

LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN CHILE: UNA REFLEXION INICIAL SOBRE EL CAMINO RECORRIDO EN LA PRESENTE DECADA Y SUS DESAFIOS

Sin duda con el restablecimiento del régimen democrático se han visto avances significativos en el proceso tanto en el ámbito regional con la creación de los gobiernos regionales, la puesta en marcha de los Consejos Regionales, fortalecimiento de las Secretarías Regionales Ministeriales, el impulso a los instrumentos de financiamiento regional de la inversión pública como el FNDR, ISAR, IRAL y Convenios de Programación; como en el ámbito local con algunas reformas (modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades) que le han imprimido un mayor fortalecimiento en el plano político y financiero para asumir con mayor eficacia la prestación de los servicios básicos y sociales.

La percepción política que reitera el marco del estado unitario y que aconseja una descentralización fiscal más por el lado del gasto (selectiva y gradual) sigue primando en buena parte de la discusión actual pero cada vez más viene exigiendo un enfoque más integral donde las dimensiones económicas y sociales permiten ir acercándonos a las demandas prioritarias de las comunidades como es la mejora en la prestación de servicios básicos y sociales y el de promover un desarrollo territorial más equilibrado en un contexto de estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal, donde el proceso enfrenta hacia futuro grandes desafíos.

Asumir la descentralización exige nuevos roles para los diferentes niveles de gobierno y actores del proceso. Por una parte, el papel del gobierno nacional, el de los municipios y de los recientes gobiernos regionales, como partes integrantes del sector público, deben estar orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Lo anterior señala en cierta medida la dirección del proceso descentralista en la presente década. En este sentido, se pretende con la descentralización del sector público incrementar la eficiencia del gasto público y de manera complementaria y sustantivo avanzar en la consolidación democrática del país.

En lo fiscal, los desarrollos han sido más modestos y básicamente se han dado a partir de la expedición de la Constitución de 1991 en que se establecen algunas disposiciones que posibilitan el aumento de los recursos locales y prevén de ciertos instrumentos de financiación de la inversión territorial a los recientes gobiernos regionales.

Entre las potencialidades del proceso, consideramos que existe en Chile una cierta voluntad política y gubernamental de profundizar de manera "prudente" (gradual y selectiva) el proceso de descentralización. Obviamente hay sectores más proclives a una discusión sobre cómo avanzar en este esquema de gestión, por ejemplo en el caso de los sectores sociales. En el ámbito legislativo igualmente se observa una actitud más sensible pero igualmente prudente a las discusiones sobre descentralización.

A pesar de los avances en un proceso tan reciente, éstos no han sido correspondidos con una readecuación institucional que tenga como eje un modelo de gestión descentralizada de la administración pública que incorpore principios básicos de eficiencia, subsidiariedad, equidad, control social del gasto, participación ciudadana e incorporación del sector privado a ciertas áreas de la

gestión. En este sentido, conviene mencionar las limitaciones más señas que enfrenta la descentralización para así plantear algunas opciones estratégicas. Estas se podrían sintetizar en:

a) No existe un esquema claro de competencias entre cada nivel de gobierno nacional, regional y local, y de otros actores claves como la comunidad y el sector privado. A manera de ilustración, el nivel regional presenta un gran vacío dado que a los gobiernos regionales se les asigna unas responsabilidades muy generales de promoción del desarrollo económico y social que no solo entran en cierto conflicto con los demás niveles sino que, peor aún, no cuentan con recursos propios suficientes para tener una actitud más activa dentro del proceso. Por decirlo se han convertido en simples administradores de fondos de recursos nacionales y en el buen sentido del término poco ejercitan el ejercicio de gobiernos propiamente dicho. En buena medida, algunos de estos problemas encuentran justificación por lo reciente del proceso en que la experimentación inicial pone en evidencia el insuficiente marco legal de responsabilidades y recursos. A lo anterior se suma que no hay visión integral y prospectiva del cuerpo normativo de la descentralización lo que conduce a que el esquema de competencias no tenga la claridad de los mecanismos y recursos para su financiación. En síntesis, se requiere una ruta crítica (llámese estrategia o plan) que establezca prioridades y fije de manera más nítida las áreas de actuación de cada nivel de gobierno, que plantee escenarios factibles de traslado de responsabilidades respondiendo a cada nivel en qué tiempo se debe ir asumiendo la competencia y con qué recursos, independientemente que este programa se vaya ajustando en el tiempo.

b) Ausencia o deficiencia de la coordinación financiera y presupuestal entre el nivel nacional y los niveles regionales y locales. De manera similar como ha sucedido en los países de la región, el papel de los ministerios no ha propiciado una cultura que estimule la coordinación vertical y horizontal de las instancias y actores incorporados. La carencia de una estructura institucional que lidere el proceso y promueva la red de relaciones indispensables entre los niveles involucrados ha sido la norma general, salvo los esfuerzos recientes de la SUBDERE con instrumentos como el FNDR, las ISAR y los Convenios de Programación.

c) La debilidad financiera de los niveles locales restringe la capacidad de financiamiento de servicios básicos a nivel local y con mayor razón impiden asumir con efectividad las mayores responsabilidades que genera el proceso. El fortalecimiento fiscal de las municipalidades y regiones es un desafío prioritario para asumir con responsabilidad política y financiera el proceso.

d) La Ausencia de personal calificado es uno de los grandes inconvenientes para la puesta en marcha del proceso. Sin recurso humano calificado una estrategia o programa de descentralización no tiene posibilidades de relativo éxito y por tanto no podrán observarse las ventajas aducidas a la descentralización. Estas deficiencias no solo parten del funcionario público local, sino además de las instancias políticas como los concejos, y de las mismas comunidades.

e) Baja relación entre el sector público y privado. No existe desde una perspectiva institucional, las adecuadas «reglas de juego» con sus correspondientes incentivos que influyan sobre la conducta de los distintos niveles de gobiernos y del sector privado para que estos converjan hacia los propósitos del proceso descentralista.

f) Carencia de sistema de información que permita hacer seguimiento y evaluación al proceso ni mucho menos para hacer análisis desagregados a nivel

territorial. La ausencia de indicadores de desempeño impide tener criterios de eficacia, lo cual dificulta el establecimiento de metas «razonables» y de un adecuado control ciudadano. Sin un adecuado sistema de seguimiento al proceso (problema generalizado en los países de la región) no solo permite entrar en el campo de la especulación sino puede conducir a repetir errores y a mantener la inercia de los esquemas ineficientes.

g) Un tema realmente preocupante está relacionado con la relativamente baja participación ciudadana. A pesar de que fueron abiertos ciertos canales de participación, ésta no es aún promovida ni potencializada adecuadamente por parte del gobierno central. No hay incentivos adecuados para promover una efectiva formación ciudadana. Reforzando lo anterior, subsiste en el fondo una cultura altamente centralista que es difícil de superar en el mediano plazo.

El camino de la descentralización que ha comenzado Chile, abre nuevas expectativas porque potencian las oportunidades de participación social y de responder de manera más certera a las necesidades y prioridades de la población. No obstante, éste es un camino con dificultades. La falta de precisión y delimitación de responsabilidades de gasto a nivel territorial, sumando a la ausencia de mecanismos de coordinación financiera transparente y efectiva, junto con las restricciones financieras existentes al nivel territorial, constituyen las principales limitaciones que dificultan de las comunas y gobiernos regionales en la provisión descentralizada de servicios.

En esta concepción, los gobiernos regionales se convierten en gestores y promotores del desarrollo económico y social a nivel territorial. Para responder a este desafío, deben generarse condiciones competitivas, estimular el esfuerzo fiscal y crear fuentes innovadoras de generación de recursos propios y promover los adecuados incentivos que, en últimas, permitan un mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Se puede decir que existe una inadecuación entre el modelo de gestión que se consolidó a lo largo de este siglo -centralizado (papel pasivo del municipio y de los recientemente gobiernos regionales), dividido sectorialmente, con programas homogéneos y estandarizados- y los requerimientos que impone el nuevo modelo o sistema descentralizado, que privilegia la localización, el esfuerzo fiscal local, la colaboración público-privada y la participación social.

La experiencia de varios países de la región permite afirmar que obviamente existen riesgos que deben tenerse presentes (tales como el posible deterioro en la calidad de los servicios, el clientelismo político, la baja capacidad administrativa y técnica de los gobiernos locales, etc.) y sobre los cuales debe igualmente trabajarse en diferentes frentes que fortalezcan institucionalmente a las entidades territoriales.

El proceso de descentralización apunta a la formación de una institucionalidad sólida a nivel territorial, que busca elevar la eficiencia de la administración local y regional y que reconoce en estos niveles la contribución al proceso de desarrollo nacional en sus dimensiones económica y social. La experiencia internacional sugiere que los altos costos e ineficiencias que acompañan la administración centralizada de buena parte de los servicios e inversiones de desarrollo que tienen lugar en el escenario local, ameritan un análisis más profundo de lo que puede significar el traspaso gradual de estas funciones de administración al ámbito subnacional y cuales pueden ser los posibles beneficios a nivel global y territorial.

Sin ser exhaustivos como se hizo con las limitaciones del proceso, se pueden enunciar las ventajas que se prevé que tenga una gestión territorial más descentralizada: el conocimiento detallado de la realidad socio-económica

regional local que facilite la identificación y priorización de las inversiones; la oportunidad que ofrecen las municipalidades y gobiernos regionales en cuanto a mejorar la gestión del desarrollo territorial al promoverse una mayor coordinación entre diferentes actores y ejecutores del gasto; el manejo de información básica de caracterización socio-económica que permita mejorar la localización del gasto público corrigiendo así problemas de equidad. Asimismo, las innovaciones y mejoras productivas pueden propiciar la generación de tipologías de proyectos que se ajusten a la realidad local y regional; la posibilidad de incorporar a los usuarios y beneficiarios en el proceso de mejoramiento de la calidad de vida y finalmente la condición de control social que puede ejercer la comunidad sobre las acciones de la administración pública.

En este contexto, el objetivo fundamental del proceso de descentralización es generar las condiciones normativas e institucionales en los diferentes niveles territoriales que aseguren que el Estado logre la mayor eficacia de las políticas públicas y las metas de equidad que han concertado en el ámbito político, con el propósito de hacer más eficiente su sector público.