

# Ideas para mejorar procesos de inversión pública como forma de reducir disparidades territoriales del desarrollo

Ideas to improve public investment processes as a way to reduce territorial disparities in development

Rodrigo Candia

Universidad de Chile

## Introducción

Los niveles de desigualdad en Chile presentan diversas expresiones, siendo una de las principales la ligada a los niveles de ingreso monetario que recibe la población. Otra de esas expresiones es la que, en palabras de Esteban Valenzuela (2014), conforma una desigualdad territorial de carácter estructural, la cual se manifiesta en fenómenos tales como la concentración demográfica urbana, disparidades de niveles de ingreso monetario intra e inter regional y en diferencias en niveles de desarrollo, según el índice de desarrollo humano del PNUD, y de inversión privada, entre otros.

Además de las señaladas, otra de las expresiones de esta desigualdad se da en la inversión pública. Ello se expresa, por ejemplo, en que instituciones como CORFO invierten más en medianas empresas de Santiago que en las de regiones (Valenzuela, 2014); en la homogeneidad de las viviendas sociales que se construyen sin considerar las particularidades de cada zona, etc. Los efectos de esto se reflejan en indicadores tales como monto total de inversión por habitante y distribución intrarregional, entre otros.

Esa situación, se deriva de que los criterios que existen en el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) para definir desde el punto de vista técnico la pertinencia de efectuar una determinada inversión (es decir, ex ante), están centrados en la determinación de forma “tradicional” de su rentabilidad social, lo cual deja otros aspectos que serían de utilidad para determinar el grado de contribución de esos proyectos a la reducción de disparidades territoriales y a la cohesión territorial. Por ello, se hace latente la necesidad de contar con un sistema de evaluación complementario al actual, el cual a partir indicadores como los que serán planteados en este documento, permitan definir una especie de “rentabilidad territorial” de la inversión pública.

La importancia de abordar esta expresión de

**\*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:** Rodrigo Candia, Universidad de Chile  
E-mail: racandia@gmail.com

inequidad radica en la necesidad de aprovechar las capacidades que se expresan a nivel local a lo largo del país como forma de alcanzar un desarrollo homogéneo, basado en esos rasgos locales, que involucran aspectos económico-productivos, sociales y culturales. Además, a partir de esto se posibilita el aprovechamiento del conjunto del territorio nacional para diversificar el aparato productivo con base en ventajas comparativas originadas a partir de rasgos territoriales, generando con ello oportunidades de desarrollo social en las diversas partes del país, además de reconocer, valorar y mantener aspectos culturales que identifican a cada lugar.

Para analizar esta idea, se revisarán las principales características que ha presentado la inversión pública a escala regional, analizando variables tales como monto por región, distribución intrarregional, distribución por habitante y distribución por ámbito de gasto (educación, salud, infraestructura, etc.). Luego, se analizará el procedimiento que rige a la evaluación de los proyectos de inversión pública (contenido en el SNI), principalmente en lo que se refiere a los criterios de evaluación, para conocer los objetivos que persiguen y determinar si existe o no consideraciones a aspectos de desigualdad territorial al momento de su aprobación o rechazo.

## Análisis de la inversión pública regional

Los análisis realizados respecto a lo que se ha sido el comportamiento de la inversión pública constatan la importancia que ella ha tenido para el país, especialmente en cuanto ha permitido reducir la brecha entre los niveles de infraestructura demandados por Chile y su dinámica de desarrollo, y los realmente existentes al inicio de la década de 1990, lo cual contribuyó a que el país pudiese mantener un alto ritmo de crecimiento. Ello, desde el punto de vista de los objetivos de este trabajo, resulta relevante porque la inversión pública ha permitido generar una estructura de transporte, servicios sociales y servicios básicos con estándares mínimos de calidad para satisfacer las necesidades del país (MIDEPLAN, 1990). No obstante, esos logros no pueden constatar de igual manera a lo largo de

cada una de las regiones del país. Para constatar esa situación, resulta de utilidad analizar indicadores tales como los siguientes:

### Distribución regional de la inversión pública total efectiva

En términos agregados, tal como se aprecia en la figura 1, es posible apreciar la concentración que ha existido en materia de inversión pública en la región Metropolitana.

Al respecto, llama la atención que al menos 5 regiones (todas ubicadas en los extremos del país), se concentran en la parte baja la figura. Además, también se puede destacar que 11 de las 15 regiones no superan los 300 mil millones de pesos de inversión pública efectiva total anual, dentro del periodo analizado. El análisis anterior se complementa con lo que muestra el figura 2, el que presenta la inversión pública efectiva total del periodo 2001-2013, desagregada por región.

La figura confirma el importante nivel de concentración que existe de la inversión pública, en donde la región Metropolitana representa por sí sola el 21 %, estando el resto de las regiones (a excepción de la del Biobío), bajo el 10 % de la inversión total, a pesar de que muchas de las principales actividades productivas que justifican el Producto Interno Bruto (PIB) del país se realizan en algunas de ellas (probablemente, el caso más emblemático de esto es la región de Antofagasta, donde se efectúa la mayor parte de la actividad minera nacional).

### Distribución regional per cápita de la inversión pública efectiva

Ahora bien, si se analiza la inversión per cápita, los datos expuestos en el punto anterior adquieren un matiz diferente, debido a que las regiones de los extremos presentan la mayor inversión pública per cápita, siendo la región Metropolitana la que posee el valor más bajo, tal como lo muestra el Figura 3.

Lo anterior, de acuerdo a lo señalado por el informe del Ministerio de Desarrollo Social (2013), podría explicarse tanto por una mayor direccionalidad de la inversión en regiones; como por la simple división de inversiones que tienen un valor similar entre cantidades distintas de población. Junto con lo anterior, el informe señalado destaca que aquellas regiones que tienen una mayor inversión pública total tienden a tener la menor inversión per cápita.

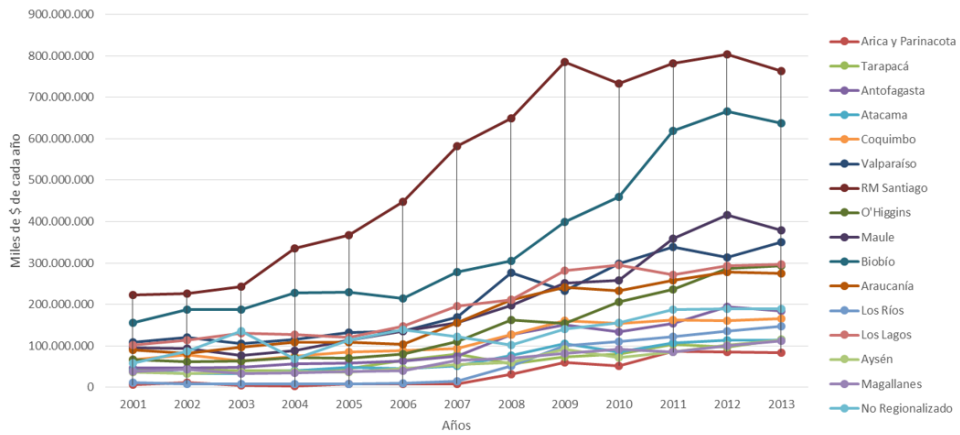
Por su parte, desde el punto de vista de la evo-

lución de este indicador, en el periodo analizado destacan características tales como la mantención de las regiones extremas como las de mayor inversión pública per cápita entre las regiones del país, el alza que tuvieron las regiones más recientemente creadas (Arica y Parinacota y de Los Ríos) y fenómenos regionales particulares, tales como el alza relativa mostrada por la región de Antofagasta y la baja relativa de la región de La Araucanía en su ubicación a nivel nacional.

A partir de los análisis anteriores, es posible apreciar lo siguiente:

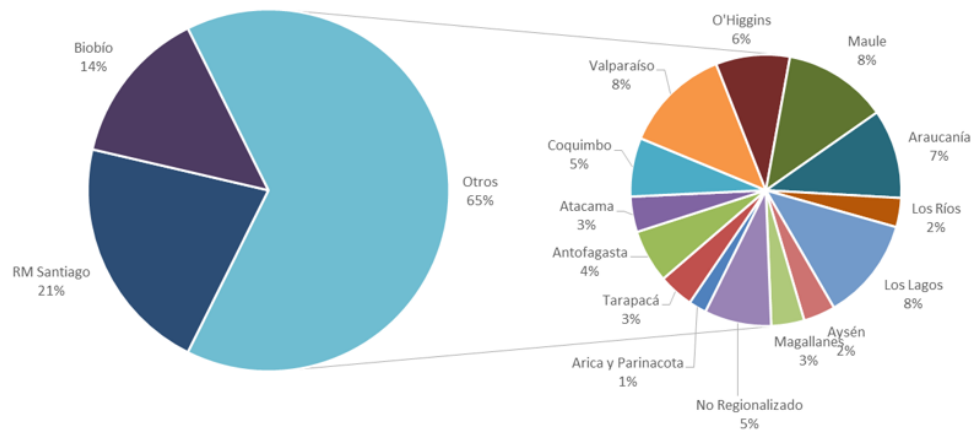
- La distribución de la inversión pública no sigue necesariamente un criterio de equidad poblacional, sino que otro tipo de criterios ligados, por ejemplo, a niveles de cobertura o beneficiarios que estén asociados a la inversión. Esto explicaría, al menos en parte, la concentración de la inversión en la región Metropolitana y en la región del Biobío.
- La inversión pública per cápita muestra que, a pesar de que el monto que se invierte por persona es menor en regiones del centro (tal como se ha señalado anteriormente), su “valorización por persona” es mayor que estas últimas, lo que podría dar cuenta del reconocimiento de las diferencias de los costos de la prestación de servicios públicos en cada región, lo que podría entenderse como un criterio de equidad en ese ámbito, para que la calidad de esos servicios sea similar a lo largo del país.
- Junto con lo anterior, las importantes alzas de la inversión per cápita que se produjeron en las últimas regiones que se crearon (Arica y Parinacota y Los Ríos), podrían reflejar que uno de los objetivos que justificaron su creación, ligado a lograr una mayor desconcentración regional de la inversión pública (de las regiones de Tarapacá y de Los Lagos, respectivamente) se ha logrado efectivamente.
- Ligado especialmente a esto último se pueden entender diversas propuestas que se han realizado para profundizar la descentralización y desconcentración de la inversión pública, tales como los que señalan Horst (2004), Raczynski y Serrano (2001) y Rodríguez y Granados (2013), entre otros.

Figura 1: Distribución anual de Inversión Pública efectiva total por región, años 2001-2013



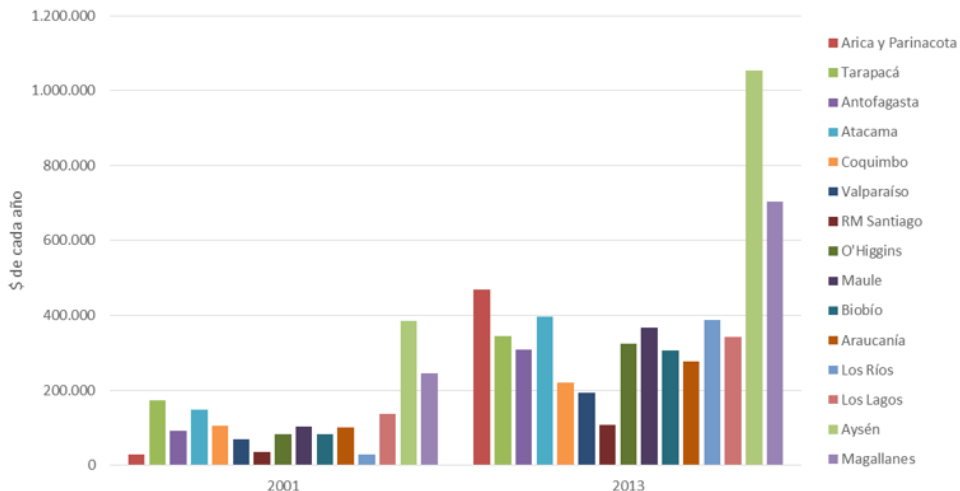
Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Desarrollo Social, 2014

Figura 2: Distribución porcentual de la inversión pública efectiva total del período 2001-2013, por región



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Desarrollo Social, 2014

Figura 3: Distribución de la inversión pública per cápita por región, años 2001-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Desarrollo Social, 2014

## Proceso de evaluación y decisión de la inversión pública

El proceso de evaluación y decisión de la inversión pública se inserta dentro del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), el cual tiene como objetivo general “proveer al país de un conjunto de buenas iniciativas de inversión, a fin de que las autoridades puedan ejecutar las opciones más convenientes para la sociedad en su conjunto” (MIDEPLAN), siendo su principal preocupación el uso eficiente de los recursos públicos.

Para su funcionamiento, el SNI se organiza de la siguiente manera:

Por su parte, la operación del sistema de estructura a partir de 4 subsistemas: Subsistema de Análisis Técnico Económico, que identifica y evalúa los proyectos del punto de vista social; Subsistema de Formulación Presupuestaria, que asigna recursos a proyectos; Subsistema de Ejecución Presupuestaria, encargado de regular y supervisar la ejecución del gasto público y su respectivo financiamiento; y Subsistema de Evaluación Ex – Post, que determina la eficiencia y eficacia el uso de los recursos y determina el grado de cumplimiento de los objetivos y rentabilidades sociales de las iniciativas

El proceso ligado al primer subsistema es especialmente relevante para efectos de este trabajo, por cuanto para determinar la conveniencia técnica de un proyecto se utiliza un proceso que busca determinar su rentabilidad social, la cual se define como la conveniencia de ejecutar un proyecto desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto (Ministerio de Desarrollo Social, 2013). Para ello, se utilizan como referencia lo que se conoce como precios sociales, los cuales se definen como el real valor que tiene para la sociedad las unidades incrementales de recursos usados en la ejecución y operación de un proyecto determinado.

La importancia de lo expuesto radica en que esos precios determinan el costo y el beneficio social de los proyectos y que estos se definen considerando estadísticas a nivel nacional. No obstante, si bien considera particularidades regionales que permiten definir indicadores de rentabilidad social, pareciera necesario complementar esa evaluación a partir de otro tipo de criterios que permitan complementar esa determinación de rentabilidad.

Esto último se puede justificar con declaraciones como las del Ministro de Obras Públicas Alberto Undurraga, quien señaló que “con criterios de rentabilidad social de los últimos 30 años nunca se podría pavimentar las zonas más apartadas,

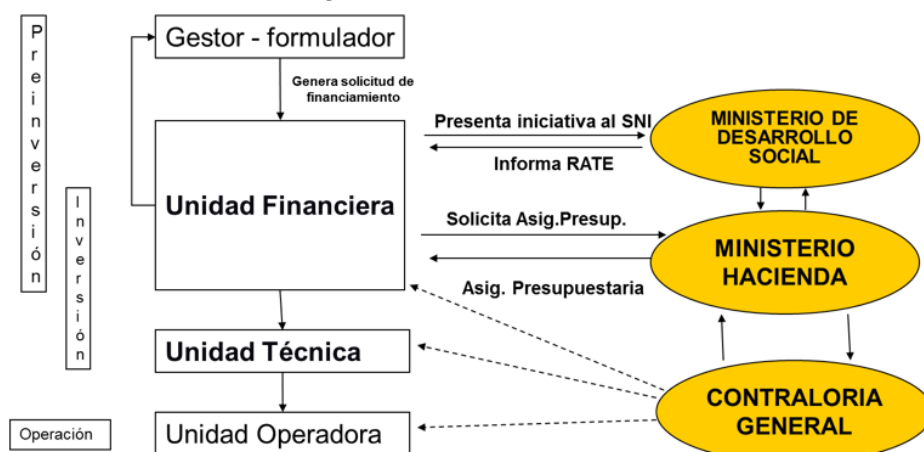
donde viven menos personas. Hemos medido la rentabilidad social con una fórmula distinta [?]” (RN1, 2014).

## Propuestas

A partir de los antecedentes presentados en los puntos anteriores, se han formulado las siguientes propuestas:

- Perfeccionar el Sistema Nacional de Inversiones a través de la creación de un sistema descentralizado a cargo de un servicio nacional de evaluación y seguimiento de políticas, planes y programas públicos.
- Esta iniciativa considera la creación de una agencia nacional de calidad de las políticas públicas y busca generar una institucionalidad que sea capaz de apoyar el proceso de descentralización que está emergiendo en el país mediante la realización de un proceso de evaluación de iniciativas de inversión pública que sea más pertinente a la realidad de cada región.
- Esta entidad debiera contar con directivos nombrados por un sistema de alta dirección pública, que no esté permeado por factores políticos, y debería ser sometido permanentemente a auditorías por las contralorías regionales respectivas. Además, debe ser apoyado a nivel nacional para efectos de coordinación y asistencia técnica y metodológica.
- Introducir dentro del proceso de evaluación un criterio de rentabilidad territorial de la inversión, entendiendo como tal a aquel que se oriente a valorar un uso más armónico del conjunto del territorio del país, a partir del aprovechamiento de sus capacidades económicas, sociales y culturales. Este indicador debiera complementar el de rentabilidad social y utilizarse para evaluar proyectos que permitan promover la desconcentración urbana, la diversificación y desconcentración productiva, el desarrollo rural y la valoración de las identidades locales.
- Mejorar el sistema de estadísticas nacional, profundizando la captura y procesamiento de datos a nivel comunal, de manera de a partir de ellos construir indicadores de evaluación tales como el propuesto en el punto anterior.

Figura 4: Organigrama SNI



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Desarrollo Social, 2014

## Comentarios Finales

En la búsqueda de reducir disparidades territoriales, la inversión pública puede cumplir roles importantes, mediante su orientación hacia el reconocimiento, aprovechamiento y potenciamiento de las capacidades económicas, sociales y culturales de cada uno de las regiones para permitir la generación de procesos de desarrollo basados en ellas. Para ello, en el punto anterior se plantean algunas propuestas orientadas a mejorar el proceso de inversión pública. No obstante, se requiere complementar eso con acciones en otros ámbitos, tales como:

- Promover la acción privada y de la comunidad organizada para el aprovechamiento de capacidades territoriales con el objetivo de impulsar de manera consensuada procesos de desarrollo.
- Generar un nuevo modelo de gestión pública regional, que permita superar efectivamente el enfoque sectorial por uno territorial.
- Abordar no solo las disparidades a nivel interregional, sino que también a escala intrarregional, las que suelen ser más fuertes que las primeras.
- Fortalecer las capacidades regionales y comunales para formular proyectos de inversión pública, mediante tanto sistemas de capacitación como recursos para contratar y retener a profesionales.
- Mejorar la legitimidad y competencias de las autoridades regionales mediante la elección directa de los intendentes e incremento de las facultades de ellos y los consejeros regionales.

- Mejorar la calidad de los instrumentos de planificación del desarrollo subnacional generados por los gobiernos regionales y municipalidades, especialmente en áreas estratégicas y sistemas de seguimiento y control efectivos de su cumplimiento.
- Avanzar en la descentralización fiscal, tanto por la vía del ingreso como por la vía del gasto, de tal forma de dar mayor autonomía a la inversión subnacional. Esto requiere ser acompañado por sistemas de seguimiento y supervisión adecuados que permitan velar por la responsabilidad fiscal y el cuidado macroeconómico.

## Referencias

- (2014). Las concesiones le cambiaron la cara a Chile, y ahora, con la misma fuerza, deben readecuarse. Entrevista a Ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga. *El Mercurio*.
- Horst, B. (2004). Inversión Pública en Chile. Análisis y Propuestas de Descentralización y Desconcentración. *Serie Informe Económico*, 149:Instituto Libertad y Desarrollo.
- MIDEPLAN (1990). Evaluación social de proyectos. Report.
- Ministerio de Desarrollo Social (2013). Análisis Regional de la Inversión Pública 2001-2011. Report.
- Raczynski, D. y Serrano, C., editores (2001). *Descentralización - Nudos críticos*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago, Chile.

- Rodríguez, J. y Granados, S. (2013). *Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile*. Documento de Trabajo N° 17. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago de Chile.
- Valenzuela, E. (2014). Humanismo social y regionalismo solidario ahora. *El Mostrador*.