04360

"DE PROVISIONES, CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN"

Luis A. Angulo R.

04360

¿SON CENTRALISTAS LAS PROVISIONES - FNDR?

Provisiones e I.D.R.

En Mayo de 1994 S.E. expresó en su tradicional discurso ante el Congreso, la voluntad gubernamental de profundizar el proceso descentralizador, y como muestra de esto, anunció su decisión de duplicar el porcentaje de la inversión pública regional que es decidido (directa o indirectamente) por las autoridades regionales.

Esta iniciativa consiguió trasladar el objetivo de la descentralización financiera, desde el campo del discurso, la intención y las medidas parceladas, hacia el de la acción y la propuesta en torno a un propósito numérico que sirve como permanente parámetro de evaluación. Estabamos en el punto de inicio de la elaboración de un "barómetro" en este campo.

Desde ahí en adelante, es posible advertir dos fases en su concreción; durante el primer trienio el énfasis gubernativo se pone en la adecuación de los instrumentos existentes, la creación de nuevos mecanismos, y el vencer las resistencias iniciales por parte de los sectores.

Esto provoca cierta lentitud en la progresión de las cifras involucradas, yendo desde el 20,86% de I.D.R. en el año 1994 hasta el 26,68% el año 1997. Pero asimismo, también marcó el tenor de las criticas recibidas, pues estas se concentraron fuertemente en la supuesta imposibilidad de lograr la consecución numérica de la meta.

En cambio, durante el segundo trienio se avizora la maduración de las condiciones implementadas anteriormente, y a partir, tanto de la consolidación en la operatoria de los instrumentos financieros, como de la paulatina "apertura" de los sectores en la gradual descentralización de sus tradicionales fondos, se logra dar un significativo salto en las cifras, al punto que el ejercicio presupuestario 1998 contempla un 33,34% como I.D.R., con lo cual bastaría un crecimiento de aproximadamente un 4,5% durante los próximos dos años, para lograr la meta propuesta.

Al igual que durante el primer período, el cambio de enfoque en el logro de la meta, significó un acento distinto en la orientación de las críticas, trasladando paulatinamente las dudas hacia el real grado de decisión regional implícitos en cada uno de los instrumentos involucrados.

En el caso de los ISARes se han reforzado las frustaciones con respecto al exacto margen de maniobra del CORE en la fase de asignación de recursos; con respecto a los IRALes se cuestiona la verdadera naturaleza regional de fondos que son de carácter eminentemente local; y en el caso de los Convenios de Programación se dimensionan mayormente las dificultades de suscribirles en un contexto donde el FNDR se mantiene relativamente constante, o el que su plurianualidad lleva también implícita una etapa de prematuro agotamiento de recursos.

Éstos aspectos -y otros-, si bien son dignos de considerar, presentan una doble perspectiva, en cuanto las propias regiones no han sido capaces de pasar de la mera reivindicación de las dificultades de operación, hacia un plano propositivo y ejecutivo que se traduzca en la adopción de medidas (legales, procedimentales y evaluativas) que internalicen su **apropiación** definitiva.

En tal contexto, generalmente el F.N.D.R. escapaba a este tipo de críticas, al consensuarse que representa el modelo más cercano a un pleno instrumento financiero regional, pero desde un tiempo a esta parte ha ido cristalizando un discurso pesimista que atiende básicamente a dos perspectivas; una es su escaso aumento presupuestario, y la otra es la creciente integración de provisiones que supuestamente estarían rigidizando su autonomía.

En cuanto a la primera de esas situaciones, es cierto que al revisar su crecimiento anual, este muestra un estancamiento porcentual en relación a su participación en la Inversión Pública Total.

De allí que entre 1994 y 1997 se mantiene con mínimas variaciones en alrededor del 11,5% de ese total. Más, en coincidencia con la "segunda fase" experimentada por la meta presidencial del I.D.R., durante 1998 se presupuesta un salto al 12,5%, lo cual es significativo si el año anterior estuvo en su punto más bajo con una cifra cercana al 11,1%.

La que podríamos denominar "mirada pesimista" argumenta que tal aumento no tiene real trascendencia, en la medida que se concibe a través de las diversas provisiones que contiene el F.N.D.R., por lo cual estarían ya direccionadas desde el nivel central, con lo que este crecimiento no tiene el efecto descentralizador previsto.

Tal planteamiento cobra fuerza en la medida que, siendo catalizado por diversas instancias opositoras al gobierno, su discurso ha permeado a parte importante de las autoridades y técnicos regionales, alcanzando incluso a autoridades centrales de organismos involucrados en el proceso descentralizador.

El peligro que significa sumar a tan heterogéneos actores, resulta en que tal planteamiento se reviste de ortodoxia, sin haber sido en ningún momento demostrada a cabalidad con las cifras que le sustenten.

De lo anterior nace la necesidad de examinar brevemente la veracidad de tal tesis, y es el propósito de lo que sigue:

¿Que son las provisiones?

Podriamos sostener una concepción legal restringida y fragmentada a partir de los términos en que aparecen anualmente en la Ley de Presupuestos, pero esto no da cuenta real de la filosofía implícita tras su creación.

Aunque parezca exagerado, quizás lo mejor sea empezar por el significado de este concepto, en cuya raíz se encuentra el verbo proveer, para el cual la Real Academia señala en una de sus acepciones *"Suministrar o facilitar lo necesario o conveniente para un fin."* Para nuestro fin, este sólo hecho puede presumir la noción de predeterminación en el gasto de los dineros que conforman las denominadas provisiones.

Esta concepción determinista del concepto, debe cotejarse mínimamente desde dos perspectivas; una jurídica y otra eminentemente política. La primera de ellas, debe exceder -como se desprende de una de los párrafos precedentes- la mera lectura presupuestaria, y trasladarse hasta el texto que le da apariencia tangible en la LOCGAR Nº 19.175 en sus artículos Nºs 76 y 78.

El primero de ellos alude al 10% del FNDR que en estricto sentido se "aprovisiona" para dos fines específicos, otorgandoles criterios de distribución diferenciados a lo que es el grueso del FNDR. Ambas partidas, por el sólo hecho de su direccionamiento se reconocen como las actuales provisiones de *Emergencia* y *Eficiencia*. Así, entendiendoles como disgresiones del mismo global, son en plenitud las provisiones del FNDR.

Ahora bién, si aceptamos ese contexto ¿Qué diferencias presentan con el resto de las actualmente denominadas provisiones?. En este punto es necesario retrotraerse para remitirse a la definición de la naturaleza del FNDR, para cuyo efecto existe mayor precisión en la Constitución Política, artículo 104, que le señala *como "...una proporción del total de los gastos..."*, y que incluso en su texto primitivo le indicaba como *"un porcentaje del total de los ingresos"*.

En cambio, la LOGCAR en su artículo 73 es menos taxativa cuando primeramente le sindica como *"...un programa de inversiones públicas..."*, para posteriormente en el mismo párrafo señalar que este se constituirá *"...por una proporción del total*

de gastos de inversión pública..." .Esto último hace mayor alusión a su calidad de inversión programática que la anterior, que era mayormente estricta en su concepción de instrumento financiero.

Esta sutileza puede cobijar finalmente la purista interrogante de ¿Que es exactamente el FNDR? ¿Es esa proporción inicial de los gastos públicos destinado a financiar programas de inversión regional? ó ¿Es el programa de inversión a reflejar en el marco presupuestario de cada región al inicio del año?.

Ambas posiciones podrían resumir lo que se entiende normalmente como FNDR, pero en uno hay un mayor énfasis en lo que significa la existencia inicial de cierto "núcleo duro" (monto) a distribuir, y en el otro, aparece como el resultado de un proceso presupuestario que suma fragmentadamente a este "núcleo" una serie de recursos adicionales, algunos de los cuales tienen distinto origen, todos con sus propios criterios de distribución, y que finalmente responden a "filosofías" de financiamiento distinto.

¿Qué permite esta agregación de recursos?. Talvez mayor claridad sobre este particular se encuentre en el artículo 78 de la LOCGAR cuando señala a *"...los recursos que por ley o por convenio se destinen a una o más regiones, no se distribuirán entre éstas conforme a los criterios anunciados en el artículo 75, pero podrán sumarse a la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que corresponda a la respectiva región, para todos los efectos de esta ley.".* Por ende, muchas de las actuales provisiones corresponden a esta modalidad por lo que en estricto rigor no son plenamente porciones del FNDR, pero sí son parte de las cuotas regionales del FNDR. ¿Sutileza? Quizás.

En este punto de la argumentación, se hace necesario intentar entender cual es el trasfondo político de las provisiones, es decir ¿Porqué existen

Para esto es insustituible empezar por recordar que el proceso de descentralización en nuestro país -regionalización (estricto sensu) en esa fase-, al margen de cualquier consideración sobre sus primitivos móviles, es una "graciosa" concesión del centro, el cual decide una suerte de fragmentación en su aparato administrativo.

No es pecaminoso reconocer que en su origen no encontramos la agregación de presiones por parte de entidades subnacionales para lograr la cristalización de un modelo estatal que acoga sus aspiraciones. Estamos frente a una situación que algunos autores denominan "descentralización por la oferta" en contraposición a la "descentralización por la demanda".

Tal hecho resulta en el marcado control en la gradiente del proceso, pues este se desarrolla en medio de un Estado fuertemente Unitario, y que no concibe la posibilidad de menoscabar tal condición.

De allí que en el ámbito de la descentralización fiscal coetánea a este proceso mayor, su esquema es de mínima gradualidad, con lo cual cualquier iniciativa en ese sentido debe ponderar tanto la obligada estabilidad macropresupuestaria, con el reconocimiento de la heterogeneidad de las potencialidades regionales, y la necesidad de focalizar eficientemente una serie de inversiones sociales.

Es así que la apuesta lógica es conformar una creciente política de descentralización fiscal por el gasto y no por el ingreso. Esto a su vez redunda en conformar una estructura presupuestaria regional en base a la "constitucionalización" de un mecanismo de transferencia de recursos, esquema en el que se enmarca la creación del FNDR.

Hasta aquí el FNDR aparece como un único (y monolítico) instrumento, pero si afinamos el análisis y nos remitimos a la existencia de modelos teóricos de transferencia/gasto fiscal, que puedan apoyarnos en el entendimiento de la actual modalidad que acompaña al FNDR y las provisiones, nos es útil la siguiente:

*.- Modelo "principal-agente": Nivel central (principal) con alto grado de "intervencionismo", tanto en la distribución de los montos, como en la orientación sectorial de esos recursos. Propio de un *Estado unitario*

*.- Modelo "escogimiento fiscal": Nivel subnacional con alto grado de autonomía en su estructura de ingresos y gastos. Propio de un *Estado federal*

Si entendemos que estos modelos intentan dimensionar el grado de ingerencia del nivel central en la distribución y asignación de los recursos, y aceptamos la premisa que este país posee una clara estructura de descentralización fiscal por el gasto, entonces en ese esquema el FNDR y las provisiones claramente son una forma de transferencia propia del primer modelo.

Pero necesitamos mayor especificidad que esa, y de allí que si disectamos ese primer modelo, y se acepta que la distribución inicial de los recursos la decida el nivel central, entonces se debe buscar la diferencia básicamente en la autonomía del nivel regional a la hora de la asignación de los recursos, y en menor medida en la permanencia y monto de ellos.

Tal esquema permite aventurar que el que denominamos "núcleo del FNDR" (BID y Tradicional) puede -al margen de la existencia de criterios de elegibilidad y restricciones- ser considerado un instrumento fiscal que aparece como más propio de un Estado Unitario Descentralizado, tanto por su autonomía regional de asignación, como por la seguridad de permanencia dada por su rango constitucional, y la existencia de un monto que en los últimos años crece a tasas aproximadas al 7% (aún cuando por debajo del promedio de la inversión pública anual). Es decir el margen de la discrecionalidad es relativamente menor.

¿Qué propósito tiene? Transferir los recursos que materialicen las competencias transferidas a los niveles subnacionales y la aplicación de sus propias políticas regionales.

En cambio las provisiones en su carácter de tal exhiben su propio "direccionamiento" perdiendo autonomía, además no existe necesariamente la seguridad de que existan permanentemente, y finalmente vislumbran un mayor sesgo discrecional en sus montos anuales. De esta forma este mecanismo de provisiones se acerca más a una concepción de Estado Unitario Desconcentrado.

¿Qué propósito tienen? Transferir los recursos que materialicen tanto la aplicación de políticas y metas nacionales, como la aplicación de responsabilidades ministeriales no asumidas por el sector. Y para ello aprovecha la existencia de un instrumento financiero regional de probada eficiencia y legitimidad.

Una de la más tradicionales provisiones es el denominado Fondo de Infraestructura Educacional, donde un ministerio reconociendo la imposibilidad actual de manejar sectorialmente la inversión, lo realiza a través de la modalidad provisión del FNDR, pero en términos estrictos, es una decisión que, en otro contexto, puede ser perfectamente revertida.

De forma paralela, la sola creación de una provisión destinada a resarcir patrimonios regionales o anticipar conflictos derivados de ello, muestra la multiplicidad de formas que puede adquirir esta vía financiera, creando la sensación de distorsión del mecanismo.

Más, por lo señalado podemos consensuar que la distorsión la hemos creado antes, al pretender entenderles estrictamente como parte del FNDR, cuando en verdad la sutileza indica que son mecanismos asimilados a este, pero con sus propias dinámicas, y si quizás con su propio ciclo de vida.

¿Qué se pretende con esta línea argumental? Sólo explicitar un tema que no encuentra antecedentes escritos, y que en algún momento tendrá que ser develado. Pero, en términos prácticos y referidos al propósito de este documento, bajo ningún punto de vista, la determinación de la naturaleza de las provisiones significa la aceptación de la tesis en exámen, pues esta jamás hace referencia a este tipo de argumentos.

El "ataque" a las provisiones en tal sentido, parece ser mayormente una expresión intuitiva, basada en la mera direccionalidad sectorial de su gasto, juicio que es el más débil de todos a la hora de analizarle en profundidad. Veremos ahora por qué.

¿Son todas las provisiones similares?

Una vez analizadas en su naturaleza, y para efectos del objeto de este escrito, intentaremos la creación de una tipología que permita enfrentar de mejor forma la validez "financiera" de la tesis original.

Al revisar el listado de provisiones existentes nos encontramos con 9 partidas, las cuales presentan diversos montos y naturalezas. En razón de esto, es útil el siguiente esbozo en cuanto a algunas de sus características. (*Cuadro Nº 1*).

Cuadro Nº 1

PROVISIÓN	ORIGEN	PROPÓSITO	CRITERIO DISTRIBUCIÓN	PLAZO DISTRIBUCIÓN	RESPONSABLE DISTRIBUCIÓN
F. Infraest. Educacional	Transferencia sectorial	Compensación para inversión sectorial p/c	*Déficit cobertura *Carencia Inf. Sanitaria	Diciembre año anterior	Min Educación
Emergencia	Aporte fiscal	Superación situación de emergencia	*Solicitud de regiones	Permanente en el año	Subdere
Eficiencia	Aporte fiscal	Estímulo a gestión regional	*Programación gasto anual *Cartera proy /Pres. inicial	Marzo del año	Subdere
Electrificación Rural	Aporte fiscal	Orientación inversión sectorial	*Déficit cobertura *Cartera proy y asignación	Diciembre año anterior	Subdere-C.N.E
Fomento Productivo	Aporte fiscal	Orientación inversión sectorial	*Base equitativa *Cartera proy. del sector	Febrero del año	Subdere
Reg Patrimonio Sanitario Reg	Aporte fiscal	Estímulo anticipación conflicto sectorial	En estudio	En estudio	Intersectorial
Ley de Drogas	Enajenación bienes y valores ilícitos	Gasto en prevención y rehabilitación	*Base equitativa *Nivel decomiso-consumo	Permanente	Subdere-CONACE
Patentes Mineras	Tributación de la actividad	Ajuste ingreso regional por ese concepto	*Ingreso tributario sectorial	2º trimestre año	Subdere
Preinversión	Aporte fiscal	Estímulo a generación cartera de proyectos	*Cartera de proyectos *Gasto sectorial (2 años)	Diciembre año anterior	Subdere

Si quisieramos agruparlas para efectos de la situación planteada, se pueden configurar -entre otros- los siguientes tipos:

a.- Provisiones que configuran partidas de egreso, "obligando" a orientar su gasto hacia sectores predeterminados:

*.- *Fondo Infraestructura Educacional*
*.- *Electrificación Rural*
*.- *Fomento Productivo*

b.- Provisiones que configuran partida de ingreso por concepto de recaudaciones varias:

*.- *Patentes Mineras*
*.- *Ley de Drogas*

c.- Provisiones que configuran partida de ingreso a través de un mecanismo de estímulo a la gestión regional:

*.- *Eficiencia*
*.- *Preinversión*
*.- *Regularización Patrimonio Sanitario*

Un caso especial lo representa la provisión *Emergencia*, ya por su propio carácter de extraordinario, no es posible evaluar objetivamente, tanto por lo impredecible de las situaciones que condicionan su distribución, como por la naturaleza de los gastos a abordar.

Si relacionamos esta clasificación con el problema de la "direccionalidad" centralista planteado al inicio del documento, sin duda que el examen debe concentrarse en el primer grupo de provisiones.

De ellas, *Fomento Productivo* es un provisión de reciente data, que sólo iniciará su vigencia en el año 1998, por lo que la información disponible no permite una exacta comparación entre la distribución regional y su consecuente gasto.

Aún así, es sintomático que se destinen MM$ 2.900 a un subsector que según MIDEPLAN proyectó ya durante el año 1996 una inversión efectiva de aproximadamente MM$ 3.281. Es decir, solamente se intenta consolidar un piso inversor mínimo (con la consiguiente señal política que esto representa), lo cual no significa la imposición de una nueva tipología de gasto, sino el tácito reconocimiento a uno ya existente.

De lo expuesto se colige que el análisis debe centrarse en las provisiones restantes, *F.I.E. y Electrificación Rural*, y para ello nada mejor que examinar los siguientes cuadros comparativos (Nºs 2 y 3), los que muestran para los dos últimos años, la real variación entre el presupuesto distribuido vía provisión, y lo asignado al sector al 31 de diciembre de cada año. Si se acepta que la variación entre lo asignado y el gasto efectivo es mínimo (no excede el 1% del total), los montos y porcentajes resultantes no sufren variación a la hora de compararlos con las cifras originales de la distribución.

Cuadros N°s 2 y 3

'Presupuestos y Asignaciones de Provisiones 1995

	TARAPACA	ANTOFAGASTA	ATACAMA	COQUIMBO	VALPARAISO	METROPOLITANA	O'HIGGINS	MAULE	BIOBIO	ARAUCANIA	LOS LAGOS	AISEN	MAGALLANES	*Total*
F.I.E. Presupuesto	304.775	338 141	211 291	668.351	966.089	2.525.593	1.076.868	1.080.471	2.180.322	787.334	1.042.320	138.346	136.722	11.456.623
Asign. en Educación	1.912.621	1.834 793	1.125.584	1.766.844	2.268.951	4.112.177	2.152.077	2.600.115	3.213.477	1.323.500	3.817.488	1.302.137	938.180	28.367.944
Diferencial $	1.607.846	1.496.652	914 293	1.098.493	1.302.862	1.586.584	1 075.209	1.519.644	1.033.155	536.166	2.775.168	1.163.791	801.458	16.911.321
Relación Gasto/Prov.	6,3	5,4	5,3	2,6	2,3	1,6	2,0	2,4	1,5	1,7	3,7	9,4	6,9	2,5
Elec. Rural Presup.	56.724	45.165	62.156	135.989	80.233	83.710	200.136	323 844	427.470	624.363	509.621	61.379	45.090	2.655.880
Asign. en Elec. Rural	404.268	54.000	125.177	194.321	186 937	297.920	686.983	1.862 508	1.801.345	2.918.697	2.490.763	136.264	29.670	11.188.853
Diferencial $	347 544	8.835	63 021	58.332	106 704	214.210	486.847	1.538 664	1.373.875	2.294.334	1.981.142	74.885	- ***15.420***	8.532.973
Relación Gasto/Prov.	7,1	1,2	2,0	1,4	2,3	3,6	3,4	5,8	4,2	4,7	4,9	2,2	***0,7***	4,2

'Presupuestos y Asignaciones de Provisiones 1996

	TARAPACA	ANTOFAGASTA	ATACAMA	COQUIMBO	VALPARAISO	METROPOLITANA	O'HIGGINS	MAULE	BIOBIO	ARAUCANIA	LOS LAGOS	AISEN	MAGALLANES	*Total*
F.I.E. Presupuesto	354 799	406 320	225.994	856.202	1.663.702	3.498.618	897.803	1.010 532	2.118.121	1.140.392	1 185 456	197.189	154.394	13.709.522
Asign. en Educación	2.435.375	2.855 950	2.218.486	3.653.852	2.306.499	6.916.745	1.370.953	3.274 663	4.611.326	2.786.441	5.774.087	1.388.480	838.093	40.430.910
Diferencial $	2.080.576	2.449.630	1.992.492	2.797.650	642.757	3.418.127	473.150	2.264 131	2.493.205	1.646.049	4.588.631	1.191.291	683.699	26.721.388
Relación Gasto/Prov.	6,9	7,0	9,8	4,3	1,4	2,0	1,5	3,2	2,2	2,4	4,9	7,0	5,4	2,9
Elec Rural Presup.	66.315	36.444	48 878	101.664	97.082	74.422	205.746	326.419	435.637	686.645	653.886	56.159	39.215	2.828.512
Asign. en Elec. Rural	517.050	56.163	49 178	243.181	90 635	74.165	495.629	1.157.758	3.957.784	1.421.371	2.838.969	191.217	16.279	11.109.379
Diferencial $	450.735	19.719	***300***	141.517	- ***6.447***	- ***257***	289.883	831 339	3.522.147	734.726	2.185.083	135.058	- ***22.936***	8.280.867
Relación Gasto/Prov.	7,8	1,5	***1,0***	2,4	***0,9***	***1,0***	2,4	3,5	9,1	2,1	4,3	3,4	***0,4***	3,9

Los datos existentes con respecto al área de *Infraestructura Educativa* no resisten el menor análisis, en el sentido de mostrar que a nivel nacional el gasto en dicho sector prácticamente triplica lo asignado inicialmente en la provisión.

Al revisar la tendencia a nivel regional, esta se mantiene, incluso en las tres regiones metropolitanas, las que recibiendo en su conjunto casi el 50% del total nacional de los recursos de esa provisión, duplican anualmente el gasto de tal cifra.

Si la mirada se traslada hacia el resto de las regiones, tales diferencias se tornan aún más grandes, al punto que cuatro de ellas presentan un gasto de 6 a 8 veces mayor que lo contemplado en la provisión.

En lo concerniente a *Electrificación Rural* los datos señalan que el gasto nacional en el sector -para ambos años- cuatriplica lo presupuestado en la provisión, aún cuando el grado de dispersión a la hora de hacer la desagregación regional es bastante mayor que en el sector anterior.

La heterogeneidad resultante no significa diferenciales negativas para el año 95 - excepto Magallanes-, las cuales si se manifiestan al año siguiente, y son las que "exacerbaremos" como medio para graficar la validez de la tesis original.

Durante ese año 96, se grafica que el gasto de nueve regiones exceden con mucho a lo indicado en la provisión, por lo que son cuatro las regiones que denotan problemas en sus diferenciales.

De las regiones comprometidas, las regiones de Atacama, Valparaíso y Metropolitana prácticamente calzan su provisión con su gasto, lo cual incluso puede perfectamente leerse como la ejecución forzada de tal gasto. Más complicado es el caso de la Región de Magallanes, la cual gasta sólo el 50% (aprox.) de lo previsto en la provisión durante esos dos años.

En términos numéricos son sólo cuatro las regiones que pudieron haberse visto "direccionadas" centralmente en su inversión. Si tales regiones son transformadas a montos absolutos, corresponde a M$ 259.597, es decir el 9,17 % del total dispuesto por la provisión a nivel nacional. Y si esto lo integramos al interior del F.N.D.R. de ese año, podríamos "aceptar" la tesis de la imposición centralista sobre un 0,2% de su total. Demasiado poco para ser una argumentación tan extendida y recurrida.

¿Pero, son centralistas las provisiones?

Con lo hasta ahora planteado no se pretende cerrar la discusión, sino dar cuenta del errado tratamiento otorgado a las provisiones como mecanismo de financiamiento regional.

Su naturaleza de instrumento desconcentrado, no es necesariamente la existencia de una "maquiavelica" política de salvaguarda a intereses centralizadores (aún cuando pueda leerse así en un primer momento), sino una expresión más del delicado proceso descentralizador que se vive.

¿Porqué tal delicadeza? Por el propio contexto en que se mueve un Estado fuertemente unitario y presidencialista, que consolidando una tendencia a la descentralización, no logra configurar un modelo preciso hacia el cual dirigirse, con lo que en su marcha mezcla objetivos elementos desconcentradores y descentralizadores, con subjetivas percepciones de temor y audacia. Al punto que incluso algunos sectores visualizan a ambos procesos como eventualmente contrapuestos.

Por ende, el problema de las provisiones no está en la direccionalidad implícita del gasto sectorial al reflejar que este multiplica por mucho los montos iniciales.

¿Donde entonces? Radica más allá todavía, en lo que hemos llamado la "filosofía" política de este instrumento, pues en su carácter de desconcentrado, reconoce resabios "paternalistas" de su aparato central, y proyecta la fragilidad que un mecanismo de tal sesgo otorga a cualquier futuro modelo de Estado descentralizado.

Nuestro Estado debe empezar a pensar en un sistema financiero regional que, por sobretodo, exceda la parcialidad de un visión basada en la multiplicidad de instrumentos de redistribución fiscal. FNDR, Provisiones, Isares, Irales, Convenios y otros que eventualmente pudieran surgir deben integrarse en una misma lógica, incluso siendo eslabones de una misma cadena que concluya con la consolidación de un fondo descentralizado.

La paralela adopción de medidas tendientes a aumentar las fuentes de ingreso propio puede discutirse, pero en ningún caso ser obstáculo para perfeccionar nuestro actual sistema de financiamiento, en donde las provisiones ¿del? FNDR deben ser revisadas, no en su relación monto/gasto, sino en ...su "filosofía".

Reflexionar sobre necesario
Aunque no 'conuerda' con la propuesta final!
L.L. 2/1/98