

**Juan Francisco Moreno**  
Investigador  
Fundación Piensa.  
Economista  
Universidad Carlos III de Madrid



## Descentralización, Recursos Públicos y Control Democrático en la Región de Valparaíso

### Descentralización y Control Democrático

La idea de descentralización exige la existencia de capacidades políticas locales y una ciudadanía consciente de sus derechos y obligaciones a nivel comunitario.<sup>1</sup> Es sobre esta idea en la que se funda la relación entre Control Democrático y Descentralización. Como región debemos saber administrar los recursos con los que ya contamos, de manera eficiente y transparente.

Esta es una condición sine qua non para aspirar a una descentralización efectiva que entregue a las regiones mayores responsabilidades políticas y económicas. La participación de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del uso de los recursos públicos es un aporte fundamental en la tarea de descentralización.

Sin embargo, la participación de la ciudadanía en la actividad pública presenta problemas, como por ejemplo, las posibilidades que tienen los ciudadanos para formar parte de acciones colectivas. *“No todos los ciudadanos pueden participar aunque quieran y no todos quieren hacerlo aunque puedan.”* En esta línea, Lester Milbrath indica que existen inevitablemente varios tipos de asimetrías para la participación ciudadana. Entre ellas, las más relevante son las asimetrías de información y las asimetrías en los medios que cada uno de los ciudadanos tiene para formar parte de la vida pública de manera activa, consciente y deliberada<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Rey, Marcela. *“La Educación Cívica: de Espectador a Protagonista”* (2014) Valparaíso. Fundación Piensa

<sup>2</sup> *“Rendición de cuentas social en México Evaluación y control desde la sociedad civil”* (2013), Gobierno del Estado de Oaxaca. Subsecretaría de Transparencia y Participación Social. Primera Edición. Pág. 12

<sup>3</sup> Milbrath, Lester W. y Goel, M. L. *Political Participation. How and why do people get involved in politics?* (1977) Chicago: Rand McNally College Publishing Company.

Dado que la participación ciudadana puede verse limitada por asimetrías de información, el acceso a ésta resulta una condición necesaria, pero no suficiente, para la participación de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del uso de los recursos públicos

*¿Tiene el ciudadano chileno una participación plena, completa y consciente de los asuntos públicos que le atañen? La pregunta central a responder es: ¿Cuál es el rol que la sociedad puede asumir en el monitoreo de los fondos y presupuesto públicos en nuestra región?*

### Acceso a Información

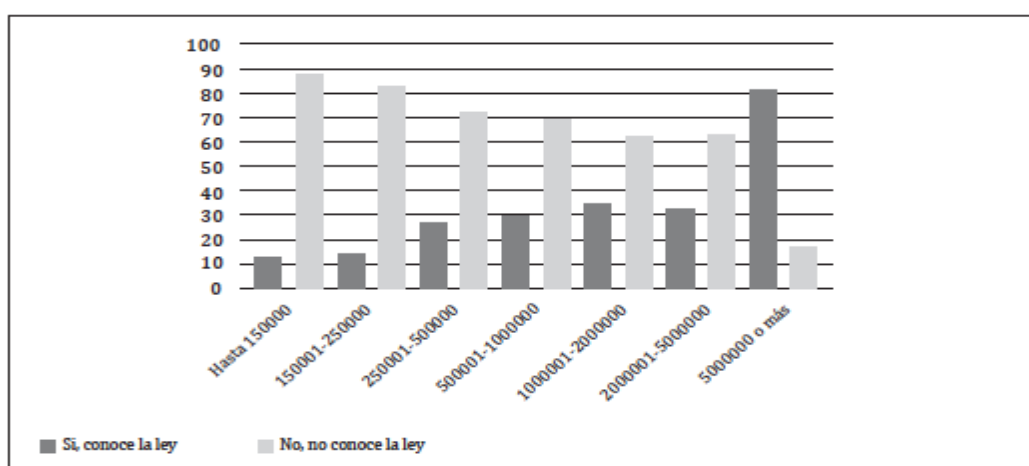
Para responder la pregunta anterior se requiere primero saber cuáles son las plataformas disponibles de acceso a información, para posteriormente realizar un diagnóstico de su uso y la pertinencia de éste con las tareas de monitoreo de los fondos y presupuestos públicos en la región

La Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, obliga a funcionarios y autoridades a cumplir con el principio de transparencia de la función pública. Esto es, respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la administración. Es pública toda información elaborada con financiamiento fiscal: *“Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información”*<sup>4</sup>. Esta ley se sustenta en el principio de transparencia activa que señala *“la obligación de los órganos del Estado de difundir regularmente información actualizada sin que nadie lo solicite”*<sup>5</sup>.

Una cosa es la existencia de una ley que garantice el acceso a información, y otra es la realidad en cuanto al acceso y uso que la ciudadanía pueda hacer de ésta para la tarea de monitoreo de los fondos y presupuestos públicos. Los datos de la Encuesta de Posicionamiento del año 2011 del Consejo para la Transparencia indican, entre otras cosas, que existe una clara “elitización” en cuanto al conocimiento y uso del derecho de acceso a la información pública.<sup>6</sup>

Según dicha encuesta, en los seis primeros tramos de ingresos, que agrupan a las personas que ganan hasta 5 millones de pesos líquidos mensuales, el conocimiento de la ley no sobrepasa el 40%, pero para el último tramo, el conocimiento de la ley supera el 80%. Quienes mayor potencial tienen para hacer uso de las herramientas que entrega la ley 20.285 corresponden al 2% superior de ingresos en Chile.

Gráfico 2  
Conocimiento de la ley 20.285 por tramo de ingreso



Fuente: Encuesta de posicionamiento 2011 Consejo para la Transparencia.

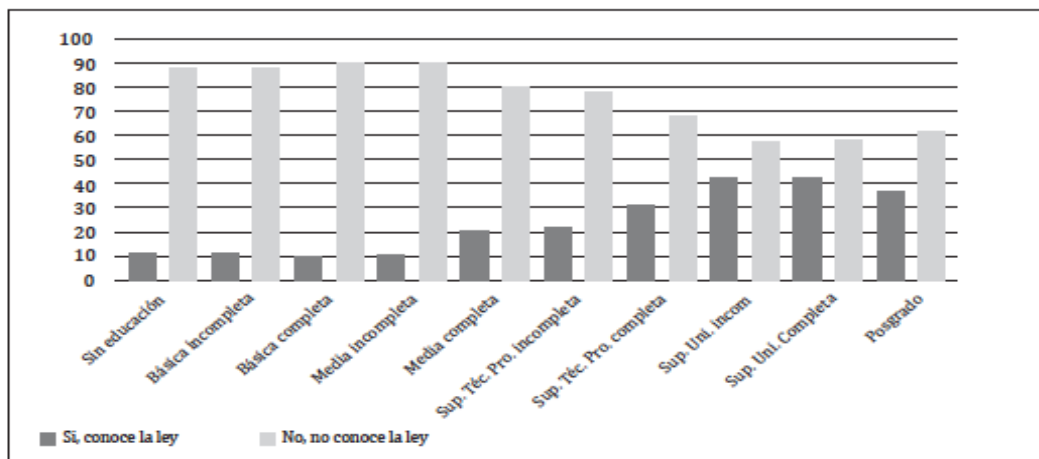
<sup>4</sup> Ver Gobierno Transparente. Artículo 10º, Ley N°20.285 < <http://www.gobiernotransparentechile.cl/pagina/faq> >

<sup>5</sup> Artículo 4º, Ley N°20.285

<sup>6</sup> Estudio Nacional de Posicionamiento 2009-2011. Pág. 89-91. Consejo para la Transparencia.

“Se observa que el uso de la Ley se queda en algunas ONGs relativamente pequeñas, bastante elitistas en cuanto a su configuración, sin lograr una penetración en los movimientos sociales o a la sociedad ampliamente. No se conecta con el mundo social, no se conecta con el “twitter”, no se conecta con Facebook, no está presente en las movilizaciones estudiantiles, no está en Aysén, no está en el norte, no entra ahí. Se mantiene en una posición de discusión abstracta de derecho, de elite, de promoción, de difusión a nivel de la OEA, a nivel latinoamericano”.<sup>7</sup>

Gráfico 1  
Conocimiento de la ley 20.285 por nivel educacional



Fuente: Encuesta de posicionamiento 2011 Consejo para la Transparencia

Las herramientas para poder ejercer mecanismos de control y monitoreo son conocidas y usadas en su mayoría por personas con formación universitaria y postgrados. Si a esto añadimos que la percepción sobre transparencia y probidad de los organismos públicos en la región de Valparaíso se encuentra entre las tres peores del país, enfrentamos una situación curiosa: no sabemos sobre la existencia de herramientas ya existentes para cambiar aquello que percibimos como poco transparente<sup>8</sup>. La siguiente tabla muestra la percepción que la gente tiene sobre la transparencia de los organismos públicos a nivel nacional, desagregado por regiones.

<sup>7</sup> Feddersen, Mayra. Schönsteiner, Judith. Valenzuela, Pablo. “Fortalecimiento de la democracia y el derecho de acceso a la información en Chile: Entre Estado y Ciudadanía”. (2012) Chile, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Número 9.

<sup>8</sup> La “Encuesta de Corrupción 2012: Resultados en Niveles Estables” de Libertad y Desarrollo y la Memoria Institucional del Consejo para la Transparencia ofrecen bastante información regionalizada adicional en cuanto a indicadores sobre percepción de corrupción en organismos públicos.

Tabla 3. Promedios por segmentos Transparencia organismos públicos.

	Media	N	Desv. típ.
Total	4,45	2241	2,2
Urbana	4,44	1962	2,2
Rural	4,52	279	2,3
Arica y Parinacota	↓3,58	19	1,8
Tarapacá	↓3,86	31	1,3
Antofagasta	↑5,62	73	2,5
Atacama	↓3,58	22	2,7
Coquimbo	4,66	85	1,4
Valparaíso	↓3,87	230	1,9
Metropolitana	4,31	1119	2,2
O'Higgins	4,13	85	1,8
Maule	↑5,25	110	2,3
Biobío	4,31	241	2,2
Araucanía	↑5,02	85	1,8
Los Ríos	↑5,97	31	1,5
Los Lagos	↑5,50	92	1,6
Aysén	4,12	7	1,4
Magallanes	↑6,59	13	1,6
18-25	4,20	413	2,0
26-35	4,50	467	2,2
36-45	4,50	440	2,2
46-55	4,14	401	2,2
56+	4,81	520	2,2
Masculino	4,57	1064	2,2
Femenino	4,35	1177	2,1

Fuente: FrontDesk, resultados Encuesta Nacional de Transparencia 2012.

La puntuación va de 1 a 10, siendo 1= "nada transparente" y 10= "muy transparente". Si bien el promedio para el año 2012 fue de un 4,45 (mejorando significativamente el 3,97 obtenido el 2011), queda claro que la percepción de transparencia en los organismos públicos es bastante dispar entre las regiones del país y que aún hay trabajo por hacer con respecto a la difusión de este mecanismo de acceso a información y su correcto uso.

Trabajar por la "democratización" de esta herramienta de control social, si bien es un paso necesario, no implica que se utilice para realizar un monitoreo sobre la eficacia y transparencia de los recursos públicos. En definitiva *¿De qué nos sirve y cómo usamos esta herramienta? ¿Cómo logramos que la ciudadanía participe efectivamente del proceso de control y monitoreo de los fondos públicos?*

### Uso de la Información y Participación Ciudadana

Se trata entonces de hacer "productiva" esta ley. Si bien poca gente sabe sobre la existencia y usos de la ley Nº 20.285, menos gente aún realiza un trabajo sistemático sobre áreas específicas de interés con la información disponible. *"Se espera que la participación ciudadana no consista solamente en tomar parte de una acción pública en específico, sino más bien, en que esta acción colectiva produzca algún tipo de beneficio social, que sin dicha acción, no se hubiese conseguido."*<sup>9</sup>

El problema que suele enfrentar este tipo de trabajo es lo costoso que resulta socialmente por el tiempo de dedicación que requiere, provocando que sean pocos los actores de la sociedad que estén en condiciones y capacidad de enfrentarla.<sup>10</sup>

La tarea consiste en diseñar una **plataforma de monitoreo inclusiva**, que involucre tanto a organizaciones civiles que realicen labores de investigación sobre áreas de control social como a ciudadanos, de manera colaborativa. Cualquier mecanismo de auditoría de fondos públicos será incompleto si no cuenta con la estrecha colaboración y participación de la comunidad.

<sup>9</sup> "Rendición de cuentas social en México Evaluación y control desde la sociedad civil" (2013) Gobierno del Estado de Oaxaca. Subsecretaría de Transparencia y Participación Social. Primera Edición. Pág. 14-15

<sup>10</sup> Fundación Ford. "Rompiendo la indiferencia. Acciones ciudadanas en defensa del interés público". (2000) Santiago: Fundación Ford.

En líneas generales, las preguntas referentes al monitoreo y seguimiento de fondos públicos, en la región de Valparaíso, que el área de Control Democrático busca responder, son las siguientes:

1. *¿Qué tipo y de qué cuantía son los fondos de inversión pública que la región de Valparaíso recibe anualmente?*
2. *De los recursos de inversión pública que llegan a la región, ¿Cuáles son aquellos más susceptibles de ser usados de manera poco transparente?*
3. *¿Es eficaz el uso de los fondos públicos de inversión ejecutados?*
4. *¿Cuál es el rol que la ciudadanía puede cumplir en el monitoreo y seguimiento de estos fondos públicos?*

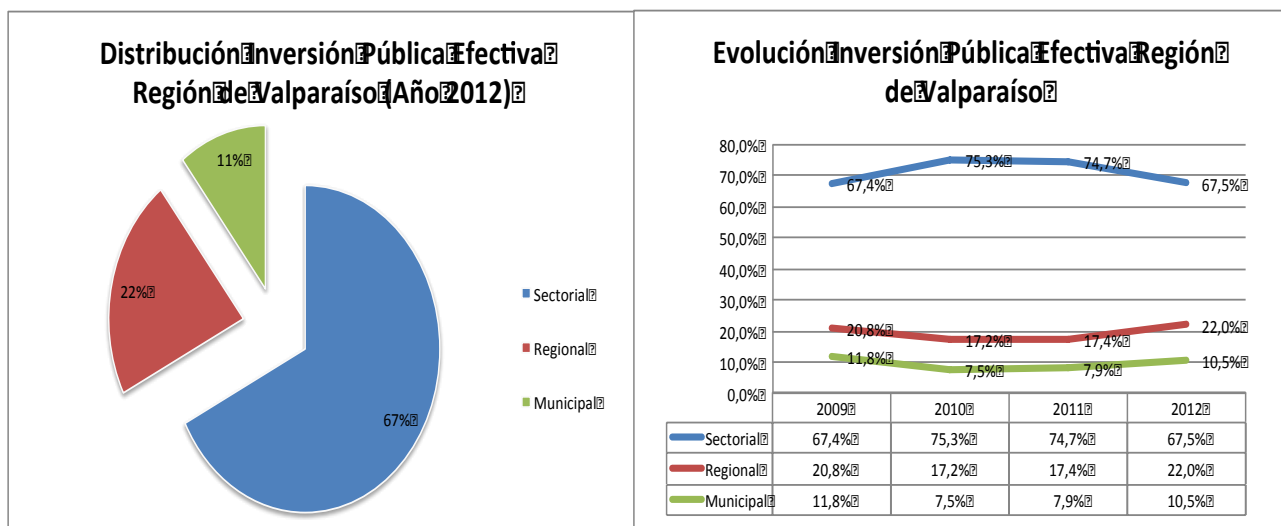
A continuación se busca dar algunas luces a estas cuatro preguntas, enfocando siempre el análisis en la región de Valparaíso.

### 1.-¿Qué tipo y de qué cuantía son los fondos que la región de Valparaíso recibe anualmente?

El primer paso para que las organizaciones de la sociedad civil logren hacer del presupuesto y su ejecución, materia más accesible y entendible a un mayor rango de personas, es saber cómo se compone.<sup>11</sup>

La siguiente información se enfoca en el presupuesto de inversión pública efectiva, dado que el esfuerzo inversor del Estado tiene como uno de sus ejes fundamentales obtener un desarrollo armónico y abrir nuevos espacios para una mayor igualdad de oportunidades, elementos claves para la descentralización.<sup>12</sup>

Los recursos de inversión pública que anualmente se invierten en la región de Valparaíso se canalizan a través de tres vías: Fondos Sectoriales, Fondos Regionales y Fondos Municipales.<sup>13</sup>



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Social

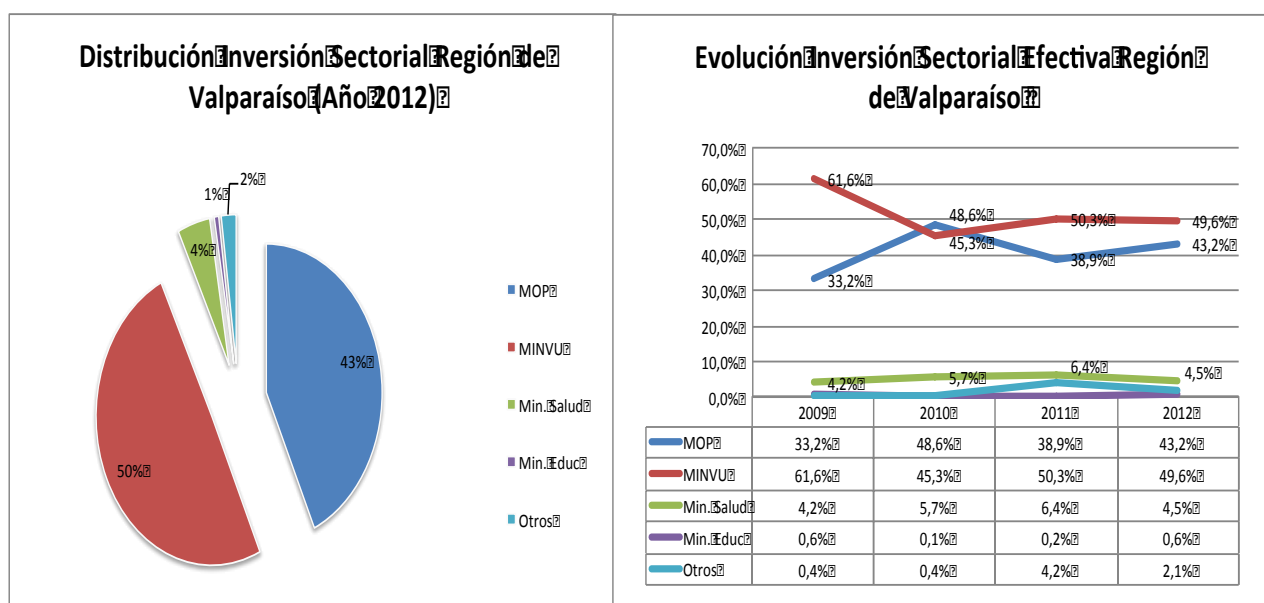
<sup>11</sup> Para una visión más acabada sobre la acción en conjunto de las organizaciones de la sociedad civil y el poder legislativo sobre el involucramiento en el proceso presupuestario ver Allen Schick "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? (2002) OECD Publications Service. France.

<sup>12</sup> "Análisis Regional de la Inversión Pública 2000-2011." (2013). Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>13</sup> Este documento no busca ser un manual exhaustivo que explique a profundidad el origen y naturaleza de todos y cada uno de los instrumentos de inversión pública con los que el Estado cuenta. Sencillamente se busca aproximar al lector a aquellos ítems de inversión pública que más peso tienen dentro de la región y responder las preguntas que tienen relación con el monitoreo y seguimiento de éstos desde la perspectiva de control democrático.

En términos generales, más de dos tercios de la inversión pública efectiva en la región la realizan los Ministerios a través de las inversiones sectoriales. El resto, está compuesto por fondos que el Estado central asigna para la inversión regional gestionada por el GORE y la inversión que los municipios puedan efectuar con recursos propios.

**Fondos Sectoriales:** Son recursos que provienen del Estado central y están destinados a las tareas de inversión, propia de los Ministerios en las regiones<sup>14</sup>. La inversión sectorial considera un total de 25 Ministerios y Servicios; siendo el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo los que disponen de casi la totalidad del presupuesto de inversión sectorial en la región de Valparaíso, promediando ambos un 92,7% del total de recursos sectoriales de inversión para el periodo 2009-2012.

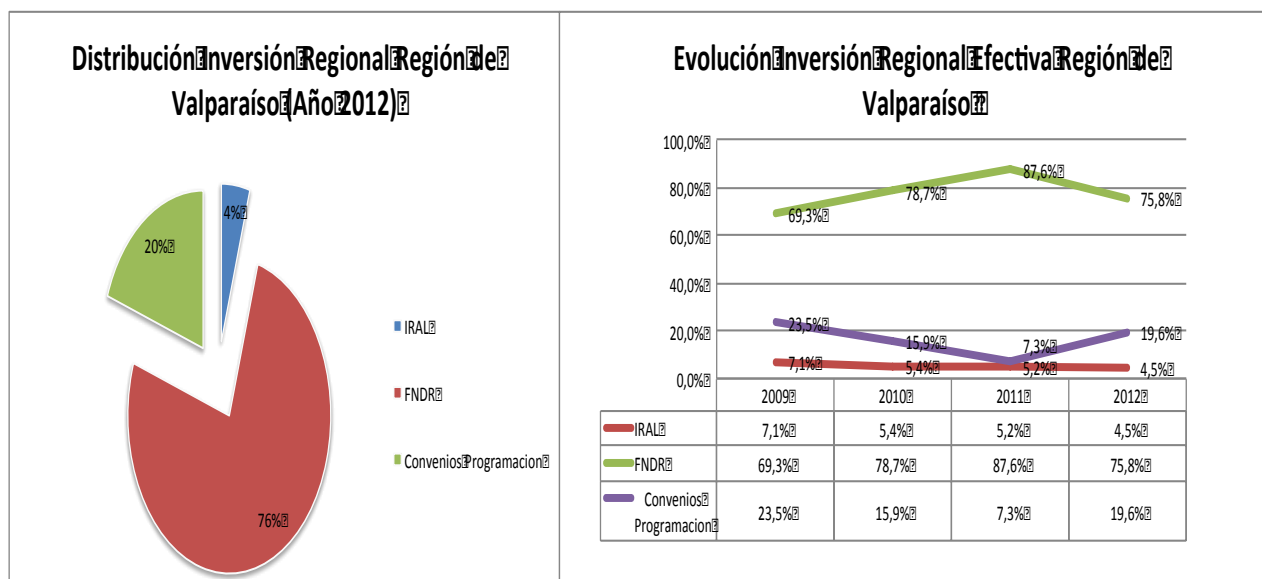


Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Social

**Fondos Regionales:** Es la inversión ejecutada por los Gobiernos Regionales, Gobernaciones o por Ministerios y Servicios Públicos con presencia en regiones, siempre que la fuente de financiamiento sea de carácter regional<sup>15</sup>. Las fuentes de inversión más relevantes para la región de Valparaíso son: la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), los Convenios de Programación y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Este último concentra el 77,9% de los fondos regionales de inversión en promedio para el periodo 2009-2012.

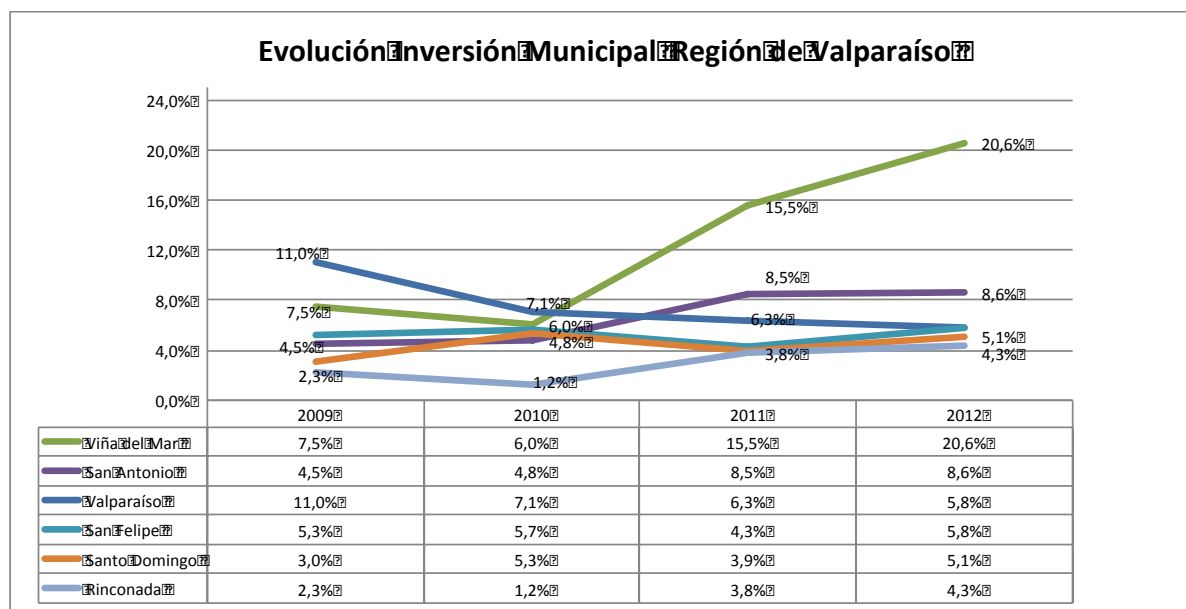
<sup>14</sup> "Informe Anual de inversión Pública 2001-2012" (2013) Ministerio de Desarrollo Social. <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/centro-documentacion/publicaciones/>. Sólo se contaba con datos consolidados hasta el año 2012 a la fecha de elaboración de este documento.

<sup>15</sup> Al igual que los fondos sectoriales, son recursos que provienen del Estado central, pero cuya administración y ejecución es llevada a cabo por entidades regionales.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Social

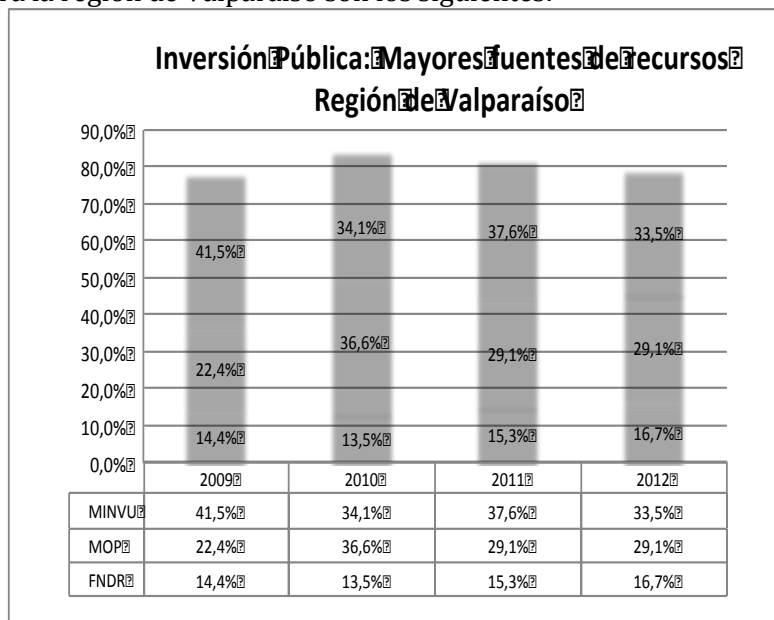
**Inversión Municipal:** Inversión ejecutada por los municipios con fondos propios. La mayor parte de los ingresos propios de los municipios en Chile provienen de impuestos territoriales, principalmente: patentes comerciales, permisos de circulación, concesiones, etc.<sup>16</sup> El siguiente gráfico muestra que la capacidad de inversión de los municipios a nivel de la región está muy concentrada en algunos de ellos, tanto es así que sólo los siguientes seis municipios (de un total de 38 en la región) concentran el 50% del total de inversión municipal regional.



<sup>16</sup> En estricto rigor, los recursos destinados a la inversión municipal no provienen del Estado central. Se incluyen junto con los Fondos Sectoriales y Regionales para completar la revisión de recursos de inversión pública en la región. Parte importante de los recursos totales con los que finalmente cuentan la mayoría de municipios en Chile provienen del Fondo Común Municipal (FCM). **Se estima que sin el Fondo Común Municipal, el 46% de los municipios no podría cubrir sus gastos operacionales mínimos con ingresos propios.** Ver: Ignacio Irrázaval "Financiamiento Municipal: Determinación de funciones de costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento"(2001) Pág. 7

Para el periodo comprendido entre los años 2009-2012 se pueden apreciar al menos dos hechos claros: Primero, Viña del Mar ha incrementado su nivel de inversión de manera significativa por sobre el resto de los municipios, casi triplicándola. Y segundo, la inversión en la municipalidad de Valparaíso es la que presenta una mayor caída con respecto al resto de municipalidades.<sup>17</sup>

En resumen, de los tipos de recursos destinados a inversión, aquellos que mayor preponderancia tienen para la región de Valparaíso son los siguientes:



En promedio para el periodo 2009-2012, el 80,9% del total de los fondos que se destinaron a inversión pública en la región de Valparaíso, provenían de recursos sectoriales del MOP, del MINVU y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

## 2.- De los recursos de inversión pública que llegan a la región, ¿Cuáles son aquellos más susceptibles de riesgos de falta de transparencia o incluso de corrupción?

En términos generales el Sistema Nacional de Inversiones que rige el proceso de inversión pública de Chile reúne metodologías, normas y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de las iniciativas de inversión de manera bastante completa. Los recursos de inversión pública que son finalmente registrados como una “Iniciativa de Inversión”, están sujetos a un completo proceso de evaluación ex ante, evaluación ex post, formulación y ejecución presupuestarias.<sup>18</sup>

Si a lo anterior agregamos que el Estado dispone de diferentes medios e instituciones para fiscalizar el correcto uso de los fondos públicos<sup>19</sup>, en teoría los espacios para hacer un uso ineficiente y poco transparente de los recursos públicos deberían quedar reducidos al mínimo. Sin embargo no todos los recursos tienen la misma finalidad ni los mismos mecanismos en cuanto su aprobación, seguimiento y monitoreo de su ejecución.

No existen hoy estadísticas públicas regionalizadas con la información concerniente a la efectividad y eficacia de fondos públicos de inversión en los últimos años que nos permitan determinar con exactitud qué tipo de fondos han sido históricamente los más susceptibles de uso indebido e ineficiencias.

<sup>17</sup> Si se analiza un periodo más extenso (diez últimos años), se aprecia que de los 6 municipios aquí analizados el único que disminuye consistentemente su nivel de inversión pública en relación al resto de municipios es la comuna de Valparaíso.

<sup>18</sup> Para una revisión completa de las normas, instrucciones y procedimientos de inversión pública, ver: [http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fotos/NIP%202013%20version%2019%20junio%20\(2\).pdf](http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fotos/NIP%202013%20version%2019%20junio%20(2).pdf)

<sup>19</sup> Se encuentran aquí la Contraloría General de la República, Chile Indica, Chile Transparente, la plataforma “Anticorrupcion.cl” (que es un trabajo conjunto entre el CDE, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República), el Consejo Nacional para la Transparencia, la Ley de Transparencia N° 20.285, la Ley de Participación Ciudadana N° 20.500, El Banco Integrado de Proyectos (BIP), el Observatorio de ChileCompra, etc. Además, debe considerarse todos los procesos de control de gestión y planificación internos en materia de inversión de los Ministerios públicos, Gobiernos Regionales y municipalidades.



Sin embargo, analizando los casos de los últimos años de uso indebido de fondos públicos en la región de Valparaíso se puede determinar que ciertas partidas de inversión que se cargan al FNDR son las más propensas a caer en la categoría de “alto riesgo”. Específicamente los recursos destinados al 2% de Cultura, Seguridad y Deportes y los gastos que se cargan a fondos del FNDR bajo la partida “Oficio Circular N° 33”.

Un claro ejemplo de lo anterior es el “Informe Final N° 51/2013 sobre auditoría a proyectos financiados con cargo al FNDR en Cultura, Deporte y Seguridad Ciudadana realizado por la Contraloría General de la República.

Este informe señala entre otras cosas que:

- No ha sido posible verificar aún que la asignación de \$1.168 millones de pesos destinados en los años 2012 y 2013 para iniciativas de Seguridad Ciudadana se haya efectuado en forma transparente y competitiva.
- No existen aún pruebas suficientes de que los fondos ejecutados entre los años 2011-2013 del 2% de Cultura, Seguridad y Deportes hayan sido adjudicados con el debido análisis previo de los equipos técnicos de evaluación del Gobierno Regional.<sup>20</sup>
- Está aún pendiente la rendición de gastos de 384 proyectos por un monto total de \$2.233 millones.

Lo anterior plantea la pregunta: *¿Cuándo fallan los mecanismos que el propio Estado tiene para poder controlar la asignación y ejecución de los recursos de inversión?*

Las principales razones, en este tipo de situaciones, se pueden clasificar básicamente en tres tipos de casos:

- Casos en lo que se invierte resulta complejo de fiscalizar, bien por su intangibilidad material o bien por la imposibilidad del Estado para fiscalizar presencialmente cada una de estas actividades destinadas a seguridad, cultura y deportes.<sup>21</sup>
- Casos en los que existe discrecionalidad en el gasto de inversión, sin controles adecuados de transparencia ni competitividad.
- Casos en los que el criterio de asignación de recursos de inversión pública obedece más a compromisos políticos que a las propias reglas que rigen la asignación de recursos públicos de manera competitiva y transparente.

Además de la escasa capacidad para controlar el gasto asociado al 2% de Cultura, Seguridad y Deportes, existen ciertos gastos que se cargan a fondos del FNDR bajo la partida “Oficio Circular N° 33” que también son altamente susceptibles de ser ejecutados de manera indebida.

A través de la Circular N° 33 pueden efectuarse la adquisición de activos no financieros, cuando no formen parte de un proyecto de inversión. *“Estos podrán llevarse a cabo sin ser ingresados al Sistema Nacional de Inversiones. No corresponde informar por parte de los servicios que teniendo presupuesto en*

---

<sup>20</sup> Se destina un 2% del total del FNDR para cada uno de estos ítems, por lo que su suma finalmente puede llegar al 6% del total del presupuesto anual del FNDR.

<sup>21</sup> Revisar el “Informe Final N° 51 del 2013” redactado por la Contraloría General de la República para el Gobierno Regional de Valparaíso. En él se detallan todas las actividades culturales, cursos deportivos, clases de baile, etc. auditados.

*este subtítulo incurran en gasto solo para el buen funcionamiento institucional*".<sup>22</sup> Con cargo a la Circular N° 33 se pueden realizar compras de equipos informáticos, vehículos y mobiliario, entre otros.

¿Qué control existe para determinar que las compras que se puedan realizar con cargo a este ítem de gasto representan una real necesidad para el órgano administrativo que las requiere? ¿Cómo la ciudadanía puede ayudar a controlar que no se paguen sobrepuestos o que las especificidades técnicas de los productos a comprar no sean una manera de adjudicar una compra a alguien en específico y, por lo tanto, una forma de usar indebidamente fondos con cargo a la Circular N° 33?

Todo mecanismo de control funciona **sobre una muestra del universo total "fiscalizable" o "auditable"**. Si bien el 65% de la inversión pública regional se reparte entre los fondos sectoriales de inversión que corresponden al MOP y MINVU, resulta necesario, al menos en un principio, enfocar los mecanismos de control que la ciudadanía pueda desarrollar con la información pública disponible, en aquellos fondos efectivamente más susceptibles de ser usados de manera poco transparente y proba, como los que se han descrito recientemente.

### 3.- ¿Es eficaz el uso de los fondos públicos de inversión ejecutados en Valparaíso<sup>23</sup>?

Una cosa es ejecutar el presupuesto público y otra distinta es que los objetivos asociados al uso de esos recursos se alcancen. La Dirección de Presupuestos (DIPRES) establece una serie de mecanismos de control sobre el uso de recursos públicos. Uno de ellos es el "Índice de Ejecución". Este índice suele ser un punto de referencia al momento de medir el porcentaje de gasto efectivo en obras, avance de la ejecución presupuestaria de la inversión y objetivos cumplidos de la Estrategia Regional de Desarrollo, entre otras cosas.

Si bien el porcentaje de ejecución del gasto es un buen indicador de la gestión de un recurso de inversión, ocurre que cuando la presión para obtener un buen resultado es alta, se puede atentar contra la calidad de la inversión o la probidad de las instituciones que lo administran. *"Prácticas normales dentro de la ejecución del FNDR han pasado a ser la disminución de los presupuestos iniciales otorgados, para así gastar el total de los recursos asignados, o también realizar gastos prescindibles, con tal de tener un buen porcentaje de ejecución"*<sup>24</sup>.

El indicador principal sobre el cual se evalúa la gestión del Gobierno Regional (GORE) es el nivel de ejecución de los fondos asignados a cada región. Esto provoca muchas veces que el GORE se concentre más en la ejecución que en la calidad o impacto de las iniciativas, y se generen prácticas informales para poder cumplir con dicho indicador.<sup>25</sup>

Por otra parte, hoy en día no existe una manera clara para medir o cuantificar el aporte que el gasto público regional tiene sobre el desarrollo y descentralización. Una manera de ejemplificar esto es analizando la "Línea de Base de la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Valparaíso 2020".

<sup>22</sup> Ver "Instrucciones y orientaciones de la coordinación regional del gasto público para el presupuesto del sector público del año 2014" <[http://www.chileindica.cl/instructivos/Anexo\\_Coordinacion\\_corgapu\\_2014\\_2015.pdf](http://www.chileindica.cl/instructivos/Anexo_Coordinacion_corgapu_2014_2015.pdf)>

<sup>23</sup> Resulta importante distinguir en primera instancia por qué se utiliza el término "eficaz" y no "eficiente" para referirnos al uso de fondos públicos destinados a promover el desarrollo de la región de Valparaíso. Es eficaz aquel recurso público de inversión ejecutado, cuando efectivamente se logra o consigue el efecto de "desarrollar" la región de Valparaíso. Es eficiente, cuando aparte de conseguir el objetivo deseado, se hace con el mínimo de recursos posibles. Para poder determinar si un recurso de inversión pública es utilizado de manera eficaz deben existir instrumentos objetivos que permitan cuantificar el nivel de avances o logros que se esperan. Dada la realidad de ejecución de recursos públicos en la región y de información pública disponible, resulta más realista, al menos por ahora, indagar sobre la efectividad del uso de recursos de inversión que sobre su eficiencia.

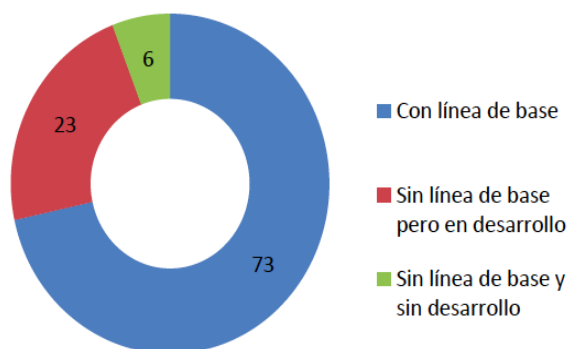
<sup>24</sup> Eduardo Acuña Fernández "Propuesta de mejora al diseño y gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional" (2009). Memoria para optar al título de Ingeniero Civil Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile. Santiago. Pág. 47

<sup>25</sup> Eduardo Acuña Fernández "Propuesta de mejora al diseño y gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional" (2009). Memoria para optar al título de Ingeniero Civil Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile. Santiago. Pág. 49-50

La Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) es un instrumento de planificación que define las orientaciones estratégicas, ejes y objetivos centrales para el desarrollo. Es el hilo conductor en la región en términos de políticas públicas regionales, programas y proyectos de inversión.

El año 2012 se definieron 12 ejes para la ERD que van desde la dinamización del sistema productivo hasta el fortalecimiento de la identidad regional. Estos ejes tienen asociados 65 objetivos estratégicos que son medidos a través de 102 indicadores.

Del sistema de 102 indicadores de seguimiento de la ERD, existían 23 indicadores que no tenían una línea de base para comenzar una medición, pero en las que se trabajaba para poder establecerla; y otros 6 indicadores sin línea de base y sin desarrollo<sup>26</sup>



La forma en la que se analiza el cumplimiento de los objetivos estratégicos, propuesta en la línea de base de la Estrategia Regional de Desarrollo, sigue una metodología de análisis bastante didáctica, sin embargo existen ciertos puntos que necesitan ser mejorados:

- *¿Cuáles son los rangos de variaciones positivas o negativas que nos permite determinar la evolución de un indicador?* <sup>27</sup> *¿Es lo mismo un incremento de un 0,5% que de un 15% en el porcentaje de participación regional en el gasto nacional en I+D?*
- *¿Cuál es el periodo de tiempo usado para calcular una tendencia? ¿Es el mismo para todos los indicadores?*
- *¿Es posible desarrollar una línea de base para aquellos indicadores que aún no la tienen? Si no es posible ¿Cómo podemos medir el avance en estos objetivos?*

El sistema de medición actual de cumplimiento de objetivos de la ERD es perfectible. Lo que aún falta es que sea pública la información con la que se mide la efectividad del gasto en inversión en la región, acorde a los objetivos planteados en la estrategia de desarrollo.

Se necesita saber exactamente cuánto se invierte en cada uno de los 12 objetivos estratégicos, en un periodo determinado de tiempo y asociar a esa inversión un específico grado de avance en los indicadores. Se trata de poder asociar una causalidad al avance o retroceso en los indicadores definidos en la estrategia regional de desarrollo. En otras palabras, medir la efectividad del gasto público de inversión.

<sup>26</sup> Se entiende en muchos casos que dada la naturaleza de lo que se busca mejorar, no todos los objetivos puedan tener indicadores con líneas de base desarrolladas. Ejemplo: "Afianzar la integración con Argentina", para este tipo de objetivos resulta difícil tener indicadores con líneas de base ya desarrolladas.

<sup>27</sup> En la actualidad se asigna una "cara feliz" al cumplimiento de un objetivo o bien una "cara triste" en el caso contrario. Claramente esta manera de expresar una tendencia carece del rigor necesario para poder emitir juicios de evaluación serios al respecto.

Para este trabajo, se solicitó al Gobierno Regional mediante Chile Transparente<sup>28</sup> las bases de datos con la información que se utiliza para construir el Programa Público de Inversión Regional (PROPIR). A partir del año 2013 (el año 2012 recién se da luz verde a la ERD) las iniciativas de inversión están asociadas a objetivos de la ERD.

Esto es un avance para poder cuantificar la efectividad del gasto en función de los objetivos estratégicos definidos. Algunas ideas que pueden ayudar en esta línea son:

- Publicar la información concerniente a la vinculación de las inversiones o compras públicas con los ejes y objetivos de la ERD. Se trata de darle la posibilidad a la ciudadanía de poder contrastar con mayor claridad en qué se invierte y para qué .
- Poder incorporar la vinculación entre las iniciativas de inversión y los objetivos de la ERD en las publicaciones cuatrimestrales que hace el Gobierno Regional del PROPIR. (En éste se detallan solamente los índices de ejecución de presupuestos de las distintas Seremías y del Gobierno Regional). En definitiva, se trata de saber “en qué se gasta” más que “cuánto se gasta”, bajo el foco de orientar la inversión a los objetivos de la ERD.
- En base a la información anterior, elaborar estadísticas de efectividad de la inversión que vinculen el avance en los objetivos de la ERD asociado al nivel de inversión ejecutado para cada uno de los ejes definidos en la Estrategia Regional de Desarrollo.

#### 4.- ¿Cuál es el rol que la ciudadanía puede cumplir en el monitoreo y seguimiento de estos fondos públicos?

A continuación se presentan los problemas de las iniciativas de inversión descritos en el presente documento seguidos de una serie de propuestas de solución.

##### **Problema (1):**

Baja Participación Ciudadana/Bajo nivel de control y seguimiento de proyectos de inversión

##### **Propuestas:**

- Desarrollar un Observatorio Ciudadano de Gasto Público en la región de Valparaíso que pueda potenciar la escasa capacidad fiscalizadora del Estado en la ejecución de las distintas obras e iniciativas de inversión dentro de la región.
- Lo anterior requeriría un trabajo directo con organizaciones sociales, juntas de vecinos, etc. capacitando a la ciudadanía interesada en el correcto uso de los fondos públicos. Se trabajarían temáticas como: entendimiento del presupuesto público, comprensión de las características de las obras que deben ser ejecutadas, capacitación referente al uso de la ley de transparencia como una herramienta de control social, etc. Se requiere que la ciudadanía sea el primer agente fiscalizador de la inversión pública.
- Medios de Comunicación: Reducir las asimetrías de información que obstaculizan la plena participación ciudadana en el control democrático. Se requeriría establecer una asociación entre este observatorio y los medios de comunicación. Realizar publicaciones con regular frecuencia para dar mayor visibilidad a la información ya disponible sobre presupuestos y ejecución de inversión pública en la región así como la nueva información elaborada por el observatorio.

<sup>28</sup> Solicitud por transparencia N° 236 de Inversión Regional con fecha 10/06/2014

**Problema (2):**

Determinar el potencial riesgo del uso indebido de los diferentes recursos de inversión pública<sup>29</sup>

**Propuestas:**

- Recopilación de información histórica concerniente al uso indebido de fondos en la región.
- Realizar un ranking que clasifique los recursos públicos de inversión acorde al riesgo de ser ejecutados de manera indebida según parámetros como: información histórica, uso, mecanismos de control, tipo de evaluaciones ex ante, ex post, beneficiarios, etc.
- Usar la información de este ranking para priorizar el monitoreo de los fondos públicos de inversión por parte de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.
- Crear mecanismos de apoyo en la fiscalización de aquel gasto discrecional de inversión que carece de controles adecuados de transparencia y competitividad.

**Problema (3):**

Evaluación del cumplimiento de los ejes de la Estrategia Regional de Desarrollo.

**Propuestas:**

- Detallar la magnitud de las variaciones de los indicadores asociados a objetivos de la ERD.
- Establecer o clarificar los rangos en los que las variaciones pueden considerarse como positivas o negativas.
- Clarificar cuáles son los rangos aceptables de variación según la naturaleza del objetivo a cumplir.
- Especificar cuál es el periodo de tiempo usado para calcular las tendencias de los indicadores presentes en la línea de base de la ERD.
- Revisar la conveniencia de mantener un objetivo estratégico si es que éste no puede ser medido y no existe la posibilidad de establecer una línea de base. Aclarar si los indicadores que no presentaban línea de base hace dos años, ya la tienen.
- Elaboración de estadísticas de efectividad de la inversión que vinculen el avance en los objetivos de la ERD asociado al nivel de inversión ejecutado para cada uno de los ejes definidos en la estrategia regional de desarrollo.

En definitiva, estas propuestas de Control Democrático no tienen otra finalidad más que la de aportar a la discusión de cómo conseguir que los recursos públicos sean usados de manera íntegra y efectiva. Como se señalaba en un comienzo, si queremos aspirar a una descentralización que entregue a las regiones mayores responsabilidades políticas y económicas, como región de Valparaíso debemos saber administrar los recursos con los que ya contamos, de manera eficaz y transparente.

---

<sup>29</sup> No todos los recursos que el Estado gasta e invierte tienen el mismo propósito, naturaleza y nivel de fiscalización.

Lo anterior se logrará en la medida en la que la ciudadanía sea parte del control y monitoreo de los recursos que se ejecutan en la región. La tarea por delante consiste entonces en desarrollar un sistema de seguimiento de recursos públicos efectivo que tenga en la participación ciudadana activa uno de sus pilares fundamentales.

## Bibliografía

Allen Schick, *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?*, OECD Publications Service, France 2002

Chile Indica, *Instrucciones y orientaciones de la coordinación regional del gasto público para el presupuesto del sector público del año 2014*, Santiago, 2014.

Consejo para la Transparencia, *Estudio Nacional de Posicionamiento 2009-2011*, Santiago, 2011, 89p.

Contraloría General de la República para el Gobierno Regional de Valparaíso, *Informe Final Nº 51 del 2013*, Valparaíso 2013.

Eduardo Acuña Fernández, *Propuesta de mejora al diseño y gestión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional*, Memoria para optar al título de Ingeniero Civil Industrial, Santiago Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, 2009, 47-50p.

Feddersen, Mayra. Schönsteiner, Judith. Valenzuela, Pablo, *Fortalecimiento de la democracia y el derecho de acceso a la información en Chile: Entre Estado y Ciudadanía*, Chile, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Número 9, 2012

Fundación Ford, *Rompiendo la indiferencia. Acciones ciudadanas en defensa del interés público*, Santiago, 2000

Gobierno del Estado de Oaxaca. Subsecretaría de Transparencia y Participación Social, *Rendición de cuentas social en México Evaluación y control desde la sociedad civil*, México 2013, 12p

Ignacio Irarrázaval, *Financiamiento Municipal: Determinación de funciones de costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento*, Santiago, 2001, 7p.

Milbrath, Lester W. y Goel, M. L. *Political Participation. How and why do people get involved in politics?* (1977) Chicago: Rand McNally College Publishing Company.

Ministerio de Desarrollo Social, *Análisis Regional de la Inversión Pública 2000-2011*, Santiago 2013

Ministerio de Desarrollo Social, *Informe Anual de inversión Pública 2001-2012*, Santiago, 2013.

Ministerio de Desarrollo Social, *Normas, Instrucciones y Procedimientos de Inversión Pública*, Santiago, 2013

Rey, Marcela, *La Educación Cívica: de Espectador a Protagonista*, Valparaíso, Fundación Piensa, (2) 2-3 Junio 2014