

REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION PRESUPUESTOS E INSTITUCIONES*

Los candidatos a la Presidencia de la República han presentado la regionalización como un tema esencial de sus programas.

La acción del Estado en materia de regionalización ha sido importante pero insuficiente. Sólo un 7% de los recursos anualmente destinados a inversión se encuentran regionalizados. En el caso del gasto social alcanza a un 20% el monto de recursos regionalizado.

Una descentralización institucional y una regionalización presupuestaria efectivas implicarán una transferencia de poder desde la autoridad central hacia las autoridades regionales y comunales, como también hacia los beneficiarios de programas sociales.

La implementación de un proyecto de esta naturaleza requeriría de la existencia simultánea de un sistema de generación de autoridades regionales y comunales por votación directa y una transferencia real, a estas autoridades, del poder de decisión respecto de qué hacer con los recursos involucrados en los programas de gasto e inversión del Estado.

Los recursos deben ser distribuidos entre las regiones siguiendo criterios objetivos. Asimismo, sería conveniente establecer un sistema de incentivos que premie a aquellas regiones que hayan cumplido en mejor medida los objetivos establecidos para los distintos programas sociales y de inversión.

1 La regionalización ha ocupado un lugar prioritario dentro de los temas, que las diferentes fuerzas políticas han presentado al país como elementos esenciales de sus programas. No deja de sorprender que, a pesar de que dicho tema ha sido uno de los pilares fundamentales en la estrategia de desarrollo del actual gobierno, éste continúa ocupando un lugar destacado dentro de las tareas a las que se abocará el próximo gobierno.

2 Es así como en las "Bases Programáticas de la Concertación por la Democracia" y en el "Programa de Gobierno" del candidato independiente, Hernán Büchi, se hace mención a políticas y acciones concretas que estarían dispuestos a implementar en sus gobiernos.

3 En efecto, en las primeras se lee: "El próximo gobierno asume como una tarea fundamental la democratización del país, lo que supone... una descentralización eficiente..., con un pleno despliegue de los recursos regionales y locales para el desarrollo... para dar respuesta a las necesidades reales de la población".

4 En particular, los gobiernos regionales estarían compuestos por un Intendente, designado por el Presidente de la República, y por un Consejo Regional, cuyos miembros serían elegidos por votación directa. Se propone además, como una medida complementaria, la descentralización de los servicios nacionales de la administración del Estado.

5 Por otra parte, el programa del Sr. Büchi plantea como primera tarea "una real desconcentración del poder y la creación de contrapesos democráticos efectivos en todos los niveles: el comunal, el regional y el nacional". Con esto se pretende "asegurar los derechos de los ciudadanos...; por eso profundizaremos el proceso de regionalización y descentralización del aparato estatal y garantizaremos a los ciudadanos una efectiva participación que les permita intervenir en el nombramiento y fiscalización de las autoridades". Con este objetivo se proponen, entre otras, las siguientes acciones: creación de senados regionales, elección popular directa de todos los alcaldes, plebiscitos comunales y un aumento de los presupuestos regionales.

6 ¿Significa esto que en los últimos años, los progresos en esta área han sido insuficientes? o que ¿los conceptos, definiciones u objetivos de

regionalización de las diferentes fuerzas políticas son distintos? O, en definitiva ¿no es otra cosa que un componente más de las respectivas campañas políticas, sin considerar su real significado, en términos de la pérdida de poder por parte de las autoridades centrales en favor de instituciones o cuerpos regionales intermedios o la ciudadanía misma?

7 La imposibilidad de dar respuesta a alguna de estas preguntas no sólo se debe a la ambigüedad de las proposiciones, sino además al momento político que el país vive, el que no les permite a las diferentes fuerzas políticas hacer un análisis profundo de los costos y beneficios asociados a un proyecto de regionalización.

8 Esta situación plantea la necesidad de generar un debate acerca de las implicancias asociadas a un proyecto de esta naturaleza y sobre la forma en que éste se llevaría a cabo. Esta discusión debiera resultar en una proposición concreta, definiendo los cambios estructurales requeridos en las áreas económica, institucional y social.

9 Cualquiera sea la proposición, contendrá agudos contrastes respecto de la situación actual. Esto no significa que en estos últimos años no se hayan hecho serios esfuerzos en este sentido, sino que éstos han sido, sin duda, insuficientes.

10 En el área económica, la estrategia de apertura comercial ha permitido a las diferentes regiones desarrollarse de acuerdo a su capacidad para explotar y comercializar sus propios recursos. Sin embargo, la acción del Estado en materia de asignación presupuestaria no ha evolucionado de manera similar.

11 Es así como sólo cerca del 7% de los recursos anualmente destinados a inversión se encuentran efectivamente regionalizados, es decir, destinados a financiar proyectos propuestos y decididos por las propias autoridades regionales.

12 En lo institucional, el actual gobierno, como parte de una estrategia global, ha creado una normativa tendiente a establecer las bases de un sistema de administración nacional descentralizado a nivel regional y comunal.

13 En 1974 se dictaron los Decretos Leyes N° 573 y 575, los que dieron forma a un nuevo orden de administración del Estado. En éstos se establece la división regional, provincial y comunal del país. En 1986 se aprobó la Ley Orgánica Constitucional Bases de la Administración del Estado (N° 18.575), la que establece normas generales sobre Administración del Estado, su organización y funcionamiento, readecuando el aparato estatal a los nuevos requerimientos impuestos por la nueva división administrativa. Finalmente, la aprobación de la Ley 18.605 de 1987, relativa a los CODERES, y la ley 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, otorgó a las diferentes instancias regionales y locales atribuciones en su gestión administrativa y financiera.

14 Este marco jurídico constituye la base sobre la cual el proyecto de regionalización de este gobierno se habría aplicado. Naturalmente los efectos de dicho proyecto no son evaluables en la medida que éste no ha sido aplicado en su totalidad. Por otra parte, puesto que los proyectos políticos de ambas opciones plantean modificaciones a dicha institucionalidad, es poco probable que dicha evaluación sea posible.

15 En el contexto social, el gobierno ha redefinido algunos programas que componen el gasto social, con el propósito que los recursos involucrados se asignen de acuerdo a la distribución regional de los beneficiarios, esto es, a base de la demanda efectiva. Tradicionalmente, la asignación de los recursos en el área social ha obedecido a presiones sectoriales y regionales, lográndose con ello, en la mayoría de los casos, un criterio de asignación rígido y permanente en el tiempo. Este criterio arbitrario de asignación de recursos contribuye a crear y acentuar las diferencias entre regiones.

16 Así, como un ejemplo de los avances en este sentido, está el caso de los recursos que el Estado destina al financiamiento de la educación básica y media. En efecto, a partir de 1980 se establece el sistema de subvenciones en el cual el Estado entrega una cantidad de dinero que varía de acuerdo a la asistencia efectiva del alumno, la que es pagada al establecimiento educacional que prestó dicho servicio. Con este mecanismo se logra controlar las distorsiones históricas que, por lo general, favorecen a las grandes urbes.

Ahora bien, el gasto de los programas sociales que incluyen este tipo de mecanismo es inferior al 20% del gasto social anual. Queda claro el significado que, desde el punto de vista de la regionalización, tendría el solo hecho de implementar este tipo de acciones en las restantes áreas sociales.

Una proposición concreta de regionalización tiene el valor de contribuir a la discusión de un proyecto de democratización, que tanto el programa del señor Büchi como el del señor Aylwin identifican como elementos fundamentales en sus respectivas estrategias de desarrollo. Esto por cuanto, independientemente de la proposición que se acepte, ésta implicará una transferencia de poder, en el más amplio sentido de la palabra, desde los niveles de autoridad central en favor no sólo de las autoridades regionales y comunales, sino también en favor de los propios beneficiarios de los programas sociales.

Esto adquiere aún más relevancia si consideramos que el transferir el poder de decisión a autoridades más cercanas a los propios individuos, las que son elegidas por éstos, permite rescatar el concepto esencial de la democracia, cual es que el individuo en igualdad de condiciones pueda influir en las decisiones que le afectan.

La implementación de un proyecto como el enunciado, necesariamente implica la modificación de la estructura institucional vigente. En particular, se requeriría la existencia simultánea de un sistema de generación de autoridades regionales y comunales a través de votación directa y una transferencia efectiva a estas autoridades, del poder de decisión respecto de los recursos involucrados en los programas de gasto e inversión del Estado.

A su vez, un mecanismo que permita lo anterior debiera considerar como criterio de distribución regional de tales recursos, al menos, las necesidades regionales en relación al total de necesidades del país y la participación del PGB regional, u otros indicadores similares, en relación al PGB nacional.

Asimismo, debiera incluirse como mecanismos complementarios, que apunten a la eficiencia del sistema, la distancia de las distintas

localidades respecto de las grandes urbes, y la dispersión de la población al interior de una determinada región.

23 Los criterios de distribución de recursos entre regiones deben considerar un factor dinámico de corrección permanente, que permita que la distribución inicial se ajuste a los nuevos requerimientos regionales. Un ejemplo de esto debiera ser un mecanismo que premie, entregándoles mayores recursos en su gestión financiera siguiente a aquellas regiones que en mejor medida hayan dado cumplimiento a los objetivos establecidos para los diferentes programas sociales y de inversión.

24 En un sistema como éste, entonces, las facultades de gestión financiera serán traspasadas desde las autoridades ministeriales centrales a las autoridades regionales y comunales, elegidas mediante votación directa, quedando radicadas en las primeras sólo las facultades relativas a fiscalización y control de los recursos involucrados.

25 Estas facultades de fiscalización y control están referidas al cumplimiento de los requerimientos mínimos en cuanto a cobertura y calidad de los distintos proyectos y programas sociales. Esto constituiría, además, la base para el funcionamiento de un sistema de incentivos como el descrito anteriormente. Por lo tanto, sería necesaria la utilización periódica y permanente de instrumentos de evaluación, que permitan conocer objetivamente el desempeño de las acciones emprendidas por las autoridades regionales.

26 Un modelo como el planteado no está ajeno a los conflictos entre las diferentes instancias. ¿Cómo se resolverán los conflictos de interés (asignación de recursos) que, presumiblemente, surgirán entre el Intendente, autoridad designada por el Presidente de la República, y las autoridades representativas de la comunidad regional?

27 Este tipo de conflictos no sólo se espera se dé entre el nivel central y las regiones, sino también al interior de éstas. Los alcaldes, por ejemplo, podrían tener distintas posiciones políticas respecto del Intendente, lo que podría significar una distinta priorización de los objetivos, traducándose ello en criterios diferentes de asignación de los recursos.

Estas interrogantes, entre otras, son las que debieran ser resueltas por el próximo gobierno a fin de hacer un real aporte a la discusión necesaria para generar un proyecto de regionalización.

EL SECTOR PRIVADO Y EL COMITADO CONTRA LA PRIVATIZACIÓN

Rodrigo González O.**

Rodrigo Ubilla M.***

* Este artículo forma parte de una investigación más amplia que, sobre el tema, los autores desarrollan actualmente para el CEP.

** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. MBA, Universidad de Chicago.

*** Sociólogo, Universidad de Chile. Master en Ciencia Política, Universidad de Texas.

Esta publicación cuenta con la colaboración de la Fundación Hanns-Seidel de la República Federal de Alemania.