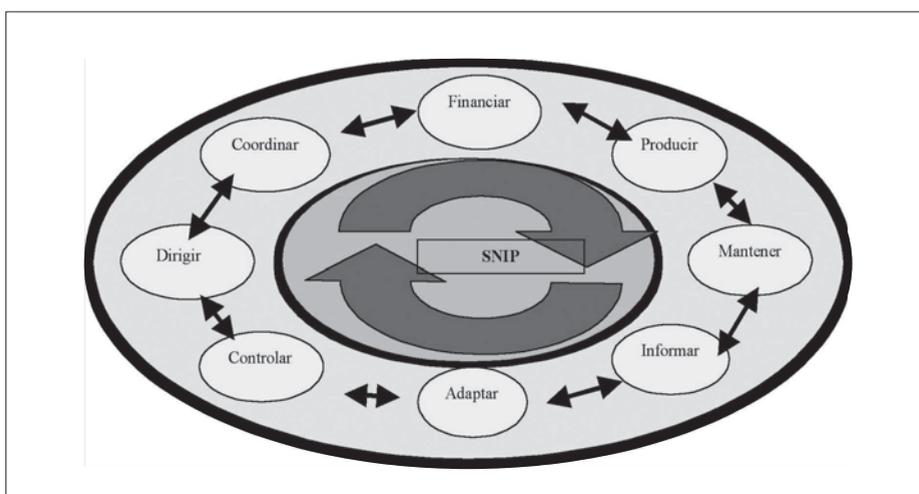
27. Fuente: CEPAL, Serie manuales, 40: "Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia". Edgar Ortégón y Juan Francisco Pacheco. 2005.

Fuente: CEPAL, Serie manuales, 34: "Los Sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado". Edgar Ortégón y Juan Francisco Pacheco. 2004.

Funciones del sistema

La figura 1 muestra las funciones principales que de una u otra forma realiza el Sistema para lograr transformar las ideas de proyectos en mayor disponibilidad de bienes y servicios para la población, y que son dirigidas por el Organismo Rector, entre las cuales se destacan las de financiar, producir, mantener, informar, adaptar, controlar, dirigir y coordinar en el nivel central, sectorial, regional y local.

FIGURA 1
Funciones del Sistema



El cuadro anterior permite dar cuenta de la retroalimentación de estas funciones y del elemento coordinador o estructurante que otorga el SNIP. En un sentido dinámico, el buen funcionamiento del sistema no debe estar carente de una clara delimitación de responsabilidades, de atribuciones o de competencias, para evitar duplicaciones, ineficiencias o conflictos entre entidades o al interior de éstas.

Las funciones que realiza el sistema se han caracterizado de la siguiente manera:

- a. Producción: en este caso, el proceso es bastante complejo desde el punto de vista administrativo, por cuanto intervienen simultáneamente organismos que tienen especializaciones diversas como Educación, Salud, Empresas, ONG, etc. Estos organismos se vinculan al SNIP procedimentalmente a través de una figura legal que los contempla y que en general han sido denominados “Unidades Ejecutoras”, donde el proceso principal es el de transformar ideas en proyectos.
- b. Dirección y Coordinación: esta recae principalmente en el órgano rector (actualmente MIDEPLAN), el cual dicta normas, genera procedimientos, metodologías, capacita, asesora y cuenta con un subsistema de información que utiliza medios tecnológicos (computación). De esta manera, centraliza la in-

formación del sistema y la distribuye según necesidades. Esta función idealmente responde a generar orden dentro del sistema, propende a conservar la coordinación horizontal y vertical tal como lo señala Garnier (2001). La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política, en la medida que se busque que los proyectos respondan a estrategias, planes y políticas de gobierno. Esto implica la necesidad de un alto nivel de confianza entre al organismo rector y el Ejecutivo.

- c. Control: la función de control recaería en el organismo rector en tanto verifica que la inversión se ajuste a las políticas de gobierno. El control, en la medida que permite la legitimación social, se puede considerar como parte del sub-sistema de apoyo (según la clasificación de Parson). También lo ejercen otras entidades vinculadas al sistema como:
- La DIPRES, en lo que respecta a asignación, seguimiento y ejecución de los fondos públicos.
 - Contabilidad Gubernamental, que colabora en todas las actividades requeridas por el organismo contralor con el fin de dar transparencia a la utilización de las finanzas públicas.
 - Endeudamiento Externo o Crédito Público, especialmente en países donde la inversión pública se financia mayoritariamente con recursos externos.
 - Poder Legislativo y la ciudadanía, que aunque no están incorporados formalmente, también ejercen control. Estos deberían estar incorporados en el sentido de obtener retroalimentación en forma sistemática. Lo anterior ayudaría a transparentar y equilibrar el sistema.
- d. Adaptación: Respecto a las funciones de adaptación en el SNIP chileno solo hemos encontrado las referidas al desarrollo y actualización de metodologías y precios sociales. Sin embargo, al analizar sus estructuras y contenidos, estas dejan de lado aspectos como la retroalimentación de los sistemas, la confianza entre los ciudadanos, la participación ciudadana o la participación política o de actores no estatales en la gerencia pública. Por otro lado, una de las formas de adaptación de un sistema es la evaluación, en este caso ya no de los proyectos y programas que se analizan al interior del SNIP, sino más integral y dirigida a todos los componentes del sistema. De esta forma resulta que “la mejor estrategia para la reforma del sector público en los países en desarrollo consiste en fortalecer la capacidad de evaluación”.²⁸

Por último, falta una de las principales formas de adaptación que es el velar por la coherencia de los planes de inversiones con las estrategias y las visiones de largo plazo, función prácticamente ausente del actual SNIP de Chile.

- e. Información: esta función no solo se refiere a las necesidades propias de los procedimientos administrativos del sistema y las necesidades de coordina-

28. Eduardo Weisner: *From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: the critical Role of Evaluation*. World Bank Discussion Papers, 214, The World Bank, Washington D.C., 1993, p. 8.

ción, también debe incorporar la información para la comunidad, como por ejemplo, la difusión de resultados. De lo visto, la función de información está centrada en los Bancos de Proyectos, que tienen como objetivo nutrir a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de un inventario de los proyectos con la finalidad de disponer de información confiable y oportuna que apoye el proceso de análisis y toma de decisiones.

- f. Mantenimiento: en la Administración Pública este subsistema está definido por las leyes, reglamentos e instructivos que formalizan e institucionalizan todos los aspectos de la conducta organizacional. Otro elemento que lo define es la Capacitación. Sin embargo, no se asegura que las capacitaciones incluyan aspectos distintos a los temas específicos y técnicos.

Procesos como el reclutamiento y selección de personal no están claros, ni tampoco los perfiles para los cargos. Esto lleva a pensar que existen debilidades en este aspecto, lo que puede atentar contra la permanencia del sistema.

- g. Financiamiento: en materia de inversión pública, el financiamiento corresponde a recursos económicos y financieros que otorgan respaldo y hacen posible la implementación de programas y proyectos, lo que posibilita el cumplimiento de los objetivos planteados por los SNIP. Este subsistema también sería parte del “apoyo” según la clasificación de T. Parson.

Mención aparte merece el tema de la participación ciudadana y la confianza mencionado en el punto d). Este tema ha formado parte de las propuestas impulsadas por los autores que se pueden adscribir a la escuela del New Public Management, pero también surge en relación al mundo privado. Paul Adler²⁹ argumenta que en comparación con los mecanismos de coordinación basados en el mercado y los basados en la jerarquía, desde la teoría económica y la organizacional se ha ido consensuando que estos dos medios tradicionales de coordinación se muestran menos efectivos que la confianza cuando se trata de gestión de organizaciones basadas en conocimiento (que es el caso del SNIP).

29. Paul S. Adler “Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism”. 2001. *Organization Science*, 2, pp. 215-234.

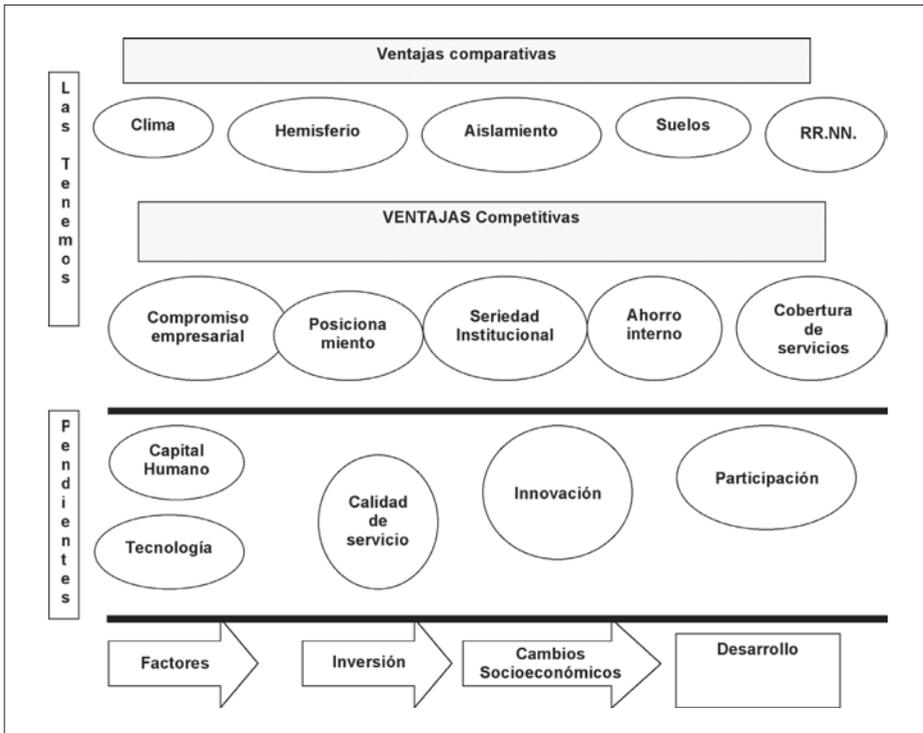
ANEXO 2

Acerca de los objetivos de un SNIP y las Estrategias de desarrollo

Respecto a los objetivos, énfasis y prioridades en las inversiones, ya sea en infraestructura o en personas, la gestión de la cadena de VALOR PARA EL DESARROLLO resulta una herramienta de apoyo útil.

Atendiendo esto último deberíamos revisar el estado actual del país; esto partiendo de algunos consensos al respecto, los cuales quedan expresados en el esquema siguiente (figura 1). La relación mostrada en el esquema no es exhaustiva pero da cuenta de algunos elementos que tienen gran importancia.

FIGURA 1
La estrategia de desarrollo del país y la inversión pública



Fuente: elaboración propia ajustada

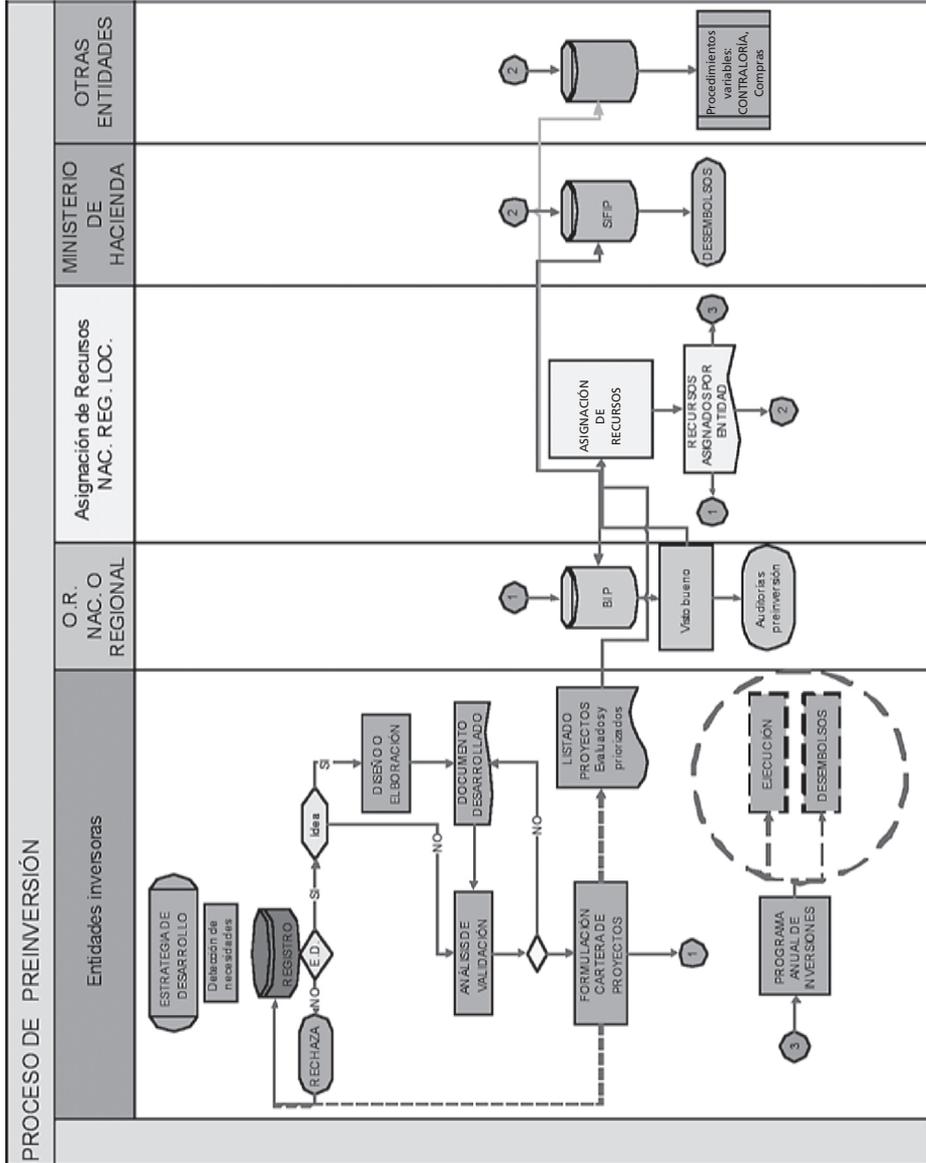
A partir del esquema podríamos decir que el estado actual del país implica que el desarrollo conseguido parte de algunas ventajas comparativas, donde con el tiempo hemos alcanzado algunas ventajas competitivas, pero que deberíamos profundizar en algunas tareas pendientes, como mejorar el capital humano, calidad de los servicios, avance tecnológico, innovación y participación, incluyendo tres elementos hoy deficitarios dentro del SNIP: articulación público-privado, Estado, Empresa y Ciudadanía.

La inversión pública debería mejorar en el sentido de utilizar factores tecnológicos y de capital humano, incorporando como principio mejorar la calidad de los bienes y servicios entregados, con un énfasis en una visión innovadora y en la articulación público-privada como un concepto amplio, más allá del nivel nacional, considerando todos los niveles político-administrativos.

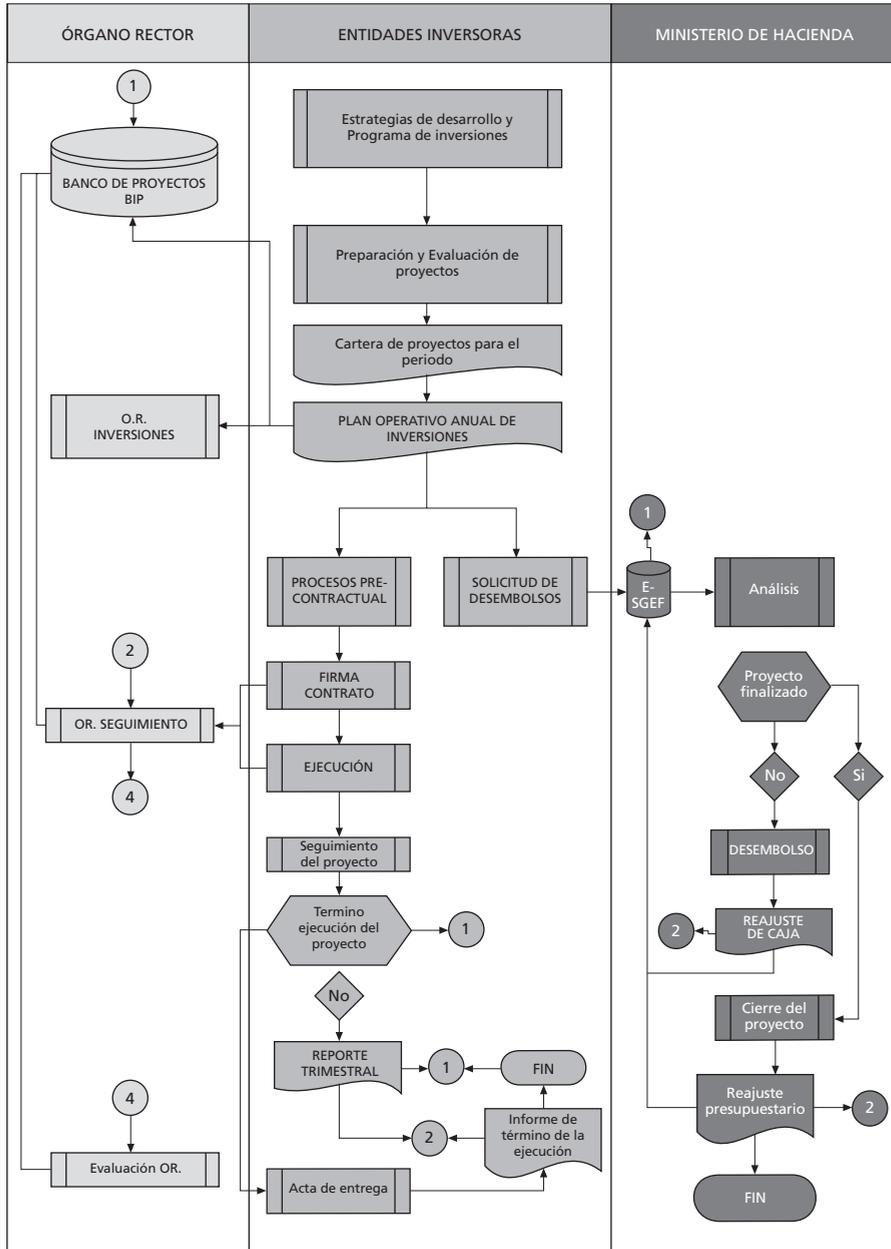
Así, la cadena del valor de la inversión pública la podríamos sintetizar en cuatro eslabones de la siguiente manera; utilizando factores como capital humano y tecnología podemos entregar mejores Bienes y Servicios que permitan cambios en la sociedad que finalmente deriven en estados superiores de la economía. Esta cadena de valor interpreta que la inversión pública no es sumatoria simple de proyectos (proyectitis de Mintzberg), sino que una actuación coordinada de diferentes organismos que utilizan recursos para mejorar en calidad y volumen la entrega de bienes y servicios necesarios para la población, los que implican finalmente mejores condiciones de vida y desarrollo tanto individual como grupal.

ANEXO 3

Diagramas de flujo de los principales procesos del SNIP



PROCESO DE INVERSIÓN



Referencias bibliográficas

- Adler, P.S.** (2001). "Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism". *Organization Science*, 2, pp. 215-234.
- Alexander J.** (1956). Parsons y Neil. "Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial", *Economy and Society*. New York: Free Press, p. 79.
- Barzelay, M.** "The New Public Management", University of California Press, 2001.
- Boston, J.; Martin, J., Pallot, J., Walsh P.** (1991), "Restructuring the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution".
- Dávila, C.** "La organización sistémica", en *Teorías organizacionales y administración*, p. 248.
- Drago, M.** (2009). "Separación Institucional de Funciones". Estudio preparado para el Consorcio para la Reforma del Estado. mario.drago@uai.cl. Escuela de Gobierno - Universidad Adolfo Ibáñez.
- Giddesns, A.** (1994). Sociología, *La Eficiencia de la Burocracia*. Ed. Alianza Universitaria.
- Guerrero, O.** (2000). "El Management de la interdependencia global: Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización". *Revista Digital Universitaria*.
- Llosas, H.P.** (2000). "Evaluación presupuestaria en tres países, Argentina, Australia y los Estados Unidos de Norteamérica. Enseñanzas para la modernización del Estado argentino". Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- Motta, P.R.** "La Ciencia y el Arte de Ser Dirigente", Cap. 5, *Administración de la Estructura*.
- Newberry, S.M.** (2002). "New Zealand's public sector financial management system: financial resource erosion in government departments". Thesis submitted in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the University of Canterbury.
- Ortegón, E.; J.F. Pacheco** (2005). CEPAL, Serie manuales, 40: "Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia".
- Ortegón, E.; J.F. Pacheco** (2004). CEPAL, Serie manuales, 34: "Los Sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado".
- Pacheco, J.F.** (2008). "Modelo Conceptual de los SNIP bajo enfoque sistémico". ILPES-CEPAL. Documento de Trabajo (borrador).
- Waissbluth, M.** (2008). "Sistemas complejos y gestión pública". Documento de Trabajo de la Serie de Gestión. Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Febrero.
- Weisner, E.** (1993). "From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: the critical Role of Evaluation". World Bank Discussion Papers, 214, The World Bank, Washington D.C., p. 8.

Sitios web:

DIPRES del Ministerio de Hacienda. República de Chile. <www.dipres.cl>

Government of Western Australia | Department of the Premier and Cabinet.
<www.dpc.wa.gov.au>

MIDEPLAN. República de Chile. <www.mideplan.cl>