

La gobernanza del Desarrollo Regional: Analizando la toma de decisiones para la inversión pública regional en Chile

Esta ponencia utiliza información generada en el proyecto Fondecyt 1120846

Grupo de Trabajo 13. Reforma del Estado, gobernabilidad y democracia

Vicente Espinoza vicente.espinoza@usach.cl

Instituto de Estudios Avanzados. Universidad de Santiago de Chile

Violeta Rabi-Blondel violetarabibondel@gmail.com

Master of Environment and Development. University of Melbourne, Australia

RESUMEN

La ponencia discute resultados preliminares del Proyecto FONDECYT N°1120846 acerca del proceso de toma de decisiones sobre la asignación de recursos públicos en tres regiones chilenas. A partir del análisis de 45 entrevistas a informantes clave se estableció el flujo de la toma de decisiones. Los resultados apuntan a los aspectos deficitarios: la nula utilidad que prestan las estrategias de desarrollo regional como criterio para la asignación de recursos; la ausencia de mecanismos para identificar necesidades de inversión; la desigual distribución de los recursos necesarios para la formulación de iniciativas de inversión y finalmente el poder de veto que pueden ejercer los consejeros sobre las propuestas del gobierno regional. Frente a ello, la investigación también muestra innovaciones regionales a la toma de decisiones, las cuales inciden en la detección de necesidades, la formulación de iniciativas, el allegamiento de nuevos recursos y el logro de acuerdos sobre la agenda con los consejeros.

Palabras clave: toma de decisiones, proceso político, descentralización

ABSTRACT

We present and elaborate preliminary results from the research project FONDECYT N°1120846 about decision-making for the allocation of public funding in the three regional governments. We established the empirical decision-making flow on the basis of 45 interviews to key informants, participating in this process. Our findings show drawbacks and innovation. On the negative side: The almost null contribution of regional development strategies to guide regional investment. The absence of mechanisms to identify investment needs. The unequal distribution of technical capacities for the development of investment proposal. Finally, the composition of the investment portfolio has to consider the potential for veto from regional councillors. On the innovation side, our research shows initiatives by the regional government and councillors that strengthen the detection of investment needs, the quality of proposals, gathering of fresh funding and also ability to build agreements among councillors on the investment agenda.

Keywords. Decision-making, political process, decentralization

1) Contexto y relevancia de la toma de decisiones de inversión pública regional

El gobierno chileno tiene un juicio negativo sobre la calidad de las decisiones de inversión que hacen los gobiernos regionales, lo cual ha restringido la dinámica de este proceso. En efecto, los recursos e instrumentos disponibles para asignación directa por el gobierno regional fueron reducidos sustantivamente en la primera mitad de la década del 2000. Los procesos de decisión regional, sin embargo, no han sido estudiados directamente, como para establecer las condiciones bajo las cuales se generan los problemas detectados y las posibilidades de superarlos. Nuestra presentación discute las causas de los eventuales déficits en las decisiones y destaca las innovaciones introducidas por las regiones para remediarlas. La ponencia discute resultados preliminares del Proyecto FONDECYT N°1120846 acerca del proceso de toma de decisiones en tres regiones chilenas. Para ello generamos información primaria sobre la dinámica de las decisiones. El análisis de la toma de decisiones la caracteriza y compara con el proceso formal estableciendo y evaluando las innovaciones adoptadas en las prácticas regionales.

La ponencia toma el gobierno regional como punto de referencia o anclaje del análisis, entendiendo, por cierto, la necesidad de contextualizar la operación de esta unidad hacia el nivel local y el nacional. Ello permite caracterizar el proceso político en sus niveles locales, regionales y nacionales, a partir de un análisis empírico ubicado en los espacios donde se entrecruzan los electores con sus representantes y los responsables de la gestión pública. El enfoque adoptado converge desde diversas disciplinas con lo que Montecinos (2005) denomina “enfoque politológico”. Antes que la discusión acerca de la profundidad de la descentralización lo que interesa establecer es la forma en la cual este proceso articula la gestión de la política pública, los intereses de los grupos sociales y los procesos de representación política.

1.1 Antecedentes de la regionalización en Chile

El proceso de regionalización chileno constituye un esfuerzo estatal que comprende más de tres décadas¹. El énfasis administrativo de la primera década se trasladó posteriormente hacia la voluntad de constituir los órganos regionales de gobierno que actuaran como facilitadores y articuladores del desarrollo con perspectiva descentralizadora y territorial (Boisier 2003). Entre 1990 y 2008 se dictaron 174 leyes con impacto regional y local, de las cuales tres constituyen reformas globales, que afectan normas constitucionales (Marcel 2006, Mardones 2008). En 1992, la ley orgánica constitucional sobre gobierno interior y administración regional estableció los gobiernos regionales a los cuales asignó nuevas atribuciones y recursos.

El Gobierno Regional está compuesto por el Intendente, designado por el Presidente de la República, que lo preside, y el Consejo Regional, que reúne representantes elegidos por los concejales de las comunas que componen la región. En la actualidad, los Consejos regionales operan con regularidad en todas las regiones, manejando recursos que representan alrededor del 30% de la inversión pública efectiva desde 2003 cuando se incluyen las municipalidades y alrededor del 20% cuando no se

¹ En 1976 la división político-administrativa de Chile pasó a comprender 13 regiones, que comenzaron a recibir recursos para proyectos de desarrollo por medio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), en lo que se considera el inicio del proceso de regionalización. Como parte del mismo proceso se estableció una nueva ley de rentas municipales, así como la gestión municipal de servicios de salud y establecimientos educacionales del sector público (Rehren 1991, Espinoza et al 1986, Rosenfeld y otros 1989).

consideran en el cálculo (Horst, 2009, Jara y Fernández 2008, Subdere 2012). En los hechos, la principal responsabilidad del Gobierno Regional corresponde a la asignación de los recursos públicos del marco presupuestario anual, disponibles a través de diversos fondos y mecanismos.

La operación de los gobiernos regionales plantea diversas ambigüedades que se han hecho notar desde su misma implantación dada la tensión entre su diseño vertical (top-down), destinada a desconcentrar la gestión pública, y la intención de representar los intereses de la ciudadanía (bottom-up). El Intendente, que opera como jefe del gobierno es designado o removido por el Presidente de la República en cualquier momento. Los Secretarios Regionales Ministeriales en la práctica deben responder ante dos “principales”: el Intendente en cuanto jefe del gobierno regional, y los ministros de los sectores a los cuales pertenecen. Finalmente, hasta 2013, los Consejeros Regionales fueron elegidos indirectamente por un colegio electoral compuesto por los concejales comunales de la región y carecen de función ejecutiva. En 2013 se aprobó la ley 20.268 que estableció la elección directa de los Consejeros Regionales. De acuerdo con delaMaza (2010a), “el diseño de los CORE y los GORE, no formó parte del proyecto democratizador, ni tiene detrás una concepción de reestructuración del poder político”, por lo que debe concebirse en los marcos de un proyecto de modernización de la gestión y desconcentración de la inversión pública.

Buena parte de la literatura sobre regionalización usa el enfoque de descentralización; esto es, la “transferencia de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno” (Montecinos 2005). La referencia específica es habitualmente un nivel comunal en gran medida autónomo de las restricciones que impone el gobierno regional a su operación (Horst 2009, Irrarázaval y Pérez 2009, Montecinos 2006). Los debates buscan establecer qué procesos corresponden efectivamente a descentralización (por contraste con la desconcentración administrativa, la delegación de funciones o la funcionalidad territorial), para establecer sus consecuencias económicas, políticas y administrativas (Mardones 2008). Dependiendo de la perspectiva adoptada, el planteamiento puede resaltar avances o insuficiencias, así como logros o riesgos del proceso. Por lo general, los estudios sobre gobierno regional ponen énfasis en la gestión y respecto del contexto político asumen un carácter normativo (Serrano 2001; Aghón y Cortés 2000; Marcel 2006; Valdés y Valdivieso 2009).

La mayor parte de los procesos que repercuten en las decisiones regionales tienen como referencia el nivel local, o municipal. Los procesos locales, sin embargo, operan en un contexto regional, en gran medida porque parte de los recursos necesarios para el desarrollo comunal provienen del gobierno regional, de forma que los actores comunales buscan incidir en la toma de decisiones a ese nivel (Espinoza 2006). Los estudios locales de estos procesos apuntan hacia un tipo de gobernanza basado en un modelo de “gerencialista” de descentralización, cuya única forma de escape reside en la voluntad política del alcalde para impulsar la participación ciudadana (Montecinos 2006).

Otros estudios sobre actores locales más en la dimensión política también han estado concentrados en el nivel comunal, en torno a problemas de clientelismo y participación ciudadana (Durston 2005 et al., Durston 2009, Barozet 2005a, 2005b; Irrarázabal y Pérez, 2009, Montecinos 2006, Rehren 2000). Los estudios del clientelismo a nivel local destacan la irrupción del poder del alcalde como figura central en las relaciones clientelares y en el carácter autoritario del vínculo que se establece (Arriagada 2008; Barozet 2006; Joignant y Navia 2003). También en el ámbito municipal, Espinoza (2006) ha mostrado la existencia de una elite local, que se traslapa parcialmente con la autoridad política formal, la cual participa en decisiones relativas a proyectos de desarrollo comunitario, en lo que se acerca a un escenario pluralista. Joignant (2010) llega a resultados similares al estudiar a las elites de tres regiones concluyendo que las trayectorias de las elites no muestran un único camino al poder.

Los estudios sobre gobiernos regionales han destacado las dificultades de “articulación” política regional, lo cual derivaría de problemas de diseño de la institucionalidad regional, la cual genera grandes tensiones entre los distintos actores institucionales, particularmente Intendentes, GOREs, COREs y Alcaldes (Serrano 2001, Navarrete 2010, González 2010, Aroca y Atienza 2010). , desde el punto de vista de la investigación se puede sostener que si bien el diagnóstico es el adecuado, tienen dificultades en la descripción de los procesos a través de los cuales se expresan estas tensiones.

1.2 El marco políticode las decisiones sobre asignación de recursos

Los recursos disponibles para la inversión regional directa tienen como instrumento principal al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que comprende alrededor del 84% de los recursos de inversión. Otras fuentes corresponden a la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), que se asigna a municipalidades y alcanza no más de 4%. Finalmente, los Convenios de Programación (12%) demandan a los Gobiernos Regionales combinar sus recursos con los ministerios sectoriales (especialmente obras públicas, salud y educación). Los gobiernos regionales cuentan además con recursos para realizar transferencias de capital al sector privado u otras entidades públicas. Finalmente, el Gobierno Regional realiza también transferencias corrientes a municipalidades, organizaciones sociales y organismos sin fines de lucro, con el fin de impulsar actividades culturales, deportivas, sociales y de seguridad ciudadana.

La toma de decisiones del gobierno regional involucra todas las asignaciones mencionadas. El proceso se inicia con la detección de la necesidades, sigue con la formulación y evaluación de las iniciativas y culmina con la votación en el Consejo Regional de la cartera de iniciativas propuesta por el Intendente. A pesar de la relevancia que posee este proceso, no ha sido estudiado directamente, sino que se han hecho inferencias, comentarios y conjeturas a partir de información parcial e incluso anecdótica (Irrázaval 2013, OCDE 2011, Marcel 2006).

Investigar sobre las decisiones regionales involucra establecer los procesos políticos que operan a ese nivel. Las decisiones sobre inversión regional con recursos públicos resultan particularmente relevantes pues inciden directamente en el desarrollo de la región y el bienestar de su población. El gobierno nacional posee un juicio negativo sobre la calidad de las decisiones regionales, a pesar que nadie ha estudiado directamente este proceso. En efecto, hasta 2002, los recursos disponibles directamente para las regiones se encontraban niveles de 40% de la inversión pública nacional, y bajaron a niveles de 30% a partir de 2003. Más aún, el margen de decisión se redujo, pues el mecanismo de inversión sectorial de asignación regional (ISAR) fue suprimido a partir de 2005, pasando estos recursos a convenios de programación y provisiones.

El planteamiento esta ponencia sobre la base del análisis de procesos de toma de decisiones apunta a identificar las razones de los déficit de calidad que puede exhibir la asignación regional de los recursos. En particular, destacamos cuatro aspectos deficitarios: la nula utilidad que prestan las estrategias de desarrollo regional como criterio para la asignación de recursos; la ausencia de mecanismos para identificar necesidades de inversión; la desigual distribución de los recursos necesarios para la formulación de iniciativas de inversión y finalmente el poder de veto que pueden ejercer los consejeros sobre las propuestas del gobierno regional. Frente a ello, la investigación también muestra innovaciones y aprendizajes que se introducen a la toma de decisiones y que no están consideradas en los esquemas formales. La capacidad de liderazgo del intendente es un aspecto clave, por cuanto ella incide en la detección de necesidades, la formulación de iniciativas, el allegamiento de nuevos recursos y el logro de acuerdos sobre la agenda con los consejeros. En segundo lugar, la interacción de los técnicos con los organismos interesados en los proyectos durante su evaluación, lo cual contribuye a

formularlos adecuadamente. Finalmente, procesos de negociación respecto a la cartera de proyectos entre consejeros y de éstos con el intendente, que en sus casos más exitosos logran alineaciones políticas diferentes a las nacionales.

- cuáles son las formas de asignación;
- quiénes deciden y qué calidad tienen sus decisiones?
- ¿Cuáles son los criterios que se consideran al momento de aprobar el financiamiento de los proyectos de inversión pública regional?
- ¿existe un proceso de negociación anterior a su llegada a la instancia de aprobación?
- ¿son criterios técnicos o políticos los que rigen la distribución de los recursos?

La relevancia del análisis propuesto deriva de que las investigaciones recientes, no han utilizado información primaria para analizar las decisiones, sino que han hecho inferencias a partir del examen de la distribución de recursos resultante. Al desconocer el proceso que lleva a tales decisiones –las que ciertamente pueden ser cuestionables-- no se pueden hacer recomendaciones que permitan resolver los problemas que éste presenta. El resultado ha sido restringir los instrumentos y los recursos sobre los cuales los gobiernos regionales pueden tomar decisiones, de forma que ello más bien les debilita y asienta del poder del gobierno central sobre las regiones.

Desde el punto de vista de los participantes en las decisiones el análisis que se realiza en esta presentación permite reconstituir una visión de conjunto del proceso. Los actores de las decisiones poseen una visión restringida a las etapas o fases del proceso en las cuales son más activos. No sólo desconocen qué ocurre en otras etapas o instancias, sino que tienden a reducir el proceso a la etapa en la cual participan. Contar con una visión de conjunto contribuye a fortalecer el rol de los actores de las decisiones.

2. ¿Cómo estudiar las decisiones?

Una fuente obvia para estudiar la toma de decisiones son los organigramas y diagramas de flujo del proceso basados en la normativa que rige los procedimientos formales. La última versión disponible a nivel nacional acerca de los procedimientos para asignar el FNDR es del año 2006. Sin embargo, documentos recientes de diversos gobiernos regionales presentan innovaciones en los procedimientos para la toma de decisiones introducidos localmente. En este aspecto, el nivel central marcha a la zaga de las regiones. Esto refuerza la necesidad de obtener directamente en las regiones una visión actualizada respecto a cómo se realiza la toma de decisiones.

No siempre el proceso de toma de decisiones se ajusta a lo previsto o reglamentado, pues existen contingencias, que demandan modificaciones del procedimiento. Por ello, los criterios formales que rigen el proceso de decisión establecen un marco dentro del cual los actores resuelven las complejidades que plantea su implementación. Tampoco el procedimiento formal permite responder a la pregunta sobre los criterios utilizados para asignar los recursos. Sólo quienes participan en las decisiones pueden entregar la visión del proceso y sus etapas en el escenario regional.

Aún cuando los estudiosos de las decisiones identifican etapas, su recomendación para estudiarlas consiste en descubrir cómo los involucrados toman las decisiones en un contexto específico (Johnson & Carroll). En este sentido, se asume que los procedimientos formales no dan cuenta de toda la práctica, al existir aspectos informales que, sin modificar el marco general, ajustan la operación interna. Así por ejemplo, la descripción documentada del proceso de la asignación de recursos del FNDR muestra más lo que “debería suceder” pero no lo que realmente sucede.

El estudio está basado en datos primarios que fueron recabados a través de 45 entrevistas semiestructuradas, realizadas durante 2012 y 2013, a funcionarios y políticos involucrados en la toma de decisiones en tres regiones del país. A todos se les formuló el mismo conjunto de preguntas que cubría la secuencia del proceso de decisión; sus respuestas fueron registradas digitalmente y transcritas. Las regiones fueron seleccionadas de acuerdo con su alineación política respecto de las coaliciones nacionales y la dinámica del desarrollo económico. Sus nombres no se entregan por compromiso de confidencialidad.

El análisis de las entrevistas buscó generar una caracterización del proceso en función de la percepción que poseen sus actores. Las entrevistas fueron sistematizadas utilizando RQDA para identificar las etapas del flujo de decisiones mencionadas por los entrevistados. El inicio y el cierre del proceso quedaron de alguna forma establecidos por el planteamiento del problema, y comprenden desde la identificación de la necesidad hasta la aprobación del proyecto por el Consejo Regional (CORE).

El análisis de las entrevistas sobre el proceso de decisión para asignar recursos regionales construye un proceso a partir de la descripción parcial que hacen sus actores. Las entrevistas buscaron establecer la participación real de cada uno de ellos en fases identificadas de forma gruesa a partir de descripciones normativas, reglamentarias y teóricas. El relato fue organizado como una secuencia de fases que conducen a la aprobación o rechazo de una iniciativa de inversión o asignación de recursos. En una primera fase el relato de cada entrevistado fue clasificado en categorías que reflejaban un aspecto del proceso; por ejemplo, recepción de proyectos, evaluación técnica, etc. En una segunda fase del análisis, los aspectos identificados por cada actor fueron ensamblados y reducidos a categorías más generales que describen el proceso. Una primera validación de la forma de análisis escogida lo muestra que el proceso pudo ser reconstruido sin que aparecieran contradicciones evidentes entre los relatos de los entrevistados. Las diferencias pueden comprenderse como énfasis diferentes, generalmente asociados con la posición en el proceso.

3. Resultados principales: el flujo empírico de las decisiones

La sistematización del proceso de toma de decisiones formulado por la SUBDERE en 2006 constituye un punto de referencia obligado para la presentación de los resultados y su interpretación, por cuanto permite establecer la distancia entre la normativa y la realidad. Este organismo reconoce tres grandes etapas en el proceso; a) Formulación de proyectos; b) Análisis Técnico de proyecto y; c) Selección y priorización de proyectos.

La etapa de formulación de proyectos requiere capacidad para identificar problemas o demandas, que conforman una situación no deseada que se busca modificar. La expresión de ello surgiría directamente desde la comunidad o sería detectado por entidades gubernamentales como los municipios o servicios públicos. Una vez identificada la demanda insatisfecha, la institución pública a cuyo ámbito pertenece genera un perfil de proyecto. Si esta idea o perfil de proyecto es seleccionada como factible de ser desarrollada, se procede a generar un anteproyecto, el cual ingresa al Sistema Nacional de Inversiones (SNI). El SNI es un sistema que mediante el Banco Integrado de Proyectos (BIP) concentra todos los proyectos de inversión que se realizan en el país. Cada formulación del proyecto debe completar la Ficha de Estadística Básica (Ficha EBI) para posteriormente, ser sometido a una evaluación técnica y económica. La ficha EBI estandariza y contiene los datos necesarios para ser evaluado.

De acuerdo con la Subdere (2006) la evaluación del proyecto está bajo responsabilidad de MIDEPLAN (actual Ministerio de Desarrollo Social, MDS) a nivel regional o nacional, dependiendo de las características del proyecto. Cada institución pública responsable de la formulación del proyecto, le solicita directamente a MIDEPLAN que evalúe el proyecto en cuestión. Ello ha sido modificado en los

años recientes. Actualmente, quien recibe la formulación del proyecto en el SNI es el Gobierno Regional (GORE). De acuerdo a lo señalado en un documento de la región de Los Lagos “Los formuladores de proyectos los ingresan al Gobierno Regional, donde la División de Planificación es la encargada de revisar si estos cumplen con las condiciones de admisibilidad. Luego el comité de Inversiones analiza la pertinencia de la inversión y el Intendente toma la decisión de enviar el proyecto a SERPLAC para la evaluación técnico económica y la obtención de Recomendación Técnica, entendiéndose en ese acto voluntad para su financiamiento.”

Igualmente se debe distinguir entre tipos de proyectos: si bien el grueso de los recursos corresponden al FNDR, la decisión también involucra aquellas inversiones o transferencias que corresponden a iniciativas tales como conservaciones y mantenciones (subtítulo 29), adquisición de activos no financieros (subtítulo 31) y los Fondos de Inversión Local (FRIL). Éstos últimos proyectos son evaluadas directamente por el GORE.

El análisis técnico del proyecto está destinado a establecer la rentabilidad social de la iniciativa de inversión. El MDS entrega el resultado del análisis técnico económico (RATE), según el cual un proyecto puede clasificarse como: recomendado favorablemente --RS; recomendación automática --RA (recomendación favorable otorgada a los proyectos, programas y estudios básicos de arrastre)². Pendiente por falta de información de asignación, contratos y/o gastos -- FA. Pendiente por falta de información -- FI. No recomendado por otras razones --OT. Incumplimiento de normativa-- IN. Cuando el RATE no es RS, el MDS envía sus observaciones al encargado del proyecto, para su reformulación. Si el proyecto es RS va al GORE para ser incorporado en la cartera de proyectos susceptible de ser seleccionado y financiado.

La selección de proyectos involucra que la recomendación favorable no involucra automáticamente su financiamiento. El Intendente tiene la facultad para seleccionar qué proyectos componen la cartera de proyectos, vale decir aquellos que serán presentados para su sanción por el Consejo Regional (CORE). El CORE, revisa la propuesta en la Comisión pertinente, la cual presenta su opinión al Pleno del Consejo luego de lo cual la iniciativa se somete a votación. Los resultados de la votación quedan registrados en Acta. La propuesta aprobada pasa a la asignación presupuestaria. Si el proyecto es rechazado, el Intendente deberá elaborar una nueva propuesta para presentar al Consejo.

3.1 La toma de decisiones según los actores involucrados

La sistematización de las entrevistas a participantes en las decisiones muestra que en términos gruesos el proceso se ajusta a las grandes categorías que establece la normativa, pero que introducen modificaciones para cumplir funciones no contempladas en el diseño original. El proceso reconstruido inductivamente a partir de las entrevistas se presenta entonces, para fines comparativos, utilizando las mismas etapas establecidas por el nivel central, pero destacando las modificaciones al interior de éstas. Las fases del proceso se presentan en diagramas de flujo que representan el modelo reconstituido de decisiones.

a. Formulación de Proyectos.

A diferencia del proceso descrito por la SUBDERE, en donde la etapa que inicia el ciclo es la identificación del problema o demanda, la sistematización de los entrevistados permitió visualizar al menos tres aspectos anteriores a la detección de la demanda o problema. Estos elementos no se

² Actualmente el RS de los proyectos tienen una vigencia de 3 años, por lo que esta nomenclatura se encuentra desactualizada, pues era utilizada cuando la vigencia del RATE era sólo de 1 año.

vinculan linealmente entre sí, sino que condicionan la detección de necesidades que realizan los servicios públicos y municipios.

Diagrama #: Fases en la formulación de proyectos

La “Etapa Cero” corresponde a las “orientaciones generales para el desarrollo regional”. Ellas se refieren al concepto de desarrollo regional que poseen los responsables de la toma de decisiones. Todas las regiones poseen un instrumento de planificación denominado “estrategia de desarrollo regional”, que debe establecer prioridades regionales y las líneas de acción para concretar las orientaciones del desarrollo. La totalidad de los entrevistados señaló que dicho documento jamás se utiliza a la hora de tomar decisiones. De allí que en el diagrama aparezca desconectado del proceso. Su baja operatividad constituye una restricción seria a los pasos siguientes; más aún cuando su elaboración no establece un consenso fuerte de la región respecto al tipo de desarrollo.

La ausencia de estrategia demanda al GORE desarrollar lineamientos que hagan compatibles las prioridades sectoriales, las prioridades locales y la agenda del gobierno nacional. En el diagrama ello se identifica como “limitaciones institucionales y condicionantes para la identificación de problemas”, pues son las prioridades de los agentes gubernamentales nacionales y locales las que encuadran e intencionan la detección de necesidades. Los responsables de las decisiones sustituyen la estrategia por una agenda propia que ya no depende de las necesidades de la región, sino más bien de los intereses, prioridades y posiciones políticas de los agentes públicos intervinientes, a saber: el Intendente, en el GORE; los SEREMIS, en los sectores y los Alcaldes y concejales en el municipio. En esta etapa también inciden cuestiones de financiamiento y distribución del presupuesto nacional. De hecho la definición y negociación de partidas presupuestarias con el gobierno central condiciona la factibilidad y aún la definición de la cartera de proyectos del Intendente.³

Finalmente, el Intendente establece los aspectos prioritarios para la gestión del Gobierno Regional. El GORE informa a los servicios públicos y municipalidades acerca de sus lineamientos, con el fin de generar proyectos que se ajusten con las prioridades del GORE. La coordinación entre el GORE y los sectores es especialmente importante para la inversión regional, pues los presupuestos ministeriales pueden combinarse con el FNDR, a través de “convenios de programación”. Este ajuste institucional condiciona desde un comienzo el carácter de los proyectos susceptibles de ser financiados. El procedimiento incluye reuniones formales con municipios, gobernaciones, SEREMÍAS, entre los principales. En estas instancias se genera una coordinación entre el GORE y los sectores y también con los municipios. Ello queda reflejado en la Etapa 2 del diagrama. Sólo a partir de este momento puede advertirse continuidad en el proceso.

La identificación empírica de necesidades de inversión o demandas insatisfechas recién aparece en la Etapa 3. Desde el momento que las restricciones y condicionantes de la inversión ya fueron definidos, más que una detección de los problemas lo que ocurre es la generación de iniciativas que se ajusten con las prioridades ya establecidas. La conexión de los organismos públicos con la realidad regional se encuentra altamente condicionada por las prioridades establecidas previamente entre el Gobierno Regional, los sectores y los municipios. Las distinciones del esquema formal entre perfil, anteproyecto y proyecto desaparecen en la dinámica regional de generación de iniciativas de inversión.

³ El estudio OCDE sobre descentralización en Chile reconoce este aspecto a nivel desconcentrado.

El proceso que lleva a la definición de las prioridades mencionadas corresponde al aspecto político o sustantivo de las decisiones, es decir, todo lo que concierne a la definición de objetivos. En este ámbito no existen mecanismos explícitos ni procesos formales de diagnóstico y detección de necesidades, mucho menos de articulación de las demandas. Esta falencia implica que la responsabilidad de detección depende más de lineamientos establecidos por la autoridad que de necesidades sentidas de la comunidad. No existe un levantamiento sistemático de las demandas o problemas que deban ser resueltos para contribuir al desarrollo regional, pues ello requeriría de una institucionalidad política regional capaz de lograrlo. O al menos de partidos con agendas de desarrollo regional que los articularan programáticamente. De esta forma, la demanda regional queda, en el mejor de los casos, expresada sólo parcialmente en las decisiones de inversión, pues debe amoldarse a criterios que pueden ser ajenos a sus propios intereses.

Lo anterior resulta especialmente importante en el caso de las subvenciones, para las cuales los concursos abiertos constituyen el mecanismo predilecto de asignación de recursos. En realidad, quienes logran financiamiento son quienes logran modelar sus iniciativas en el lenguaje, prioridades y estilo de la agencia financiera (Espinoza 2009). Muchas veces ello involucra reducir la iniciativa a actividades cuya vinculación con los propósitos del financista rara vez está sujeta a verificación de su impacto. Ejemplo típicos de ello en las regiones estudiadas los constituyen las “capacitaciones” o los “encuentros” cuyo mayor logro es simplemente la realización de la actividad.

Si la identificación del problema puede ser financiado mediante subvenciones –tal como el 2% del FNDR o el FIC- o concursos en que postulan los municipio (como el FRIL), es necesario esperar el llamado a concurso (etapa 4). Si la identificación del problema corresponde al FNDR tradicional, el encargado del formular la iniciativa de inversión debe registrar el proyecto en el SNI y completar la ficha EBI (etapa 4). El registro e ingreso de la ficha EBI deriva en la primera formulación del proyecto (etapa 5).

b. Análisis Técnico de Proyectos

Una vez que el proyecto se encuentra ingresado a la Ficha EBI del BIP, aparece el primer filtro o decisión importante que incide en el destino del proyecto (etapa 6): el GORE recibe el proyecto y lo selecciona o descarta para pasar a su evaluación por el MDS.

<< diagrama 2 aquí >>

El registro de la iniciativa de inversión en el Banco Integrado de Proyectos ha evolucionado hacia sistemas de postulación flexibles, de forma que no existen plazos fatales para la presentación de proyectos, pues el BIP nunca cierra la posibilidad de ingreso de una iniciativa. De forma similar, tampoco existen requisitos formales para ingresar el proyecto y basta con el título y una breve descripción para obtener código BIP, único requisito para entrar a evaluación. Incluso algunos proyectos no precisan el financiamiento o lo hacen en términos estimativos. La consecuencia de esta flexibilidad es que las iniciativas de inversión pueden levantarse en cualquier momento, incluso para compensar los déficits detectados en la postulación.

Los proyectos de inversión que cuentan con código BIP pueden presentarse al GORE, que pre-selecciona los proyectos que considera pertinentes para su evaluación. Existen indicaciones de que también se “intencionan” algunas iniciativas que no aparecen registradas. El GORE también recibe y selecciona proyectos asociados con transferencias, los cuales no requieren código BIP y pueden ser generados en respuesta a concursos o incluso espontáneamente. Los niveles de formalidad son también

menores pues algunos informantes indican que se concursan con un “perfil” el cual alcanza su formulación definitiva después de haber recibido la asignación presupuestaria. En suma, al seleccionar proyectos de acuerdo con su pertinencia el GORE aplica un filtro inicial de la demanda, estableciendo lo que algunas regiones denominan "cartera inicial" o "primera cartera".

La evaluación técnica de los proyectos sigue cursos diferentes según sus características. La evaluación más formalizada se realiza con las inversiones del FNDR por el MDS, que califica los proyectos, lo cual resulta determinante para su tramitación posterior, pues no puede ingresar a la cartera en caso de no contar con la recomendación favorable (RS). El equipo técnico del GORE, especialmente la División de Planificación evalúa los proyectos asociados con Fondos Regionales de Inversión Local (FRIL), vale decir los recursos destinados a las municipalidades.

El proceso de calificación técnica de los proyectos no recomendados incluye la entrega de un informe con observaciones a los responsables de su formulación, quienes pueden resolverlas hasta obtener la recomendación favorable. Las observaciones de los evaluadores, así como la respuesta de los responsables de su formulación puede alcanzar varias rondas de aclaración. En realidad, el intercambio que establecen los responsables del proyecto con los técnicos que lo evalúan permite la formulación del proyecto en los estándares requeridos. Los evaluadores desempeñan un papel de acompañamiento que contribuye a mejorar la calidad de los proyectos y a contar con un mayor número de iniciativas posibles de financiar. Los funcionarios del GORE participan activamente en esta fase, resolviendo los problemas que presentan algunos proyectos que el GORE considera necesarios de financiar. Ciertamente que ello puede introducir un sesgo en la asignación ya que no todos los proyectos son tratados de la misma forma; en algunos casos se los “deja caer”, mientras que en otros se multiplican las gestiones para que se incorpore a la cartera.

c. Selección y priorización de proyectos.

La construcción de la cartera de proyectos que el GORE presentará para la aprobación de los consejeros constituye una responsabilidad casi exclusiva del Intendente, quien procura que sus iniciativas no sean rechazadas. La selección de proyectos para la cartera combina las prioridades de inversión definidas al comienzo del proceso, con el equilibrio de intereses entre los interesados en el resultado del proceso. La presentación de la cartera al Consejo Regional (CORE) se realiza a lo largo del año.

Los consejeros ocupan una posición central en esta etapa dada su capacidad de veto sobre las propuestas del Intendente. Los proyectos sobre los cuales se debe resolver no se presentan directamente al plenario, sino que se entregan a las comisiones pertinentes del CORE, quienes deben revisarlo para presentarlo en plenaria. La agenda de inversión del gobierno regional se somete a consideración de las comisiones, como paso previo a presentación en plenaria. En esta fase se desarrollan negociaciones entre los actores y también aparecen presiones sobre los responsables.

La revisión de la propuesta de inversiones por las comisiones de los consejeros moviliza diversos actores. Normalmente los consejeros cotejan la propuesta con líderes políticos de las provincias que representan, generalmente alcaldes y concejales, y de forma muy poco frecuente con los parlamentarios, quienes no intervienen directamente. El consejero y los líderes locales determinan si las iniciativas de su interés han quedado incorporadas en la cartera de proyectos a financiar. Algunos

alcaldes o dirigentes sociales intervienen directamente ante las comisiones y en las sesiones plenarias donde se vota la aprobación de los proyectos.

Los consejeros establecen también negociaciones entre ellos para lograr el apoyo a la cartera del Gobierno Regional. En estos casos se busca romper los alineamientos políticos nacionales para lograr consensos en torno a la cartera. Los procedimientos son diversos, pero habitualmente se trata de un quid-pro-quo en el cual la cartera del Intendente se negocia contra proyectos de interés para las provincias, localidades específicas o grupos de interés. Normalmente, los proyectos de interés de las localidades son de volumen menor y no involucran una alteración sustantiva en la cartera de inversión. Parte de este proceso lo constituye la autonomía que poseen los consejeros en la asignación de transferencias de recursos para programas municipales y organizaciones sociales. Por lo general los intendentes aceptan completamente las recomendaciones de los consejeros en lo que llaman “proyectos chicos”.

En esta etapa el Gobierno Regional puede desempeñar un rol activo o más discreto. Entre las regiones, la discreción parece ser la regla del éxito. Si bien el intendente recibe muchas demandas por incluir en la cartera iniciativas de interés para grupos o localidades específicas, no realiza intervenciones que pongan en duda su neutralidad en el proceso. Más bien son los funcionarios del GORE y aún los gobernadores quienes toman el rol más activo. Ello informan en comisiones sobre los proyectos y aclaran las dudas de los consejeros en reuniones informales. Los intentos de un intendente por abrir negociaciones directas con los interesados se reveló negativa, principalmente porque los consejeros interpretaron la iniciativa como un intento de pasar por sobre ellos. Mucho mejor le fue a otro intendente que logró unificar a los consejeros de algunas provincias para competir contra otras.

Los resultados de las tratativas en comisiones llevan al intendente a tomar la decisión de qué proyectos presentar a votación en la sesión plenaria del CORE y cuáles dejar para una ocasión más propicia. Por cierto, presentan aquellos en los que existe certeza de su aprobación; de hecho, en las actas del CORE sólo excepcionalmente se encuentran votos contra un proyecto y sólo un proyecto rechazado entre 2011 y 2013. El ejercicio político del intendente consiste en lograr la aprobación de la cartera de inversión sin comprometer los lineamientos del desarrollo.

los antecedentes tienden a indicar que frente a proyectos de equivalentes calidad técnica, la probabilidad de seleccionar un proyecto depende menos del balance de poder presente en el CORE, o de distinciones ancladas en el campo ideológico o político. Por contraste, la distinción entre provincias parece tener mayor fuerza. De acuerdo con un Intendente entrevistado, las distinciones políticas cobrarían fuerza solamente cuando la gestión del presupuesto es deficiente.

c) Existen instancias informales antes de las sesiones del Consejo Regional, que facilitan la aprobación de los proyectos a cargo de funcionarios del gobierno regional. Su principal intervención ocurre al entregar información técnica sobre distintos proyectos en las reuniones de las comisiones especializadas, pero también en reuniones más informales –almuerzos, cafés- en las cuales los funcionarios explican a uno o dos consejeros influyentes los detalles de proyectos en discusión. El rol de los consejeros es mucho más que decir sí o no a las propuestas del intendente: forman agendas locales que son transmitidas al intendente y la negociación entre consejeros, asegura viabilidad política de la inversión, contacto con alcaldes y concejales.

4. Conclusiones

La tesis dominante en el gobierno central es que las regiones generan carteras de inversión subóptimas, las cuales responden más a los intentos de los líderes políticos locales por reproducir su posición de poder que a las necesidades del desarrollo regional. Ello se muestra en proyectos pequeños,

desconectados entre sí y muchas veces irrelevantes desde el punto de vista del desarrollo (OCDE 2011). Nuestros entrevistados de alguna manera concuerdan parcialmente con el diagnóstico. Durante mucho tiempo, más que dirimir entre proyectos alternativos, la principal dificultad de las regiones residía en la carencia de carteras suficientemente amplias y variadas como para lograr la ejecución total del presupuesto. El constante incremento de los recursos destinados a las regiones produciría una situación en que los proyectos respondían a la necesidad de ejecutar el presupuesto, muchas veces sin claridad del impacto esperado de la inversión.

Nuestra conclusión luego de revisar el proceso de toma de decisiones es que si ello ocurre de ninguna manera constituye un resultado intencionado, sino que es producto de los déficits en la institucionalidad regional. En el análisis del flujo empírico de las decisiones se encuentran pasos y funciones no sistematizadas por la normativa que se realizan como una forma de resolver nudos y dilemas que plantea la asignación regional de recursos públicos. Los problemas que se busca resolver se presentan en las diversas etapas y dan lugar a respuestas diferentes, y en su conjunto expresan la debilidad de las instituciones regionales.

Todas las regiones carecen de un mecanismo adecuado para la detección de las necesidades de inversión, sea ésta física, productiva o social. Si bien la mayor parte de la demanda proviene de las comunas, sus proyectos carecen de una visión de desarrollo y responden a necesidades puntuales. Los proyectos locales, en efecto, carecen de una articulación con una política de desarrollo regional. Además, la pequeña escala de las iniciativas no contribuye a generar impacto con la inversión. En tales condiciones, la agenda pasa a ser dominada por los sectores, que pueden proponer proyectos de gran escala anclados en un concepto de desarrollo. Las obras públicas, la construcción de infraestructura sanitaria, educacional y de salud forman el grueso de la inversión regional.

En las regiones predomina un concepto de desarrollo anclado en la materialidad de las obras públicas, que está alcanzando su límite. La ciudad de Tocopilla se movilizó recientemente porque contaba con un magnífico hospital en el cual no hay médicos especialistas. La construcción de infraestructura puede convertirse en una respuesta mecánica a problemas diferentes. En una escala diferente es lo que ocurre con la construcción de “sedes sociales”, bajo el supuesto que ello dinamizará la vida comunitaria. En realidad, el capital social de las comunidades depende escasamente de contar o no con una sede social. Incluso la sede puede llegar a destruirlo cuando resulta capturada por dirigentes que la manejan como si la sede fuera de su propiedad.

La ausencia de proyectos de inversión relevantes para el desarrollo que surjan en la región lleva a las autoridades regionales a generar dispositivos provisionales que buscan resolver con urgencia el déficit de los proyectos. En algunas regiones se crean corporaciones financiadas por el gobierno regional para que desarrollen esta tarea. En otras profesionales y técnicos contribuyen al mejoramiento de los proyectos durante el proceso de calificación técnica.

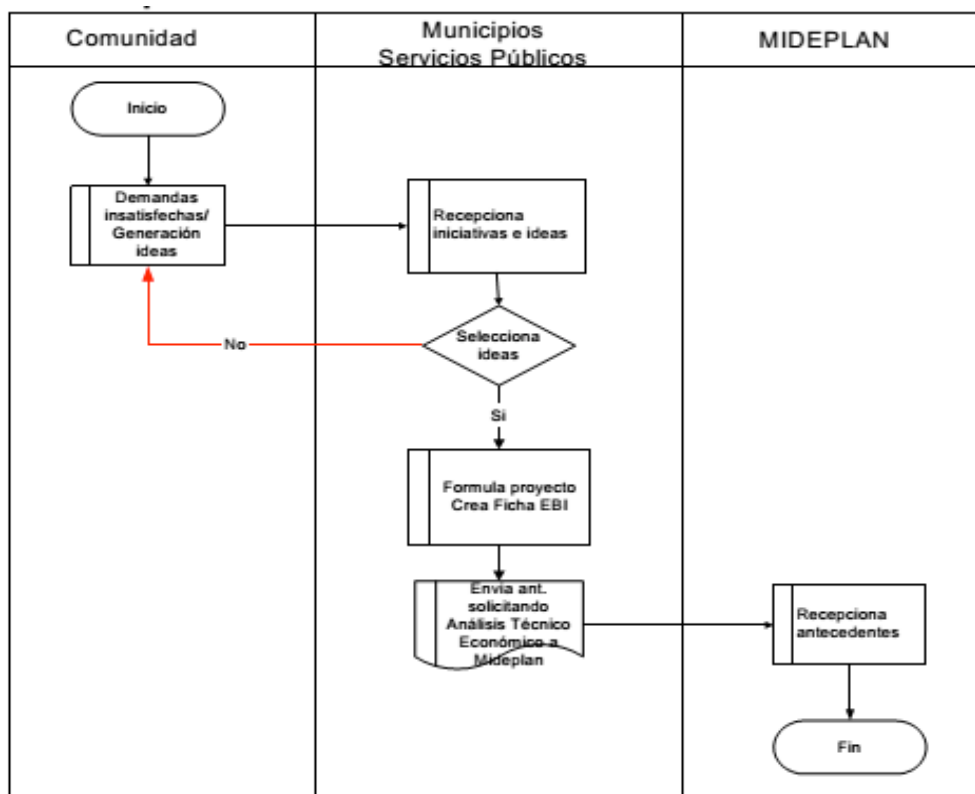
Los dispositivos o iniciativas regionales para mejorar el número, variedad y calidad de los proyectos no logran resolver el principal déficit institucional que constituye la ausencia de un proceso de articulación de las demandas y su proyección en programas de desarrollo. Aún cuando se supone que esta función se logra a través de la “estrategia regional de desarrollo”, todos los actores coinciden al destacar su inoperancia. No se trata realmente de una estrategia, pues no establece prioridades ni determina líneas de acción, sino que establece un marco de orientaciones suficientemente amplias como para cobijar casi cualquier iniciativa. Tanto la externalización de su elaboración (a cargo generalmente de consultoras), como su baja operatividad han impedido que sea socializado y asimilado como un real instrumento de planificación a largo plazo. Las orientaciones generales de este instrumento no pueden traducirse como propuestas.

El "estilo de liderazgo" del Intendente supe la ausencia de estrategia. Las definiciones y lineamientos que establece, sin embargo, no constituyen necesariamente una línea de acción de largo plazo orientada por un modelo de desarrollo para la región. Los proyectos responden a la necesidad de ejecutar el presupuesto de inversión de forma pertinente y de acuerdo con la programación. Los informes de inversión de los gobiernos regionales destacan como principal logro porcentajes cercanos al 100% en la ejecución del presupuesto; luego pasan a enumerar proyectos sin clave alguna referida a su impacto en el desarrollo.

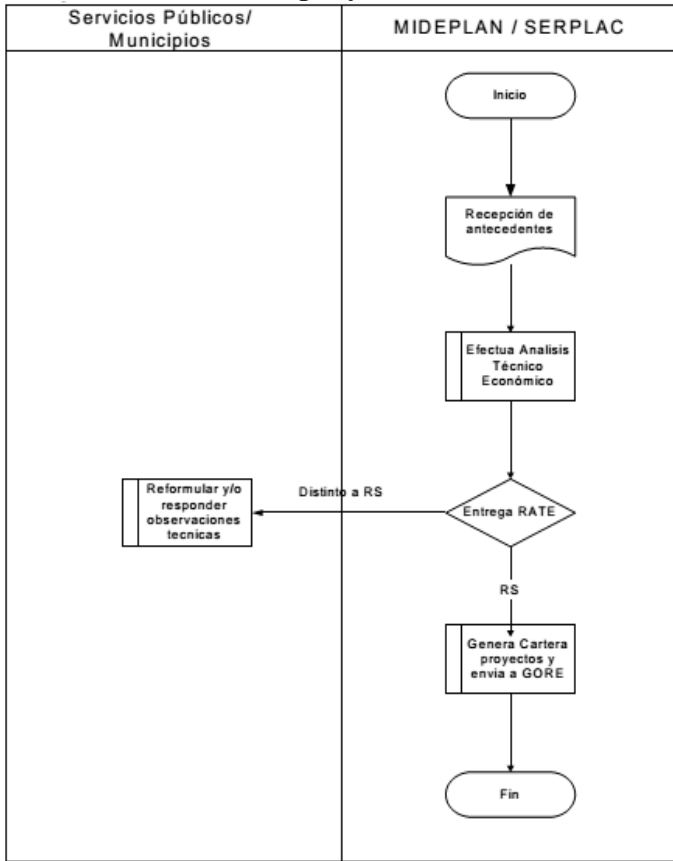
La inversión regional para el desarrollo enfrenta un momento crucial pues las asignaciones actuales, centradas en la materialidad de la obra, resultan insuficientes ante demandas centradas en la calidad del uso. Ello requiere desplazar el foco del desarrollo desde el aspecto físico hacia el el recurso humano. Requiere también contar con una visión de propósito para las inversiones y formas adecuadas de establecerlo. Nada de esto es posible sin un programa de desarrollo asociado con actores regionales, que encuentra su cauce en una institucionalidad regional renovada.

Diagrama de las etapas de decisión regional según Subdere (2006).

a. Formulación del proyecto



b. Análisis técnico del proyecto



c. Selección y priorización de proyectos

