

## Mecanismos de control y evaluación del gobierno y la gestión pública regional en Chile

Iván Elías Ruiz Guenel[1],  
Andrés Almonacid Sánchez[2],  
Cristian Gómez Cárcamo[3],  
Pablo Ortíz Muñoz[4],  
Jorge Rojas Díaz,  
Pilar Zamorano Veragua[5]

### Presentación

El estudio está enfocado al análisis evaluación y control de la gestión gubernamental, cuyo fin es hacer un diagnóstico aplicado de lo que sucede actualmente en materia de control y evaluación de la gestión pública en el ámbito regional. Con respecto al control social de la gestión gubernamental, se presenta el desafío de extraer información que permita evaluar el grado de participación de la ciudadanía. Este punto reviste suma importancia, pues de acuerdo al informe de la Comisión Nacional de Ética Pública "El control social es igual a la información más el compromiso y organización social más la posibilidad de influir en las decisiones públicas". De acuerdo con esta premisa, el control social debe estar cimentado en un buen sistema de información, lo que redundará en una participación más activa de la comunidad en las decisiones que le afectan.

### CAPITULO I.

#### 1. Referencias Conceptuales.

##### 1.1. Sobre el control y la evaluación.

Se puede señalar que "controlar es comprobar que las actuaciones realizadas por el órgano controlado han sido llevadas a cabo con sujeción estricta al ordenamiento jurídico o que se han ajustado a lo que con anterioridad se hubiere programado, alcanzando los objetivos previamente fijados" (Fuentes, 1984; 23).

El control implica la medición de lo logrado en relación con el estándar (es decir, lo previamente fijado) y la corrección de las desviaciones, para asegurar la obtención de los objetivos de acuerdo con el plan que se haya trazado.

La esencia del control es cierto tipo de retroalimentación al igual que un termostato: cuando la temperatura llega a ser demasiado grande, el termostato o el regulador corrige la condición automáticamente (Varas, 1986; 98).

También podríamos definir control como "la acción de un órgano sobre lo operado por otros para certificar la conformidad de ello con normas preestablecidas o también la correspondencia y congruencia con el fin a alcanzar" (García de la Mora, 1978; 41).

Se puede entonces, identificar dos aspectos básicos a verificar por el control: la legalidad y la eficacia, esta última entendida en su doble aspecto de eficacia propiamente dicha y eficiencia.

Si se habla del control en el sector público, existen distintos tipos y formas de realizarlo. Con carácter general podemos distinguir entre:

- a) Controles sociales, referidos a los que realizan los ciudadanos sobre las personas y las entidades que la componen por medio de los usos y costumbres vigentes en cada momento en dicha sociedad.
- b) Controles políticos, que nacen como consecuencia lógica de la teoría de la división de poderes y distribución de competencias.
- c) Controles judiciales, tiene el mismo origen teórico fundamentado en la división de poderes. Se basa en comprobar la acomodación de una actuación o conducta a la norma vigente.
- d) Controles administrativos, se trata de un control interno, basado en el interés de la propia administración de conocer que su actuación es correcta y legal (Fuentes, 1986; 23).

Al hacer referencia a la evaluación estamos invocando un examen retrospectivo, se mira al pasado en busca de una guía para el futuro. El interés de la evaluación es observar los efectos reales de un proceso o fenómeno, es decir qué pasó realmente.

La evaluación se realiza para que sus resultados sean usados, es decir "se preocupa mucho más de la corrección de las fallas que de la sanción implícita del control" (Ballart, 1992; 47).

La evaluación puede ser de índole cuantitativa o cualitativa y responder a criterios administrativos o académicos. Pero "la evaluación es incompleta si no incorpora a su reflexión la calidad del diseño y las modalidades de implantación y de gestión de las políticas y si no se aborda la medida de satisfacción de la clientela atendida" (Alvarez, 1992-, 43).

En el ámbito de la evaluación de políticas públicas, podemos hablar, según la oportunidad, de evaluación

ex -ante o a priori y evaluación ex -post o a posteriori. En ambos casos la evaluación significará una comparación y un juicio valorativo final. "La tendencia latina (franceses, mexicanos y sudamericanos) ha puesto más énfasis en la revisión a posteriori del impacto de la política aplicada y la búsqueda de explicaciones de las mismas" (Cardoso, 1993; 167),

## 1.2. Sobre la función pública regional.

"El régimen regional chileno, tiene la característica de que se ha hecho sobre la base de una división territorial para los efectos de la distribución del poder central, más que para el establecimiento de esquemas de autonomía, en los diversos territorios que importan cada una de las regiones. Esta circunstancia se explica porque las regiones surgen a la vida institucional en pleno régimen autoritario-militar, y como es de suponer, la descentralización no es un modelo compatible con un régimen político de estas características" (Santibáñez, 1998; 37).

Junto con la recuperación de la democracia, en el marco de acción de los gobiernos de la concertación, la descentralización, el desarrollo de las regiones y el fortalecimiento de los municipios, se han convertido en objetivos fundamentales.

En ese sentido, podemos afirmar que la función pública regional, entendida como la mera ejecución de las decisiones del poder central en regiones, ha ido variando en el transcurso de los últimos diez años.

Dentro de esta línea de análisis, podemos distinguir dos momentos de gran importancia: la institucionalización de los gobiernos regionales junto con la elección directa de alcaldes y concejales; y en segundo lugar, la dotación de las plantas profesionales y técnicas de los gobiernos regionales, con lo cual se cumple el ciclo de institucionalización, caracterizado éste por el otorgamiento de patrimonio propio y personalidad jurídica.

Si nos aventuramos en un análisis futurista, acerca de los próximos pasos a seguir en este proceso descentralizador, se deberían consolidar los mecanismos para una descentralización fiscal efectiva, fundamentalmente en lo referente a los ingresos regionales; se debería perfeccionar la institucionalidad vigente, especialmente para dotar a los gobiernos regionales de mayores competencias; mejorar los instrumentos financieros y de programación de inversiones en regiones y comunas, además de otros (Fundación Chile 21,1996; 3).

Actualmente, el gobierno de la región reside en un intendente, de exclusiva confianza del Presidente de la República. Así mismo, la administración superior de cada región radica en un Gobierno Regional, que está constituido por el Intendente y un Consejo Regional, el cual es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, cuyo objetivo es hacer efectiva la participación de la ciudadanía en el gobierno de la región.

"Al intendente corresponde presidir el consejo regional, además de coordinar, supervisar y fiscalizar los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región" (Pantoja, 1993-,3). También están dentro de las funciones del intendente "formular las políticas de desarrollo de la respectiva región además de asumir la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales" (Pantoja, 1993; 18).

## CAPÍTULO II.

### 2. Marco Institucional de Gobierno y la Gestión Pública Regional en Chile.

#### 2.1. Marco Institucional de Gobierno Interior en las Regiones

##### 2.1.1. Intendencias Regionales.

Para el gobierno y la administración del Estado, el territorio nacional se divide en regiones, para ello cada región tiene su propio órgano que administra la región, en este caso es la Intendencia que está a cargo del Intendente quien es el representante del Presidente de la República en la región y además es el que está a cargo del Gobierno Regional.

Esto está expresamente constituido en la Constitución Política del Estado que señala: " El gobierno de cada región reside en un Intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El Intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.

La administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultura; y económico de la región.

El gobierno regional estará constituido por el Intendente y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio." (CPE, 1980, 77)

Como señalábamos anteriormente, "el territorio de Chile se divide en regiones, y cada una tiene como gobierno regional una Intendencia la cual estará encargada de la administración de la región en concordancia con el Gobierno Regional y que estarán a cargo del desarrollo productivo, del desarrollo social y económico del territorio de cada región, de esta forma se mantiene informado al gobierno central de las decisiones tomadas en cada región" (Ley 19.175, 1973). Cada Intendencia regional administra la región por medio de

los gobiernos regionales.

La participación ciudadana en las decisiones políticas no se reduce a la que se hace efectiva a través del voto o la consulta ciudadana y de organizaciones políticas, sino que incluye aquella que se canaliza a través de las organizaciones sociales. Lo propio se puede afirmar sobre la participación en la gestión administrativa.

En lo relativo a la participación ciudadana, ésta se realiza siempre referida a organizaciones: estatales y no estatales. Tanto unas como otras pueden ser territoriales y funcionales. Lo característico de las primeras es que se refieren a intereses generales y en consecuencia todos los ciudadanos de un territorio deben tener igual derecho a participar, mientras las segundas se forman en función de intereses particulares. Según ya se mencionó, "aun dentro de un aparato descentralizado de gestión pública, las organizaciones funcionales deberían estar subordinadas a las territoriales del mismo nivel y, entre éstas, las inferiores respecto a las superiores, a fin de que prevalezca el interés general" (Finot, 1999, 54).

De esta manera, el proceso de cambio institucional propiciado a través de la ley de Gobierno y Administración Regional se apoya en una concepción que considera el apoyo paralelo de la descentralización y desconcentración de las funciones a nivel regional.

Las Intendencias, como instituciones representantes del Gobierno en la región tiene las siguientes funciones:

- Velar por el orden público en la región y mantener el resguardo de las personas.
- Requerir la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción.
- Desarrollar los aspectos económicos, culturales y sociales de la región.

Los gobiernos de cada región, como servicios públicos descentralizados, podrán ejercer sus funciones y administrar sus recursos sin dependencia de otro órgano, pero siempre dentro de los términos y para los fines que determine la ley (Guía de Gobiernos Regionales, 1993,12).

## 2.1.2. Gobernaciones Provinciales.

La Gobernación es la institución que resguarda la seguridad de los ciudadanos y propicia el desarrollo del país en cada provincia, al igual que las intendencias la Gobernación es un órgano desconcentrado, por cuanto, está desconcentrada funcional y territorialmente y tiene un carácter interno dentro del aparato estatal.

En cada provincia existe un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente. Esta a cargo de un gobernador, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

"Corresponde al gobernador ejercer, de acuerdo a las instrucciones del Intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia. La ley determina las atribuciones que puede delegarle el Intendente y las demás que le corresponden" (CPE, 1980, 79).

La administración en la provincia le compete al gobernador y además preside al Consejo Económico y Social Provincial.

Además, "cada gobernación tiene la función de asesorar a las municipalidades de su jurisdicción, en la elaboración de programas y proyectos, promover la participación del sector privado en las actividades de desarrollo de la provincia para el fortalecimiento de ésta y supervigilar a los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa" (Guía de Gobiernos Regionales, 1993, 43).

"La Gobernación como órgano de gobierno en la provincia, debe disponer de las medidas para la coordinación necesaria para el desarrollo provincias y especialmente, de los programas de infraestructura económica y social básica. También, hacer presente al Intendente o a los respectivos secretarios regionales ministeriales, con la debida oportunidad, las necesidades que observara en su territorio jurisdiccional" (Pantoja, 1993, 41).

## 2.2. Marco Institucional de la Administración Regional.

### 2.2.1. Gobierno Regional.

De acuerdo con la ley 19.175 sobre Gobierno Regional y Administración Regional, la administración superior de cada región del país está radicada en un Gobierno Regional, que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella.

Para el ejercicio de sus funciones los Gobiernos Regionales tienen personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y las atribuciones que la ley les confiere.

En la administración interna de las regiones los Gobiernos Regionales deben observar como principio básico el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, en los aspectos social, económico y cultural.

En el ejercicio de sus funciones deben inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Los Gobiernos Regionales tienen su sede en la ciudad capital de la respectiva región, sin perjuicio de que puedan ejercer sus funciones transitoriamente en otras localidades de la región.

### Funciones del Gobierno Regional.

- a) Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación.

- b) Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- c) Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional.
- d) Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, dentro del marco de la Ley.
- e) Asesorar a municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.
- f) Adoptar las medidas necesarias para prevenir y enfrentar emergencias y catástrofes.
- g) Participar en acciones de cooperación internacional de la región, en el marco de convenios y tratados que el Gobierno de Chile establezca.
- h) Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones.

Aparte de lo anterior, el Gobierno Regional ejerce potestad en tres grandes materias en la región:

- a) Ordenamiento territorial.
- b) Fomento de las actividades productivas.
- c) Desarrollo social y cultural.

### 2.2.2. Gabinete Regional.

Esta instancia funciona desde el año 1990 en las trece regiones del país. De conformidad a las instrucciones impartidas por el Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, estos Gabinetes sesionan semanalmente, con una pauta predefinida por la Intendencia y los temas tratados se clasifican en económicos, sociales, políticos-institucionales y administrativos.

Desde 1992, la ley dispone que el Gabinete regional sea un órgano auxiliar del Intendente, integrado por los Gobernadores, los Secretarios Regionales Ministeriales y el director regional del Servicio Nacional de la Mujer. El Intendente podrá disponer que lo integren, además, o que concurran a él en calidad de invitados, jefes regionales de organismos de la Administración del Estado.

En 1990, con el propósito de asegurar la coordinación de los agentes involucrados en la gestión de los Gabinetes Regionales se sugirió que se estructurarán los siguientes comités coordinadores:

- a) Comité Social.
- b) Comité de Fomento productivo.
- c) Comité de Infraestructura.

Los comités coordinadores fijan la periodicidad de sus reuniones, al término de las cuales se elabora una minuta de acuerdos que se remite al Intendente y a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

### 2.2.3. Direcciones Regionales de Servicios Públicos.

La desconcentración territorial de los servicios públicos nacionales se hace mediante Direcciones Regionales o Provinciales a cargo del Director Regional o Provincial, quien depende jerárquicamente del Director Nacional del Servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, aprobados y financiados por el gobierno regional, están subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial.

### 2.2.4. Secretarías Regionales Ministeriales.

Los Ministerios se desconcentran territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores.

Las Secretarías Regionales Ministeriales están a cargo de un Secretario Regional Ministerial, quien, sin perjuicio de su condición de representante del o los ministerios de en la región, será colaborador directo del Intendente, al que estará subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos y proyectos de desarrollo de la región y en las demás materias que sean de competencia del Gobierno regional.

El SEREMI cumple funciones desconcentradas y descentralizadas. Son nombrados por el Presidente de la República.

## CAPÍTULO III

### 3. Mecanismos de Control y Evaluación del Gobierno y la Gestión Pública Regional.

### 3.1. Mecanismos Estructurales o Institucionales.

#### 3.1.1. Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República, está destinada a garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la protección y debido uso del patrimonio público, la preservación y fortalecimiento de la probidad administrativa, los derechos de las personas y la transparencia de la información financiera.

La Contraloría General de la República es la más alta entidad de control público que consulta el ordenamiento jurídico chileno en el ámbito de la administración del Estado. Están afectos a la acción fiscalizadora de la Contraloría los órganos y servicios centralizados y descentralizados de la administración del Estado, incluyendo las Municipalidades y las empresas del Estado creadas por ley, con la sola excepción de aquellas reparticiones marginadas por la ley de ese control. Aún cuando no integran la administración estatal, están también sujetas al control de la entidad Fiscalizadora Superior las entidades de carácter privado en que el Estado tenga aportes, representación o participación en los porcentajes que señala el artículo 16, de la ley N° 10.336, para los efectos de cautelar el cumplimiento de sus fines y la regularidad de sus operaciones, de hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un balance general (C.G.R, 1999).

Las funciones más características de la Contraloría General dicen relación con el control de legalidad que ejerce con respecto a la actividad de la administración, que se materializa particularmente en la toma de razón, trámite, por regla general, de control previo a que están sujetos los decretos supremos las resoluciones de los jefes de servicio, también se contemplan medios supletorios de control posterior para los efectos administrativos exentos de toma de razón.

Asimismo la Contraloría General emite dictámenes jurídicos en los cuales informa acerca de la correcta interpretación que debe darse en las normas en las variadas materias que son de su competencia, ellos son expedidos a solicitud de la autoridad administrativa o bien a la persona afectada por una acción u omisión de la administración. Imparte también instrucciones, que dirige a los servicios públicos con el fin de ilustrarlos sistemáticamente acerca de la forma en que deben dar aplicación a determinados preceptos jurídicos de especial interés. Como instrumentos de control patrimonial hay que mencionar las labores de auditoría que realiza en las instituciones sujetas a su fiscalización y, particularmente, el examen a que la Contraloría General somete las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tiene a su cargo fondos fiscales, municipales o de otros servicios estatales. La Contraloría General está también facultada para hacer investigaciones e instruir sumarios administrativos en los servicios sometidos a su fiscalización.

Con el propósito de fiscalizar la correcta aplicación de las normas que regulan la carrera funcionaria, especialmente en lo que dice relación con los derechos y obligaciones de los empleados públicos, la entidad superior de control mantiene un registro de los servidores de la Administración del Estado. La función de llevar la Contabilidad General de la Nación se traduce en tareas normativas y operativas relacionadas con la actividad y la situación financiera del sector público, que culminan en los informes que anualmente debe hacer llegar el Contralor General al Presidente de la República y al Congreso Nacional, sobre el particular. Muchas otras funciones de carácter más específico pueden ser consideradas como instrumentos complementarios de control. Las hay también que inciden en el apoyo permanente que brinda la Contraloría a la Administración activa o que se relacionan, por ejemplo, con las importantes publicaciones que edita y con sus labores de difusión, información y capacitación en las materias de su competencia.

#### Las Contralorías Regionales

La Entidad Fiscalizadora Superior cuenta con una Contralor Regional en cada una de las regiones del país, con excepción de la Metropolitana, con sede en la respectiva capital regional.

La desconcentración territorial empezó a desarrollarse en la Entidad Fiscalizadora Superior sobre la base de atribuciones reconocidas al Contralor General en la Ley N° 10.336, que permitieron establecer Oficinas Zonales del Servicio con mucha antelación al inicio del proceso general de regionalización del país. La primera de esas oficinas zonales se creó en la ciudad de Antofagasta en el año 1964 y su ámbito jurisdiccional comprendía a las provincias de Tarapacá, Antofagasta y Atacama de la época. En el año 1965 se estableció la Oficina Zona; de Concepción; en 1972 la de Magallanes y Valparaíso, y en 1973, las de Maule, Coquimbo, La Araucanía y Los Lagos, así, existían ya ocho Oficinas Zonales, que son los antecesores de las actuales Contralorías Regionales, cuyas atribuciones se relacionan con todo el amplio aspecto de las funciones del servicio. De esta manera, la fiscalización en las regiones ha aumentado, teniendo un mayor control sobre las instituciones públicas y servicios, pero es necesario que exista un mayor control sobre los servicios, y la única forma de aumentar el control es asignarle mayores recursos monetarios a la Contraloría General de la República para que de esta manera se aumente la cantidad de funcionarios fiscalizadores y por otra parte otorgarles una mayor capacitación a la gente que ingresa a dicha Institución Gubernamental.

Cobertura de Fiscalización de la Contraloría Regional de los Lagos, X Región. El área de fiscalización de la Contraloría Regional de los Lagos está representada por 102 organismos regionales, conformado por dependencias Provinciales y Comunales, 42 municipalidades integradas por 64 servicios traspasados de educación y salud y 10 corporaciones municipales distribuidas en las cinco Provincias que forman la Décima Región, 31 juzgados, 2 Cortes de apelaciones, 24 Hospitales, 3 Servicios de salud y 7 Empresas, totalizando

283 organismos.

### 3.1.2. Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados tiene un papel fundamental en el control ciudadano y en la fiscalización de los servicios o instituciones públicas, por cuanto son una representación de la Ciudadanía en el control de; mismo, ello indica la representación que tienen los ciudadanos. La Cámara de Diputados tiene ciertas atribuciones en cuanto al control y fiscalización quedando expresado en la Constitución de 1980 artículo 48, inciso tercero, letra e, en la cual, se señala que la Cámara de Diputados puede declarar si dan o no a lugar las acusaciones que no menos de diez no más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas: e) De los Intendentes y Gobernadores, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición y malversación de fondos públicos y concusión (CPE, 1980).

Asimismo, la Cámara de Diputados tiene todo el derecho a ejercer la fiscalización de irregularidades en cualquier Servicio público, Institución o funcionario público y respectivamente denunciarlo en los organismos correspondientes.

### 3.1.3. Consejo Regional.

Este tendrá como objetivo, la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Estará integrado por el Intendente, por Consejeros que serán elegidos por los Concejales de la Región.

Le corresponderá al Consejo Regional alguna de las siguientes funciones: Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, el que contemplara la existencia de diversas comisiones de trabajo.

Aprobar los planes reguladores comunales, previamente acordados por las Municipalidades en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

A sí mismo, aprobar los planes reguladores intercomunales.

- c) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del Intendente.
- d) Resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, la distribución de los Recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- e) Aprobar, sobre la base de la proposición del Intendente, los convenios de programación que el Gobierno Regional celebre.
- f) Fiscalizar el desempeño del Intendente Regional.
- 9) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la Ley le encomiende.

## 3.2. MECANISMOS FUNCIONALES DE CONTROL Y EVALUACIÓN.

Con el Plan de Modernización de la Gestión Pública que se ha venido desarrollando a partir del retorno a la democracia, en Chile, un proceso de mejora o actualización de la Administración Pública como organización, para promocionar el desarrollo del país, en el que el papel de los sistemas de información ha venido a constituir un rol fundamental. Por lo anterior es que se hace necesario para complementar los mecanismos de control existentes, estudiar el papel de la información como común denominador en lo que se refiere a mecanismos funcionales de control y evaluación de la gestión gubernamental. Estos mecanismos de control funcional pueden ser entendidos como un tipo de control social, o sea, como "los que la propia sociedad lleva a cabo sobre las personas y las entidades que la componen por medio de los usos y costumbres vigentes en cada momento de dicha sociedad. Este tipo de control es difícil de precisar, incluso es difícil determinar cómo actúa y en qué situaciones concretas lo hace, pero tan cierto como la dificultad que existe, el control funciona, y en ocasiones con mayor fuerza que cualquier otro, dependiendo, en efecto de la solidez de implantación del uso o la costumbre con la que el acto individual concreto se ponga en relación". (Fuentes, 1986; 86). Luego se especificarán algunos mecanismos de control que ejerce la sociedad por medio de una herramienta que ya se mencionaba, es decir, la información.

Con o sin descentralización, las posibilidades reales de participación del ciudadano en las tareas de gobierno y administración, y en el control del funcionamiento de éstos van íntimamente ligadas a la cantidad de información disponible.

### 3.2.1. Los Medios de Comunicación Social.

"La prensa, especialmente, resulta un medio idóneo para distribuir información objetiva. En este ámbito la Administración Pública puede actuar como meramente agencia de información o utilizar directamente los medios en sus espacios de publicidad" (Forn y Foxa, 1988; 303). Este último punto se ha visto reflejado últimamente en algunas campañas publicitarias que ha llevado a cabo el gobierno, llámese en materia de salud pública, seguridad ciudadana, entre algunas otras. "Resulta una actuación bastante aceptada el envío a los medios de comunicación social de listados que van a celebrarse, o bien la permisividad a éstos para consultar los sistemas de información disponibles en la Administración", (Forn y Foxa, 1988; 303), un ejemplo puede ser la red Internet, en la que en estos momentos el Gobierno de Chile cuenta con un portal donde es

posible encontrar todo lo referido a las materias propias de gobierno, además, cada servicio público hoy día cuenta con una página en la red donde se presenta información más específica con respecto a los asuntos públicos que comprende la actividad de cada servicio.

Los anuncios en la prensa escrita, radio y televisión constituyen una muy buena forma para dar a conocer detalles sobre temas específicos de que hacer del gobierno. En este punto se hace necesario que el Gobierno cuente con un equipo de especialistas en el área de las comunicaciones con el fin de recibir asesoría al respecto y con esto disminuir la probabilidad de caer en algún desacierto.

"Es conveniente que la tramitación de anuncios se realice centralizadamente. De esta forma se consigue un mayor control de la imagen unitaria de la institución, y también de la calidad del mensaje" (Forn y Foxa, 1988; 303),

### 3.2.2. Estudios o sondeos de opinión.

"La idea de participación implica una visión activa del ciudadano frente a los anuncios públicos, y una cierta actitud de ingerencia en los mismos. Sin embargo conviene tener presente que los ciudadanos tienen una actitud pasiva que sólo reacciona frente a cuestiones puntuales" (Forn y Foxa, 1988;291),

De aquí que se quiera conocer el papel que juegan los estudios y sondeos de opinión con respecto a la imagen que se tiene del Gobierno y la Administración Pública.

El rol, función o papel que juegan de los estudios o sondeos de opinión posee un espacio delimitado y que por su amplia utilización en la arena política, no hace necesario ir más allá en el análisis. Sin embargo conviene recordar la necesidad de utilización de las mismas, no sólo como instrumentos para el análisis de la imagen global de la acción de gobierno, sino que también su utilización para estudiar la reacción del ciudadano frente a acciones puntuales que realice el gobierno. En los Estados Unidos "el análisis de políticas se ha convertido en un proceso masivo que afecta a misiones de ciudadanos. Las empresas privadas, los grupos de interés, las Universidades y los institutos de investigación crean un enorme estudios no solicitados sobre políticas" (Lindblom, 1991; 133)

### 3.2.3. Los buzones de reclamos y sugerencias.

"El objetivo de este sistema es recoger, ordenadamente, el flujo de información que desde el ciudadano llega a la administración. En la política este flujo se apoya en múltiples soportes como: los sistemas institucionales (partidos políticos, sindicatos, etc.), la prensa, la utilización del sistema de cartas al director..." (Forn y Foxa, 1988; 295), entre otros, que también constituyen una fuente por medio de la cual el ciudadano puede en cierta medida (de manera funcional) ejercer control de la gestión pública y de gobierno.

En Chile este sistema funciona mediante un registro institucional de sugerencias y quejas, en algunas instituciones se habilitan "libros de reclamos y sugerencias" o en otras "buzones" que tienen el mismo fin, es decir, abrir espacios al ciudadano usuario o cliente de los servicios, en lo que se refiere a emitir su opinión respecto de funcionamiento y atención en el servicio.

Las funciones que debe realizar este sistema son esencialmente de almacenamiento, de clasificación, de transporte y de seguimiento. En este sistema de información el problema más grave que se plantea es de carácter organizativo. Captar y almacenar las opiniones es relativamente muy sencillo. Decidir, a quién, o a qué nivel deberían vincularse también resulta muy fácil, aunque a veces tampoco tanto. Pero conseguir que para cada opinión el servicio tome una postura es algo más difícil, en cualquier caso parece que la única vía de acción sea la insistencia y la habituación paulatina.

De esta manera este sistema, se reconoce como un mecanismo que ayuda en cierta forma a ejercer control por parte de ciudadano; "en cualquier caso este sistema de información constituye un elemento básico del conocimiento de la opinión de los ciudadanos, sobre la actuación de la Administración Pública y el Gobierno" (Forn y Foxa, 1988; 296),

### 3.2.4 Los resultados electorales.

Los resultados electorales en cierta medida, cuando el voto es emitido de manera consciente e informado, condicionan la acción de los gobiernos. En este sentido se puede decir que el voto o los resultados electorales, representan un mecanismo de control ciudadano, que en nuestro país es altamente influyente a la hora de diseñar programas con fines electorales, y a nivel más macro, en la formulación de la agenda pública. Cierto es que el condicionamiento a esta variable trae como consecuencia una serie de distorsiones en la práctica. Es por esta razón que se afirma que, "el voto es desde diversos puntos de vista un instrumento débil de política pública" (Lindblom, 1991; 133).

"Un argumento común referido en la teoría competitiva de José Schumpeter, sobre la democracia competitiva porque los votantes eligen simplemente entre competidores, alegan que el voto típicamente permite decidir quién hará la política pero no les da una influencia relevante sobre la política misma. De hecho, los electores generalmente votan por candidatos, más que por políticas (aunque ocasionalmente votan directamente sobre algunos temas de política). Esto no significa que los electores necesariamente cedan toda influencia

significativa sobre políticas. Los candidatos en alguna medida ajustan sus compromisos de política a sus electores. Saben que la reelección puede depender de las políticas que han iniciado o han dejado de iniciar. Los ciudadanos también influyen en las políticas a través de las actividades de los grupos de interés". (Lindblom, 1991; 135).

La fuerza o debilidad de control sobre políticas que el voto proporciona al ciudadano se manifiesta en algunos puntos como por ejemplo: a) la ignorancia en el votante; b) algunos temas no son abiertamente planteados al votante; y c) el problema de un voto contra muchas políticas.

En Chile este tema es marcadamente evidente, pues se expresa en la situación en que el votante la mayoría de las veces vota con un alto grado de ignorancia con respecto al candidato y su propuesta de gobierno, otra situación que se evidencia es que los ciudadanos están votando por personas, más que por temas de políticas públicas plantados por el candidato o tampoco por el partido político al que representa el candidato.

### 3.3. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN REGIONAL EN CHILE.

En el marco de las medidas de descentralización dadas a conocer por S.E. El presidente de la república en la sesión del consejo de Intendentes del mes de mayo del 2000 se planteó que a partir del 2001, los Intendentes deben presentar un balance de gestión integral (BGI), que incluya la gestión de los gobiernos regionales y servicios públicos regionales, siendo esta información pública y disponible para la ciudadanía de la respectiva región (Ministerio del Interior, 2001; 1). En virtud de lo mencionado anteriormente cabe considerar lo siguiente:

- 1) Que la responsabilidad directa del cumplimiento del desarrollo del BGI recaerá sobre el Intendente.
- 2) Que la responsabilidad directa de efectuar el apoyo, seguimiento, y sistematización de información básica sobre el BGI recaerá sobre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- 3) Que es muy relevante instaurar un procedimiento sistemático de cuenta pública regional.
- 4) Que los mecanismos procedimientos y metodologías de cuenta pública integral de gestión deben considerar la experiencia y la realidad regional.

#### 3.3.1 Balance Integral de Gestión en la Décima Región de Los Lagos.

La estructura y la gestión pública regional se encuentra operando como un sistema moderno que brinda apoyo efectivo al fortalecimiento y consolidación del proceso de desarrollo regional, incorporando la participación ciudadana como eje fundamental de accionar (Estrategia de Desarrollo Regional, Región de Los Lagos, 2000). Para comenzar con el análisis de este apartado haremos mención en primera instancia al sistema de planificación y gestión que posee el gobierno regional, luego analizaremos su sistema de control integral que se propone en su estrategia de desarrollo regional.

##### 3.3.1.1 Sistema de planificación y control de gestión.

El sistema de planificación regional y provincial funciona a través de una efectiva formulación, ejecución y evaluación de los instrumentos que lo componen según su naturaleza: político-técnico, financiero-presupuestarios, de inversión y territoriales, que permiten una gestión articulada e integrada, asegurando la coherencia entre las demandas de la sociedad regional y el proyecto de región.

##### 3.3.1.2 Sistema de control integral de la gestión.

El presente sistema de control de gestión debe enmarcarse dentro de; contexto modernizador que se plantea actualmente y que es uno de los focos prioritarios de atención para el actual gobierno.

Para desarrollar sucintamente este sistema de control de la gestión del gobierno regional de la décima región, se propone en primera instancia contextualizar respecto de la relevancia del tema, luego se desarrolla una base conceptual que permite comprender que es un sistema de control de gestión, por último se plantea la operación del sistema considerando que la implementación de sistemas de control de gestión corresponde a una etapa avanzada del plan de modernización de los servicios públicos.

##### 3.3.1.3 Operación del sistema de control de gestión.

El sistema de control de gestión, que como tal se basa en el enfoque sistémico, se puede definir como un conjunto de elementos que interrelacionados e interactuantes permiten obtener, procesar y entregar información sobre las acciones de la institución, y con esta determinar la correspondencia que existe entre lo planificado y lo ejecutado, aspecto que en definitiva es la esencia del control.

El sistema de control de gestión que se plantea es básicamente un sistema de información que permite evaluar la gestión no solo institucional, sino también la función específica del proceso organizacional.

Para efectos de analizar la estructura, ubicación funcionamiento y ámbito de aplicación del sistema de control de gestión dentro de una institución, también podemos utilizar el enfoque de sistemas, el que permite visualizar en forma clara los componentes de toda organización. Como en todo sistema existe una entrada, que en el caso de una organización esta compuesta por los distintos recursos que necesita el sistema para funcionar. Estos recursos son transformados y utilizados en el funcionamiento del sistema que podemos visualizar a través de la ejecución de las etapas del proceso administrativo por todos conocidos, y de este se



obtiene un producto que puede ser un bien o servicio. Además el modelo contempla un retroalimentador que permite que el sistema se alimente de información para corregir deficiencias y mejorar su funcionamiento. Por último este sistema por ser abierto, es influido por el medio ambiente. (ver anexo, gráfico 1).

Como se mencionó anteriormente el sistema de control de gestión es básicamente un sistema de información desde el momento que obtiene datos, los procesa y obtiene información relevante. El modelo general parte de la definición de lo que se desea medir, en este sentido se pueden identificar los elementos de la organización vista como sistema susceptibles de controlar, como son sus recursos funcionamiento y producto.

Luego se deben definir las dimensiones de gestión de cada uno de ellos que corresponderían a la calidad y cantidad en el caso de los recursos; la eficacia, la eficiencia, la efectividad y la ética de funcionamiento o proceso; y la cantidad, la calidad y la localización de su producto los que pueden ser finales o intermedios.

Una vez identificadas las dimensiones respectivas es necesario establecer los estándares, los cuales deben ser factores críticos de éxito, es decir, aquellos aspectos relevantes que son determinantes y que identifican el cumplimiento ideal de lo planificado.

Para la operación del sistema es necesario recopilar información que ingrese al procesador o retroalimentador, estos datos se obtienen de la aplicación específica de herramientas de control o por medio del flujo normal de información de la organización. Este retroalimentador posee a su vez un metasistema, es decir, es un sistema dentro del macrosistema de control integral; cuya función básica es asegurar la calidad, oportunidad, veracidad, pertinencia y economía de la información. La expresión gráfica de lo antes expuesto se muestra en el gráfico número 2 que se desarrolla a continuación. (ver anexo, gráfico 2)

El procesamiento de estos datos consiste básicamente en la comparación entre los estándares establecidos por la organización y los datos reales que arroja el funcionamiento del sistema. De este modo, se entrega la información necesaria para la toma de decisiones y con ello corregir las desviaciones detectadas.

Es importante que la información que entra al sistema de control de gestión puede provenir de cualquier elemento o etapa de funcionamiento de; sistema.

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que el sistema de control de gestión planteado posee como característica fundamental el hecho de ser una herramienta de control integral que permite una circulación continua y permanente de información de todos los aspectos relevantes de la organización y que, en definitiva, posibilita llevar a cabo una evaluación constante de la gestión institucional. (ver anexo gráfico 3)

#### 4. CONCLUSION.

A modo de conclusión, se puede decir que no hay una real participación de la comunidad como control ciudadano frente a la gestión gubernamental, esto debido a que los canales que se encuentran hoy en día en el sistema no son los más adecuados para una efectiva y directa participación, es por ello que la comunidad tiene más bien una participación indirecta que se manifiesta a través de los medios de comunicación y por medio de los procesos electorales. En el ámbito del control gubernamental se encuentran ubicados dos actores fundamentales en la transparencia y fiscalización de la gestión de los servicios públicos, uno de ellos es la Contraloría de la República de Chile, y el otro es la Cámara de Diputados.

Asimismo, es necesario decir que no solamente existe un control externo en la fiscalización y evaluación de la gestión pública, sino que también existen mecanismos internos que lo llevan a cabo las propias jefaturas de cada servicio, pero es muy importante saber que los propios funcionarios pueden tener controles sobre la gestión de su servicio y que pueden denunciarlos.

Por otra parte resulta destacable el intento por instalar en la región una institucionalidad fiscalizadora, que se materializa principalmente por la existencia del Consejo Regional, órgano pluripersonal y elegido en forma indirecta por los Concejales Municipales perteneciente al Gobierno Regional, pero que la propia ley que los crea, se encarga de limitar su alcance e intensidad, al establecer que su acción se ejerce a través del intendente Regional, que a su vez es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

#### 5. BIBLIOGRAFIA.

- BORJA, Jordi, "Por unos Municipios democráticos, diez años de reflexión política y movimiento ciudadano", instituto de estudios de Administración Local, Madrid, 1986.
- Constitución Política de la República de Chile. Editorial Jurídica de Chile. Edición oficial, 1980.
- CEA, José. "El sistema constitucional de Chile, síntesis crítica". Publicación UACH, Valdivia 1999.
- CLAD Centro latinoamericano de administración para el desarrollo. "Anales 1 Desafíos y Perspectivas de la Descentralización" Caracas, 1997.
- CLAD Centro latinoamericano de administración para el desarrollo. "Anales 2 Hacia un Nuevo Enfoque de Administración Pública". Caracas, 1997.
- CLAD Centro latinoamericano de administración para el desarrollo. "Reforma y Democracia". Caracas, 1997.
- CLAD Centro latinoamericano de administración para el desarrollo. "Serie temas de coyuntura en gestión

pública", Caracas 1992.

CARDENAS Manuel, "Manual de Administración Pública", 1984

DE FORN I FOXA, Manuel. "Sistema de Información y gestión para la Administración local", Colección manuales Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid. 1988.

Estrategia de Desarrollo Regional 2000-2010. Gobierno regional de los Lagos.

FUENTES, Santiago, "Realidad y Racionalidad en el Control del Sector Público", Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid. 1986.

FUNDACIÓN CHILE XXI, "El Proceso de Descentralización en Chile", Editorial Publicaciones 3M Ltda., Santiago, 1996.

INAP Instituto Nacional de Administración Pública, "Políticas Públicas", N° 84, México, 1993.

JARA, Manuel. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial DCA, Santiago, 1948.

Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

LINDBLOM, Charles. "El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas". Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México D.F, 1991.

PANTOJA, Rolando. "Código de Gobierno Regional y Municipal", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1993.

Revista chilena de Administración Pública n° 6. Editorial Publicaciones 3M Ltda. Santiago, 1995