

Public Disclosure Authorized

REPORTE N°: AUS0002285

REPÚBLICA DE CHILE

SERVICIOS DE ASESORÍA REEMBOLSABLE:

MEJORANDO LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL EN CHILE

Informe de estrategia para fortalecer la gestión
de la inversión pública a nivel subnacional



Public Disclosure Authorized

MAYO DE 2021

PRÁCTICA GLOBAL DE GOBERNANZA

UNIDAD DE SECTOR PÚBLICO E INSTITUCIONES



BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

Descargo de Responsabilidad General:

Este informe es un producto del personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento no reflejan necesariamente los puntos de vista de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la información contenida en este trabajo. Los límites, colores, denominaciones y otra información que se muestra en cualquier mapa en este trabajo no implican ningún juicio por parte del Banco Mundial con respecto al estatus legal de cualquier territorio o el respaldo o aceptación de tales límites.

Declaración de Derechos de Autor:

El contenido de este informe está sujeto a los derechos de propiedad intelectual. La copia o emisión de parte o de la totalidad de este trabajo sin permiso pueden constituir una violación de las leyes pertinentes. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial recomiendan la difusión de este documento y, por lo general, otorgarán permiso prontamente para la reproducción de cualquier parte de este informe.

El permiso para fotocopiar o reproducir cualquier parte de este material puede obtenerse enviando una solicitud con información completa a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE.UU., teléfono: 978-750-8400, fax: 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluyendo derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la Oficina del Editor, Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE.UU., fax 202-522-2422, correo electrónico pubrights@worldbank.org.

Vicepresidente Regional | **Carlos Felipe Jaramillo**

Directora de País | **Marianne Fay**

Gerente de Práctica | **Adrian Fozzard**

Co-Gerentes de Proyecto | **Eduardo Andrés Estrada y Pablo Andrés Guzmán Abastoflor**

Agradecimientos

El objetivo de esta asignación de servicios de asesoría reembolsable (RAS, por sus siglas en inglés), suscrito entre la República de Chile y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), es apoyar al Gobierno de Chile, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), en la preparación de una estrategia para mejorar la gestión de la inversión pública a nivel subnacional, enfocada en las regiones de Ñuble y La Araucanía.

Este informe corresponde al cuarto entregable del RAS. Su preparación estuvo a cargo de un equipo de la Unidad de Sector Público e Instituciones para América Latina y el Caribe de la Práctica Global de Gobernanza, co-liderado por Eduardo Andrés Estrada, Especialista en Gobernanza, y Pablo Andrés Guzmán Abastoflor, Especialista en Sector Público, y desarrollado por Sonia Cancino, Consultora y Andrea Alvarado, Consultora, con comentarios y aportes del mencionado equipo. La preparación de este informe fue supervisada por Adrian Fozzard, Gerente de Práctica, y contó con la colaboración de Tanja Goodwin, Gerente de Programa, Josef S. Trommer, Oficial Senior de Operaciones, Angela Nieves Marques Porto, Analista de Investigación, Gina Lizardi, Asistente de Programa, Virginia Brandon, Representante Residente en Chile, Francisco Winter, Oficial de Operaciones para Chile, Francisca Corona, Consultora de Operaciones para Chile, Erika Bazan, Asistente Ejecutiva y Rossana Luco, Consultora de Comunicaciones. El equipo agradece a Carolina Luisa Vaira, Especialista Senior en Gobernanza, Juan Carlos Serrano-Machorro, Especialista Senior en Gestión Financiera y Waldo Gutiérrez, Consultor, quienes brindaron comentarios sobre este informe.

Merece un agradecimiento y reconocimiento especial por la colaboración y el compromiso con el proceso de preparación de este informe a María Paz Troncoso, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, Felipe Petit, Jefe de la División de Desarrollo Regional, Juan Miranda, Jefe del Departamento de Gestión de Inversiones Regionales, Rodrigo Candia, Jefe de la Unidad de Fortalecimiento para la Descentralización y Geraldine Espinoza, Profesional de la Unidad de Fortalecimiento para la Descentralización de la SUBDERE; Sergio Núñez, Administrador Regional del Gobierno Regional de La Araucanía y Elías Jara, Asesor de la División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional de Ñuble. El equipo del Banco Mundial agradece las observaciones al informe realizadas por los equipos de la SUBDERE y los Gobiernos Regionales de Ñuble y La Araucanía.

Contenido

Lista de Ilustraciones	5
Acrónimos	6
I. Resumen Ejecutivo	7
II. Introducción	13
III. Objetivos, líneas de acción, actividades principales y por plazos, instrumentos, actores y roles, por cada etapa del ciclo de gestión de la inversión pública subnacional	19
1. Etapa de identificación de brechas para la planificación de la inversión	19
2. Etapa de formulación y evaluación ex ante	27
3. Etapa de conformación de la cartera de proyectos para la presupuestación	41
4. Etapa de seguimiento de la ejecución	46
5. Etapa de seguimiento de la operación y mantenimiento	55
6. Etapa de evaluación ex post	60
7. Temas transversales para el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública subnacional	65
IV. Conclusiones y recomendaciones	83
V. Referencias	85

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1.	Visión transversal de la estrategia para fortalecer la gestión de la inversión pública a nivel subnacional	7
Ilustración 2.	Etapas del ciclo de gestión de la inversión pública	7
Ilustración 3.	Esquema de la institucionalidad y actores en la gestión de la inversión pública en Chile	14
Ilustración 4.	Esquema de la estrategia para fortalecer la gestión de la inversión pública a nivel subnacional	15
Ilustración 5.	Líneas de acción y actividades de la estrategia	16
Ilustración 6.	Líneas de acción y actividades de la estrategia por etapas del ciclo de gestión de la inversión pública	16
Ilustración 7.	Actividades de la estrategia por entidades principales	17
Ilustración 8.	Actividades de la estrategia por entidades principales y etapas del ciclo de gestión de la inversión pública	17
Ilustración 9.	Actividades de la estrategia según plazos de tiempo	18
Ilustración 10.	Actividades de la estrategia por etapas del ciclo de gestión de la inversión pública y plazos de tiempo	18
Ilustración 11.	Diagrama de procesos de la etapa de identificación de brechas para la planificación de la inversión	26
Ilustración 12.	Primera parte diagrama de procesos de la etapa de formulación y evaluación ex ante	39
Ilustración 13.	Segunda parte diagrama de procesos de la etapa de formulación y evaluación ex ante	40
Ilustración 14.	Diagrama de procesos de la etapa de conformación de carteras de proyectos para la presupuestación	45
Ilustración 15.	Diagrama de procesos de la etapa de seguimiento de la ejecución	53
Ilustración 16.	Diagrama de procesos de la etapa de seguimiento de la operación y mantenimiento	59
Ilustración 17.	Diagrama de procesos de la etapa de evaluación ex post	64
Ilustración 18.	Diagrama de procesos transversales de apoyo a la gestión de la inversión pública	68
Ilustración 19.	Diagrama de procesos transversales para el fortalecimiento del recurso humano en las regiones	79
Ilustración 20.	Diagrama de procesos para la inclusión del cambio climático en las inversiones públicas	82

Acrónimos

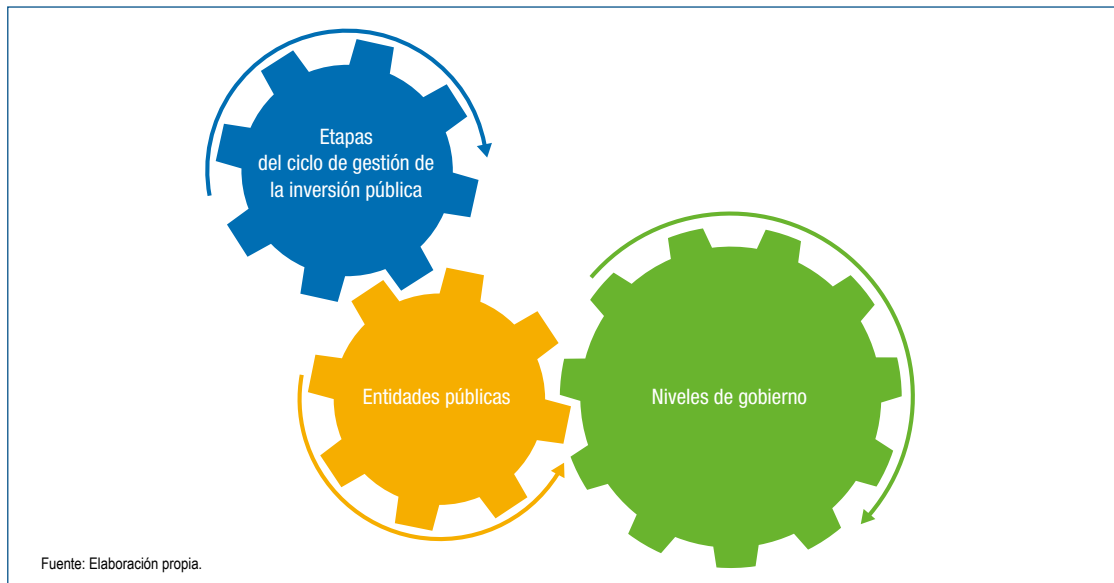
ARI	Anteproyecto Regional de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIP	Banco Integrado de Proyectos
BM	Banco Mundial
CGR	Contraloría General de la República
COMICIVYT	Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio
CORE	Consejo Regional
CPLT	Consejo para la Transparencia
DIPRES	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRIL	Fondo Regional de Iniciativa Local
GORE	Gobierno Regional
IDI	Iniciativa de Inversión
NIP	Normas, Instrucciones y Procedimientos de Inversión Pública
MDSF	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOP	Ministerio de Obras Públicas
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PROPIR	Programa Público de Inversión Regional
RAS	Servicios de Asesoría Reembolsable
RIS	Requisitos de Información Sectorial
RS	Recomendación Satisfactoria
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SEREMI	Secretarías Regionales Ministeriales
SIGFE	Sistema para la Gestión Financiera del Estado
SNI	Sistema Nacional de Inversiones
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
TdR	Términos de Referencia

I. Resumen Ejecutivo

La estrategia para el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública a nivel subnacional de Chile, enfocada en las regiones de Ñuble y La Araucanía, contempla una revisión integral de todas las etapas del ciclo de gestión de la inversión pública, así como también las articulaciones que se deben contemplar entre los distintos niveles de gobierno y entre distintas entidades públicas.

Ilustración 1.

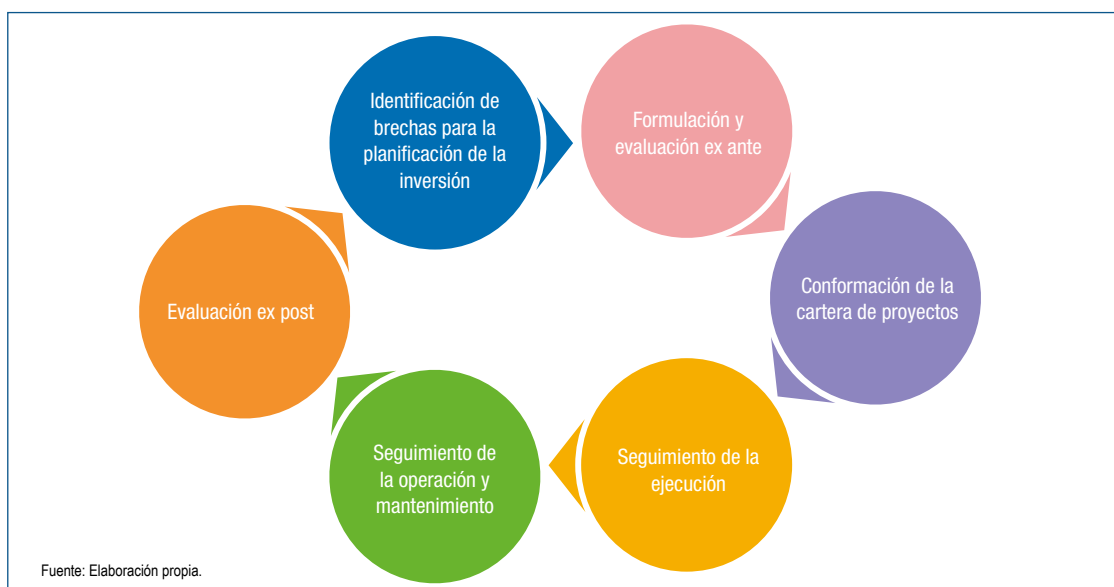
Visión transversal de la estrategia para fortalecer la gestión de la inversión pública a nivel subnacional



El objetivo central de la presente estrategia es ofrecer un esquema sistémico compuesto por objetivos, líneas de acción, actividades, instrumentos, actores y roles específicos para cada una de las etapas del ciclo de los proyectos, con el fin de fortalecer la gestión de la inversión pública del nivel subnacional. La estrategia aborda las siguientes etapas del ciclo de gestión de la inversión pública:

Ilustración 2.

Etapas del ciclo de gestión de la inversión pública



A continuación, se presentan las principales propuestas contenidas en esta estrategia para el fortalecimiento de la inversión pública a nivel subnacional. Estas se presentan según la etapa del ciclo de gestión de la inversión pública.

Identificación de brechas para la planificación de la inversión.

Se propone iniciar el ciclo de gestión de la inversión pública identificando brechas de infraestructura y de servicios, como base para la planificación para la inversión de mediano y largo plazo, las cuales se enfocan en determinar faltantes en cobertura y calidad. Si bien en Chile se cuenta con esfuerzos de planificación cuyo resultado son los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS), las Estrategias Regionales de Desarrollo, así como los planes ministeriales, se debe contar en primer término con: (1) la identificación y priorización de las brechas mencionadas¹; (2) planes armonizados ente los tres niveles de gobierno; y (3) el establecimiento de metas y planes de inversión constituidos con referencia a proyectos relevantes.

Una vez se cuente con ejercicios de planificación en marcha, se requerirá establecer la coordinación interinstitucional que conlleve a establecer compromisos que permitan cerrar brechas mediante proyectos de inversión con figuras operativas o mecanismos como los Contratos Plan², que permitan la sinergia de recursos, experiencias y roles institucionales.

Luego, se requerirá conformar un plan de inversiones de mediano y largo plazo, como una consolidación de lo que se defina en la planificación del desarrollo territorial, con base en una metodología de criterios técnicos para priorizar el cierre de brechas. Así se le dará una base importante y objetiva para definir los proyectos por formular posteriormente, y evitar así invertir esfuerzos en proyectos pequeños y desarticulados³.

Los planes se deben armonizar entre los tres niveles de gobierno, con el fin de compartir visiones y potencialidades entre los planes de desarrollo regionales y sectoriales. Si bien la planificación puede ser un proceso “político”, es necesario involucrar técnicas que conlleven las visiones de país, sector y/o región a la práctica, mediante proyectos con información suficiente que ligue dicha visión con la institucionalidad, los recursos y demás condiciones regionales y locales.

En general, para esta primera etapa del ciclo, se espera poder contar en el país, en un futuro próximo, con una institucionalidad formal del nivel central para la planificación de la inversión pública, en vínculo con la institucionalidad territorial.

¹ En la etapa de planificación, la estrategia aborda la identificación de brechas como la etapa inicial, y es un elemento que se considera como central en la metodología propuesta para la conformación de los planes de inversión de mediano y largo plazo, que incluye un elemento de priorización, y que se complementa con los demás instrumentos de planificación.

² Provenientes de Francia, los Contratos Plan, son acuerdos donde participan todos los niveles de gobierno: Esta figura ha estado en funcionamiento desde 1982 y es una herramienta importante en la política de desarrollo regional en términos de planificación, gobernanza y coordinación. Se caracterizan por su amplia cobertura temática y su naturaleza intersectorial, con un enfoque territorial que se aplica en diversos campos de la política, incluidos los temas de inversión, industriales, ambientales y rurales.

³ La idea central de la estrategia es construir una planificación de inversiones de mediano y largo plazo que sea vinculante, y que sea la base sobre la cual se conformen posteriormente las carteras de proyectos que se presupuestan, ya sea en un marco anual o multiannual. El horizonte de la planificación de mediano y largo plazo no debería estar supeditada a los plazos de la presupuestación. Lo que sí debe estar supeditado a dichos planes son las carteras de inversión, que tienen como base la planificación de mediano y largo plazo.

Formulación y evaluación ex ante.

Continuando con el ciclo de gestión de la inversión pública, una vez se cuente con un plan de inversiones de mediano y largo plazo derivado de la planificación, se deben formular y evaluar los proyectos. Obtenida la calificación de viabilidad (Recomendación Satisfactoria o RS), se deben registrar en el Banco Integrado de Proyectos (BIP), para ser luego priorizados según la calificación de criterios técnicos que permitan conformar posteriormente una cartera de proyectos para el proceso de presupuestación anual en el corto plazo, concordante con el proceso de planificación de mediano y largo plazo.

La formulación de proyectos, que sigue la teoría de proyectos, se presenta en las metodologías elaboradas para tal fin, para facilitar la preparación de proyectos. Dichas metodologías deben armonizarse con una estructura compartida: en la práctica, esto se refiere a contar con capítulos compartidos como identificación de problemas, objetivos, alternativas de solución, vínculo con la planificación, preparación de estudios como el económico para las tres etapas del proyecto (preinversión, inversión, operación y mantenimiento), el de mercado, y el de localización, y la evaluación según sea por costo-eficiencia o costo-beneficio, además de los estudios ambientales o cualquier otro estudio específico que corresponda según normativa.

Se propone incluir además una programación preliminar de indicadores de gestión, producto y resultado seleccionados de un módulo de indicadores que se debe conformar con la participación de los sectores, la selección del tipo de evaluación ex post por realizar una vez el proyecto se encuentre dando beneficios, así como la información requerida para planear la etapa de operación y mantenimiento para el cierre del ciclo de los proyectos. Igualmente, se sugiere que los Requisitos de Información Sectorial (RIS) sean estandarizados (aunque actualizados periódicamente con anuncio oficial de la nueva versión), de manera que los evaluadores independientes requieran únicamente dichos documentos a los formuladores y estos conozcan de antemano lo que deberán presentar.

La estrategia plantea otras líneas de acción para la etapa de formulación y evaluación ex ante. Por ejemplo, llevar a cabo auditorías anuales a una muestra de evaluaciones de los Gobiernos Regionales (GORES) a los proyectos de la Circular 33, e implementar informes periódicos de gestión de Iniciativas de Inversión (IDI) en gobiernos subnacionales con indicadores que identifiquen cómo aumenta o disminuye la aprobación de proyectos, el número de veces que se presentan comentarios a los proyectos por parte de los evaluadores independientes o cuántos proyectos con RS son presupuestados, entre otros indicadores. Si bien se cuenta actualmente con esta información en la plataforma Tablero de Gestión en el BIP, resta aún su aprovechamiento para analizar y tomar decisiones que permitan aumentar la eficiencia en la tramitación de las IDI y así, la inversión regional.

El acceso a información más detallada de los proyectos facilitaría un mayor control ciudadano. Ello podría darse con una mayor apertura del BIP de manera que se pueda conocer la información de los proyectos en todas sus etapas. Igualmente, se propone aclarar los momentos en los que se deben dar los intercambios de revisión, emisión de comentarios y atención a los mismos entre formuladores y evaluadores independientes.

A la par se propone potenciar el Programa de Acciones Concurrentes de la SUBDERE, promover y fortalecer las asociaciones municipales con personería jurídica para impulsar proyectos con impacto supra municipal, así como

incentivar la asociación entre municipios, GORES y academia para proyectos específicos en el marco de la Ley 21.074 sobre convenios de programación territorial para la ejecución de iniciativas de impacto comunal o intercomunal. Como parte de la estrategia se propone la realización de una evaluación de este programa por parte de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), para ahondar en posibles acciones a mejorar como el registro de asesores, auditorías, entre otros temas relacionados. Los ámbitos de mejora resultarán de la mencionada evaluación.

Conformación de la cartera de proyectos para la presupuestación.

Continuando con el ciclo de gestión de la inversión pública, una vez se cuente con proyectos con RS, se deben conformar las carteras de proyectos a presupuestar. Es sabido que el presupuesto tiene límites, por lo que se propone conformar dichas carteras de proyectos a presupuestar según criterios previamente establecidos, por ejemplo, partir la conformación del presupuesto en proyectos en ejecución, proyectos con compromisos con otras entidades (créditos, Contratos Plan) más otros criterios de carácter técnico y en concordancia con las prioridades establecidas en los planes de inversión de mediano y largo plazo. En todo caso, se deberá compatibilizar las propuestas planteadas en la presente estrategia con previos trabajos que se relacionan con este tema, como el adelantado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Idealmente, la presupuestación debe ser multianual de manera que los procesos de contratación y la ejecución de los proyectos se puedan realizar como fueron planeados. En este sentido, se deberá impulsar el uso de los convenios de programación (entre región y municipios, y región y nivel nacional), haciendo uso de lo estipulado en la Ley 21.074.

En el ciclo de gestión de la inversión pública las etapas de los proyectos se deben retroalimentar entre sí. Es importante resaltar el vínculo que debe existir entre la planificación y el presupuesto, donde la planificación debe ser la base para establecer los objetivos de los fondos de financiamiento del nivel nacional para el nivel regional, en particular con aquellos tendientes a acortar brechas de indicadores de infraestructura y de servicios.

En esta etapa de conformación de carteras, los miembros de los Consejos Regionales (CORES), juegan un papel preponderante en la aprobación del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y el Programa Público de Inversión Regional (PROPIR). Por este motivo, se sugiere que la SUBDERE desarrolle un programa de apoyo técnico a los CORES, fortaleciendo así la toma de decisiones. Esto es, ofrecer un intercambio con los consejeros respecto a la conformación de la cartera de proyectos (por ejemplo, sobre los criterios de priorización de los proyectos, el vínculo de los proyectos con la planificación, metas e indicadores programados preliminarmente, entre otros temas).

Seguimiento de la ejecución.

El presupuesto aprobado permite el inicio de la ejecución de la inversión. Para facilitar y realizar el proceso de licitación y compras públicas de manera más transparente, se proponen la elaboración y uso de pliegos tipo para los municipios, y realizar una guía metodológica para orientar los procesos licitatorios públicos relacionados con los proyectos con el fin de evitar errores comunes. Además, se propone implementar un seguimiento más completo, integral y centralizado de la etapa de ejecución de los proyectos, que contemple una mirada al proyecto desde lo cuantitativo (con medición de indicadores, metas con sus respectivas unidades de medida y presupuesto) y lo

cualitativo y, de ser necesario, involucrando la opinión de actores de la sociedad civil relacionados. En todo caso, se espera establecer directrices para que los sectores involucren a los GORES y a los municipios en el seguimiento a los proyectos que se ejecutan en dichas regiones y municipios, más allá de que los GORES y municipios puedan acceder a la información del PROPIR. En complemento, en esta estrategia se propone potenciar la transparencia activa en tanto que genera una sana presión a la mejora de la calidad de la información.

Seguimiento de la operación y mantenimiento.

En los proyectos, luego de las etapas de preinversión e inversión, se deben desarrollar los procesos y los instrumentos para la fase de operación y mantenimiento. Es en esta fase donde generalmente se evidencian los beneficios para los cuales los proyectos fueron formulados. Actualmente estos procesos se desarrollan de manera individual y desarticulada. La propuesta en este sentido es abarcar, desde la formulación de las IDIs, la programación preliminar de indicadores que serán insumo para las etapas de seguimiento de la ejecución, y operación y mantenimiento. Estos medirán el cumplimiento de metas, presupuesto, involucramiento de actores, entre otra información relacionada, y cómo se dará su sostenibilidad y cierre.

La etapa de operación y mantenimiento de los proyectos se relaciona con su sostenibilidad, por lo que se debe elaborar un marco presupuestario de mediano plazo para asegurar recursos para estos en esta etapa, a nivel subnacional.

Con la operación de los proyectos también se presenta la gestión de activos no financieros, por lo que los inventarios y su información sistematizada junto a la contable, deben ser un proceso integrado del Sistema para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE).

Evaluación ex post.

Al cierre de la etapa de inversión de los proyectos, se requiere de un informe simple que resuma la información más relevante para todos los proyectos, la cual será retomada en la evaluación ex post, pero solo para una selección de proyectos. Estas evaluaciones ex post de corto plazo deberían centrarse en información relevante para retroalimentar la formulación de nuevos proyectos de inversión. En este sentido, se propone establecer en las metodologías de formulación de proyectos, un vínculo verificable de revisión de evaluaciones ex post de proyectos similares (aunque puede no aplicar a criterio del formulador, brindando las justificaciones que correspondan), con apoyo de un listado desplegable en el BIP con la información de la evaluación ex post respectiva.

En paralelo, se puede iniciar con los procesos de evaluación ex post de mediano y largo plazo. Al respecto, se hace necesario establecer a priori en la etapa de formulación los criterios que definan los proyectos que se someterán a estas evaluaciones posteriormente, a manera de contemplar los estudios requeridos para establecer las líneas de base respectivas.

Temas transversales para el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública subnacional.

Los aspectos transversales están relacionados con los procesos de gestión de la inversión pública por fortalecer, como los procedimientos y mecanismos para promover uniformidad entre instituciones, los tiempos de respuesta y

los actores que participan en el ciclo. Se hace referencia a un mapeo completo de los macroprocesos o procesos principales por etapas del ciclo de gestión de la inversión pública, procesos y procedimientos relacionados, refiriendo manuales, guías, metodologías, sistemas u otros instrumentos asociados. Se propone que estos procesos diagramados y documentos de apoyo hagan parte de un sistema de gestión de calidad que deberá ser controlado, con posibles llamados de atención cuando ello se requiera, de manera que se asegure su cumplimiento.

Además, partiendo del diagnóstico realizado para la elaboración de la presente estrategia, se conoce de algunas debilidades respecto a los trámites de modificaciones presupuestarias. Por este hecho, se propone establecer procedimientos claros y divulgados para la tramitación que realizan los gobiernos del nivel subnacional hacia los servicios públicos, con el fin de promover una mayor facilitación y rapidez de estos procesos.

Igualmente, y de manera transversal, se proponen actividades y mecanismos para fortalecer el recurso humano relacionado con la gestión de las inversiones públicas. Entre varias de las propuestas se encuentra la conformación de una plataforma para intercambiar consultas y respuestas relacionadas con asistencia técnica, el diseño de un programa para que los GORES puedan apoyar la capacitación en formulación de proyectos y brindar asistencia técnica a funcionarios municipales, el establecimiento de estándares de desempeño y la promoción de entornos de mejoramiento.

A la par, se sugiere llevar a cabo estudios de estructuras institucionales (establecimiento de funciones, perfiles, número de personas), transparentar procesos de reclutamiento según estándares de perfiles requeridos en gobiernos del nivel subnacional, y promover competencias digitales en los equipos de los GORES y Municipios. Adicionalmente, se propone diseñar un programa de certificación de competencias en formulación y evaluación de proyectos con el fin de actualizar el conocimiento y desarrollar o mantener las habilidades de los profesionales que formulan y evalúan proyectos de inversión pública, así como conocer experiencias internacionales para fortalecer la gestión de la inversión pública. De manera similar, se propone diseñar un programa de capacitación en gestión de proyectos de inversión pública.

Por último, se proponen acciones para avanzar en la incorporación de consideraciones de cambio climático en las inversiones públicas. Los esfuerzos en esta materia deben venir desde el nivel central, para su respectiva aplicación a nivel subnacional, a partir de una estrecha coordinación interinstitucional y el establecimiento de mesas sectoriales que aseguren una visión sobre esta temática desde los sectores y en el territorio. A partir del trabajo de esas mesas sectoriales, se podría avanzar en la definición de modificaciones normativas, metodológicas, de procedimientos y requerimientos de información, con su respectiva sistematización, para la incorporación de consideraciones de cambio climático en los proyectos de inversión pública, incluyendo en las regiones.

II. Introducción

El equipo del Banco Mundial responsable de los servicios de asesoría reembolsables (RAS) del proyecto “Mejorando la gestión de la inversión pública subnacional en Chile”, entrega con este documento la **Estrategia para fortalecer la gestión de la inversión pública a nivel subnacional**, enfocada en las regiones de Ñuble y La Araucanía, con el fin de que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) cuente con una orientación de lo que se podría realizar en cada etapa del ciclo de gestión de la inversión, de manera que en conjunto y de forma articulada, se pueda cumplir con los objetivos de fortalecimiento requeridos. Para alcanzar los objetivos de esta estrategia, ésta se deberá desarrollar en una sinergia institucional entre la SUBDERE, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), la Presidencia, la Contraloría General de la República (CGR), los Gobiernos Regionales (GORES), municipios y otras entidades. Esto, en tanto el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) es transversal para los tres niveles de Gobierno, y constituye el marco general de acción para la inversión pública en Chile. Es en este marco donde se debería establecer la normativa, la institucionalidad, el sistema informático, los procesos y la capacitación que abarcan las diferentes etapas del ciclo de gestión de la inversión pública.

Este documento se basa en el diagnóstico de gestión de la inversión pública en Ñuble y La Araucanía, además del documento de casos de estudio sobre buenas prácticas internacionales para abordar las brechas identificadas en el diagnóstico, entregados a la SUBDERE. Además, se contó con las opiniones de los funcionarios de los Gobiernos Regionales de Ñuble y La Araucanía, de Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), y de municipios, en misión virtual desarrollada en noviembre de 2020.

Si bien el diagnóstico en mención no se desarrolló con una mirada coyuntural sobre la situación económica actual en tanto se analizaron aspectos transversales (normativos, metodológicos, de sistemas, entre otros), es conocido que la inversión pública es un motor por medio de la cual se promueve el crecimiento económico. Esto es altamente requerido en estos momentos donde Chile (y el mundo) están sufriendo los impactos de la pandemia del COVID-19. Según el Banco Mundial, con cifras del Gobierno, el PIB se contrajo en un 6 por ciento al 2020; el déficit fiscal alcanzó a 7,5 por ciento del PIB en 2020, la cifra más alta que se tiene registro desde 1973, y la pobreza pasó del 8,1 a 12,2 por ciento.

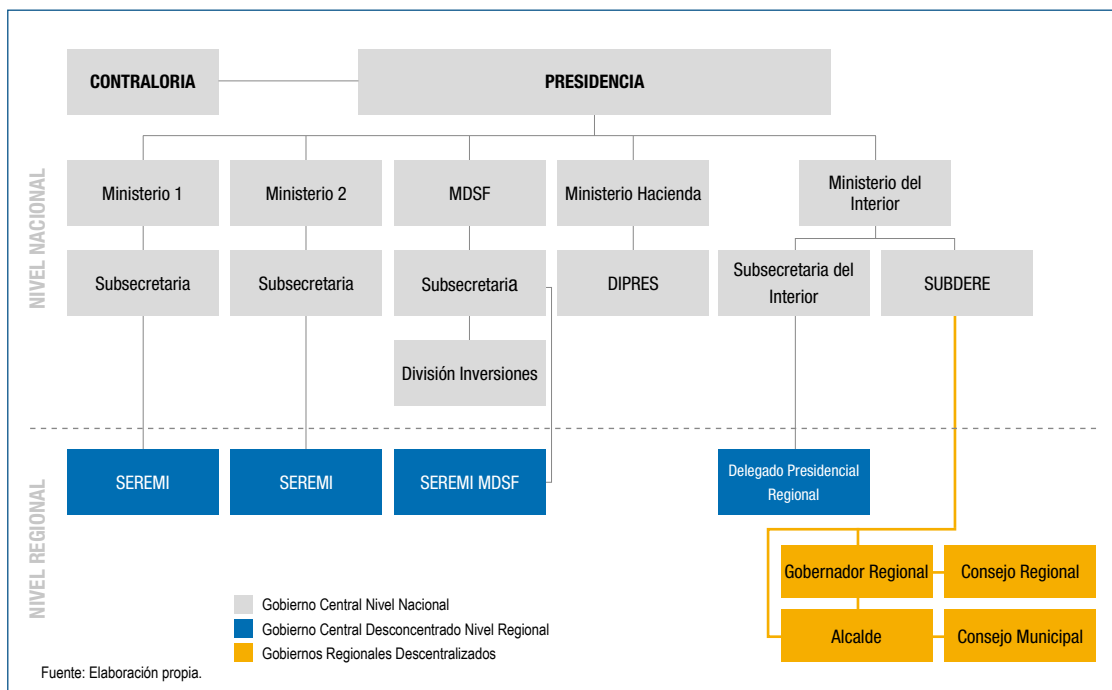
Es así como se evidencia la urgencia de mejorar la eficiencia en la gestión de la inversión pública y generar iniciativas que promuevan el empleo y tengan un impacto multiplicador en la actividad económica. Estas propuestas van acordes con los desafíos encontrados en el diagnóstico, como son (sin ser una lista exhaustiva):

- (i) la ausencia de una planificación armonizada con visión de largo plazo, para los tres niveles de gobierno;
- (ii) la formulación de proyectos sin el debido vínculo a la planificación en términos de aportes a metas concretas y debilidad en la recolección de lecciones aprendidas provenientes de evaluaciones ex post;
- (iii) la ausencia de criterios técnicos de priorización para el ordenamiento de las iniciativas de inversión en la composición del presupuesto;

- (iv) el seguimiento de los proyectos se concentra en la ejecución presupuestal, no en el cumplimiento de metas físicas en términos de resultados, además de la participación parcial o nula de los funcionarios de GORES y Municipios en proyectos realizados por entidades del nivel nacional que se desarrollan en el territorio;
- (v) la retroalimentación de la evaluación ex post no es verificable en la planificación; y
- (vi) en las capitales y ciudades grandes se cuenta con un mayor número de funcionarios y capacidades más fuertes del recurso humano que en municipios pequeños, lo que genera que estos últimos no puedan acceder a mayores recursos o sea mucho más lenta su consecución dado que sus proyectos son devueltos frecuentemente con comentarios por atender.

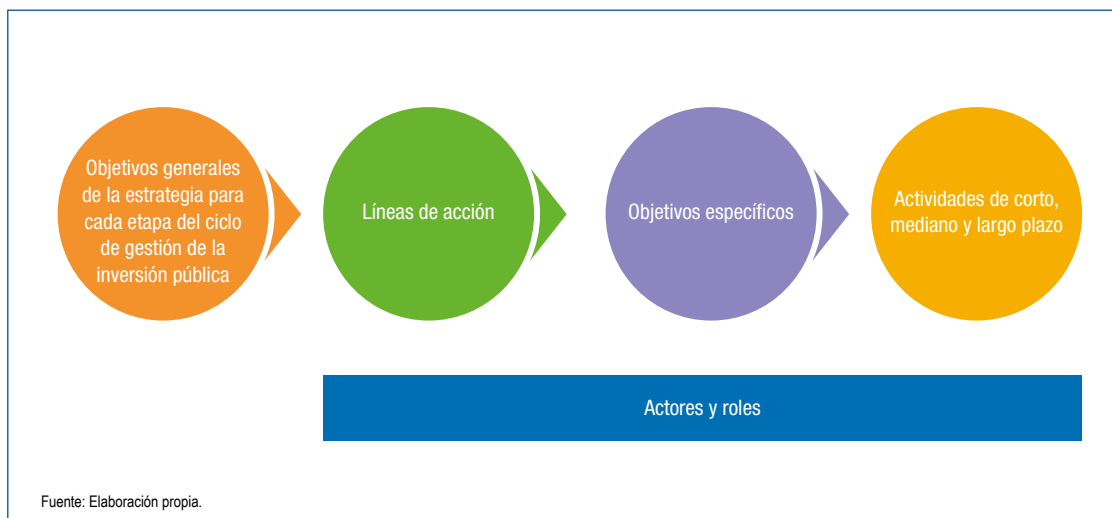
Para un mayor entendimiento de la estrategia que se desarrolla en este documento, se presenta a continuación un esquema simple de la institucionalidad y de los principales actores actuales, con énfasis en el nivel subnacional, que participan dentro del ciclo de gestión de la inversión pública en Chile. Las instituciones que aparecen en este esquema tienen diferentes roles durante el ciclo de gestión de la inversión pública, ya sea como planificadores, formuladores, evaluadores, financiadores, ejecutores, operadores, etc., distinguiéndose entre estos el rol de rectoría del SNI que recae en MDSF y DIPRES. Este diagrama tiene en cuenta, además, la nueva figura de Gobernadores Regionales, electos por primera vez en 2021, los cuales tendrán un papel relevante en la descentralización de la toma de decisiones de la inversión pública en sus regiones.

Ilustración 3.
Esquema de la institucionalidad y actores en la gestión de la inversión pública en Chile



La estructura de la estrategia que se desarrollará a continuación se basa en el establecimiento de objetivos generales, líneas de acción, objetivos específicos, actividades, instrumentos, actores y roles, que, si bien se presentan por etapas del ciclo de gestión de la inversión pública, se relacionan y se retroalimentan entre sí. Las actividades centrales o líneas de acción se desarrollarán en actividades de corto, mediano y largo plazo, en un relacionamiento causal que permitirá cumplir los objetivos y materializarse en una caja de herramientas con normas, metodologías, sistema de gestión de procesos, instrumentos informáticos, entre otros.

Ilustración 4.
Esquema de la estrategia para fortalecer la gestión de la inversión pública a nivel subnacional



De esta manera se responde a las siguientes preguntas: ¿Qué se pretende lograr en cada etapa del ciclo de gestión de la inversión pública? ¿Qué se debe realizar, cómo y cuándo? ¿Cómo se materializan o en qué resultan las actividades? ¿Quiénes deben actuar y cuál sería su rol?

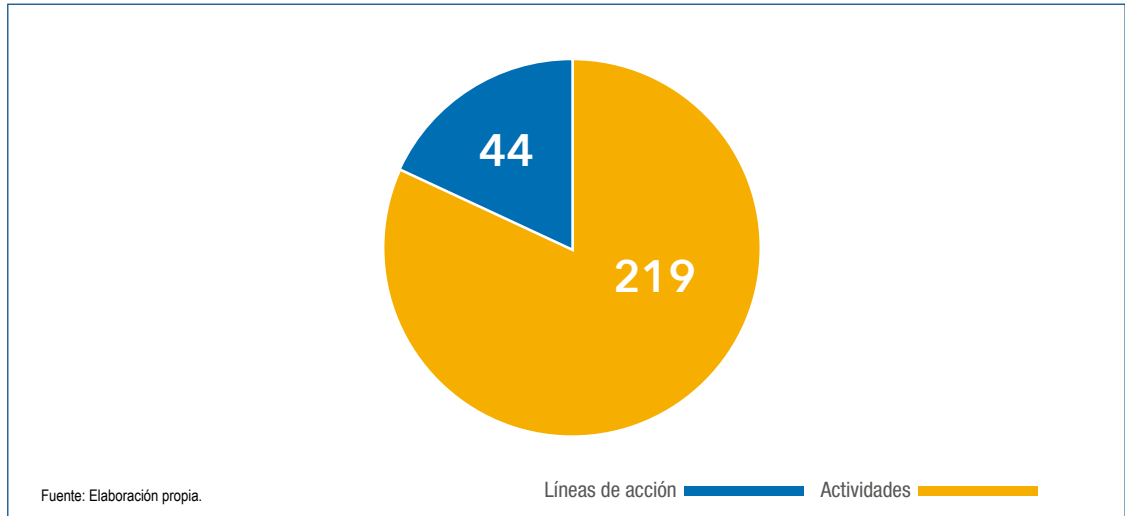
Respecto a quiénes deben actuar en el desarrollo de la estrategia, se proponen algunos actores predominantes por cada actividad. Dentro de ellos se resalta la participación de los GORES, de las municipalidades y entidades formuladoras de iniciativas de inversión. Además, será necesario convocar la nueva institucionalidad que surja del proceso de elección de gobernadores regionales. Su aporte, desde su accionar político, será crucial para orientar las acciones requeridas con dicha visión (por ejemplo, en decidir la gobernanza de los planes de inversión o el ambiente político necesario para la implementación de esquemas como los Contratos Plan) y para involucrar a sus equipos técnicos y profesionales para incorporar dicha visión en el diseño de instrumentos técnicos que luego serán aplicados bajo su liderazgo.

Sobre los plazos, cabe mencionar que el corto plazo se ha establecido a un año, el mediano plazo de uno a tres años y el largo plazo de más de tres años.

Cabe mencionar que las líneas de acción se presentan de forma priorizada en cada etapa del ciclo de gestión de la inversión pública y se desarrollan en actividades que, en secuencia, permiten cumplir dicha línea de acción. Igualmente, se señala que las condiciones para el desarrollo y éxito de las actividades dependerán de elementos transversales como lo son: voluntad política, recursos humanos fortalecidos, recursos financieros, coordinación interinstitucional, base legal, entre otros.

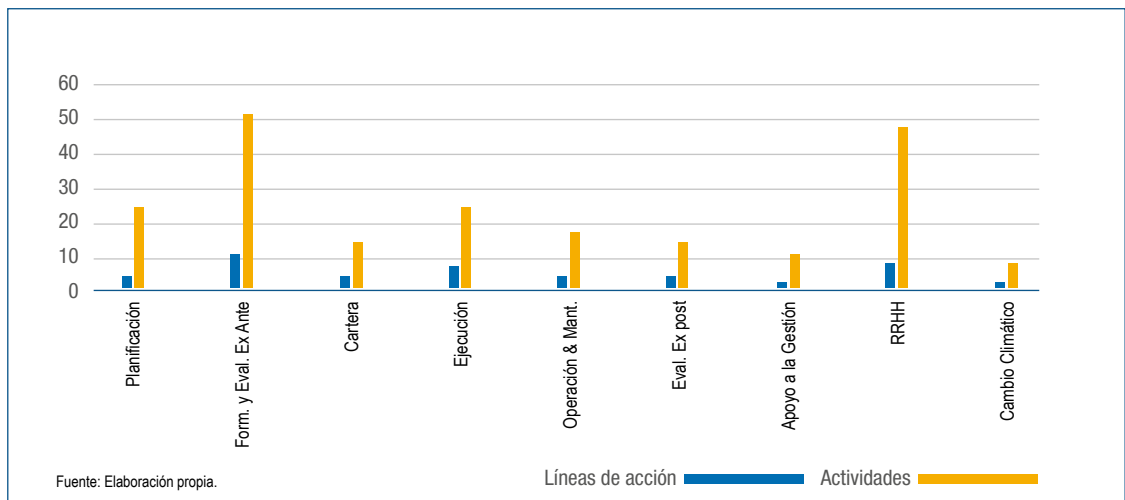
Algunas estadísticas pueden ser útiles para entender la estrategia en todas sus dimensiones. Como es indicado, se cuenta con líneas de acción (actividades principales) y actividades de corto, mediano y largo plazo que se desarrollan en cada una de las líneas de acción, circunscritas en cada una de las etapas. Así, se cuenta con 44 líneas de acción y 219 actividades. En estas cifras se están sumando líneas de acción y actividades que son consideradas transversales a todas las etapas.

Ilustración 5.
Líneas de acción
y actividades de la
estrategia



Ahora bien, al analizar las actividades propuestas en cada una de las etapas del ciclo de gestión y aspectos transversales (procesos de apoyo a la gestión, fortalecimiento de recursos humanos e inclusión de consideraciones de cambio climático en las inversiones públicas), se observan las siguientes cifras:

Ilustración 6.
Líneas de acción
y actividades de
la estrategia por
etapas del ciclo
de gestión de la
inversión pública



Este gráfico denota la importancia de trabajar con mayor énfasis en la etapa de formulación y evaluación ex ante y en las actividades transversales que pretenden fortalecer las capacidades de los recursos humanos de los GORES y municipios. Para ello, se requiere fortalecer la formulación y evaluación ex ante de proyectos para lo cual se sugiere armonizar las metodologías respectivas, continuar con los procesos de capacitación y establecer programas de asistencia técnica.

Destacando las actividades para las tres entidades más relevantes, MDSF, SUBDERE y GORES, presentamos la siguiente distribución:

Ilustración 7.

Actividades de la estrategia por entidades principales

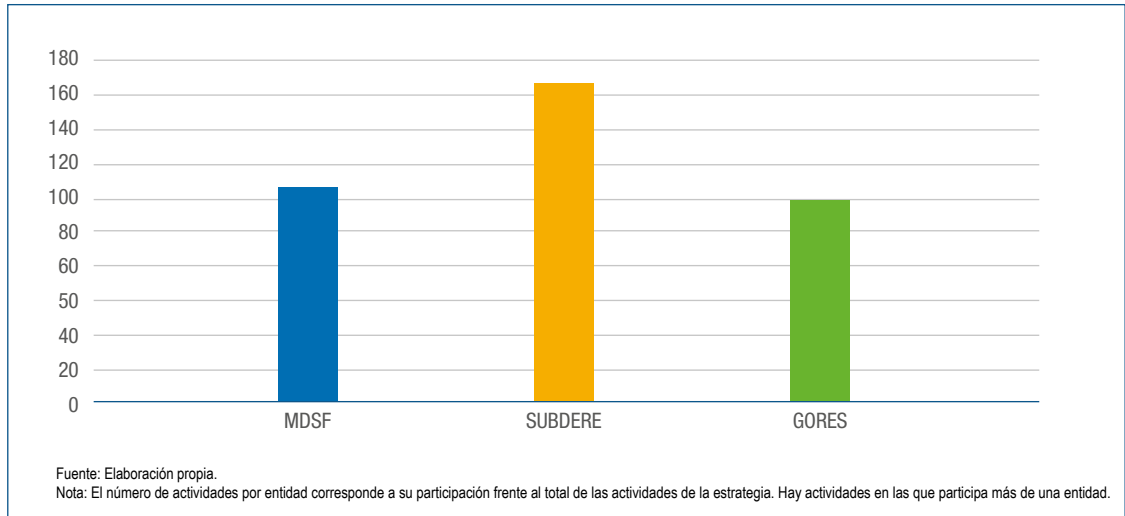
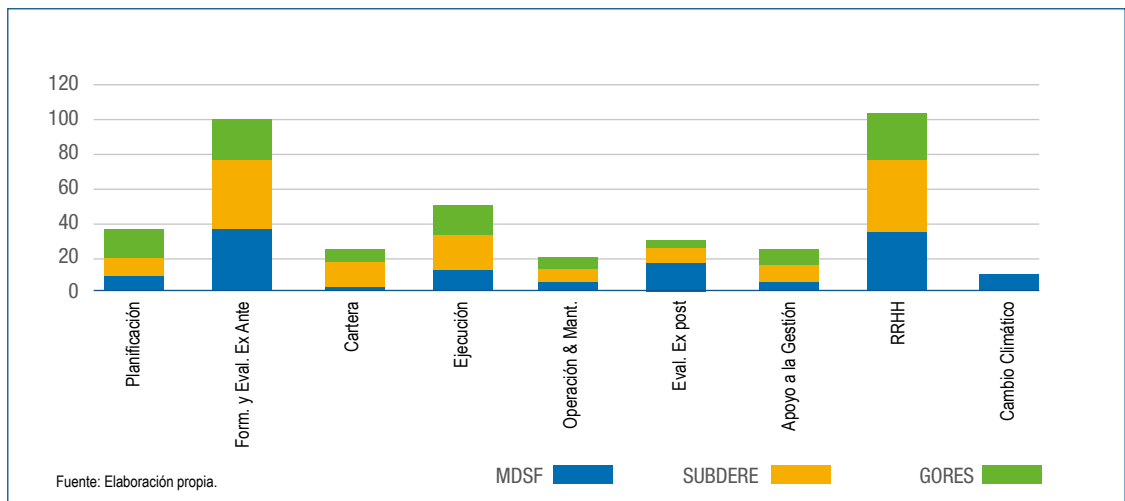


Ilustración 8.

Actividades de la estrategia por entidades principales y etapas del ciclo de gestión de la inversión pública



La distribución denota la importancia de la SUBDERE en el fortalecimiento de la gestión de la inversión del nivel subnacional, en buena parte por su rol de puente o intermediario entre el nivel nacional y el regional. Igualmente deberá coordinarse institucionalmente con quienes corresponda, para lograr los cambios que la presente estrategia presenta, ya que es un trabajo que debe ser conjunto entre entidades del nivel central para que se refleje en el nivel subnacional.

Otras entidades igualmente relevantes para la implementación de la estrategia son, entre otras: la Presidencia, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, los ministerios y municipios, así como cuerpos colegiados como la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), el Consejo Fiscal Asesor y el Consejo para la Transparencia, entre otros.

Por último, la distribución en el tiempo de las 219 actividades que componen la estrategia, es como sigue, teniendo en cuenta que corto plazo se refiere al lapso de un año, mediano plazo entre uno y 3 años, largo plazo a más de tres años:

Ilustración 9.
Actividades de la estrategia según plazos de tiempo

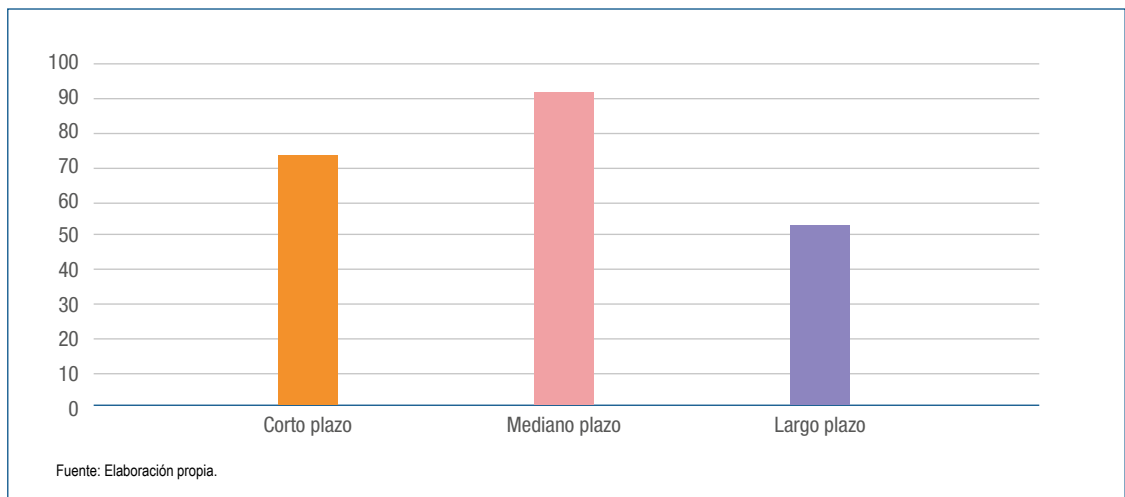
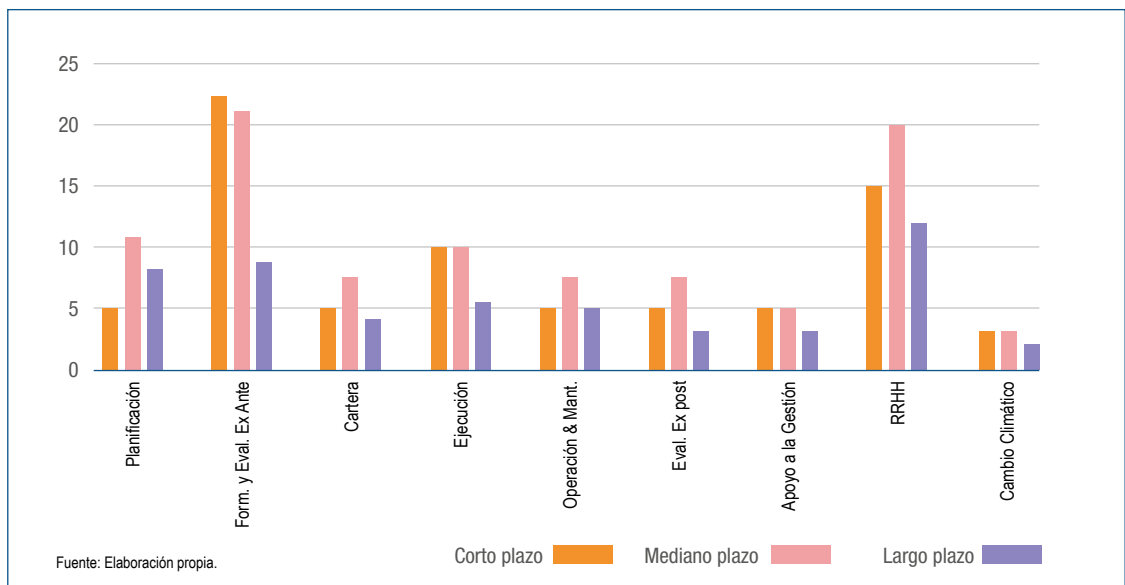


Ilustración 10.
Actividades de la estrategia por etapas del ciclo de gestión de la inversión pública y plazos de tiempo



Se denota la preponderancia en el número de actividades de mediano plazo, especialmente en planificación, evaluación ex post y actividades transversales de fortalecimiento de los recursos humanos para la gestión de la inversión. Las excepciones se presentan en las actividades relacionadas con la formulación y evaluación ex ante de proyectos, seguimiento de la ejecución y actividades transversales de procesos de apoyo para las inversiones públicas, donde predominan las actividades de corto plazo.

III. Objetivos, líneas de acción, actividades principales y por plazos, instrumentos, actores y roles, por cada etapa del ciclo de gestión de la inversión pública subnacional

1. Etapa de identificación de brechas para la planificación de la inversión

Objetivo general: Contar con una planificación de mediano y largo plazo para la inversión pública con enfoque en los territorios, que está basada y dirigida a resolver brechas en infraestructura y servicios, la cual sirva de base para orientar posteriormente todos los esfuerzos humanos y de recursos públicos requeridos, tanto a nivel regional como central, para concretar los proyectos de inversión con énfasis en un enfoque territorial.

1.1. Línea de acción: Desarrollar la metodología de definición de criterios técnicos para identificación y priorización de cierre de brechas.

Objetivo específico: Identificar y priorizar el cierre de brechas de infraestructura y servicios como el principal criterio técnico para determinar, junto a los otros instrumentos de planificación existentes, la conformación de un Plan de Inversión Regional de mediano y largo plazo.

Corto Plazo:

1.1.1. Levantar líneas de base sectoriales y regionales en base a sistemas de análisis de datos administrativos y estadísticos para detectar brechas de infraestructura. De no encontrar información de base para la detección de las brechas, se propone formular y evaluar proyectos de preinversión para el cálculo de brechas con información de los Ministerios, los GORES y las Alcaldías, y con apoyo de los servicios y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), entre otras instituciones que puedan ser útiles en esta tarea⁴.

Actores y roles: SUBDERE (líder). Mesa de trabajo como contraparte técnica de una consultoría por desarrollar: Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), otros Ministerios, Universidades, INE, DIPRES, MDSF del nivel nacional, GORES, Asociaciones Regionales Municipios, SEREMIS y otros servicios atingentes.

Mediano Plazo:

1.1.2. Desarrollar una metodología con criterios claros de priorización para el cierre de brechas. Estos criterios deberán estar basados en los objetivos de política que existan tras los instrumentos de planificación a nivel regional y a nivel de los sectores, y serán un componente clave en la metodología que se debe desarrollar para conformar posteriormente los Planes de Inversión de Mediano y Largo Plazo (1.2.1).

Actores y roles: SUBDERE (líder). Mesa de trabajo MOP, MINVU, otros Ministerios, Universidades, DIPRES, MDSF del nivel técnico.

⁴ Se precisa que en Chile se cuenta con la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM). Su participación se daría con un representante, de manera que una persona por asociación sea parte del comité de definición de criterios técnicos. Igual deberá suceder con los GORES. Esto para que el número de personas que conformen el grupo de trabajo sea acotado y permita un flujo pertinente para este trabajo.

- 1.1.3. Costear el cierre de brechas. Este costeo representa un insumo clave para la presupuestación de los Planes de Inversión de Mediano y Largo Plazo que debe apuntar al cierre de brechas (1.2.5)⁵.

Actores y roles: SUBDERE (líder). Mesa de trabajo: MOP, MINVU, otros Ministerios, Universidades, DIPRES, MDSF del nivel nacional, GORES, Asociaciones Regionales Municipios, SEREMIS (MOP, MINVU, MDSF, otros).

1.2: Línea de acción: Conformar Planes de Inversión Regionales de Mediano y Largo Plazo

Objetivo específico: Contar con Planes de Inversión con una visión de mediano y largo plazo, que estén contruidos en base a la identificación y priorización de cierre de brechas de infraestructura y otros criterios relevantes definidos a priori en una metodología estándar, y que contenga todos los proyectos, independiente de si son financiados por el FNDR o recursos sectoriales. Dichos planes parten de una metodología para su conformación y su pilotaje, al mismo tiempo que se da la armonización de los diferentes instrumentos que planifican sobre el territorio (Línea de acción 1.3), incluyendo entre estos instrumentos la ERD, los cuales están también a la base de la conformación de los Planes de Inversión. Este trabajo será base para la conformación posterior de carteras de proyectos a presupuestarse en el corto plazo.

Mediano plazo:

- 1.2.1. Elaborar metodología de conformación de Planes de Inversión de Mediano y Largo Plazo con el establecimiento de metas, indicadores y proyectos indicativos, entre otras variables, a partir de la definición de priorización de cierre de brechas (1.1.2) y los lineamientos que surgen de los instrumentos de planificación regionales y sectoriales, los cuales se espera puedan coordinarse en una visión integrada sobre el territorio (1.3.1).

Actores y roles: SUBDERE (líder). Mesa de trabajo como contraparte técnica de consultoría a desarrollar: GORES, Asociación Nacional de Municipalidades⁶, MOP, MINVU, otros Ministerios, DIPRES, MDSF del nivel técnico.

- 1.2.2. Incluir den la conformación de los Planes de Inversión, una metodología de participación de actores (institucionales y de la sociedad civil) para detectar las necesidades de la comunidad, más allá de los datos objetivos que se levanten a partir de la detección de brechas, y evidenciar oportunidades de iniciativas no detectadas.

Actor y rol: SUBDERE (líder).

⁵ La razón por la cual se incluyen referencias de otros numerales en una acción es porque existe un relacionamiento con otras acciones que son parte de otras líneas de acción. En otras palabras, se pretende evidenciar de manera sistémica, donde una o varias acciones tienen incidencia o son pasos previos o posteriores de otras acciones en otras líneas de acción.

⁶ Cabe aclarar que en actores, la participación de Municipalidades y de los GORES se incluye, con la salvedad de que contarán con representantes de los GORES y las asociaciones municipales, limitando el número de personas que hagan parte de las mesas de trabajo. Esto aplica para las consecuentes acciones en adelante donde se haga mención a estos actores. Al incluirse la Asociación de Municipalidades, pretendemos dar a entender que son las formas asociativas que tienen los municipios, con sus diferentes siglas o títulos. En todo caso, por asociación se deberá contar con un representante en los grupos de trabajo que se definan para la conformación de planes de inversión.

- 1.2.3. Definir dentro de la metodología de conformación de los Planes de Inversión, las funciones, responsabilidades, e instrumentos de la Gobernanza de los Planes (se hace referencia a la inclusión de información de seguimiento y control, cumplimiento hitos, evaluaciones, consecuencias de incumplimientos, entre otra información, además del establecimiento de los actores responsables de estas actividades).

Actores y roles: SUBDERE (líder). Mesa de trabajo como contraparte técnica de consultoría a desarrollar: GORES, Asociación Nacional de Municipalidades, MOP, MINVU, otros Ministerios, DIPRES, MDSF del nivel técnico.

- 1.2.4. Ajustar el mecanismo de Contratos Plan⁷ al contexto chileno. Estos pueden ser usados para promover un conjunto de proyectos referenciados del Plan de Inversiones de mediano y largo plazo que sean de impacto multianual y supra municipal, particularmente en aquellas regiones que presenten brechas de infraestructura por sobre el promedio nacional. El uso de este mecanismo deberá tener en cuenta la diversidad de fuentes de financiación entre GORES, ministerios y sector privado, y demás esfuerzos complementarios para la formulación de los proyectos. Igualmente pueden precisar temas específicos sobre agua, cambio climático, poblaciones indígenas, entre otros temas, de manera que los contratos sean integrales, evitando convenios por proyectos específicos, y en lo posible comprender proyectos de impacto supraregional. La experiencia del Plan Impulso Araucanía, así como los convenios de programación, son ejemplos que pueden servir de referencia para implementar el mecanismo de Contratos Plan. Los convenios de programación recogen en buena parte el esquema de los Contratos Plan.

Actores y roles: Presidencia (líder). Mesa de trabajo: SUBDERE, DIPRES, Consejo Asesor Fiscal.

Mediano Plazo

- 1.2.5. Elaborar planes de inversión de mediano y largo plazo (aplicando la metodología descrita en la actividad 1.2.1) que incluyan un portafolio indicativo de proyectos, con costos y financiación estimada, en lo posible con participación ciudadana. Esta participación se podrá evidenciar por diversos medios, como son los portales institucionales donde se dé cabida a sus opiniones, o por invitaciones a sesiones de discusión (por ejemplo, con actores estratégicos), donde se levanten actas y se establezcan compromisos. Todo lo anterior será definido en el estudio de participación ciudadana propuesto en la acción 1.2.2.

Esta actividad debe aplicarse a una región piloto (con una institución piloto para la gobernanza del Plan).

Actores y roles: GORES (líder). SUBDERE (Apoyo técnico).

- 1.2.6. Elaborar una normativa marco para la aplicación de Contratos Plan. Como parte de la aprobación de la norma, una versión borrador tendrá que ser discutida con los municipios y los GORES, y ajustada según sus comentarios.

Actores y roles: Presidencia (líder). Mesa de trabajo: SUBDERE, DIPRES, Consejo Asesor Fiscal.

⁷ Los Contratos Plan son mecanismos de focalización regional y sectorial de la inversión pública implementados en Francia y Colombia, de los cuales se resalta la importancia de la credibilidad de los compromisos y de la programación de las inversiones para su ejecución. Este tipo de acuerdos se llevan a cabo en escenarios de diálogo, entre los niveles de gobierno, sobre desarrollo e inversión pública y promueve la colaboración y gobernanza, particularmente, en la priorización de acciones y la concurrencia de esfuerzos y fuentes de inversión entre el nivel central y los territorios. Para la suscripción de los acuerdos, se elaboran documentos formales que firman los representantes de los gobiernos y que por su figura gerencial, pueden comprometer recursos.

- 1.2.7. Aplicar la propuesta de Contratos Plan a un piloto en algunas regiones que SUBDERE considere.

Actor y rol: SUBDERE (líder).

Largo Plazo:

- 1.2.8. Realizar la evaluación del piloto para la implementación de la metodología de conformación de Planes de Inversión de Mediano y Largo Plazo (actividad 1.2.5) y en base a ello (1) establecer una definición final para la gobernanza (funciones, institucionalidad, normativa a nivel de decretos o similar, proceso, etc.); (2) realizar ajustes a la metodología de la conformación de planes de inversión.

Actores y roles: COMICIVYT (líder: SUBDERE/Presidencia) en un nivel político.

SUBDERE (líder), GORES, Asociación de Municipios, MOP, MINVU, MDSF, DIPRES y otros, a nivel técnico.

- 1.2.9. Implementar conformación de planes de inversión de mediano y largo plazo en el resto de las regiones, basado en la metodología ajustada tras la evaluación de la experiencia piloto. A partir de estos planes, se deberán elaborar posteriormente los procesos para retroalimentar la planificación a partir de la evaluación de la ejecución posterior de los proyectos contenidos en estos planes de inversión informes de cierres de brechas, evaluaciones ex post, entre otra información).

Actores y roles: COMICIVYT (líder: SUBDERE/Presidencia) nivel político. Se sugiere tener presente que, si surgen nuevas asociaciones de gobiernos regionales u organismos equivalentes a partir de la elección democrática de los gobernadores regionales, éstas deberán ser incluidas como actores importantes para el desarrollo de la presente estrategia, donde corresponda.

- 1.2.10. Para demostrar que las Iniciativas de Inversión (IDIs) responden a Planes de Inversión de Mediano y Largo plazo, y a instrumentos de planificación regional o sectorial vigentes, se debe contar con un instrumento que certifique y explique dicho vínculo al momento de solicitar financiamiento para la iniciativa. Así se podrá evaluar si las IDIs aseguran su alineación con las visiones de medianos y largo plazo. Se exceptuarían de este requisito los proyectos para enfrentar situaciones de emergencia.

Actores y roles: Mesa de trabajo: SUBDERE, Ministerios y GORES.

- 1.2.11. Evaluar y ajustar el mecanismo de Contratos Plan para ser implementado en regiones que cumplan con tener un porcentaje de brechas de infraestructura superior al promedio nacional.

Actores y roles: Mesa de trabajo: SUBDERE, GORES y DIPRES.

1.3 Línea de acción: Armonizar instrumentos planificación regional, comunal y sectorial.

Objetivo específico: Contar con una planificación que integre los tres niveles de Gobierno mediante visiones compartidas, con el fin de cerrar brechas y aprovechar las potencialidades regionales.

Corto Plazo:

1.3.1. Elaborar un diagnóstico para la vinculación de instrumentos de planificación para la inversión, consistente en establecer la línea de base de los instrumentos de planificación actuales, de forma tal de conocer en qué nivel se encuentran dichos planes respecto a la identificación de objetivos, metas, planes de inversión, y sus vínculos entre el nivel territorial y nacional. Se debe incluir un diagnóstico del marco normativo como condicionante de la vinculación de los planes para la inversión, frente a las funciones que las entidades de gobierno tienen respecto a los procesos de planificación.

Actores y roles: SUBDERE/Presidencia), GORES, (nueva entidad nacional representante de futuros Gobernadores) y COMICIVYT, a nivel político.

SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES (nivel técnico), Asociación de Municipios, MOP, MINVU y otros ministerios según incidencia a nivel territorial, como nivel técnico.

1.3.2. Reglamentar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), ya que éste constituye un instrumento de planificación territorial que actuará como marco global de las inversiones público-privadas regionales, según la Ley 21.074, y como se ha planteado anteriormente en la presente estrategia, se debe partir de las visiones regionales de mediano y largo plazo para conformar los planes de inversión.

Actores y roles: COMICIVYT (líder: SUBDERE/Presidencia).

1.3.3. Elaborar una propuesta de metodología con criterios para armonizar los distintos instrumentos de planificación con visión regional y sectorial, basada en visiones de potencialidades a desarrollar y brechas a acortar.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES, Asociación de Municipios, MOP, MINVU y otros ministerios según incidencia a nivel territorial.

Mediano plazo:

1.3.4. Aplicar la versión preliminar de la metodología para la vinculación de instrumentos de planificación en un piloto regional que integre los tres niveles con un tema(s) sectorial.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES, Asociación de Municipios, MOP, MINVU y otros ministerios según incidencia a nivel territorial.

Largo Plazo:

- 1.3.5. A partir de experiencia piloto donde se aplique la propuesta de metodología para vincular los instrumentos de planificación, revisar la metodología y la normativa para realizar los ajustes que se requieran. Esta metodología que integra los distintos instrumentos de planificación entre lo regional y lo sectorial, deberá ser un insumo relevante para considerar a su vez en la metodología para la conformación de los Planes de Inversión de Mediano y Largo Plazo en su versión ya ajustada de largo plazo (1.2.9)

Actores y roles: COMICIVYT (líder: SUBDERE/Presidencia). Municipalidades sujeto de la experiencia piloto de la acción 1.3.4 y a sus GORES respectivos.

- 1.3.6. Continuar en adelante con la aplicación de la metodología en el resto de las regiones para asegurar la armonización, con la normativa y la institucionalidad que se haya determinado en dicha normativa, tanto para la planificación, como para el seguimiento a su cumplimiento.

Actores y roles: COMICIVYT (líder: SUBDERE/Presidencia). Se deberán incluir futuras asociaciones de gobiernos regionales y municipales o sus equivalentes.

1.4 Línea de acción: Conformar la institucionalidad formal para la planificación de la inversión a nivel central⁸

Objetivo específico: Contar con la debida institucionalidad a nivel central que coordine la elaboración de los distintos planes para la inversión pública, de manera que se logre la vinculación de visiones de los tres niveles de gobierno y la planificación sectorial.

Corto Plazo:

- 1.4.1. Elaborar un diagnóstico de la institucionalidad existente para la planificación de la inversión frente a otras experiencias y a las funciones y actividades relevantes que se requieren establecer en esta etapa de acuerdo con lo diagnosticado (revisión de funciones, experiencias comparadas, entre otros propósitos).

Actores y roles: Presidencia (líder). Mesa técnica de trabajo: COMICIVYT, SUBDERE, MDSF y DIPRES, como contraparte de una consultoría a desarrollar.

Mediano plazo:

- 1.4.2. Elaborar una propuesta preliminar de la institucionalidad requerida para la planificación de la inversión, relacionar los ajustes normativos requeridos y realizar un piloto donde se logre evidenciar la aplicación de la propuesta (unido a las actividades 1.3 respecto a la elaboración de planes armonizados en las visiones regionales y sectoriales), elaborar planes para la inversión pública en una región y un sector, revisando el ejercicio interinstitucional que esto conlleva.

⁸ El producto final de esta línea de acción de la Estrategia es una nueva institucionalidad que no resulta conveniente definir de antemano, pues pasa primero por una revisión de cómo funciona actualmente, sus fortalezas y debilidades, para contrastarla con otras experiencias. De este contraste -considerando la realidad chilena, además de los avances que se tengan en la línea de acción para construir los planes de inversión de mediano y largo plazo-, pueden surgir diferentes propuestas alternativas de institucionalidad que en su momento se deberán analizar respecto a los cambios normativos que estas impliquen, por lo que no conviene tomar definiciones de antemano.

Actores y roles: Presidencia (líder). Mesa técnica de trabajo: COMICIVYT, SUBDERE, MDSF y DIPRES, como contraparte de una consultoría a desarrollar.

Largo Plazo:

- 1.4.3. Ajustar la propuesta de institucionalidad a partir de la evaluación del ejercicio piloto de la actividad 1.4.2. La propuesta incluye ajustar: funciones en entidades determinadas, normativa, metodologías, y demás instrumentos que permitan la integración de la planificación regional y sectorial.

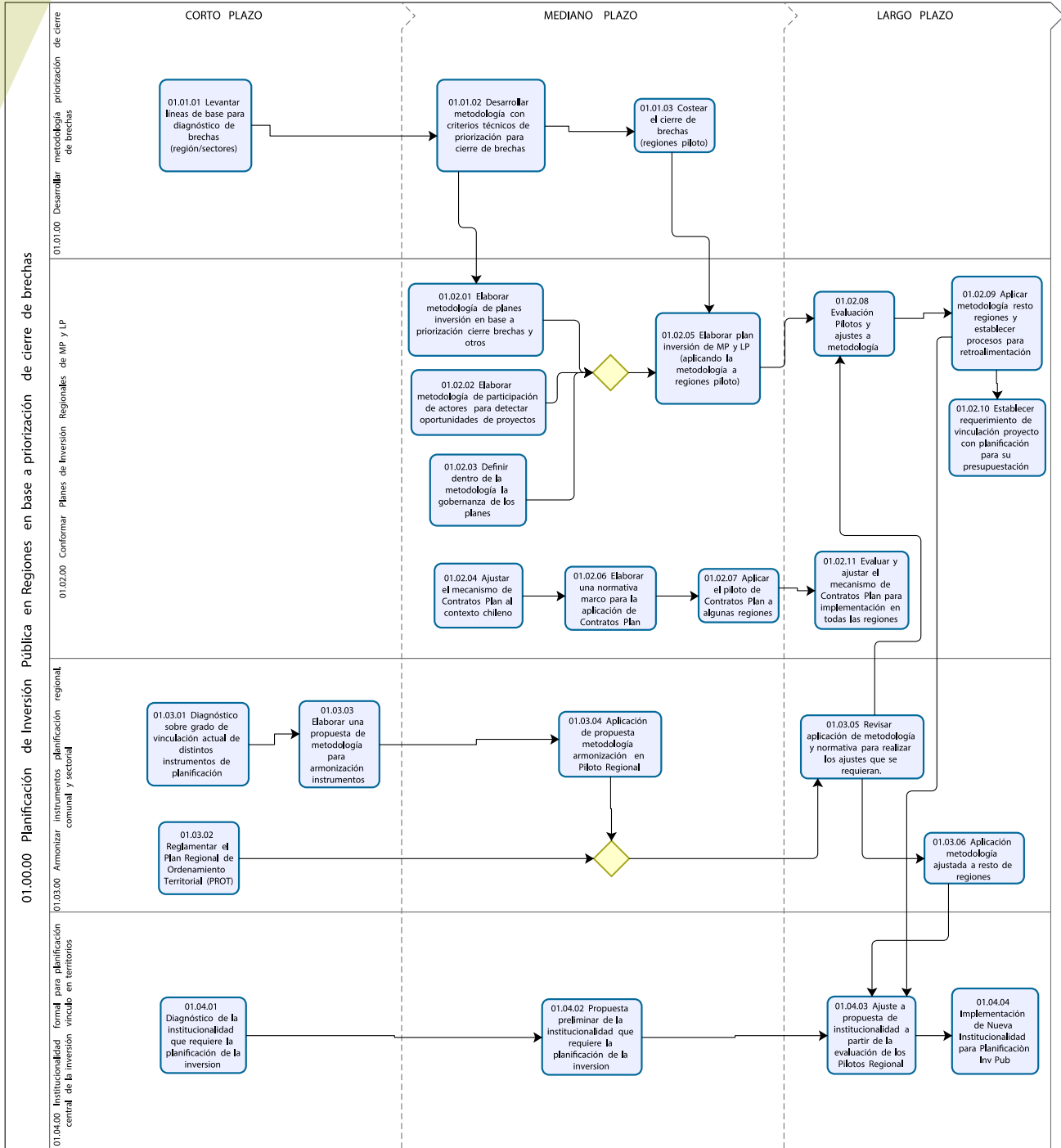
Actores y roles: Presidencia (líder). Mesa técnica de trabajo: SUBDERE, MDSF y DIPRES, como contraparte de una consultoría a desarrollar.

- 1.4.4. Implementar la planificación integradora de las visiones regionales y sectoriales con la coordinación de la institucionalidad que la normativa haya definido (una entidad rectora, o una dependencia dentro de una entidad o un comité interinstitucional). Dicha institucionalidad debería liderar igualmente la identificación de brechas (que realizan las entidades del nivel nacional y regional, así como universidades y el INE), estableciendo la metodología de criterios de priorización, y coordinando y apoyando la aplicación de dicha metodología, junto con la articulación sectorial-regional en la planificación.

Actores y roles: Presidencia (líder) y la institucionalidad que la normativa defina.

Ilustración 11.

Diagrama de procesos de la etapa de identificación de brechas para la planificación de la inversión



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, lo que se ha sugerido para SUBDERE en esta etapa, se concentra en el desarrollo de la metodología de definición de criterios técnicos para priorizar el cierre de brechas, como el principal medio para determinar -junto a los otros instrumentos de planificación existentes- la conformación de Planes de Inversión Regional de mediano y largo plazo. Dichos Planes deberán contener los proyectos relevantes, independiente de la fuente de financiación a programar, y serán la base para la conformación posterior de carteras de proyectos a presupuestarse en el corto plazo.

Además, la SUBDERE y los GORES deberán trabajar en la armonización de instrumentos planificación regional, comunal y sectorial mediante visiones compartidas, con el fin de cerrar brechas y aprovechar las potencialidades regionales.

Los instrumentos que con estas actividades se conseguirán serán: (1) Una metodología de criterios técnicos para priorizar el cierre de brechas de infraestructura y servicios a tener en cuenta junto a la planificación y en los planes de mediano y largo plazo; (2) Planes de mediano y largo plazo con proyectos relevantes e indicativos para la formulación de aquellos que se propondrán al presupuesto; (3) Instrumentos de planificación armonizados en sus objetivos, líneas de acción metas, y demás aspectos de sus estructuras que se compartan sobre las visiones de desarrollo.

Como se observa en el diagrama para esta etapa, el avance es en paralelo. Es decir, por un lado, se debe contar con brechas de infraestructura y servicios identificadas y priorizadas como base para la elaboración y armonización de instrumentos de planificación. Con esto cubierto, se avanza en la metodología de conformación de planes de inversión de mediano y largo plazo.

2. Etapa de formulación y evaluación ex ante

Objetivo general: Fortalecer la formulación de los proyectos, promoviendo un mayor uso, una actualización y una mayor homogeneidad de las metodologías de formulación y evaluación de proyectos en el marco del SNI, con la creación de nuevos instrumentos e instancias de apoyo para los formuladores, y una mayor apertura de la información hacia la ciudadanía de la tramitación de las iniciativas de inversión

2.1. Línea de acción: Desarrollar nuevas metodologías del MDSF y RIS

Objetivo específico: Elaborar metodologías de formulación y evaluación social para nuevas tipologías de proyectos públicos que son cada vez más relevantes y frecuentes nivel de las regiones, reconociendo particularidades regionales, y frente a los que actualmente existen indefiniciones metodológicas que dificultan la formulación de este tipo de proyectos en las regiones.

Corto Plazo:

- 2.1.1. Elaborar un listado priorizado de nuevas metodologías por desarrollar para nuevas tipologías de proyectos recurrentes a nivel de los municipios (vialidad con áreas verdes, mercados, etc.) conformando primeramente un catastro de estos proyectos a partir de la experiencia práctica de los equipos de analistas de las SEREMIS del MDSF

Actores y roles: MDSF (líder)⁹.

- 2.1.2. Diseñar una planificación de mediano plazo con procesos completos para la creación y/o actualización de las metodologías (considerando desarrollo, ajuste, capacitación), que incluya los criterios de priorización de las metodologías por revisar y ajustar. Dicho proceso se debe publicar en el sitio web del MDSF.

Actores y roles: MDSF (líder) y Ministerios y GORES.

- 2.1.3. Revisar, ajustar y/o proponer metodologías para infraestructura que impulse el desarrollo en zonas en condiciones especiales, tales como zonas de rezago. La elaboración de esta última metodología por parte del MDSF se encuentra además contemplada en el Reglamento de Zonas de Rezago.

Actores y roles: MDSF (líder) y SUBDERE.

- 2.1.4. Incorporar el componente de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en las metodologías de formulación y evaluación a nivel de perfil. En este sentido, y dado el grado de avance actual del desarrollo de la metodología complementaria de GRD en el SNI, y el avance paulatino que ha existido en su aplicación que hasta el momento ha sido de carácter de voluntario, se hace necesario avanzar más decididamente e implementar su aplicación obligatoria a la formulación de los proyectos de edificación pública en su etapa de perfil. Para ello deben establecerse dicha obligatoriedad donde se acuerde y convenga, con aplicación a todos los sectores.

Actores y roles: SUBDERE, Ministerios y la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI).

- 2.1.5. Elaborar e incorporar en las metodologías de formulación y evaluación a nivel de perfil el estudio de preparación relativo a: (1) análisis de involucrados y (2) participación de actores. En el primer punto se relaciona con identificar la población que se verá beneficiada o afectada con el proyecto, y en el segundo se relaciona su participación (brindando información, como actor financiador, con mano de obra e insumos, entre otro tipo de participación, estableciendo la etapa(s) del proyecto en el que se espera su participación)

Actores y roles: MDSF (líder).

⁹ Con el fin de lograr una representación que haga operativa la participación de las entidades formuladoras, los municipios y los GORES, el MDSF (SEREMIS) deberá implementar una consulta formal a dichas entidades (por ejemplo a través de una encuesta on line) que permita priorizar las nuevas metodologías a diseñar.

Mediano plazo:

- 2.1.6. Elaborar metodologías para proyectos de infraestructura de nuevas tipologías de proyectos (priorizar en base de catastro), lo cual se puede realizar mediante la contratación de una consultoría para ello o mediante desarrollo interno del MDSF. Para los proyectos más recurrentes en regiones, estas metodologías deberán ser elaboradas para desarrollar proyectos tipo, de manera que los niveles subnacionales puedan acceder a los estudios de estos proyectos sin costo y realizar los ajustes menores que correspondan para su registro.

Actores y roles: MDSF (líder).

- 2.1.7. Difundir, capacitar e implementar metodologías de formulación y evaluación de infraestructura en zonas especiales (zonas de rezago) y generar el listado de documentos requeridos en el RIS.

Actores y roles: MDSF (líder), GORES (coordinación logística).

Largo Plazo:

- 2.1.8. Difundir, capacitar e implementar metodologías de formulación y evaluación ex ante de nuevas tipologías de proyectos y generar el listado de documentos requeridos en el RIS.

Actores y roles: MDSF (líder).

2.2. Línea de acción: Armonizar metodologías de formulación ex ante para reforzar la etapa de perfil de los proyectos.

Objetivo específico: Proponer el fortalecimiento las metodologías de formulación y evaluación de proyectos para contar con una estructura común que facilite su comprensión y aplicación a nivel subnacional.

Corto Plazo:

- 2.2.1. Revisar las metodologías más empleadas a nivel regional respecto a la estructura que incluye la identificación de problemas y objetivos, alternativas de solución, preparación de estudios de involucramiento de actores, localización, gestión del riesgo, evaluación económica, entre otros componentes de la teoría de proyectos.

Actor y rol: SUBDERE, Ministerios y GORES.

Mediano plazo:

- 2.2.2. Establecer de manera conjunta entre las entidades involucradas, un plan de trabajo para fortalecer las metodologías con enfoque territorial.

Actores y roles: SUBDERE, Ministerios y GORES.

Largo Plazo:

2.2.3. Apoyar el fortalecimiento de las metodologías según el plan establecido en el mediano plazo.

Actores y roles: SUBDERE, Ministerios y GORES.

2.2.4. Capacitar a formuladores en regiones en los ajustes que se hayan adelantado por diversos medios (videos, charlas, tutoriales).

Actor y rol: SUBDERE, Ministerios y GORES.

2.3. Línea de acción: Incorporar elementos y estudios en la etapa de formulación de proyectos que permitan posteriormente llevar adelante la evaluación ex post.

Objetivo específico: Posibilitar y fortalecer la evaluación ex post de mediano plazo y de impacto de los proyectos, mediante la consideración anticipada, en la etapa de formulación de estos, de la información de base que se requerirá al inicio para llevar adelante la evaluación ex post.

Corto Plazo:

2.3.1. Elaborar una propuesta de criterios para determinar a priori qué proyectos deberán ser sujetos evaluación ex post de mediano plazo o de impacto, pues para ello se deben realizar estudios en la etapa preinversional de esos proyectos que permitan levantar información para construir líneas de base, y otros elementos necesarios para realizar sus evaluaciones ex post.

Actores y roles: MDFS (líder) y mesa de trabajo: Presidencia y Ministerios.

Mediano Plazo:

2.3.2. Elaborar términos de referencia (TdR) para formular y evaluar estudios preinversionales cuyo objetivo sea el levantamiento de líneas de base y otros requerimientos que deberán especificarse, como insumo para próximas formulaciones de proyectos que serán sujeto de evaluaciones ex post de impacto.

Actores y roles: MDFS (líder) y Ministerios.

2.4. Línea de acción: Incentivar la aplicación del estándar de las metodologías vigentes de formulación y evaluación ex ante para proyectos de los Municipios

Objetivo específico: Fortalecer la formulación de los proyectos de inversión municipales que postulan al FNDR para su ejecución, asegurando que el estándar mínimo con que son desarrollados los estudios preinversionales financiados con recursos propios de los municipios, hayan seguido los lineamientos metodológicos y requerimientos del MDSF, de manera tal de facilitar y viabilizar su tramitación cuando postulan a ejecución en el marco del SNI.

Corto Plazo:

2.4.1. Elaborar por parte de la SUBDERE un instructivo que promueva entre los GORES el establecimiento de la exigencia para los proyectos municipales que postulan al FNDR para su ejecución, que estos deban presentar sus estudios de preinversión siguiendo los lineamientos de formulación y evaluación dictaminados por el MDSF, para lo cual estos deberán haber sido ingresados al BIP y al SNI para su aprobación en el MDSF, independientemente de la fuente de financiación de dichos estudios. El establecimiento de dicha exigencia es una prerrogativa de los GORES bajo el actual Reglamento de Marcos o Ítems Presupuestarios (Decreto 22 de 2020), en su artículo 9

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES y MDSF.

2.4.2. Generar la normativa de tratamiento especial para esta tipología de IDIS (que se financian con recursos propios de los municipios), en cuanto al tipo de aprobación que se otorgará por quien corresponda, los procesos administrativos asociados, y otros si se requiriese.

Actor y rol: SUBDERE, GORES y Municipios.

Mediano Plazo:

2.4.3. Implementar los nuevos lineamientos definidos para esta tipología de IDIS

Actores y roles: SUBDERE (líder) con aplicación de GORES y Municipios.

2.5. Línea de acción: Auditar el cumplimiento de requisitos metodológicos en la formulación de proyectos que están referidos en la Circular 33.

Objetivo específico: Implementar un proceso permanente de auditorías para verificar el cumplimiento, por parte de los GORES y municipios, de los requisitos de formulación y evaluación contenidos en las metodologías del SNI, respecto de las iniciativas de inversión definidas en la Circular 33 del Ministerio de Hacienda, cuya revisión independiente se realiza actualmente de forma autónoma por cada uno de los GORES. El objeto de estas auditorías será asegurar que estas iniciativas se formulen siguiendo los lineamientos metodológicos del SNI de acuerdo con lo que dictamina la Circular 33.

Corto Plazo:

2.5.1. Elaborar un plan de auditoría de mediano plazo por parte de DIPRES para los proyectos de Circular 33, considerando para ello las tipologías de proyectos y las distintas regiones y sus municipios

Actores y roles: DIPRES (líder) y mesa de trabajo con: Contraloría, MDSF, GORES y SUBDERE.

2.5.2. Aplicar una primera auditoría a una muestra de proyectos regionales, con el objeto de levantar un diagnóstico inicial antes de la implementación del plan de auditorías, y preparar informe con las debidas conclusiones y recomendaciones.

Actores y roles: DIPRES (líder) y mesa de trabajo con: Contraloría, MDSF, SUBDERE, GORES y Municipios.

Mediano Plazo:

2.5.3. A partir de las conclusiones y recomendaciones que se deriven de la actividad 2.6.2, preparar eventualmente un Plan de Mejora de los procesos de tramitación de estas iniciativas de proyectos, el cual pudiera ser auditado por la Contraloría General de la República (CGR), o bien, pueda devenir en una modificación a la Circular 33.

Actores y roles: DIPRES (líder) y mesas de trabajo con: MDSF, CGR, GORES, Municipios y SUBDERE.

Largo Plazo:

2.5.4. Implementar plan anual de auditorías permanente para los proyectos de Circular 33.

Actores y roles: Contraloría, DIPRES (líder) y MDSF con aplicación en GORES y Municipios.

2.6. Línea de acción: Implementar informes periódicos de gestión de las IDI en municipios y ministerios por región.

Objetivo específico: Mejorar y agilizar el proceso de tramitación de las IDI, mediante una mayor difusión de la información relacionada a la gestión de las iniciativas de los proyectos que formulan los municipios y que ingresan al SNI para su aprobación.

Corto Plazo:

2.6.1. Diseñar informes de gestión de las IDI con información simple y relevante referente a la gestión de las IDIs en su etapa de aprobación por parte del MDSF, contenida actualmente en la plataforma “Tablero de Gestión”). Este diseño debe definirse en cuanto a contenidos de los informes, periodicidad, forma de divulgación, público receptor del informe, definición de roles para elaborar su contenido, entre otros ítems.

Actores y roles: MDSF (líder) y mesa de trabajo con: GORES Araucanía y Ñuble, y SUBDERE.

2.6.2. Elaborar informes de gestión de las IDI como un primer piloto en las Regiones de Araucanía y Ñuble.

Actores y roles: MDSF (líder) y mesa de trabajo con: GORES Araucanía y Ñuble, y SUBDERE.

Mediano Plazo:

2.6.3. Realizar ajustes al diseño del Informe de Gestión, en base a la evaluación de piloto, para implementarlo en las demás regiones.

Actores y roles: MDSF (líder) y mesa de trabajo con: GORES y SUBDERE.

2.6.4. Divulgar los informes y desarrollar un plan de capacitación para su elaboración.

Actores y roles: MDSF (líder) y mesa de trabajo con: GORES y SUBDERE.

2.7 Línea de acción: Propuestas de normas para trámites de IDIs del nivel subnacional **Objetivo específico Fortalecer las bases normativas y los procedimientos para asegurar que los proyectos del nivel subnacional se registren en el BIP.**

Corto Plazo:

2.7.1. Propuesta de desarrollo de nueva normativa (NIP) que regule los tiempos de respuesta de formuladores que postulan iniciativas de inversión. (1) Esto incluye determinar un plazo para ingreso de antecedentes y postulación al SNI luego de haber solicitado y obtenido un código de proyecto en el BIP (automático), tras lo cual si no se cumplen dichos plazos se elimina el código asociado de forma automática. (2) También debe determinarse un plazo máximo para la emisión de respuestas de los formuladores a las observaciones de los revisores/analistas del MDSF después de emitido un Resultado de Análisis Técnico Económico (RATE) Falta de Información (FI) u Objetado Técnicamente (OT), tras lo cual, por ejemplo, la revisión de la iniciativa por parte del MDSF podría bajar en su nivel de prioridad. Estos plazos deberán fijarse de acuerdo a la tipología de los proyectos, en función de su complejidad y del número de observaciones por resolver. (3) Por último, y respecto de estos mismos plazos, establecer un plazo límite total para respuesta del formulador tras un FI o un OT.

Actores y roles: MDSF (líder), Ministerios, SUBDERE, DIPRES.¹⁰

Mediano Plazo.

2.7.2. Preparación del BIP para implementación de la propuesta de nueva normativa que regula nuevos plazos

Actor y rol: MDSF.

2.7.3. Dictación nueva normativa dentro de las NIP sobre nuevos plazos, con la aplicación paulatina dentro de un calendario programado, para su asimilación por parte de las instituciones formuladoras y financieras.

Actor y rol: MDSF y DIPRES.

2.8. Línea de acción: Abrir y facilitar el acceso a la información de los proyectos registrados en el BIP

Objetivo específico: Fortalecer, facilitar y ampliar el acceso general a la información de los proyectos que se evalúan en el marco del SNI, durante y después la tramitación de las iniciativas en el MDSF, de forma de imprimir mayor disciplina a los formuladores ante un mayor control de la ciudadanía

¹⁰ Para realizar bien su rol en esta mesa técnica, tanto los Ministerios como SUBDERE, deberán tener una comunicación fluida con SEREMIS y GORES, respectivamente, para poder evaluar la pertinencia y el impacto que tendrá la nueva normativa sobre las actividades de sus formuladores de proyectos a nivel regional.

Corto Plazo:

- 2.8.1. Proponer el desarrollo de un módulo dentro del BIP Consulta que resuma la información de la tramitación de cada uno de los proyectos (asociados a un único código BIP) durante sus distintas etapas preinversionales dentro del SNI, asociando etapas de postulación de las iniciativas, resultados y fechas de emisión de RATES en cada etapa, y situación actual, con un enlace directo a las Fichas IDI correspondientes).

Actores y roles: MDSF (líder), quien debería presentar una propuesta borrador al Consejo para recibir comentarios antes de la implementación del módulo.

- 2.8.2. Elaborar una propuesta para el acceso de la información del BIP hacia la ciudadanía de las iniciativas de inversión que hayan sido aprobadas por el MDSF para una aprobación sin condiciones (RATE RS), mediante un acceso remoto a través del BIP a la documentación de respaldo, la cual actualmente solo puede ser requerida a través de la Ley de Transparencia.

Actores y roles: MDSF (líder) y mesa de trabajo con SUBDERE y el Consejo para la Transparencia (CPLT).

Mediano Plazo:

- 2.8.3. Elaborar una propuesta para el acceso de la información del BIP hacia la ciudadanía de las iniciativas de inversión que hayan sido calificadas como SUSP (ver actividad 2.7.4), mediante un acceso remoto a través del BIP a la documentación de respaldo, a la cual actualmente no se puede acceder ni siquiera a través de la Ley de Transparencia. Para ello, deberá considerarse que cuando una iniciativa se encuentra con un RATE de SUSP, estará en la misma categoría de las iniciativas con un RATE RS, en el sentido que se ha adoptado una decisión final dentro del MDSF, de tal forma que no se aplique la restricción establecida en el artículo 21 acápite 1 letra b de la Ley de Acceso a la Información Pública 20.285. Esto permitirá un mayor control ciudadano sobre las autoridades y funcionarios públicos a cargo de la formulación de los proyectos que son calificados en esta categoría, promoviendo así su mejor desempeño.

Actores y roles: MDSF (líder) y mesa de trabajo con SUBDERE y el Consejo para la Transparencia (CPLT).

- 2.8.4. Implementar paulatinamente (según la información que se determine ir publicando) los cambios en el BIP-Consulta, para permitir un mayor acceso abierto a la información de las IDIS.

Actores y roles: MDSF (líder).

2.9 Línea de acción: Fortalecer Programas de Asistencia Técnica a Municipios

Objetivo específico: Profundizar la asistencia técnica a los formuladores de proyectos de los municipios, mediante el fortalecimiento de los programas actualmente existentes, como el Programa de Acciones Concurrentes de la SUBDERE, y el establecimiento de una metodología estándar que permita que los GORES implementen programas de inversión dedicados específicamente para asistir técnicamente a los formuladores de municipio, haciendo uso de los recursos del FNDR autorizados recientemente en la Ley de Presupuesto de los GORES (Glosa 02, numeral 4.3), así como otras fuentes de financiación.

Corto Plazo:

- 2.9.1. Realizar una evaluación comprehensiva del Programa Acciones Concurrentes que determine el cumplimiento de sus objetivos, normativa, actividades, resultados y demás elementos relevantes, con participación de la SUBDERE, GORES y Municipios.

Actores y roles: DIPRES (líder) y apoyo técnico de la SUBDERE.

- 2.9.2. Diseñar un instrumento de autoevaluación regional (a ser aplicada a los municipios) para definir el tipo de asistencia técnica requerida por los municipios (considerando proyectos relevantes en etapa de formulación, brechas de capacidades técnica, y otros elementos relacionados a mejorar), con el fin de que los GORES prioricen los recursos de asistencia técnica que permitirán financiar el Programa.

Actores y roles: MDSF (líder) con apoyo técnico de la SUBDERE, y GORES de Araucanía y Ñuble.

- 2.9.3. Aplicar el Instrumento de Autoevaluación y Priorización en municipios piloto definidos con los GORES de Ñuble y la Araucanía, para definir la formulación y presentación de un Programa de Inversión por cada región a ser evaluado en el marco del SNI, destinado a financiar la asistencia técnica a un número escogido de municipios, aprovechando la reciente norma presupuestaria (Glosa 02, numeral 4.3).

Actores y roles: GORES (líder) con apoyo técnico de SUBDERE y participación de pilotos Municipales.

Mediano Plazo:

- 2.9.4. Presentar al SNI un proyecto de inversión con el fin de financiar el programa de Asistencia Técnica a los Municipios piloto en las regiones de Ñuble y La Araucanía. Este proyecto debe contener una propuesta metodológica con miras a poder replicarla en el futuro a otros proyectos de la misma categoría.

Actores y roles: MDSF (líder) y mesa de trabajo de SUBDERE, GORES y municipios piloto.

- 2.9.5. Coordinar entre SUBDERE y DIPRES el fortalecimiento presupuestal del Programa de Acciones Concurrentes si la evaluación del Programa (actividad 2.10.1) fuera positiva. Si el Programa fuese evaluado deficientemente, se deberán realizar los ajustes respectivos antes de proceder a entregarle mayores recursos del presupuesto.

Actores y roles: DIPRES (líder) con apoyo de SUBDERE.

- 2.9.6. Una vez aprobado el Programa de Inversión planteado en la actividad 2.10.4 por parte del MDSF, se deberá implementarlo en las regiones piloto, generando un acompañamiento durante el desempeño del programa.

Actores y roles: GORES (líder) con apoyo técnico de SUBDERE.

- 2.9.7. A partir de informes de seguimiento de la aplicación del Programa planteado en la actividad 2.10.6, revisar: (1) la metodología del instrumento de evaluación y priorización de municipios, y (2) el programa mismo, metodología de seguimiento e informes.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: MDSF y GORES.

Largo Plazo:

- 2.9.8. Una vez ajustados los instrumentos descritos en la actividad 2.10.6., se deberá iniciar el proceso de difusión entre los GORES.

Actor y rol: SUBDERE (líder).

- 2.9.9. Implementar la metodología del Programa de Asistencia Técnica en las demás Regiones (gradualmente y a demanda de los propios GORES), con financiación de recursos del FNDR de cada región.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y participación de los GORES.

2.10 Línea de acción: Fortalecer y estimular las asociaciones municipales con personería jurídica para promover proyectos con impacto supramunicipal.

Objetivo específico: Fortalecer la asociatividad entre municipios, como mecanismo para conformar sinergias que potencien los proyectos de inversión pública con visión supramunicipal y promover fuentes de financiación específicas para implementar proyectos conjuntos.

Corto Plazo:

- 2.10.1. Estudiar posibles asociaciones teniendo en cuenta experiencias previas y llevar adelante convocatorias para promover nuevas asociaciones en las Regiones de Ñuble y La Araucanía. Para aquellas asociaciones que ya estén conformadas, se deberá realizar un estudio que aborde un diagnóstico de estas instituciones respecto de sus capacidades (técnicas, de recurso humano, sistemas, procesos, etc.)

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con GORES y Municipios.

Mediano Plazo:

- 2.10.2. Apoyar la conformación de asociaciones municipales en regiones de Ñuble y Araucanía (apoyo jurídico, gestión de trámites, información, etc.). Para aquellas asociaciones que ya estén conformadas y cuenten con el estudio de capacidades institucionales, se deberá conformar e implementar el plan de fortalecimiento

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con GORES y Municipios.

- 2.10.3. Elaborar propuesta de cambios en la normativa que establezcan los correctos incentivos para promover las asociaciones de municipios con el objeto de llevar adelante proyectos de interés común, en cualquiera de sus etapas de gestión

Actor y rol: SUBDERE (líder).

Largo Plazo:

- 2.10.4. Difundir las experiencias y la nueva normativa para apoyar la conformación de nuevas asociaciones. Para el caso de asociaciones conformadas que ya cuenten con un plan de fortalecimiento, será el momento de revisar su ejecución y lograr recomendaciones para futuros planes similares

Actor y rol: SUBDERE (líder).

2.11 Línea de acción: Promover la asociación Municipios-Academia-Sector Privado para proyectos regionales específicos de alto impacto.

Objetivo específico: Fortalecer y complementar las capacidades municipales para la formulación de proyectos específicos que sean de impacto comunal o intercomunal, con el apoyo de la academia y el sector privado a través de consultorías, producción de información, procesamiento de datos, entre otras acciones, que se establezcan en el marco de la Ley 21.074 sobre convenios de programación territorial.

Corto Plazo:

- 2.11.1. Recopilar experiencias nacionales e internacionales sobre asociaciones de gobiernos regionales con el sector privado y la academia con el fin de promover y concretar proyectos de inversión pública, y recopilar información sobre el marco normativo complementario que limita o facilita el propósito de asociarse. Estas recopilaciones serán un insumo para motivar un trabajo conjunto entre GORES-Municipios-Academia y Sector privado.

Actores y roles: SUBDERE.

- 2.11.2. Creación de mesas de trabajo en las regiones de Ñuble y La Araucanía para generar acuerdos de entendimiento con universidades y el sector privado, que promueva la formulación de proyectos de alto impacto para esas regiones.

Actores y roles: GORES y Municipios (líderes) con apoyo de SUBDERE y Ministerio de Hacienda.

Mediano Plazo:

- 2.11.3. Formular y presupuestar una cartera de proyectos de alto impacto, que idealmente provengan de los Planes de Mediano y Largo Plazo, a elaborarse por municipios con apoyo de las universidades y el sector privado en las regiones de Ñuble y Araucanía

Actores y roles: Municipios (líderes) con apoyo de GORES, SUBDERE y MDSF.

- 2.11.4. Implementar cambios en normativas complementarias a la Ley 21.074 para potenciar estas asociaciones de los municipios con la academia y el sector privado. De encontrarse vacíos o ajustes necesarios adelantar una propuesta normativa que ofrezca las condiciones para promover estas asociaciones (no tan solo para la formulación sino eventualmente para la financiación a través de una figura de APP).

Actores y roles: Ministerio de Hacienda (líder) y mesa de trabajo con SUBDERE y GORES.

Largo Plazo:

- 2.11.5. Seguimiento y evaluación del mecanismo de asociación piloteado en regiones de Ñuble y Araucanía.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES y Municipios.

- 2.11.6. Realizar propuesta de cambios normativos, de requerirse, para potenciar las futuras asociaciones de municipios, con la academia y el sector privado.

Actores y roles: Ministerio de Hacienda (líder) con trabajo con SUBDERE y GORES.

Ilustración 12.
Primera parte
diagrama de
procesos de la etapa
de formulación y
evaluación ex ante

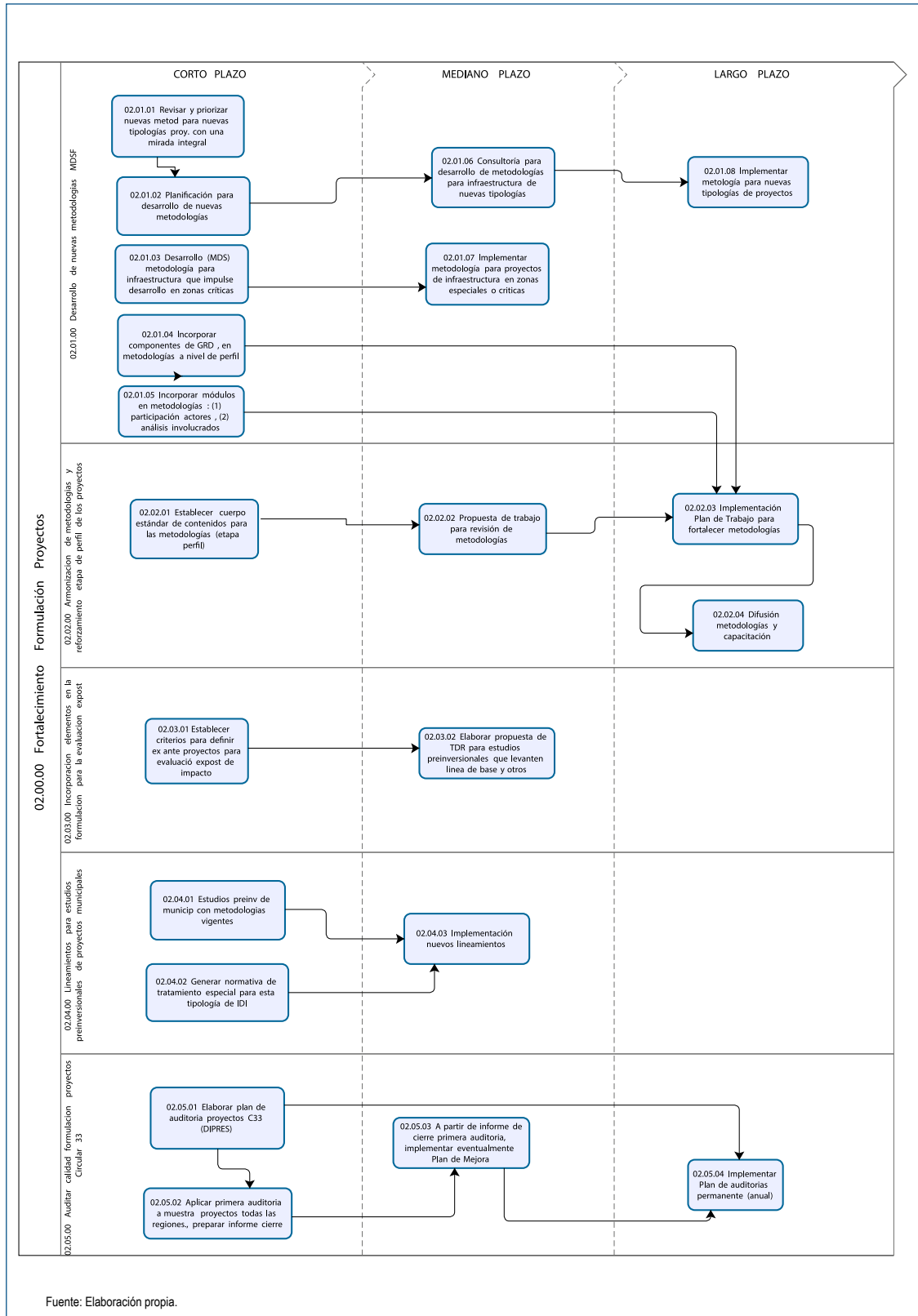
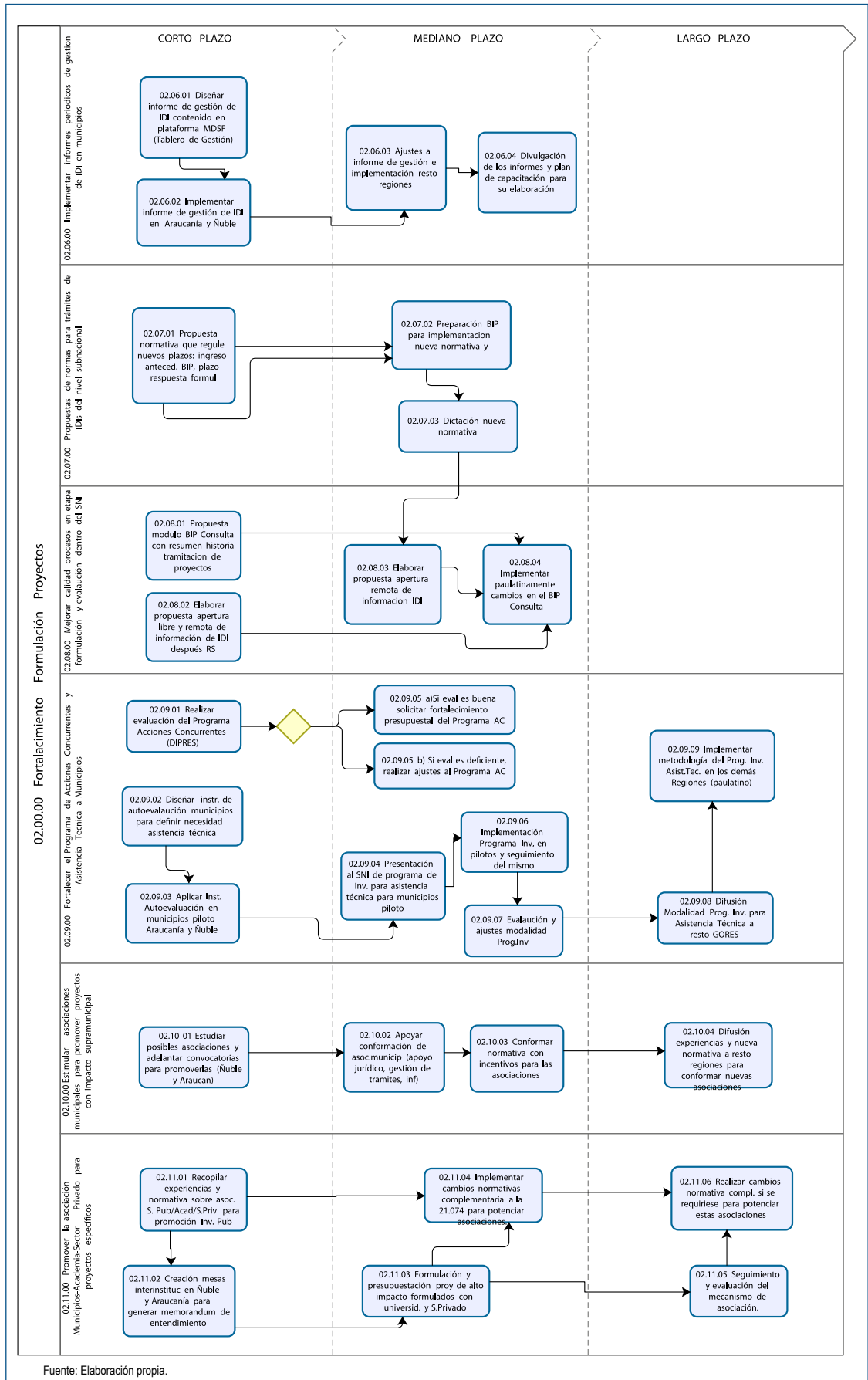


Ilustración 13.
Segunda parte
diagrama de
procesos de la etapa
de formulación y
evaluación ex ante



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, lo que compete directamente a la SUBDERE, es fortalecer los Programas de Asistencia Técnica a los formuladores de proyectos de los municipios, mediante el fortalecimiento de los programas vigentes, como el Programa de Acciones Concurrentes, y el establecimiento de una metodología estándar que permita que los GORES implementen programas de inversión dedicados específicamente para asistir técnicamente a los formuladores de los municipios, haciendo uso de los recursos del FNDR autorizados recientemente en la Ley de Presupuesto de los GORES.

Además, se sugiere a la SUBDERE estimular las asociaciones municipales con personería jurídica, como mecanismo para conformar sinergias que potencien los proyectos de inversión pública con visión supramunicipal y promover fuentes de financiación específicas para implementar proyectos conjuntos.

Con estas actividades se conseguirá: (1) Un programa de asistencia técnica a formuladores de proyectos municipales; (2) Programas de asistencia técnica a formuladores de proyectos municipales financiados por el FNDR; (3) Programa de promoción de asociaciones municipales con personería jurídica.

3. Etapa de conformación de la cartera de proyectos para la presupuestación

Objetivo general: Conformar el presupuesto de inversión anual de las regiones, tanto con recursos regionales como sectoriales, basado en carteras de proyectos previamente aprobados en su etapa de formulación, y de acorde a una priorización principalmente técnica y ligada a los Planes de Inversión de Mediano y Largo Plazo.

3.1. Línea de acción: Definir la metodología de conformación anual de carteras de inversión para elaborar el ARI y el PROPIR.

Objetivo específico: Conformar el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), para su presupuestación posterior, en base a una metodología estándar compartida por todas las regiones, que se base principalmente en criterios de priorización de carácter técnico ligados a los Planes de Inversión de Mediano y Largo Plazo, pero que también recoja los criterios de política, y otros relevantes, y para proyectos con RS que aseguren el inicio de su ejecución en el periodo presupuestal al tener ya una aprobación del SNI.

Corto Plazo:

- 3.1.1. Elaborar una metodología para conformar el ARI en base a Planes de Inversión de Mediano y Largo Plazo. Para este fin, se deberá revisar el avance del proyecto BID para plantear las debidas sinergias con la propuesta de la presente estrategia del Banco Mundial para la conformación de los Planes de Inversión de mediano y/o largo plazo. Igualmente, la metodología deberá considerar las prioridades de los marcos presupuestales de la región y de los sectores, y las prioridades de política desde Ministerios y desde autoridades de la región¹¹.

Actores y roles: SUBDERE (líder) en trabajo conjunto con los GORES.

11 La SUBDERE deberá evaluar la complementariedad de la propuesta del BID con la propuesta del Banco Mundial, si bien esta última es de carácter general. Es probable que la propuesta del BID contenga elementos mucho más específicos. En todo caso, la propuesta que se adopte debería resguardar coherencia con la línea de acción de planificación de la cartera de mediano y largo plazo, y las líneas de acción propuestas.

- 3.1.2. Implementar a manera de piloto, la metodología de conformación del ARI en las regiones de Ñuble y La Araucanía.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y aplicación de parte de los GORES.

Mediano Plazo:

- 3.1.3. Evaluar el piloto de la actividad 3.1.2 y según los resultados, ajustar la metodología de conformación del ARI.

Actor y rol: SUBDERE (líder).

- 3.1.4. Elaborar una propuesta de instructivo de parte de SUBDERE/GORES para exigir la conformación de ARI únicamente con IDIS con cuenta con RS y siguiendo la metodología ajustada de conformación del ARI (3.1.3)

Actores y roles: SUBDERE (líder) y aplicación de parte de los GORES.

- 3.1.5. Estudiar y proponer -si se requiere- una normativa para asegurar que el PROPIR cumpla lineamientos y prioridades de los proyectos financiados por diversas fuentes de financiación, según lo establecido en el ARI. Además, se sugiere estudiar y proponer ajustes de la normativa relativa a los procesos de presupuestación, que permitan una mayor flexibilización del uso de los recursos de inversión regional, en un horizonte multianual.

Actores y roles: SUBDERE y DIPRES.

Largo Plazo

- 3.1.6. Implementar el instructivo de conformación de las carteras proyectos de inversión para los ARI conformado con proyectos con RS y de acuerdo con la metodología (ajustada) en todas las regiones.

Actores y roles: GORES y Municipios (líderes). Seguimiento de parte SUBDERE.

- 3.1.7. Conformar presupuesto con carteras de proyectos PROPIR de manera automática en BIP en vínculo con el SIGFE. La intención es que el presupuesto resulte del BIP como parte del SIGFE, con los proyectos que fueron viabilizados (obtuvieron su RS) y priorizados con la calificación de criterios técnicos que realizan los evaluadores independientes.

Actores y roles: MDSF y DIPRES (líderes) en trabajo conjunto con SUBDERE, GORES y Municipios.

3.2. Línea de acción: Impulsar el uso de los convenios de programación

Objetivo específico: Promover el uso sostenible de los convenios de programación entre las regiones y el nivel nacional, así como con los municipios, de acuerdo con lo establecido por la Ley 21.074, con el objetivo de impulsar y complementar esfuerzos técnicos y financieros para llevar adelante proyectos de interés regional¹²

Corto Plazo:

3.2.1. Promover la elaboración de proyecciones multianuales de los presupuestos regionales y sectoriales como base de la conformación de convenios de programación y de los Contratos Plan, para lo cual se requiere revisar el marco normativo para su implementación.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: DIPRES, Consejo Asesor Fiscal y Presidencia.

3.2.2. Estudiar normativa actual que rige la firma de los convenios de programación y su institucionalidad, para establecer los compromisos formales presupuestales multianuales requeridos de las instituciones que celebran estos convenios. Dicha institucionalidad deberá apoyar técnica y legalmente los convenios de programación.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: DIPRES, Consejo Asesor Fiscal y Presidencia.

Mediano Plazo:

3.2.3. Realizar ajustes a la normativa actual, implementando además la conformación de comités interinstitucionales de seguimiento de los compromisos involucrados en estos convenios de programación (revisar objetivos, funcionamiento, responsabilidades de control y ajustes, publicación de actas de reunión, etc.).

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: DIPRES, Consejo Asesor Fiscal y Presidencia.

3.2.4. Implementar convenios de programación con presupuestos multianuales.

Actores y roles: SUBDERE (líder) con DIPRES, GORES y Municipios.

3.3. Línea de acción: Implementación de presupuestos multianuales para la Inversión Regional.¹³

Objetivo específico: Impulsar el uso de presupuestos multianuales para la inversión pública financiada con recursos regionales, permitiendo una visión integral de las soluciones por brindar además de eliminar trámites ante presupuesto que reducen el riesgo de la pertinencia .

¹² Dentro de los requisitos o pasos para la suscripción de los convenios, la experiencia sugiere: (a) llevar a cabo escenarios de diálogo entre los niveles de gobierno, sobre desarrollo e inversión pública, con el fin de promover la colaboración y gobernanza; (b) priorizar acciones y la concurrencia de esfuerzos y fuentes de inversión entre el nivel central y las regiones; (c) suscribir acuerdos en documentos formales que firmen los representantes de los gobiernos y que, por su figura gerencial, puedan comprometer recursos (por ejemplo, Gobernadores y Alcaldes). Esto incluye representantes del sector privado si llegan a ser partícipes.

¹³ Los techos presupuestales se dictan de manera anualizada por DIPRES, así que al hablar de presupuestación multianual, ésta se rige por Marcos Fiscales y de Gasto de Mediano Plazo.

Mediano Plazo:

- 3.3.1. Estudiar marco normativo y proponer ajustes al FNDR y las normativas presupuestarias, para implementar un marco multianual de presupuestación para este Fondo. Incluye proyecciones y programación multianual del presupuesto.

Actores y roles: Trabajo conjunto entre SUBDERE y DIPRES.

Largo Plazo:

- 3.3.2. Elaborar un proyecto de ley o normativa que corresponda para lograr la programación y aplicación del presupuesto multianual para las inversiones regionales que se financian con el FNDR y tramitar ante el Congreso, recogiendo la experiencia de las actividades la línea de acción de los convenios de programación (3.2)

Actores y roles: DIPRES (líder) con participación de SUBDERE.

- 3.3.3. Establecer y desarrollar un plan de implementación para conformar presupuestos multianuales para la ejecución del FNDR.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y DIPRES, GORES, Municipios.

3.4. Línea de acción: Apoyar técnicamente a los CORES

Objetivo específico: Fortalecer las capacidades técnicas de los miembros de los Consejos Regionales (CORES) para una toma de decisiones más informada a la hora de aprobar la cartera de proyectos de inversión y su presupuesto por parte de los regionales.

Corto Plazo:

- 3.4.1. Elaborar un diagnóstico de fortalezas y debilidades respecto de los conocimientos técnicos de los consejeros regionales referentes a los aspectos más relevantes de los procesos de gestión de los proyectos que son necesarios para conformar los ARI (planificación de mediano y largo plazo basado en priorización de brechas, formulación de proyectos, cartera de proyectos en arrastre o en etapa de ejecución, y otros). Para este diagnóstico se sugiere el diseño y la aplicación de una encuesta aplicada a los miembros de los CORES

Actor y rol: SUBDERE (líder), GORES, CORES

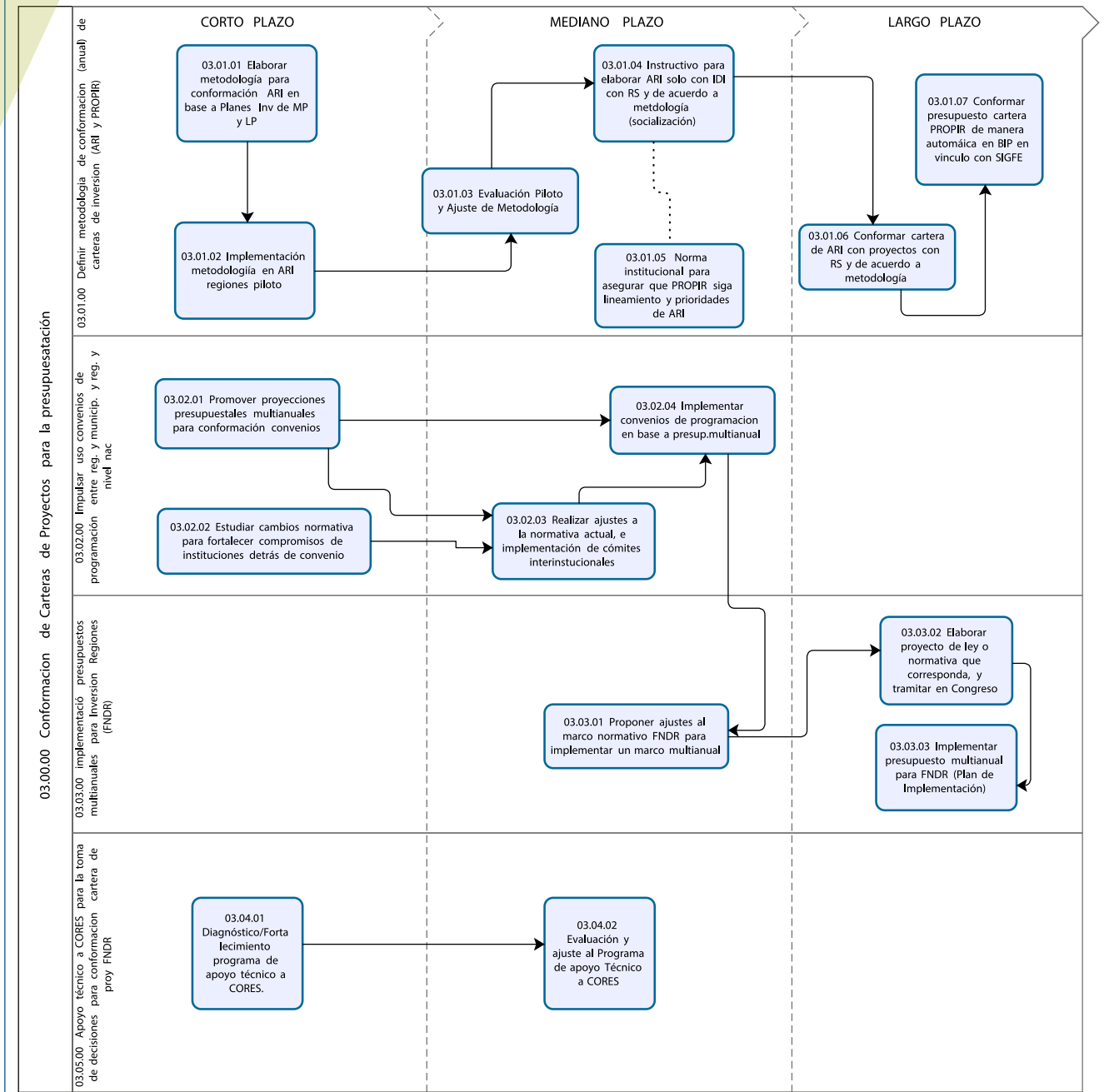
Mediano Plazo:

- 3.4.2. En base a diagnóstico levantado, evaluar y ajustar al Programa de Apoyo Técnico a CORES que actualmente lleva a cabo la SUBDERE, de requerirse.

Actor y rol: SUBDERE (líder), CORES

Ilustración 14.

Diagrama de procesos de la etapa de conformación de carteras de proyectos para la presupuestación



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, a SUBDERE se le ha propuesto definir la metodología de conformación anual de carteras de inversión para elaborar el ARI y el PROPIR, compartida por todas las regiones, que se base principalmente en criterios de priorización de carácter técnico (incluido el criterio político) ligados a los Planes de Inversión de Mediano y Largo Plazo, y para proyectos con RS que aseguren el inicio de su ejecución en el periodo presupuestal al tener ya una aprobación del SNI.

Igualmente se sugiere que SUBDERE impulse el uso de los convenios de programación entre las regiones y el nivel nacional, así como con los municipios, con el objetivo de complementar esfuerzos para llevar adelante proyectos de interés regional. Para soportar debidamente dichos convenios, será necesario promover los presupuestos multianuales junto a la autoridad presupuestal, en tanto se fortalecerá la visión de mediano y largo plazo, y se evitarán trámites ante presupuesto, que conllevan desgastes administrativos.

Por último, se propone a SUBDERE que apoye el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los miembros de los Consejos Regionales (CORES) para una toma de decisiones más informada a la hora de aprobar la cartera de proyectos de inversión y su presupuesto.

Estas actividades conllevarán a lograr: (1) Una metodología de conformación anual de carteras de inversión para elaborar el ARI y el PROPIR con criterios de priorización de carácter técnico (incluido el criterio político) ligados a los Planes de Inversión de Mediano y Largo Plazo, y para proyectos con RS; (2) Un programa de promoción de convenios de programación, con presupuestos multianuales; (3) Un programa de fortalecimiento de las capacidades técnicas de los miembros de los CORES.

4. Etapa de seguimiento de la ejecución

Objetivo general: Promover un seguimiento cualitativo y cuantitativo durante la ejecución de la etapa de inversión de los proyectos, que sea de manera transparente y comprensiva, y que permita un monitoreo sistemático de los procesos de gestión involucrado en esta etapa.

4.1. Línea de acción: Informes periódicos de seguimiento físico y financiero durante ejecución de los proyectos

Objetivo específico: Implementar en las entidades regionales (tanto formuladoras como financieras) una cultura de rendición de cuentas de la marcha de la ejecución de los proyectos de inversión en la región, la cual en principio se hará de manera manual y, luego, de forma cada vez más automatizada (línea de acción 4.2). En lo relativo a informes contables, se requiere la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), según así sea determinado por la autoridad de la contabilidad nacional.

Corto plazo:

4.1.1. Diseñar propuesta de informes trimestrales y acumulados de ejecución físico-financiera de proyectos de inversión en ejecución, financiados con FNDR y otras fuentes de carácter regional, la cual debe estar

basada en la información actualmente disponible en el BIP y el SIGFE o donde se encuentre registrada dicha información¹⁴.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con GORES y MDSF.

- 4.1.2. Realizar un piloto para implementar propuesta de informes de seguimiento físico financiero en las regiones de Ñuble y La Araucanía, y publicar dichos informes en las plataformas web regionales además de su difusión por otros medios

Actores y roles: GORES (líderes) y SUBDERE (análisis de la información).

Mediano plazo:

- 4.1.3. Evaluación de la experiencia piloto de los informes de seguimiento en Ñuble y Araucanía, y en base a ello realizar ajustes al diseño de los informes de seguimiento físico/financiero (contenido, fuentes de información base, difusión, etc.).

Actores y roles: GORES (elaboran informes) y SUBDERE (lidera ajuste del diseño de los informes).

- 4.1.4. Implementación de los informes de seguimiento en las demás regiones y análisis de estos para plantear conclusiones, planes de mejora y demás acciones relacionadas.

Actores y roles: SUBDERE (líder en la implementación y análisis de los informes) y GORES (elaboración de informes).

Largo Plazo:

- 4.1.5. Elaborar reportes de seguimiento a la ejecución de proyectos frente a sus aportes al cierre de brechas y como elemento retroalimentador de los procesos de planificación por realizar. En el largo plazo, estos informes deberían poder hacerse en base a la información de seguimiento de proyectos que se recoja del módulo de indicadores de seguimiento del BIP (línea de acción 4.2)

Actores y roles: SUBDERE (líder).

4.2. Línea de acción: Implementación Indicadores de Seguimiento de Proyectos en su etapa de ejecución en el BIP

Objetivo específico: Fortalecer el seguimiento físico (indicadores cuantitativos y cualitativos, incluyendo participación ciudadana) de los proyectos en vínculo con el seguimiento financiero, a través de su automatización en el BIP, cuya información centralizada permitirá una mejor gestión de los proyectos en esta etapa. Los indicadores de seguimiento deben ser definidos durante la formulación de los proyectos y utilizados a través del ciclo de gestión de la inversión pública, incluyendo durante la etapa de evaluación ex post.

14 Varias fuentes de información complementarias deberán ser consultadas al realizar informes de seguimiento de la ejecución presupuestal, entre ellas GORES, SUBDERE, DIPRES y la CGR, para lo cual se debe propender hacia una mayor consistencia entre fuentes de información y facilidad en el acceso de estos informes por parte de la ciudadanía.

Corto Plazo:

- 4.2.1. Elaborar una propuesta de generación de indicadores relevantes (cuantitativos, cualitativos, etc.) para llevar un seguimiento de los proyectos durante su ejecución de manera centralizada en el BIP, tanto desde el punto de vista del gasto presupuestario como del avance físico. Estos indicadores deberían contener algún elemento verificable que indicara la participación/control de la ciudadanía (beneficiada/afectada por la ejecución del proyecto) durante esta etapa. Para esto último se deberá determinar la forma de implementar esta participación, el alcance de estas, quienes participan, etc.

Actores y roles: MDSF (líder) con apoyo de una consultoría y una mesa de trabajo con Ministerios, SUBDERE, DIPRES y CGR.

- 4.2.2. Elaborar una propuesta para un plan de implementación de los Indicadores de Seguimiento de Proyectos (con hitos por desarrollar e implementar, y plazos asociados)

Actores y roles: MDSF (líder) con apoyo de una consultoría.

Mediano Plazo:

- 4.2.3. Desarrollar la normativa que obligue a establecer como requisito de pago y/o transferencia de recursos asociada a los avances en la ejecución de los proyectos de parte de DIPRES u otros organismos financiadores de los proyectos, a que exista el registro completo de los indicadores de seguimiento financiero y físico en el BIP (con integración al SIGFE para el registro del avance de la ejecución presupuestaria)

Actores y roles: DIPRES (líder) con apoyo del MDSF, SUBDERE, GORES y CGR.

- 4.2.4. Ajustar las metodologías de formulación y evaluación ex ante de proyectos y/o las RIS, para incluir el módulo de la Programación Preliminar de la etapa de ejecución (cuando proyectos se presenten a aprobación para la etapa de ejecución al SNI), sobre la cual se basará posteriormente el seguimiento de los indicadores de ejecución del proyecto en el BIP.

Actores y roles: MDSF (líder).

- 4.2.5. Construir el módulo de indicadores de seguimiento en el BIP, cuya información debe estar integrada con el SIGFE y la plataforma Chile Compras, para dar un panorama completo del estado de ejecución de cada proyecto, que permita además hacer análisis agregados relevantes para la toma de decisión de las autoridades.

Actores y roles: MDSF (líder).

- 4.2.6. Llevar a cabo procesos de capacitación apoyados con instructivos, presentaciones, entre otros instrumentos, para el manejo y aprovechamiento del módulo BIP de Indicadores de Seguimiento.

Actores y roles: MDSF (líder).

Largo Plazo:

- 4.2.7. Implementar la operación y puesta en marcha del módulo de indicadores de seguimiento en el BIP, para los nuevos proyectos que ingresen a alguna etapa de preinversión en el SNI, según lo descrito en actividades 2.2.2 y 4.2.5.

Actores y roles: MDSF (líder) con Ministerios, GORES y Municipios.

4.3. Línea de acción: Establecer instancia de coordinación para involucramiento de GORES y Municipios en seguimiento de la ejecución de proyectos de Ministerios.

Objetivo específico: Fortalecer la sostenibilidad de la ejecución de los proyectos que ejecutan los Ministerios en las regiones y la apropiación de los beneficios de los mismos, promoviendo una coordinación obligatoria con GORES y Municipios durante esta etapa, la cual de ir más allá de poder hacer un seguimiento global de la ejecución presupuestaria del PROPIR regional, e involucrar una retroalimentación más activa de las instituciones gubernamentales y la ciudadanía en el territorio donde se ejecutan los proyectos.

Corto Plazo:

- 4.3.1. Establecer un protocolo de coordinación interinstitucional entre sectores, regiones y municipios, para acordar una mayor participación de estos últimos, junto con la ciudadanía, en la formulación y el seguimiento de los proyectos que ejecutan los Ministerios con los fondos sectoriales. Incluye protocolos de intercambio de información durante estas etapas, definición de instrumentos, hitos, entre otros elementos y acciones.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con Ministerios relevantes para los proyectos regionales y GORES.

Mediano Plazo:

- 4.3.2. Establecer normativas y metodologías de participación ciudadana local en el seguimiento de proyectos, y el involucramiento de los municipios en dichos procesos

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con Ministerios, GORES y CGR.

Largo Plazo:

- 4.3.3. En la implementación del módulo de indicadores de seguimiento de proyecto dentro del BIP, incluir una categoría de participación ciudadana. Las categorías se entienden como se clasifican los indicadores según su objetivo de medición, como son las categorías de resultado, producto, y gestión, entre otras.

Actores y roles: MDSF (líder) con apoyo de SUBDERE.

4.4 Línea de acción: Promover la Transparencia Activa de GORES y Municipios durante la ejecución de las carteras de proyectos regionales

Objetivo específico: Fortalecer la transparencia activa en el seguimiento de la ejecución de los proyectos que se presupuestan anualmente en el Programa de Inversión Regional, promoviendo así un mayor control ciudadano sobre la ejecución de los proyectos.

Corto Plazo:

4.4.1. Realizar diagnóstico de la información existente (por ejemplo, en su cantidad, calidad y facilidad de acceso) en los portales de GORES y Municipios, aplicada a las regiones de Ñuble y La Araucanía, referente a los proyectos de inversión pública que se encuentran en ejecución en la región y el municipio.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: Consejo para la Transparencia (CPLT) y GORES.

4.4.2. Revisar la normativa existente y su institucionalidad, referente a la promoción de la Transparencia Activa, para ver la suficiencia de dicha normativa para incentivar la publicación de los proyectos de inversión con la información relevante asociada a su etapa de ejecución

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: Consejo para la Transparencia (CPLT) y GORES.

Mediano Plazo:

4.4.3. A partir de la revisión de la normativa y del diagnóstico aplicado a las regiones piloto de Ñuble y La Araucanía, de ser necesario, estudiar los mecanismos para establecer incentivos requeridos que pueden involucrar cambios a la normativa y/o de la institucionalidad.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con Consejo para la Transparencia (CPLT) y GORES.

Largo Plazo:

4.4.4. Revisar el impacto de cambios implementados en Portales WEB de los GORES y Municipios respecto a la transparencia (si se ha ampliado el tipo de información y su cantidad, mayores consultas y respuestas, entre otras acciones).

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: Consejo para la Transparencia (CPLT).

4.5 Línea de acción: Conformar pliegos tipo (documentos exigibles) para la presentación de convocatorias (licitaciones) de proyectos de infraestructura por parte de los municipios.

Objetivo específico: Facilitar y potenciar la transparencia y la competencia en los procesos licitatorios de proyectos de inversión pública que llevan adelante los GORES y Municipios.

Corto Plazo:

- 4.5.1. Establecer una coordinación interinstitucional para acordar la estructura de los pliegos tipo para sectores o tipologías de proyectos de infraestructura más recurrentes en las licitaciones que llevan adelante los Municipios y GORES

Actores y roles: CGR (líder) y mesa de trabajo con SUBDERE, GORES, Asociación de Municipios, Ministerios y Chile Compra.

- 4.5.2. Iniciar el diseño de los pliegos tipo para una selección de tipologías de proyectos o sectores.

Actores y roles: CGR (líder) y mesa de trabajo con SUBDERE, Ministerios, Asociación de Municipios y Chile Compra.

Mediano Plazo:

- 4.5.3. Continuar el diseño de pliegos tipo y aplicarlos a procesos de licitación en una muestra de municipios

Actores y roles: CGR (líder) y mesa de trabajo con SUBDERE, Ministerios y Chile Compra.

Largo Plazo:

- 4.5.4. Realizar seguimiento y evaluación de la aplicación de los pliegos de licitación tipo y realizar ajustes que se requieran, para luego ampliar su aplicación a todas las tipologías de proyectos de inversión que se licitan de parte de los municipios.

Actores y roles: CGR (líder) y mesa de trabajo con SUBDERE, Ministerios y Chile Compra.

4.6 Línea de acción: Realizar una guía metodológica simple para orientar los procesos licitatorios públicos de los proyectos de infraestructura en regiones

Objetivo específico: Apoyar a los municipios y GORES con un instrumento simple que facilite, oriente, agilice y promueva una mayor transparencia y competencia en los procesos licitatorios de proyectos de inversión que llevan a cabo, el cual debe tener un énfasis práctico enfocado a evitar errores más comunes que se observan en estos procesos.

Corto Plazo:

- 4.6.1. Elaborar un diagnóstico de los errores y problemas más recurrentes en los procesos de las licitaciones de proyectos de infraestructura por parte de los municipios, para luego elaborar una guía práctica para procesos licitatorios públicos de infraestructura pública con ideas, consejos, sugerencias, ejemplos o experiencias prácticas. Se puede revisar la Guía Práctica de Contratación Pública para Profesionales (“Public Procurement Guidance for Practitioners”)¹⁵, como ejemplo.

15 Comisión Europea. Public Procurement Guidance for Practitioners. 2018, en https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2018/public-procurement-guidance-for-practitioners-2018

Actores y roles: SUBDERE (líder) y una mesa de trabajo con: CGR, Chile Compra, DIPRES, Ministerios (principalmente el MOP) y GORES y Asociación de Municipios.

Mediano Plazo:

4.6.2. Divulgar la Guía que se elabore, para facilitar los procesos licitatorios públicos.

Actores y roles: SUBDERE, CGR y Chile Compra (publican la Guía para procesos licitatorios).

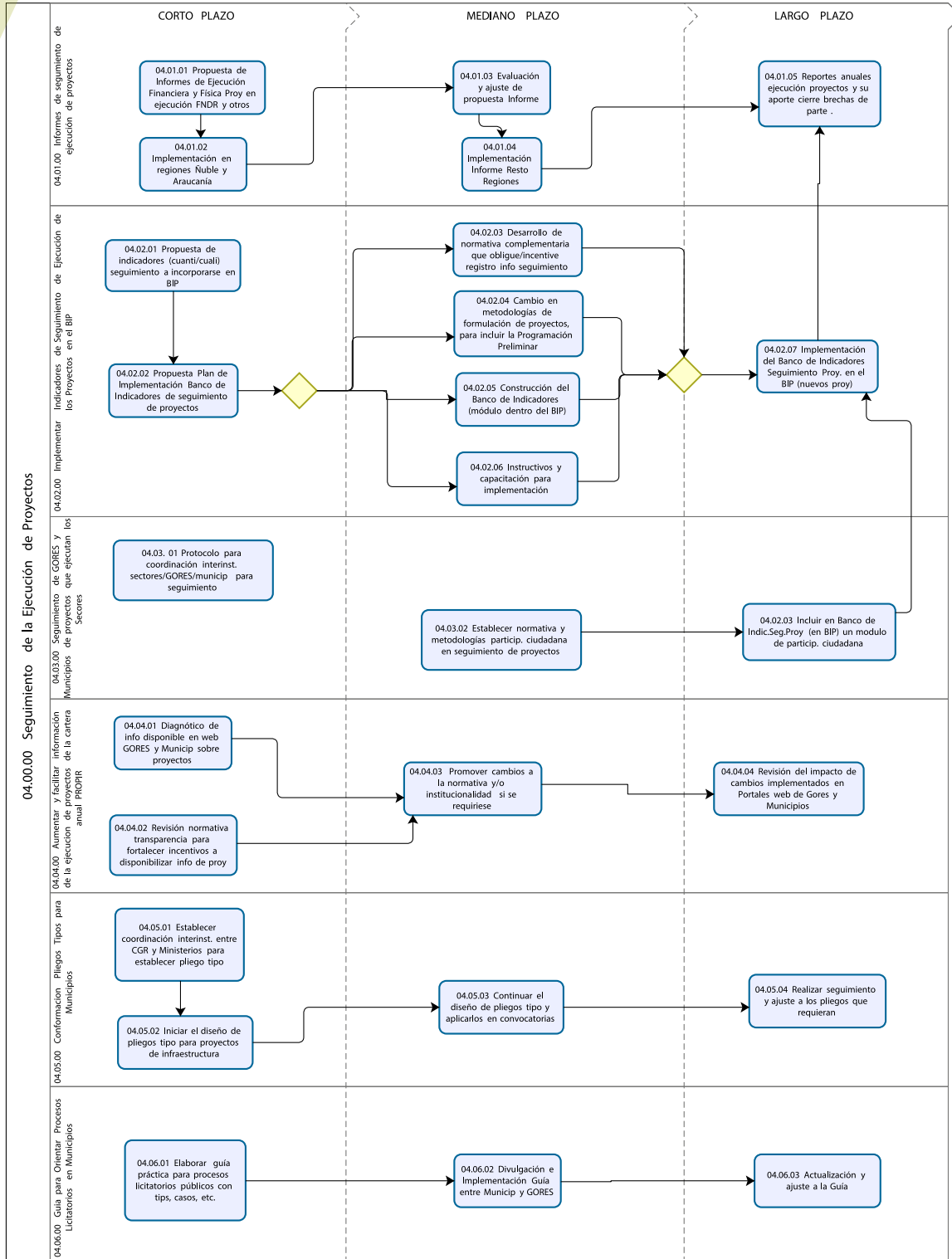
Largo Plazo:

4.6.3. Mantener actualizada la Guía.

Actor y rol: CGR y Chile compra (líder).

Ilustración 15.

Diagrama de procesos de la etapa de seguimiento de la ejecución



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, en esta etapa de ejecución de proyectos, a SUBDERE se le sugieren varias actividades. Para iniciar, se propone promover en las entidades regionales una cultura de rendición de cuentas de la marcha de la ejecución de los proyectos de inversión en la región, la cual se debería materializar en informes de seguimiento físico y financiero.

Igualmente, para fortalecer el seguimiento, se propone establecer una instancia de coordinación entre los GORES, Municipios y Ministerios para formalizar la participación regional en el seguimiento de la ejecución de los proyectos de Ministerios. Con esto se pretende sentar bases para la sostenibilidad de la ejecución de los proyectos que ejecutan los Ministerios en las regiones y facilitar la apropiación de los beneficios de estos. Se trata de ir más allá de poder hacer un seguimiento global de la ejecución presupuestaria del PROPIR regional, e involucrar una retroalimentación más activa de las instituciones regionales y la ciudadanía en el territorio donde se ejecutan los proyectos.

Además, a SUBDERE se le sugiere promover la transparencia activa de GORES y Municipios durante la ejecución de las carteras de proyectos regionales en el seguimiento de la ejecución de los proyectos que se presupuestan anualmente en el Programa de Inversión Regional, involucrando el control ciudadano.

En tanto las licitaciones son parte fundamental para poder ejecutar los proyectos, a SUBDERE se le propone trabajar en la conformación de pliegos tipo (documentos exigibles) para la presentación de convocatorias de proyectos de infraestructura por parte de los municipios. Con esto se pretende facilitar y potenciar la transparencia y la competencia en los procesos licitatorios de proyectos que llevan adelante los GORES y Municipios.

Igualmente, para facilitar los procesos licitatorios se propone elaborar una guía metodológica simple para orientar los procesos licitatorios públicos de los proyectos de infraestructura en regiones y así evitar errores comunes que se observan en estos procesos. Con esta guía se espera orientar, agilizar y promover una mayor transparencia y competencia.

Lo anotado se concretará en (1) Un programa de promoción de la rendición de cuentas con seguimiento físico financiero; (2) Un protocolo o acuerdo de coordinación interinstitucional para formalizar el seguimiento de instituciones regionales en los proyectos municipales; (3) Un programa de promoción de la transparencia activa en el seguimiento de proyectos, con participación ciudadana; (4) Pliegos tipo para la presentación de proyectos municipales de infraestructura; (5) Una Guía práctica para orientar los procesos licitatorios públicos de los proyectos de infraestructura.

5. Etapa de seguimiento de la operación y mantenimiento

Objetivo general: Configurar el seguimiento sistemático de los beneficios y costos de los proyectos en la etapa de operación de estos, que es cuando finalmente se observan los impactos en la población objetivo para los cuales se llevan adelante los proyectos de inversión pública.

5.1. Línea de acción: Fortalecer la transparencia y control de la presupuestación durante la etapa de operación y mantenimiento

Objetivo específico: Contar con la información del costo total del proyecto que facilite una presupuestación multianual y un control del gasto público en la etapa de operación de los proyectos de infraestructura, los que en la actualidad se encuentran asumidos y presupuestados de manera global en los presupuestos corrientes de operación de las instituciones públicas a cargo de su funcionamiento.

Corto Plazo:

5.1.1. Incluir en dentro de la información requerida de los proyectos que se formulan a nivel subnacional, un anexo en el cual se expliciten la presupuestación de los costos y el modelo de gestión para la etapa operación y mantenimiento de los proyectos, junto a los costos involucrados tanto en la etapa de preinversión como en la etapa de inversión o ejecución para determinar el costo total de proyecto, con la finalidad de prever la presupuestación correcta y completa del proyecto (considerando su sostenibilidad financiera en un horizonte de mediano y largo plazo) al momento inicial de su formulación.

Actor y rol: SUBDERE, GORES y Municipios.

5.1.2. Elaborar propuesta de indicadores cuantitativos y cualitativos para el seguimiento de la operación y mantenimiento de los proyectos (costos y beneficiarios/usuarios), que harán parte en el futuro de un módulo en el BIP de indicadores de operación de los Proyectos.

Actor y rol: MDSF (líder) en un trabajo conjunto con los Ministerios, que son quienes proponen los indicadores según los lineamientos del MDSF y DIPRES.

Mediano Plazo:

5.1.3. Elaborar propuesta de inclusión en el BIP del módulo de operación de los proyectos

Actor y rol: MDSF (líder) con apoyo de una consultoría que diseñe el cambio en el BIP.

5.1.4. Desarrollar la propuesta del plan de implementación de indicadores para la etapa de operación de los proyectos (el cual puede estar referido al mismo plan de implementación para la conformación de los indicadores de seguimiento en la etapa de ejecución, propuesto para el seguimiento de los proyectos de la actividad 4.2.2).

Actor y rol: MDSF (líder) con apoyo de una consultoría que diseñe el cambio en el BIP.

- 5.1.5. Desarrollar la normativa para requerir a las instituciones que operan y/o financian la operación de los proyectos (infraestructura) la inclusión de la información en el BIP (en interconexión con el SIGFE) durante la vida útil en que los proyectos se encuentren operando y prestando servicios a la comunidad.

Actor y rol: MDSF (líder) y DIPRES, en tanto se trata de proyectos públicos de infraestructura que financian su operación y mantención con recursos públicos.¹⁶

Largo Plazo:

- 5.1.6. Implementar un BIP fortalecido con reportes del ciclo completo de los proyectos, que incluya etapa de operación de los proyectos públicos de infraestructura.

Actor y rol: MDSF (líder) y DIPRES.

5.2. Línea de acción: Crear un instrumento simple para dimensionar impacto de nuevos proyectos a ejecutar en los futuros presupuestos operacionales de los municipios

Objetivo específico: Promover la sostenibilidad de la etapa de operación de los proyectos que formulan los municipios y que postulan a financiamiento del FNDR para su ejecución en la etapa de inversión. Para ello se promueve un instrumento que apoye la proyección de un marco presupuestario de mediano plazo para los presupuestos operacionales de los municipios, que les permita visualizar más objetivamente el impacto marginal que tendrá la operación de los nuevos proyectos en dichos presupuestos. De esta forma, se pretende dar un marco más objetivo al compromiso que actualmente contraen los Municipios (de acuerdo con las exigencias establecidas en los RIS del SNI) para la etapa de operación de los proyectos cuando los postulan al FNDR para financiar su etapa de ejecución.

Corto Plazo:

- 5.2.1. Crear un instrumento simple y práctico (se sugiere en principio en una plataforma como Excel) que permita realizar proyecciones multianuales de ingresos y gastos municipales de operación, incluyendo aquellos que implicará financiar la operación de proyectos que se estén presentando anualmente al FNDR para su ejecución, como requisito para la aprobación en el ARI y consecuente inclusión en el PROPIR. Este instrumento debería permitir dimensionar el impacto marginal que tendrá la operación del proyecto en cuestión en el futuro presupuesto de operaciones del municipio

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES y Oficinas de Presupuesto Municipales.

Mediano Plazo:

- 5.2.2. Implementación del instrumento descrito en la actividad 05.02.01, para presentación en el ARI en regiones piloto (Ñuble y Araucanía).

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES y Oficinas de Presupuesto Municipales.

16 En el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) se menciona la clasificación del presupuesto en gastos y activos no financieros para los proyectos, dejando de lado la clasificación de inversión y gastos recurrentes o de funcionamiento. Sin embargo, continuamos incluyendo en el presente documento la clasificación referida a inversión y gastos, dado que de este modo se continúa mencionando de parte de los actores con los que se tuvo intercambio en esta consultoría.

Largo Plazo:

- 5.2.3. Ajustar el instrumento, difundirlo y capacitar en su empleo en todos los municipios de forma paulatina, a criterio de SUBDERE. Posteriormente exigir su implementación como documento de respaldo de los proyectos municipales que postulan al FNDR

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES y Oficinas de Presupuesto Municipales.

- 5.2.4. Conformar un marco presupuestario de mediano plazo para municipios (ingresos y gastos) incluyendo todo tipo de fuentes de financiación.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES y Oficinas de Presupuesto Municipales.

5.3. Línea de acción: Establecer mecanismos de rendiciones de cuenta de la operación de los proyectos (con recursos públicos)

Objetivo específico: Promover la rendición de cuentas de parte de las autoridades respecto del funcionamiento y operación de los proyectos, tanto referente a los costos que implica su funcionamiento como a la población que está siendo beneficiada.

Corto Plazo:

- 5.3.1. Establecer una normativa para la Rendición de Cuentas Pública obligatoria por cada entidad pública en gobiernos subnacionales. Parte de esta normativa debería definir los contenidos principales de las rendiciones de cuenta, quienes las hacen y en qué momento se deben realizar, estableciendo los medios de difusión oficiales por las que se emitirán o presentarán.

Actores y roles: Trabajo conjunto entre SUBDERE y la CGR.

Mediano Plazo:

- 5.3.2. Establecer un reglamento e instructivos para reunir y presentar una información estándar para la rendición de cuentas de la operación de los proyectos de infraestructura.

Actores y roles: Trabajo conjunto entre SUBDERE y CGR.

- 5.3.3. Preparar y divulgar las rendiciones de cuentas, vinculándolas a las evaluaciones ex post, cuando existan, en un piloto en Araucanía y Ñuble.

Actores y roles: Trabajo conjunto entre SUBDERE, CGR y GORES.

Largo Plazo:

- 5.3.4. Ajustar normativa y metodologías prácticas para implementar las rendiciones de cuenta en todas las regiones.

Actores y roles: Trabajo conjunto entre SUBDERE, CGR y GORES.

5.4. Línea de acción: Integrar en el SIGFE el proceso de conformación y mantenimiento de inventarios de activos no financieros.

Objetivo específico: Asegurar la sistematización del registro de los activos no financieros que resultan de los proyectos de inversión, en integración al SIGFE, para el pertinente manejo de los inventarios públicos (incluyendo su contabilidad y elaboración de estadísticas de patrimonio fiscal que el país o los organismos internacionales requieran)¹⁷.

Corto Plazo:

- 5.4.1. Revisar/diagnosticar el grado de integración del inventario de activos no financieros en el Sistema Integrado de Inversión Financiera Pública. De no encontrarse la debida integración de los inventarios de activos no financieros en el SIGFE, plantear un proyecto que asegure su conformación e integración en el sistema.

Actores y roles: Trabajo conjunto entre Ministerio de Hacienda y CGR.

Mediano Plazo:

- 5.4.2. De no existir un sistema de control de activos públicos integrados, proceder a implementar la propuesta de desarrollo y/o integración de sistemas.

Actores y roles: Ministerio de Hacienda (líder) con apoyo de la CGR.

Largo Plazo:

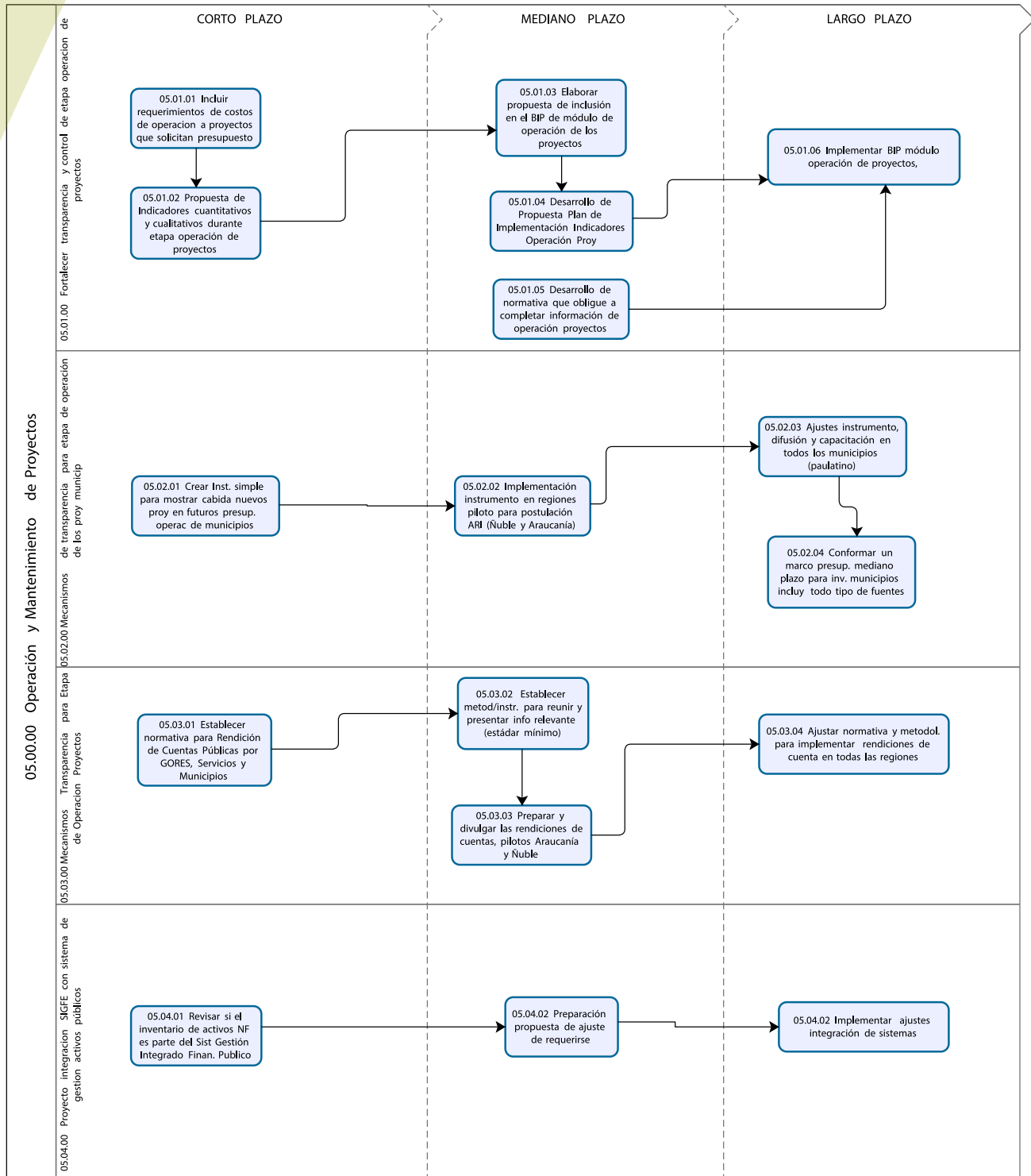
- 5.4.3. Llevar el control del inventario público en sistema integrado de gestión financiera pública, siendo útil para conocer con el capital que en bienes tiene el Estado (patrimonio)

Actores y roles: Ministerio de Hacienda (líder) con apoyo de la CGR.

17 En marzo del 2020 la CGR aprobó la normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación para el Nivel Municipal, mediante la Resolución No. 3. Esta normativa busca alinear al sector subnacional con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Dichas normas establecen criterios específicos de registro contable para los activos de inversión pública, incluyendo criterios para su reconocimiento, valorización posterior y registro.

Ilustración 16.

Diagrama de procesos de la etapa de seguimiento de la operación y mantenimiento



Fuente: Elaboración propia.

En esta etapa de operación y mantenimiento, a SUBDERE se le propone promover la sostenibilidad de ésta de los proyectos municipales, por medio de un instrumento que apoye la proyección de un marco presupuestario de mediano plazo para los presupuestos operacionales de los municipios que se postulan al FNDR para financiar su etapa de ejecución.

Igualmente, se sugiere establecer mecanismos de rendiciones de cuenta de la operación de los proyectos públicos tanto sobre el financiamiento como sobre la población beneficiada.

De lo anterior, se logrará: (1) Un programa de conformación de marcos fiscales de mediano plazo para incluir los presupuestos operacionales de los proyectos y (2) Mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas financieras y de beneficios logrados.

6. Etapa de evaluación ex post

Objetivo general: Promover la función que deben tener los actuales procesos de evaluación ex post de los proyectos, más algunos nuevos procesos que se proponen, como instrumentos de retroalimentación y aprendizaje para todo el ciclo de gestión de la inversión pública en las regiones.

06.01. Línea de acción: Diseñar mecanismos de coordinación del MDSF y las regiones

Objetivo específico: Asegurar la pertinencia y transparencia que deben tener los procesos de evaluación ex post que lleva adelante el MDFS para los objetivos, intereses propios y aprendizaje de los equipos de inversión de las regiones.

Corto Plazo:

6.1.1. Establecer una coordinación técnica entre el MDSF y los GORES para acordar conjuntamente los criterios que definan la selección de muestra de proyectos y municipios por región, junto con un cronograma de mediano plazo para los procesos de evaluación ex post. Para ello, deberá considerarse la incorporación de todos los municipios, en plazos determinados, en los procesos de evaluación ex post de corto plazo, en el marco de los recursos existentes.

Actores y roles: MDSF (líder) y mesa de trabajo con GORES y SUBDERE.

6.1.2. Determinar una normativa para que las evaluaciones ex post, una vez realizadas y como hito regional final, sean aprobadas por la alta dirección de las entidades que ejecutaron el programa o proyecto en municipios y/o GORES. Estas evaluaciones deben ser publicadas en portales web de las entidades regionales, además del portal del SNI.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: MDSF y GORES.

Mediano Plazo:

- 6.1.3. Publicar el cronograma de mediano plazo para la elaboración de las evaluaciones ex post de corto plazo establecido de acuerdo con los criterios acordado en la actividad 6.1.1.

Actores y roles: MDSF (líder) y mesa de trabajo con GORES y SUBDERE.

- 6.1.4. Publicar un documento del MDSF que presente los criterios técnicos y territoriales acordados de selección de muestra de proyectos de evaluación ex post, y que hayan servido de base para el cronograma de mediano plazo.

Actor y rol: MDSF (líder).

- 6.1.5. Conformar un módulo en el BIP que consolide todos los informes de evaluaciones ex post, el cual debe permitir además realizar fácilmente búsquedas y análisis del conjunto de los informes por sector, regiones, tipología de proyectos, entre otros temas. Este módulo será de gran importancia como herramienta de trabajo para los formuladores de proyectos al momento que deban explorar la existencia de evaluaciones ex post para proyectos que sean similares y vinculables a los que están formulando (línea de acción 6.2.)

Actor y rol: MDSF (líder).

Largo Plazo:

- 6.1.6. Establecer y llevar a cabo eventos de difusión de resultados de evaluación ex post de los proyectos regionales.

Actores y roles: SUBDERE (líder) con GORES y Municipios.

6.2. Línea de acción: Establecer requerimientos en las Metodologías de Formulación de Proyectos para verificar la retroalimentación con evaluaciones ex post de proyectos similares.

Objetivo específico: Retroalimentar la formulación de nuevos proyectos con previas evaluaciones ex post, de manera verificable, con el fin de incorporar lecciones aprendidas y fortalecer la calidad de la formulación de los nuevos proyectos.

Corto Plazo:

- 6.2.1. Realizar evaluación estratégica de metodologías, contenidos de informes, y procesos en la actual elaboración de los Informes de Evaluación Ex post de Corto plazo Fase 1 y Fase 2. Para ello se propone contratar una consultoría de apoyo, cuyo objetivo será revisar la pertinencia de los distintos elementos involucrados en estos procesos, y proponer un ajuste considerando un enfoque sobre resultados actuales de estos procesos que sean relevantes para el aprendizaje y retroalimentación en la formulación de proyectos nuevos

Actores y roles: MDSF (líder) con apoyo de SUBDERE y Ministerios, como contraparte técnica de consultoría.

Mediano Plazo:

- 6.2.2. Diseñar plan de implementación para el mejoramiento de la evaluación ex post con el fin de retroalimentar y fortalecer la formulación de proyectos (implica ajustar las metodologías de evaluación ex post y formulación de proyectos, procesos, difusión, y ajustes en el BIP, entre otras acciones).

Actores y roles: MDSF (líder) con apoyo de SUBDERE y Ministerios, como contraparte técnica de consultoría.

- 6.2.3. Estudiar y generar normativa (implica ajustes en metodologías de formulación y evaluación ex ante, NIP y BIP) para hacer exigible la vinculación de la evaluación ex post en la formulación de nuevos proyectos que ingresan al SNI. Si no se encontrasen evaluaciones ex post de las cuales retroalimentar los proyectos a criterio del formulador, la normativa exigir la presentación de las justificaciones que correspondan

Actor y rol: MDSF (líder).

Largo Plazo:

- 6.2.4. Implementar la exigencia del vínculo de la evaluación ex post con la formulación de nuevos proyectos.

Actor y rol: MDSF (líder).

6.3. Línea de acción: Generar nueva tipología de Informes de Cierre de Proyectos

Objetivo específico: Asegurar que después de la etapa de ejecución o inversión de todos los proyectos, se cuente con un informe que denote los aspectos centrales de la ejecución de estos, los cuales deben ir más allá los aspectos presupuestales, e indiquen la consecución o desvíos en las metas de plazos y productos.

Corto Plazo:

- 6.3.1. Elaborar un Manual para la elaboración de un nuevo informe simple de cierre de proyectos, de cumplimiento obligatorio para todos los proyectos. El diseño del informe podrá retroalimentarse de la evaluación estratégica de las evaluaciones ex post (actividad 6.2.1). Este informe se diferencia de las actuales evaluaciones ex post de corto plazo en tanto se basa en una metodología muy simple para un registro rápido de los principales aspectos del proyecto (financieros y técnicos), la cual debe ser aplicada a la totalidad de los proyectos que culminan su etapa de ejecución. Los otros aspectos que requieren un mayor registro y análisis de antecedentes (como el legal, social, medioambiental y la percepción rápida de los usuarios) seguirán siendo incorporados en las evaluaciones ex post de corto plazo que realiza el MDSF.

Actor y rol: MDSF (líder).

- 6.3.2. Elaborar una normativa en NIP y otras complementarias que obligue/incentive a las entidades financieras y técnicas a la elaboración del nuevo informe de cierre.

Actor y rol: MDSF (líder) y DIPRES.

Mediano Plazo:

- 6.4.3. Mientras no esté implementado el módulo de indicadores de seguimiento de ejecución de los proyectos en el BIP, se propone realizar un informe de cierre tipo a ser elaborado de forma manual, en base a información del BIP y del SIGFE, principalmente, acompañado de la debida normativa que obligue su elaboración.

Actores y roles: MDSF (líder) y mesa de trabajo con: DIPRES, SUBDERE y GORES.

- 6.4.4. Desarrollar la propuesta del reporte de informe de cierre de proyectos en base a la información que exista en el nuevo módulo de indicadores de seguimiento de la ejecución de proyectos en el BIP (se relaciona con línea de acción 4.2).

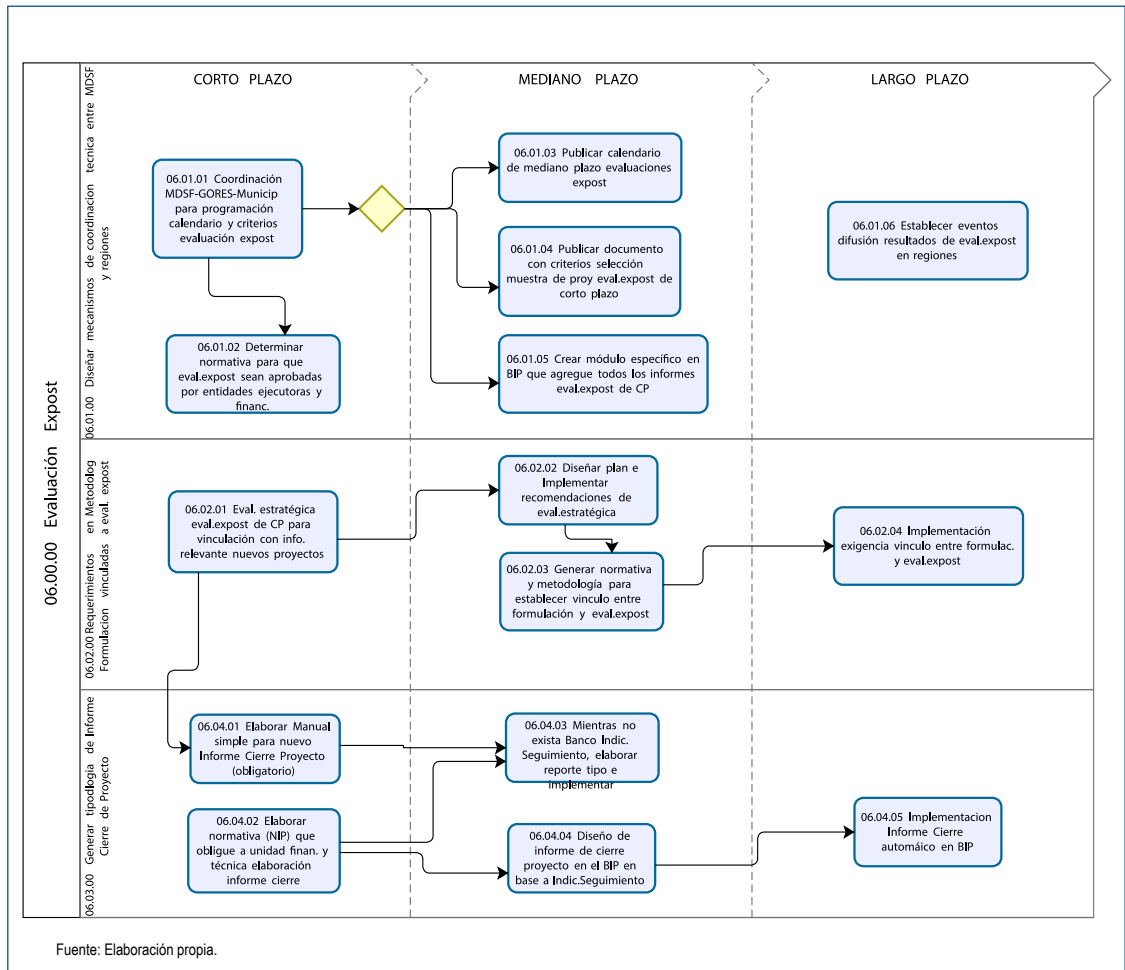
Actor y rol: MDSF (líder).

Largo Plazo:

- 6.4.5. Implementar el informe de cierre de proyecto cuyo contenido idealmente sería de llenado automático, vinculado al módulo de indicadores de seguimiento del proyecto, entre otra información que pueda migrar de los sistemas BIP y SIGFE (principalmente).

Actores y roles: MDSF (líder) y DIPRES.

Ilustración 17.
Diagrama de procesos de la etapa de evaluación ex post



Se resalta para la SUBDERE que en esta etapa se propone que diseñe mecanismos de coordinación con el MDSF y las regiones, que aseguren la pertinencia y transparencia que deben tener los procesos de evaluación ex post que lleva adelante el MDFS, revisando los objetivos y el aprendizaje de los equipos de inversión de las regiones. Con esto se lograrán los mecanismos de coordinación para la participación en las evaluaciones ex post.

7. Temas transversales para el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública subnacional

Objetivo general: En este capítulo se pretende abarcar líneas de acción y actividades que se hacen presente en cada etapa del ciclo de gestión de la inversión pública, por lo que en vez de anunciarlas en cada una de ellas evitando ser repetitivos, se plantean a continuación como temas transversales a todas las etapas. Se han agregado en tres temas principales: procesos de la gestión de la inversión pública, fortalecimiento del recurso humano de los equipos de inversión pública que se requieren en los gobiernos subnacionales para asegurar calidad en las inversiones públicas, e inclusión de aspectos referentes al cambio climático en la inversión pública .

7.1 Procesos transversales de apoyo a la gestión de la inversión pública¹⁸

7.1.1. Línea de acción: Conformar un Sistema de Gestión de Calidad¹⁹ para los procesos del ciclo de la inversión pública en regiones

Objetivo específico: Establecer estándares y uniformidad de procesos y de tiempos, con definición de actores responsables, etc., para todo el ciclo de gestión de la inversión pública en las regiones, de manera que todos los actores involucrados los conozcan y los puedan implementar, en los tiempos definidos y con los instrumentos operativos diseñados para tal fin.

Corto Plazo:

7.1.1.1. Apoyar el fortalecimiento del comité de calidad en los GOREs, conformado en el marco del proyecto “Sistema de mejora continua de la gestión” para crear un subcomité de inversiones a nivel de cada región piloto (Ñuble y Araucanía) para elaborar un sistema de gestión de calidad de los procesos relacionados a la inversión pública

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES La Araucanía y Ñuble, MDSF y una muestra de Municipios.

7.1.1.2. Esta instancia de coordinación interinstitucional deberá elaborar un mapeo de procesos actuales relacionados a cada etapa del ciclo completo de la inversión pública en sus regiones, mapeo que debe considerar una tipología de clasificación de los procesos, su descripción respecto de quiénes los ejecutan, con qué fin, con qué plazos, y con qué estándares, entre otros aspectos

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con GORES La Araucanía y Ñuble, MDSF y una muestra de Municipios.

¹⁸ En una versión preliminar de esta estrategia, se incluyeron un conjunto de acciones tendientes a fortalecer de manera transversal el SNI en una mirada integradora de los componentes de normas, procesos, metodologías y sistemas, donde se incluían propuestas de fortalecimiento del BIP, entre otras. Sin embargo, en la versión final de este documento, dichas acciones fueron desestimadas a solicitud del Gobierno de Chile con el ánimo de reforzar el enfoque de este informe en el nivel subnacional.

¹⁹ El Sistema de Gestión de Calidad es una herramienta que permite organizar, planear, ejecutar y controlar las actividades necesarias para el funcionamiento de una entidad. Se basa en la identificación de procesos que permitan controlar las actividades para el logro de los objetivos definidos, y así adelantar procesos de mejoramiento continuo.

7.1.1.3. En base a mapeo de procesos de la actividad 7.1.1.2, determinar los ajustes que se requieran en cuanto a responsables, procedimientos, plazos, instrumentos, etc. y presentar una propuesta de mapa de procesos requerido para conformar un sistema de gestión de calidad. En dicha propuesta, se propone establecer procesos uniformes de pre-admisibilidad para las iniciativas de proyectos que presentan los municipios a los GORES, independiente de las fuentes de financiación.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES La Araucanía y Ñuble, MDSF y una muestra de Municipios.

Mediano Plazo:

7.1.1.4. Elaborar una normativa en versión borrador, que sustente el mapa de procesos propuesto y su posterior control de cumplimiento.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y GORES La Araucanía y Ñuble.

7.1.1.5. Implementar la propuesta del sistema de gestión de calidad de procesos en los GORES de Ñuble y Araucanía. Significa el montaje administrativo para la coordinación del sistema de gestión de calidad con responsables del levantamiento del mapeo de procesos (se relaciona con actividad 7.1.1.1) que deberán realizar las dependencias u oficinas de los GORES y sistematizar la información. En las responsabilidades se deberá determinar quiénes ejercerán el control del cumplimiento de los procesos y las consecuencias de los incumplimientos.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y GORES Araucanía y Ñuble, y Municipios.

7.1.1.6. Realizar ajustes a la propuesta de sistema de gestión de calidad de procesos en base a implementación del piloto descrito en la actividad 7.1.1.5.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y GORES Araucanía y Ñuble, y Municipios.

Largo Plazo:

7.1.1.7. Diseñar funcionalmente el soporte informático para dar respaldo y control al sistema de calidad de gestión de procesos, el que debiera estar alimentado, en parte, con la información del BIP y ChileIndica.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y participación con aportes para el diseño de indicadores sobre gestión de la inversión pública.

7.1.1.8. Desarrollo del soporte informático de respaldo al sistema de calidad de gestión de procesos, e implementación en todas las regiones

Actores y roles: SUBDERE (líder) con apoyo del MDSF (por requerimientos en las NIP que estén acordes con los procesos del sistema de gestión de calidad).

7.1.2. Línea de acción: Ajustes a procesos de modificaciones presupuestarias del FNDR

Objetivo específico: Revisar los procesos y mecanismos involucrados en las modificaciones presupuestarias presentadas por los gobiernos del nivel subnacional relacionados con proyectos financiados por el FNDR, con el fin de promover una mayor facilitación, rapidez y oportunidad en la tramitación de dichas modificaciones.

Corto Plazo:

7.1.2.1. Elaborar un mapeo del número y tipo de modificaciones presupuestarias a gastos asociados al FNDR y plazos asociados, para una muestra de años y regiones, que permitan identificar indicar los cuellos de botella actuales. Dentro de este mapeo, se deben identificar los distintos subprocesos con sus trámites, documentos, entidades, entre otros aspectos, que los gobiernos del nivel subnacional surten para lograr las modificaciones presupuestarias.

Actores y roles: DIPRES (líder) y mesa de trabajo con SUBDERE, GORES y CGR.

7.1.2.2. Elaborar una propuesta de procesos ajustados para mejorar eficiencia y eficacia en las modificaciones presupuestarias vinculadas a la ejecución del FNDR.

Actores y roles: DIPRES (líder) y mesa de trabajo con SUBDERE y CGR.

Mediano Plazo:

7.1.2.3. Implementar la propuesta de modificaciones presupuestarias en un piloto que incluya las regiones de Ñuble y Araucanía.

Actores y roles: DIPRES (líder) y mesa de trabajo con: SUBDERE, GORES Araucanía y Ñuble y CGR.

7.1.2.4. Ajustar propuesta para la implementación de nuevos procesos de tramitación de las modificaciones presupuestarias, en base a experiencia piloto de la anterior actividad.

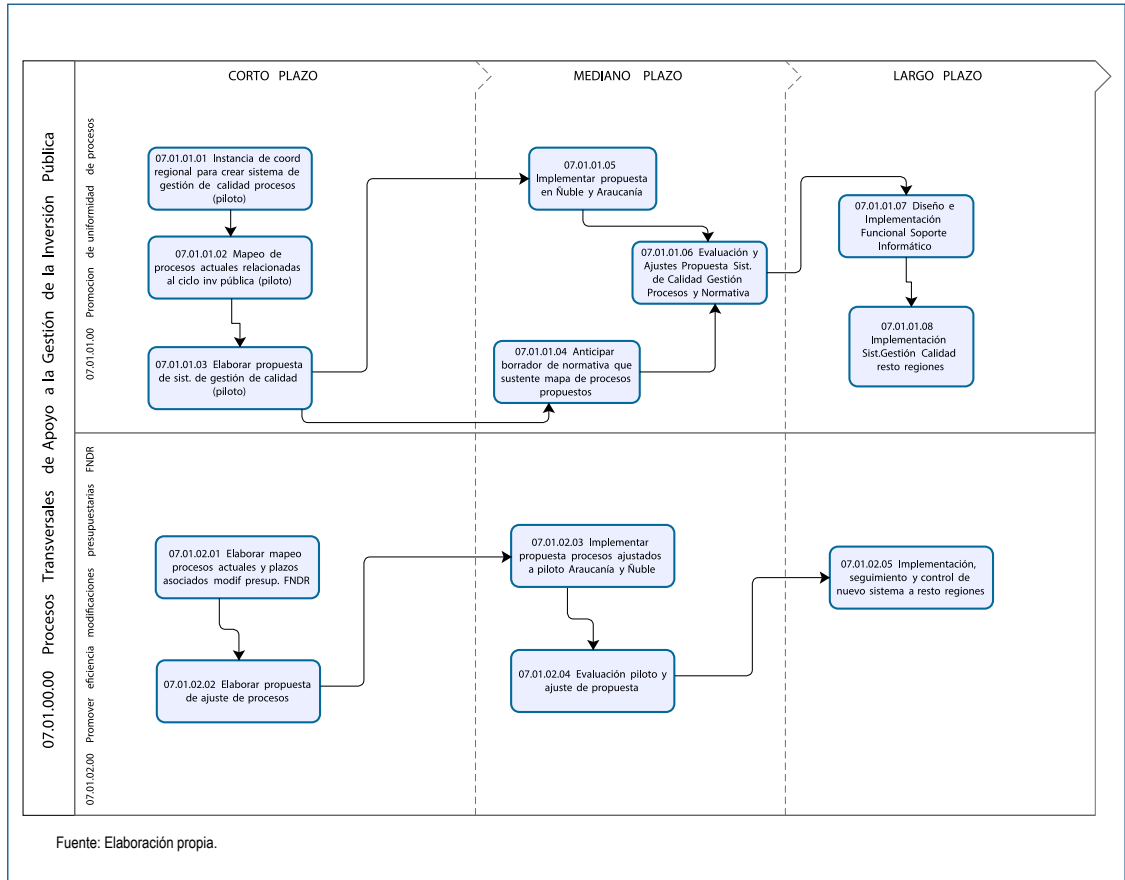
Actores y roles: DIPRES (líder) y mesa de tramitación de SUBDERE y CGR.

Largo Plazo:

7.1.2.5. Implementación, seguimiento y control de nueva propuesta de tramitación de modificaciones presupuestarias.

Actor y rol: DIPRES (líder).

Ilustración 18.
Diagrama de procesos transversales de apoyo a la gestión de la inversión pública



En la transversalidad de los procesos de la gestión de la inversión pública, se le sugiere a la SUBDERE promover la conformación de un Sistema de Gestión de Calidad para los procesos del ciclo de la inversión pública en regiones, con estándares y uniformidad de procesos, de tiempos y actores responsables, entre otras variables, para todo el ciclo de gestión de la inversión pública en las regiones, de manera que todos los actores involucrados los conozcan y los puedan implementar.

A la par, se propone a la SUBDERE revisar y ajustar los procesos de modificaciones presupuestarias del FNDR, para asegurar una mayor facilitación, rapidez y oportunidad en la tramitación de dichas modificaciones.

Lo mencionado se materializaría en: (1) Programa de conformación de un Sistema de Gestión de Calidad para los procesos del ciclo de la inversión pública; (2) Un plan de acción para revisar y ajustar los procesos de modificaciones presupuestarias del FND, para sobre la tramitación de las modificaciones presupuestarias.

7.2 Procesos transversales para el fortalecimiento del recurso humano en las regiones

7.2.1. Línea de acción: Desarrollar instrumentos de soporte para los equipos de inversión regionales.

Objetivo específico: Apoyar a los equipos de inversión de las regiones, particularmente aquellos que se dedican a formular y evaluar proyectos de inversión pública dentro de los GORES, municipios, asociaciones de municipios, entre otros, con nuevas herramientas e instancias, y el mejoramiento de algunas ya existentes, que les permitan incrementar sus conocimientos, capacidades y fortalezas para el desempeño de sus funciones.

Corto Plazo:

7.2.1.1. Elaborar una guía rápida y simple para los GORES y Municipios para el entendimiento de toda la normativa y los procesos administrativos relacionados a la gestión de los proyectos de inversión pública. Esta guía se debe difundir ampliamente y actualizarla con periodicidad establecida

Actor y rol: SUBDERE (líder).

7.2.1.2. Desarrollar una plataforma intranet para el intercambio colaborativo entre los equipos regionales encargados o relacionados a la formulación y evaluación de proyectos de inversión. Dicha plataforma debe permitir un intercambio colaborativo, abierto y fluido entre formuladores de proyectos, facilitar consultas y respuestas de asistencia técnica, incluir material de apoyo como casos de éxito, módulos e-learning, entre otros.

Actores y roles: Trabajo conjunto entre SUBDERE (líder) y MDSF.

7.2.1.3. Retomar la elaboración y publicación de los Boletines de Buenas Prácticas en Formulación y Evaluación del MDSF²⁰, la cual destaca aspectos o técnicas específicas involucrados en la formulación y evaluación de proyectos regionales concretos y específicos por sector o tipología de proyectos, los cuales sirven como ejemplo de buenas prácticas a replicar en otros proyectos

Actor y rol: MDSF (líder).

Mediano Plazo:

7.2.1.4. Adelantar una evaluación del programa de capacitación a formuladores de los proyectos de inversión del MDSF, bajo un proceso específico para conocer si los estudiantes que cumplieron con los requisitos de dichos cursos han mejorado el desarrollo de sus funciones y la calidad del trabajo, además de la pertinencia de sus componentes. Dicha evaluación del programa tendrá que ser llevada a cabo por la DIPRES, específicamente por la División de Control de la Gestión Pública, a cargo de la evaluación de los programas públicos. En esta evaluación debería considerarse que existen también cursos o capacitaciones específicas a formuladores a cargo de SUBDERE

Actores y roles: DIPRES (líder) y MDSF.

²⁰ <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/centro-de-documentacion/publicaciones/>

7.2.1.5. De denotar falencias en la evaluación del programa de capacitación del MDSF, se deberá plantear un plan de mejora para fortalecer lo requerido tanto en el programa de capacitación del MDSF como los de SUBDERE, pensando en que ambos no deben superponerse en sus objetivos sino más bien complementarse

Actores y roles: MDSF y SUBDERE (líderes) y DIPRES.

7.2.1.6. Desarrollar, difundir y poner en marcha una intranet colaborativa entre formuladores de proyectos, cuya plataforma podría ser administrada por MDSF o SUBDERE, y alimentada por estos organismos además de las propias colaboraciones de sus usuarios.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y MDSF.

7.2.1.7. Desarrollar un programa de reconocimiento por parte de las autoridades regionales a proyectos exitosos formulados por Municipios. Estos proyectos pueden ser seleccionados a partir del trabajo que ya se viene haciendo en las SEREMIS del MDSF para la elaboración del Boletín de Buenas Prácticas en Formulación y Evaluación de Proyectos:

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con GORES, SEREMIS de MDSF.

Largo Plazo:

7.2.1.8. Ajustar los programas de capacitación a formuladores, y aplicar los planes de mejora como descrito en la actividad 7.2.1.5. Hacia el largo plazo la capacitación debería abarcar todo el ciclo completo de los proyectos, y no solo la etapa de formulación y evaluación como lo es en la actualidad. Esto va unido a la propuesta al cambio de la institucionalidad (7.3 Fortalecimiento del SNI), donde se propone ampliar el foco del SNI de manera mucho más importante al seguimiento en la etapa de ejecución de los proyectos, en una mirada de largo plazo

Actores y roles: MDSF y SUBDERE.

7.2.2. Línea de acción: Articular rol de los GORES para brindar asistencia técnica y apoyo a la formulación de proyectos municipales.

Objetivo específico: Fortalecer a los GORES para llevar adelante los nuevos roles asignados tanto como formuladores de proyectos, como encargados de brindar asistencia técnica a los municipios para el fortalecimiento de la inversión pública.

Corto Plazo:

7.2.2.1. Levantar un diagnóstico de niveles de preparación y conocimientos de los profesionales que forman parte de los equipos de inversión de los GORES en la temática específica de formulación y evaluación social de proyectos.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y MDSF y aplicación de los GORES (Ñuble y Araucanía).

7.2.2.2. A partir del diagnóstico de la actividad 7.2.2.1, diseñar un plan para llevar nivel de capacitación de cada uno de los profesionales técnicos de estos equipos al nivel de Diplomado del MDSF. Esto requerirá programar, coordinar y presupuestar para un periodo de varios años, la asistencia de los profesionales de estos equipos de los GORES a toda la línea de cursos de capacitación que dicta el MDSF.

Actores y roles: MDSF (líder) y mesa de trabajo con SUBDRE y GORES (Ñuble y Araucanía).

7.2.2.3. Diseñar un programa de capacitación en gestión de proyectos de inversión pública para los profesionales técnicos y supervisores, de manera que se cubran temas de procedimientos y normativas presupuestales, reglas de control fiscal, articulación de fuentes de financiación, informes de supervisión, monitoreo y cierre de proyectos, entre otros.

Actores y roles: SUBDERE (líder) con apoyo de DIPRES y SEREMI del MDSF.

Mediano Plazo:

7.2.2.4. Implementar el plan de capacitación de los equipos técnicos de los GORES encargados de formular proyectos y/o brindar asistencia técnica a los municipios, dando prioridad en cupos a regiones de La Araucanía y Ñuble.

Actores y roles: MDS (líder) y mesa de trabajo con SUBDRE y GORES.

7.2.2.5. Implementar el plan de capacitación en gestión de proyectos de inversión pública para los equipos técnicos y supervisores de proyectos de inversión en GORES piloto (se sugiere La Araucanía y Ñuble) para verificar la pertinencia del plan de capacitación respecto a los temas definidos, y ajustarlo, de requerirse.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y GORES.

Largo Plazo:

7.2.2.6. Promover profesionales de equipos técnicos de los GORES como capacitadores en formulación y evaluación de proyectos de inversión pública en su región, mediante un programa de capacitación específico para funcionarios del nivel regional, con acompañamiento de MDSF.

Actores y roles: MDS (líder) y mesa de trabajo con SUBDRE y aplicación en GORES con apoyo de Universidades.

7.2.2.7. Implementar el plan de capacitación en gestión de proyectos de inversión pública en las restantes regiones, y brindar asistencia técnica y acompañamiento a municipios de parte de los GORES en temas de gestión de proyectos.

Actores y roles: GORES y Municipios.

7.2.3. Línea de acción: Establecer estándares de desempeño para los equipos de inversión regionales.

Objetivo específico: A través de determinar funciones y perfiles requeridos estándar para los equipos de inversión,

se busca orientar la contratación de personal requerido en estos equipos, así como también orientar los procesos de mejora continua (incluyendo capacitación) que se requieren para mantener estos estándares.

Corto Plazo:

7.2.3.1. Establecer/proponer requerimientos de funciones que debe desempeñar el personal de GORES y Municipios ligadas a todas las etapas del ciclo de la inversión pública para determinar, a partir de esto, los perfiles profesionales requeridos.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con MDSF, GORES y Asociación de Municipios.

Mediano Plazo:

7.2.3.2. Elaborar un diagnóstico según el contraste de los requerimientos establecidos en la actividad anterior con la práctica que se lleva a cabo en los GORES de Ñuble y La Araucanía y en una muestra de municipios de estas regiones, lo cual puede ser realizados a partir de información levantada mediante la aplicación de encuestas auto evaluativas, grupo focal, entre otros.

Actores y roles: SUBDERE (líder) con apoyo de una consultoría y aplicación en los GORES de Ñuble y La Araucanía.

7.2.3.3. Elaborar un diagnóstico de restricciones existentes en las distintas normativas para llevar a cabo los requerimientos de funciones propuestos en la actividad 7.2.3.1, y proponer ajustes a dichas normativas

Actores y roles: SUBDERE (líder) y GORES.

Largo Plazo:

7.2.3.4. Elaborar una guía de orientación de funciones y perfiles de cargos requeridos (precisando estudios, experiencia, y competencias requeridas) por los equipos de inversión que se desempeñan en GORES y Municipios, facilitando a futuro la contratación de nuevo personal para estos equipos, así como la solicitud de recursos y su orientación hacia programas de capacitación que promuevan el desempeño adecuado de los profesionales de acuerdo con estos perfiles y funciones requeridas

Actor y rol: SUBDERE (líder).

7.2.3.5. Implementar la propuesta de cambios a las normativas para determinar funciones para la gestión de la inversión, de acuerdo con el análisis realizado en la actividad 7.2.3.3, de requerirse.

Actor y rol: SUBDERE (líder).

7.2.4. Línea de acción: Elaborar tipologías de estructuras organizacionales deseables para los equipos de inversión

Objetivo específico: Establecer un estándar ideal de estructura(s) para los equipos de inversión regionales, considerando las funciones que deben desempeñar en específico, la dimensión de las instituciones o tareas que deben desarrollar, entre otros, de forma que estas sirvan de orientación para llevar a cabo modificaciones normativas que se requieran y/o para la propia organización de los GORES y Municipios.

Mediano Plazo:

7.2.4.1. A partir de las actividades de diagnóstico y propuestas de funciones que se vayan realizando (7.2.3.), se debe realizar una propuesta para estructuras organizacionales prototipo los equipos de inversión de GORES y Municipios, considerando además el tamaño de las instituciones u otra característica que permita dimensionar el tamaño de la carretera de proyectos que deben gestionar (y considerando la normativa que delega funciones desde el nivel central a cada nivel de gobierno (proceso de descentralización)

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con GORES, Asociación de Municipios, DIPRES y Servicio Civil.

7.2.4.2. Realizar un comparativo del diseño de un prototipo de estructura organizacional de un GORE y una muestra de Municipios (grande, mediano, y pequeño) con las estructuras vigentes en las regiones de La Araucanía y Ñuble, y dado con el fin de establecer las brechas que se deberían cubrir en estas instituciones.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y aplicación en los GORES de La Araucanía y Ñuble.

7.2.4.3. Ajustar las estructuras organizacionales en instituciones piloto de la anterior actividad, en las regiones de Ñuble y La Araucanía, considerando el marco normativo actual que determina el tamaño de plantas de personal, los términos y presupuestales vigentes.

Actores y roles: SUBDERE (líder) con aplicación en GORES y Municipios de La Araucanía y Ñuble.

Largo Plazo:

7.2.4.4. Evaluar la implementación de los pilotos de las nuevas estructuras en base a indicadores objetivos, ligados a mejor desempeño de la gestión de la inversión pública (por ejemplo, mayor número de proyectos formulados, menores tiempos de gestión de las iniciativas, mayor tasa de aprobación de proyectos, entre otros indicadores) y en base a ello implementar ajustes al diseño de la propuesta de estructuras organizaciones tipo

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES y Municipios de La Araucanía y Ñuble.

7.2.4.5. A partir de la evaluación de los pilotos, y de la propuesta ajustada para las estructuras organizacionales tipo, se debe evaluar la necesidad de realizar ajustes normativos (respecto a funciones, perfiles, número de personal) y de requerirse, llevar a cabo dichos ajustes.

Actores y roles: SUBDERE y Servicio Civil (líderes en trabajo conjunto) y mesa de trabajo con: GORES, Asociación de Municipios y DIPRES.

7.2.4.6. Difundir los modelos prototipo para las estructuras organizacionales de los equipos de inversión y elaborar un plan de acompañamiento para su implementación voluntaria, teniendo en cuenta la autonomía y las particularidades de los distintos GORES y Municipios.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con: GORES y Asociación de Municipios.

7.2.5. Línea de acción: Promover modelo estándar para contratación de personal para los equipos técnicos de inversión en las regiones.

Objetivo específico: Fortalecer el carácter técnico de los equipos de inversión en las regiones, a través de procesos de contratación de personal que sigan estándares técnicos recomendables, de acuerdo con las características específicas requeridas, y estándares de transparencia en los procesos involucrados.²¹

Corto Plazo:

7.2.5.1. Revisar el marco normativo actual que regula procesos de reclutamiento en Municipios y GORES y revisar la práctica de reclutamiento y contratación de los equipos de inversión para una muestra de GORES y Municipios, con el fin de diagnosticar el grado en que dichos procesos se desarrollan de acuerdo con criterios técnicos y procesos transparentes.

Actores y roles: Trabajo conjunto entre SUBDERE, Servicio Civil, con apoyo de la CGR.

7.2.5.2. En base al diagnóstico de la actividad 7.2.5.1, realizar una propuesta de procesos estándar, requerimientos técnicos y responsabilidades para la vinculación de personal en los equipos de inversión, considerando las particularidades de las entidades,

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con Servicio Civil y CGR.

Mediano Plazo:

7.2.5.3. Implementar la propuesta de modelo de contratación de personal para los equipos de inversión según la actividad anterior en un piloto en Ñuble y La Araucanía, en una muestra de municipios.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con Servicio Civil y CGR.

7.2.5.4. Evaluar la implementación del piloto y ajustar la propuesta un modelo estándar de contratación de equipos de inversión del nivel regional.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con Servicio Civil y CGR.

²¹ La idea es propender a procesos de contratación que permitan atraer la mayor experiencia posible, y por lo tanto sean lo más inmune posible a los cambios de autoridades políticas. Es decir que se trata de asegurar los perfiles requeridos, y que los procesos de contratación coadyuven a dicho logro. Dichos procesos podrán incluir, por ejemplo, pruebas de conocimientos.

7.2.5.5. A partir del modelo estándar de contratación al que se llegó en la actividad anterior, evaluar si es necesario llevar a cabo un cambio en la normativa que permita establecer y o soportar de mejor forma dichos procesos y/o requerimientos, e implementar dichos cambios normativos.

Actores y roles: SUBDERE y Servicio Civil como líderes y apoyo de la CGR.

Largo Plazo:

7.2.5.6. Difundir el modelo estándar de contratación de procesos de reclutamiento a GORES y Municipios y el cambio normativo que lo soporta.

Actores y roles: Servicio Civil (líder) y mesa de trabajo con: GORES, Municipios y CGR.

7.2.6. Línea de acción: Promover competencias digitales en equipos GORES y Municipios.

Objetivo específico: Fortalecer las competencias de los profesionales que se desempeñan en los equipos de inversión en GORES y Municipios para el manejo de los recursos informáticos necesarios para la formulación de proyectos de inversión y la gestión de procesos relacionados.

Corto Plazo:

7.2.6.1. Con el fin de elaborar un diagnóstico sobre Competencias Digitales en equipos de inversión de los GORES de Ñuble y La Araucanía y municipios de estas regiones: (1) Definir un set de programas y plataformas informáticas requeridas para formular y gestionar proyectos, (2) Diseñar instrumento de medición de capacidades informáticas en base a set de programas definidos, estableciendo niveles o grados de conocimiento, (3) Implementar instrumento de medición de capacidades informáticas en GORES y municipios (en línea), (4) Realizar reporte de diagnóstico luego de la aplicación del instrumento de medición de capacidades informáticas.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con GORES de La Araucanía y Ñuble y Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

7.2.6.2. En base al diagnóstico realizado en la actividad anterior, se debe diseñar un programa de capacitación en competencias digitales, estableciendo el o los Organismos Técnicos de Educación y Capacitación (OTEC) que brinde dicha capacitación, la logística, definir los costos y su financiación, y demás acciones relacionadas.

Actores y roles: Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con GORES de La Araucanía y Ñuble y SENCE.

Mediano Plazo:

7.2.6.3. Desarrollar el programa en regiones de La Araucanía y Ñuble, con financiación de recursos de las regiones.

Actores y roles: SENCE (líder) y aplicación en GORES de La Araucanía y Ñuble.

7.2.6.4. Evaluar la aplicación del programa en regiones pilotos y ajustar el diseño del programa

Actores y roles: SUBDERE (líder) y mesa de trabajo con GORES de La Araucanía y Ñuble, y SENCE.

7.2.6.5 Realizar diagnóstico sobre competencias digitales en resto de regiones

Actores y roles: SENCE y SUBDERE (líderes) y aplicación en GORES.

Largo Plazo:

7.2.6.6. En base al diagnóstico realizado en la actividad 7.2.6.5, implementar el programa de capacitación en competencias digitales a las demás regiones para su acceso voluntario.

Actores y roles: SENCE y SUBDERE (líderes) y aplicación en GORES.

7.2.6.7. Establecer un programa de mejoramiento continuo de las capacidades digitales de equipos de inversión: (1) mantener un sistema de evaluación permanente de competencias digitales para la formulación y la gestión de proyectos para nuevos profesionales, y ligarlo a una oferta permanente de capacitación, (2) incorporar paulatinamente dentro del set de programas y plataformas requeridas, los nuevos programas que ya se estén utilizando en otras instituciones públicas (por ejemplo, MOP) y privadas.

Actores y roles: SUBDERE (líder), y mesa de trabajo con GORES y MDSF (o la institucionalidad del SNI que se defina si se acoge la propuesta de establecer una normativa para el SNI indicando la institucionalidad).

7.2.7. Línea de acción: Establecer el Programa de Certificación de Competencias en Formulación y Evaluación de Proyectos.

Objetivo específico: Asegurar un nivel mínimo estándar de conocimiento y competencias de los profesionales que formulan proyectos de inversión pública, fortaleciendo el carácter técnico de los equipos de inversión. Para ello se establecería una certificación de competencias en formulación y evaluación, la cual se realizaría mediante la aplicación de pruebas de conocimientos y habilidades en la temática, y/o la aprobación de cursos establecidos (certificados), lo cual debería ser requisito obligatorio para la obtención de la clave BIP como formulador de proyectos.

Corto Plazo:

7.2.7.1. Proponer la normativa para certificar competencias en formulación y evaluación de proyectos de inversión pública de funcionarios del nivel subnacional.

Actores y roles: SUBDERE.

7.2.7.2. Diseñar un plan de implementación del Programa de Certificación de Competencias, considerando el diseño de los instrumentos de certificación (pruebas, asistencias a cursos, etc.), y la normativa que definirá, entre otros aspectos, la(s) entidades certificadoras y la(s) entidades capacitadoras, y considerando los costos y la logística que conlleva su aplicación a nivel de todo Chile.

Actores y roles: SUBDERE y MDSF.

Mediano Plazo:

7.2.7.3. Difundir e implementar de manera paulatina el Plan de Certificación de competencia y establecer un cronograma de certificación para todos los equipos de formuladores de proyectos de las entidades públicas subnacionales.

Actores y roles: SUBDERE y MDSF.

7.2.7.4. Estudiar el cambio en la normativa formulada por SUBDERE para exigir la certificación de competencias del MDSF como requisito para la contratación de personal en equipos de inversión.

Actores y roles: SUBDERE.

Largo Plazo:

7.2.7.5. Implementar la exigencia de contar con la certificación de competencias como requisito para la contratación del personal que conforma los equipos de formulación de proyectos de inversión pública..

Actores y roles: SUBDERE y CGR.

7.2.8. Línea de acción: Intercambio experiencias internacionales

Objetivo específico: Ampliar los conocimientos de los equipos de inversión en regiones a través del intercambio y revisión de experiencias internacionales que sean atingentes a las regiones.

Corto plazo:

7.2.8.1. Revisar programas de intercambios y becas (de banca multilateral, agencias de cooperación internacional, entre otras entidades) en temáticas y países con buenas prácticas en gestión de la inversión pública, y consolidar y difundir dicha información hacia regiones y municipios a través de un boletín periódico

Actores y roles: SUBDERE (líder) y Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) en un trabajo conjunto.

7.2.8.2. Establecer instancias de cooperación horizontal entre GORES para compartir experiencias existentes de intercambios y cooperación con regiones de otros países (por ejemplo, la experiencia de Biobío de intercambio con la provincia de Neuquén en el Encuentro internacional Biobío Energía 2020 (BBE)).

Actores y roles: SUBDERE (líder) y GORES.

Mediano Plazo:

7.2.8.3. Generar instancias establecidas en SUBDERE para apoyar la gestión de los intercambios de profesionales de los equipos de inversión mediante los mecanismos y programas establecidos para tal fin,

Actores y roles: SUBDERE, GORES y Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) en un trabajo conjunto.

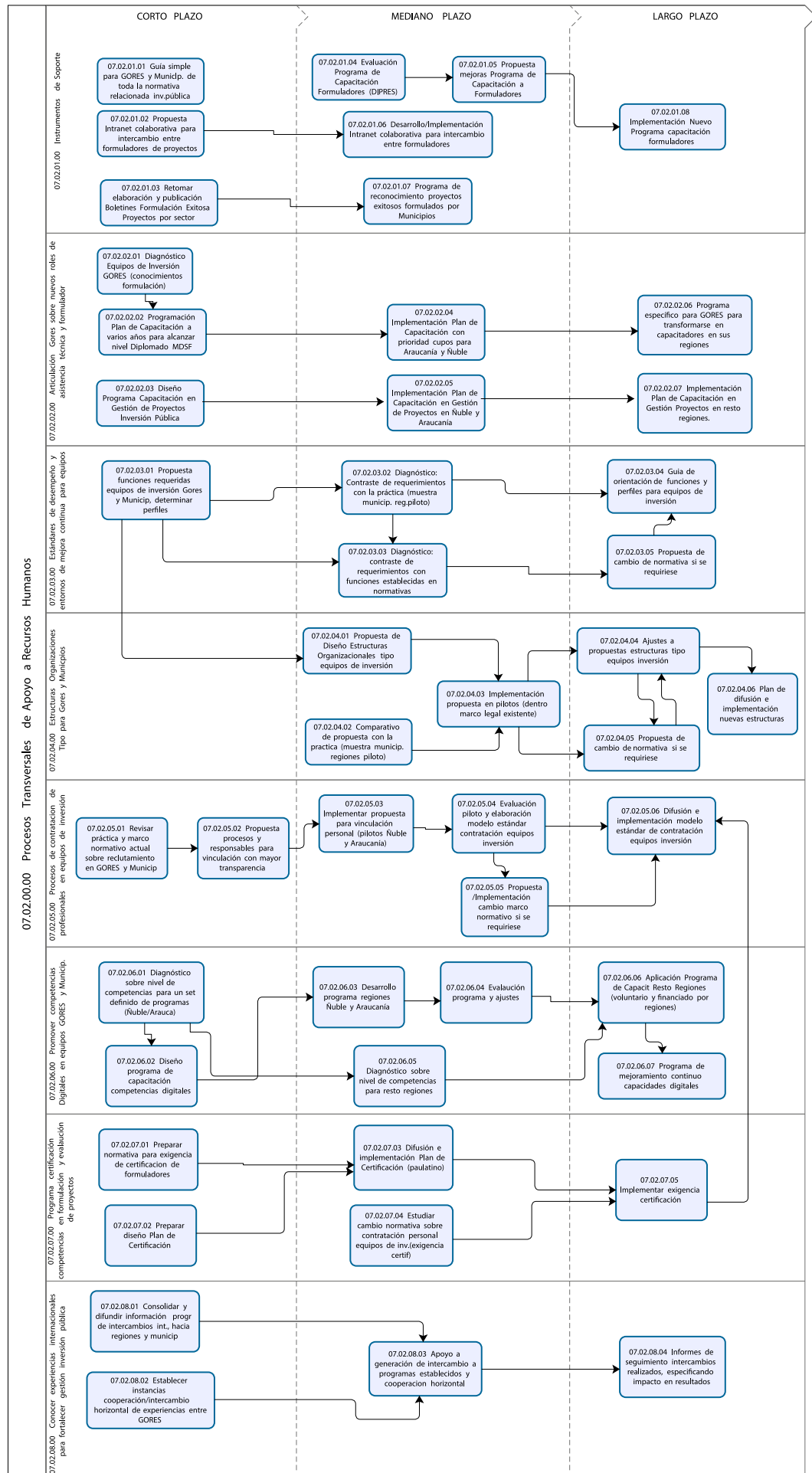
Largo Plazo:

7.2.8.4. Informes de seguimiento a los intercambios, especificando resultados en los métodos de trabajo, cumplimiento de funciones, nuevos proyectos, entre otros.

Actores y roles: SUBDERE (líder) y GORES.

Ilustración 19.
Diagrama de procesos transversales para el fortalecimiento del recurso humano en las regiones

Fuente: Elaboración propia.



Cabe resaltar que la SUBDERE en este capítulo, referido a actividades transversales para fortalecer el recurso humano para la gestión de la inversión pública, tiene varias actividades que puede llevar adelante. Entre ellas se propone desarrollar instrumentos de soporte para los equipos de inversión regionales, particularmente aquellos que se dedican a formular y evaluar proyectos de inversión, con nuevas herramientas e instancias y el mejoramiento de algunas ya existentes, tales como la elaboración de una guía rápida y simple para los gobiernos subnacionales para el entendimiento de la normativa y los procesos administrativos relacionados a la gestión de los proyectos de inversión pública, y desarrollar una plataforma intranet para el intercambio colaborativo entre los equipos regionales encargados o relacionados a la formulación y evaluación de proyectos de inversión.

Igualmente, la Subsecretaría podría plantear un plan de mejora para fortalecer lo requerido en el programa de capacitación de la SUBDERE y desarrollar un programa de reconocimiento de proyectos exitosos formulados por los Municipios.

A la par, la SUBDERE podría promover competencias digitales en equipos GORES y Municipios para fortalecer la formulación de proyectos de inversión y establecer estándares de desempeño para los equipos de inversión regionales determinando funciones y perfiles requeridos para los equipos de inversión, así como elaborar tipologías de estructuras organizacionales estándar para los equipos de inversión, con lo que se podrá realizar las modificaciones normativas que se requieran para alcanzar dichos estándares.

Por último, la SUBDERE podría gestionar el intercambio de experiencias internacionales con el fin de ampliar los conocimientos de los equipos de inversión.

Con lo mencionado, se lograrán instrumentos tales como: (1) Una guía rápida y simple para los gobiernos subnacionales para el entendimiento de la normativa y los procesos administrativos relacionados con la gestión de la inversión pública; (2) Una plataforma intranet para el intercambio colaborativo entre formuladores, con información que les pueda retroalimentar sus funciones; (3) Un programa de capacitación de la SUBDERE fortalecido; (4) Un programa de reconocimiento de proyectos exitosos municipales; (5) Un programa para promover competencias digitales en equipos GORES y Municipios para fortalecer la formulación de proyectos de inversión; (6) Estándares de desempeño para los equipos de inversión regionales; (7) Elaborar tipologías de estructuras organizacionales estándar deseables para los equipos de inversión; (8) Gestiones para el intercambio de experiencias internacionales con el fin de ampliar los conocimientos de los equipos de inversión.

7.3 Inclusión de consideraciones de cambio climático en las inversiones públicas

7.3.1. Línea de acción: Coordinación interinstitucional para el cambio climático

Objetivo específico: Crear una coordinación interinstitucional para elaborar una política nacional con una mirada desde los sectores y en el territorio para la implementación de estrategias que en su conjunto lleven a aminorar o a eliminar los efectos de las inversiones públicas en el cambio climático de acuerdo a lo que se establezca en la Ley de Cambio Climático (aún en trámite en el Congreso).

Corto Plazo

7.3.1.1. El Ministerio del Medio Ambiente debería conformar dos instancias de coordinación o comités. Uno de carácter nacional para establecer la visión integral (sectoriales y territoriales) que velen por el cumplimiento de las metas establecidas y comprometidas por Chile en los acuerdos internacionales, y las que a nivel nacional se establezcan para los diferentes sectores. Una segunda instancia es un conjunto de comités sectoriales donde se establecerán las metas por sectores, acorde a lo establecido en la Mesa Nacional, así como las agendas de trabajo para la incorporación paulatina de consideraciones a tener en cuenta en las iniciativas de inversión para reducir los efectos de estas sobre el medio ambiente y el cambio climático.

Actores y roles: Mesa de Trabajo conformada MMA (líder), Presidencia, Ministerios Sectoriales, MDSF (rector SNI).

Mediano Plazo:

7.3.1.2. Las mesas sectoriales deberán elaborar una propuesta de metas sectoriales en vínculo con las metas nacionales, las cuales deben ser presentadas a la Mesa Nacional quienes deberán acordar en conjunto las metas sectoriales definitivas a mediano y largo plazo.

Actores y roles: Mesa de Trabajo conformada MMA (líder), Ministerios Sectoriales, MDSF (rector SNI).

7.3.1.3. Las mesas sectoriales deberán elaborar una propuesta de agenda de trabajo de su sector para alcanzar de manera paulatina las metas de mediano y largo plazo presentas a la Mesa Nacional. Estas deberán incorporar nuevas iniciativas de inversión que conllevan, entre otros, optimizaciones de las tipologías de proyectos actuales, cambio de tecnologías, renovaciones, innovaciones, etc.

Actores y roles: Mesa de Trabajo conformada MMA (líder), Ministerios Sectoriales, MDSF (rector SNI).

Largo Plazo:

7.3.1.4. La Mesa Nacional deberá llevar el seguimiento del cumplimiento de las metas y de las agendas de trabajo sectoriales, y generar medidas correctivas en caso de que se requiera. El cumplimiento de las metas debería ser informado al Congreso y la ciudadanía general.

Actores y roles: Mesa de Trabajo conformada MMA (líder), Presidencia, Ministerios Sectoriales, MDSF (rector SNI).

7.3.2. Línea de acción: Incorporación en el SNI de las consideraciones sobre cambio climático en las inversiones públicas.

Objetivo específico: Incorporar en el SNI (normas, metodologías, precios sociales, BIP, etc.) los lineamientos técnicos de las mesas sectoriales (línea de acción 7.3.1) para la inclusión de la temática de cambio climático en los proyectos de inversión.

Corto Plazo

7.3.2.1. Incluir la obligatoriedad en las NIP y en las RIS respectivas del uso del precio social del carbono en la formulación y evaluación de los proyectos que impliquen impacto en el medio ambiente por las emisiones que se producen durante la construcción y operación de los proyectos.

Actores y roles: MDSF (líder) y principales Ministerios Inversores en Infraestructura Pública.

7.3.2.2. Implementar un descriptor del proyecto en el BIP que identifique aquellos proyectos que utilizan el precio social del carbono.

Actores y roles: MDSF.

Mediano Plazo

7.3.2.3. Elaborar propuesta de agenda de trabajo para ajustar metodologías sectoriales de formulación y evaluación que corresponda para la inclusión de cambio climático.

Actores y Roles: MDSF (líder), MMA y principales Ministerios Inversores en Infraestructura Pública.

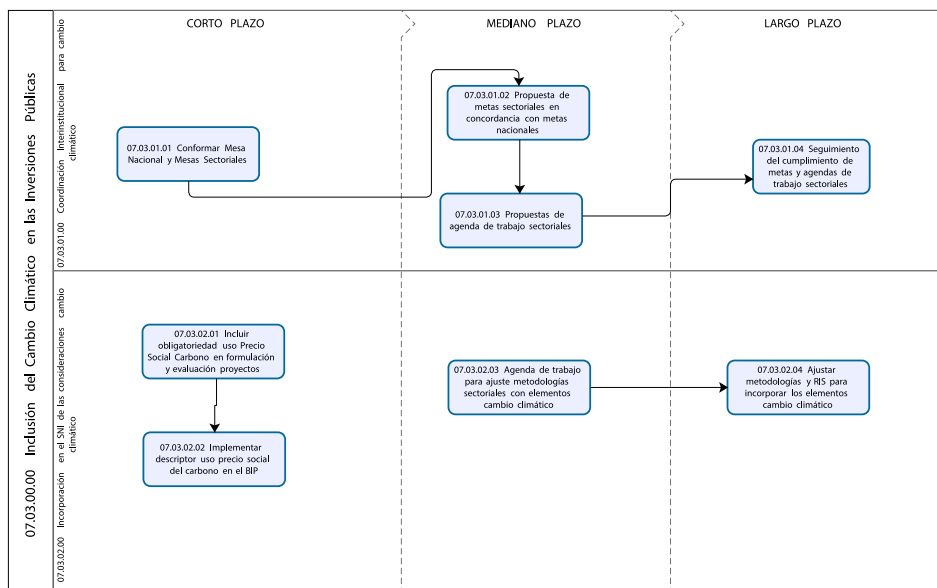
Largo Plazo:

7.3.2.4. Ajustar el contenido de las metodologías y de los RIS para incorporar los elementos de cambio climático.

Actores y Roles: MDSF (líder) y principales Ministerios Inversores en Infraestructura Pública.

Ilustración 20.
 Diagrama de procesos para la inclusión del cambio climático en las inversiones públicas

Fuente: Elaboración propia.



IV. Conclusiones y recomendaciones

La estrategia presente está enfocada en fortalecer la inversión pública a nivel subnacional en Chile. Aunque su énfasis son las regiones de Ñuble y La Araucanía, a partir del trabajo realizado a través de esta asistencia técnica con ambas regiones en coordinación con la SUBDERE, las acciones y recomendaciones que se plantean son aplicables a las demás regiones de Chile. Fue necesario abarcar de manera importante aspectos que pueden verse como lineamientos del nivel nacional, en tanto tienen injerencia en el nivel subnacional.

Los procesos de identificación de brechas de infraestructura y de aspectos socioeconómicos nacionales y subnacionales deben verse de manera integral. Los ejercicios de planificación que se basan en brechas facilitan la identificación de proyectos para atenderlas y la información debe sistematizarse de manera integrada bajo los lineamientos del SNI y en el BIP. Dicha integración no debe entenderse como un detrimento a la autonomía territorial sino un apoyo para la organización de la información, evitando además gastos adicionales hacia sistemas independientes.

Para llevar con éxito esta estrategia, se sugiere que la SUBDERE y varias entidades del nivel central y subnacional trabajen de manera coordinada para lograr los cambios y mejoras en los aspectos normativos, informáticos y de procesos, entre muchas otras acciones, para fortalecer la gestión de la inversión pública a nivel subnacional.

Si bien hay actividades que se pueden lograr en el corto plazo, las reformas planteadas solo verán frutos en el largo plazo (más de 3 años), siempre y cuando se inicie la estrategia en el corto plazo. Se llama la atención a cambios estructurales sobre la manera de cómo dar el paso cero para la identificación de brechas que soporten un ejercicio de planificación armónico e integrado, evitando contar con varios planes como actualmente se evidencia, sin metas precisas soportadas en elementos técnicos y desarticulados entre regiones y con los propósitos nacionales.

En general, se deberá procurar un fortalecimiento del vínculo planificación-presupuesto, el seguimiento físico en las etapas de ejecución y operación y mantenimiento de los proyectos, así como la retroalimentación de la evaluación ex post en los nuevos procesos

de planificación y formulación de proyectos. Estas propuestas de mejora surgen de un diagnóstico previo realizado por el Banco Mundial en marco de esta asistencia técnica, enfocado en las regiones de Ñuble y La Araucanía, en el cual participaron entidades del nivel nacional y subnacional. Su implementación deberá acompañarse del fortalecimiento del recurso humano y el mejoramiento continuo de la calidad de la información. Idealmente, los cambios propuestos deben iniciarse prontamente para lograr los avances esperados.

Varias de las propuestas de la presente estrategia se basan en experiencias internacionales, señalando que algunas han tenido tropiezos en su implementación en otros países, pero al reconocer a Chile como un ejemplo a destacar en varios ámbitos de la inversión pública, las propuestas podrán encontrar las bases técnicas y la voluntad política que requieren para materializarse.

Algo a tener presente en la lectura y entendimiento de la estrategia planteada en este documento, es que ésta concibe los proyectos de inversión en infraestructura pública como un proyecto o unidad que se inicia desde que se concibe en la planificación y culmina al término de su operación o vida útil. Esto, independiente de que los recursos que financian los proyectos en una u otra etapa se denominen actualmente de gastos de inversión y gastos recurrentes, o que los mismos sean administrados por una u otra entidad pública. Este es un llamado a establecer la clasificación presupuestal de estándares del FMI, así como de la concepción de sistemas integrados de gestión financiera pública donde el presupuesto es un proceso vinculado a la contabilidad (por ejemplo, de los activos no financieros del estado), entre otros procesos, para alimentar las estadísticas financieras y fiscales.

Por último, sobre el monitoreo de la estrategia, se propone diseñar y aplicar un mecanismo simple de monitoreo y evaluación para rastrear su progreso. Esto ayudará a promover acciones correctivas a lo largo del cronograma propuesto desde el lanzamiento hasta su finalización. La posibilidad de capturar el progreso en un tablero de indicadores que se pueda compartir con los diferentes actores podría ayudar a generar acciones y fomentar la colaboración esperada entre los diferentes niveles de gobierno involucrados.

V. Referencias

Banco Mundial. (2020). Informe de diagnóstico de gestión de la inversión pública en Ñuble y La Araucanía. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2020). Informe con casos de estudio sobre buenas prácticas internacionales para abordar las brechas identificadas en el diagnóstico. Washington, DC: Banco Mundial.



BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL