

ROL DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y LA DIPRES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Marcelo Ramírez Valenzuela¹

I. Introducción

La reflexión sobre el rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de descentralización del Estado, surge a partir de un argumento que se ha generalizado en los distintos foros sobre esta temática y que por lo tanto constituye una especie de lugar común. Esto es que uno de los principales problemas para avanzar en el proceso es precisamente la actuación de esta institución, justificada en función de la responsable administración de las finanzas públicas. En esta línea investigaciones recientes han concluido que “dado el rol y el peso que han adquirido el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos en el manejo de los recursos públicos y, a partir de ese rol, en la definición de las políticas públicas, diversos actores entrevistados, que no están ligados a los servicios públicos, concuerdan en señalar que esas instancias han sido uno de los principales obstáculos al proceso de descentralización fiscal”². En este plano, es más bien directamente la Dirección de Presupuestos la que a nuestro juicio se transforma en el actor clave del sistema, gracias a la incidencia que tiene en la definición de las políticas de descentralización y en la forma que se van asignando los recursos que se requieren año a año.

Desde nuestra perspectiva vamos a intentar demostrar un argumento algo distinto, que introduce algunos matices al análisis, y es que el Ministerio de Hacienda y específicamente la DIPRES no juegan en el marco del proceso descentralizador, un rol tan distinto al que desempeñan respecto al conjunto de la institucionalidad pública, que es un rol preponderante y en algún sentido hegemónico en lo que se refiere a su participación y al protagonismo que tiene en los procesos de diseño y evaluación del conjunto de las políticas públicas e incluso en la evaluación del desempeño de las propias instituciones. Esta constituye la primera hipótesis general orientadora del análisis.

Por otra parte, en relación con el financiamiento del sistema nacional-regional, el rol que desempeña la DIPRES es claramente compartido con otra institución relevante para el funcionamiento de este sistema, como lo es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, quién en este ámbito juega un papel tanto o más significativo, por lo tanto, esta idea se transforma en la segunda hipótesis a intentar comprobar a través de las reflexiones siguientes.

Hay que advertir que el énfasis del presente análisis está puesto en la relación del nivel central del Gobierno con el sistema de regiones, y en particular en

¹ Latitud SUR Consultores

² Leyton, Cristian, “Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal”, Universidad de Chile. Estudio de Caso N° 94, Santiago, pág. 34.

cómo se comportan dos actores principales del sistema en términos globales, como ocurre con la DIPRES y la SUBDERE. Por esta razón sólo nos referiremos al sistema municipal cuando sea estrictamente necesario.

De esta forma, secuencialmente el análisis se va desarrollando desde la presentación de algunos antecedentes imprescindibles sobre el conjunto del proceso de descentralización, para luego referirse al rol de Hacienda y la DIPRES en el contexto de la institucionalidad estatal y en el marco del funcionamiento del sistema nacional - regional. En este último caso las referencias se amplían al papel desempeñado por la SUBDERE en este sistema, puesto que es un actor institucional de enorme relevancia en el mismo.

II. Antecedentes generales del estudio

El presente análisis se contextualiza en un conjunto de estudios desarrollados por la Universidad de Los Lagos, por encargo de la SUBDERE, que parten de un enfoque de los procesos de descentralización del Estado, que reconoce fundamentalmente tres grandes dimensiones en las que este proceso debiera expresarse. Estas dimensiones son: la dimensión institucional-estatal, la dimensión social y la dimensión política.

La primera de estas dimensiones, institucional-estatal, está referida al campo institucionalizado del gobierno, sobre la base de normativa jurídica y alto grado de formalización. La segunda dimensión, social, está referida a la constitución de los actores sociales regionales, y la tercera dimensión, política, se relaciona con las reglas del sistema político, con sus actores y sus interrelaciones.

En este marco se pretende, en las páginas siguientes, desarrollar un análisis del rol que ha jugado el Ministerio de Hacienda y en particular la Dirección de Presupuesto (DIPRES) en el funcionamiento de las instituciones que conforman el sistema de administración territorial del Estado chileno. De esta forma el estudio se sitúa en la primera de las dimensiones descritas, relacionada con el funcionamiento de una parte relevante de la institucionalidad del Estado a nivel central.

a. Dinámica del proceso de descentralización: reformas graduales y ausencia de modelo

La descentralización del Estado chileno es un proceso que aún está lejos de decantarse y en la perspectiva de la historia larga del país podría incluso afirmarse que éste proceso es de reciente desarrollo. Esto es lo que ha determinado que los afanes descentralizadores y en general los que apuntan a la modernización de la estructura estatal, hayan estado presentes en la reflexión política y en la definición de las políticas públicas prácticamente desde mediados de la década de los 60 del siglo pasado, es decir, desde hace poco más de cuatro décadas, experimentando una cierta dinámica de aceleración a

mediados de los 70 y luego un más decisivo avance a partir de la restauración de la democracia. En este período se constatan una serie de avances e hitos que han ido perfilando un diseño de Estado descentralizado que rompe con la condición histórica del Estado chileno, caracterizada por una fuerte centralización sustentada en un acentuado presidencialismo y concentración de las decisiones de gobierno en el ejecutivo, pero que aún no permiten configurar una imagen totalmente definida del escenario institucional final. Dicho en otros términos, en el proceso de descentralización chileno no hay un claro, evidente y consensuado punto de llegada, situación que por cierto afecta la forma como se posicionan y desempeñan estratégicamente el conjunto de actores institucionales que participan en este proceso.

Por otra parte, tal como lo señalan Aghón y Casas, “la descentralización puede presentar los mismos problemas que otro tipo de reformas, por lo que es natural que se despierten fuertes resistencias en los actores involucrados, incluido el propio sector gubernamental”³. Sin embargo, y jugando como argumentación a favor de este tipo de reformas, estos autores sostienen que la descentralización al ser un proceso transversal diluye sus efectos en múltiples actores institucionales y que, por lo tanto, constituye una oportunidad de mejorar el funcionamiento del Estado que implica riegos no mayores a los relacionados con otro tipo de reformas, como por ejemplo en el campo de las políticas la salud y educación, ámbitos en los que precisamente se han cometido errores significativos en las últimas décadas, con costos asociados de enorme relevancia para la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, lo que se ha constatado en los últimos años es que luego de una aceleración significativa del proceso de descentralización, verificada a principios de los 90 con la democratización de los municipios y la creación de los Gobiernos Regionales, se produce una disminución de la intensidad de los cambios y una sucesión de reformas fallidas promovidas desde la SUBDERE. De hecho, de las reformas más significativas impulsadas por el Gobierno, entre las que se contaba por ejemplo la elección de los Consejeros Regionales y la resolución de la problemática administrativa de las áreas metropolitanas, sólo se aprueba en 2006 la creación de dos nuevas regiones, iniciativa que evidentemente acoge las demandas legítimas de las Provincias de Valdivia y Arica, pero que logra consensuar un apoyo favorable en el Congreso fundamentalmente porque es asumida como una reivindicación propia de algunos influyentes senadores y porque no tiene ningún efecto que disminuya el poder central respecto al conjunto del sistema de regiones.

No obstante, hay que consignar el avanzado trámite de la modificación constitucional que promueve la elección directa de los Consejeros Regionales, como un cambio mayor que, desde la perspectiva de la teoría neo institucional, tiene un enorme potencial para alterar efectivamente la dinámica y correlación de fuerzas entre los actores preponderantes en la gestión regional. Queda pendiente un cambio relevante en la conformación de los Gobiernos Regionales, la elección de la máxima autoridad regional, que permitiría

³ “Descentralización fiscal en América Latina”, CEPAL/GTZ, Santiago, 1996, p. 113.

transformar definitivamente a Chile desde un Estado Unitario clásico a un Estado Unitario Regional, modelo de organización estatal que se ha ido imponiendo en algunos países europeos y en la mayoría de los países latinoamericanos.

Por otra parte, desde el punto de vista del avance global del proceso de descentralización hay que señalar que uno de los problemas que evidencia el sistema es la escasa sincronización en el traspaso de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y Municipalidades y los recursos financieros y humanos que se requieren para administrar estas competencias.

b. El sesgo centralista de los Ministerios y Servicios

Es indudable que en una parte importante de la tecnocracia pública del aparato central del Estado, existe la idea acerca de que la eficiencia en el diseño y en parte también en la ejecución de las políticas públicas, pasa por la concentración de las decisiones en sus propias manos, sobre la base de la idea general de que en la mayoría de las regiones no existen los cuadros técnicos necesarios para el buen desempeño de estas tareas. El fundamento de esta convicción no es soslayable, puesto que efectivamente hay un desequilibrio en la repartición en el territorio de capital humano calificado y en algunas regiones del país se constata un déficit importante de cuadros profesionales y técnicos. Sin embargo, el uso argumental de la constatación anterior se relativiza y puede caracterizarse como una falacia, puesto que está suficientemente demostrado que el conocimiento técnico y en particular las habilidades necesarias para una gestión eficiente, se desarrollan en gran medida en la puesta en práctica de las atribuciones, en este caso, en el ejercicio de la función de gobierno.

Lo anterior se traduce en una cierta resistencia tecnocrática al traspaso de competencias y funciones a los niveles subnacionales del Estado y en la proliferación de tácticas conducentes a mantener o al menos condicionar las decisiones más relevantes relativas a ciertas políticas e iniciativas programáticas que se consideran y se presentan en el discurso público como estratégicas o simplemente de interés nacional.

Si de todas formas se considera la existencia de un cierto déficit técnico profesional en las regiones y municipios, habría que señalar que este es sin duda un problema que se hace más evidente sólo en algunas regiones del país y que se expresa finalmente en una realidad extremadamente heterogénea, en la que sobresalen casos de regiones de alta complejidad y altamente competitivas, razón por la que el problema se transforma más bien en la nula diferenciación que caracteriza al proceso descentralizador que se ha concebido y desarrollado a través de medidas diseñadas en forma estándar, para regiones que tienen puntos de partida diferenciados y condiciones esencialmente distintas.

III. Rol del Ministerio de Hacienda y de la DIPRES en el marco del funcionamiento global del Estado

Para intentar esclarecer el rol desempeñado por el Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de descentralización se requiere antes que nada identificar los objetivos centrales que orientan su acción institucional.

La misión del Ministerio de Hacienda, en el contexto de la gestión del Estado chileno, es “Maximizar el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía y fomentar el mejor uso de los recursos productivos del país para alcanzar un crecimiento económico sustentable que se traduzca en una mejor calidad de vida para todos los chilenos y chilenas, especialmente los sectores más postergados y vulnerables”⁴, siendo el primero de sus objetivos estratégicos la administración responsable “de la política fiscal, de acuerdo al contexto macroeconómico, para fomentar el potencial de crecimiento de largo plazo y contribuir con ello, a mejorar calidad de vida de chilenos y chilenas, especialmente de los sectores más postergados y vulnerables”.

El Ministerio de Hacienda tiene en su estructura tres organismos dependientes, como son la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General de la República y la Casa de Moneda y, a la vez, tiene otros diez organismos relacionados, entre los que se cuentan el Servicio de Impuestos Internos, Servicio Nacional de Aduanas, Dirección de Compras y Contratación Pública, Dirección Nacional del Servicio Civil, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Casinos y Juegos, Unidad de Análisis Financiero, BancoEstado y Consejo de Defensa del Estado. El eje de la coordinación de este conjunto de instituciones con el Ministerio de Hacienda, radica en aspectos de carácter funcional y no territorial, razón por la que salvo situaciones muy específicas, la coordinación entre estos organismos no se da en las regiones, cuestión que puede explicar la mínima expresión orgánica de este Ministerio en cada una de las regiones del país.

Si bien las directrices generales y la gestión de la política económica son determinadas por el Ministerio de Hacienda, la configuración de los presupuestos anuales y plurianuales que acompañan a las diversas políticas públicas diseñadas por el Gobierno, es de responsabilidad de uno de sus organismos dependientes, extremadamente gravitante para el funcionamiento del conjunto de la institucionalidad pública, como lo es la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Precisamente el presente análisis se centra en la vinculación de la DIPRES con una línea de acción específica del Gobierno que es la política de descentralización.

El Estado chileno cuenta prácticamente desde su nacimiento con un órgano responsable del presupuesto de la nación, el que se ha constituido en una piedra angular para el funcionamiento del entramado institucional estatal.

La misión institucional de la Dirección de Presupuestos está relacionada con la “eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política

⁴ Portal institucional del Ministerio de Hacienda.

fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión. Lo anterior implica formular la Ley de Presupuestos, realizar modificaciones al presupuesto vigente por medio de decretos, elaborar los programas de caja mensuales y registrar el gasto mensual, efectivo y devengado por Institución”⁵

Para el cumplimiento de su misión la DIPRES se ha dotado de una estructura institucional que ha ido paulatinamente evolucionando y complejizando, en función precisamente de la ampliación orgánica de sus ámbitos de competencia, en el marco de la gestión global del Estado chileno.

Entre los antecedentes histórico-institucionales más relevantes se encuentra el Decreto con Fuerza de Ley N° 1824 de 24 de agosto de 1927, que dio forma a la denominada “Oficina del Presupuesto”. La DIPRES se constituye como tal en 1960, cuando se modifica el nombre de la Oficina de Presupuestos. El artículo 1° del DFL N° 106 de ese año denominó a la antigua Oficina del Presupuesto y Finanzas como “Dirección de Presupuestos, estableciendo su dependencia del Ministerio de Hacienda y fijando entre sus principales funciones la elaboración del presupuesto de la Nación y la aplicación de la política presupuestaria”.⁶

En la evolución del rol institucional de la DIPRES y de la conceptualización del presupuesto, en el contexto de la estructura orgánica del estado, es importante constatar el giro que se produce en la década de los 60. En ese período y bajo el gobierno de Jorge Alessandri “el presupuesto comenzó a ser concebido como un instrumento de programación de corto plazo, estrechamente vinculado al sistema de planificación. Este último sistema, como en muchos países en esa época, era de tipo piramidal con la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en la cúspide y subdivisiones verticales para los distintos sectores económicos”⁷. Efectivamente, siguiendo en esos años una tendencia instalada en Latinoamérica, que se relacionó, entre otros factores, con los condicionamientos a la cooperación para el desarrollo promovidos por la Alianza para el Progreso, Chile al igual que la mayoría de los países de la región conformó un órgano de alto nivel en la estructura del Estado, que asumiera la tarea de planificar y promover un desarrollo equilibrado del territorio, sentando de paso las bases de las futuras políticas de descentralización del país.

Con la fundación de ODEPLAN y el posicionamiento de la planificación como herramienta clave para orientar la gestión del Estado, se radica en este organismo la coordinación del proceso de diseño de la estrategia nacional de desarrollo. En este contexto y en relación con la tarea desempeñada por la DIPRES, “la planificación debía dar las grandes orientaciones para la asignación de recursos y el presupuesto pasaba a ser el instrumento de ejecución anual de los programas y proyectos”⁸. Es decir, en esta etapa hay una subordinación más evidente por parte de los sectores y de los otros

⁵ Portal WEB DIPRES.

⁶ DIPRES, “La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. 75 años Una Mirada Histórica”, Santiago, 2003.

⁷ Idem, pág. 20.

⁸ Idem, pág. 20.

organismos que contribuyen a la elaboración y ejecución de las políticas públicas, al proyecto de desarrollo nacional articulado por un organismo político técnico como la ODEPLAN.

Complementariamente a la definición del presupuesto en función de la estrategia nacional, según la propia DIPRES en la misma década de los 60 se le encomienda a este organismo la tarea de hacer más eficiente la gestión de la administración pública. Esta tarea se le asigna específicamente a la Oficina Central de Organización y Método (OCOM). En esta línea, “el 12 de agosto de 1970 se dictó el Decreto N° 182 que aprobó el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de la Subdirección de Racionalización y Función Pública de la DIPRES”⁹.

El tránsito hacia una versión maximalista de la preocupación de esta institución por la eficiencia en la gestión pública empieza a manifestarse a partir de 1993, gracias a la consolidación del “Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos” desarrollado por la DIPRES, cuyo objetivo estaba relacionado con el mejoramiento de la gestión y con la medición del desempeño de los servicios y ministerios. Desde esta institución se administra un complejo sistema de control de gestión vinculado al presupuesto, que incluye un enorme conjunto de indicadores que permiten monitorear el desempeño de la institucionalidad pública, sistema al que se agregan otros instrumentos que han proyectado a la DIPRES hacia la evaluación integral de los programas desarrollados por el sector público. Estos instrumentos son: el Sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales, los Balances de Gestión Integral, el Fondo Común Concursable para iniciativas incrementales a cada presupuesto institucional y los conocidos Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) que establecieron la relación con los incentivos para el desempeño de los funcionarios.

En el caso del Sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales se trata de un sistema de evaluación ex –post que empieza a desarrollarse a partir de 1997 y que se ha extendido al desarrollo de otras dos líneas que expanden la perspectiva evaluativa de la DIPRES. En este sentido y desde el año 2001 se ejecuta una línea de Evaluación de Impacto y desde el 2002 un tipo de evaluación institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto.

La Evaluación de Impacto es realizada fundamentalmente en aquellos programas que involucran montos significativos de recursos públicos y, por cierto, es un tipo de análisis programático que va más allá de la evaluación sobre el uso de los recursos estatales, sino que persigue “la evaluación de los resultados de los programas, entendidos como los beneficios de corto, mediano y largo plazo (impacto del programa) según corresponda, con la evaluación de eficiencia y economía en el uso de los recursos, y con los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas”¹⁰.

Consecuentemente, las recomendaciones de las evaluaciones de impacto apuntan generalmente a la introducción de ajustes al diseño de los programas

⁹ Ibíd, pág. 22.

¹⁰ Portal WEB DIPRES

analizados e incluso, si es pertinente, a la dependencia o anclaje institucional de estos programas, como por ejemplo ocurre con las recomendaciones que contempla la “Evaluación en Profundidad de Becas de Postgrado” que involucró en 2007 a los Ministerios de Planificación, Educación y de Relaciones Exteriores.

En la caso de la Evaluación Comprehensiva del Gasto, el foco está puesto en el análisis de la coherencia institucional de los ministerios y servicios públicos. El objetivo de esta línea es “evaluar el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra un Ministerio. Lo anterior implica evaluar la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre los distintos Servicios que componen un Ministerio, así como también evaluar la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales”¹¹. En esta línea evaluativa las recomendaciones finales apuntan a aspectos macro, relacionados por ejemplo con el diseño organizacional de la institución analizada, así como con el diseño del conjunto de sus iniciativas programáticas.

Los Balances de Gestión Integral, cuyo objetivo es informar en forma de cuenta pública al Congreso Nacional sobre objetivos, metas y resultados de los servicios, si bien son de responsabilidad de los propios servicios, complementan la mirada global de la DIPRES respecto al funcionamiento del conjunto de la institucionalidad pública.

El Fondo de Modernización de la Gestión incorpora un Comité Asesor conformado por expertos nominados por los Ministerios del Interior, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y de Economía, en la tarea de evaluar iniciativas que apunten la generación de “una propuesta concreta de solución de un problema o necesidad en la gestión actual de los programas, instrumentos o instituciones públicas que proveen bienes y servicios al ciudadano, preferentemente aquellos vinculados al ámbito económico productivo”¹². En este caso, en forma más acotada, la DIPRES interviene en el proceso de definición de parte de las líneas de innovación programática del sector vinculado al desarrollo productivo.

La puesta en práctica de los instrumentos de la DIPRES orientados a la evaluación de programas e instituciones públicas, ha estado respaldada también por el Parlamento, que año a año ha suscrito con el Gobierno el llamado “Protocolo de Acuerdo que acompaña el despacho de la Ley de Presupuestos del Sector Público”, en el que se consigna explícitamente el conjunto de iniciativas programáticas e instituciones a ser evaluadas en el año respectivo por la DIPRES.

Incluso la SUBDERE aparece en estos Protocolos con el requisito de contar con la “asistencia técnica de la DIPRES” en relación con temas inherentes a su exclusiva misión institucional, como ocurre por ejemplo con el diseño del “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Subnacional”, consignado en el Protocolo que acompaña la Ley de Presupuestos 2008 y en el que se señala

¹¹ Portal WEB DIPRES.

¹² Bases Administrativas del Concurso del Fondo de Modernización de la Gestión Pública 2009.

explícitamente que “para perfeccionar el diseño del Programa, la Subsecretaría de Desarrollo Regional contará con la asistencia técnica de la Dirección de Presupuestos”¹³. Lo mismo ocurrió ese año con el “Programa Piloto de Coordinación de Programas Sociales en Áreas Metropolitanas”. Ambas líneas fueron refrendadas, en los mismos términos, en el Protocolo de Acuerdo para el año 2009.

En definitiva, la conjugación del conjunto de instrumentos descritos, ha fortalecido el rol protagónico que desempeña la DIPRES en el contexto de la estructura institucional de Estado, generando a la vez una situación que es cuestionada por muchos actores asociados a la institucionalidad pública y que se expresa en que, la misma institución que lidera el proceso de asignación de recursos, cumple simultáneamente la función de evaluación de la eficiencia en el uso de estos recursos y el desempeño de las instituciones.

Disciplina fiscal y centralización

Por otra parte y tal como se ha señalado, un objetivo central en la tarea desarrollada por la DIPRES es mantener una rigurosa disciplina fiscal, para lo que se reconoce como una condición importante la centralización eficaz de sus políticas y procedimientos. De hecho en estos términos valoran positivamente el desempeño de Chile el BID y el Banco Mundial¹⁴. En esta dirección se inscriben los sistemas de formulación presupuestaria y de definición del gasto, además de políticas definidas por el país en este ámbito tales como la Regla de Superavit Estructural.

Esto significa que uno de los pilares sobre los que se estructura el diseño y gestión del presupuesto (la centralización de las políticas y procedimientos), tensiona al sistema en la dirección opuesta al proceso que promueve una mayor autonomía en la gestión de las instituciones subnacionales.

Existe consenso en señalar que la forma como se han definido y gestionado los recursos del Estado en las últimas dos décadas, junto con la consolidación de la democracia y la consecuente estabilidad política, constituyen factores que explican en gran medida el crecimiento económico y el importante nivel de desarrollo alcanzado por el país en el mismo período. Esta realidad se hace más evidente si se compara la evolución, en esta misma etapa, de la economía chilena y de la dinámica de nuestra democracia con la que han experimentado los países del entorno latinoamericano. Esto significa evidentemente la existencia de un aval de peso para darle legitimidad al tipo de política económica y gestión presupuestaria impulsada por los gobiernos de la Concertación y, en particular, por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto. La alta legitimidad institucional adquirida por este sector a su vez le ha servido de robusta plataforma para incursionar en ámbitos de las políticas públicas que, tal como ya se ha descrito, no se vinculan rigurosamente a la gestión de las finanzas, sino que también, se relacionan con el diseño político-

¹³ “Protocolo de Acuerdo que acompaña el despacho de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008”, p. 5.

¹⁴ Evaluación de la Capacidad de Gestión Financiera de marzo de 2005, citada por el propio director de presupuestos en presentación de septiembre de 2005.

programático y la evaluación global de estas iniciativas y de las instituciones públicas que las diseñan y ejecutan.

IV. La DIPRES en la estructura central y territorial del Estado: el sistema nacional-regional

En relación con la gestión territorial del Estado y el proceso de descentralización del Estado, el rol que desempeña el Ministerio de Hacienda radica fundamentalmente en la tarea desarrollada por la Dirección de Presupuestos.

Como ya se ha señalado, la DIPRES ha tenido una evolución organizacional que ha ampliado sus ámbitos de competencia. En esta dirección a la DIPRES se la dota en 1970 de la Subdirección de Racionalización y Función Pública y más recientemente de la División de Control de Gestión Pública.

En términos generales puede señalarse que es indudable que los principios que inspiran la gestión de las finanzas públicas condicionan el funcionamiento del conjunto de la estructura del Estado y no sólo la evolución del proceso de descentralización estatal.

Consecuentemente puede afirmarse que el Ministerio de Hacienda y en particular la DIPRES juegan un rol predominante, incluso hegemónico, en la estructura del Estado chileno, derivado entre otros factores de la relevancia política que ha adquirido el equilibrio macroeconómico en función del modelo de desarrollo chileno y, en segundo lugar, de la ausencia en el aparato central del Estado de una Agencia de gobierno, que contribuya a la definición estratégica de las políticas públicas, con una perspectiva de mediano y largo plazo, rol que en el pasado desempeñó la antigua ODEPLAN, hoy convertida en un Ministerio de Planificación que en la actualidad es más el responsable de la coordinación de una parte de la política de desarrollo social que de la planificación de la estrategia de desarrollo nacional.

Dicho en otros términos, en la estructura central del Estado chileno no existe un organismo situado en el entorno institucional presidencial, por lo tanto con cierto poder político, con la misión de orientar política y técnicamente el conjunto de las políticas públicas impulsadas por el Gobierno y de hacer de contraparte en el proceso de construcción de las políticas sectoriales. Este rol lo desempeña la DIPRES, condicionando desde una lógica económica el funcionamiento del conjunto del Estado. De esta forma, en el escenario político institucional nacional el Ministerio de Hacienda, y la DIPRES en particular, se mueven sin muchos contrapesos, desempeñando la DIPRES en el proceso de formulación presupuestaria una función que va más allá de la definición del marco presupuestario para cada sector y de la contención de los compromisos de gasto, sino que la sitúa también en el plano de la co-definición de los objetivos de estas políticas e incluso del diseño programático.

En este marco, la DIPRES no sólo gravita en la administración presupuestaria del Estado, sino que también en el ámbito del diseño de las políticas públicas e incluso en el programático, así como también en el desarrollo del proceso de evaluación de las inversiones públicas y en el de la evaluación de políticas y programas.

De la misma forma y en un plano más operativo pero no por ello menos relevante, otra expresión de la fortaleza institucional de la DIPRES, determinada por el poder político que tiene y por su legitimidad técnica, es el poder de negociación que tiene cada uno de los sectorialistas de esta Dirección en el proceso general de asignación de recursos a las diferentes instituciones públicas. Estos sectorialistas son prácticamente inmunes incluso a la presión que, en el contexto de la negociación presupuestaria, intenten ejercer autoridades del resto de las instituciones del Estado, en función de su interés por obtener financiamiento para iniciativas de política públicas definidas en relación con su misión institucional, con las instrucciones emanadas de la Presidencia de la República y con los enfoques y prioridades político-técnicas que se derivan de este mandato. Esta significativa capacidad de negociación de los sectorialistas tiene su fundamento en la fortaleza institucional y en la posición de poder en que se encuentra la propia DIPRES, en el contexto de la dinámica del juego de actores institucionales en que se resuelve el ciclo de diseño y ejecución de las políticas públicas. Esto se expresa claramente en el proceso de elaboración presupuestaria, descrito en páginas posteriores.

En este marco, la capacidad de influencia de la DIPRES en la definición de las políticas y del diseño programático dependerá de la fortaleza política y técnica de cada actor institucional. Aunque sin ninguna duda se requeriría un análisis más riguroso, sobre la base de investigación empírica, es posible plantear preliminarmente que, al margen de las prioridades presidenciales, los énfasis en las políticas públicas sectoriales se resuelven en el contexto de una negociación presupuestaria en la que se impone, en mayor o menor medida, el enfoque normativo de la DIPRES, dependiendo de la performance político-técnica de cada institución y particularmente de la de sus autoridades.

En definitiva, en el campo de las políticas de descentralización, la conjugación de la posición de predominio institucional de la DIPRES y su opción estratégica por la centralización del proceso de asignación de los recursos públicos, ha dificultado la concreción de una agenda descentralizadora más ambiciosa, idea que, como ya se ha señalado, está instalada en la percepción del resto de los actores que intervienen en este proceso.

V. La DIPRES y la SUBDERE en el contexto de la Gestión de los Gobiernos Regionales

Para referirse al rol que desempeña la DIPRES en el contexto del funcionamiento de los Gobiernos Regionales, desde la perspectiva del presente análisis se hace imprescindible hacer simultáneamente referencias a cómo se comporta en este ámbito la Subsecretaría de Desarrollo Regional y

Administrativo, puesto que una de nuestras hipótesis conductoras es que en la definición de la estructura de los presupuestos regionales y de las directrices que orientan el gasto de estos recursos, la función de contraparte de los Gobiernos Regionales involucra a estos dos organismos del gobierno central. Previo a este análisis se harán algunas referencias relativas a la descentralización fiscal, tema pendiente en Chile, pero que en el enfoque teórico de la descentralización y en la evolución observada en otros países, se constituye en una dimensión clave que hay que tener a la vista.

a. La Descentralización Fiscal

Partiendo de la base de que en el diseño de una política de descentralización del Estado es necesario considerar al menos tres dimensiones relevantes, relacionadas con los aspectos políticos, administrativos y financieros de este proceso, resulta imprescindible para un país abordar la discusión acerca de “cómo asegurar que la descentralización promueva una mayor eficiencia en la asignación de recursos en la economía e identificar si es posible un grado óptimo de descentralización en materia tributaria y en las responsabilidades del gasto”¹⁵. De la misma forma, se hace necesario resguardar una cierta sincronía en los procesos de distribución territorial del poder político, la transferencia de funciones y competencias, y la transferencia de recursos. Este último punto resulta clave para asegurar un pleno ejercicio de las potestades políticas transferidas (o devueltas) a los órganos subnacionales y para resguardar un eficiente desempeño en la gestión por parte de estos órganos de las nuevas funciones de las que se hacen responsables frente a la ciudadanía y consecuentemente para garantizar la legitimidad de estas instituciones, derivada de la evaluación positiva por parte de las comunidades locales.

Por otra parte, si como lo sostienen Aghón y Krause¹⁶ no hay mucha discusión respecto a que la política macroeconómica compete al gobierno central, a que cabrían en la misma categoría las políticas de redistribución del ingreso y a que en la asignación de recursos y provisión de bienes si es posible pensar que la provisión de algunos de estos bienes públicos es más eficiente si se radica en órganos subnacionales. Precisamente en esta línea se han situado los argumentos a favor de una mayor descentralización de los recursos estatales, a partir de la idea de que este tipo de medidas contribuiría a la modernización del Estado.

Asimismo, para aproximarse correctamente a la temática de la descentralización fiscal, resulta interesante mencionar los dos modelos de asignación de recursos hacia los niveles subnacionales o de administración territorial, que rescata en su análisis sobre este tema Claudia Serrano. Estos modelos son el de *public choice* y el de agente-principal. En el primero de estos, “las unidades subnacionales disponen de ingresos propios por la vía

¹⁵ Aghón, Gabriel y Krause-Junk, Gerold, “Descentralización Fiscal en América Latina”, CEPAL/GTZ, 1996, pág. 22.

¹⁶ *Ibíd*, pág.23.

tributaria y determinan autónomamente qué políticas y programas impulsar”¹⁷. En el segundo de estos modelos, “el nivel central actúa como principal y asigna recursos al nivel subnacional mediante transferencia, señalando a éste, mediante un mecanismo de incentivos, en qué emplear los recursos. En este diseño, el agente actúa por delegación del principal”.¹⁸.

Coincidiendo en parte con la perspectiva de esta autora en el texto ya referenciado, quién a su vez se apoya en el planteamiento de Espinoza y Marcel, el caso chileno correspondería al de agente-principal. Serrano especifica que en función de este modelo se habría avanzado en el ámbito de la descentralización de los servicios de educación y salud, pero que en el nivel regional este modelo se relativizaría en función del importante margen de autonomía de gasto que tienen los gobiernos regionales, sobre la base de los recursos que le asigna el nivel central. A nuestro juicio, la correspondencia con el modelo de agente-principal es más amplia e incluso se ha fortalecido en los últimos años, puesto que, independientemente de la disposición de una mayor cuantía de recursos a libre disposición de los Gobiernos Regionales, esta situación se hace menos clara si se considera, por una parte, el aumento explosivo de las llamadas “provisiones”, que condicionan el uso de los recursos de acuerdo a criterios establecidos en el nivel central, y, por otra, la presencia en los GORES de un órgano como el Intendente, principal gestor de estos recursos, de evidente dependencia de este nivel.

En definitiva si se analizan las dos líneas en torno a las que puede estructurarse la descentralización fiscal, la descentralización del gasto y de los ingresos, la conclusión más evidente es que en la primera de ellas se registran avances sustantivos en términos de la magnitud y el porcentaje de los recursos de inversión pública que son decididos a nivel regional o local, no obstante, en los últimos años se aprecia cierto retroceso derivado de la mantención e introducción de nuevos condicionamientos al uso del FNDR. En segundo lugar, en materia de descentralización de los ingresos no se registran avances y ni siquiera el tema está instalado en la agenda pública. De esta forma, si se suman la focalización de la gestión regional en el gasto de recursos asignados por el gobierno central, la nula participación que se tiene en este nivel en la generación de recursos públicos y la escasa transparencia de la acción de los GORES, producto de la forma como se determinan sus autoridades, se genera un cuadro de desincentivos institucionales para la administración eficiente de los recursos públicos.

En relación al tema de los ingresos, varios expertos han planteado la necesidad de hacer más sostenible el proceso de descentralización mediante la exploración de fórmulas de coparticipación sobre algún impuesto nacional o de nuevas posibilidades de generación de recursos. Gabriel Aghón señalaba al respecto que “esta discusión no la podemos dejar de lado y que hay que insistir porque creo que es la principal asignatura pendiente de los procesos de

¹⁷ Serrano, Claudia, “Inversión Pública y Gestión Regional: Nudos Críticos” en Raczynski y Serrano, “Descentralización: Nudos Críticos”, CIEPLAN-Asesorías para el Desarrollo, Santiago, 2001, pág. 39.

¹⁸ Idem., pág.39

descentralización, en cuanto a asignarle una mayor responsabilidad, tanto política como fiscal”¹⁹ a los niveles subnacionales.

b. Intermediación de la DIPRES y SUBDERE en el proceso de decisión presupuestaria: el presupuesto y las provisiones del FNDR

Se ha sostenido que el papel que juega la DIPRES en el contexto del proceso de descentralización no es muy distinto al rol, esencialmente preponderante, que desempeña respecto al conjunto de la institucionalidad estatal. Tal vez la especificidad pueda estar dada por la centralización con que actúa en el proceso de asignación de los recursos del Estado. No obstante incluso en este plano puede eximirse en parte de su responsabilidad institucional, puesto que en el nivel regional aún no se han conformado entes autónomos de gobierno, detentadores de una cuota significativa de poder político y mayormente diferenciada en cuanto a su origen del poder presidencial. Esto es precisamente lo que sostiene el ex Director de Presupuesto, Mario Marcel, cuando plantea que la gobernabilidad en el nivel subnacional “depende de la existencia de mecanismos de carácter político-institucional que comuniquen a las autoridades con la comunidad, tales como la designación democrática de las autoridades municipales o regionales debidamente mandatadas para materializar las preferencias de la ciudadanía”²⁰. Según Marcel de esto, junto a otros factores, dependería que la descentralización aporte a la eficiencia en la provisión de servicios públicos, principal argumento utilizado para promover la descentralización fiscal. En la misma dirección apuntan también José Yáñez y Rossana Costa. El primero señala que uno de los requisitos para la descentralización de las finanzas públicas “es que las autoridades que están en los distintos niveles de gobierno (regional, provincial y local) deben ser elegidas por sus ciudadanos y no deben ser elegidas desde el gobierno central...en ese caso quienes resulten elegidos en los cargos serán representantes de los intereses de la región o localidad que los escogió”.²¹ Por su parte, Rossana Costa sostiene que “la descentralización tiene importancia en la medida que la toma de decisiones se realiza más cerca de las personas, lo cual mejora la percepción de la demanda por los bienes públicos. En la medida que los resultados son atribuibles a los responsables de ellos, las personas a través del voto son las que premian o castigan el desempeño de los gobernantes locales de acuerdo a los resultados. Para ello se debe percibir claramente cuáles son sus atribuciones, responsabilidades y recursos”.²²

¹⁹ Aghón, Gabriel, en “Reflexión y Análisis del Proceso de Descentralización en Chile”, PNUD-MIDEPLAN-SUBDERE, Santiago, 1998, p. 168.

²⁰ Marcel, Mario, “Acreditación y mejora continua de los procesos de gestión subnacional en Chile” Politeia, 2006, pág. 7.

²¹ Yáñez, José, “Modernización del Estado: Modernización de las Finanzas Públicas”, en “Reflexión y Análisis del Proceso de Descentralización en Chile”, PNUD-MIDEPLAN-SUBDERE, Santiago, 1998, p. 125.

²² Costa, Rossana, en “Reflexión y Análisis del Proceso de Descentralización en Chile”, PNUD-MIDEPLAN-SUBDERE, Santiago, 1998, p. 154.

Pero además, el rol que desempeña la DIPRES no es en exclusiva sino que es compartido con la SUBDERE, de manera que ambas instituciones asumen en conjunto como contraparte de las regiones en el proceso de elaboración del presupuesto y en la definición de la composición del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Por esta razón nos referiremos a continuación en particular a estos dos procesos.

i. El proceso de elaboración del presupuesto y la negociación presupuestaria

Como se ha expuesto previamente, la tarea fundamental de la DIPRES radica en la “eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal” y en la consecuente formulación de la Ley de Presupuestos. En función de esta misión anualmente la DIPRES genera los marcos presupuestarios para las instituciones que conforman el sistema de administración territorial del Estado, a partir de los cuales se inicia el proceso de generación de acuerdos en torno a las iniciativas y montos asociados a considerar en el presupuesto de cada institución. En este proceso la DIPRES juega un papel principal.

Por su parte, la misión institucional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo está relacionada con “contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización”²³. Para el cumplimiento de esta misión la SUBDERE junto con promover medidas descentralizadoras, ejerce un cierto rol de tutela institucional sobre la gestión de los Gobiernos Regionales, que a veces se torna contradictorio con el afán descentralizador. Esta situación se refleja por ejemplo en que la SUBDERE intermedia la negociación presupuestaria entre la DIPRES y los GORES. En concreto, la contraparte de las autoridades regionales en el proceso de elaboración del presupuesto son generalmente directivos superiores de la SUBDERE y el sectorialista correspondiente de la DIPRES.

Esta situación de dependencia institucional está plasmada simbólicamente en la posición de la partida presupuestaria correspondiente a los Gobiernos Regionales en la Ley de Presupuestos, en la que aparece incluida en el presupuesto del Ministerio del Interior.

Cabría entonces preguntarse si no sería más conveniente el desarrollo de una gestión autónoma de los Gobiernos Regionales en el proceso de negociación presupuestaria al interior del ejecutivo, de manera que pudieran interlocutar directamente y al más alto nivel con la DIPRES y, que este ejercicio de autonomía se reflejara en la negociación presupuestaria con el Parlamento, instancia en la que el presupuesto de los Gobiernos Regionales es expuesto por la SUBDERE.

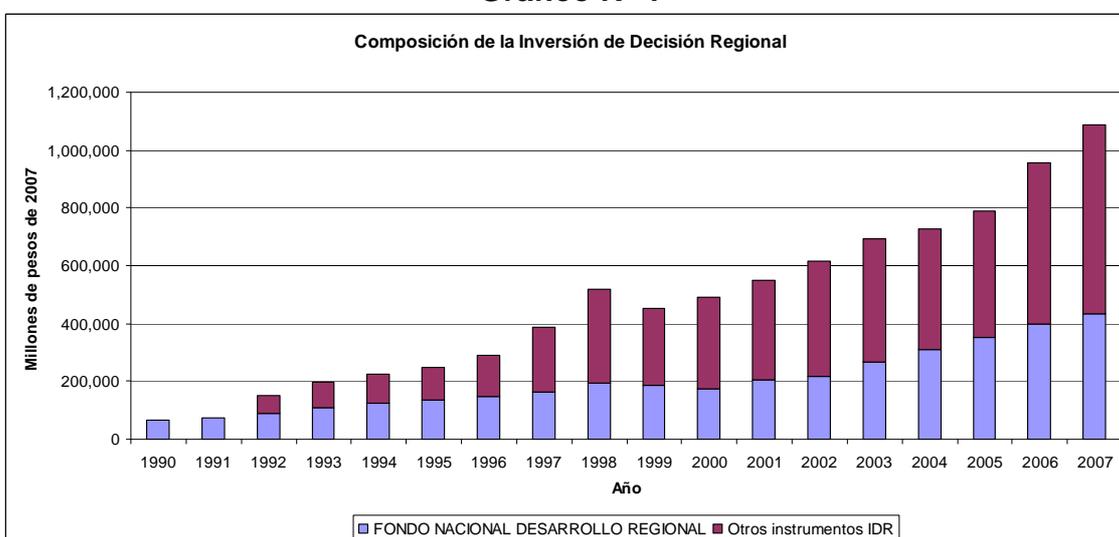
²³ Portal WEB SUBDERE.

ii. Inversión de Decisión Regional: Las provisiones del FNDR

Desde 1990 en adelante ha habido un aumento progresivo de recursos de inversión estatal que caen dentro de la categoría de Inversión de Decisión Regional (IDR), bajo la lógica de que en el marco del proceso de descentralización del Estado, resulta clave ir dotando a los niveles subnacionales de los recursos que se requieren para el eficiente desempeño de las competencias que se les han transferido. No obstante, la revisión de la forma como se compone la IDR arroja algunas interrogantes referidas precisamente a si este avance ha sido tan sustantivo.

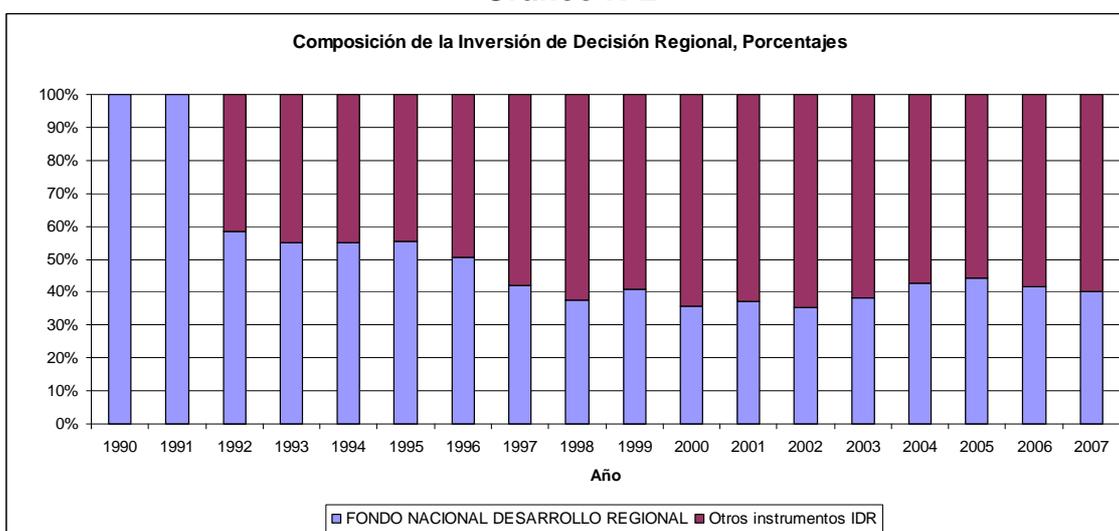
Los gráficos N°1 y N°2 muestran la evolución de la IDR, en montos y porcentajes, diferenciando dos componentes: el FNDR de libre disposición y el resto de los recursos de inversión correspondientes a otros instrumentos (ISAR, IRAL, Convenios de Programación y Provisiones).

Gráfico N° 1



Elaboración propia en base a datos de la SUBDERE

Gráfico N°2

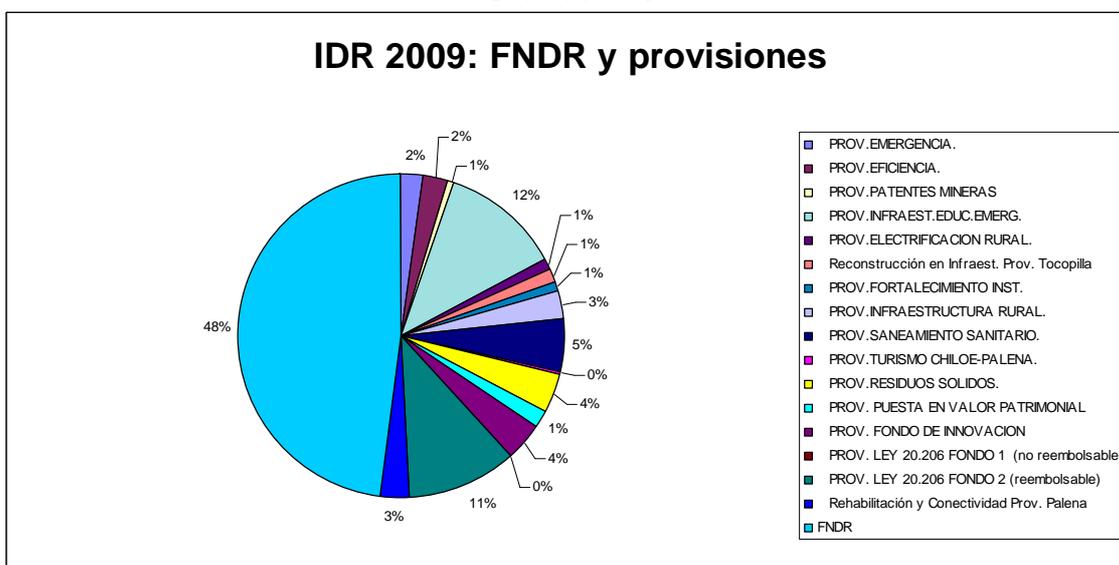


Elaboración propia en base a datos de la SUBDERE

A partir de 1997, el FNDR de libre disposición empieza a disminuir su relevancia a favor de las provisiones, con lo cual, paradójicamente, se ha reducido en forma cada vez más significativa el margen de autonomía que tienen los Gobiernos Regionales para definir libremente los recursos que impactan por esta vía en el proceso de desarrollo regional.

Para el año 2009 del total de \$642,630,646 considerados en la partida presupuestaria del FNDR, \$ 333,126,343, es decir, un 52%, corresponde a la sumatoria de los recursos asignados a través de 16 provisiones. La relevancia de las provisiones en la IDR se refleja en el gráfico N° 3 que se presenta a continuación:

Gráfico N°3



Elaboración propia en base a datos de la SUBDERE

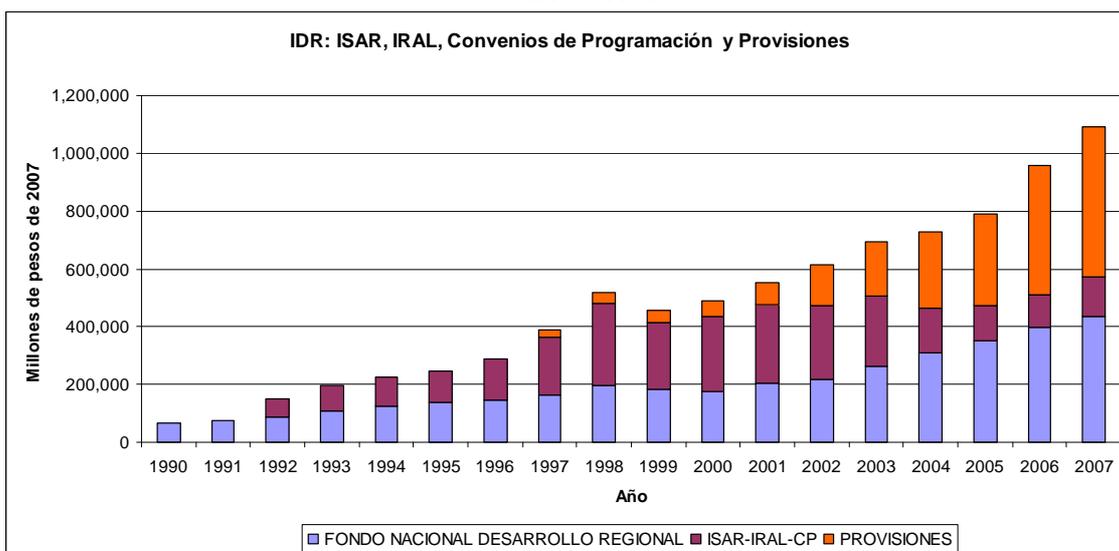
Hay que señalar que las “provisiones” corresponden, en la perspectiva del Gobierno Central y en particular de la SUBDERE, a imperativos de política pública nacional, cuya cobertura presupuestaria no estaría asegurada si es que los recursos quedaran a libre disposición de los Gobiernos Regionales. Asimismo, varias de estas provisiones están amarradas a compromisos con instituciones financieras internacionales que exigen un control riguroso de estos recursos y que los entregan para el financiamiento de actividades específicas en el territorio nacional. De esta forma, habría argumentos para fundamentar la existencia de provisiones en el FNDR, relacionados, en primer lugar, con definiciones estratégicas del Gobierno central, en orden ha asegurar el desarrollo de políticas públicas prioritarias con cargo a estos recursos y, en segundo lugar, con razones de tipo administrativo presupuestario.

No obstante las justificaciones señaladas, lo cierto es que las provisiones constituyen en los hechos una restricción a la libre de disposición de los recursos regionales y la configuración de un modelo híbrido en la gestión de estos recursos, en el que sigue jugando un rol preponderante el gobierno central. Con esto, como contrapartida, a nuestro juicio se manifiesta una cierta adhesión a un enfoque del proceso de descentralización que es definido por

Marcel como de *Principal-Agente* (opuesto al enfoque de *Elección Pública Local*), en el que se considera “a los gobiernos subnacionales no como intérpretes y ejecutores de la voluntad de la comunidad, sino como agentes del gobierno central en la comuna o la región, sometidos, por lo tanto, a las directivas de este último”²⁴.

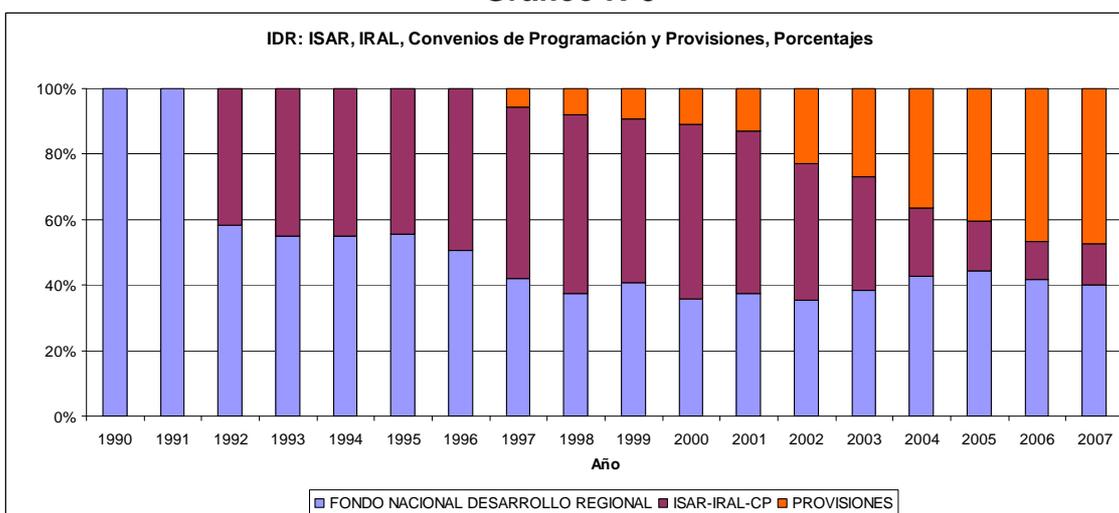
Los gráficos siguientes (Nºs 4 y 5), muestran en cifras y porcentajes, cómo se han multiplicado en los últimos años los recursos de Inversión de Decisión Regional asignados bajo la modalidad de “provisión” en desmedro del FNDR de libre disposición:

Gráfico Nº4



Elaboración propia en base a datos de la SUBDERE

Gráfico Nº5



Elaboración propia en base a datos de la SUBDERE

²⁴ Marcel, Mario, “Acreditación y mejora continua de los procesos de gestión subnacional en Chile” Politeia, 2006, pág. 8.

VI. Conclusiones

El Ministerio de Hacienda juega un rol relevante no solo en la administración de la política fiscal sino que en general en la definición de las políticas públicas. Esta constituye una constatación en la que no es necesario profundizar puesto que es absolutamente evidente. La DIPRES, en particular, a nuestro juicio ha llenado el espacio institucional ocupado en otros momentos de la historia institucional del Estado chileno, por organismos como la antigua Oficina de Planificación, ODEPLAN, que conjugaba en mayor medida la variable política en el ejercicio de planificar el desarrollo nacional.

De hecho, desde principios de los 90, la DIPRES empieza a desarrollar un proceso que expandirá progresivamente la acción de esta institución hacia los procesos relacionados con la evaluación integral de los programas públicos, en términos de su estructura programática y del impacto alcanzado, y a la evaluación global de los ministerios y servicios, transformándose de paso en el referente institucional del proceso de modernización de la gestión pública. La consecuencia derivada de esta evolución es la participación protagónica de la DIPRES no sólo en el resguardo de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, sino que también en el desarrollo de la tarea de diseño político - programático propia de los sectores y en la definición de sus estrategias institucionales. Esto se ha expresado también en el ámbito de la política de descentralización, en el que se constata una intervención de la DIPRES que no se restringe a la asignación y supervisión de la correcta utilización de los recursos públicos, sino que incursiona en el análisis del diseño político y programático.

Sin embargo, en base a estas constataciones no es posible sostener que la piedra de toque del proceso de descentralización del Estado chileno sean las políticas y el tipo de gestión llevado a cabo por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos. Sin duda la administración centralizada de las finanzas públicas constituye una arista importante del problema, puesto que es una restricción significativa a la autonomía de gestión de los organismos del nivel subnacional del sistema de gobierno y administración del Estado. En concreto, la responsabilidad fiscal y la estrategia de centralizar las decisiones en este ámbito, aunque sea percibida como necesaria para la mantención del equilibrio fiscal y de las condiciones que aseguren el crecimiento económico, juegan en contra de una mayor descentralización de los recursos y, por lo tanto, restringen la autonomía de los órganos responsables de promover el desarrollo a nivel regional y local.

Como se ha señalado, en la estructura presupuestaria, pese al reconocimiento constitucional de los Gobiernos Regionales, se da la paradoja de que estos siguen apareciendo como una partida presupuestaria asociada al Ministerio del Interior, con lo cual se consolida el carácter subordinado de la autoridad regional y la configuración del GORE como una especie de híbrido institucional, en el que prevalece la figura ejecutiva del Intendente, órgano claramente dependiente del Gobierno Central.

En efecto, en la gestión presupuestaria de los Gobiernos Regionales no sólo es relevante la DIPRES sino que es también fundamental el rol desempeñado por la propia SUBDERE. En este plano por lo tanto, las responsabilidades institucionales son compartidas y en algunos casos incluso caen más en el dominio de la toma de decisiones de la Subsecretaría responsable de la conducción política del proceso de descentralización. Esta institución, como se ha intentado demostrar, junto con hacer una contribución permanente al proceso de descentralización, generando propuestas y proyectos de ley, ha desarrollado una política sostenida por más de una década en el ámbito de la administración de la Inversión de Decisión Regional, que ha tenido el efecto contrario y no deseado de restringir la autonomía de los Gobiernos Regionales, mediante la introducción de condicionamientos al uso de estos recursos.

VII. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Aghón, Gabriel y Krause-Junk, Gerold
“Descentralización Fiscal en América Latina”
CEPAL/GTZ, 1996.

Aghón, Gabriel
“Reflexión y Análisis del Proceso de Descentralización en Chile”
PNUD-MIDEPLAN-SUBDERE
Santiago, 1998.

- Costa, Rossana
“Reflexión y Análisis del Proceso de Descentralización en Chile”,
PNUD-MIDEPLAN-SUBDERE
Santiago, 1998.

- DIPRES
“La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. 75 años Una Mirada Histórica”
Santiago, 2003.

- Ley de Presupuestos 2009.

- Marcel, Mario
“Acreditación y mejora continua de los procesos de gestión subnacional en Chile”
Politeia
Santiago, 2006.

- Serrano, Claudia y Raczynski, Dagmar
“Descentralización: Nudos Críticos”,
CIEPLAN-Asesorías para el Desarrollo
Santiago, 2001.

-Yáñez, José
“Modernización del Estado: Modernización de las Finanzas Públicas”, en
“Reflexión y Análisis del Proceso de Descentralización en Chile”,

-PNUD-MIDEPLAN-SUBDERE
Santiago, 1998