



EVALUACIÓN EX POST SIMPLIFICADA A INICIATIVAS DE INVERSIÓN PÚBLICA FINANCIADAS CON FONDOS DEL FNDR PROCESO 2010

Ministerio de Desarrollo Social

División de Evaluación Social de Inversiones

Departamento de Estudios

Julio 2013

Por la **Ley No20.530 Título I, Art.1**: Créase el **Ministerio de Desarrollo Social** como la Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes, y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional (...)"

El presente documento, forma parte de las publicaciones que se suman a esta nueva institucionalidad.

Documento elaborado por el Departamento de Estudios
División de Evaluación Social de Inversiones,
Ministerio de Desarrollo Social

Gobierno de Chile

Julio de 2013



**EVALUACIÓN EX POST SIMPLIFICADA A
INICIATIVAS DE INVERSIÓN PÚBLICA
FINANCIADAS CON FONDOS DEL FNDR
PROCESO 2010**

Santiago de Chile

Octubre 2010

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS
DIVISION DE PLANIFICACION, ESTUDIOS E INVERSION
MIDEPLAN**

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe contiene los resultados de la Evaluación Ex Post de Corto Plazo (Simplificada), que se efectúa una vez por año a iniciativas que han finalizado su ejecución en los dos años anteriores y que han sido financiadas con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Esta evaluación es realizada por MIDEPLAN a través del Departamento de Estudios de la División de Planificación, Estudios e Inversión, dando cumplimiento a la Ley de Presupuesto y como parte de sus acciones para fortalecer el Sistema Nacional de Inversiones (SNI).

Para el Proceso 2010, de un universo de 1.095 iniciativas de inversión (1.012 proyectos, 30 programas y 53 estudios básicos), se extrajo una muestra aleatoriamente de 215 iniciativas de inversión (169 proyectos, 19 programas y 27 estudios básicos), evaluándose finalmente 208 iniciativas (166 proyectos, 17 programas y 25 estudios básicos) debido a la eliminación de tres proyectos, dos programas y dos estudios básicos que no contaban con la información correspondiente.

Las variables e indicadores analizados son los siguientes:

Indicadores de eficacia:

- Indicador global de beneficios esperados;
- Indicador global de cambios no informados;
- Indicadores de gestión administrativa;
- Indicadores de plazos de ejecución.

Indicadores de eficiencia:

- Indicadores de costos;
- Indicadores de rentabilidad.

Otros indicadores:

- Participación ciudadana;
- Enfoque de género.

Los resultados del proceso muestran que los proyectos tienen en general plazos cortos de ejecución (menos de un año), y tienen montos de inversión promedio del orden de M\$400.000. Son formulados por municipios en un 74% aproximadamente y corresponden principalmente a iniciativas de construcción o reposición relacionadas con transporte, educación y multisectorial.

A nivel de proyectos, un 27 % tiene plazos reales de ejecución mayores a los estimados al momento de recibir la recomendación favorable de MIDEPLAN (RATE RS). En relación con los programas y estudios básicos, el 35 % y el 44 % respectivamente, presentan esta característica.

La ejecución supera en un 13 % el plazo estimado, en el caso de los proyectos, 32.5 % en el caso de los programas y 10.3 % en el caso de los estudios básicos.

Las causas recurrentes por las cuales sucede esta diferencia, se deben a la existencia de tiempos muertos en los procesos de inversión, producto de licitaciones desiertas y al desarrollo secuencial de actividades que bien podrían desarrollarse en forma paralela; tales como la adquisición de equipos y equipamiento junto con la realización de las obras.

Por último, en un 67 % de los proyectos se desarrollaron procesos de participación ciudadana, y solo un 20 % considera que es necesario incorporar el análisis de género en la formulación.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN.....	4
Marco Legal _____	4
Alcance de la Evaluación _____	5
Objetivos Específicos _____	5
CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	7
1.1 Etapas del Proceso _____	7
1.2 Proceso de evaluación _____	7
1.3 Indicadores _____	8
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE DATOS.....	11
2.1 Los datos _____	12
2.2 Resultados de la Evaluación a nivel de indicadores de eficacia _____	17
2.3 Resultados de la Evaluación a nivel de indicadores de eficiencia _____	21
2.4 Resultados a nivel de Otros indicadores _____	26
CAPÍTULO III: PRINCIPALES RESULTADOS.....	28
CAPÍTULO IV: CONSIDERACIONES FINALES.....	30
ANEXO 1: DETALLE DEL UNIVERSO Y MUESTRA DE INICIATIVAS DE INVERSIÓN EVALUADAS, POR REGIÓN.....	34

INTRODUCCIÓN

Corresponde a MIDEPLAN a través de la División de Planificación, Estudios e Inversión informar respecto de la Evaluación Ex Post de Corto Plazo (Simplificada) que se efectúa una vez por año a iniciativas que han finalizado su ejecución en los dos años anteriores. Este documento corresponde al Informe de Evaluación Ex-Post de Corto Plazo (Simplificada) del proceso 2010.

El documento consta de cinco capítulos: En el capítulo introductorio se describen el marco legal y los objetivos de la Evaluación Ex Post de Corto Plazo (Simplificada); el capítulo I, describe los aspectos metodológicos de Evaluación; el capítulo II, presenta el análisis de los datos; el capítulo III, contiene los principales resultados de la evaluación; y finalmente, el capítulo IV presenta las consideraciones finales del proceso.

Adjunto a este documento se encuentra un CD que contiene los Informes de Evaluación Ex Post Simplificada de cada uno de los proyectos, programas y estudios básicos evaluados este año y la nómina completa de las iniciativas de inversión evaluadas.

Marco Legal

La Ley de Presupuesto 2010, establece, en la Glosa 05 correspondiente a la partida Ministerio del Interior-Gobiernos Regionales lo siguiente:

"Durante el año 2010 se efectuará una evaluación ex post simplificada a una muestra representativa de los proyectos, programas y estudios básicos, financiados por los gobiernos regionales y terminados el año 2008 o 2009, de acuerdo a las instrucciones que sobre la materia impartan en conjunto la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Planificación. En el mes de octubre del año 2010, el señalado Ministerio informará a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional acerca del resultado de dichas evaluaciones.

Asimismo, los gobiernos regionales podrán financiar la ejecución de estudios de evaluación ex post de proyectos y programas que previamente hayan sido ejecutados."

La Glosa citada establece que serán objeto de esta evaluación una muestra de proyectos, programas y estudios básicos que han terminado su etapa de ejecución el año 2008 o 2009.

Alcance de la Evaluación

La evaluación se efectúa sobre resultados de corto plazo, dado que se lleva a cabo al finalizar la ejecución de las iniciativas y por lo tanto, la mayor parte de las iniciativas lleva sólo meses en operación.

Se evalúa fundamentalmente sobre costos, tiempo de ejecución e indicadores de rentabilidad y resultados globales de la ejecución.

Específicamente:

- **Para el caso de los proyectos¹**, se efectúa un análisis a nivel de costos y tiempo de ejecución.
- **Para el caso de los programas de inversión²**, el término de la ejecución es sinónimo de término de la operación. En ese momento se puede tener claridad de los objetivos alcanzados a nivel de productos y en algunos casos de los objetivos logrados a nivel de propósito.
- **Para los estudios básicos³**, al término de su ejecución, será posible medir resultados sólo a nivel de productos.

Objetivos Específicos

Los objetivos del proceso de evaluación ex post de Corto Plazo (Simplificada) son:

- Conocer el proceso de ejecución de las iniciativas de inversión, a través del análisis de los tiempos involucrados en el proceso administrativo, de los costos y tiempos reales de ejecución, y de los productos obtenidos.
- Identificar variaciones en la etapa de ejecución, entre lo propuesto y lo real, e identificar y analizar sus causas.
- Identificar aspectos que permitan retroalimentar el Subsistema de Análisis Técnico Económico (Evaluación Ex Ante), básicamente en lo que se refiere

¹ Proyectos: Corresponde a los gastos por concepto de estudios preinversionales de prefactibilidad, factibilidad y diseño, destinados a generar información que sirva para decidir y llevar a cabo la ejecución futura de proyectos. Considera, además, los gastos de inversión que realizan los organismos del sector público para inicio de ejecución de obras y/o la continuación de las obras iniciadas en años anteriores, con el fin de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes o prestación de servicios.

² Programas: Son los gastos por concepto de iniciativas de inversión destinadas a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano o físico, y que no correspondan a aquellos inherentes a la institución que formula el Programa.

³ Estudios Básicos: Son los gastos destinados a generar información sobre recursos humanos, físicos o biológicos, que permiten generar nuevas ideas de inversión.

a las metodologías y parámetros utilizados en la estimación de costos de inversión, plazos y productos de las iniciativas.

- Identificar aspectos que permitan retroalimentar y mejorar los procesos de gestión administrativa en los gobiernos regionales, reconociendo los factores que alteran la secuencia normal de operaciones que debe ser consecutiva (gastos deben ser autorizados antes que se lleven a cabo, asignaciones presupuestarias deben ser cursadas antes de la firma de convenios, contratos deben ser firmados antes que se hagan imputaciones presupuestarias con cargo a ellos, etc.).

CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS⁴

El proceso 2010 de Evaluación ExPost, se inició con reuniones/talleres con las Unidades Técnicas, Financieras y Administrativas, en aquellas regiones en las que se identificaron necesidades específicas de apoyo al proceso. Las regiones hicieron conocer la opinión y sugerencias que todos los actores involucrados tienen sobre este proceso, lo que permitió focalizar el mismo hacia los aspectos más relevantes de la evaluación, y registrar los eventuales futuras mejoras a los procedimientos y mecanismos de recolección de información.

Debido al Sismo del 27/02, se dejó en libertad de acción para participar del proceso a todas las regiones que fueron declaradas zona de desastre. En este contexto, la Región del Maule, se excluyó del proceso.

Asimismo, para este proceso 2010, los datos de la muestra fueron validados con la información con que cuenta el Sistema de Información de Gestión Financiera (SIGFE) en DIPRES.

1.1 Etapas del Proceso

El proceso de evaluación ex post de corto plazo (Simplificada) se lleva a cabo cumpliendo las siguientes etapas:

1. Selección de la muestra de iniciativas de inversión que terminaron ejecución los dos años anteriores al de la evaluación;
2. Recolección de información del proceso de inversión;
3. Evaluación: a nivel regional y a nivel central;
4. Informe final de resultados.

1.2 Proceso de evaluación

El proceso de evaluación ex post de corto plazo (simplificada), se efectúa a partir de la información que se obtiene de las unidades técnicas y financieras responsables de cada iniciativa de inversión.

A las unidades técnicas se solicita entregar un informe de término de proyecto (ITP), término de programa (ITPRO), o término de estudios básicos (ITE), y a las unidades financieras se pide un informe de ejecución (IE).

⁴ In extenso en: Manual del Subsistema de Evaluación Ex Post en el volumen correspondiente a la Evaluación de Corto Plazo

La información obtenida se procesa y analiza a nivel regional en cada SERPLAC, y luego a nivel nacional en el Departamento de Estudios de la División de Planificación, Estudios e Inversión de MIDEPLAN.

1.3 Indicadores

Indicadores de eficacia:

- **Indicador global de beneficios esperados e indicador global de cambios no informados:** Corresponde a indicadores globales del desempeño de la ejecución de los proyectos, como el grado de percepción respecto a los beneficios futuros de los productos logrados, y de las modificaciones no informadas sufridas por las iniciativas en el proceso de inversión.

Los indicadores dan señales respecto de si: La iniciativa de inversión generará los beneficios esperados, y si la iniciativa de inversión experimentó cambios que no fueron informados en relación a su formulación inicial.

Para estos indicadores se utiliza una escala conceptual con la que se clasifican las iniciativas de manera cualitativa.

Ante la pregunta de si al finalizar la etapa de ejecución se obtuvo el producto que permitirá generar los beneficios esperados y alcanzar los objetivos de la iniciativa de inversión en el futuro:

- Totalmente de Acuerdo: Cuando el evaluador considera que las iniciativas de inversión generarán sin dudas los beneficios esperados, en función de la calidad y oportunidad con que se llevó a cabo la implementación de la iniciativa;
- De acuerdo: Cuando el evaluador considera que existen dudas razonables, en relación a aspectos menores de la iniciativa, que podrían hacer que no se obtuvieran los beneficios esperados en función de los productos obtenidos;
- Ni de acuerdo ni en desacuerdo: Cuando el evaluador se encuentra indiferente respecto del efecto de la iniciativa de inversión en la consecución de los beneficios futuros esperados;
- En desacuerdo: Cuando el evaluador considera que las iniciativas de inversión no alcanzarán todos los beneficios esperados, en función de los resultados obtenidos al finalizar la etapa de ejecución;

- Totalmente en desacuerdo: Cuando el evaluador estima que los productos obtenidos no aseguran alcanzar los beneficios que se esperaban alcanzar con la iniciativa.

Para el indicador de cambios no informados la pregunta fue si hubo algún cambio al proyecto que debió ser informado al evaluador y no lo fue:

- Totalmente de Acuerdo: Cuando el evaluador considera que la iniciativa final sufrió importantes modificaciones en relación a la formulación original, y que no se tuvo conocimiento de ellos;
 - De acuerdo: Cuando el evaluador considera que la iniciativa final sufrió modificaciones menores en relación a la formulación original, y que no se tuvo conocimiento de ellos;
 - Ni de acuerdo ni en desacuerdo: Cuando el evaluador considera que la iniciativa final sufrió modificaciones marginales en relación a la formulación original, y que no se tuvo conocimiento de ellos;
 - En desacuerdo: Cuando el evaluador considera que la iniciativa final no sufrió importantes modificaciones en relación a la formulación original, y que no se tuvo conocimiento de ellos;
 - Totalmente en desacuerdo: Cuando el evaluador considera que la iniciativa final no sufrió modificaciones en relación a la formulación original.
- **Indicadores de gestión administrativa:** Esta dimensión del análisis entrega información de los tiempos transcurridos entre fases importantes de la etapa de ejecución de una iniciativa de inversión.
 - **Indicadores de plazos de ejecución:** Se refieren a los plazos involucrados en el proceso de ejecución de la inversión, en particular, se analizan las diferencias entre los plazos estimados (recomendados) en la evaluación ex ante, los plazos contratados y los reales.

Indicadores de eficiencia:

- **Indicadores de costos:** Se refieren a los montos involucrados en el proceso de ejecución de la inversión, en particular, se analizan las diferencias entre los montos estimados (recomendados) inicialmente en la evaluación ex ante, los montos contratados y los finalmente gastados.
- **Indicadores de rentabilidad:** Estos indicadores corresponden solo a proyectos, y hacen referencia a los cambios producidos en los indicadores de rentabilidad del proyecto (VAN, CAE, TIR, etc.).

Otros indicadores:

- **Participación Ciudadana y Enfoque de Género:** El resultado del análisis, muestra el grado de incorporación de estas variables en alguna de las fases del proceso de ejecución de la inversión.

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE DATOS

Para el Proceso 2010, el universo y la muestra seleccionada aleatoriamente estuvieron compuestos de la siguiente manera:

Cuadro N°1
Universo y muestra de iniciativas de inversión
Proceso Evaluación ExPost 2010

	Universo	Muestra
Proyectos	1.012	169
	92,4%	78,6%
Programas	30	19
	2,8%	8,8%
Estudios Básicos	53	27
	4,8%	12,5%
Total	1.095	216
(%)	100%	100%

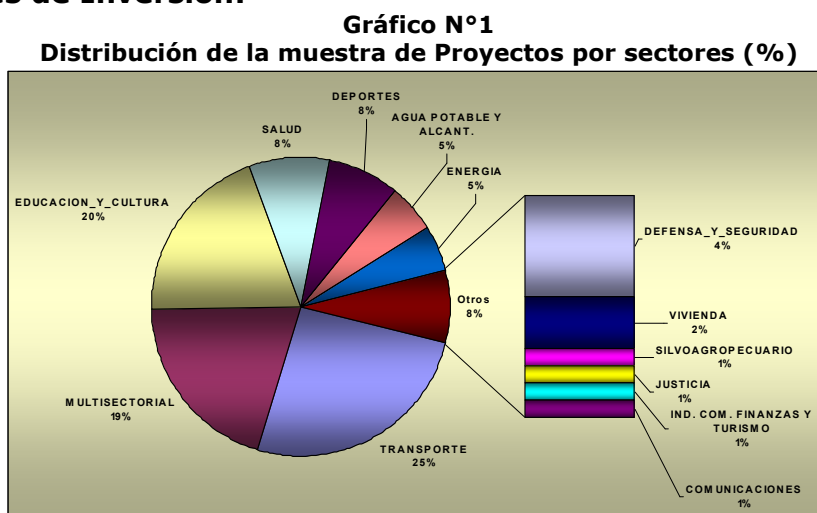
Fuente: Elaboración propia.

Se construyó un indicador para medir el grado de respuesta de las regiones a la entrega de información: **Índice de Respuesta Regional a la Evaluación (IRRE)**, calculado como la cantidad de iniciativas realmente evaluadas, en relación con las iniciativas seleccionadas para evaluación.

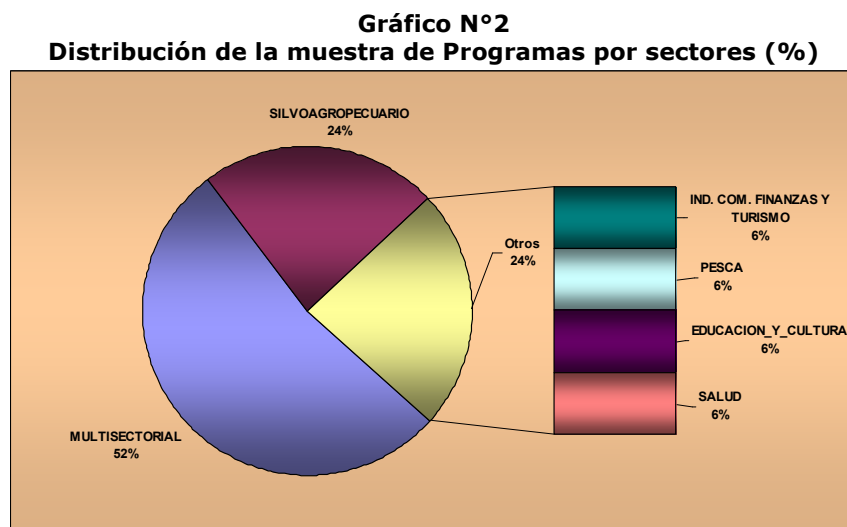
2.1 Los datos

Distribución de la muestra

Por sectores de Inversión:

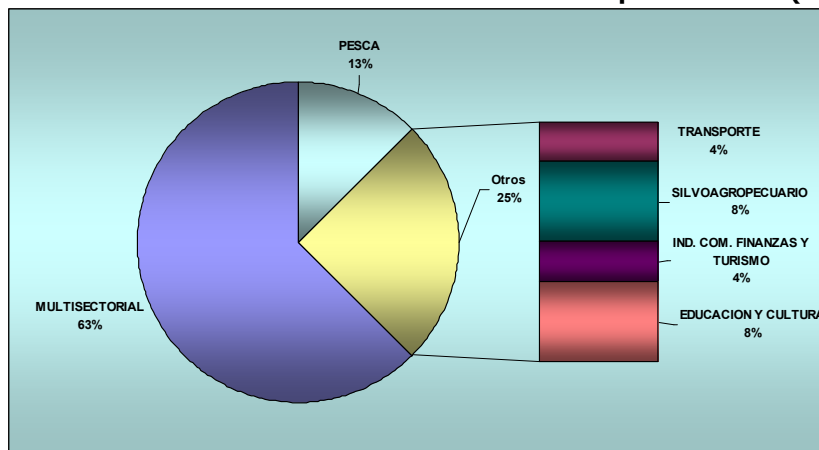


Fuente: Elaboración propia con datos regionales.



Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

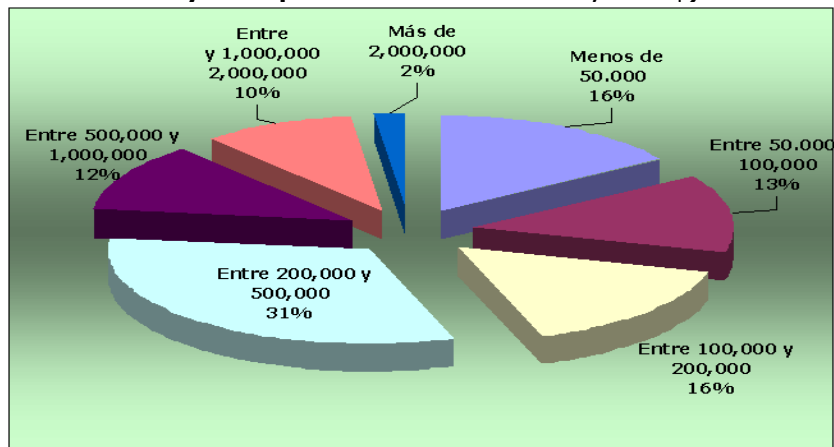
Gráfico N°3
Distribución de la muestra de Estudios Básicos por sectores (%)



Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

Análisis de montos de inversión

Gráfico N° 4
Proyectos por tramos de inversión, en M\$)



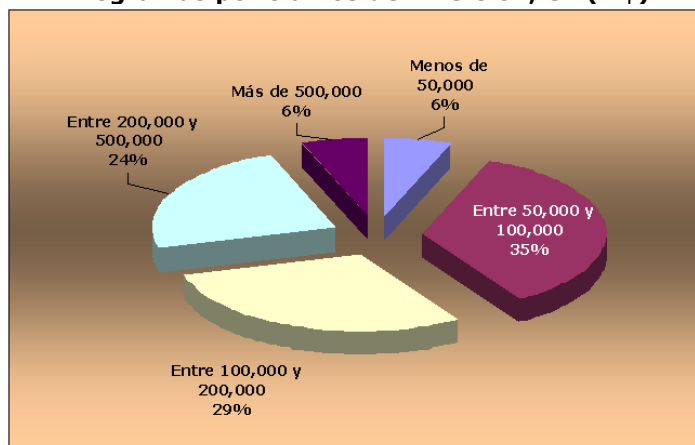
Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

El monto promedio invertido en los proyectos es de M\$407.808. La mediana de inversión de la muestra de proyectos es de M\$235.277, lo que indica que, si bien existen algunas iniciativas evaluadas de alto monto, la mayoría de las iniciativas evaluadas este año corresponden a montos inferiores al promedio. Alrededor del 70% de los proyectos evaluados tuvieron una inversión igual o inferior a M\$400.000. Aproximadamente un 19% de los proyectos tienen montos de inversión entre M\$400.000 y M\$1.000.000.

Los sectores que concentran los montos de inversión mayores en proyectos son: Multisectorial, Deportes, Salud, Educación y Transporte.

En relación con los Programas

Gráfico N° 5
Programas por tramos de inversión, en (M\$)

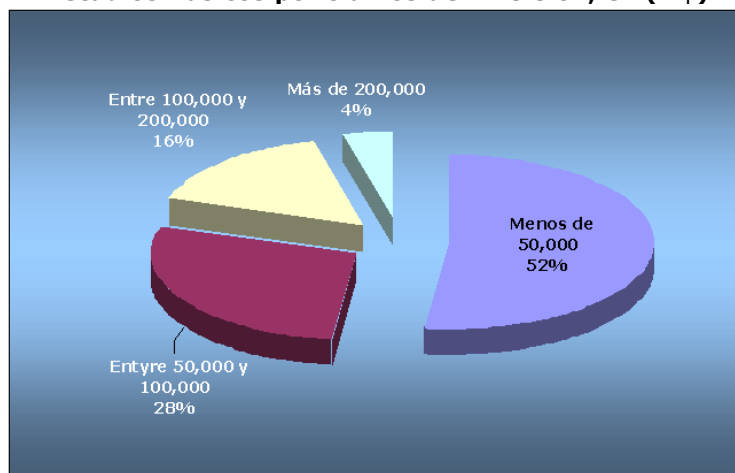


Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

La situación para los programas es bastante similar. El promedio de inversión de la muestra para este año es de M\$193.733, mientras que la mediana de inversión es de M\$112.548. Un 71% de los programas tienen montos de inversión iguales o inferiores al promedio, y ningún programa excede los M\$1.000.000.

Los sectores que concentran los montos de inversión mayores en programas son: Multisectorial, Silvoagropecuario e Industria y Comercio.

Gráfico N° 6
Estudios Básicos por tramos de inversión, en (M\$)



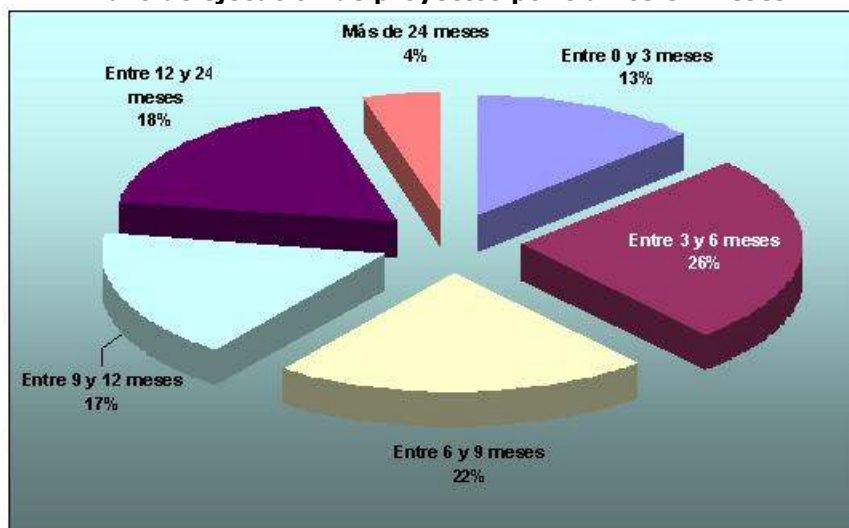
Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

Para los Estudios Básicos, el promedio de gasto por estudio es de M\$69.462, siendo la mediana de M\$46.291. Un 80% de los estudios tuvo costos menores a los M\$100.000, y el monto máximo de la muestra no supera los M\$260.000.

Los sectores que concentran los montos de inversión mayores en estudios básicos son: Multisectorial, Pesca y Turismo.

Análisis de Plazos

Gráfico N° 7
Plazo de ejecución de proyectos por tramos en meses



Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

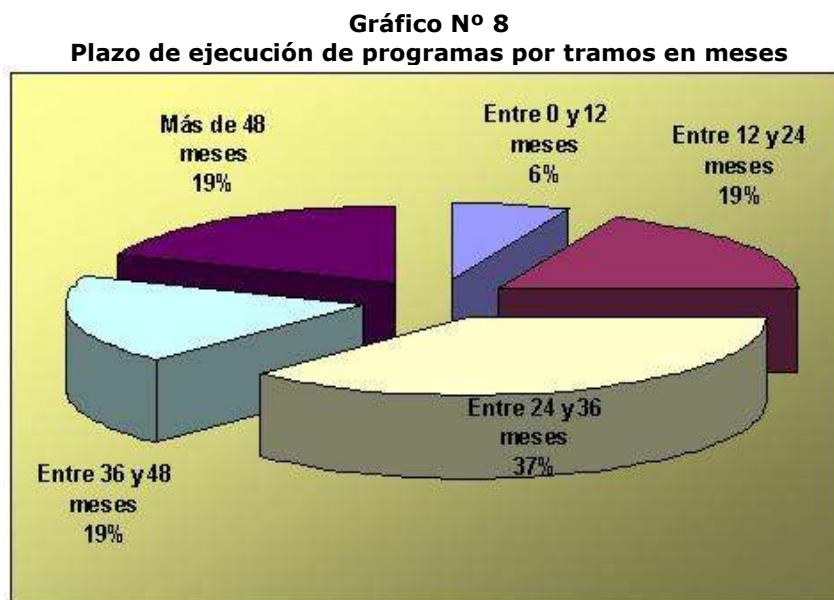
El plazo promedio de los proyectos es de 276 días (alrededor de 9 meses). Un 50% de éstos demoran menos de 7 meses y medio en ejecutarse. Sólo un 23.5% demoran más de un año, plazos cortos que se condicen con los montos promedio relativamente bajos de la inversión.

Los proyectos con plazos más cortos de ejecución son aquellos que corresponden a la adquisición de vehículos, equipos y equipamiento junto con aquellos de reparación o mejoramiento de infraestructura. Los proyectos con plazos más largos de ejecución, son los de ampliación, construcción, y normalización⁵ de infraestructura, los que suelen demorarse más de un año.

Los proyectos con plazos más largos de ejecución corresponden a proyectos de los sectores de: Multisectorial, Educación y Salud.

⁵ La Normalización se define como: Modificación de un bien o servicio existente con la finalidad de adecuarlo a ciertas normas predeterminadas.

En relación con los Programas.



Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

En cuanto a los programas, éstos se demoran en promedio más de 35 meses (casi tres años), siendo la mediana alrededor de 30 meses (dos años y medio). Sólo un 23.5 % de ellos demora menos de dos años en su ejecución. Esto dice relación con que muchos de los programas se refieren a procesos de transferencia tecnológica (a microempresarios, pescadores, campesinos), y a programas de capacitación a mediano plazo.

En relación con los estudios básicos, el 40 % de ellos tiene un plazo de ejecución igual o inferior a un año, siendo el promedio de duración de 13 meses, casi igual que la mediana de la muestra. El plazo mayor es de 23 meses de ejecución en un solo caso de la muestra, que corresponde al estudio "Análisis Químico de suelos zona urbana ciudad de Arica".

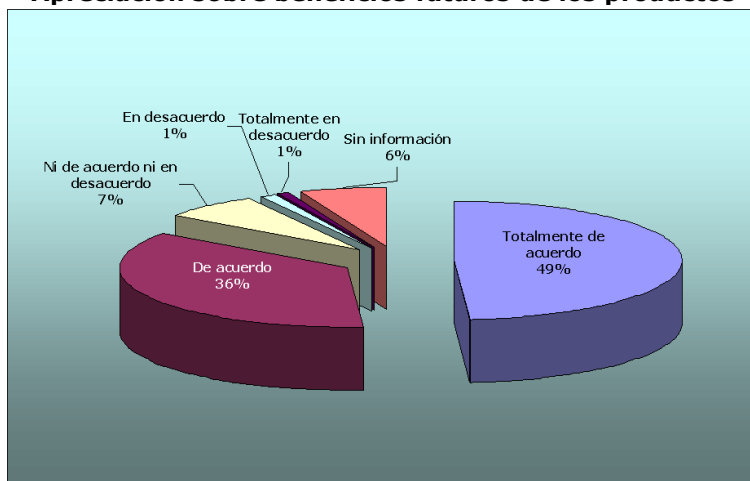
Los programas con plazos más largos de ejecución corresponden a proyectos de los sectores de: Multisectorial, Pesca y Silvoagropecuaria.

2.2 Resultados de la Evaluación a nivel de indicadores de eficacia

Indicadores globales de desempeño

Los indicadores globales del desempeño de la ejecución de los proyectos buscan estimar si el producto (proyecto, programa o estudio básico) generará los beneficios que se esperan de la iniciativa, de acuerdo al desempeño de la inversión realizada, e indagar respecto de si las iniciativas de inversión experimentaron cambios que no fueron informados, en relación con su formulación original.

Gráfico N° 9
Apreciación sobre beneficios futuros de los productos



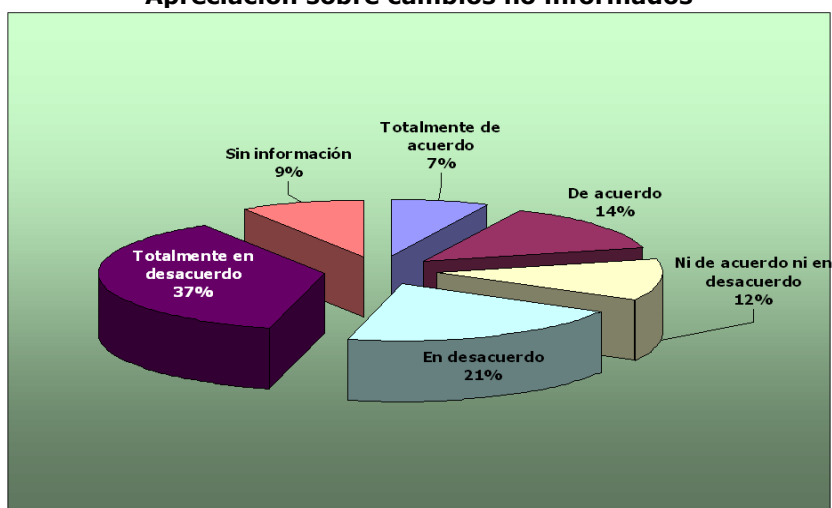
Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

Respecto de los proyectos de inversión, cerca del 85% de los evaluadores están "totalmente de acuerdo" o "de acuerdo" en que se logró obtener un producto que permitirá generar los beneficios esperados y alcanzar los objetivos propuestos a futuro.

En relación con los programas, el porcentaje entre "totalmente de acuerdo" y "de acuerdo" baja a un 71 %, y para los estudios básicos baja a un 68 %. Esta situación puede señalar que mientras más concretas sean las iniciativas de inversión, existe mayor capacidad para dimensionar sus posibles efectos futuros en función de los resultados concretos alcanzados.

Indicador global de cambios no informados

Gráfico N° 10
Apreciación sobre cambios no informados



Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

En el caso de los proyectos, el 53.2% de los evaluadores están "totalmente de acuerdo", "de acuerdo" o "ni de acuerdo ni en desacuerdo" con que éstos no experimentaron modificaciones de magnitud, que no estuvieron oportunamente informadas. Sin embargo el 46.8% restante está en desacuerdo en relación con los cambios no informados, por lo que no es posible concluir que las iniciativas evaluadas siguieron fielmente a sus diseño original.

En el caso de los programas, no se pudo recoger información relevante respecto de la percepción de si éstos fueron modificados sustancial o ligeramente sin previo conocimiento de los evaluadores ex ante, dada la poca información recogida en los instrumentos de evaluación.

Los cambios detectados por lo general están relacionados con necesidades que no fueron consideradas en las iniciativas originales, lo que podría deberse a un diagnóstico deficiente de la situación base ya sea porque no se detectaron todas las necesidades o porque no se estudiaron en detalle las condiciones de las obras que serían intervenidas.

Gestión Administrativa

- **Período de tiempo entre la recomendación favorable (RATE RS) que da origen a la ejecución y la fecha de acuerdo del CORE aprobando el respectivo financiamiento.**

El plazo promedio que los Gobiernos Regionales se toman en asignar financiamiento a las iniciativas de inversión aprobadas favorablemente es de 49 días.

Se excluyen del análisis, dos casos especiales que sobrepasan cualquier plazo razonable para la gestión administrativa, los que se muestran a continuación:

- El proyecto "Instalación de Agua Potable Rural-Trihueche-, Huerto Familiar, Imperial, región de la Araucanía, con 2.553 días de demora entre la fecha del primer RS y la de la aprobación del CORE (año 2000 con financiamiento MOP). El año 2007 este proyecto cambió su financiamiento, desde recursos sectoriales MOP a recursos FNDR y en esta situación el plazo fue de 37 días.
- El proyecto "Mejoramiento Sistema APR La Esperanza, Collipulli", Región de la Araucanía, fue recomendado favorablemente (RATE RS) por primera vez el año 2002 y solicitado financiamiento a los 1.942 días. El proyecto fue repostulado, después de una reevaluación técnica, en el año 2007.

Los resultados muestran una mejora respecto del proceso 2009 que fue de 103 días. Sin embargo, es necesario considerar que inmediatamente después que el proyecto obtiene la recomendación favorable, debe obtener la asignación presupuestaria correspondiente para acortar los plazos de gestión a favor de la ejecución del mismo.

En el otro extremo se encuentran proyectos con plazos muy bajos y llaman la atención algunos casos en los que la asignación presupuestaria es anterior a la recomendación favorable, situación que no constituye un procedimiento regular.

Para los programas, el plazo promedio entre ambas instancias fue de 78 días, y para los estudios básicos, de 111 días, lo que constituye un plazo sustancialmente mayor a la situación detectada para los proyectos.

- **Período de tiempo entre la fecha de acuerdo del CORE aprobando el financiamiento, y la fecha de creación de la asignación presupuestaria que da origen a la ejecución.**

Una vez que el CORE aprueba el financiamiento, pasan en promedio 68 días hasta la creación de la asignación presupuestaria que da origen a la Ejecución de los proyectos de inversión. Nuevamente, se destaca una disminución de los plazos en comparación con la evaluación del proceso 2009, en que esta diferencia fue de 90 días.

El mayor plazo detectado entre la aprobación del financiamiento y la creación de la asignación presupuestaria que da origen a la ejecución corresponde al proyecto de "Reposición Oficina Registro Civil Tongoy, región de Coquimbo", de 811 días, debido a que fue aprobado por el CORE en el año 2004 cuando aún tenía recomendación FI por Mideplan.

Nuevamente se encuentran casos en que la creación de la asignación presupuestaria que da origen a la ejecución es anterior a la recomendación del CORE aprobando su financiamiento.

Para el caso de los programas, este plazo es en promedio de 81 días, y para los estudios básicos de 93 días, confirmando que los plazos de aprobación, en promedio, son mayores cuando las iniciativas de inversión son menos concretas que los proyectos físicos de inversión.

- **Período de tiempo entre la aprobación de la asignación presupuestaria que da origen a la ejecución, la firma del Convenio Mandato, y la licitación de las iniciativas de inversión.**

En promedio, para los proyectos de inversión, los plazos entre la aprobación de la asignación presupuestaria que da origen a la ejecución y la firma del respectivo Convenio Mandato es de 14 días lo que muestra una mejoría en la gestión del GORE para firmar los Convenios, respecto de los 44 días que se observaron en el proceso 2009. El tiempo de tramitación de licitaciones, es similar al proceso anterior del orden de los 100 días.

Para los programas, estos plazos fueron de 25 y de 89 días respectivamente. En tanto que para los estudios básicos, el plazo entre la asignación y firma de Convenio se encuentra altamente distorsionado, debido a que en muchos casos éste aparece firmándose antes de la aprobación de la asignación presupuestaria. Entre la firma del Convenio y la licitación transcurre un plazo promedio de 163 días.

- **Período de tiempo entre la licitación de las iniciativas de inversión, la firma del primer contrato, y la fecha del primer gasto.**

En promedio, para los proyectos estos plazos son de 99 y de 53 días respectivamente, lo que muestra dificultades administrativas en las Unidades Técnicas respecto de los trámites inherentes a las licitaciones. Para los programas, estos plazos son de 52 y 63 días respectivamente, y para los estudios básicos, de 62 y 61 días respectivamente.

Una consideración general respecto de este tema, como ya se ha indicado, dice relación con aquellos casos en que las fechas informadas de ciertos procesos, que debieran ser consecutivos, no siguen un orden lógico. En algunos casos, las autorizaciones de aprobación de convenios se cursan después de que éstos han sido firmados, o los gastos se llevan a cabo antes que los contratos hayan sido sancionados.

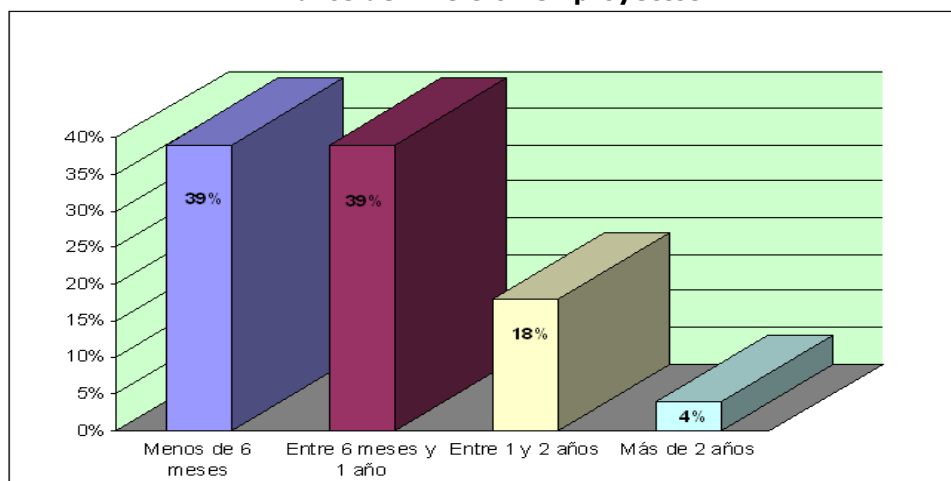
En opinión de los evaluadores en regiones, no está claro si algunos de estos casos se refieren simplemente a errores en la información o a prácticas de gestión, cuestión que deberá ser aclarada caso a caso.

2.3 Resultados de la Evaluación a nivel de indicadores de eficiencia

Indicadores de Plazos de Inversión

En Proyectos:

Gráfico N° 11
Plazos de inversión en proyectos



Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

Los mayores plazos de ejecución se relacionan con proyectos de construcción, reposición o ampliación de obras, que llegan a los 35 meses. Los sectores a que pertenecen estos proyectos son fundamentalmente Educación y Salud.

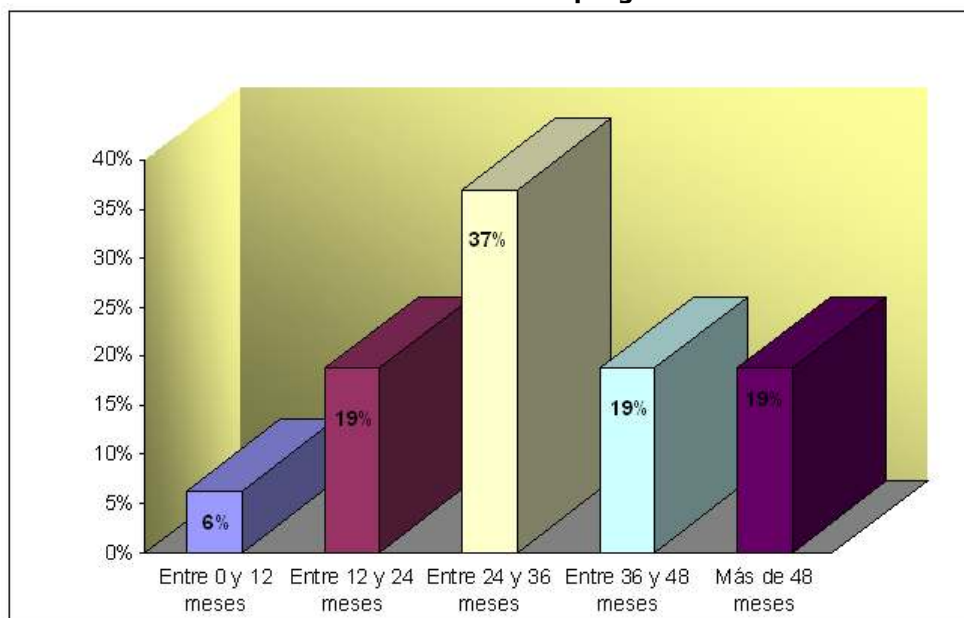
Los menores plazos se refieren a proyectos de adquisición de equipamientos o de vehículos, construcción de plazas y de alumbrado público. Estos plazos van desde los 10 días a los tres meses, en promedio. Los sectores a que pertenecen son variados, pero normalmente se relacionan con Energía, Salud, Transporte y Educación.

Los proyectos que tienen una duración de ejecución mayor a un año tienen un promedio de inversión del orden de M\$ 1.140.000, siendo el más costoso el proyecto "Construcción edificio consistorial Municipalidad de Independencia", de la Región Metropolitana, con un monto de aproximadamente M\$ 3.224.000

Al momento de la contratación de las obras, las estimaciones de plazos son bastante certeras. De hecho, más el 50 % de la muestra no tuvo distorsión alguna entre los plazos contratados y los realmente ejecutados.

En Programas:

Gráfico N° 12
Plazos de inversión en programas



Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

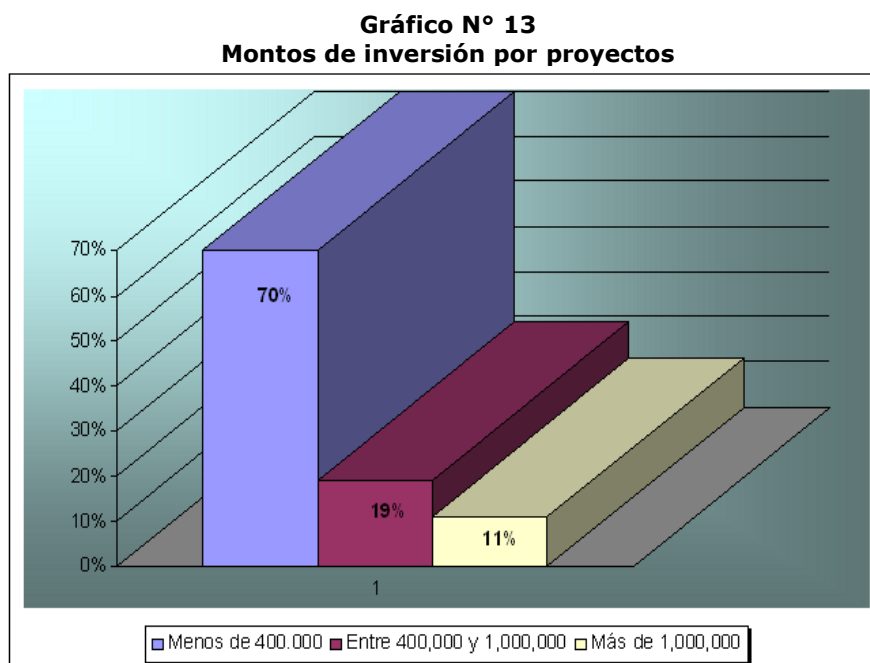
Para los programas, la estimación de los plazos reales en relación a los contratados es ligeramente menos certera que para los proyectos. Para los

Estudios Básicos, la variación entre los plazos reales y los contratados son los que presentan la menor distorsión entre las iniciativas de inversión de la muestra evaluada este año, con un promedio de un 8.72 % de estudios con plazos mayores a los contratados, pero con una mediana igual a 0%.

Indicadores de Costos

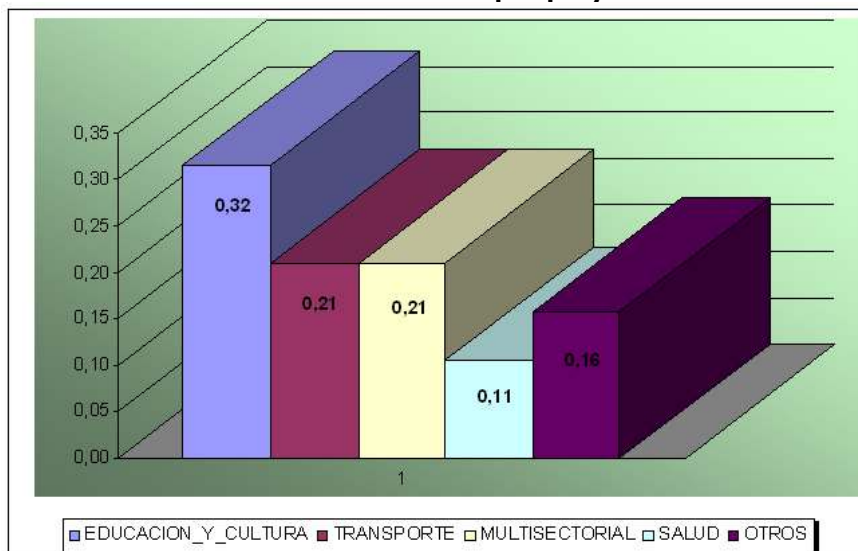
En Proyectos:

En el caso de los proyectos se observa una mayor precisión para las estimaciones de los costos reales finales en relación a los estimados al momento de la contratación. Los gastos reales fueron inferiores en alrededor de un 2% a los finalmente contratados. El monto promedio invertido en los proyectos es de M\$407.808.



Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

Gráfico N° 14
Sectores de inversión por proyectos



Fuente: Elaboración propia con datos regionales.

Los proyectos más costosos corresponden a construcción y reposición de edificios y de pavimentación, y a reposición de centros de salud. Los proyectos con montos menores de inversión corresponden a los sectores de Energía, Salud y Educación, y dicen relación con reposición de equipamiento, compra de vehículos e instalaciones de alumbrado público.

La diferencia máxima se produce en el proyecto "Instalación Servicio APR, Sol Del Pacífico, Ovalle, región de Coquimbo", con un 98.42% de menores costos reales frente a los contratados, y el siguiente proyecto tiene una diferencia también a favor de un menor costo real del 28.75%.

Se excluyen los casos extremos, que son aislados, de proyectos que presentan diferencias muy significativas, de más del 100% que ameritan una investigación particular que distorsionarían el resultado.

Las estimaciones de costos son bastante más precisas que las de plazos. La diferencia promedio, para toda la muestra de proyectos, entre los costos reales y los estimados, es menor a un 1%, y la mediana es de un 0%.

En Programas y Estudios Básicos

La situación con los programas es un poco menos precisa. El índice promedio alcanza solamente a un 3.3 % de costos reales menores a los contratados. La mayoría de las estimaciones señalan una sobrevaloración de costos de los programas al momento de la recomendación favorable (RATE RS) en relación con los costos reales finales.

Para los estudios básicos, las diferencias son de alrededor del 10% de costos inferiores a los planificados.

Los programas con costos más altos corresponden a transferencia tecnológica y capacitación, y pertenecen a los sectores de Silvoagropecuario, Industria y Comercio y Multisectorial. Los programas con menor inversión corresponden al sector Multisectorial, y a programas de difusión y capacitación.

Variación en la Rentabilidad

En relación con esta variable, no se obtuvo la información suficiente para emitir un juicio. Un 74% de los proyectos consignaron un primer indicador de rentabilidad, y solamente un 29% informaron respecto de un segundo indicador.

El indicador más recurrente fue el Costo Anual Equivalente (38% de los casos), seguido por el VAN Social (31% de los casos). Los indicadores reales promedio fueron un 20.5% superiores a los proyectados, para aquellos proyectos que entregaron información.

Respecto del VAN social, los montos reales fueron en promedio mayores a los proyectados, lo que se correlaciona positivamente con el hecho de que los costos reales fueron, en promedio menores a los proyectados, aumentando la rentabilidad real por sobre la proyectada.

Aumentos, Disminuciones y Cambio de Especificaciones

Un 41 % de los proyectos reconocen haber tenido un aumento de obras durante el período de ejecución, y solamente un 17 % reconoce haber tenido cambios en las especificaciones de las obras. Los aumentos en cantidad y/o especificaciones de equipos y/o equipamientos es marginal.

El efecto más importante en este sentido, son los cambios no comunicados a la SERPLAC, debido a que, tal como se ha visto en procesos anteriores, algunos de esos cambios podrían haber obligado a una reevaluación del proyecto. El resto de los cambios corresponden a situaciones particulares no generalizables, que en gran mayoría corresponde a adecuaciones efectuadas al momento de iniciar el proceso de inversión, ante cambios en las condiciones entre la evaluación y autorización del proyecto y la firma de contratos de obras.

2.4 Resultados a nivel de Otros indicadores

Participación Ciudadana

En Proyectos

Un 67% de los proyectos, en los que se informa respecto de este ámbito fueron sometidos a proceso de participación ciudadana, lo que representa un notable incremento respecto del año anterior (37%). De ellos, en un 18% hubo algún tipo de participación ciudadana en la etapa de preinversión, en un 37% la participación ciudadana se produjo en la etapa de Diseño, y en el 40.5 % la participación ciudadana se produjo en la etapa de Ejecución.

Los datos hacen suponer la incorporación de la ciudadanía en por lo menos alguna acción informativa, a través de sus grupos organizados de representación al momento de formular una iniciativa de inversión, lo que de alguna manera estaría contribuyendo a validar las inversiones ante la comunidad, al hacerlos partícipes del proceso.

La participación ciudadana se realiza principalmente a través de reuniones informativas con la comunidad (52%); un 28 % declara que ésta se produjo mediante consultas a la comunidad; un 10 % declara que la participación se produjo mediante acciones de cogestión.

En el 51% de los proyectos con participación ciudadana se señala que ésta se produjo a través de las Juntas de Vecinos, y en el 42%, a través de otras organizaciones comunitarias.

En alrededor del 20% del total de proyectos se señala que no se consideró la participación ciudadana en el proceso. El 13% de los proyectos no entregan información al respecto.

En Programas y Estudios Básicos

El 100% incorpora acciones de participación ciudadana en el proceso de inversión, dos veces la participación ciudadana registrada en el proceso 2009. Un 82% de los casos en la etapa de Ejecución; un 18% en la etapa de diseño. El 24% de la participación ciudadana fue a nivel de Consulta, el 53% a nivel de reuniones informativas, y el 18% a nivel de Cogestión.

Respecto de los grupos en donde se llevó a cabo la participación ciudadana, un 76% reconoce que se materializó a través de grupos especialmente formados para ese efecto, y sólo un 24%, a través de Juntas de Vecinos (algunas veces, adicionalmente a los grupos especiales).

Para los estudios básicos, un 76% incluyó participación ciudadana en el proceso de inversión (inferior al 81% declarado en el proceso 2009); esta participación se efectuó en el 33% de los casos a través de consultas, en el 48% de los casos a través de reuniones informativas y en el 68% de los casos en la etapa de ejecución.

La región que presenta más proyectos que fueron sometidos a proceso de participación ciudadana fue la Región de la Araucanía (90% de sus proyectos), seguido de las regiones del BíoBío y Aysén (88%). Las regiones con menos incorporación de participación ciudadana fueron las regiones de Atacama y Los Ríos.

Análisis de Género

En el 20% de los proyectos evaluados se considera que sí correspondía incorporar análisis desde la perspectiva de género en la evaluación ex ante, lo que corresponde a 33 proyectos, de los cuales 3 efectuaron consultas expresas a mujeres, y 26 usaron estadísticas desagregadas por sexo. En el 80% restante, se expresa un desacuerdo en relación con la pertinencia de incorporar Perspectiva de Género.

La región con mayor porcentaje de proyectos que incorporaron perspectiva de género, fue la región de la Araucanía. En el 50% de éstos se reconoce que correspondía incorporarla. Las regiones con menos proyectos que consideraron la perspectiva de género, son las regiones de Atacama, Valparaíso, O'Higgins y Aysén.

En el caso de los Programas, el 47% consideró la perspectiva de género.

CAPÍTULO III: PRINCIPALES RESULTADOS

Este capítulo describe los principales resultados obtenidos en la evaluación ex post de las iniciativas de inversión de la muestra (proyectos, programas y estudios básicos) seleccionada para el proceso 2010.

1. En relación con la respuesta de las regiones a la entrega de información: 11 regiones respondieron al 100% (IRRE=1), la Región de Antofagasta presentó un índice de 0.63 (63% de respuesta), y la Región de la Araucanía presentó un índice de 0.96 (96% de respuesta), lo que da un índice global para toda la muestra a nivel nacional de 97% de respuesta a los requerimientos de información para la evaluación a nivel nacional, porcentaje similar al del proceso anterior.
2. Respecto de la calidad de la información enviada el resultado es variable. Los ITP muestran una mayor variabilidad en la cantidad y calidad de la información recibida en comparación con los IE. Sin embargo en términos generales los ITP fueron de mejor calidad que los IE.

En muchos casos, la calidad de la información se ve fuertemente afectada por cambios en los equipos profesionales de los municipios o servicios, entre el momento en que el proyecto se evaluó y el momento en que se ejecutó.

3. En relación con los indicadores globales del desempeño de la ejecución de las iniciativas se destaca que, para los proyectos de inversión, los evaluadores están "totalmente de acuerdo" y "de acuerdo" en que más de un 85 % de éstos lograron un producto que asegura generar los beneficios esperados y alcanzar los objetivos propuestos a futuro (indicador de beneficios esperados); en tanto que para los programas y estudios esta apreciación es de 70 % y 68 % respectivamente.
4. Respecto del indicador de cambios no informados, se puede señalar que el 58.4% de los evaluadores estima que las iniciativas no han sido modificadas de manera relevante en comparación con la formulación original.
5. En relación con la gestión administrativa, los resultados muestran que entre la recomendación favorable (RATE RS) que da origen a la ejecución y el primer gasto, es necesario ajustar los plazos, puesto que sobrepasan lo esperado. En particular, los plazos entre el convenio mandato y la licitación; y entre la licitación y la firma del primer contrato. En el caso de los proyectos, los plazos son en promedio, 21% superiores a los estimados, similar situación sucede en el caso de programas y estudios básicos.

6. Los indicadores de costos, muestran que en todos los tipos de iniciativas se presentan costos finales menores a los estimados al momento de la contratación, y también menores a lo estimado al otorgar la recomendación favorable (RATE RS).
7. En relación con los productos obtenidos, existe información disímil y no generalizable, debido a la diversidad de variables de medición, pero se observa que en la gran mayoría de las iniciativas de inversión, las programaciones son cercanas a los productos logrados ex post (metros cuadrados construidos, número de equipamientos o equipos adquiridos, metros lineales construidos, etc.) en un 60%, lo que habla de una eficiente planificación y de una acuciosa evaluación ex ante.
8. A pesar de que existe información incompleta en la muestra respecto de la variación de la rentabilidad, es posible señalar que la rentabilidad real, medida a través del VAN social, fue mayor que la proyectada.
9. Los cambios detectados por lo general están relacionados con necesidades que no fueron consideradas en las iniciativas originales, lo que podría deberse a un diagnóstico deficiente de la situación base ya sea porque no se detectaron todas las necesidades o porque no se estudiaron en detalle las condiciones de las obras que serían intervenidas.

CAPÍTULO IV: CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis de los resultados obtenidos en este proceso de evaluación ex post de corto plazo (simplificada), se pueden obtener algunas consideraciones:

1. Existe la necesidad de insistir ante las unidades técnicas y el Gobierno Regional, respecto de la completa, fidedigna y oportuna elaboración del Informe de Término de Proyecto, Programa y Estudio Básico para los primeros y de Ejecución para los segundos, a través de un profundo proceso de capacitación, de manera de ir generando tanto las capacidades como la costumbre de finalizar la ejecución de las iniciativas de inversión que se les han encomendado, mediante la elaboración y envío de este informe a la institución mandante, situación que aún no se logra.
2. Debido a que el tiempo que demora la elaboración de los Convenios Mandato alarga el proceso, es necesario buscar la manera de estandarizarlos. En algunas oportunidades estos Convenios deben ser corregidos antes de la firma de la Instancia Técnica, lo que revela una falta de rigurosidad previa a la firma de los mismos.
3. Se observa considerable demora en la preparación de las bases de licitación de obras por parte de las Instancias Técnicas, que además en oportunidades son revisadas por el Gobierno Regional, aumentando los tiempos muertos en el proceso debido a este concepto, medidos entre la entrega de las bases por la Unidad Técnica para su corrección y la devolución de las mismas por parte del Gobierno Regional.
4. Algunas modificaciones introducidas al proyecto original y aumentos de obras, generan modificaciones de contratos en cuanto a plazos y montos. Estas modificaciones requieren ser evaluados por SERPLAC y gestionados por el GORE lo que a su vez incrementan nuevamente los plazos.
5. En general se presenta una incorrecta definición de plazos en la formulación de las iniciativas de inversión, que en muchos casos no considera posibles imprevistos, o los tiempos que la instancia técnica debe tener para la revisión del avance, ya sea en términos de Informes, para el caso de Estudios, Actividades para el caso de Programas y de las propias obras que podrían ser retrasadas por estas revisiones.
6. Es recomendable sugerir a los Gobiernos Regionales, la necesidad de fortalecer y mejorar su proceso de seguimiento de la inversión pública de manera de capturar y sistematizar información relevante de la ejecución, en el mismo momento en que esta se genera, puesto que "reconstruir la historia" en base a la memoria de los involucrados continúa siendo una de

las dificultades. No ha sido posible establecer, tal como se señaló anteriormente, una obligatoriedad en la confección de los informes de término de proyecto por parte de las unidades técnicas, quienes los confeccionan sólo "a pedido" cuando se desarrolla el proceso, lo que implica una pérdida considerable de información que no es registrada.

7. El proceso de participación ciudadana se está instalando como un elemento importante en los procesos de planificación de la inversión pública. Sin embargo, aún se está dando en etapas tardías de su ciclo de vida (principalmente previo a la ejecución) y mediante una acción informativa, lo que restringe los aportes y el empoderamiento de la comunidad con las inversiones que realiza el Estado.
8. La validación de información del gasto acumulado que se efectuó con el SIGFE en DIPRES, permitió confirmar que los datos que se registran en el BIP y que fueron informados en el proceso de evaluación coinciden⁶ en alrededor del 76%, en términos de proyectos, 59% en programas y 64% en Estudios Básicos. Para aumentar la precisión de la información que se utiliza en el proceso de Evaluación ExPost se está trabajando en la compatibilización de ambos sistemas para contar con información fidedigna de ejecución presupuestaria. De esta manera, será posible detectar con mayor facilidad los proyectos que terminaron ejecución, situación que ahora no es posible hacer antes de iniciar el proceso de evaluación.
9. Se encontraron algunas incongruencias en las fechas informadas sobre algunos hitos del proceso de inversión que debieran ser consecutivos. El proceso administrativo no siempre se desarrolla de forma lógica. En muchos casos, por ejemplo, la fecha de la asignación presupuestaria que da origen a la ejecución es posterior a la del convenio mandato y a veces también a la del contrato. También se observa que la ejecución de algunos proyectos ha sido resuelta por el CORE con anterioridad a que estos obtengan la recomendación técnica de las SERPLAC o MIDEPLAN.
10. En algunos proyectos que consideraban tanto obras como adquisición de equipos y equipamientos, se detectó altos tiempos muertos entre la finalización de las obras y la adquisición de los equipos y equipamientos. El proceso de compra de equipos es muchas veces secuencial y no simultáneo, lo que alarga innecesariamente la duración de algunos proyectos, situación que se podría mejorar con una adecuada planificación del término de las obras y el inicio de la adquisición de los equipamientos.

En consecuencia con lo anterior y con objeto de avanzar en eficiencia para los próximos procesos de Evaluación Ex Post es necesario:

⁶ Se considera un margen de error de hasta el 10%

11. Continuar con los talleres y capacitación a las Unidades Técnicas, Gobiernos Regionales y SERPLAC respecto de la elaboración del Informe de Término de Proyecto y Programa, de los Informes de Ejecución e Informe de Evaluación Ex Post respectivamente, de tal manera ir generando las capacidades, y la cultura de la evaluación posterior e interiorizar a los actores que participan de la evaluación respecto de los cambios en el proceso.
12. Considerando que para el proceso 2011, se implementará un módulo de evaluación ExPost en el BIP, que permitirá reducir los procesos y trabajar con información on line, será necesario capacitar a los actores que participan del proceso una vez que este módulo esté habilitado.
13. Mayor difusión de resultados, tanto a nivel de la institución financiera, como de las Unidades Técnicas e instituciones formuladoras, e incorporar sus resultados en la página web de Mideplan. Esta mayor difusión permitiría efectuar acciones correctivas tanto a nivel de las entidades financieras como de las unidades formuladoras y de la unidad revisora técnica.
14. Se propone incorporar como exigencia en los convenios mandatos entre la institución financiera y las unidades técnicas, la elaboración de los Informes de Término de Proyectos y Programas (ITP e ITPRO) por parte de la Unidades Técnicas previo al último estado de pago de las iniciativas financiadas con fondos públicos, sean éstos FNDR o de otras fuentes de financiamiento, de tal manera de garantizar la calidad y oportunidad de la información.
15. Insistir en que no existe la posibilidad de usar moneda corriente. En el Manual se debe especificar que la moneda de análisis debe ser la presupuestaria vigente, es decir con fecha diciembre del año anterior al en curso. Esto se podría solucionar si los formularios se llenaran directamente en línea el sistema, estableciendo chequeos, validaciones y actualizaciones automáticas.

16. Cada Gobierno Regional debería realizar una revisión de los procesos administrativos de manera de comprender las razones por las que en algunos casos se invierte la secuencia de algunos hitos, determinar si la secuencia actualmente establecida es la mejor y si es necesario establecer más y mejores controles para evitar lo anterior.
17. Una mejor programación de las obras y adquisiciones lo que permitirá ahorrar tiempos muertos que se producen durante los proyectos.

Para evitar que la adquisición de equipos y equipamientos sea posterior al término de las obras civiles se propone realizar la licitación de esas adquisiciones en paralelo con el desarrollo de las obras, explicitando en el contrato que la entrega de los equipos y equipamientos debe realizarse cuando las obras civiles hayan sido finalizadas, lo que evita que se produzcan tiempos muertos o que se reciban los bienes adquiridos antes y no se cuente con un lugar adecuado para almacenarlos durante la ejecución de las obras.

ANEXO 1:

DETALLE DEL UNIVERSO Y MUESTRA DE INICIATIVAS DE INVERSION EVALUADAS, POR REGIÓN

N°	REGIÓN	TOTAL UNIVERSO	UNIVERSO (Corregido)			TOTAL MUESTRA Seleccionado/Evaluado	MUESTRA Seleccionado/Evaluado		
			Proyectos	Programas	Estudios Básicos		Proyectos	Programas	Estudios Básicos
XV	Arica y Parinacota	35	33	0	2	7	5	0	2
I	Tarapacá	58	50	3	5	16	12	2	2
II	Antofagasta	95	87	3	5	16/10	12/9	2/0	2/1
III	Atacama	71	69	0	2	14	12	0	2
IV	Coquimbo	68	59	4	5	16	12	2	2
V	Valparaíso	73	69	2	2	16	12	2	2
XIII	Metropolitana	156	143	1	12	24	20	1	3
VI	O'Higgins	95	85	7	3	16	12	2	2
VII	Maule	No participa				No participa			
VIII	Biobío	33	28	3	2	13	8	3	2
IX	Araucanía	123	118	2	3	24/23	20	2	2/1
IVX	Los Ríos	69	66	0	3	14	12	0	2
X	Los Lagos	77	76	0	1	13	12	0	1
XI	Aysén	53	51	1	1	10	8	1	1
XII	Magallanes	89	78	4	7	16	12	2	2
TOTAL		1.095	1.012	30	53	215/208	169/166	19/17	27/25