



# Diagnóstico preliminar al estado de oportuno pago en la ejecución de proyectos de infraestructura con financiamiento FNDR

## Preliminary diagnosis of timely payment to the state in the execution of infrastructure project financed by the FNDR

Sierra L.1, Artigas C.2 & Osses R.3

1,2,3Departamento de Ingeniería de Obras Civiles, Universidad de La Frontera, Chile  
sierra@ufro.cl, phone: 56-45-325680, fax: 56-45-592812

### INFORMACIÓN DEL ARTICULO

Historial del artículo:

Recibido  
01-08-2011  
Aceptado  
15-09-2011  
Publicado  
01-01-2012

Palabras Claves:  
Creación de Asignación Proyecto de Arrastre Estado de Pago Mandante

### ARTICLE INFO

Article history:

Received  
01-08-2011  
Accepted  
15-09-2011  
Available  
01-01-2012

Keywords:  
Assignment Creating Drag Project Pay Status Owner

### RESUMEN

En la actualidad se distinguen variados tipos de fondos de inversión pública, siendo el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, denominado FNDR, uno de los de mayor trascendencia y proporcionando la principal fuente de recursos para la ejecución de proyectos en las regiones de Chile. Este fondo es asignado a los gobiernos regionales para la ejecución de proyectos según los lineamientos y prioridades zonales.

La importancia del FNDR, en la región de La Araucanía para el desarrollo de la infraestructura y el reciente cuestionamiento de diversas instituciones y empresas respecto al proceso de pago oportuno de obras de construcción, conduce al propósito de este estudio, el que pretende diagnosticar el estado de oportuno pago de la ejecución de proyectos que cuentan con este financiamiento, en donde el Ministerio de Obras Públicas (MOP), actúa como unidad técnica a través de sus Direcciones de Arquitectura y Vialidad, de tal manera de verificar para este alcance, la magnitud de la existencia de esta problemática y sus posibles causas.

Esta es una investigación exploratoria no experimental, realizada en base a la recolección de información de primera fuente, a través de entrevistas aplicadas a empresas constructoras que han desarrollado proyectos con financiamiento FNDR e instituciones públicas involucradas en los procesos.

### Abstract

At present distinguish various types of public investment funds being the Regional Development National Fund, called FNDR, one of the most significant and providing the main source of funds for projects in the regions of Chile. This fund is assigned to regional governments for the implementation of projects according to the guidelines and zonal prioritization.

The importance of FNDR, in the Araucania region for infrastructure development and the recent questioning of various institutions and companies about the process of timely payment of construction works leads to the purpose of this study, which intends to diagnose the state timely payment of the execution of projects with this funding, where the Ministry of Obras Publicas (MOP), acting as technical unit through its Department of Arquitectura y Vialidad, so checking for this scope, the magnitude of the existence of the problem and its possible causes

This is a non-experimental exploratory research, conducted on the basis of gathering first-hand information through interviews applied to construction companies who have developed projects funded FNDR and public institutions involved in the process.

## 1. Introducción

La política de Inversiones establecida por el Gobierno tiene como principal objetivo mejorar la calidad en la gestión inversionista del sector público. Así, con la asignación de los diversos fondos de inversión a los proyectos socioeconómicos más rentables o necesarios para la población, se contribuye al crecimiento del país.

Es así como el gobierno y entidades privadas han establecido y utilizado diversos canales para financiar posibles iniciativas de inversión, en distintos sectores. (A. Huenupe, 2007). En la actualidad se distinguen variados tipos de fondos de inversión pública, asignados a distintas instituciones pertenecientes al estado, donde no todos los fondos funcionan de igual forma, con mismos tiempos, ni corresponden a un mismo administrador.

De esta forma, según la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) en su publicación "Fundamenta, 2005", presenta al FNDR como el principal instrumento financiero, mediante el cual el Gobierno Central transfiere recursos fiscales a cada una de las regiones, para la materialización de proyectos y obras de desarrollo e impacto regional, provincial y local correspondiendo su administración principalmente a los Gobiernos Regionales y a las Subsecretarías de Desarrollo regional y Administrativo.

Adicionalmente, según datos Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de informe económico regional (2010), la actividad económica de la construcción es una de las que más ofrece empleo a los sectores de escasos recursos en la región de La Araucanía, cercano a 10% luego de la agricultura y ganadería con 25%, y por su parte es una de las actividades más vulnerables a cualquier variación que pueda ocurrir con la economía en el país o disminución que se pueda presentar en la inversión pública para infraestructura en la zona.

No obstante, el funcionamiento del aparato estatal es uno de los obstáculos de mayor prioridad que afectan el crecimiento de las Pequeñas y Medianas empresas (Bravo et al. 2002), representando las del área de la construcción sobre el 29% de las PyMes del país (INE, 2006).

Por su parte, según la legislatura 357ª, sesión 17ª del 2009 de la Cámara de Diputados, se reconocen ciertas diferencias y potenciales causas administrativas que impedirían al Estado pagar oportunamente sus obligaciones financieras a sus proveedores; así también Tapia, 2010, reconoce que es común que los proveedores pequeños (que tienen poco capital) tengan dificultades para cumplir los requerimientos de garantías que exigen los contratos, tendiendo en consideración que dichas garantías tienen un costo financiero y les significa tener un capital retenido sin generar intereses. A esto se debe agregar la tardanza en la tramitación de los pagos, práctica común entre un porcentaje importante de las instituciones del estado.

En consecuencia, es de trascendencia determinar el grado de afectación de estas causales sobre el desarrollo brindado por el FNDR en la región de La Araucanía, respecto a la ejecución de proyectos de construcción principalmente en lo referente al pago oportuno de la ejecución de estos proyectos realizados por Pequeñas y Medianas Empresas (PyMes) del área en la región.

De esta manera, por criterio de selección disponible y alcance regional, el alcance de este estudio se centró, en proyectos de construcción financiados en forma total o parcial por el FNDR y cuya ejecución ha sido inspeccionada por las Direcciones de Vialidad y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas de la región de La Araucanía.

## 2. Caracterización de las PyMes y los Obstáculos que genera el Funcionamiento del Aparato Estatal

Según Bravo et al. 2002, el funcionamiento del aparato estatal es una de las limitantes del entorno definida como de alta prioridad para los empresarios nacionales, que afecta el crecimiento de la PyMes.

Una jerarquización de los problemas que enfrenta el empresario PyME en su relación con el sector público muestra que las variables relevantes son:

- La duración de los trámites (24,8%),
- Tráfico de influencias (17%),
- El número de trámites (16,7%).

Lo anterior puede corroborarse en la Figura 1

En una escala menor (entre 11% y 10%), se encuentra la calidad de la atención, la calificación de los funcionarios y la complejidad de los trámites.

Adicionalmente, para acentuar el impacto que sobre los empresarios tienen la presencia de estos obstáculos, un 32% de éstos señaló haber perdido oportunidades de ventas durante el último año debido a los trámites y demoras de las reparticiones públicas que intervienen en la actividad, mientras que un 36% declaró haber detenido proyectos de inversión debido a los trámites y demoras de dichas reparticiones.

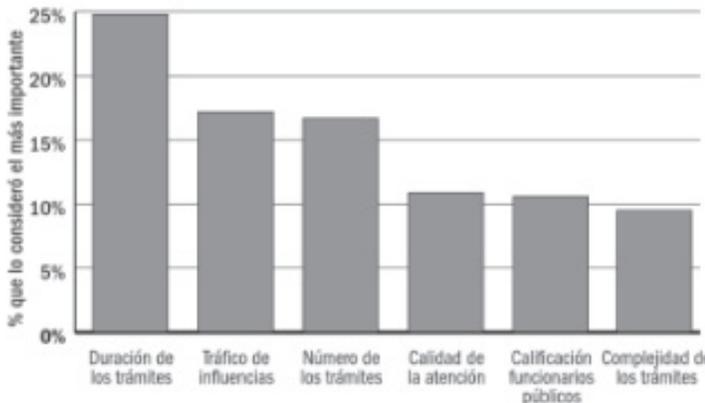


Figura 1 Obstáculos relacionados con el funcionamiento del aparato estatal (Fuente: Bravo et al, 2002; "Desarrollo se escribe con Pymes: Caso Chileno")

De igual forma un 35% de los empresarios percibe una mayor importancia en el desarrollo de los trámites del tipo municipales, principalmente asociados al tiempo de demora según se presenta en la figuras 2 y 3, por su parte el resto de trámites asociados no supera el 17% de las opiniones siendo, sin embargo la complejidad de estos la consideración de mayor importancia en su desarrollo.

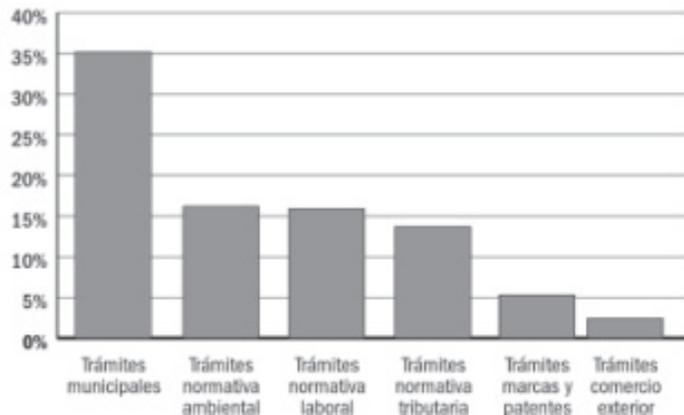


Figura 2: Tipo de relación con el aparato estatal que representa un obstáculo (Fuente: Bravo et al, 2002; "Desarrollo se escribe con Pymes: Caso Chileno")

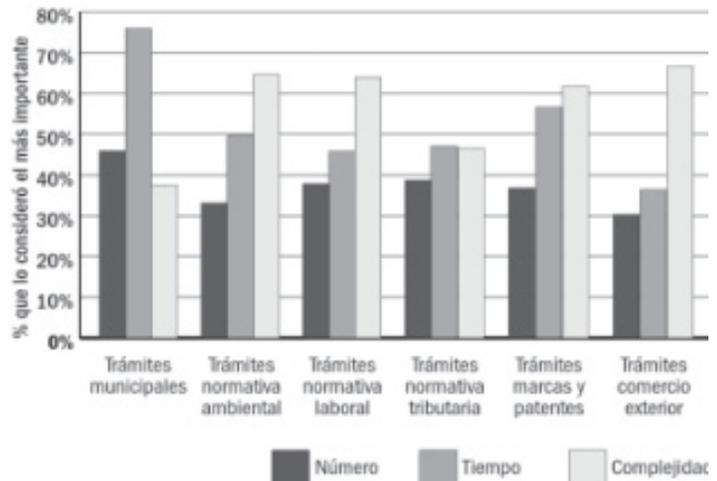


Figura 3 Motivo por el que los trámites resultan un obstáculo (Fuente: Bravo et al, 2002; "Desarrollo se escribe con Pymes: Caso Chileno")

Según la última caracterización de INE al año 2005 las empresas en Chile están segmentadas por tamaños en función del nivel de ventas anuales en los siguientes rangos:

- Pequeñas pequeñas (PP), de 2.400 a 10.000 UF
- Pequeñas grandes (PG), de 10.001 a 25.000 UF
- Medianas pequeñas (MP), de 25.001 a 50.000 UF
- Medianas medianas (MM), de 50.001 a 75.000 UF
- Medianas grandes (MG), de 75.001 a 100.000 UF

De esta manera, de acuerdo a la Primera Encuesta anual de Pequeñas y Medianas Empresas PyMes, año 2006 del INE el 86% de las empresas del rubro construcción (y que corresponden al 12,2 % de las PyMes del país) corresponden a Pequeñas empresas compuestas de un 66% PP y un 20% PG, facturando ambas el 49% del total de las PyMes del área construcción y generando el 52 % de contratación directa de trabajadores y subcontratos (15% de total contratado por las PyMes del país). Específicamente, en la región de La Araucanía el 88% (5.377 empresas) de la Pymes de la región corresponden a Pequeñas Empresas compuestas por 68% PP y 20% PG, generando el 68,9% de la contratación directa de trabajadores de la región.

### 3. Pago Oportuno de las Instituciones del Estado

Según legislación 357a, Sesión 17a del 2009 de la Cámara de Diputados queda de manifiesto durante la discusión, la potencial existencia de causas que impiden al Estado pagar oportunamente obligaciones comerciales a sus proveedores, donde se reconoce la preocupación ante el incumplimiento de obligaciones financieras y económicas por parte de Estado a un porcentaje importante de la población, refiriéndose específicamente a las pequeñas y medianas empresas.

Por su parte, según la circular Nº 23, de 13 de abril de 2006, del Ministerio de Hacienda y del Interior la cual fue expedida por instrucción de su excelencia la Presidenta de la República de aquel entonces, se instruye a las distintas reparticiones públicas el garantizar el pago a 30 días de sus compromisos financieros con proveedores, no obstante el Ministerio de Hacienda establece algunas precisiones al respecto, que dan señal acerca de dónde está radicado el problema y de cuáles son sus dimensiones. En primer lugar señala, se debe distinguir entre distintos sectores del aparato estatal, en especial entre el gobierno central y los gobiernos municipales.

Las herramientas con que el Ejecutivo cuenta para inducir y garantizar el pago oportuno de las obligaciones, atañen fundamentalmente al gobierno central. El Ejecutivo no cuenta con similares instrumentos en lo que respecta a los gobiernos municipales. Por lo que se precisa es importante tener claridad al respecto ya que en la medida que surjan problemas de pagos no oportunos en esos gobiernos, el gobierno central tiene bastante menos instrumentos que le permitan incidir en la situación.

Asimismo, cuando se habla de compras que en su gran mayoría se realizan a través del Mercado Público (Ex Chilecompras), es muy importante tener claro que la inmensa mayoría de los pagos se hacen dentro de los plazos comprometidos, es decir, a los 30 días. Una estadística resume la situación en este sentido. Durante el 2008, Chile-Compra recibió 1.619.000 órdenes de compra, de las cuales sólo en el 0,21 (3.400) por ciento de los casos se recibieron reclamos por retraso o incumplimiento en los plazos de pago.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda también hace notar que al 31 de diciembre de 2008, la deuda mayor a cuarenta y cinco días, ascendía a 24.846 millones de pesos. Al 31 de marzo de 2009, esa deuda era de 12.935 millones de pesos. Es decir, en tres meses, el monto de la deuda de más de cuarenta y cinco días se redujo a la mitad.

Otro punto a abordar tratado por este Ministerio dice relación con las acciones adicionales que emprendidas y comprometidas en dicho entonces para entregar importantes incentivos al pago puntual a treinta días en el caso del gobierno central.

Para garantizar el cumplimiento de esos plazos se abordaron dos materias:

En primer lugar, se generaron los mecanismos de control de gestión ligados a incentivos, que permitieron incorporar los indicadores de pagos a treinta días como parte regular de la administración y gestión de las instituciones públicas. Es decir, cuando se evalúe a un servicio por la vía del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), uno de los criterios de esa evaluación será la puntualidad con que se cumplan los compromisos de pago a treinta días.

En segundo lugar, se han incluido en los informes periódicos vinculados al portal Gobierno Transparente un reporte bimensual del estado de pagos consolidados de cada servicio público.

No obstante en la misma sesión 17ª honorables Diputados de la nación hacen referencia a múltiples casos en que los instrumentos fijados por la institucionalidad del gobierno se han visto vulnerados afectando a empresas de distintos rubros a lo largo del país.

### 4. Importancia del FNDR en la región de La Araucanía

La Constitución Política de la República y, específicamente, la ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, definen el FNDR como: “un programa de inversiones públicas, con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”. Al mismo tiempo que debe procurar mantener un desarrollo compatible con la preservación y mejoramiento del medio ambiente, lo que obliga a los proyectos financiados a través del FNDR a someterse a una evaluación de impacto ambiental por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

La ley 19.175, establece la asignación del 90% de los recursos a comienzos del año presupuestario, y el 10% restante se destina en igual proporción, a cubrir situaciones de emergencias y estímulos a la eficiencia, en cada ejercicio presupuestario.

Dos son las fuentes de recursos de éste instrumento: los recursos fiscales o propios, que dan origen al FNDR- Tradicional y, por otra, el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o FNDR - BID.

El FNDR tradicional financia todo tipo de proyectos de infraestructura social, estudios y programas de los sectores de inversión pública establecidos por Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), con excepción de las restricciones que específicamente imponga la Ley de Presupuestos del sector público.



Con el FNDR-BID se pueden financiar proyectos en todos los sectores que tradicionalmente se financian con el FNDR, excepto proyectos del sector justicia, específicamente centros de detención preventiva de adultos, penitenciaria, cárceles, comisarías, retenes, equipos de policías y capacitación. (CCHC, "Fundamenta", 2005).

Según publicación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) "FNDR 2009", anualmente son aproximadamente 300 los proyectos en la región que se financian con fondos de desarrollo regional, teniendo en consideración que la mayoría de estos proyectos son ejecutados por empresas locales principalmente PyMes.

En la región de La Araucanía el presupuesto para el 2010 fue de M\$44.603.576. Lo ejecutado al 31 de diciembre corresponde a M\$44.028.002, correspondiente a un 98,71% del presupuesto anual.

Si se realiza una comparación de la ejecución presupuestaria de los últimos años del fondo FNDR en La Araucanía se puede inferir una tendencia al alza de la tasa de uso de los recursos como así también de la asignación a este fondo. Tal como se ilustra en la tabla 1, el año 2006 se realizó una ejecución correspondiente a M\$21.274.015 correspondiente al 94,8% del presupuesto entregado. En el año 2007 se realizó una inversión de M\$25.067.429 correspondiendo al 98,9% del presupuesto entregado a la región, el año 2008 se realizó una inversión de M\$42.686.369 siendo el 97,5 % del presupuesto entregado, el año 2009 se realiza una ejecución correspondiente a M\$46.664.129, siendo un 99,0% del presupuesto entregado. El año 2010 se realiza una inversión en la región de M\$44.028.002 correspondiente al 98,71% del presupuesto. (SUBDERE, IX región).

Año	Presupuesto M\$	Ejecución M\$	% uso
2006	22.440.944	21.274.015	94,8
2007	25.346.238	25.067.429	98,9
2008	43.780.891	42.686.369	97,5
2009	47.135.484	46.664.129	99,0
2010	44.603.386	44.028.002	98,7

Tabla 1 Comparación ejecución presupuestaria FNDR IX región.  
Fuente: Elaboración propia, extraído de datos SUBDERE  
Informe ejecución presupuestaria FNDR, Diciembre 2010

## 5. Formulación de la investigación

Este artículo está basado en el desarrollo de una investigación cualitativa de tipo exploratoria, no experimental, que consiste principalmente, en identificar las propiedades del tema en estudio, recolectando datos de primera fuente. Se hace notar la escasez bibliográfica que referencie al problema, en virtud de lo cual, la base teórica de este artículo, está referido a los autores cuyos planteamientos tienen un mayor acercamiento a los propósitos del estudio.

Para lograr el objetivo planteado se realizan entrevistas a los encargados de la programación financiera – contable del desarrollo de proyectos, en variadas empresas constructoras, todas ellas del tipo PG y de la región que trabajan en la actualidad o han trabajado con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, a fin de poder obtener sus opiniones de experiencias en proyectos ejecutados con éste tipo de financiamiento, en los cuales la Dirección de Arquitectura o de Vialidad del MOP de la región de La Araucanía ha actuado como Unidades Técnicas.

Las empresas entrevistadas fueron escogidas a través de criterios de representatividad, cercanía geografía, disponibilidad y experiencia en el trabajo con proyectos de este tipo, además de contar con la asesoría y apoyo de expertos, constituyendo una muestra de más de 10 empresas constructoras, consideradas las más representativas.

Adicionalmente, se concretaron diversas entrevistas a las distintas instituciones públicas relacionadas con el funcionamiento del fondo de modo de poder contrastar, complementar y profundizar a nivel exploratorio las versiones de los distintos actores del sistema, en base a las siguientes temáticas de profundización:

- Existencia de retrasos en pagos de obras financiadas por FNDR.
- Causas críticas de retardo del sistema.
- Tipo de trámites del proceso, asociados a las causas de retardos.
- Tiempos reales de generación de pagos.

Posteriormente, se analizan la información adquirida de las distintas opiniones planteadas en las entrevistas, contrastándolas entre sí, dando énfasis en la investigación de los procesos correspondientes entre la etapa de adjudicación de un proyecto y su posterior recepción.

## 6. Formulación y presentación de proyectos al FNDR.

Toda iniciativa de inversión, en que sus formuladores la postulen a financiamiento a través del FNDR debe ser ingresada al Gobierno Regional (GORE), donde la División de Planificación es la encargada de revisar si los antecedentes del proyecto cumplen con las condiciones de admisibilidad. De esta forma el comité de Inversiones analiza la pertinencia de la inversión y la Intendencia toma la decisión de enviar el proyecto a la SERPLAC para la evaluación técnico-económica y la obtención de recomendación técnica, entendiéndose en ese acto la voluntad para su financiamiento. Posterior a ello el Intendente presenta un determinado proyecto o cartera de proyectos al Consejo Regional de La Araucanía, quienes revisan y autorizan, en la comisión correspondiente. Luego se presenta al Pleno del Consejo para su aprobación de financiamiento. Secuencialmente, el Gobierno Regional, específicamente el Departamento de Estudio e Inversiones de la División de Análisis y Con-

trol de Gestión, se encarga de preparar una solicitud de asignación presupuestaria, la cual firma el Intendente, y es visada por la Unidad Regional de la SUBDERE para luego ser enviada a la Contraloría Regional para su toma de razón. Esta solicitud de asignación presupuestaria puede ser de aumento, reducción y creación de montos de asignaciones de proyectos.

Una vez tomada razón de Contraloría de la asignación presupuestaria, el Gobierno Regional, específicamente el Departamento de Estudio e Inversiones de la División de Análisis y Control de Gestión, elabora el Convenio Mandato que establece la responsabilidad de la Unidad Técnica designada y del GORE para el cumplimiento de los compromisos del proyecto, el cual se remite a la Unidad Técnica (UT) para la aceptación correspondiente. Una vez firmado el mandato, éste vuelve al Gobierno Regional para la firma del Intendente y se elabora la resolución que la aprueba.

Una vez tomado razón el convenio mandato, se procede a la revisión, y autorización de bases administrativas y términos de referencia, por parte del Gobierno Regional. Éste proceso lo lleva a cabo la Unidad Técnica con el Sectorialista asignado del Departamento de Estudio e Inversiones de la División de Análisis y Control de Gestión del GORE.

## 7. Procedimientos de aplicación del FNDR y sus tiempos establecidos en la ejecución de una obra.

Una vez tomada razón del Convenio Mandato, la División de Análisis y Control de Gestión, que aprueba las bases administrativas, procede a autorizar el llamado a licitación pública correspondiente. Según información proporcionada por el Gobierno Regional de La Araucanía (entrevista de profundización), el proceso de adjudicación tardara 20 días si el monto ofertado se ajusta al convenio mandato, caso contrario, pero con una diferencia no mayor al 10 %, dicho proceso se extenderá a cuatro semanas, por su parte si la diferencia sobrepasa el 10% , tardará seis semanas.

Una vez entregado “el terreno” al contratista por parte de la Unidad Técnica, se comienza con la ejecución de las obras y con la generación de los estados de pago correspondientes. Estos generalmente son en forma mensual y deben ser revisados, visados y firmados por la Unidad Técnica. Luego la UT lo remite al Gobierno Regional quien inicia el trámite de pago.

El Gobierno Regional visa el estado de pago en relación al presupuesto disponible para el proyecto.

Posteriormente la unidad contable verifica la documentación del estado de pago, y de existir los recursos necesarios para realizar el pago, éste se autoriza. (Los recursos que cubren el egreso son comprometidos presupuestariamente, generando la reserva de ellos). El egreso es revisado por el Departamento Contable, quien otorga su aprobación a la salida de los recursos, para luego enviarlo a la Unidad de Tesorería para la confección del documento bancario, comprometiendo los fondos en la cuenta corriente del FNDR.

Finalmente el documento es firmado por los cuentacorrentistas autorizados, quedando disponible para el pago. El tiempo a transcurrir en este proceso varía entre los cinco a diez días a partir de cursado el estado de pago por la empresa constructora.

## 8. Análisis de resultados

Los resultados de la investigación realizada a través de entrevistas a empresas constructoras que han trabajado con el fondo a través de la Dirección de Arquitectura y Vialidad como Unidad Técnica, además de instituciones involucradas, arrojaron respuestas a la problemática inicial.

Entre la diversidad de opiniones, se pudo establecer puntos en los que se producen coincidencias y complementos relevantes tanto de empresas constructoras, como de las instituciones ligadas al fondo. Donde se destacan:

- Existencia de retrasos en pago en caso de modificación de obra.
- Existencia de retraso en pagos en caso de proyecto de arrastre en tiempos de cambio presupuestario.
- Retrasos en pagos de proyectos con financiamiento de fondos mixtos.

Analizando los argumentos que se dan con respecto a estos retrasos por parte de las instituciones y empresas constructoras, se tienen procedimientos y opiniones que se plantean a continuación.

### 8.1 Modificación de obras

En caso de necesidad de modificación o aumento de obras en la ejecución de un proyecto, el procedimiento a seguir según Manual de procedimientos FNDR del Departamento de Estudio e Inversiones del GORE, y como lo indica la figura 4, es el siguiente:

- Contratista solicita el aumento o modificación a la Unidad Técnica.

- Unidad Técnica analiza la pertinencia del aumento, obras extraordinarias y/o disminución de obras, y emite un informe al Gobierno Regional.

- Gobierno Regional ingresa solicitud e informe a la Secretaria Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) para la evaluación (sólo si esta modifica las partidas inicialmente recomendadas, si agrega partidas nuevas o modifica en alguna forma el proyecto).

- SERPLAC recomienda el aumento de obras.
- Consejo Regional aprueba el aumento de obras.
- Gobierno regional modifica convenio mandato y autoriza modificación de contrato a la Unidad Técnica.
- La Unidad Técnica modifica el contrato, renueva garantías y remite antecedentes al Gobierno Regional.

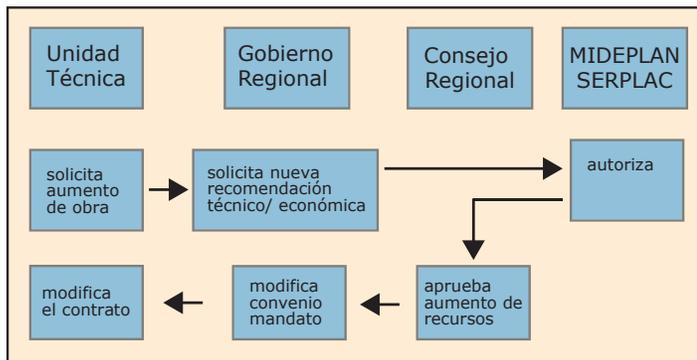


Figura 4 Procesos de Modificaciones de Obras.

Según opiniones de empresas constructoras, los pasos antes mencionados, son reconocidos efectivamente, de acuerdo a lo que es evidenciado en la práctica real. No obstante corresponde precisar que si bien las empresas no deben realizar particularmente estos trámites, deben esperar el tiempo necesario para que se realicen. Este es un episodio en el que se producen los mayores retrasos de pagos, a consecuencia del tiempo que significa obtener la autorización de esta modificación, lo que puede llegar a tardar hasta tres meses según concordancia plena de las opiniones obtenidas desde entrevistas realizadas a empresas, tal como se ilustra en la figura 5.

Una vez obtenida la autorización, se puede ejecutar la modificación y efectuarse la cancelación de esta según lo establecido en el contrato, sin tener aquí tardanza posteriores de cancelaciones. Así mismo se evidencia que los aumentos de obra de corto período de ejecución o bien que se encuentran en periodo de culminación (últimos meses de plazo), debido a que su autorización puede tardar meses, hacen necesario solicitar anticipadamente un aumento de plazo de ejecución por trámites administrativos, de modo que la autorización de modificación no se produzca cuando haya concluido el tiempo establecido.

En base a lo anterior y de tal manera de evitar perjuicios, las empresas constructoras experimentadas proveen ciertas consideraciones ante posibles pérdidas que se pueden producir durante el tiempo que se debe esperar la autorización, principalmente por concepto de gastos generales e indirectos.

Instituciones del estado coinciden con éste planteamiento, los que además afirman que los trámites a realizar, si bien retrasan la ejecución, son estrictamente necesarios.

## 8.2 Proyecto de arrastre

Se dice que un proyecto de “Arrastre” es un proyecto adjudicado al 31 de Diciembre e ingresado al Banco Integrado de Proyectos (BIP) o bien se encuentra en ejecución a esta fecha. Este proyecto no necesita ser enviado nuevamente al CORE, y pasa aprobado al siguiente año.

Para los proyectos denominados de “Arrastre” se debe realizar una “Creación de Asignación”, la cual se realiza proyecto a proyecto con cierre del año al ocho de enero, donde se ingresa todo el gasto del año anterior al BIP, además de un listado con los antecedentes de todos los proyectos de arrastre, trámite que en general se termina entre el veinticuatro y treinta y uno de Enero para ser enviados a Contraloría Regional. Los antecedentes resueltos por Contraloría aproximadamente a la primera quincena del mes de Febrero y son enviados nuevamente al GORE, donde una vez corroborada la información, los proyectos vuelven a la normalidad, con respecto a lo administrativo y generación de pagos.

El retraso de pago se produce entonces en el mes de Enero, siendo cancelado el estado de pago de éste mes durante la segunda quincena de Febrero. Existen casos en los que se puede retrasar hasta Marzo, esto ocurre sólo en casos justificados, en los que ocurre un error en la creación de asignación y ésta se debe corregir, por lo que el tiempo se duplica con relación a lo normal (figura 5), debiendo ser enviado nuevamente a Contraloría, y luego ser reenviando al GORE.

Empresas constructoras plantean que el retraso por este motivo es presumible por lo que su consideración implica tomar los resguardos económicos correspondientes, de tal manera de no generar un impacto de trascendencia. Se bien se deja notar que el problema existe, según opinión de empresas su impacto es relativo y no llega a poner en riesgo la ejecución de la obra, ni perjudicar mayormente a la empresa ejecutora.

La percepción de las instituciones entrevistadas coincide con las empresas, debido a que no se registran reclamos por problemas producidos por este motivo.

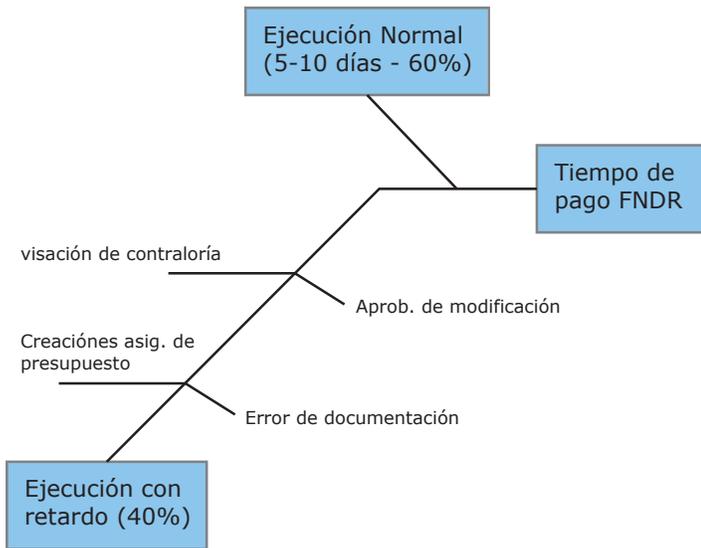


Figura 5 Principales eventos que influyen en los tiempos de pagos.

### 8.3 Retrasos en pagos de proyectos financiados con fondos mixtos

Los proyectos financiados con fondos mixtos o cofinanciados, se refieren a proyectos que su ejecución es financiada por dos o más fondos pertenecientes al estado, pero de diferentes mandantes con fines comunes.

En el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional para la Región de La Araucanía, esto sólo ha sucedido en el caso de complementarse con aportes “Jornada Escolar Completa” (JEC) perteneciente al Ministerio de Educación, el cual está dirigido a la ampliación y adecuación de establecimientos educacionales municipales a fin de aportar a la comunidad recintos donde se pueda desarrollar una jornada escolar completa de calidad, de forma cómoda para los alumnos.

Este programa ya se ha implementado casi en su totalidad en la región faltando al 2011 sólo dos establecimientos por modificar. Cabe señalar que al intervenir diferentes mandantes en la cancelación del proyecto, la empresa ejecutora debe cursar estados de pagos independientes a cada mandante.

Las empresas entrevistadas en ésta investigación han participado en la ejecución de proyectos financiados con este complemento de fondos. Las que desde su punto de vista plantean una insatisfacción, respecto a la experiencia que se tuvo al trabajar con estos fondos mixtos coincidiendo en un 100% al respecto, entre ellas.

Si bien al capturar la percepción separada por fondo de inversión, el FNDR funcionó normalmente cumpliendo con lo establecido, y sin mayores retrasos en sus pagos; el fondo JEC no es evaluado de la misma manera, debido a que las empresas plantean que sus pagos se retrasaban hasta en cuatro meses.

La Dirección de Arquitectura del MOP al actuar como UT, confirma el planteamiento de las empresas constructoras, corroborando la tardanza de los pagos del fondo complementario al FNDR. De igual manera el GORE asegura que el FNDR siempre funciona de igual forma y que los retrasos han sido sólo de parte del aporte JEC.

Se debe tener presente que la forma de funcionar es diferente, debido a que son distintos mandantes.

En la figura 6 se muestra de forma gráfica las mayores causales de retrasos destacadas, además de las espinas de potenciales orígenes de cada una de ellas, destacando las “modificaciones de obra” como la causal de mayor impacto en el retraso de las cancelaciones de proyectos financiados mediante FNDR.

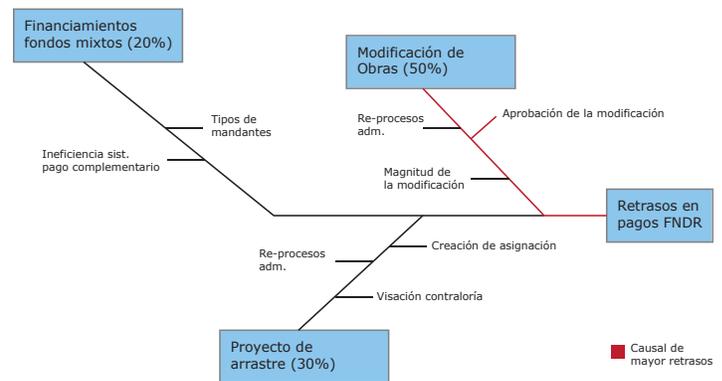


Figura 6 Causales de retrasos en cancelaciones de obras con financiamiento FNDR

## 9 Conclusiones

En consecuencia, se puede conjeturar respecto a las opiniones y experiencias de las empresas que han trabajado en proyectos financiados con el FNDR en la región de La Araucanía, que en un 60% de las de los casos se presenta una ejecución normal, es decir una obra realizada según la planificación inicial y sin mayores obstáculos que impidan el pago oportuno, el cual se hace efectivo dentro de los plazos establecidos por el sistema.

Por su parte, si bien el 40% restante reconoce retrasos, tanto las instituciones como las empresas constructoras los categorizan como períodos menores, caracterizándolos como justificados y reconociendo como no significativos los impactos financieros que ocasiona sobre el desarrollo del proyecto, aludiendo esta percepción como resultado de la experiencia y nivel de planificación de las empresas de la región, la antigüedad de funcionamiento del fondo y el comportamiento previsible del proceso de cancelación en obras con este tipo de financiamiento.



No obstante, durante el transcurso de ejecución de diferentes proyectos de construcción, se hacen notar, tres causas críticas de retardo en el sistema, con el siguiente porcentaje de ocurrencia:

Solicitud de pagos en proyectos que requieren modificaciones de obra (50%)

Solicitud de pago en periodo de cierre del año presupuestario (Proyectos de arrastre) (30%).

Solicitud de pago en proyectos que tienen financiamiento mixto (20%).

De acuerdo a esta situación, los tiempos reales de efectividad del proceso de pago, varían dependiendo del tipo de causa en que se vea envuelto el proyecto. En una obra con ejecución normal, el proceso de cancelación se lleva a cabo en el transcurso de cinco a diez días hábiles desde que es cursado el estado de pago por la empresa, no obstante este plazo se ve incrementado, a 17 días hábiles en periodos donde hay coincidencia con el cierre del año presupuestario, pudiendo llegar 24 días hábiles en caso de inconvenientes involuntarios que requieran reparaciones y la re-aprobación de Contraloría.

Cuando se requiere la previa aprobación de modificaciones al proyecto, para dar inicio a la obra o durante el transcurso de estas, cuyo plazo es de alrededor de 45 días hábiles en el caso de proyectos exentos del visado de Contraloría y 60 días hábiles en aquellos que requieren este procedimiento, para luego tener posibilidad de cursar el estado de pago, cuyo tiempo está asociado al proceso de cancelación normal.

Cuando se deben cursar estados de pagos para dos mandantes independientes (Financiamiento mixto), donde según las opiniones de las empresas, en la porción específica asociadas a la cancelación con el FNDR los plazos no varían más allá de 5 a 10 días hábiles, no teniendo el mismo comportamiento el fondo complementario, llegando a extenderse el pago de esta porción a más de 60 días hábiles, según sea la fuente de financiamiento aludida.

De esta forma, las instituciones plantean que los diversos trámites realizados en distintas ocasiones son estrictamente necesarios, no obstante validan la necesidad de mejorar la eficiencia de ciertos procesos en base a reestudiar la gestión operativa interna y de comunicación entre las diferentes instituciones públicas relacionadas con el proceso para reducir los tiempos, desprendiéndose específicamente la necesidad de definir la pertinencia de criterios de aceptación, adecuando la flexibilidad de enmienda ante la necesidad de ciertas correcciones en los antecedentes constituyentes del proyecto, cuyos percances en la actualidad implican llevar a cabo laboriosos re-procesos con gasto de los recursos humanos e inversión de tiempo.

Adicionalmente en condiciones de régimen normal, el estudio refleja que la efectividad del sistema depende en gran medida de la Unidad Técnica asociada a la realización del proyecto, influyendo su eficiencia y afiatamiento de los procesos, directamente sobre los tiempos totales de los procedimientos que implican la cancelación oportuna.

## 10 Referencias

- Cámara Chilena de la Construcción, Agosto 2005, "Fundamenta 25: Fondo Nacional de Desarrollo Regional".
- Ley 19.175, 2003, "Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional".
- Gobierno Regional de La Araucanía, 2010, "Anteproyecto Regional de Inversiones ARI 2011"
- Molina A., Intendente y Ejecutivo Regional, "Cuenta Pública 2010 Región de La Araucanía".
- Huenupe A., 2007, Trabajo de Título: "Método de financiamiento FNDR para proyectos de Infraestructura", Universidad de La Frontera.
- Gobierno de Chile, SUBDERE, División de Administración y Finanzas, "Informe de Ejecución Fondo Nacional de Desarrollo Regional 2009".
- Gobierno de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, "Informe de Ejecución Fondo Nacional de Desarrollo Regional 2010".
- Instituto Nacional de Estadísticas, 2010, "Informe Económico Regional 2010".
- Araya P., Gerencia de Estudios-Cámara Chilena de la Construcción, 2005, Documento de trabajo N°26 "El Fondo Nacional de Desarrollo Regional en la Inversión Pública y la actividad Constructora".
- Bravo D., Gustavo C., Gutiérrez I. 2002. "Desarrollo se Escribe con PYME: el Caso Chileno", p 67-69.
- Tapia L. 2010. Pago oportuno del estado a las empresas de menor tamaño. Universidad de Arte y Ciencias Sociales ARCIS. Chile
- Direcciones electrónicas.
- Cámara Chilena de la Construcción. [www.cchc.cl](http://www.cchc.cl) Acceso 07 Mayo 2011.
- Dirección de presupuestos. [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl) Acceso 07 Mayo 2011.
- Gobierno Regional de La Araucanía. [www.laaraucania.cl](http://www.laaraucania.cl) Acceso 22 Abril 2011.
- Ministerio de Obras Públicas. [www.mop.cl](http://www.mop.cl) Acceso 30 Abril 2011.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional. [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl) Acceso 23 Abril 2011.
- Mercado Público. [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) Acceso 08 Junio 2011.
- Instituto Nacional de Estadísticas. [www.ine.cl](http://www.ine.cl) Acceso 09 Junio 2011.