

SUBDERE: Más Recursos ¿Más Descentralización?

Los recursos administrados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional han aumentado en forma importante desde el año 1990 debido al desarrollo de diversos programas y a una fuerte alza en gastos de administración. Pero este crecimiento de la SUBDERE no se ha traducido en un fortalecimiento de la descentralización en nuestro país, a lo que se suman los recientes reparos hechos por la Contraloría General de la República relativos a la falta de prolijidad en materia de gestión interna.

Por ello bien vale la pena preguntarse: ¿en qué ha estado la SUBDERE todos estos años?

Misión y Recursos

La SUBDERE, dependiente del Ministerio del Interior, existe desde el año 1984 y tiene como misión contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo su capacidad de gobierno en concordancia con el proceso de descentralización.

La SUBDERE corresponde a una de las subsecretarías que mayores recursos administra. Su presupuesto se ha multiplicado ocho

veces desde el año 1990 a la fecha y para el año 2010 éste será de \$701 mil millones.

La SUBDERE centra sus labores en cuatro áreas: administración de programas de inversión que son ejecutados por los gobiernos regionales y los municipios; diseño de políticas de descentralización; análisis, monitoreo y evaluación del proceso de descentralización y apoyo al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales.

Ejecución Directa Versus Descentralizada

La SUBDERE tiene entre sus labores la administración de programas de inversión que son ejecutados por los gobiernos regionales y municipios.

Lo anterior hace suponer que son los gobiernos regionales y municipios los ejecutores directos de estos programas y por consiguiente ellos debieran contratar el personal idóneo para ello.

Sin embargo, al revisar el listado de personas contratadas a honorarios se observa en forma extendida que es la propia SUBDERE la

Resulta paradójico que una subsecretaría cuya finalidad es velar por el proceso de descentralización del país, adquiera cada vez un mayor tamaño administrativo desarrollando programas y teniendo a su cargo personas responsables de proyectos regionales. Pareciera que esta Subsecretaría, más que promover el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, ha mostrado una tendencia a su propio fortalecimiento.

En esta Edición:

- SUBDERE: Más Recursos ¿Más Descentralización?
- Cuestión Indígena: Interpretaciones Judiciales del Convenio 169

que contrata personas para la implementación y desarrollo directo de programas.

Por ejemplo, la SUBDERE informa que cuenta con 5 personas a honorarios como asesores del proyecto Qhapaq Ñan que está desarrollando en conjunto con el Consejo de Monumentos Nacionales en la comuna de San Pedro de Atacama. En el gobierno regional de Antofagasta, por su parte, no se informa de personas contratadas a honorarios para este proyecto. En el caso del Plan Territorio Arauco, en la SUBDERE se cuenta con 7 personas a honorarios para ello, mientras que en el gobierno regional del Bío Bío no se cuenta ninguna.

Estos ejemplos indican que al parecer la SUBDERE se ha estado abocando al desarrollo e implementación directa de programas, más que a la mera administración.

En términos generales la SUBDERE hoy cuenta con 24 funcionarios de planta, 200 a contrata y 274 a honorarios.

En este contexto no es de extrañar que esta subsecretaría entre los años 1990 y 2010, haya pasado de una dotación de 59 personas a 288, lo que implica que prácticamente se ha quintuplicado el número de empleados. Mientras tanto, la dotación de personal de los gobiernos regionales ha crecido desde el año 1995, año en el cual se crearon las plantas de los gobiernos regionales, en un 50%.

Fortalecimiento de Gestión Subnacional: Deuda Pendiente

Otra de las áreas de trabajo de la SUBDERE es la de apoyo al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales. Las acciones emprendidas en este ámbito debieran apuntar a mejorar la gestión de los gobiernos subnacionales para que puedan contar con las capacidades necesarias para asumir mayores responsabilidades y funciones, es decir, para avanzar en materia de descentralización. Ello es especialmente importante con-

siderando la falta de capacidad a nivel subnacional para alcanzar una mayor descentralización.

Programas relacionados al fortalecimiento de la gestión, ya sea de municipios o gobiernos regionales, se han venido desarrollando por parte de la SUBDERE desde el año 1994. En forma acumulada, al año 2009 se han gastado más de \$100 mil millones en esta área, pero no se observa que a partir de ello se haya alcanzado una mayor capacidad de gestión que permita avanzar hacia una descentralización.

Las evaluaciones de este tipo de iniciativas no han sido satisfactorias. Por ejemplo, de acuerdo a una evaluación que ha encargado la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, se concluye que no se contaba con la información que hubiera permitido medir sus efectos en el mejoramiento de la capacidad de Gestión en los Municipios. En la misma evaluación también se plantea que “(...) en el caso de los estudios no existe información sobre el grado en que las recomendaciones que surgen de ellos hayan sido incorporadas en la gestión de los municipios participantes (...)”.

Ello deja de manifiesto que no se tiene conocimiento respecto del efecto que ha tenido este tipo de iniciativas en la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales.

Ampliando su Giro

Desde que se aprobó la ley de presupuesto para el año 2009, la SUBDERE ha tomado el rol de prestamista para los municipios, a través de la figura de entrega de aportes reembolsables, que deben ser devueltos en un plazo de determinado¹. A pesar de que los municipios que pueden acceder a estos aportes reembolsables se circunscriben a aquellos con una clasificación financiera adecuada y que busquen financiar proyectos de infraestructura para el desarrollo de las ciudades, claramente este rol se aparta de las funciones matrices de esta subsecretaría.

Cabe recordar también que durante el año 2009, la SUBDERE contó con un Programa de Coordinación de Programas Sociales en Áreas Metropolitanas. Este programa es el tipo de iniciativa que debiera ser abordado por el Ministerio de Planificación y Coordinación y tiene escasa relación con el rol propio de la SUBDERE.

Programas de Inversión: Sin Mayores Cambios

La SUBDERE cuenta con diversos programas a través de los cuales se entregan recursos de inversión a los municipios y gobiernos regionales. En términos generales se puede decir que los programas se han mantenido durante estos últimos 20 años, sin haber profundizado o avanzado en materia de descentralización.

Los dos principales programas de desarrollo local corresponden al Programa de Mejoramiento Urbano y de Mejoramiento de Barrios. Por medio de ellos se entregan recursos de inversión a los municipios, para proyectos de menor envergadura, pero que deben cumplir con las directrices establecidas por el gobierno central. Ambos programas, desde su creación, no han variado mayormente.

A estos programas se suma, desde el año 2009, la iniciativa Comuna Limpia, mediante la cual se entregan recursos a los municipios para proyectos relativos a basurales, desechos y escombros, entre otros.

Si bien pudiera resultar atendible que esta Subsecretaría desarrolle programas sectoriales que son ejecutados por los gobiernos subnacionales, ello debiera ser sólo en una

primera instancia. La SUBDERE debiera, durante un plazo acotado, acompañar a los municipios en el desarrollo de este tipo de iniciativas, para luego descentralizar estos programas y recursos. De lo contrario esta subsecretaría terminará siendo multisectorial y centralizadora de recursos.

Situación similar también se ha generado con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR. Este fondo es el principal programa que administra la SUBDERE, representando aproximadamente al 75% del total de sus recursos.

Si bien pudiera resultar atendible que esta Subsecretaría desarrolle programas sectoriales que son ejecutados por los gobiernos subnacionales, ello debiera ser sólo en una primera instancia. La SUBDERE debiera, durante un plazo acotado, acompañar a los municipios en el desarrollo de este tipo de iniciativas, para luego descentralizar estos programas y recursos. De lo contrario esta subsecretaría terminará siendo multisectorial y centralizadora de recursos.

A través de este fondo se canalizan recursos de inversión a los gobiernos regionales para que éstos decidan los proyectos a ejecutar. El FNDR ha crecido en forma importante desde 1990, pero de los mayores recursos, más de la mitad corresponden a transferencias no condicionadas del gobierno central, es decir, traspaso de recursos sin indicaciones en cuanto a los proyectos que pueden ser financiados por parte del gobierno central. La otra mitad de los recursos corresponde a transferencias condicionadas, es decir, el gobierno central indica en las áreas y en algunos casos la tipología de proyectos que pueden ser financiados.

Si bien, desde el punto de vista de la descentralización fiscal, pareciera recomendable que el traspaso de mayores recursos a instituciones nuevas, como lo son los gobiernos regionales creados el año 1993, se haga entregando ciertas directrices en cuanto al uso de esos recursos, se esperaría que en la medida que las instituciones tengan una mayor antigüedad, contarán cada vez con mayores grados de autonomía.

Sin embargo, transcurridos más de 15 años desde que fueron instalados los gobiernos regionales, la proporción del FNDR correspondiente a transferencias condicionadas se ha mantenido en un 40%, porcentaje que debiera ser muy inferior en la medida que efectivamente se descentralicen las decisiones de inversión pública.

La Billetera de la SUBDERE

Cada vez que corresponde nombrar al Subsecretario de Desarrollo Regional se menciona ésta como una cartera que no sólo maneja importantes recursos que son traspasados a regiones y comunas sino que también como una que cuenta con importantes espacios de discrecionalidad para la asignación de los mismos.

En este sentido, el programa de Mejoramiento Urbano PMU debe ser analizado con cautela. Este programa de inversiones cuenta con dos componentes: un 75% de los recursos corresponden al componente tradicional y el 25% al de emergencia. De acuerdo a la Ley de Presupuesto, el componente tradicional debe distribuirse a regiones en relación al total de comunas de cada región y al total de desempleados, debiendo ser el Consejo Regional de cada región el que resuelve los proyectos comunales a financiar. El componente de emergencia por su parte, se asigna por resolución de la SUBDERE a petición de los Intendentes.

Sin embargo, si se analiza la distribución efectiva que se hizo el año 2008 del componente tradicional, se observa que la región de Bío Bío recibió el 73% de los recursos, no obstante que de acuerdo al número de desempleados y de comunas en la región, sólo le debió haber correspondido el 14%. La región Me-

tropolitana en cambio, sólo recibió el 9% de los recursos, debiendo haber recibido un 29%. Además llama la atención que la región de Atacama no recibió ningún aporte. Lo anterior deja de manifiesto que la distribución de los recursos pareciera no ajustarse a lo que establece la Ley, lo que sin duda entrega importantes espacios de discrecionalidad a la SUBDERE para su asignación regional.

Cabe hacer presente que el componente de emergencia, si bien en un comienzo sólo representaba el 25% del total de este programa, durante la ejecución presupuestaria recibe cuantiosos recursos. Así por ejemplo, sobre la base de información de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, el presupuesto inicialmente aprobado para el año 2008 fue de \$9.291 millones, pero durante el año aumentó hasta \$125.314 millones. Es decir, creció en casi trece veces.

Todos estos recursos adicionales son ejecutados a través del componente de emergencia, es decir, se distribuyen por resolución de la SUBDERE a petición de los respectivos Intendentes. Ello lleva a que para el año 2008 la SUBDERE pudo haber distribuido sobre los \$100 mil millones.

Respecto al total de los fondos del PMU Emergencia se pueden distinguir al menos tres subcomponentes: recursos para infraestructura educacional, recursos compensatorios a regiones relativos al Transantiago y, en tercer lugar, recursos sin identificación específica. Los primeros dos subcomponentes tienen una clara identificación sectorial y en consecuencia su distribución es esperable que tenga relación con ello. El tercer componente es más bien libre y otorga mayor autonomía a la SUBDERE en su distribución.

Programas relacionados al fortalecimiento de la gestión, ya sea de municipios o gobiernos regionales, se han venido desarrollando por parte de la SUBDERE desde el año 1994. En forma acumulada, al año 2009 se han gastado más de \$100 mil millones en esta área, pero no se observa que a partir de ello se haya alcanzado una mayor capacidad de gestión que permita avanzar hacia una descentralización.

En efecto, de acuerdo a la asignación comunal hecha de estos recursos el año 2008, se observa que el 75% fue destinado a municipios con alcaldes de la coalición de gobierno, mientras que el 18% a comunas de oposición. En el caso de los recursos del PMU emergencia para infraestructura educacional, un 57% financia proyectos de comunas con alcaldes de la coalición de gobierno y un 29% es para proyectos en comunas administradas por alcaldes de oposición.

Esta evidencia permite preguntarse si los recursos administrados por la SUBDERE en el marco del PMU son asignados, en alguna medida, con criterios políticos.

Conclusiones

En el último tiempo se ha observado que esta Subsecretaría ha ido creando programas que no son de su competencia y responsabilidad. A ello se suma la instauración de programas que, si bien traspasan recursos a los municipios y gobiernos regionales, tienen un importante sello del gobierno central. Además, iniciativas que datan de hace muchos años, siguen centralizadas y, en la práctica, no se observa que efectivamente los programas de mejoramiento de la gestión subnacional hayan permitido avanzar hacia una mayor descentralización.

Resulta paradójico que una subsecretaría cuya finalidad es velar por el proceso de descentralización del país, adquiera cada vez un mayor tamaño administrativo desarrollando programas y teniendo a su cargo personas responsables de proyectos regionales. Pareciera que esta Subsecretaría, más que promover el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, ha mostrado una tendencia a su propio fortalecimiento. Además, los recientes desórdenes administrativos detectados por la Contraloría, plantean la interrogante sobre si los importantes recursos que administra efectivamente se destinan a su objetivo.

Con todo, se hace necesario revisar en profundidad la labor desarrollada por esta Subsecretaría, volviéndola a encauzar en su rol original: avanzar en materia de descentralización y fortalecimiento de los municipios y regiones. Ello sin duda que pasa por cerrar todo tipo de espacios de discrecionalidad en la asignación de recursos que administra ya que de lo contrario, los distintos sectores políticos seguirán viendo con cierto recelo el nombramiento de la persona a cargo de esta importante Subsecretaría.

¹ Los recursos de la SUBDERE para estos préstamos provienen de un crédito tomado con el Banco Interamericano de Desarrollo BID.