



# “Modernización de la Inversión Pública: Metas y desafíos”

## **Eduardo Contreras**

**Presentación en base a trabajos realizados en conjunto con Juan Francisco Pacheco, Fernando Cartes, Jessica Cuadros (ILPES-CEPAL), Javier Fuenzalida, Natalie González; César Avendaño, Eduardo Acuña y Alejandro Barros (Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile)**

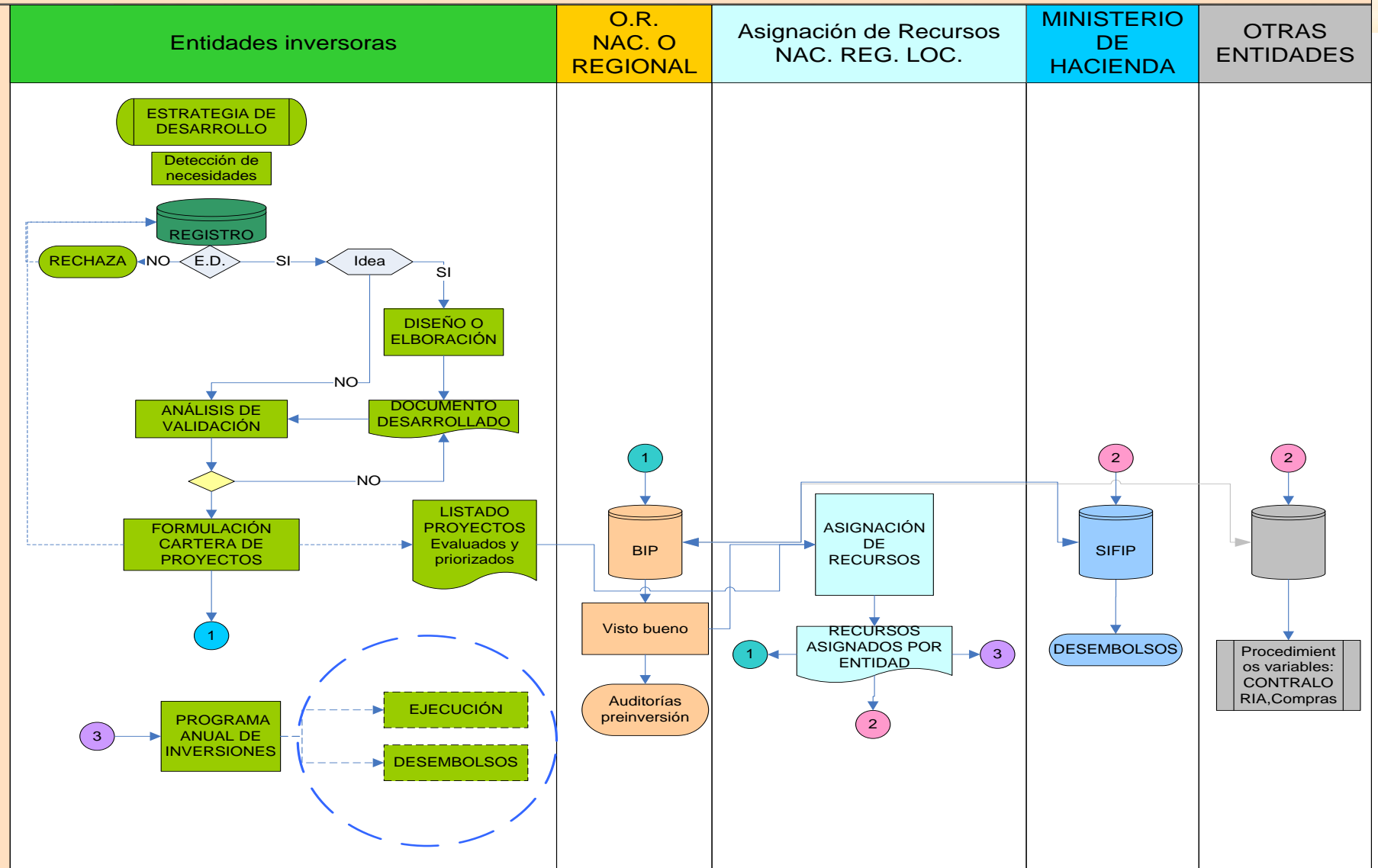
**2011**



# “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

Eduardo Contreras, Juan Francisco Pacheco, Fernando Cartes, Jessica Cuadros  
2009-2010

## PROCESO DE PREINVERSIÓN



## “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

### LOS SNIP EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE HOY

En la actualidad el estado de los SNIP en Latinoamérica es aun heterogéneo.

Según las condiciones propias de sus desarrollos podrían establecerse en tres estados principales:

- Refundación
- Consolidación-profundización
- Estabilidad-ajustes.

## “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

### LOS SNIP EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE HOY

- **Refundación:** Caracterizado por el abandono parcial en algún momento de los SNIP.

Este abandono estuvo generalmente asociado a una etapa de desperfilamiento de la planificación y enfoques de disminución de la participación del Estado.

Países intentando recuperar los SNIP: Costa Rica, República Dominicana, Ecuador.

# “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

## LOS SNIP EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE HOY

- **Consolidación:** Países en búsqueda de consolidar sus sistemas. Se caracterizan por:
  - Apoyo político
  - Estructuras que propician la participación ciudadana
  - Tienen iniciativas de seguimiento físico y financiero
  - Tiene iniciativas de evaluación ex post simple.
  - Cuenta con una estructura y normativa sólida (particularmente Perú)
  - Tienen programas de capacitación continuos a funcionarios públicos.
  - Se incluye Guatemala y Nicaragua.

## “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

### LOS SNIP EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE HOY

- **Estabilidad:** Este es el caso de Colombia y Chile.

Los más antiguos y estables sistemas de la región, cuentan con SNIP consolidados y han ido incorporando nuevas tareas a los SNIP

El caso colombiano destaca por incorporar modalidades de descentralización en la asignación de recursos hasta el nivel local, además de tener un sistema de rendición de cuentas, y estar avanzando en temas de Transparencia.

En el caso de Chile destaca la evaluación ex – post de programas públicos y rendición de cuentas al Congreso.

## “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

### AVANCES EN LOS PROBLEMAS Y RETOS IDENTIFICADOS HACE UNA DÉCADA:

#### Resultados de entrevistas con directivos de SNIPs

**Escasa articulación con prioridades nacionales y otros sectores complementarios.**

Falta de una instancia superior que observe la consistencia de los proyectos de inversión con el plan nacional y la eventual sinergia entre proyectos de distintos sectores.

Si bien en general no existe una instancia superior que vele por la articulación con las prioridades nacionales, existen algunos intentos de evaluación de políticas.

## “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

### AVANCES EN LOS PROBLEMAS Y RETOS IDENTIFICADOS HACE UNA DÉCADA:

#### Resultados de entrevistas con directivos de SNIPs

#### **Creciente dificultad de tener personal capacitado.**

En razón de un problema de remuneraciones y de alta rotación del personal.

En general los SNIP estudiados contemplan programas de capacitación y existe conciencia de su importancia como un proceso continuo para crear y mantener una masa crítica en el sistema.

## “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

**AVANCES EN LOS PROBLEMAS Y RETOS IDENTIFICADOS HACE UNA DÉCADA:**

**Resultados de entrevistas con directivos de SNIPs**

**No existen sistemas formales de seguimiento físico ni financiero.**

**En general los nuevos diseños de los SNIP incluyen este aspecto y los existentes lo están incorporando.**

## “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

### AVANCES EN LOS PROBLEMAS Y RETOS IDENTIFICADOS HACE UNA DÉCADA:

#### Resultados de entrevistas con directivos de SNIPs

**Avance insuficiente en desarrollo de sistemas de evaluación *ex post*.**

En general no se ha avanzado mucho en este aspecto y en aquellos países en que se realiza evaluación ex - post, no es claro que la información generada sea utilizada para la toma de decisiones.

## “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

### AVANCES EN LOS PROBLEMAS Y RETOS IDENTIFICADOS HACE UNA DÉCADA:

#### Resultados de entrevistas con directivos de SNIPs

#### **Incorporación de Gobierno electrónico.**

#### Uso de Internet como plataforma de operación de los Sistemas

En este aspecto se observa un avance importante, con bancos de proyectos on-line y en algunos casos con información geo-referenciada de proyectos, así como el uso de TIC a los temas de adquisiciones públicas.

Es necesario profundizar en los resultados objetivos que ha generado este avance y cómo utilizar la información disponible para el mejoramiento de los procesos, sobretodo en la etapa de inversión.

## “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

### AVANCES EN LOS PROBLEMAS Y RETOS IDENTIFICADOS HACE UNA DÉCADA:

#### Resultados de entrevistas con directivos de SNIPs

#### Transparencia

Demanda por mayores niveles de acceso por parte de la ciudadanía a la cartera de proyectos

Se ha avanzado en forma importante en este aspecto, con mayor nivel de información para la ciudadana y mayor disponibilidad de información sobre contratos y adjudicaciones.

# “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

## AVANCES EN LOS PROBLEMAS Y RETOS IDENTIFICADOS HACE UNA DÉCADA:

### Articulación público –privada.

Datos adicionales.

RANK	PAIS	PUNTAJE	RANK	PAIS	PUNTAJE
1	CHILE	64.3	11	HONDURAS	23.7
2	PERÚ	58.9	12	TRINIDAD & T.	22.9
3	BRASIL	57.8	13	PARAGUAY	22.3
4	MÉXICO	47.5	14	ARGENTINA	21.9
5	COSTA RICA	45.1	15	PANAMÁ	21.0
6	COLOMBIA	39.1	16	GUATEMALA	18.0
7	URUGUAY	27.3	17	ECUADOR	14.5
8	REP. DOMIN.	25.2	18	NICARAGUA	10.0
9	JAMAICA	25.1	19	VENEZUELA	7.1
10	EL SALVADOR	23.9			

# “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

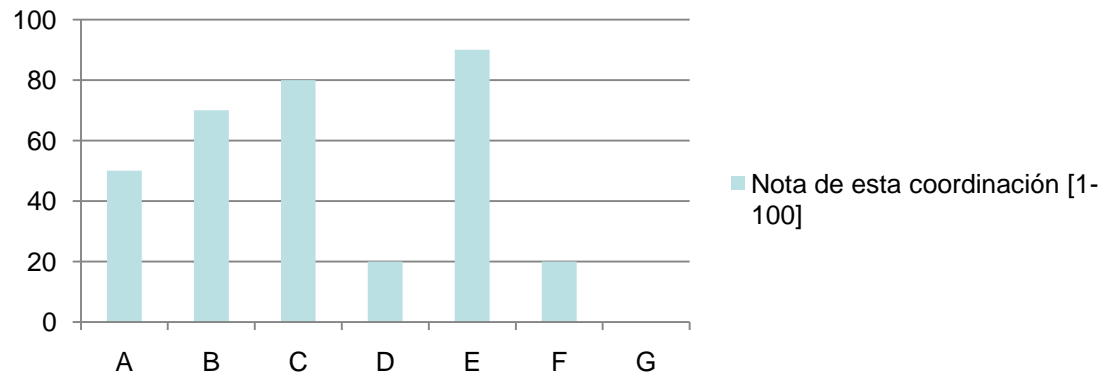
## AVANCES EN LOS PROBLEMAS Y RETOS IDENTIFICADOS HACE UNA DÉCADA:

### Resultados de entrevistas con directivos de SNIPs

#### Deficiente Articulación Intersectorial e interinstitucional.

Se observan dificultades expresadas en duplicaciones que implican ineficiencias y tensiones debido a las competencias entre los organismos y la fragmentación de la información.

Nota de esta coordinación [1-100]



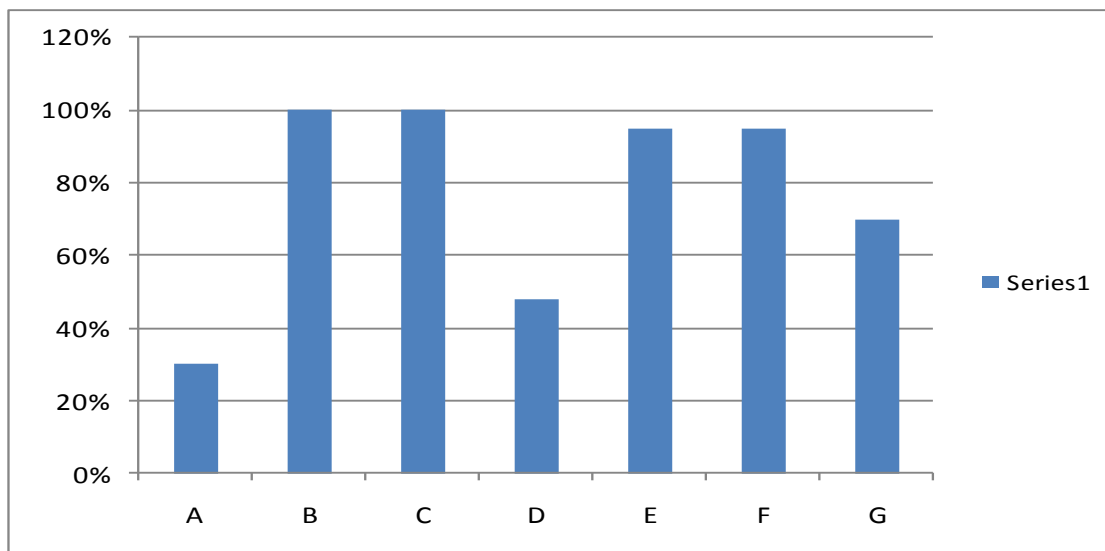


# “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

## DATOS ADICIONALES SNIP HOY:

### Resultados de entrevistas con directivos de SNIPs

Porcentaje de la inversión pública sometida a análisis técnico – económico en muestra de 7 países



## **EL SNIP de Chile:**

**Eduardo Contreras y Juan Francisco Pacheco en “UN MEJOR ESTADO PARA CHILE”, 2009. Consortium para La Reforma del Estado.**

### **FORTALEZAS**

- a) Las metodologías de evaluación socioeconómica. Actualmente 27 metodologías para distintos sectores.**
- b) Los programas de capacitación de RRHH. Tanto los desarrollados internamente como los externalizados (históricamente con la P.U.C., Cepal-Ilpes y hoy con la U. de Chile).**
- c) El Banco Integrado de Proyectos (BIP).**
- d) Precios sociales**

## **EL SNIP de Chile:**

### **FORTALEZAS**

**Participación de la amplia gama de instituciones públicas.**

**Aunque:**

**A nivel comunal, las iniciativas 100% financiadas por los municipios no ingresan al SIN**

**Parte de las iniciativas de inversión ya no se analizan en Mideplan**

## **EL SNIP de Chile:**

### **DEBILIDADES:**

**Transformación de ODEPLAN en Ministerio en 1990: debilitó la gestión del Departamento de Inversiones, en parte por la nueva estructura de relaciones entre dicho Departamento y sus contrapartes que son las unidades ejecutoras de proyectos, y en parte por la falta de recursos.**

**Por lo anterior: Rotación y fuga de profesionales especializados**

**Necesidad de mejorar la conformación de carteras de proyectos.**

**Análisis de coherencia de los proyectos con las estrategias sectoriales e intersectoriales (cuando dichas estrategias existan). Más allá del actual análisis proyecto a proyecto**

## **EL SNIP de Chile:**

### **DEBILIDADES:**

**Necesidad de establecer mecanismos que posibiliten la complementación de la inversión pública con la privada.**

**Otros temas a mejorar:**

**Necesidad de incorporar mecanismos más efectivos de participación ciudadana.**

**Consolidación de la desconcentración de las funciones de revisión y recomendación de proyectos**

**Incorporación de criterios de equidad social y territorial (y otros criterios) en la formulación, priorización (post evaluación) y otras etapas del ciclo de proyectos.**

**Incorporación de la valoración económica de impactos ambientales en las evaluaciones de proyectos.**

## **EL SNIP de Chile:**

### **DEBILIDADES:**

#### **Otros temas a mejorar:**

**Mejoramiento de sistemas y métodos de selección, capacitación y sistemas de incentivos para los recursos humanos**

**Sistematización del sistema de evaluación ex post (que la información generada se utilice para la toma de decisiones en los proyectos y para la mejora de las metodologías ex ante)**

**Incorporación de herramientas de análisis de riesgo en la evaluación de proyectos y programas (se ha avanzado en riego).**

**Centralización de la evaluación ex ante de proyectos, estudios y programas (hoy separado entre Mideplan y Dipres)**

**Consolidación del análisis de concesiones dentro del SNI.**

**EL SNIP de Chile:**

**PROPUESTAS ( de este estudio):**

**Creación de una Agencia de Inversión Pública**

**Se descarta con la creación del Ministerio de Desarrollo Social. Problemas con el principio de independencia.**

**Al menos centralizaría funciones hoy dispersas**



## **“Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”**

### **VOLVIENDO AL CONTEXTO INTERNACIONAL**

**La opinión de los usuarios: 129 encuestas en 16 países de la región**

**65 % eran formuladores, el resto analistas o directivos del organismo rector.**

## “Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica: Avances y desafíos pendientes”

**LA OPINIÓN DE LOS USUARIOS: 129 encuestas en 16 países de la región**

**Síntesis, según usuarios, hay:**

**Buena evaluación de:**

**Calidad de las observaciones de los analistas (apuntan a temas de fondo)**

**Valor que aportan las guías metodológicas al proceso**

**Impacto de la capacitación en el proceso**

**Evaluación deficiente de:**

**Capacidad de ejecutores para responder a observaciones.**

**Participación ciudadana**

**Transparencia y rendición de cuentas**

**Coordinación interinstitucional**

**Coordinación proyectos – estrategias**

**Evaluación regular para los Bancos de Proyectos**

**“Mejoramiento de la transparencia y gestión del conocimiento de las inversiones locales mediante un sistema tecnológico-integrado de gestión”**

## **Otro estudio reciente para Chile:**

**“MEJORAMIENTO DE LA TRANSPARENCIA Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LAS INVERSIONES LOCALES MEDIANTE UN SISTEMA TECNOLÓGICO-INTEGRADO DE GESTIÓN” ELABORADO POR EL CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS, DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL, UNIVERSIDAD DE CHILE**

### **Principales brechas o debilidades identificadas.**

**El principal problema que enfrenta el SNI, corresponde a la inadecuada cartera de iniciativas de inversión en un alto porcentaje de municipios del país**

- i. Baja pertinencia de iniciativas de inversión respecto a problemas, necesidades u oportunidades,**
- ii. Un alto porcentaje de los municipios requieren actualmente de una elevada cantidad de tiempo para obtener RATE RS**
- iii. Baja eficacia en la obtención de RS en un alto porcentaje de los municipios.**

**“Mejoramiento de la transparencia y gestión del conocimiento de las inversiones locales mediante un sistema tecnológico-integrado de gestión”**

## **Una síntesis en base a otro estudio reciente para Chile:**

**Las causas del problema principal declarado son brechas detectadas en tres ámbitos:**

- i. Dotación de RRHH de las unidades municipales formuladoras de proyectos**
  - i. Alta Rotación**
  - ii. Insuficiente especialización**
- ii. Participación ciudadana**
  - i. Discrecionalidad y heterogeneidad en los tipos, niveles y grados de participación ciudadana existente en las diferentes iniciativas de inversión.**
  - ii. No existe una cultura de transparencia y rendición de cuentas al interior de los municipios**
- iii. Información y Gestión del conocimiento.**
  - i. Escasos canales de comunicación formal entre los actores del sistema.**
  - ii. Baja disponibilidad de información formal para la formulación de iniciativas de inversión.**

## “Mejoramiento de la transparencia y gestión del conocimiento de las inversiones locales mediante un sistema tecnológico-integrado de gestión”

### Jerarquización de problemas (sin considerar rotación del personal):

Nivel de importancia por ámbito de gestión, según percepción de entrevistados<sup>1</sup>.

Ámbito de gestión	Promedio	Desviación estándar
1.- Gestión del conocimiento	23,0	4,83
2.- Formulación de mejores proyectos	21,5	10,81
3.- Participación ciudadana	15,5	6,85
4.- Control de gestión de proyectos	14,0	4,59
5.- Transparencia y rendición de cuentas	11,0	4,59
6.- Gestión de riesgos	10,5	3,69
7.- Otros elementos	4,5	6,85

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas.

**19 entrevistas en profundidad a profesionales de los Gobiernos Regionales, de las Serplac, y representantes de la ciudadanía**

“Mejoramiento de la transparencia y gestión del conocimiento de las inversiones locales mediante un sistema tecnológico-integrado de gestión”

## Importancia de la Formulación de Proyectos (Formulación vs Evaluación):

El Independent Project Analysis (IPA), en un seguimiento del ciclo de vida de proyectos, concluye que la mayor captura o creación de valor se produce en la etapa de análisis de alternativas, y en segundo lugar en la etapa previa de identificación del proyecto (relacionado de las oportunidades y/o el problema a solucionar). ...*No en la etapa de evaluación...*

***no avanzamos mucho si evaluamos bien proyectos mediocres, lo que necesitamos es identificar y formular los mejores proyectos, y luego evaluarlos bien***

## “Mejoramiento de la transparencia y gestión del conocimiento de las inversiones locales mediante un sistema tecnológico-integrado de gestión”

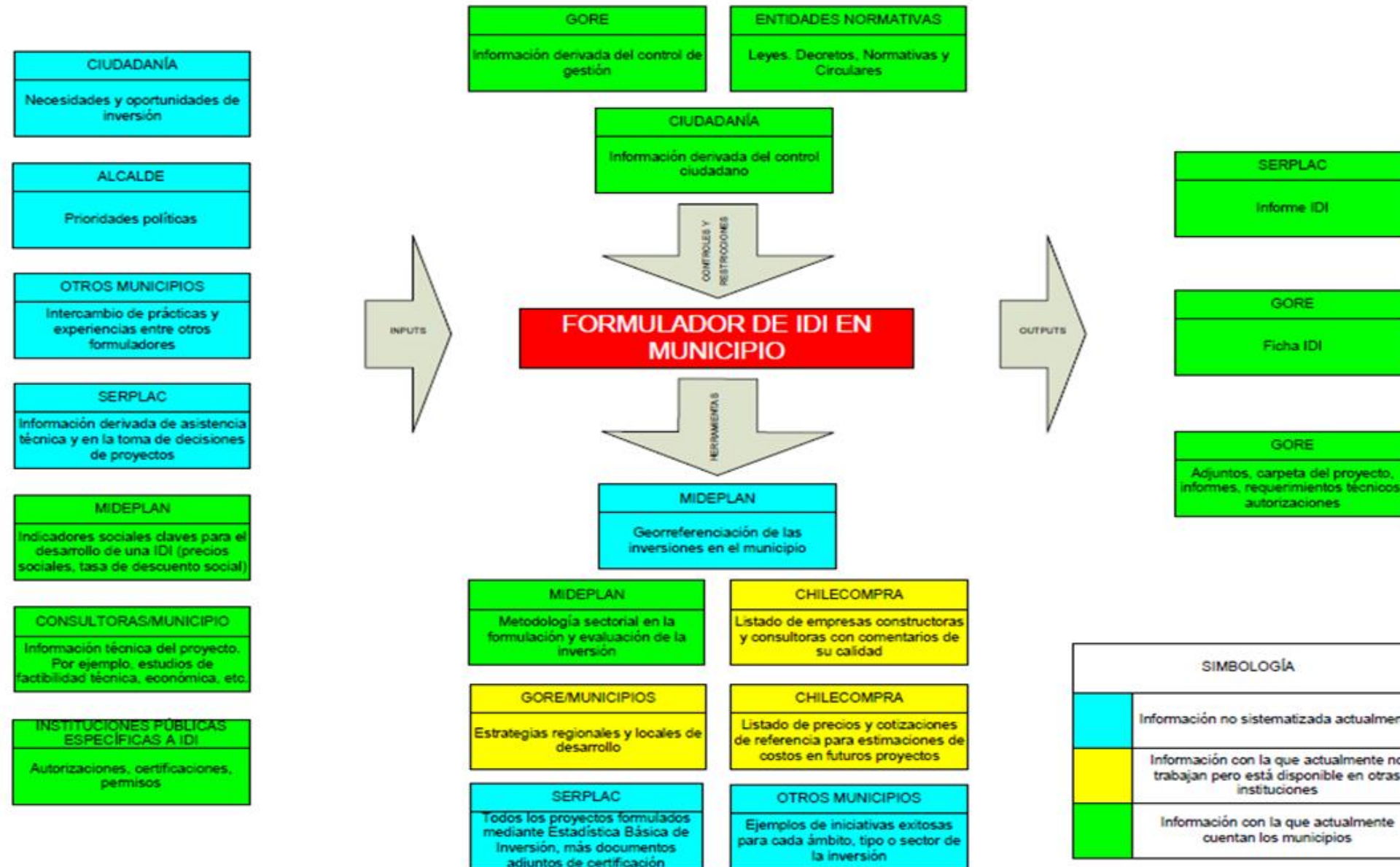
### Efectos de los problemas identificados en los Municipios de Chile:

Insatisfacción respecto de la infraestructura municipal y baja identificación ciudadana con las iniciativas de inversión desarrolladas en la comuna. Encuesta de Nacional de Opinión Municipal 2009 (Instituto Chileno de Municipalidades) => en el caso de las salas de espera de los consultorios, un 30,6% las considera “malas” y un 6,9% como “muy malas”, es decir, un 37,5% no está conforme.

Diversa capacidad municipal para poder disponer de recursos financieros para los ciudadanos de su comuna. Ejemplo el Promedio nacional del índice de disponibilidad presupuestaria por habitante (datos SINIM, 2007) es de 195,5 (M\$) (TAS) y la desviación estándar es 284,6 (máximo 3771,38 y mínimo 52,28), lo cual es muy alto y demuestra la alta heterogeneidad.

Además un 74,8% de los municipios tiene una disponibilidad presupuestaria municipal por habitante menor al promedio nacional y un 23,2% tienen una cifra menor a la mitad del promedio nacional.

# “Mejoramiento de la transparencia y gestión del conocimiento de las inversiones locales mediante un sistema tecnológico-integrado de gestión”



# “Mejoramiento de la transparencia y gestión del conocimiento de las inversiones locales mediante un sistema tecnológico-integrado de gestión”

## ⇒ Requerimos de SNIPs 2.0

### Con mejoras sustanciales en :

Información “de los BIPs a la gestión del conocimiento”

Capacidad de las unidades ejecutoras (RRHH y más capacitación).

Participación ciudadana

Transparencia y rendición de cuentas

Coordinación interinstitucional

Coordinación proyectos - estrategias

# “Mejoramiento de la transparencia y gestión del conocimiento de las inversiones locales mediante un sistema tecnológico-integrado de gestión”

## ROL DE LAS TECNOLOGÍAS:

### Comparación entre los enfoques de gobierno 1.0 y el gobierno 2.0

Gobierno 1.0	Gobierno 2.0
Gobierno céntrica	Ciudadano céntrica
Empujado por la oferta	Tirado por la demanda
Gobierno es el único proveedor de servicios ciudadanos	Gobierno aglutina oferta de servicios de múltiples fuentes
Datos públicos son almacenados celosamente por el Estado	Datos abiertos, pueden ser reutilizados
Servicios on-line	Servicios multicanal
TI como inversión de capital	TI como servicio
Ciudadano como receptor de los servicios	Ciudadano como propietarios y co-creador de servicios

Fuente: The Citi Service Platform, Microsoft, 2010