02876
IVAN GARAY ACUÑA
GEOGRAFO

M I D E P L A N

Ministerio de Planificación y Cooperación

**División de Planificación Regional
Departamento de Programación Financiera**

**La Inversión Sectorial de Asignación Regional
y el Programa Nacional de Superación de la Pobreza**

Agosto 1994

Indice

Introducción	3
1. Antecedentes globales de los Programas ISAR	5
2. Evolución de los Programas ISAR	7
3. Impacto Social de los Programas ISAR	8
4. Evaluación de los Programas ISAR	9
5. Potencialidades de Desarrollo de los Programas ISAR	14
Marco Legal	14
Areas de Acción	14

Introducción

Por mandato constitucional y legal, el desarrollo de las regiones debe ser responsabilidad creciente de los Gobiernos Regionales, en tanto instrumentos de las respectivas comunidades regionales, y su acción debe estar articulada con las políticas, planes y proyectos de nivel nacional así como con aquellos realizados por los Municipios en sus correspondientes comunas.

La incorporación del territorio como esquema de análisis permite una comprensión más profunda y completa de los factores generadores de pobreza, así como una obtención de señales más precisas respecto a las iniciativas que es posible desarrollar para mejorar en forma sustantiva el proceso de focalización de los recursos tendientes a superar las condiciones de marginalidad social y de pobreza en que viven un porcentaje significativo de la población nacional.

De igual modo, la expresión territorial de la pobreza junto al diseño de programas y proyectos específicos para superarla en un contexto espacial-funcional, crea las condiciones para una mayor complementariedad de las acciones públicas entre sí, y entre éstas y las iniciativas que desarrolle el sector privado y/o la sociedad civil.

Las mayores atribuciones, participación y responsabilidades en la definición y orientación del proceso de desarrollo regional de las instituciones públicas regionales, así como de la comunidad organizada y del sector productivo privado es producto directo del proceso descentralizador del aparato público nacional que, además, ha sido acompañado de un incremento importante en la cuantía de recursos de gestión regional.

La Ley de Gobierno y Administración Regional, al mismo tiempo de aumentar de manera relevante los recursos que históricamente han estado bajo la directa administración regional (FNDR) ha creado nuevos instrumentos financieros, de administración directa y/o indirecta, que no sólo son importantes por el monto de los recursos involucrados sino también, por la mayor flexibilidad operacional de éstos, lo que pone en manos de los Gobiernos Regionales mayores alternativas para enfrentar las carencias sociales de sus áreas geográficas, ampliando las posibilidades de coordinación y compatibilización de los programas de superación de la pobreza con las necesidades y opciones de desarrollo de las regiones.

Dentro de los recursos financieros de administración indirecta se encuentran los Programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), los cuales pueden constituir un impacto positivo importante en la eliminación de la pobreza, en la medida que los beneficiarios de tales programas y proyectos correspondan, preferentemente, a población pobre y marginada de los beneficios del desarrollo.

Los actuales programas y proyectos con este tipo de financiamiento, no cabe duda, tienen una alta incidencia social, tanto por los montos involucrados como por enfrentar carencias sociales que afectan a un importante número de chilenos. Sin embargo, sus beneficiarios no necesariamente se pueden identificar, en forma exclusiva, con población pobre y/o extremadamente pobre, según se desprende de los criterios de elegibilidad establecidos por los ministerios responsables de los programas ISAR y a los cuales se tienen que ajustar los respectivos proyectos de inversión. Algo similar se concluye si se

consideran las variables e indicadores utilizados para construir los diferentes coeficientes de distribución interregional de los recursos nacionales de los respectivos programas.

1. Antecedentes globales de los Programas ISAR

La Constitución Política de la República en su artículo 104, inciso tercero, establece que "la Ley de Presupuesto de la Nación contemplará gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR) cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondiente. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al Gobierno Regional".

A su vez, según el artículo 79 de la Ley N°19.175 (de Gobierno y Administración Regional) y consecuente con la norma constitucional, se establece que "La Ley de Presupuesto incluirá uno o más ítem de gastos correspondientes a la inversión sectorial de asignación regional... Se entenderá por ISAR toda aquella que corresponda a estudios pre-inversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella";

Podrán concurrir con aportes financieros a estos programas, además de los órganos y/o servicios públicos responsables de ellos, los propios Gobiernos Regionales; se podrá traspasar hasta el 5% de los recursos entre programas ISAR y entre éstos y proyectos del FNDR, a proposición de los Gobiernos Regionales;

Por otra parte, los estudios, programas y proyectos deben responder a las disposiciones establecidas en el artículo 19 bis, del Decreto Ley N°1.263, de 1975 y a las condiciones de elegibilidad acordadas, si el financiamiento corresponde a crédito externo.

Dentro del contexto anterior, les corresponde a los ministerios que, por las características de sus programas de inversión son posibles de identificar éstas como de impacto esencialmente regional, la responsabilidad de definir cada programa ISAR así como establecer su respectivo contenido y, por consiguiente, desarrollar los procedimientos con base técnica que permitan que la distribución interregional de los correspondientes recursos garanticen una focalización hacia aquellas áreas geográficas de mayor pobreza y atraso relativo.

En este sentido, las autoridades centrales ministeriales en la elaboración de las necesarias metodologías deben disponer de un flujo informativo fluido con el nivel regional para conformar la base de antecedentes requeridos en el cálculo de los coeficientes de distribución interregional y para la definición y desarrollo de los criterios de elegibilidad que condicionan las características que deben cumplir los proyectos de inversión que postulan a éstas fuentes de financiamiento.

En síntesis, los programas y proyectos deben superar las exigencias técnicas normales del proceso de evaluación, común a toda la inversión pública nacional, y además, deben ser capaces de contribuir a una mayor integración de las actividades económicas y a fomentar el desarrollo de nuevas actividades regionales, orientadas principalmente hacia aquellas áreas con déficits sociales profundos, para así potenciar el impacto social de las acciones emprendidas y superar o atenuar las carencias sociales más relevantes de los respectivos ámbitos regionales.

A continuación se comentarán algunos elementos básicos de los programas ISAR en desarrollo, particularmente, desde su potencial vinculación con el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza.

2. Evolución de los Programas ISAR

El año 1992 marca el inicio de éstos programas y su evolución ha sido claramente positiva en el período transcurrido, tanto en el monto de los recursos contemplados como en la amplitud en el número de líneas de acción. Es así como de M\$10.073.750 en el año 1992 se pasa a M\$47.170.690 y M\$59.462.873, presupuestados, en los años 1993 y 1994, respectivamente; de dos ministerios participantes, con sus correspondientes programas, en el primer año citado, éstos se incrementan a siete en el año siguiente, número que se reduce a seis en 1994, al traspasarse el programa de agua potable rural desde el Ministerio de Economía (CORFO) al Ministerio de Obras Públicas.

La cada vez mayor importancia absoluta y relativa de estos recursos, para el ámbito regional, queda de manifiesto si se considera que en su primer año de vigencia (1992) representaron el 18,6% del total de recursos presupuestados de decisión regional y, en los dos años siguientes, aumentaron su participación al 42,0% y 42,7%, respectivamente.

Pero, esta importancia también se refleja en el tipo de programa y, por consiguiente, en las categorías de proyectos que es posible de financiar con los citados recursos, los cuales permiten superar o disminuir carencias o déficit sociales sentidos por las comunidades regionales.

Los programas impulsados por los ministerios corresponden a: Obras Públicas, programa de caminos secundarios; Vivienda: programa de pavimentación urbana; Economía: programa de agua potable rural (traspasado al Ministerio de Obras Públicas a partir de 1994); Defensa: programa de infraestructura deportiva; Mideplan: programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social; Salud: programa de consultorios metropolitanos e Interior: programas de mejoramiento de barrios y mejoramiento urbano.

3. Impacto Social de los Programas ISAR

El impacto social de los programas señalados así como la relevancia regional de los recursos que ellos involucran, prácticamente, no requiere de mayores comentarios. Parece evidente, a partir solo del título de los programas, el profundo contenido social de cada uno de ellos; lo que se refuerza cuando se tienen en cuenta los criterios de elegibilidad que deben cumplir los proyectos que postulan a estos financiamientos así como cuando se aplican los criterios de distribución regional de los montos nacionales.

Sin embargo, el que los programas tengan un significativo contenido social no garantiza que éstos estén siendo desarrollados en forma absolutamente compatible con las nuevas perspectivas sociales de superación de la pobreza, en particular de la extrema pobreza e indigencia.

Pero, para tener una adecuada comprensión del potencial alcance de los programas ISAR en esta área, es necesario considerar que su acción debe ser evaluada desde una doble perspectiva; aquella que busca acercar la toma de decisiones hacia las personas que presentan carencias sociales y que viven en espacios geográficos determinados, consecuente con el proceso de descentralización de la administración pública nacional, para lo cual se han desarrollado diferentes criterios de distribución interregional, dependiendo del programa y; aquella referida a la focalización directa de los recursos financieros de los programas ISAR, expresada a través de las normas de elegibilidad.

En la primera situación señalada, por consiguiente, los esfuerzos deben apuntar a que los criterios de distribución interregional de los recursos ISAR compatibilicen el mayor grado de descentralización administrativa en la toma de decisiones con una asignación consecuente de los recursos, en consideración a las zonas o áreas geográficas de mayor pobreza y marginalidad relativa del país.

Por su parte, en la segunda instancia contemplada, normas de elegibilidad, el objetivo buscado debe ser alcanzar una distribución óptima de los recursos ISAR en el nivel intrarregional; para ello, las regiones, una vez obtenida una determinada distribución interregional de los recursos, debe disponer de las normas de elegibilidad definidas por los respectivos sectores responsables de los programas, para poder preparar, evaluar y seleccionar los proyectos a financiar; pero además, en la región es necesario que el Gobierno Regional establezca políticas específicas de priorización regional, de manera que se potencie hacia la población de menores ingresos el proceso de distribución en el interior de la región (intrarregional), con una clara discriminación positiva hacia los más pobres; y, por lo tanto, con una eficiente focalización del gasto en este tipo de programas.

4. Evaluación de los programas ISAR

En función de las consideraciones anteriores y teniendo presente las actuales características de los programas ISAR, en relación a normas de elegibilidad y criterios de distribución regional desarrollados por los ministerios responsables de dichos recursos, la situación específica en cada programa es la siguiente:

- **Programa de Caminos Secundarios (MOP):** Las características de elegibilidad que deben cumplir los proyectos dicen relación con la ejecución de obras de conservación y mejoramiento de la red comunal, principalmente de carácter rutinaria y/o periódica, incluidos puentes, túneles y defensas fluviales. Además, se plantea un financiamiento de la región de un 20%, adicional a los recursos ISAR; una distribución adecuada de los recursos en la región y un nivel de coordinación básica con otros proyectos de inversión de la zona.

Respecto a los criterios de distribución interregional de los recursos, el ministerio contempla el tamaño de la red comunal, el estado de dicha red, las obras de arrastre y los recursos adicionales comprometidos.

De acuerdo al tenor de las exigencias y requisitos que deben superar los proyectos que postulan a financiamiento con estos recursos, su ejecución repercute positivamente y beneficia a un contingente bastante importante de población en todas las regiones del país, particularmente en el área rural, al permitirles mantener un flujo comunicacional regular con los centros urbanos, ya sea por su integración productiva o por su acceso a algunos de los servicios urbanos básicos.

Sin embargo, ni los criterios de elegibilidad de los proyectos ni las normas de distribución interregional de estos recursos han sido desarrolladas por el Ministerio de Obras Públicas teniendo como objetivo final beneficiar, exclusivamente, a población que viva en condiciones de extrema pobreza o indigencia.

El acento ha estado puesto, como se desprende por el contenido del programa analizado (caminos secundarios, preferentemente rurales), en la población pobre, marginada; pero, no necesariamente de extrema pobreza.

Más aún, las restricciones desarrolladas en el programa no garantizan un adecuado nivel de focalización de los recursos, por lo que es pertinente dedicar en esta área todos los esfuerzos que sean necesarios para perfeccionar las normas de elegibilidad y, de igual manera, seleccionar criterios de distribución interregional que permitan una consecuencia entre los recursos distribuidos y los bolsones de pobreza ubicados en determinadas áreas o zonas geográficas, de manera de concentrar, cada vez más, como beneficiaria a la población extremadamente pobre del país.

- **Programa de Pavimentación Urbana (MINVU):** El ministerio ha fijado como marco de referencia para la inclusión de proyectos en el programa, de manera preferencial, a aquellos que permitan superar los problemas de pavimentación en los grandes centros urbanos, fijando como criterios de elegibilidad básicos la mantención de pavimentos o calles de tierra existentes, el mejoramiento de vías y la pavimentación de calles nuevas o sin carpeta de rodado definitiva.

A su vez, en la distribución interregional de los recursos ISAR se consideran dos variables como los componentes fundamentales de la estructura de asignación regional. La población urbana total de los centros poblados de más de 20.000 habitantes y el nivel del servicio prestado, medido a través de la superficie pavimentada por habitante de la región.

Como es fácil de percibir, el impacto social de estos recursos ISAR también es significativo y, en términos similares al MOP, los requisitos de elegibilidad y de distribución interregional no limitan su acceso a la población pobre o extremadamente pobre del país. Por el contrario, dichos recursos, por distribuirse interregionalmente en función de variables globales (población urbana total de centros de más de 20.000 habitantes y superficie pavimentada per cápita) y postular criterios de elegibilidad que no discriminan positivamente a la población pobre del país, pueden ser utilizados con un importante grado de regresividad social.

Por lo señalado, hay que desarrollar esfuerzos tendientes a aumentar el nivel de focalización hacia los más pobres, ya sea mediante la incorporación de nuevos criterios de elegibilidad para los proyectos a financiar o a través de la modificación y/o adición de otros indicadores que contribuyan a potenciar la cuantía de los recursos hacia aquellas zonas más atrasadas y con mayor cantidad relativa de población marginal.

- **Programa de Agua Potable Rural (CORFO-ECONOMIA, actualmente en el MOP):** Las condiciones de elegibilidad delimitan la acción a localidades rurales de tipo concentradas, es decir, con población entre 150 y 3.000 habitantes y/o que se beneficie a una concentración de población equivalente a 15 casas o más por kilómetro de red.

Además, los proyectos deben tener, a lo menos, un informe hidrológico, un proyecto de fuentes de agua, perforación de pozos de estudios y diseño de instalación de servicios, ampliación y/o rehabilitación.

De igual modo, en las variables consideradas para la distribución interregional de los recursos se incluye la población rural sin agua potable de las localidades rurales que cumplen con el requisito del número de habitantes indicado anteriormente, la participación relativa de esta población en la población total regional, la densidad de la población rural concentrada sin agua potable, la mortalidad infantil regional (como reflejo de los problemas sanitarios de la zona), la distribución interregional de las inversiones en agua potable rural del año 1992 y la distribución interregional del FNDR de 1993.

Nuevamente en los condicionantes de los recursos isarizados no existe una manifestación categórica en pro de beneficiar en forma focalizada a la población en extrema pobreza, aunque la presencia de indicadores como la densidad de la población rural concentrada sin agua potable, la mortalidad infantil, el FNDR, etc. son elementos cuya presencia se hace más significativa en la medida que el nivel de necesidades y carencias sociales de la población se agudiza.

Pero, la preocupación por la población más pobre de Chile exige una revisión y un perfeccionamiento de los mecanismos de distribución interregional de la inversión isarizada así como también de las características que deben cumplir los proyectos a financiar y ejecutar, de manera de profundizar, positivamente, el proceso de focalización de estos recursos hacia los más pobres.

- **Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables, Programa Concurso para Generación de Capacidades en Localidades Pobres, Programa de Forestación y Programa de Riego Campesino (FOSIS-MIDEPLAN):** Las condiciones de elegibilidad, en los dos primeros programas, exigen que los contenidos de los proyectos digan relación con los sectores sociales de menores ingresos, que presenten problemas de habitat e infraestructura comunitaria, carencia de servicios públicos y severas dificultades de acceso y comunicaciones en localidades específicas, definidas como las más pobres del país;

En el programa de forestación se restringe a comunidades campesinas e indígenas chilenas con terrenos en condiciones de deterioro ambiental y erosión, para la obtención de leña, postes y forraje de animales; y en el programa de riego, se beneficia al pequeño productor agrícola de las zonas más pobres y de secano. Respecto a los criterios de distribución interregional, las particularidades por tipo de programa son las que se indican:

- i. Para generación de capacidades en localidades pobres se trabaja en función del número de localidades pobres y la ponderación de la población en situación de pobreza de la región;
- ii. Para grupos vulnerables se consideran los indicadores correspondientes a la prioridad otorgada por la región al programa (20%) y el número de jóvenes pobres entre 15 y 24 años, según CASEN'90 (80%);
- iii. En el programa de forestación la asignación regional se fundamenta en la prioridad otorgada por la región al programa (20%) y el número de pequeños propietarios agrícolas por región (80%); y
- iv. En el programa de riego se mantienen los dos criterios anteriores, rebajándose la ponderación del segundo indicador a sólo el 40%, además de la ponderación del déficit hídrico (40%).

La aplicación tanto de los criterios de elegibilidad como aquellos relacionados con la distribución interregional del financiamiento de los cuatro programas en comentario reflejan una atención preferente por parte de los responsables de la administración y operación de los recursos por beneficiar con ellos, principalmente, a la población más pobre del país. Esto pone de manifiesto que, en este caso, existe un nivel de focalización adecuado de los recursos y que los procedimientos desarrollados son compatibles con los objetivos de eliminación de la pobreza que sustenta el supremo gobierno.

- **Programa de Mejoramiento de Barrios, P.M.B., y Programa de Mejoramiento Urbano, P.M.U., (SUBDERE - INTERIOR):** Con estos programas se busca dar atención preferente a barrios y campamentos irregulares, con dotación deficitaria de servicios básicos, tales como agua, alcantarillado, electricidad, trazado y pavimentación de calles, etc.; y también, generar empleos y mejorar la calidad de vida de la población más pobre.

Para ello, en el primer programa se han establecido las siguientes normas de elegibilidad para los proyectos: que se ubiquen en comunas con al menos 3.000 habitantes; que el 80%, como mínimo, de los beneficiarios estén clasificados con menos de 600 puntos en los índices de los Comités de Asistencia Social (CAS); que sean compatibles con los planes de desarrollo comunal y el plan regulador; que dispongan de una evaluación técnica de su factibilidad; que el costo total de la solución no supere las 100 UF, salvo cuando el ministerio autorice un costo adicional que no puede superar el 30% del límite indicado; que las zonas de ejecución dispongan de servicios de guarderías infantiles, educación primaria, salud y acceso vial apropiado y que, en la erradicación, el ministerio provea, a más tardar, en el curso de un año; que los beneficiarios estén dispuestos a cancelar la amortización de los créditos concedidos para la ejecución del proyecto; que las infraestructuras sanitarias y de conexiones a los sistemas de agua, alcantarillado y electricidad tengan una TIR igual o mayor al 12%; y, por último, que los costos de pavimentación de calles y pasajes no superen los límites establecidos previamente con el BID, salvo casos justificados.

Respecto al segundo programa, la elegibilidad la da el Ejecutivo Regional (intendente), puesto que es responsable de la propuesta de proyectos al Consejo Regional. Este organismo debe sancionar la propuesta, cuyo contenido debe ser compatible con las urbanizaciones y equipamientos menores. La distribución interregional de los recursos es responsabilidad de la SUBDERE, la cual mediante Resolución, visada por la Dirección de Presupuesto, distribuye el 70% de ellos, en proporción directa al número de desempleados de cada región y/o de cada provincia.

El 30% restante puede ser distribuido directamente, a través de resolución de la SUBDERE, a programas y proyectos que permitan enfrentar situaciones de emergencia, calificadas como tales por el Ministerio del Interior.

En función de los antecedentes presentados se puede concluir que ambos programas están claramente orientados hacia la población pobre del país, específicamente, hacia los más necesitados. Las normas de elegibilidad tienen un marcado sesgo y discriminan positivamente a este tipo de beneficiarios.

Sin embargo, en los criterios de distribución interregional se pierde un poco esta fuerza focalizadora, al descansar dicha distribución, en primer lugar, en el número de desempleados (70% de los recursos), lo que contribuye a un cierto grado de dispersión de los potenciales beneficiarios, si se considera que la población objetivo debe ser la que vive en condiciones de marginalidad y pobreza, y ésta no necesariamente está asociada o unida a la estructura del desempleo regional; y en segundo lugar, en la discrecionalidad de la autoridad central, (30% restante), donde las probabilidades de dispersión de beneficiarios son mayores aún. Obviamente, en esta área se debe avanzar, de manera de lograr una mayor eficiencia social y una mejor focalización de los recursos.

- **Programa de Infraestructura en el Sector Deportes y Recreación (DIGEDER - MIN. de DEFENSA):** Los recursos isarizados en esta área presentan un grado de dificultad mayor en su proceso de focalización, en relación a todas las situaciones anteriormente analizadas.

Esto es consecuencia, principalmente, a que las condiciones de elegibilidad de los diferentes módulos de proyectos son, más bien, exigencias estrictamente técnicas antes que consideraciones sociales y/o de niveles relativos de ingreso (pobreza) y, aunque en los criterios de distribución interregional se contemplan indicadores sociales y de pobreza, que alientan resultados positivos en ese aspecto, éstos pueden ser válidos sólo en el nivel interregional, pero no intrarregionalmente.

De esta manera, la focalización de estos recursos hacia los más necesitados puede ser perfeccionada, en la medida que las normas de elegibilidad de los proyectos contemplen requerimientos que permitan una discriminación positiva para la población de menores ingresos y en los criterios de distribución interregional se sustituyan indicadores sociales de menor representatividad de las condiciones de marginalidad por otros de mayor impacto relativo.

Así por ejemplo, el porcentaje de población regional respecto a la población nacional; la densidad de población regional por kilómetro cuadrado; la distancia en kilómetros de las capitales regionales a la región metropolitana; el costo de construcción de cada región; etc. a lo mejor, son posibles de reemplazar por indicadores regionales que midan las condiciones de marginalidad y pobreza de forma más directa. Igual objetivo debe buscarse en lo relativo a normas de elegibilidad, para acentuar la focalización de los recursos hacia los más necesitados, mejorando sus condiciones de vida y de recreación.

- **Programa de Consultorios Metropolitanos (SALUD):** Este programa de consultorios en sus dos años de funcionamiento (1993 - 1994), prácticamente, no ha operado como programa ISAR, puesto que la única región beneficiada con los recursos asignados ha sido la región metropolitana y las obras que están en ejecución responden a decisión del nivel central más que del nivel regional. Por lo indicado, en este programa se deben definir tanto las normas de elegibilidad como los criterios de distribución interregional de los recursos, debiéndose tener presente en ese proceso, como uno de los objetivos centrales, beneficiar a la gente de menores recursos y que viven en condiciones de marginalidad y pobreza.

5. Potencialidades de Desarrollo de los Programas ISAR

Las potencialidades de crecimiento de los programas de inversión sectorial de asignación regional, en el futuro inmediato, pueden evaluarse en función de las posibilidades delimitadas por el marco legal vigente, como también, de acuerdo a las características de los programas y proyectos, identificando a partir de ellos diferentes áreas de acción.

Marco Legal

La normativa legal vigente, Constitución Política de la República y Ley de Gobierno y Administración Regional, como se explicitó en el punto (1) "Antecedentes Globales de los Programas ISAR", no es restrictiva respecto al ámbito de acción de estos programas y proyectos, a excepción de la necesidad de que tengan un impacto económico directo en la región en que se implementen.

En consecuencia, el mecanismo ISAR no tiene impedimentos legales para que a nivel regional se transforme en un instrumento sinérgico, que contribuya a potenciar en forma significativa y dentro del Programa de Superación de la Pobreza, las acciones a implementar de aquí al año 2000, para coronar con éxito esta importante meta, eliminar de Chile la extrema pobreza.

Por lo tanto, el proceso de isarización de recursos no sólo se puede sino que se debe profundizar en su acción, por lo menos, en un doble sentido: en el crecimiento y evolución de los actuales montos nacionales sectoriales asignados a los programas ISAR vigentes y, en la expansión hacia cada una de las instituciones centralizadas y/o descentralizadas, que tengan la responsabilidad de administrar recursos que cumplan con características similares a las definidas para los programas de inversión sectorial de asignación regional, ISAR.

Areas de Acción

Por otra parte, las alternativas de crecimiento y expansión de estos programas ISAR, desde la perspectiva de su contenido, se pueden esquematizar en tres áreas principales: de Inversión Directa, de Inversión Financiera (vía préstamos) y de Estudios de Pre-inversión.

Es evidente, a partir de la información analizada precedentemente, punto (2) del documento, la gran importancia que han adquirido para los gobiernos regionales estas diferentes categorías de inversión asociadas a los programas ISAR.

Sin embargo, esta importancia debe evaluarse no sólo en función de los montos involucrados sino también, desde la perspectiva de poner a disposición de estas instancias regionales un instrumento dinámico y, lo suficientemente flexible, como para transformarse en uno de los principales motores de desarrollo y en una vía válida para enfrentar y superar la pobreza regional.

Hasta el momento, los esfuerzos por lograr una consolidación del instrumento han estado centrados, particularmente, en las áreas de inversión directa y de inversión financiera, con la participación importante de los ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Salud, Defensa e Interior, en la inversión directa y, el Ministerio de Planificación y Cooperación, en la inversión financiera, como se desprende de los antecedentes desarrollados en el punto (2) "Evolución de los Programas ISAR", del presente documento.

El área de pre-inversión, por el contrario, muestra una inmovilidad importante, lo que afecta negativamente el protagonismo que la institucionalidad regional (particularmente el Gobierno Regional) debe desempeñar, tanto en su rol de conductor y orientador del desarrollo regional como en su responsabilidad de agente dinamizador, en el ámbito regional, de las iniciativas y actividades impulsadas dentro del Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

En la medida que las autoridades regionales sigan siendo capaces de demostrar eficiencia en la toma de decisiones de inversión y en el manejo de crecientes recursos, ya sean de inversión directa o inversión financiera, manteniendo y/o mejorando los niveles de rentabilidad social de la inversión pública, están pavimentando el camino y superando un importante escollo en el proceso de descentralización del aparato público nacional.

Al mismo tiempo, están en condiciones de demandar una adecuada consecuencia entre la hegemonía asignada a los gobiernos regionales, en el proceso de desarrollo de sus áreas geográficas respectivas, y la toma de decisiones de estudios de pre-inversión, área que hasta ahora les ha estado vetada, salvo para estudios menores, lo que condiciona, fuertemente, su potencial orientador.

Pero, además de la eficiencia técnica y adecuada rentabilidad social que debe reflejar el manejo de la inversión isarizada, por parte de las instancias regionales, dicho proceso de isarización requiere, necesariamente, la existencia de un flujo informativo expedito e importante, entre el nivel central y el nivel regional, como camino válido para garantizar una correcta complementación entre los programas nacionales de inversión, que se establecen en función de las políticas, planes y estrategias de desarrollo sectoriales definidas por las respectivas instituciones centrales, y las correspondientes necesidades y carencias sociales de cada una de las regiones del país.

En otras palabras, una vía técnicamente válida para alcanzar una definición más objetiva de los marcos nacionales de los programas sectoriales, se logra al permitir una identificación más directa de las aspiraciones y necesidades más sentidas por las poblaciones regionales, al mismo tiempo de acentuar las posibilidades de una mayor focalización y eficiencia en el gasto social.

Como consecuencia de lo indicado, se debe tender a una plena homologación de los montos nacionales de los programas de inversión de carácter intrarregional, definidos por la autoridad central, con las demandas y carencias sociales factibles de satisfacer mediante los recursos asignados a los programas ISAR, por los correspondientes ministerios. Más aun, esto significa que las decisiones de inversión que se adopten en el nivel central deben resultar el natural complemento entre los planes, programas y estrategias de desarrollo establecidas en el nivel nacional (sectorial) y las carencias sociales reales regionales, las que sólo deben estar limitadas por los recursos financieros efectivamente disponibles.

Por ello, los programas ISAR de los sectores inversores deberían corresponderse plenamente con todas las líneas descentralizadas de inversión y, consecuentemente, sus marcos financieros nacionales deberían, también, identificarse con la totalidad de los recursos de inversión asignados a las respectivas actividades en la Ley de Presupuesto de la Nación.

Dentro del contexto desarrollado, es comprensible distinguir un importante potencial de crecimiento del instrumento ISAR, en un plazo prudente, por una parte, producto del incremento esperado en los montos asignados a los actuales programas vigentes, en una factible tendencia a eliminar las diferencias existentes entre los marcos de los programas nacionales sectoriales y los respectivos marcos de los programas isarizados; y por otra parte, también es posible de esperar una situación similar si se tiene en consideración el potencial de expansión de los programas ISAR hacia aquellas instituciones, centralizadas y/o descentralizadas, que aun no se incorporan al proceso y que, sin embargo, tienen la responsabilidad de administrar recursos de inversión con las características explicitadas para los programas ISAR.

Pero, es importante señalar que el proceso de expansión del instrumento ISAR puede enfrentar restricciones en su evolución regional, derivadas del grado de dificultad que las regiones puedan tener para asumir a cabalidad las nuevas y crecientes responsabilidades traspasadas por la autoridad central, como consecuencia del proceso de descentralización de la administración pública nacional.

El rol protagónico que deben cumplir los Gobiernos Regionales en la definición, planificación y ejecución de procesos de desarrollo, que compatibilicen los intereses propios de sus respectivas regiones con los objetivos, políticas y metas nacionales, exige la presencia en regiones de equipos técnicos y profesionales en cantidad y calidad adecuada.

A medida que el grado de responsabilidad y participación regional aumenta en la toma de decisiones de inversión, la necesidad de excelencia profesional también se incrementa. Sin embargo, el asentamiento de profesionales y técnicos de alta calificación, en algunas regiones es más difícil que en otras y, en general, es un proceso lento y que requiere un cierto tiempo.

Los elementos considerados ratifican la necesidad de que el proceso descentralizador en la toma de decisiones de inversión debe desarrollarse gradualmente, de manera de garantizar la asignación eficiente de los recursos en el nivel regional.