

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **CHILE**

### **PROGRAMA GESTIÓN DE LA EDIFICACIÓN PÚBLICA**

**(CH-L1006)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Maria Teresa Souza (RE1/SO1), Jefe de Equipo; Koldo Echebarria (SDS/SGC), Francisco Mejía (RE1/SC1), Carlos Sampaio-Costa (LEG), Francisco Lois (COF/CCH) y Yony Orbegoso (RE1/SO1), quien asistió en la producción del documento.

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA .....	1
A.	Diagnóstico de la Edificación Pública.....	1
1.	Características y utilización de la edificación pública .....	2
2.	Marco institucional y jurídico .....	3
3.	Marco financiero y contable.....	4
4.	Inventario de la Edificación Pública .....	6
B.	Estrategia del país en el sector.....	7
C.	Estrategia del Banco en el país y en el sector.....	7
1.	Coordinación con otras instituciones oficiales de financiamiento de desarrollo .....	8
2.	Lecciones aprendidas .....	8
D.	Estrategia del programa .....	9
II.	EL PROGRAMA .....	11
A.	Objetivos.....	11
B.	Estructura del Programa .....	11
1.	Modelo de gestión económica de la edificación pública.....	11
2.	Inventario de la edificación pública .....	12
3.	Estudios para el marco normativo e institucional .....	13
4.	Administración del programa, seguimiento y evaluación .....	13
C.	Costo y financiamiento .....	13
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	15
A.	Esquema de ejecución .....	15
B.	Reglamento Operativo .....	16
C.	Ejecución del Programa.....	16
1.	Modelo de gestión económica de la edificación pública.....	16
2.	Inventario de la edificación pública .....	17
3.	Estudios para el marco normativo e institucional .....	17
D.	Adquisición de bienes y servicios .....	17
E.	Fondo rotatorio .....	18
F.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	18
G.	Control interno, estados financieros y auditoría.....	18
H.	Seguimiento y evaluación.....	19
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	20
A.	Viabilidad .....	20
B.	Impacto ambiental .....	22
C.	Beneficios .....	22
D.	Riesgos .....	22

## **ANEXOS**

ANEXO III-1	Marco Lógico del Programa
ANEXO III-2	Plan de Adquisiciones Tentativo

## **DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS**

Los datos básicos socioeconómicos de Chile se encuentran disponibles en el internet en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

## INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE1

### PREPARACIÓN:

Díaz, Carlos. Registro Contable de la Edificación Pública. Informe Final. Mayo de 2004.

Ducci, Jorge. Evaluación Económica del Programa de Gestión de la Edificación Pública. Informe Final. Junio de 2004.

Morales, Rene. Propuesta para el Diseño e Implantación de un Sistema de Registro Patrimonial de la Edificación Pública. Mayo de 2004.

Sur Profesionales Consultores. Diagnóstico de la Gestión de la Edificación Pública en Chile. Informe Final. Septiembre de 2003.

Urban Institute. Mejores Prácticas Internacionales en la Administración de Inmuebles Públicos y su Aplicación al Caso de Chile. Informe Final. Volúmenes 1, 2 y 3. Junio de 2003.

### EJECUCIÓN:

Reglamento Operativo del Programa. Versión al 14 de julio de 2004.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CO	Capital Ordinario
DEP	Directorio Ejecutivo del Programa
DIPRES	Dirección de Presupuesto
MBN	Ministerio de Bienes Nacionales
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
MOPTT	Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones
POA	Plan Operativo Anual
RM	Región Metropolitana
RO	Reglamento Operativo
SIACEP	Sistema de Información para la Administración y Control de la Edificación Pública
SIG	Sistema de Información Geográfico
SIGFE	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado
UCP	Unidad de Coordinación del Programa
UF	Unidad de Fomento



# CHILE

## PRÉSTAMOS BID APROBADOS AL 30 DE JUNIO DEL 2004

	US\$ Miles	Porcentaje
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>5,024,991</b>	
DESEMBOLSADO	4,754,592	94.61 %
POR DESEMBOLSAR	270,398	5.38 %
CANCELADO	974,279	19.38 %
AMORTIZADO	4,236,148	84.30 %
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	4,777,882	95.08 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	204,126	4.06 %
OTROS FONDOS	42,982	0.85 %
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>518,445</b>	
CAPITAL ORDINARIO	514,152	99.17 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	3,338	0.64 %
OTROS FONDOS	955	0.18 %
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	954,954	19.00 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	723,548	14.39 %
ENERGÍA	1,124,693	22.38 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	787,853	15.67 %
EDUCACIÓN	41,284	0.82 %
SALUD Y SANEAMIENTO	197,020	3.92 %
MEDIO AMBIENTE	2,751	0.05 %
DESARROLLO URBANO	521,872	10.38 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	124,978	2.48 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	353,977	7.04 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.00 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	0	0.00 %



# CHILE

## CARTERA EN EJECUCIÓN AL 30 DE JUNIO DEL 2004

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PRESTAMOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<b><u>PROGRAMA REGULAR</u></b>				
2000 - 2001	4	440,232	239,866	54.49 %
2002 - 2003	4	74,959	3,259	4.35 %
<b><u>SECTOR PRIVADO</u></b>				
2002 - 2003	1	7,000	0	0.00 %
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>\$522,191</b>	<b>\$243,125</b>	<b>46.56 %</b>



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional

## Chile

### Programa Tentativo de Préstamos

**2004**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
<a href="#">CH1007</a>	PEF:L1005 Programa Intervenciones Innovadoras del Adulto Mayor	0.3	APROBADO
<a href="#">CH1005</a>	Intervenc. Innovadoras para el Adulto Mayor	7.0	
<a href="#">CH1006</a>	Gestion de la Edificación Pública	3.5	
<a href="#">CH1001</a>	Fortalecimiento de la Estrategia Digital	15.9	
<b>Total - A : 4 Proyectos</b>		<b>26.7</b>	
<a href="#">*CH1003</a>	Ruta 60 toll road	70.0	
<b>Total - B : 1 Proyectos</b>		<b>70.0</b>	
<b>TOTAL 2004 : 5 Proyectos</b>		<b>96.7</b>	

**2005**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
<a href="#">CH1004</a>	Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso	30.0	
<b>Total - A : 1 Proyectos</b>		<b>30.0</b>	
<b>TOTAL - 2005 : 1 Proyectos</b>		<b>30.0</b>	
<b>Total Sector Privado 2004 - 2005</b>		<b>70.0</b>	
<b>Total Programa Regular 2004 - 2005</b>		<b>56.7</b>	

**\* Proyectos del Sector Privado**



**PRÉSTAMO DE COOPERACIÓN TÉCNICA  
PROGRAMA GESTIÓN DE LA EDIFICACIÓN PÚBLICA  
(CH-L1006)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Prestatario:</b>	República de Chile		
<b>Agencia ejecutora:</b>	Ministerio de Hacienda por intermedio de la Dirección de Presupuesto (DIPRES)		
<b>Monto y fuente:</b>	BID: (CO)	US\$	3,0 millones
	Local:	US\$	1,0 millones
	Total:	US\$	4,0 millones
<b>Términos y condiciones:</b>	Plazo Amortización:	15	años
	Período de Gracia:	3,5	años
	Desembolso:	3,5	años
	Tasa de Interés:	tasa basada en LIBOR	
	Inspección y vigilancia:	0,00	%
	Comisión de crédito:	0,25	%
	Moneda:	US\$ Facilidad Unimonetaria	
	La tasa de interés, la comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-rev. y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como también la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la de inspección y vigilancia del 1%. <sup>1</sup>		
<b>Objetivos:</b>	La finalidad del Programa es incrementar la eficiencia en la gestión de la edificación pública del Gobierno Central. Para lograr este fin el Programa tiene como objetivo el diseño e implantación de instrumentos dirigidos a establecer incentivos para las entidades del Gobierno Central para una gestión más eficiente de la cartera de edificios públicos utilizados para funciones de gobierno.		
<b>Descripción:</b>	Para cumplir con su objetivo, el Programa financiará tres componentes: (i) modelo de gestión económica de la edificación pública; (ii) inventario de la edificación pública; y (iii) estudios para el marco normativo e institucional. Asimismo, se financiarán la administración, seguimiento y evaluación del Programa.		

<sup>1</sup> En lo que respecta al cargo por Inspección y Vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% al monto, dividido por el número de semestres en el plazo original de desembolsos.

## **1. Modelo de gestión económica de la edificación pública (US\$600.000)**

El componente tiene por objetivo establecer incentivos para promover una gestión más racional de la edificación pública. El Programa financiará la introducción de un sistema de imputación de costos para el uso de la edificación pública a todas las entidades del Gobierno Central y la aplicación de un modelo de gestión de la edificación pública en tres entidades piloto.

El modelo de gestión esta basado en mecanismos de incentivos para las entidades participantes que utilizan edificación pública, el cual está ligado a un sistema de indicadores de gestión que miden la eficiencia en el uso de los edificios.

Para cumplir con sus objetivos el componente financiará servicios de consultoría para apoyar la realización de las siguientes actividades principales: (i) formulación de la política de incentivos para la gestión de la edificación pública y análisis del impacto fiscal; (ii) determinación de la metodología de imputación de costos y definición de los indicadores de gestión y estándares de desempeño; (iii) implantación de incentivos en las instituciones piloto; (iv) evaluación de los resultados de la experiencia piloto y diseño final del modelo; (v) aplicación gradual del sistema de incentivos en las demás entidades del Gobierno Central; (vi) análisis de riesgo y definición de una estrategia de aseguramiento de la edificación pública; y (vii) diseminación de información y capacitación de los funcionarios de la DIPRES y de las demás entidades del Gobierno Central.

## **2. Inventario de la edificación pública (US\$1,7 millón)**

El componente tiene por objetivo desarrollar un inventario de la edificación pública que permita proveer información para una gestión eficiente de los edificios por las entidades del Gobierno Central, la integración de información para los diferentes actores públicos y privados involucrados y el acceso expedito, transparente y confiable a la ciudadanía. El inventario alimentará el sistema auxiliar para activos fijos del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), manteniendo una operación descentralizada y entregando información técnica y financiera centralizada que permita hacer seguimiento de los indicadores de gestión de la edificación pública. Para cumplir con este objetivo, el componente financiará servicios de consultoría para las siguientes actividades principales: (i) la definición de los campos de datos para el sistema auxiliar del SIGFE para activos fijos; (ii) el levantamiento del inventario de la edificación pública; (iii) el traspaso de datos del inventario al sistema auxiliar del SIGFE o el desarrollo de un sistema auxiliar; y (iv) el desarrollo de manuales de procedimiento para la actualización de

información relativa a la edificación pública y la capacitación de los funcionarios de las entidades del Gobierno Central.

### **3. Estudios para el marco normativo e institucional (US\$700.000)**

Los objetivos del componente son: (i) realizar los estudios y actividades necesarias para el diseño de un marco normativo e institucional adecuado a las necesidades de una gestión eficiente de la edificación pública; y (ii) implementar un plan de concertación y difusión de las iniciativas del Programa con las entidades que conforman el sector. Este componente financiará: (i) la realización de estudios sobre el régimen jurídico de los inmuebles del Gobierno Central, las alternativas institucionales para la gestión y los instrumentos legales, normativos y de sistemas necesarios para su implementación; (ii) misiones a los países que han desarrollado mejores prácticas en el tema de gestión inmobiliaria; y (iii) talleres para divulgar las propuestas analizadas y para la capacitación de funcionarios.

#### **Estrategia del Banco en el país y sector:**

Consistente con el programa del gobierno, la Estrategia del Banco en Chile tiene como objetivos principales apoyar el aumento de la competitividad en el país; el aumento de la equidad social y regional; el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con énfasis en los grupos vulnerables; y la modernización de la gestión del Estado, incluyendo el fortalecimiento de los vínculos entre la sociedad civil, el estado y el sector privado. La operación propuesta es consistente con la estrategia mencionada debido a que permitirá mejorar la calidad y la eficiencia de la gestión la edificación pública en Chile a través de la introducción de instrumentos de gestión, de la mejora de la información y de la realización de propuestas para la revisión del marco institucional y normativo. El apoyo del Banco al país en esta área permite traer las experiencias internacionales más avanzadas en el tema de activos públicos y desarrollar una metodología de intervención que pueda ser útil a los otros países de la región (véase párrafo 1.30).

#### **Coordinación con otras Instituciones Oficiales de Desarrollo:**

El Banco Mundial está financiando parcialmente el Proyecto de Administración del Gasto Público, con un préstamo de US\$23 millones aprobado en 2002 y que está siendo ejecutado por el Ministerio de Hacienda. Una de las principales actividades financiadas por el programa es el diseño y la implementación de un sistema integrado de administración financiera, el SIGFE, en todas las 171 entidades centralizadas y descentralizadas del Gobierno hasta el 2005. El presente Programa dará los insumos al módulo de activos fijos del SIGFE, financiando la realización del inventario de la edificación pública e incluyendo información adicional a la financiera, que permita hacer seguimiento de indicadores para la gestión de la edificación pública (véase párrafo 1.31 y 1.32).

**Revisión social y ambiental:**

No se espera que el Programa tenga impactos ambientales o sociales negativos. Al contrario, se espera que el Programa tenga los siguientes impactos positivos: (i) apoyar el desarrollo de estándares para la edificación pública en el tercer componente del programa, promoviendo la mejora en las instalaciones físicas y la racionalización de los gastos de mantenimiento, incluyendo el consumo de energía y agua; y (ii) estudiar un sistema de seguros para la edificación pública a través del primer componente del Programa, el cual identificará los principales riesgos a los que están sujetos los edificios públicos, dimensionará las necesidades de contribución al sistema y definirá la estrategia de gestión de riesgos (véase párrafo 4.8).

**Beneficios:**

Los principales beneficiarios del Programa serán las entidades del Gobierno Central, las cuales contarán con los instrumentos para racionalizar el uso y la gestión de los edificios públicos (véase párrafo 4.10).

El Gobierno Central contará con información actualizada y pertinente para la toma de decisiones sobre el uso de los edificios públicos. El desarrollo de indicadores de gestión y la introducción de incentivos promoverá una gestión más racional de estos activos. Finalmente, el Gobierno contará con un plan consensuado para crear un nuevo marco institucional y normativo y para racionalizar la cartera de inmuebles. Todos estos instrumentos contribuirán para un uso más eficiente de la edificación pública del Gobierno Central (véase párrafo 4.11).

**Riesgos:**

El equipo ha identificado tres riesgos para la ejecución del Programa. El primero es el riesgo de que los servicios públicos no se comprometan con los objetivos de mejora en la gestión de edificios. A pesar de que este riesgo sea pequeño en función de la experiencia de 10 años de los servicios con el sistema de control de la gestión por resultados, esta será un área de gestión nueva y podrá haber resistencia en la introducción de nuevos métodos para gestionar el uso de edificios. Este riesgo será mitigado con la introducción de incentivos para premiar una gestión eficiente de la edificación y con la continuada información y concertación de las actividades del Programa. Por otro lado, el liderazgo de Hacienda en este proceso es una garantía importante para la participación de todas las instituciones (véase párrafo 4.12).

Un segundo riesgo para la operación es la relación entre el SIGFE y el inventario de la edificación pública financiado por el presente Programa. Se espera que el Programa propuesto desarrolle un inventario para la edificación pública que sea un insumo para el módulo de activos fijos del SIGFE, incluyendo campos de información que no estaban previstos y asegurando la adecuada y pertinente transferencia de datos, lo que requerirá de una estrecha

coordinación en la ejecución de ambos programas. No se anticipa que esto genere problema, ya que ambos programas son ejecutados por la misma entidad y la ejecución del SIGFE se está realizando dentro del calendario previsto. Sin embargo, sí por motivos extraordinarios, se atrasa el calendario de ejecución del SIGFE y no se puede asegurar la inclusión de los campos de información al sistema auxiliar para activos fijos, el Programa desarrollará un sistema independiente con una interfase que migre los datos una vez se cuente con el SIGFE. (véase párrafo 4.13).

El tercer tema especial con relación a la sostenibilidad de largo plazo de las propuestas del Programa es el riesgo de que las reformas se limiten al área financiera-presupuestal, y no se extiendan a las reformas del marco normativo e institucional que se requieren en el largo plazo. Por esta razón, se ha incluido en el Programa un componente que deberá estudiar las alternativas institucionales y normativas e iniciar un proceso de concertación con las principales instituciones interesadas para elaborar un plan consensuado para la racionalización de la edificación pública (véase párrafo 4.14).

**Condiciones contractuales especiales:**

Serán condiciones especiales previas al primer desembolso del Programa: (i) la designación del Director Ejecutivo del Programa y la contratación de los especialistas administrativo-financiero y de gestión inmobiliaria de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP); y (ii) la puesta en vigencia del Reglamento Operativo por el Organismo Ejecutor, conforme a lo acordado con el Banco (véase párrafos 3.3 y 3.5).

Será condición especial de ejecución la presentación, a los 12 meses de vigencia del contrato, de un informe que indique cuáles serán las tres entidades piloto a las que se aplicará el nuevo modelo de gestión económica. Dicho informe deberá incluir las metas de desempeño de los indicadores de gestión, a ser acordados con el Banco, de estas entidades piloto (véase párrafo 3.7).

**Clasificación de la equidad social y de la pobreza:**

Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704).

**Excepciones a las políticas del Banco:**

Ninguna

**Adquisiciones:**

La selección y contratación de servicios de consultoría y todas las adquisiciones previstas por el Programa deberán efectuarse siguiendo los procedimientos estándares del Banco para estos efectos. Las adquisiciones de bienes por un monto equivalente o superior a US\$350.000 requerirá licitación pública internacional. Se utilizará concurso público internacional para la adquisición de

servicios de consultoría cuyo valor sea el equivalente o superior a US\$200.000. La selección y contratación de servicios de consultoría serán realizadas de conformidad con los procedimientos del Banco establecidos en el documento GN-2220-10. En el Programa no se prevé el financiamiento de obras. Cuando se contraten servicios de consultores individuales por montos iguales o inferiores a US\$25.000 y de firmas consultoras por montos iguales o inferiores a US\$50.000, el Banco hará las revisiones de las referidas adquisiciones y desembolsos de las contrataciones de forma ex-post, después de haber pasado por un periodo de prueba de tres licitaciones de cada tipo (véase párrafos 3.14 y 3.15).

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Diagnóstico de la Edificación Pública

- 1.1 El Gobierno Central de Chile utiliza aproximadamente 4.000 edificios con una superficie total de unos dos millones de metros cuadrados para el cumplimiento de sus funciones.<sup>1</sup> Un poco menos de la mitad de la superficie de estos edificios están concentrados en la región metropolitana (RM) de Santiago y el resto está disperso entre las otras doce regiones del país. El valor comercial de este inventario de edificios es del orden de mil millones de dólares, según estimaciones preliminares. El Cuadro I-1 detalla la distribución de esta edificación entre las regiones del país.

Cuadro I-1				
Distribución de la Edificación Pública según Región, 1994				
Región	Superficie		Inmuebles	
	m2	%	unidades	%
I	102.645	5,0	342	8,3
II	58.891	2,9	151	3,6
III	31.127	1,5	134	3,2
IV	90.468	4,4	220	5,3
V	215.266	10,6	589	14,2
VI	59.290	2,9	246	5,9
VII	178.837	8,8	338	8,2
VIII	101.264	5,0	542	13,1
IX	105.670	5,2	321	7,8
X	159.861	7,8	493	11,9
XI	18.626	0,9	88	2,1
XII	55.675	2,7	150	3,6
RM	860.476	42,2	525	12,7
<b>TOTAL</b>	<b>2.038.096</b>	<b>100,0</b>	<b>4.139</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Arquitectura. *Catastro de la Edificación Pública*, 1994.

- 1.2 El Gobierno Central dedica una cantidad importante de recursos para la provisión y uso de la edificación pública.<sup>2</sup> Entre el período de 1998 y 2002, el Gobierno Central ha tenido un gasto anual promedio de US\$30 millones para mantención y reparación de edificios, lo que representa 4,8% de los gastos corrientes del sector público. Los gastos en arrendamiento de edificación han sido de un promedio de US\$25 millones anuales, monto que se ha incrementado en más de 30% en valores reales, entre 1998 y 2002, pasando de representar un 3,1% de los gastos corrientes, a un 4,6%. La gestión de estos activos ha quedado al margen de los procesos de modernización del estado del país y persisten ineficiencias en su utilización y financiamiento que este Programa pretende ayudar a superar.

<sup>1</sup> Para efectos de este diagnóstico, se entenderá por Gobierno Central aquellas instituciones de la administración del Estado centralizadas; por edificación pública, aquellos inmuebles utilizados para funciones de gobierno (sin incluir terrenos u otros inmuebles utilizados para fines distintos del señalado), sean ellos inmuebles fiscales, inmuebles de entidades con patrimonio propio e inmuebles privados arrendados.

<sup>2</sup> Para efectos del análisis de los gastos en la provisión y uso de edificación pública, se tomaron los datos de ejecución presupuestaria del Gobierno Central, excluido el Ministerio de Defensa.

## 1. Características y utilización de la edificación pública

- 1.3 Un levantamiento catastral para la comuna de Santiago, realizado en 2001 por el Ministerio de Obras Públicas, permite conocer algunas de las características de la edificación pública para una muestra de organismos del Gobierno Central.
- 1.4 Un 60% de la superficie de edificios en la comuna de Santiago son ocupados por tres Ministerios: Obras Públicas, Salud y Vivienda y Urbanismo. Los Ministerios del Interior, de Agricultura, de Transporte y Telecomunicaciones y de Planificación y Cooperación ocupan un 30% de la superficie de edificios. La Presidencia, la Secretaria General del Gobierno y la Secretaria General de la Presidencia ocupan el 10% restante. Juntos, estos Ministerios ocupan una superficie de 365.000 m<sup>2</sup> en la comuna de Santiago, una muestra que representa un 18% de la superficie total de edificación pública del Gobierno Central.
- 1.5 Otro aspecto destacable se refiere a los usos de la superficie de la edificación pública. Un 20% de la superficie total estaba destinada a bodegas, estacionamientos y archivos (ver Cuadro I-2), lo que parece demasiado si se considera que gran parte de estos edificios se encuentran emplazados en sectores donde el valor del metro cuadrado es bastante elevado. Esto indica que existe una oportunidad para racionalizar el uso de esta edificación, reevaluando la necesidad de contar con edificios destinados a usos no prioritarios y reubicando edificios cuyas funciones no requieren una localización tan central.

<b>Cuadro I-2</b>	
<b>Distribución de la Edificación Pública según Forma de Uso</b>	
<b>(% superficie m<sup>2</sup>, muestra 10 organismos públicos, Comuna de Santiago, 2001)</b>	
Oficinas	64,2%
Baldíos/Estacionamientos	10,6%
Bodegas/archivos	8,5%
Instalaciones deportivas	6,0%
Laboratorio	3,6%
Bienestar (incluye casa de huéspedes, jardines infantiles, entre otros)	1,9%
Alimentación (cocinas, comedores, casinos/caféterías)	1,5%
Servicios	0,6%
Atención a público	0,3%
Biblioteca	0,3%
Otros	2,5%

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, *Actualización del Catastro de la Edificación Pública para una muestra de 10 organismos públicos en la Comuna de Santiago, 2001.*

- 1.6 La forma de tenencia predominante de los edificios es la propiedad (propiedad del Fisco o de instituciones con patrimonio propio) y la destinación (propiedad del Fisco destinada a una entidad del Gobierno sin cargos financieros), aunque exista un porcentaje considerable y creciente de propiedad privada en arriendo. El porcentaje de propiedad arrendada varía bastante entre los Ministerios. En Transporte y Telecomunicaciones y en Agricultura, por ejemplo, solamente un 17% y 20% de la propiedad es arrendada, mientras que en Planificación y en la Secretaria General de la Presidencia, 68% y 87% de la propiedad es arrendada, respectivamente. Hay que tener en consideración que existe falta de claridad sobre las definiciones para determinar la tenencia de edificios. Por ejemplo, muchas



instituciones tienen dificultad en discriminar los edificios que son de propiedad del Fisco de los que son de propiedad de instituciones con patrimonio propio. Esta falta de claridad indica la necesidad de contar con un inventario en que la forma de tenencia esté precisada.

- 1.7 En la edificación arrendada hay una ocupación más eficiente del espacio construido. En estos edificios, la densidad de ocupación es 16 m<sup>2</sup> por persona, mientras que en los edificios de propiedad pública o fiscal la densidad llega a 35 y 22 m<sup>2</sup> por persona, respectivamente (Ver Cuadro I-3). Este dato permite dos lecturas. Por un lado, muestra que la asignación de precio al uso de los inmuebles, como es el arriendo, lleva a una mayor racionalización en el uso del espacio. Por otro lado, tomando en cuenta que la mayor parte de la edificación en propiedad pública o fiscal fue construida hace más de 50 años, este dato muestra que los estándares tecnológicos y de organización del espacio de trabajo utilizados para estos edificios son obsoletos y limitan una ocupación más eficiente del espacio.

<b>Cuadro I-3</b>			
<b>Tenencia y densidad de ocupación</b>			
<b>(muestra 10 organismos públicos, Comuna de Santiago, 2001)</b>			
<b>Tenencia</b>	<b>Superficie m<sup>2</sup></b>	<b>Personas</b>	<b>m<sup>2</sup>/persona</b>
Propiedad	192.216	5.393	35.6
Fiscal	154.882	6.961	22.2
Arrendada	69.451	4.205	16.5

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, *Actualización del Catastro de la Edificación Pública para una muestra de 10 organismos públicos en la Comuna de Santiago, 2001*.

## **2. Marco institucional y jurídico**

- 1.8 De acuerdo a lo previsto en la legislación nacional, las decisiones financieras y presupuestales respecto a la compra, venta, rehabilitación, mantenimiento y arrendamiento de la edificación pública recaen sobre la Dirección de Presupuesto (DIPRES) en el Ministerio de Hacienda. Esto se aplica a todas las instituciones estatales, tanto las de nivel central como las que cuentan con patrimonio propio.<sup>3</sup>
- 1.9 El Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) es el ente responsable por los tramites administrativos referentes a la edificación pública del Estado (la edificación de propiedad fiscal) y, en general, de todas las instituciones y reparticiones del Estado que carecen de patrimonio propio. El marco legal para tales funciones se contiene en el Decreto Ley 1.939, de 1977, que fija las normas para adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, y en el estatuto orgánico del MBN. En general, este marco legal norma los procedimientos administrativos para la adquisición, administración y disposición de bienes y no se atiene a los aspectos de eficiencia económica en la gestión de esta cartera de activos inmobiliarios.
- 1.10 Para la administración de los edificios, el MBN tiene dos instrumentos principales: la administración directa de los bienes y la destinación. La destinación es la asignación, sin cargos financieros y por tiempo indeterminado, de uno o más bienes a una institución que los solicita para el cumplimiento de sus funciones. La

<sup>3</sup> Existen algunas excepciones, tales como el Banco del Estado y la Televisión Nacional de Chile.

destinación sólo se dispone a favor de entidades de la administración del Estado, del Poder Judicial, de los servicios del Congreso Nacional y de la Contraloría. Desde el momento de la destinación, todos los gastos inherentes a la reparación y ejecución de obras son de responsabilidad del destinatario y los gastos deben ser aprobados por la DIPRES y estar previstos en su presupuesto.

- 1.11 Los demás órganos del Estado que poseen patrimonio propio (Corporaciones de Desarrollo, Servicios de Vivienda y Urbanización, Gobiernos Regionales, Empresas del Estado o con participación de capital del Estado, Municipalidades y Universidades) administran sus bienes de acuerdo a los mecanismos e instrumentos que señalan sus respectivas leyes orgánicas o estatutos jurídicos.
- 1.12 Para la adquisición de un bien inmueble, previamente a la aprobación de Hacienda, todos los organismos del Estado deben obtener la aprobación técnica del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), que tiene la función de evaluar la factibilidad y rentabilidad económica y social del proyecto.
- 1.13 En todo proceso de adquisición o construcción de activos inmobiliarios, así como en su reparación y conservación, también participa como contraparte técnica la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (MOPTT), a quien le corresponde la realización de estudios, construcción, reparación de los edificios públicos construidos con recursos fiscales y, de forma optativa, a los edificios de instituciones con patrimonio propio.
- 1.14 En resumen, el arreglo institucional existente hace que las funciones de gestión estén fragmentadas en una diversidad de organismos públicos (MBN, DIPRES, MIDEPLAN, MOPTT). En el marco jurídico faltan políticas explícitas que sean aplicables a toda la edificación pública (la edificación fiscal y de instituciones con patrimonio propio) y que esté orientada a mejorar la eficiencia económica en la gestión y utilización de esta cartera de activos inmobiliarios.

### **3. Marco financiero y contable**

- 1.15 El sistema presupuestario y de contabilidad que utiliza el sector público chileno, están definidos en la Ley de Administración Financiera del Estado (Decreto Ley n° 1.263, de 1975).

#### **a) Sistema presupuestario**

- 1.16 El sistema presupuestario constituye, en la práctica, la base de información que utilizan los organismos públicos para la administración de sus recursos, no obstante que éste, en lo que dice relación con la edificación pública, presenta serias limitaciones para una eficiente gestión. Esto debido a que las inversiones involucradas en la adquisición y/o construcción de edificaciones para uso público se registran como gasto de inversión en su totalidad en el año en que se ejecutan (gasto efectivo), lo cual no refleja el costo anual equivalente del bien inmueble. Por otra parte, no se imputan gastos relacionados con la utilización de infraestructura inmobiliaria por la cual no se genera un pago, por ejemplo, en el caso de

propiedades en destinación. Los gastos relacionados con la mantención y reparación de las instalaciones, por su parte, se registran como gasto corriente, sin que se establezca alguna relación con el bien.

- 1.17 El sistema presupuestario también tiene deficiencias con relación a la calidad de la información que genera. El sistema no provee información acerca del gasto en que se incurre por uso de la edificación a escala nacional, por sector e institución. El sistema tampoco permite relacionar los gastos de mantención y reparación a cada edificio para determinar si la relación entre el valor del edificio y los correspondientes gastos de mantención y reparación son adecuados.
- 1.18 Las debilidades anteriormente señaladas afectan la toma de decisiones en materia inmobiliaria. Al haber un precio cero para los edificios fiscales, la demanda por edificaciones para el uso de entidades está siempre insatisfecha, llevando a que los órganos públicos se limiten a solicitar fondos para invertir en nuevos edificios, sin optimizar el uso de la edificación existente. Por otra parte, la falta de participación de los usuarios en los beneficios que eventualmente pudieran generar una eficiente gestión de la edificación pública no genera los incentivos para racionalizar su utilización.

#### **b) Sistema contable**

- 1.19 Le corresponde a la Contraloría General de la República llevar la contabilidad de la Nación. El sistema de contabilidad tiene registros contables descentralizados (173 entes contables independientes conformados por la administración central, las empresas del Estado y los municipios) y centralización de la información global a nivel de los estados financieros. La contabilidad se lleva en base a eventos devengados, es decir, se registran todos los recursos y obligaciones en el momento que se generan, hayan o no sido percibidos o pagados.
- 1.20 Los edificios públicos están clasificados en el sistema de contabilidad dentro de las categorías de bienes de uso inmueble depreciable o por incorporar (en construcción o en trámite). La metodología de valorización de los bienes del Estado se basa en el registro del valor de adquisición del inmueble, más gastos incurridos en el trámite y se corrigen anualmente en base a la inflación.
- 1.21 El sistema contable se centra principalmente en el control de la ejecución del presupuesto, por lo tanto presenta las mismas debilidades que el sistema presupuestario en relación a la edificación pública. Esto debido a que, entre otras cosas, no se registran contablemente los costos asociados a la edificación que utiliza cada servicio público. Si bien a nivel agregado se registra el costo y la depreciación de la edificación pública, dichos costos no se asignan a cada usuario y, además, es posible que tanto el inventario físico como su valorización no sean representativos de la realidad, ya que los servicios públicos no llevan un sistema de registro y control.
- 1.22 Otra limitación del sistema de contabilidad es que los datos que se registran se refieren exclusivamente a valores de los bienes de uso a nivel agregado y a valores

históricos revalorizados, sin incluir el costo de reposición o el costo alternativo de arriendo de los inmuebles. Por otro lado, si bien es cierto que la contabilidad de la nación se rige por el principio de devengado, los gastos de mantención y reparaciones se contabilizan bajo el criterio de efectivo en el sistema presupuestario, es decir, se registran solo cuando son pagados, dificultando la entrega oportuna de información para la gestión de edificación a los distintos responsables de los servicios públicos.

- 1.23 De lo anterior, surge la necesidad de contar con un sistema de información de la edificación pública que permita registrar y asignar a cada usuario la totalidad de los costos que representa su uso, el cual debería estar integrado al Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), que actualmente se encuentra en desarrollo (Ver Recuadro I-1).

#### **4. Inventario de la Edificación Pública**

- 1.24 El inventario de la edificación pública está disperso en una serie de catastros, muchos de ellos desactualizados y con información incompleta. El MBN tiene un catastro nacional de los bienes fiscales iniciado en 1994 con 8.700 registros, de los cuales 3.080 corresponden a edificios (los demás son registros de terrenos fiscales e inmuebles de las Fuerzas Armadas). En este inventario, los bienes que no han sido objeto de algún acto administrativo (venta, arrendamiento, disposición, etc.) tienen información muy poco detallada y la numeración es distinta del servicio de impuestos internos, lo que no permite unificar la información. Este catastro incluye un sistema de información georeferenciada que fue aplicado a todas las regiones excepto la región Metropolitana de Santiago. El inventario es digitalizado en todas las regiones y manual en la Región Metropolitana de Santiago y es el catastro que ofrece mejores condiciones para realizar consultas. Los inmuebles públicos que están bajo la administración de instituciones públicas con patrimonio propio no son parte de este catastro.
- 1.25 El MOPTT tiene un inventario de la edificación pública realizado a pedido del MBN en 1994, que abarcó todos los edificios cuya función estaba relacionada con los servicios públicos (excluyendo edificios de la Defensa y educacionales), incluyendo los bienes fiscales y de instituciones con patrimonio propio. Este catastro tiene 5.086 registros. A finales de los 90, el MOPTT realizó una actualización del catastro de la edificación pública gubernamental del centro de Santiago, posteriormente reactualizado en el año 2001. Este levantamiento incluyó información más detallada sobre la edificación pública, como la densidad de ocupación, el valor por m<sup>2</sup>, el estado de conservación. Un aspecto importante es que esta última actualización, que comprendió más de 500 inmuebles, mostró una variación de casi un 40% de cambios de localización y usos entre ambas mediciones.
- 1.26 Adicionalmente, existen otros registros menores realizados recientemente por Ministerios o Servicios para fines propios. Todos estos inventarios son insumos importantes para la creación de un registro nacional actualizado, que provea información relevante para la toma de decisiones sobre la gestión de esta cartera.

## **B. Estrategia del país en el sector**

- 1.27 A partir de los años 80, Chile ha llevado a cabo reformas políticas y económicas estructurales que redefinieron el papel del Estado, promovieron la apertura económica y mantuvieron una estricta disciplina fiscal y monetaria. En el campo de la administración pública, estas políticas han llevado al gobierno a conseguir superávits sustentados en las cuentas públicas, a mantener una planta de personal público reducido en relación a los estándares internacionales y a introducir instrumentos innovadores para mejorar la eficiencia de la administración pública.

- 1.28 La actual administración se ha comprometido con la profundización de las iniciativas de modernización del Estado. Una de las iniciativas priorizadas por esta administración ha sido el desarrollo del sistema de control de gestión de la DIPRES (ver Recuadro I-1) para mejorar el desempeño de la gestión presupuestaria, introduciendo el concepto de gestión por resultados. Esta iniciativa hace parte de la estrategia del gobierno de conceder mayor autonomía a los servicios públicos en el

### **Recuadro I-1 Sistema de Control de Gestión por Resultados**

El gobierno de Chile ha desarrollado un conjunto de instrumentos para mejorar el desempeño de la gestión presupuestaria.

El sistema es coordinado por la División de Control de Gestión de la DIPRES y tiene los siguientes instrumentos principales: (a) un conjunto de indicadores de desempeño, desarrollados a partir de 1994, para medir la eficacia, eficiencia, calidad y economía de los programas y de las instituciones públicas, que actualmente da seguimiento a 1039 indicadores en 100 entidades; (b) un programa de evaluación de resultados y de impactos de programas públicos, iniciado en 1997, que ha evaluado 134 programas; y (c) un fondo concursable, iniciado en 2001, para el financiamiento de nuevos programas o la reformulación o expansión de programas existentes.

Todos estos programas de control de la gestión se han incorporado al ciclo presupuestario, haciendo que las recomendaciones de evaluaciones o el cumplimiento de metas de desempeño se vuelvan condiciones para la asignación presupuestaria y ejecución del gasto.

La gestión de los activos inmobiliarios es una de las pocas áreas de gestión que no ha sido incorporada a este sistema de control. El presente programa permitirá incorporar este aspecto de la gestión al sistema existente.

gasto presupuestario en cambio de un control fiscal mayor sobre la efectividad de la ejecución de los programas, lo que se verá apoyado por una mejor disponibilidad de información a través del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado – SIGFE (ver Recuadro I-2 más adelante).

- 1.29 En forma general, este Programa es coherente con los objetivos de modernización del Estado del país y de forma específica este Programa permitirá añadir al sistema de control de la gestión el monitoreo de los resultados gestión del patrimonio inmobiliario público y dará insumos al módulo de activos fijos del SIGFE.

## **C. Estrategia del Banco en el país y en el sector**

- 1.30 Consistente con el programa del gobierno, la Estrategia del Banco en Chile tiene como objetivos principales apoyar el aumento de la competitividad en el país; el aumento de la equidad social y regional; el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con énfasis en los grupos vulnerables; y la modernización de la gestión del Estado, incluyendo el fortalecimiento de los vínculos entre la sociedad

civil, el estado y el sector privado. La operación propuesta es consistente con la estrategia mencionada debido a que permitirá mejorar la calidad y la eficiencia de la gestión de la edificación pública en Chile a través de la introducción de instrumentos de gestión, de la mejora de la información y de la realización de propuestas para la revisión del marco institucional y normativo. El apoyo del Banco al país en esta área permite traer las experiencias internacionales más avanzadas en el tema de activos públicos y desarrollar una metodología de intervención que pueda ser útil a los otros países de la región.

## **1. Coordinación con otras instituciones oficiales de financiamiento de desarrollo**

- 1.31 El Banco Mundial está financiando el Proyecto de Administración del Gasto Público, un préstamo de US\$23 millones aprobado en 2002 y ejecutado por el Ministerio de Hacienda (ver Recuadro I-2). Una de las principales actividades financiadas por el programa es el diseño y la implementación de un sistema integrado de administración financiera, el SIGFE, en todas las entidades centralizadas y descentralizadas del Gobierno hasta el 2005.

### **Recuadro I-2 Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)**

El SIGFE es un proyecto que hace parte del Programa de Administración de Gasto Público con financiamiento del Banco Mundial. El programa financia la elaboración e implementación de un sistema integrado de administración financiera que incluye los sub-sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería y la reforma de sub-sistemas complementarios en crédito público, inversiones, adquisiciones y activos fijos. El sistema permitirá mantener una operación financiera descentralizada fortaleciendo los instrumentos de control centralizados.

Actualmente, 29 entidades de línea están concluyendo la instalación del sistema y para el 2005 se espera contar con todas las 171 entidades centralizadas y descentralizadas de la administración central con el sistema instalado.

- 1.32 El presente Programa dará los insumos al módulo de activos fijos del SIGFE, financiando la realización del inventario de la edificación pública y incluyendo información adicional a la financiera, que permita hacer seguimiento de indicadores para la gestión de la edificación pública.

## **2. Lecciones aprendidas**

- 1.33 El Banco ha financiado con una cooperación técnica (ATN/UE-8177-CH) la realización de un estudio sobre las mejores prácticas internacionales en esta área, que ha permitido conocer en líneas generales las reformas que han llevado a cabo Australia, Canadá, Nueva Zelanda y más recientemente Francia para introducir criterios de eficiencia y calidad en la gestión de los inmuebles públicos. Si bien las reformas emprendidas por cada país tienen características propias y niveles de desarrollo distintos, se pueden identificar tres elementos comunes en estas experiencias que han sido tomados en cuenta para el diseño de este Programa.
- 1.34 El primer elemento común es que la reforma de la gestión de inmuebles públicos, especialmente en el caso de los países anglosajones, ha sido realizada en un contexto más amplio de iniciativas de modernización del Estado con vistas a un

aumento de la eficiencia del gasto público. Para esto, los países buscaron tornar explícito el costo de los activos fijos en los costos de producción de los programas de gobierno. Esto llevó a una política que introdujo un cobro por las propiedades inmobiliarias en las carteras de cada servicio público (en el caso de Australia e Nueva Zelanda) y a una política de enajenaciones de propiedades que no tenían un rendimiento mínimo o que no cumplían con una función clara en los programas de gobierno. Para aquellas propiedades que se mantuvieron en la cartera, se establecieron instrumentos para medir la eficiencia y la calidad en su utilización, sea a través de los sistemas de contabilidad y presupuesto que analizan la forma como estos activos inciden sobre los costos de los programas de gobierno, como en el caso de Nueva Zelanda y Australia; sea a través de la planificación estratégica y el establecimiento de indicadores de resultado para la cartera inmobiliaria, como en el caso de Canadá.

- 1.35 Otro elemento común a las reformas en gestión inmobiliaria pública ha sido en el área institucional. Si bien la evolución histórica de cada país determinó soluciones institucionales distintas ellas tienen las siguientes características en común: (i) la función de dictar política y dar seguimiento y monitorear los resultados se mantuvo en los niveles centrales de gobierno, principalmente en Hacienda; (ii) la función de administrar los inmuebles públicos se descentralizó a los departamentos de línea, ofreciéndoles mayor autonomía y recursos para tomar decisiones con relación a la propiedad; y (iii) se fortalecieron, crearon o tercerizaron servicios especializados de diseño y construcción, de administración de propiedades y de bienes raíces, los cuales funcionan en un ambiente competitivo.
- 1.36 El tercer aspecto común a las reformas en gestión inmobiliaria pública ha sido en la mejora del sistema de información. Esto se ha dado a través de la adecuación de los sistemas financiero-contable para poder dar seguimiento efectivo a la gestión de los inmuebles públicos, como en el caso de Australia y Nueva Zelanda. En otros casos la mejora de la información se ha realizado a través del desarrollo de un completo inventario de la edificación pública con información sobre el estado de mantenimiento de los edificios, el valor de mercado de la propiedad, la densidad de ocupación, la tasa de desocupación, entre otras, como en el caso de Canadá. Estos sistemas de información permitieron a estos países tomar decisiones estratégicas sobre la cartera y dar seguimiento a los indicadores de eficiencia y calidad determinados por las políticas.

#### **D. Estrategia del Programa**

- 1.37 La estrategia del Programa consiste en desarrollar un sistema de incentivos económicos para que los servicios públicos hagan una gestión más eficiente de sus edificios. Como ocurre en la experiencia internacional, el objetivo es explicitar el costo de los edificios públicos e introducir instrumentos para controlar la eficiencia en el uso de estos activos. La DIPRES, como órgano responsable por velar por la asignación y uso eficiente de los recursos públicos mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión, es la unidad apropiada para introducir y gestionar este sistema de incentivos, vinculándolo al ciclo presupuestario. La estrategia perseguida por el Programa –de

mantener la gestión de los edificios descentralizada, fortaleciendo los instrumentos de control en niveles centralizados— es coherente con las mejores prácticas internacionales en gestión inmobiliaria y es coherente con la estrategia del país en modernización del Estado.

- 1.38 Para implementar el sistema de incentivos, la DIPRES necesitará disponer de información actualizada que permita conocer la extensión, características, uso y valor patrimonial y contable de los edificios públicos. El Programa financiará el levantamiento de un inventario patrimonial de los edificios públicos y la migración de datos al SIGFE para garantizar el acceso y mantenimiento del inventario y el seguimiento a los indicadores de gestión. Este inventario ha tomado las lecciones de Canadá, que es el país más desarrollado en la elaboración de un centralizado, completo y actualizado inventario de bienes inmuebles públicos. El inventario y los indicadores de gestión permitirán a la DIPRES identificar las ineficiencias y comprometer los servicios públicos a una racionalización en el uso del espacio.
- 1.39 En el largo plazo, el sector requiere de reformas al marco institucional y normativo que escapan al área de competencia del Ministerio de Hacienda y que requieren de un proceso de concertación más amplio con todas las instituciones involucradas. El Programa apoyará este proceso mediante el financiamiento de estudios para elaborar y concertar propuestas. Se espera que al finalizar la ejecución de este Programa, el país pueda contar con una propuesta institucional y normativa de largo plazo para la gestión de la edificación pública que sea política, técnica e institucionalmente viable.



## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivos**

- 2.1 La finalidad del Programa es incrementar la eficiencia en la gestión de la edificación pública del Gobierno Central. Para lograr este fin el Programa tiene como objetivos el diseño e implantación de instrumentos dirigidos a establecer incentivos para las entidades del Gobierno Central para una gestión más eficiente de la cartera de edificios públicos utilizados para funciones de gobierno.

### **B. Estructura del Programa**

- 2.2 Para cumplir con sus objetivos, el Programa financiará tres componentes: (i) modelo de gestión económica de la edificación pública; (ii) inventario de la edificación pública; y (iii) estudios para el marco normativo e institucional. Asimismo, se financiarán la administración, seguimiento y evaluación del Programa.

#### **1. Modelo de gestión económica de la edificación pública (US\$600.000)**

- 2.3 El componente tiene por objetivo establecer incentivos para promover una gestión más racional de la edificación pública. El Programa financiará la introducción de un sistema de imputación de costos para el uso de la edificación pública a todas las entidades del Gobierno Central y la aplicación de un modelo de gestión de la edificación pública en tres entidades piloto. Después de realizado este piloto, se realizará una evaluación de los resultados y se incorporarán gradualmente el resto de las entidades públicas al nuevo sistema de gestión.
- 2.4 El modelo de gestión esta basado en mecanismos de incentivos para las entidades participantes que utilizan edificación pública, el cual está ligado a un sistema de indicadores de gestión que miden la eficiencia en el uso de los edificios. Se han identificado preliminarmente algunos de los indicadores de gestión que podrían ser incluidos en este modelo y que están basados en los siguientes aspectos principales:
- a. *Uso global* – porcentaje de metros cuadrados ocupados totales con uso menor o igual a la meta preliminar de 15 m<sup>2</sup> por funcionario.
  - b. *Eficiencia interna* – porcentaje de m<sup>2</sup> ocupados totales destinados a usos que generan valor agregado (atención de público, biblioteca, bienestar, laboratorios, oficinas y servicios). Se considerarían usos que no generan valor como aquellos en alimentación, bodega, archivos, estacionamientos, instalaciones deportivas, entre otros.
  - c. *Terrenos* – porcentaje de reducción de los terrenos baldíos en zonas urbanas.
  - d. *Calidad de atención a usuarios* – porcentaje de m<sup>2</sup> de las áreas de atención cuyo índice de m<sup>2</sup>/usuario-hora *peak* está entre 4 y 5.

- e. *Calidad constructiva* – porcentaje de m2 totales que cumplen con los estándares específicos de calidad constructiva.
  - f. *Condición* – gasto anual promedio por m2 en mantenimiento rutinario de edificación; consumo de energía y agua de la edificación; y porcentaje de m2 totales que se encuentra en buenas condiciones.
  - g. *Costos Globales* – valor de uso medio de la edificación pública por funcionario (Unidad de Fomento/funcionario/año); porcentaje anual de inversión en rehabilitación respecto del valor total de la edificación pública; y monto de inversión en variación neta de la superficie de edificación pública.
  - h. *Proceso presupuestario* – porcentaje de las solicitudes presupuestarias de edificación pública que cumplen con metodología de evaluación mejorada y carga de trabajo anual (horas hombres) destinadas a la tramitación de solicitudes presupuestaria de la edificación pública.
- 2.5 Para cumplir con sus objetivos, el componente financiará servicios de consultoría para apoyar la realización de las siguientes actividades principales: (i) formulación de la política de incentivos para la gestión de la edificación pública y análisis del impacto fiscal; (ii) determinación de la metodología de imputación de costos y definición de los indicadores de gestión y estándares de desempeño; (iii) implantación de incentivos en las instituciones piloto; (iv) evaluación de los resultados de la experiencia piloto y diseño final del modelo; (v) aplicación gradual del sistema de incentivos en las demás entidades del Gobierno Central; (vi) análisis de riesgo y definición de una estrategia de aseguramiento de la edificación pública; y (vii) diseminación de información y capacitación de los funcionarios de la DIPRES y de las demás entidades del Gobierno Central.

## **2. Inventario de la edificación pública (US\$1,7 millón)**

- 2.6 El componente tiene por objetivo desarrollar un inventario de la edificación pública que permita proveer información para una gestión eficiente de los edificios por las entidades del Gobierno Central, la integración de información para los diferentes actores públicos y privados involucrados y el acceso expedito, transparente y confiable a la ciudadanía. El inventario alimentará el sistema auxiliar para activos fijos del Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado (SIGFE), manteniendo una operación descentralizada y entregando información técnica y financiera centralizada que permita hacer seguimiento de los indicadores de gestión de la edificación pública.
- 2.7 Para cumplir con este objetivo, el componente financiará servicios de consultoría para las siguientes actividades: (i) la definición de los campos de datos para el sistema auxiliar del SIGFE para activos fijos; (ii) el levantamiento del inventario de la edificación pública; (iii) el traspaso de datos del inventario al sistema auxiliar del SIGFE o el desarrollo de un sistema auxiliar; y (iv) el desarrollo de manuales de procedimiento para la actualización de información relativa a la edificación pública y la capacitación de los funcionarios de las entidades del Gobierno Central.

- 2.8 El inventario podría contener los siguientes datos:
- a. Características generales del inmueble (ubicación, área de terreno, área construida, estado de conservación, etc.).
  - b. Antecedentes legales y de registro patrimonial.
  - c. Condiciones de uso (tipo de uso, área que cada servicio o institución utiliza, número de personas que lo utilizan).
  - d. Condiciones de tenencia (propio, destinado, arrendado, etc.).
  - e. Valor (valor histórico, valor de mercado, valor de tasación, depreciación, costo de uso presupuestado, valor de arriendo).
  - f. Gastos de administración, mantenimiento y reparación de los inmuebles.
- 2.9 En términos de cobertura, el inventario incluirá todos los inmuebles utilizados para funciones del Gobierno Central, sean éstos inmuebles fiscales, inmuebles de entidades con patrimonio propio o inmuebles privados arrendados. Asimismo, dichos inmuebles incluyen tanto edificios como los terrenos localizados en áreas urbanas centrales.

### **3. Estudios para el marco normativo e institucional (US\$700.000)**

- 2.10 Los objetivos del componente son: (i) realizar los estudios y actividades necesarias para el diseño de un marco normativo e institucional adecuado a las necesidades de una gestión eficiente de la edificación pública; y (ii) implementar un plan de concertación y difusión de las iniciativas del Programa con las entidades que conforman el sector. Este componente financiará: (i) la realización de estudios sobre el régimen jurídico de los inmuebles del Gobierno Central, las alternativas institucionales para la gestión y los instrumentos legales, normativos y de sistemas necesarios para su implementación; (ii) misiones a los países que han desarrollado mejores prácticas en el tema de gestión inmobiliaria; y (iii) talleres para divulgar las propuestas analizadas y para la capacitación de funcionarios.

### **4. Administración del programa, seguimiento y evaluación (US\$600.000)**

- 2.11 Además, el Programa financiará los costos de administración incluyendo los costos para el funcionamiento de la Unidad de Coordinación del Programa (UCP) y para la realización de las actividades de seguimiento y evaluación.

## **C. Costo y financiamiento**

- 2.12 El costo total del Programa se ha estimado en US\$4 millones, de los cuales US\$3 millones se financiarán con un préstamo con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco y US\$1 millón con contrapartida local. El Cuadro II-1 a continuación presenta el costo desagregado del Programa.

**Cuadro II-1 - Cuadro de Costos**  
(miles de US\$)

<b>Componentes y actividades</b>	<b>BID/CO</b>	<b>Local</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
<b>1. Modelo de gestión económica</b>	<b>420</b>	<b>180</b>	<b>600</b>	<b>15%</b>
1.1 Formulación, diseño e implementación piloto	140	60	200	
1.2 Evaluación piloto y diseño final de sistema	70	30	100	
1.3 Difusión y capacitación	70	30	100	
1.4 Análisis de riesgo y estrategia de aseguramiento	140	60	200	
<b>2. Inventario de la edificación pública</b>	<b>1.190</b>	<b>510</b>	<b>1.700</b>	<b>43%</b>
2.1 Campos de información para el SIGFE	70	30	100	
2.2 Levantamiento de inventario	980	420	1.400	
2.3 Traspaso de datos al SIGFE	55	25	80	
2.4 Manual de procedimientos y capacitación	85	35	120	
<b>3. Estudios para el marco normativo e institucional</b>	<b>480</b>	<b>220</b>	<b>700</b>	<b>18%</b>
3.1 Definición de marco institucional	70	30	100	
3.2 Diseño e implementación de sistema de información	140	60	200	
3.3 Apoyo a la implementación del marco institucional	200	100	300	
3.4 Reforma al marco jurídico de inmuebles públicos	70	30	100	
<b>4. FAPEP</b>	<b>150</b>	<b>0</b>	<b>150</b>	<b>4%</b>
<b>5. Administración del programa</b>	<b>450</b>	<b>50</b>	<b>500</b>	<b>13%</b>
<b>6. Seguimiento y evaluación</b>	<b>70</b>	<b>30</b>	<b>100</b>	<b>3%</b>
<b>7. Costos Financieros</b>	<b>240</b>	<b>10</b>	<b>250</b>	<b>6%</b>
7.1 Intereses	240	0	240	
7.2 Comisión de crédito	0	10	10	
7.3 FIV	0	0	0	
<b>TOTAL</b>	<b>3.000</b>	<b>1.000</b>	<b>4.000</b>	<b>100%</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>75%</b>	<b>25%</b>	<b>100%</b>	

2.13 El préstamo tendrá las siguientes condiciones: (i) tasa de interés LIBOR; (ii) comisión de crédito del 0,25% de los montos del préstamo no desembolsados; (iii) gastos de inspección y vigilancia del 0% del total del préstamo; (iv) período máximo de desembolso de 3,5 años; (v) período de gracia de 3,5 años; y (vi) período de amortización de 15 años.

2.14 La tasa de interés, la comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-rev. y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como también la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la de inspección y vigilancia del 1%.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> En lo que respecta al cargo por Inspección y Vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% al monto, dividido por el número de semestres en el plazo original de desembolsos.

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Esquema de ejecución

- 3.1 El prestatario será la República de Chile y la ejecución del Programa será realizada por el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuesto (DIPRES). La DIPRES tendrá la responsabilidad directa de la administración, ejecución, coordinación y control del Programa.
- 3.2 Para cumplir con sus funciones, la DIPRES creará una Unidad de Coordinación del Programa (UCP) que se responsabilizará por la ejecución y administración del Programa ante el Banco cumpliendo con las siguientes funciones: (i) elaboración de los planes operativos anuales, de acuerdo al formato del Banco; (ii) realización de los procedimientos de adquisiciones y la contratación de los bienes y servicios previstos en el Programa, las que se ejecutarán conforme a las normas y procedimientos del Banco; (iii) preparación de las solicitudes de desembolsos y justificaciones de gastos; (iv) crear y mantener los registros contables y financieros detallados del Programa; (v) preparación y presentación de los informes financieros del Programa; (vi) preparación y presentación de los estados financieros auditados del Programa; (vii) coordinación y supervisión de los aspectos técnicos y operacionales de ejecución de los componentes del Programa; (viii) preparación de otros informes que le sean requeridos; y (ix) llevar el sistema de seguimiento y evaluación del Programa.
- 3.3 La UCP estará constituida por el Director Ejecutivo del Programa y un asesor, ambos funcionarios de la DIPRES asignados al Programa para cumplir estas funciones, y tres consultores externos contratados para asumir las siguientes funciones: (i) un especialista en gestión inmobiliaria; (ii) un especialista administrativo-financiero; y (iii) un especialista de adquisiciones contratado a tiempo parcial por lo menos durante el primer año de ejecución del Programa. Adicionalmente, la UCP contará con recursos para contratar especialistas para el apoyo de actividades específicas de la ejecución. El Director Ejecutivo del Programa será designado por el Director de Presupuestos. *La designación del Director Ejecutivo del Programa y la contratación de los especialistas administrativo-financiero y de gestión inmobiliaria de la UCP será condición previa al primer desembolso del Programa.*
- 3.4 Dentro de los seis meses contados a partir de la vigencia del contrato será conformado un Directorio Ejecutivo del Programa (DEP) integrado por siete miembros: cuatro representantes de la DIPRES; un asesor del Ministro de Hacienda; un representante del Ministerio de Bienes Nacionales; y un representante de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones. El DEP tendrá como funciones principales las siguientes: (i) dar las orientaciones de política para la ejecución del Programa; (ii) aprobar el Reglamento de su funcionamiento; (iii) aprobar las modificaciones en el Reglamento Operativo (RO) del Programa; (iv) aprobar los Planes Operativos Anuales (POA); (v) tomar conocimiento de los informes de progreso; (vi) revisar y

aprobar las evaluaciones intermedia y final del Programa; y (vii) solicitar a la UCP los informes que estime necesario.

## **B. Reglamento Operativo**

- 3.5 La ejecución del Programa se registrará por un RO que establecerá las normas básicas y procedimientos para la ejecución de los componentes del Programa. El Reglamento contendrá las obligaciones y funciones del ejecutor y de los organismos participantes, asignación y uso de recursos, criterios de elegibilidad, señalará los procedimientos de selección, contratación, desembolsos, registros, control internos, informes y evaluación. *La puesta en vigencia por el Organismo Ejecutor del Reglamento Operativo, conforme a lo acordado con el Banco será una condición previa al primer desembolso del Programa.*

## **C. Ejecución del Programa**

- 3.6 Todos los componentes del Programa serán ejecutados por la UCP, la cual elevará al DEP la validación de propuestas que tengan implicaciones para la política de gestión de la edificación pública anteriormente a su implementación.

### **1. Modelo de gestión económica de la edificación pública**

- 3.7 En el primer año de ejecución del Programa serán contratada(s) la(s) consultoría(s) para la definición conceptual de la política de incentivos económicos para la gestión de la edificación pública y el análisis del impacto fiscal, para definir la metodología de imputación de costos y los indicadores de gestión y estándares de desempeño, y para implementar el sistema de incentivos en tres entidades piloto del Gobierno Central definidas por el ejecutor. *Será condición especial de ejecución la presentación, a los 12 meses de vigencia del contrato, de un informe que indique cuales serán las tres entidades piloto a las que se aplicará el nuevo modelo de gestión económica. Dicho informe deberá incluir las metas de desempeño de los indicadores de gestión, a ser acordados con el Banco, de estas entidades piloto.*
- 3.8 En el segundo año de ejecución del Programa, se contratará una evaluación de los resultados de la experiencia piloto y la propuesta de ajuste al modelo de gestión para su implantación definitiva e universal, incluyendo la definición final de indicadores a utilizar, la revisión final de la estrategia y plan global de implantación y el desarrollo de los instructivos y manuales necesarios para el funcionamiento, seguimiento y control del sistema de incentivos. Al final del segundo año y una vez esté concluido el levantamiento del inventario de la edificación pública, será contratada la(s) consultoría(s) para analizar el riesgo y definir una estrategia de aseguramiento para la edificación pública.
- 3.9 En el tercer año de ejecución del Programa se aplicará el sistema de imputación de costos para el uso de la edificación pública a todas las entidades del Gobierno Central y se iniciará la aplicación de los indicadores de gestión según el plan de implantación definido anteriormente. Será contratada la(s) consultoría(s) para

capacitar a los profesionales relevantes y difundir el modelo de gestión económica entre las entidades del Gobierno Central.

## **2. Inventario de la edificación pública**

- 3.10 En el primer año de ejecución del Programa y una vez se cuente con una definición inicial de los indicadores de gestión de la edificación pública, se contratará una consultoría para definir los campos de datos para el sistema auxiliar del SIGFE para activos fijos, adicional a la información financiera, que permita hacer el seguimiento de los indicadores de gestión. La DIPRES, a su vez, incluirá estos campos de información en el diseño del sistema auxiliar del SIGFE o propondrá una solución alternativa que permita la migración de datos del inventario al SIGFE.
- 3.11 Al final del primer año de ejecución del Programa, se contratará la consultoría para hacer el levantamiento del inventario de la edificación pública. El levantamiento incluirá edificios fiscales, públicos, arrendados al sector privado y los terrenos localizados en áreas centrales. El levantamiento tomará como base la información disponible en los catastros de la edificación pública disponibles en el MBN y en el MOPTT y se complementará con levantamientos específicos adicionales (levantamiento de campo para determinar las características físicas y condiciones de uso de los inmuebles, evalúo para determinar el valor comercial de la propiedad, levantamiento legal para determinar la situación de tenencia, etc.).
- 3.12 Al final del segundo año de ejecución los datos del inventario de la edificación pública serán traspasados al sistema auxiliar del SIGFE para activos fijos y en el tercer año de ejecución se elaborarán los manuales de procedimientos para la actualización de la información relativa a la edificación pública y se capacitarán las entidades del Gobierno Central responsables por su actualización, seguimiento y control.

## **3. Estudios para el marco normativo e institucional**

- 3.13 En este componente serán contratadas consultorías y estudios específicos para definir un marco institucional y normativo para la gestión de la edificación pública. Una vez se cuente con los productos iniciales de estas consultorías, sus resultados serán validados con el DEP y detallados. Serán financiados viajes de estudio para conocer experiencias internacionales relevantes. Una vez definido el marco institucional y normativo, serán organizados talleres para divulgar y concertar las propuestas con las principales entidades involucradas.

## **D. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.14 La selección y contratación de servicios de consultoría y todas las adquisiciones previstas por el Programa deberán efectuarse siguiendo los procedimientos estándares del Banco para estos efectos. Las adquisiciones de bienes por un monto equivalente o superior a US\$350.000 requerirá licitación pública internacional. Se utilizará concurso público internacional para la adquisición de servicios de consultoría cuyo valor sea el equivalente o superior a US\$200.000. La selección y

contratación de servicios de consultoría serán realizadas de conformidad con los procedimientos del Banco establecidos en el documento GN-2220-10. En el Programa no se prevé el financiamiento de obras.

- 3.15 Cuando se contraten servicios de consultores individuales por montos iguales o inferiores a US\$25.000 y de firmas consultoras por montos iguales o inferiores a US\$50.000, el Banco podrá hacer las revisiones de las adquisiciones y desembolsos de las referidas contrataciones de forma ex-post, después de haber pasado por un periodo de prueba de al menos tres procesos de selección y contratación de cada tipo.
- 3.16 **Mantenimiento.** Se espera que el Programa financie principalmente la adquisición de un limitado número de equipos informáticos, por lo cual se solicitará el mantenimiento estándar para bienes de esta naturaleza.

**E. Fondo rotatorio**

- 3.17 La DIPRES establecerá cuentas auxiliares separadas para el manejo de los recursos del Programa que provienen del financiamiento y de la contrapartida local. Con cargo al financiamiento y después de haberse cumplido todas las condiciones previas al primer desembolso, el Banco podrá adelantar recursos para establecer un fondo rotatorio que no excederá del 10% del monto del financiamiento.

**F. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.18 Se estima que el Programa será ejecutado en el plazo de tres años según el siguiente calendario tentativo de desembolso:

Cuadro III-1 CALENDARIO DE DESEMBOLSOS US\$000				
FUENTE	1	2	3	TOTAL
BID/CO	800	900	1.300	3.000
Local	200	300	500	1.000
Total	1.000	1.200	1.800	4.000
% / Año	25%	30%	45%	100%

**G. Control interno, estados financieros y auditoria**

- 3.19 La UCP deberá establecer y mantener sistemas contables satisfactorios para el BID y deberá mantener un sistema de archivos adecuado, completo y actualizado de toda la documentación de soporte para la parte contable financiera del Programa. Los desembolsos y pagos de la operación utilizarán los mismos procedimientos y normas establecidos para la División de Administración y Finanzas de la DIPRES.
- 3.20 La DIPRES presentará al Banco los informes de los estados financieros del Programa, al cierre de cada ejercicio económico e información complementaria relativa a dichos estados. Los estados financieros serán presentados dentro de los ciento veinte (120) días siguientes al cierre de cada ejercicio económico del Organismo Ejecutor.



- 3.21 Los estados y documentos mencionados en el párrafo anterior deberán presentarse con dictamen de la Contraloría General de la República. El Prestatario o la DIPRES, según corresponda, deberá autorizar a la entidad auditora para que proporcione al Banco la información adicional que este razonablemente pueda solicitar, en relación con los estados financieros e informes de auditoría emitidos.

#### **H. Seguimiento y evaluación**

- 3.22 El seguimiento de la ejecución del Programa se hará por medio de informes de progreso preparados por la DIPRES y presentados al Banco dentro del período de los 60 días siguientes a cada semestre calendario, según el formato y contenido convenido con el Banco. Los informes de progreso deberán tomar como referencia el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Marco Lógico del Programa (Anexo III-1). Los informes de progreso del segundo semestre calendario deberán incluir un POA, que presentará el presupuesto asignado para el próximo año, las actividades y metas a cumplir y las proyecciones para la conclusión del Programa.
- 3.23 El Programa contará con una evaluación intermedia, financiada con recursos del Programa y realizada a los 24 meses de vigencia del contrato o cuando se haya comprometido el 50% de los recursos del Programa, lo que suceda primero. Esta evaluación analizará los resultados alcanzados por cada componente, el cumplimiento de las metas establecidas en el marco lógico, identificará los problemas y cuellos de botella que se hayan presentado durante la ejecución y propondrá las acciones para superarlos.
- 3.24 El Programa también contará con una evaluación final, financiada con recursos del Programa y realizada a los 30 meses de vigencia del contrato o cuando se haya comprometido el 90% de los recursos del Programa, lo que suceda primero. Esta evaluación revisará los resultados del Programa e identificará las lecciones aprendidas, analizando entre otros aspectos: (i) la variación en el valor anual medio de uso de la edificación pública por funcionario (unidad de fomento/funcionario/año) en las tres entidades piloto; (ii) la variación neta de la superficie de edificación pública (m2 incorporados menos m2 extraídos), medidos con base a la información que se obtenga del inventario; (iii) la variación en los indicadores de gestión de las entidades piloto; y (iv) el cumplimiento de los otros indicadores que forman parte del marco lógico acordado en el Banco.
- 3.25 Los términos de referencia de las evaluaciones intermedia y final serán acordados con el Banco y la contratación de las consultorías estarán bajo procedimiento de revisión ex-ante. El prestatario facilitará el acceso a la información en el caso de que el Banco decida financiar con sus recursos una evaluación ex post del Programa.

## IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

### A. Viabilidad

- 4.1 El Programa, dentro de los tres años de su duración, incluye la implementación de un nuevo modelo de gestión de la edificación pública, formado fundamentalmente por incentivos ligados a un sistema de indicadores de gestión, en tres instituciones piloto. Para efectos de la evaluación económica, se han seleccionado las siguientes instituciones para verificar el impacto esperado del Programa: (i) Ministerio de Obras Públicas; (ii) Ministerio de Vivienda y Urbanismo; y (iii) Ministerio de Salud<sup>5</sup>. Los criterios utilizados para determinar las instituciones que conformarían el análisis se presentan en el Cuadro IV-1 a continuación, que toma la información del catastro para una muestra de 10 entidades en públicas en la comuna de Santiago.

**Cuadro IV-1 Indicadores de gestión en entidades del Gobierno Central**

MINISTERIO	M <sup>2</sup> OCUPADOS TOTALES	Nº FUNCIONARIOS	M <sup>2</sup> / FUNCIONARIO	EXCEDENTE DE M <sup>2</sup> OCUPADOS (*)	% ACUM. DE M <sup>2</sup> OCUPADOS TOTALES	% ACUM. DE M <sup>2</sup> EXCEDENTARIOS (*)
Obras Públicas	96.118	3.335	28,82	46.093	23,1%	27,4%
Vivienda y Urbanismo	62.653	1.556	40,27	39.313	38,1%	50,8%
Salud Pública	67.581	2.601	25,98	28.566	54,3%	67,8%
Interior	33.930	1.290	26,30	14.580	62,5%	76,4%
Educación Pública	13.099	328	39,94	8.179	65,6%	81,3%
Agricultura	29.690	1.435	20,69	8.165	72,8%	86,2%
Transportes y Telecomunicaciones	26.270	1.228	21,39	7.850	79,1%	90,8%
Presidencia	13.863	423	32,77	7.518	82,4%	95,3%
Planificación y Cooperación	17.372	955	18,19	3.047	86,6%	97,1%
Bienes Nacionales	4.157	78	53,29	2.987	87,6%	98,9%
Defensa Nacional	33.595	2.087	16,10	2.290	95,6%	100,3%
Secretaría General Presidencia	7.623	436	17,48	1.083	97,5%	100,9%
Secretaría General Gobierno	10.598	807	13,13	-1.507	100,0%	100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>416.549</b>	<b>16.559</b>	<b>25,16</b>	<b>168.164</b>		

Notas:  
(\*): Respecto del valor estándar de 15 m<sup>2</sup>/funcionario.

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, *Actualización del Catastro de la Edificación Pública para una muestra de 10 organismos públicos en la Comuna de Santiago*, 2001.

- 4.2 Del análisis de los indicadores de gestión de los tres Ministerios seleccionados se observa que estos Ministerios son los que poseen la mayor cantidad de espacio excedente respecto del valor estándar de 15m<sup>2</sup>/funcionario<sup>6</sup>, concentrando 2/3 del total excedente. Adicionalmente, concentran más de la mitad de la superficie ocupada total.
- 4.3 **Indicadores y línea de base.** El principal indicador de gestión que se consideró para el análisis económico corresponde al valor anual medio de uso de la

<sup>5</sup> Estas no serían necesariamente las entidades piloto.

<sup>6</sup> Este valor estándar es similar al observado en la situación base para los inmuebles de la edificación pública arrendada y algo mayor al que se utiliza en el sector privado para el diseño de plantas libres, que se mueve entre 10 y 12 m<sup>2</sup>/funcionario. Se considera esta holgura el estándar, ya que sería difícil alcanzar el valor de la tasa de uso del sector privado en la edificación pública existente por las restricciones en la organización del espacio en los edificios más antiguos.

edificación pública por funcionario. Al consolidar las cifras de los tres Ministerios, se obtiene que en el caso base los servicios centralizados de estas instituciones agrupan un total de 226.352 metros cuadrados, utilizados por 7.492 funcionarios, y valorados en US\$178,4 millones<sup>7</sup>. Esto implica que la línea de base total para estos tres ministerios en el indicador de valor anual medio de uso de la edificación pública es de 94,2 Unidad de Fomento (UF)/funcionario, el cual se considera bastante elevado respecto del valor estándar de 60-65 UF/funcionario considerado óptimo por utilizar la ocupación de 15m<sup>2</sup>/funcionario, observada en la edificación alquilada por el sector público al sector privado.

- 4.4 Aunque la tasa de utilización de la superficie de la edificación pública no se incluyó como un indicador del Marco Lógico, se considera útil analizarlo. Para el caso base, la tasa de uso asciende a 30,2 m<sup>2</sup>/funcionario, es decir, el doble del valor considerado óptimo (estándar de 15 m<sup>2</sup>/funcionario).
- 4.5 **Metas de desempeño.** La determinación de las metas para el período de tres años de duración del proyecto piloto, asociadas a los dos indicadores de gestión antes mencionados, se basó en un análisis que consistió en liberar algunos recintos que poseen estos tres Ministerios y que son considerados como prescindibles, ya que no están directamente asociados a la operación de los servicios, y por tanto no generan valor agregado. Dichos recintos corresponden aquellos destinados a los siguientes usos: casinos (cafeterías), cocinas, casas de huéspedes, instalaciones deportivas, estacionamientos y terrenos baldíos. Al extraer del análisis el espacio de los recintos considerados como prescindibles en cada uno de los Ministerios incluidos en el análisis, se obtiene lo siguiente:
- a. El valor anual medio de uso de la edificación pública para las instituciones se reduce a 82,8 UF/funcionario, es decir, una caída del 12,2% respecto de la línea base, y una reducción también significativa de la brecha existente respecto del estándar de 65 UF/funcionario, aunque aún manteniendo un espacio considerable para mejorar de casi 20 UF/funcionario.
  - b. La tasa de utilización cae a 22,3 m<sup>2</sup>/funcionario, lo que significa una reducción del 26,2% respecto del caso base, acercándose en forma significativa al valor óptimo de 15 m<sup>2</sup>/funcionario.
- 4.6 **Resultados.** Si se considera el supuesto de que se podrá reducir la superficie de la edificación pública de las instituciones analizadas en las magnitudes estimadas, el beneficio global que obtendría el Estado sería de US\$24,1 millones, que corresponde al valor total de los metros cuadrados prescindibles que podrían ser obtenido en la forma de ingresos por enajenación de inmuebles, o de ahorros por la liberación de espacio de la edificación pública.

---

<sup>7</sup> Para determinar el valor en la situación base, se calculó la suma del valor total pagado por aquellos servicios que arriendan los inmuebles que utilizan, más un valor de arriendo equivalente imputado a los servicios que no pagan por el uso del espacio que ocupan. Dicho valor de arriendo equivalente se obtuvo de multiplicar los metros cuadrados de estos recintos por el valor promedio del arriendo de oficinas “tipo B” en el centro de Santiago para diciembre del 2003, de 0,33 UF/m<sup>2</sup>. Una UF corresponde a aproximadamente US\$28.

- 4.7 Cabe mencionar que al valor del beneficio global del Programa para el Estado de Chile, habría que adicionar el ahorro que se lograría con la meta adoptada por el Gobierno de eliminar cualquier expansión neta de edificación pública (m2 incorporados menos m2 extraídos) durante el período de ejecución del Programa. Si bien la medición de este beneficio solo será posible con el nuevo inventario y sistema de información, es relevante tener en cuenta que éste será un importante factor de beneficio global del Programa para el Estado.

## **B. Impacto ambiental**

- 4.8 No se espera que el Programa tenga impactos ambientales o sociales negativos. Al contrario, se espera que el Programa tenga los siguientes impactos positivos: (i) apoyar el desarrollo de estándares para la edificación pública en el tercer componente del programa, promoviendo la mejora en las instalaciones físicas y la racionalización de los gastos de mantenimiento, incluyendo el consumo de energía y agua; y (ii) estudiar un sistema de seguros para la edificación pública a través del primer componente del Programa, el cual identificará los principales riesgos a los que están sujetos los edificios públicos, dimensionará las necesidades de contribución al sistema y definirá la estrategia de gestión de riesgos.
- 4.9 Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704).

## **C. Beneficios**

- 4.10 Los principales beneficiarios del Programa serán las entidades del Gobierno Central, las cuales contarán con los instrumentos para racionalizar el uso y la gestión de los edificios públicos.
- 4.11 El Gobierno Central contará con información actualizada y pertinente para la toma de decisiones sobre el uso de los edificios públicos. El desarrollo de indicadores de gestión y la introducción de incentivos promoverá una gestión más racional de estos activos. Finalmente, el Gobierno contará con un plan consensuado para crear un nuevo marco institucional y normativo y para racionalizar la cartera de inmuebles. Todos estos instrumentos contribuirán a un uso más eficiente de la edificación pública del Gobierno Central.

## **D. Riesgos**

- 4.12 El equipo ha identificado tres riesgos para la ejecución del Programa. El primero es el riesgo de que los servicios públicos no se comprometan con los objetivos de mejora en la gestión de edificios. A pesar de que este riesgo sea pequeño en función de la experiencia de 10 años de los servicios con el sistema de control de la gestión por resultados, esta será un área de gestión nueva y podrá haber resistencia en la introducción de nuevos métodos para gestionar el uso de edificios. Este riesgo será mitigado con la introducción de incentivos para premiar una gestión eficiente de la edificación (según se menciona en párrafo 2.3 a 2.5) y con la

continuada información y concertación de las actividades del programa. Por otro lado, el liderazgo de Hacienda en este proceso es una garantía importante para la participación de todas las instituciones.

- 4.13 Un segundo riesgo para la operación es la relación entre el SIGFE y el inventario de la edificación pública financiado por el presente Programa. Se espera que el Programa propuesto desarrolle un inventario para la edificación pública que sea un insumo para el módulo de activos fijos del SIGFE, desarrollando campos de información que no estaban previstos y asegurando la adecuada y pertinente transferencia de datos, lo que requerirá de una estrecha coordinación en la ejecución de ambos programas. No se anticipa que esto genere problema, ya que ambos programas son ejecutados por la misma entidad y la ejecución del SIGFE se está realizando dentro del calendario previsto. Sin embargo, si por motivos extraordinarios, se atrasa el calendario de ejecución del SIGFE y no se puede asegurar la inclusión de los campos de información al sistema auxiliar para activos fijos, el Programa desarrollará un sistema independiente con una interfase que migre los datos una vez se cuente con el SIGFE.
- 4.14 El tercer riesgo es con relación a la sostenibilidad de largo plazo de las propuestas del Programa. La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda es la entidad más indicada para introducir incentivos y asegurar el control de una gestión más eficiente de los edificios públicos. Los diez años de experiencia en la implementación del sistema de control de la gestión hace que la entidad tenga la experiencia y los instrumentos para liderar una iniciativa en esta área. Sin embargo, existe el riesgo de que las reformas se limiten al área financiera-presupuestal, y no se extiendan a las reformas del marco normativo e institucional que se requieren en el largo plazo. Por esta razón, se ha incluido en el programa un componente que deberá estudiar las alternativas institucionales y normativas e iniciar un proceso de concertación con las principales instituciones interesadas para elaborar un plan consensuado para la racionalización de la edificación pública.

**MARCO LÓGICO**  
**PROGRAMA GESTIÓN DE LA EDIFICACIÓN PÚBLICA**  
**(CH-L1006)**

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTO
<b>FIN</b>  Gestión de la edificación pública del Gobierno central más eficiente.	<p>Valor de uso de la edificación pública (UF/funcionario/año) en tres entidades piloto se reduce en un 10% en 2008.</p> <p>Variación neta de la superficie de edificación pública (m2 incorporados menos m2 extraídos) se mantiene menor o igual a 0 en el período 2006-2008.</p>	Reportes de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, a partir del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) o del sistema auxiliar de acceso al inventario.	
<b>PROPÓSITO</b>  Los usuarios del Gobierno Central disponen de instrumentos para una gestión más eficiente de la cartera de edificación pública.	<p>100% de los servicios públicos del Gobierno central acceden al inventario y participan en su actualización en 2007.</p> <p>Las 3 instituciones participantes en el ejercicio piloto internalizan sistema de incentivos gestionando su edificación en 2007.</p> <p>Se dispone de propuesta de ley de reforma de la gestión de la edificación pública en 2007.</p>	Reportes de DIPRES, a partir del sistema SIGFE o del sistema auxiliar de acceso al inventario.	Los servicios públicos involucrados responden a los incentivos para mejorar la eficiencia de su gestión inmobiliaria.
<b>COMPONENTES</b>  1. <u>Modelo de gestión económica</u> . Modelo de gestión económica de la edificación pública diseñado e implantado.	<p>Política de incentivos para la gestión y análisis de impacto fiscal presentados en 2005.</p> <p>Metodología de imputación de costos, estándares, indicadores de gestión definida en 2005.</p> <p>Indicadores de gestión aplicados e incentivos implementados en tres entidades piloto en 2006.</p>	<p>Informes de progreso del programa.</p> <p>Instructivos DIPRES proceso presupuestario 2007.</p>	Hay voluntad de los servicios públicos para participar e internalizar el sistema.

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTO
	<p>Resultados de la aplicación del piloto evaluado y diseño del modelo concluido en 2007.</p> <p>Sistema de imputación de costos por el uso de la edificación pública aplicado al 100% de las entidades del Gobierno central en instructivo DIPRES de 2007 para ejecución en presupuesto de 2008.</p> <p>Información difundida y funcionarios del Gobierno central capacitados en nuevo modelo en 2007 (número de funcionarios, meta a ser definido en estudio inicial).</p> <p>Análisis de riesgo y diseño de estrategia de seguros en la edificación pública concluidos en 2007.</p>		
2. <u>Inventario de la edificación pública</u> . Inventario de edificación pública levantado y operando integrado al SIGFE.	<p>Campos de datos para el sistema auxiliar del SIGFE para activos fijos que permita hacer seguimiento de indicadores para la gestión de la edificación pública definidos en 2005.</p> <p>Levantamiento del inventario de la edificación pública concluido en 2006.</p> <p>Traspaso de los datos del inventario al SIGFE o desarrollo del sistema auxiliar realizado en 2007.</p> <p>Manuales de procedimiento para actualización de información sobre edificación pública elaborados y usuarios del SIGFE o del sistema auxiliar capacitados en 2007.</p>	Informe de progreso del programa.	El sistema auxiliar del SIGFE para activos fijos incorpora campos necesarios para la gestión de la edificación pública y se implementa satisfactoriamente.
3. <u>Marco normativo e institucional</u> . Propuesta para el marco normativo e institucional de la gestión de la edificación pública definida.	<p>Modelo institucional para la gestión de la edificación pública definido en 2006.</p> <p>Marco jurídico presentado al ejecutivo en 2007.</p>	<p>Documento de definición estratégica presentado en informe de progreso del programa.</p> <p>Propuesta de Ley u otro instrumento jurídico presentado al ejecutivo.</p>	Hay consenso y voluntad política de efectuar una transformación institucional.

PLAN DE ADQUISICIONES TENTATIVO				
ADQUISICIONES PRINCIPALES	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	MONTO TOTAL (miles)	MÉTODO DE ADQUISICIÓN	FECHA ESTIMADA
<b>Componente 1: Modelo de gestión económica</b>				
Consultorías para el diseño de política, diseño de sistema de gestión e implementación de piloto (F).	70% BID 30% Local	US\$200	LP	2005
Consultoría para evaluación del piloto y diseño final del sistema (F).	70% BID 30% Local	US\$100	LP	2006
Consultoría para difusión y capacitación de funcionarios Gobierno central (F).	70% BID 30% Local	US\$100	LP	2007
Consultorías para el análisis de riesgo y formulación e implementación de estrategia de seguros de edificación (F).	70% BID 30% Local	US\$200	LP	2007
<b>Componente 2: Inventario de la edificación pública</b>				
Consultoría para definición de campos de información para el sistema auxiliar del SIGFE para activos fijos (F).	70% BID 30% Local	US\$100	LP	2005
Consultoría para realizar levantamiento del inventario de la edificación pública (F).	70% BID 30% Local	US\$1.400	LPI	2005/2006
Consultoría para el traspaso de datos del inventario al SIGFE (F).	70% BID 30% Local	US\$80	LP	2006
Consultoría para formular manual de procedimientos y capacitar funcionarios (F).	70% BID 30% Local	US\$120	LP	2007
<b>Componente 3: Estudios para el marco normativo e institucional</b>				
Consultorías para definir marco institucional (F).	70% BID 30% Local	US\$100	LP	2005
Consultorías para diseñar e implementar sistema de información para gestión de edificación pública (F).	70% BID 30% Local	US\$200	LP	2005
Consultorías de apoyo a la implementación de nuevo marco institucional (F/I).	70% BID 30% Local	US\$300	LP	2006
Consultoría para reformar al marco jurídico de bienes inmuebles públicos (F).	70% BID 30% Local	US\$100	LP	2007
<b>Administración, seguimiento y evaluación</b>				
Consultorías individuales para la Unidad Coordinadora del Programa (I).	90% BID 10% Local	US\$500	LP	2005
Consultoría para definir el sistema de seguimiento (I).	70% BID 30% Local	US\$10	LP	2005
Consultorías para evaluación intermedia y final (F).	70% BID 30% Local	US\$90	LP	2006/2007

LP- Licitación Pública; LPI – Licitación Pública Internacional, F- Firma; I-Consultoría individual.