

Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010

Chile from sequential theory of decentralization, 1990-2010

Bernardo Eric Navarrete-Yáñez / bernardo.navarrete@usach.cl

Víctor Higuera-Seguel / victor1568@gmail.com

Universidad de Santiago de Chile, Chile

Abstract: The article presents the analysis of the decentralization process in Chile, focused on the past two decades (1990-2010). We have applied the Sequential Theory of Decentralization to develop the analytical work. We contrast this model with the Chilean case to observe its practical usefulness in future research. Conclusions indicate that along the entire process of decentralization, national interests have prevailed over the sub-national ones. Regarding the sequence of decentralization, administrative and financial aspects have outweighed the political dimension. The method of analysis was the testing of theories on case studies, through the description inferential qualitative studies.

Key words: decentralization, sequential theory, government sub-levels, Falleti.

Resumen: El artículo presenta el análisis del proceso de descentralización en Chile, enfocado en las últimas dos décadas (1990-2010). Para desarrollar el trabajo analítico se utilizó la Teoría secuencial de la descentralización. Ello permitió contrastar el modelo teórico a través del caso chileno y observar su utilidad práctica en futuras investigaciones en la materia. Las conclusiones indican que en todo el proceso de descentralización siempre han prevalecido los intereses nacionales por sobre los subnacionales y que en la secuencia de descentralización han primado los aspectos administrativos y financieros por sobre los políticos. El método de análisis fue la contrastación de teorías en estudios de casos, a través de la descripción inferencial para estudios cualitativos.

Palabras clave: descentralización, Teoría secuencial, subniveles de gobierno, Falleti.

Introducción

¿Por qué tras veinte años de democracia y gobiernos de centro izquierda, Chile sigue siendo considerado uno de los países con mayores grados de centralismo de la región? (Eaton, 2004a; Kubal, 2004; Mardones, 2007; Montecinos, 2005; Von Baer, 2009). ¿Por qué el modelo de descentralización sigue siendo estructurado a partir de las secuencias que priman los aspectos administrativos y financieros, por sobre los políticos? Estas dos preguntas guiarán el análisis del presente artículo en un contexto de una vieja-nueva discusión: la centralización *versus* la descentralización, donde se observa que los centralistas son al autoritarismo como los descentralistas son a la democracia (Arocena, 1991: 18; Parejo, 1998: 145), debate que la realidad inclina hacia los primeros que lograron imponerse, ya que el centralismo ha sido la “manera como los latinoamericanos se han ocupado de sus ordenamientos económicos, sociales y políticos” (Véliz, 1984: 296) y que, en el caso de Chile, la ausencia de fuertes divisiones regionales facilitó la acción de gobiernos burocráticos civiles y centralistas (Véliz, 1984: 48).

En este sentido, el centralismo predomina independientemente de las ideologías persistiendo y reforzando siempre la estructura vertical del poder político (Arocena, 1991; Montalvo, 2008; Véliz, 1984), a pesar de que ante la opinión pública los partidos políticos y los grupos sociales se han “declarado histórica y permanentemente por el proceso inverso” (Geisse, 1971: 253), especialmente en tiempos de campaña (Navia, 2009: 174; Von Baer, 2009: 94).

Probablemente, esta situación se deba a que la transferencia de poderes amenaza a muchos actores, porque existe el riesgo de que un proceso de descentralización beneficie a ciertos grupos de poder local o regional, en detrimento de la mayoría de la población (Prats-Catalá, 2009: 12). Bien lo indica Boeninger (2008: 219) al sostener que la gradualidad de la descentralización desahogó las reivindicaciones regionales sin colisionarse con la coherencia nacional de las políticas, preservando con ello las instituciones que restringen el “populismo y el clientelismo”.

Atendiendo a lo anterior, ¿es posible avanzar desde el centralismo a la descentralización? Una respuesta preliminar sostiene que en Chile “se están gestando condiciones que hacen de la descentralización política regional una utopía posible” (Boisier, 1990: 99). Sin embargo, las encuestas de opinión, de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000), no muestran dicha demanda, y si Chile ha sido en los últimos veinte años “más conservador y moderado que el resto de la región en lo que a descentraliza-

ción se refiere” (Willis *et al.*, 1999: 11), es porque la estructura de preferencias del votante mediano es “reproducida (por) la coalición política ganadora” (Letelier, 2009: 245).

En dicho contexto, el presente artículo busca responder las dos preguntas iniciales con la ayuda de la Teoría secuencial de la descentralización, desarrollada por Tulia Falleti (2006), cuyo modelo teórico se fundamenta en que la descentralización es un proceso multidimensional que integra las áreas Administrativa (A), Financiera (F) y Política (P) (Grindle, 2000; Montero y Samuels, 2004; Eaton 2004a; Falleti, 2006; Mardones, 2007), con una probable secuencia de concreción congruente al nivel en que se toma la primera decisión relevante del proceso, cuyos intereses predominarían sobre los otros niveles de gobierno.

El artículo se divide en tres apartados que ordenan la aplicación del modelo secuencial al caso chileno. El primero desarrolla los principales elementos teóricos que dan forma a la teoría secuencial de la descentralización. El segundo da cuenta de la metodología utilizada para la elaboración del presente artículo. Por último, el tercer apartado aborda el proceso de descentralización en Chile, primero desde una perspectiva general y después desde cada una de las áreas (A-F-P) que conforman el proceso de descentralización. La novedad del artículo radica en que se utiliza un modelo de análisis que permite replantear la discusión en torno a la descentralización y que complementa los estudios descriptivos existentes en la materia.

La Teoría secuencial de la descentralización

Para comprender el modelo, es preciso dar cuenta del concepto de descentralización desarrollado por Falleti como “un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (2006: 320). Además, la autora señala que la reforma administrativa “comprende el conjunto de políticas que permiten transferir a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de servicios sociales tales como educación, salud, asistencia social o vivienda”; dichas reformas pueden ser financiadas o no. Por reforma fiscal entiende al “conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales” (2006: 321). Por último, la descentralización política la define como “el conjunto de reformas constitucionales y electorales destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional, o a activar los que ya existían pero permanecían latentes o inefectivos”.

El modelo secuencial de la descentralización comprende secuencias —que corresponden a la serie de descentralizaciones (A) (F) (P)—, y rondas descentralizadoras —o microcambios que involucran sólo a un área de la secuencia general—; y ambas podrían existir desde la conformación del Estado. En cuanto a la descentralización, el modelo asume que ésta es un proceso en constante movimiento, por lo que cabe la posibilidad de revertir dicho proceso. Autores como Eaton y Dickovick (2004b), Montero y Samuels (2004) y Wiesner (2008) presentan evidencia para el caso de Argentina y Brasil que han re-centralizado funciones financieras descentralizadas, debido a las crisis económicas que han experimentado en las últimas décadas. Ello supone que las políticas de descentralización no son irreversibles.

A su vez, el modelo asume que los niveles nacionales y subnacionales prefieren secuencias diferentes de descentralización, pues participan interesadamente y compiten por mejorar sus capacidades y competencias en cada proceso de reforma, lo que caracteriza el modelo decisional y de interacción entre los niveles de gobierno. En ese entendido, la secuencia A>F>P tiene más probabilidades de realizarse cuando el interés de las autoridades nacionales predomina en el inicio del proceso, y P>F>A cuando el proceso se inicia impulsado por el nivel regional o local de gobierno.

Por lo tanto, es relevante analizar las secuencias debido a sus efectos —positivos o negativos— en las restantes áreas descentralizadas y en los niveles de autonomía de los subniveles de gobiernos beneficiados, ya que descentralizar servicios o traspasar poder político sin nuevas atribuciones ni facultades administrativas ni recursos que distribuir, terminará anulando el propósito de dichas reformas y generará efectos negativos en dicho traspaso, lo cual podría incluso aumentar la dependencia de transferencias del gobierno central (Galilea, Letelier y Ross, 2011; Letelier, 2008: 263). La idea principal es que el resultado del proceso se encuentra condicionado por la trayectoria previa de las reformas, en una especie de *path dependency* del proceso de descentralización. El nivel que predomina en el comienzo del proceso gravita las futuras decisiones, ya que pueden ser reforzadas si no existe presión “*bottom up*”, o pueden ser modificadas por movimientos de reacción a las reformas iniciales.

Por su parte, Falleti señala que el origen del proceso —en cuanto contexto o tipo de Estado donde se produce (2006: 323)— influye en las secuencias y rondas descentralizadoras. Dicha situación es relevante para el caso chileno, pues el contexto autoritario o democrático produce diferencias notables de la primacía de los niveles involucrados en el proceso.

En resumen, el modelo secuencial permite comprender los efectos de un área sobre las otras. Cuando se analizan las áreas administrativa, financiera y política, lo que sucede en la práctica es que los esquemas de análisis disciplinares comienzan a converger y a complementarse, permitiendo que el objeto de estudio sea abordado interdisciplinariamente, descubriendo nuevos problemas y preguntas de investigación donde antes no los había; es decir, el modelo permite generar una nueva perspectiva de análisis en la materia.

En el Cuadro 1¹ se establecen las posibles secuencias considerando la perspectiva multidimensional del proceso descentralizador, condición que permite evaluar el equilibrio del proceso y los posibles conflictos que pudieran suscitarse en el futuro.

Método y datos

El método de análisis fue la contrastación de teorías en estudios de casos, a través de la descripción inferencial para estudios cualitativos. Contrastar el modelo teórico de la Teoría secuencial de la descentralización (Falleti, 2006), por medio de la observación de un estudio de caso, puede permitir rastrear los procesos y condiciones que posibilitan su aplicabilidad y observar cómo funciona la teoría en la realidad (Van Evera, 2002). La descripción inferencial (King *et al.*, 2000) permitió combinar diversas técnicas de levantamiento de información, con el objetivo de documentar la contrastación teórica enfocada en el objeto de estudio, a partir de la evidencia disponible para el caso chileno.

El modo operativo de levantamiento de datos se realizó desde los aspectos relevantes del modelo secuencial y la evidencia disponible. Para describir el origen del proceso de descentralización, se trabajó con el análisis teórico de otras investigaciones en la materia y se distinguió entre las categorías del origen primario y origen actual del proceso, para diferenciar entre la dependencia al proceso de regionalización iniciado bajo el régimen autoritario (O'Donnell, 1978) y el origen actual o más próximo, vinculado con las reformas de 1991 en el contexto del regreso a la democracia como sistema de gobierno.

Para identificar la evolución de las secuencias se trabajó sobre la legislación en la materia —Decretos y Leyes sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, Gobiernos Regionales y Administración Comunal, reformas

1 Todos los cuadros se encuentran en el Anexo, al final del presente artículo (Nota del Editor).

a la Constitución Política de la República y creación de nuevas regiones—, que va desde 1974 hasta el año 2009, analizada con escalas cuantitativas que integran desde niveles mínimos hasta niveles máximos de descentralización. La descentralización financiera se analizó con datos de la evolución de la Inversión de Decisión Regional (IDR), que contiene en su interior fondos de naturaleza descentralizada como los Fondos Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), Convenios de Programación (CP), Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL), y su principal instrumento de inversión para el desarrollo regional, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Análisis empírico de la Teoría secuencial de la descentralización

Origen del proceso descentralizador

El origen remoto del proceso descentralizador está en el régimen autoritario del general Pinochet, cuyo principal legado fue concebir el modelo de regionalización en un marco de políticas neoliberales, donde los motivos de su desarrollo se vinculaban con razones político-estratégicas de integridad e inclusión nacional y la prestación de bienes y servicios de manera eficiente y eficaz a la ciudadanía (Boisier, 2000; Campbell, 2003: 34-35; Kubal, 2004: 6; Lira y Marinovic, 2001; Montecinos, 2005: 457; Pressaco, 2009: 43), y el modo de tomar decisiones políticas sobre la materia tomó una trayectoria “*top down*”—ya que un régimen autoritario supone la ausencia de actividad política controversial—, que marca la forma en cómo se relaciona el centro decisional con el resto de los actores y territorios del país (Montero y Samuels, 2004: 9). Estas características marcaron la concepción global que el proceso de descentralización ha tenido en democracia.

Respecto del origen actual o próximo del proceso de descentralización chileno, es posible ubicarlo al comienzo del proceso de restauración democrática en 1990, especialmente en el proceso de discusión de reformas a la Constitución Política aprobada en 1980, donde los bloques políticos predominantes —la Concertación de Partidos por la Democracia, opositora al régimen autoritario, y la Alianza por Chile, a favor del mismo— entraron en una lógica racional de aprobar modificaciones a la Constitución, debido a la necesidad de retomar las elecciones directas del nivel comunal de gobierno.

En este contexto, se negoció como moneda de cambio aprobar las reformas municipales mediante la firma de un Acuerdo Político de Reforma Regional y Municipal (Boisier, 2000; Lira y Marinovic, 2001; Palma, 2009: 51;

Pressaco, 2009: 43-44) que se concretó el 21 de agosto de 1991 (Mardones, 2006: 7). En palabras de Abalos (1993: 104), “la reforma regional emergió como producto del juego político, más que como una prioridad absoluta dada por alguno de los actores relevantes y durante toda su tramitación mantuvo esta condición de tema relativamente de pocos”.

Secuencias y rondas descentralizadoras

Uno de los aspectos relevantes del modelo teórico es determinar las secuencias y rondas que experimentó Chile desde el inicio remoto del proceso de descentralización; ello determina empíricamente el periodo a analizar. Un primer punto es lo que define temporalmente una secuencia. Por consiguiente, las secuencias descentralizadoras tienen conexión con procesos de cambio y sus consecuencias inmediatas en periodos posteriores.

En el caso chileno, la primera secuencia comenzó en 1974 con el proceso de regionalización y culminó en 1992 con la vuelta a elecciones competitivas de las autoridades comunales. Los decretos de las leyes 573 y 575 de 1974 marcan el inicio de la primera secuencia de descentralización: comienza con una reforma administrativa que regionaliza al país y establece una estructura gubernamental que perdura en gran parte hasta el presente (Boisier, 2000; Lira y Marinovic, 2001).

En paralelo, se establece el FNDR como principal instrumento de inversión para el financiamiento de la reforma administrativa. En dicho periodo se profundiza la reforma administrativa, con el traspaso de los servicios de salud y educación a los municipios (D.L. 1.289 de 1976, D.L. 3.063 de 1979. Estos decretos, en conjunto con los 573 y 575, constituyen el marco jurídico que establece dichas reformas, en el periodo entre 1974 y 1979). Esta primera secuencia termina con las reformas de 1991 (Ley 19.097) que permiten la elección de las autoridades a nivel comunal en el año 1992. Por lo tanto, la primera secuencia toma una forma A>F>P, en concordancia con el modelo utilizado para el análisis.

La segunda secuencia comienza con las leyes posteriores que crean los gobiernos regionales: la ley 19.175 de 1992 marca el comienzo de la nueva secuencia descentralizadora, en especial por los elementos administrativos que en ella se expresan. La siguiente ronda la conformaron todos los objetivos señalados por el ex presidente de la República, Eduardo Frei (1994-2000), respecto de alcanzar una meta del 50% de los recursos entregados a las regiones en dicho periodo. En paralelo se profundiza la ronda administrativa con

distintas leyes que transfieren nuevas atribuciones y facultades a las regiones, hasta culminar con la división y creación de dos regiones (Leyes 20.174 y 20.175 de 2007, que crean las regiones de Arica-Parinacota y Los Ríos).

La secuencia comienza a culminar con las recientes modificaciones a la Constitución Política de Chile (Ley 20.390) que, entre otras materias, permite la elección directa y universal de los consejeros regionales. Nuevamente el modelo secuencial tomaría la forma A>F>P. En este punto, es relevante señalar que para Mardones (2007) el modelo secuencial no es compatible con el caso chileno. Argumenta que existiría una secuencia A>P>F cuestionando el modelo, en el cual, si existe primero (A) la mayor probabilidad es que la segunda ronda descentralizadora sea (F) y no (P). En este sentido, señala que el caso chileno sería un contra ejemplo para el modelo (2007: 337 y 355) y que lo que mejor explicaría este caso, serían modelos provenientes de la elección racional (2007: 355).

Resumiendo, el caso chileno presenta dos secuencias acordes con la lógica secuencial, ello es sustentado por los límites temporales que es necesario administrar en este análisis de descentralización. Además, el modelo presenta características integradoras de microprocesos racionales, es decir, las secuencias no excluyen hipótesis vinculadas con aspectos racional-electorales. Por lo tanto, el caso chileno —más que contra ejemplo—, es un buen ejemplo de las consecuencias que tiene para el proceso descentralizador, cuando predomina el nivel nacional de gobierno y no existe una demanda sustantiva por frenar dicha dirección.

Descentralización administrativa 1990-2010

El proceso de descentralización administrativa muestra una mayor evolución en el primer periodo 1991-1992, especialmente por la creación de la institucionalidad regional de gobierno² (Correa, 2009: 211; Pressaco, 2009: 51), donde es relevante señalar la reiterada solicitud de alineación con los planes y programas a nivel nacional de gobierno: La Ley 19.097 de 1991 señala que la “administración superior de cada región radicará en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región” y que corresponde al Consejo Regional aprobar los planes de desarrollo de la región [...], ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación (art. 7).

2 Aunque la sola creación de una estructura gubernamental no es condición suficiente para hablar de un proceso de descentralización administrativa plena.

La Ley Orgánica Constitucional (LOC) 19.175 de 1992 separa los objetivos de política pública de los gobiernos regionales, en funciones y atribuciones generales vinculadas al desarrollo regional y, en específico, en materias de ordenamiento territorial, de fomento a las actividades productivas y en materias de desarrollo social y cultural, estipulando que se debe asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales y regionales. (art. 16). Esta área vinculada al desarrollo regional es el único sector donde se estableció mayor autonomía, debido esencialmente a la disposición de resolver la inversión de recursos provenientes del FNDR (art. 16).

Posteriormente, se generaron una serie de traspasos de nuevas potestades administrativas, pero sin financiamiento explícito: la Ley 19.778 (2001) establece diferentes atribuciones respecto a la regulación de los planes regionales, metropolitanos, intercomunales y comunales de ordenamiento y desarrollo urbano, pero con cargo a los fondos ya existentes a nivel comunal y a nivel regional. La Ley 20.035 (2005) introduce modificaciones sobre la estructura y funciones de los gobiernos regionales; además, le confiere la responsabilidad de “construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas” (art. 1) —función que el Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) tiene dentro de sus atribuciones—, sin señalar el traspaso de recursos desde este organismo a los gobiernos regionales.

Por su parte, la división territorial que creó las regiones de Arica-Parracota y Los Ríos, de amplia demanda y discusión ciudadana (Boisier, Dockendorff y Marinovic, 1995; Sánchez, 2009) generó expectativas respecto del aumento en el traspaso de nuevos recursos, pero el efecto práctico fue sólo la división de los recursos FNDR, en proporción a lo que históricamente dichos territorios contaban para su financiamiento (Gobierno Regional de Los Lagos, 2007). Todavía no existen evaluaciones en torno a los efectos esperados en términos globales; por consiguiente, son cambios en pleno proceso de ejecución. Por último, la Ley 20.390 (2009) señala en su artículo 9 que se regulará la administración de las áreas metropolitanas, con la idea de que los gobiernos regionales asuman dicha función, o que se genere otra instancia administrativa para dichos casos.

El Cuadro 2 resume las principales funciones administrativas descentralizadas a nivel regional y el grado de profundidad alcanzado por las mismas en el periodo que va desde 1974 hasta 2009. Básicamente, se puede observar que la labor del desarrollo regional siempre ha contado con financiamiento gracias al FNDR. Ello también demuestra que en la primera secuencia descentralizadora que termina en 1991, la primera reforma administrativa (A) fue

precedida de manera inmediata con una reforma financiera (F). Las restantes funciones, como el fomento productivo y el desarrollo social y cultural de la región, fueron posteriormente introducidas con legislación, pero con cargo al FNDR y a otras fuentes de financiamiento menos descentralizadas, como lo son las ISAR y las IRAL. Las áreas más débiles son las referidas a ordenamiento territorial y al traspaso de responsabilidades de sectores como salud, vivienda o educación, las cuales no cuentan con una clara fuente de financiamiento más que el FNDR.

La ronda administrativa mantiene un fuerte componente de reforzamiento al origen inicial, pero el incremento de las demandas por descentralizar han forzado al traspaso de nuevas atribuciones y facultades a los niveles regionales de gobierno. Especialmente desde el último proceso de discusión congresal (de 2003 a 2009), se han tomado medidas para que los gobiernos regionales cuenten con mayores facultades, como, por ejemplo, que el sistema de evaluación de inversiones regionales se traslade desde las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación (SEREMIS) hacia las divisiones de planificación en los gobiernos regionales; la incorporación de las municipalidades en los convenios de programación de inversiones y la coordinación regional para estructurar planes de inversiones anuales que integren toda la oferta pública de inversiones.

El punto no resuelto son las demandas por re-centralizar los sectores de salud y educación municipalizadas en 1976. Mardones (2006) argumenta que si el proceso de descentralización partió en 1991 y 1992 como *top down*, a estas alturas se ha convertido en *bottom up* (2006: 11). Dicha situación ha sido provocada por la grave crisis fiscal de sobre-endeudamiento del nivel local en las áreas de salud y educación, traspasadas en el régimen autoritario del general Pinochet (Serrano y Berner, 2002; Valenzuela 2008). La discusión se mantiene en si aumentar la descentralización financiera hasta el nivel local de gobierno, o definitivamente re-centralizar estas dos funciones. En cada caso, la discusión se ha mantenido de manera sistemática, pero, dado el *status quo* en materias de descentralización, sólo un hecho exógeno a la política cotidiana podría acelerar dicha demanda.

Un tema central de la discusión congresal respecto de la descentralización administrativa en la última reforma, que permite la elección directa de los consejeros regionales (Ley 20.390 de 2009), es la relevancia del intendente regional en dicho proceso. En la discusión se planteó reiteradamente por parte de diputados y senadores³ que es trascendental la elección directa del inten-

3 Ejemplo, sesiones: 9 y 17 de enero de 2008; 3 de mayo de 2009; 11 de agosto de 2009.

dente regional, ya que la ejecución de las facultades y atribuciones fijadas por ley se ejecutan con arreglo a las disposiciones de política pública que emanen de los intereses del gobierno central, más que de los intereses regionales.

En dicho sentido, se argumenta que la actividad gubernamental regional y municipal genera una dependencia muy directa a las autoridades centrales, en desmedro de las decisiones de alcaldes, consejeros regionales y congresales. Estos últimos señalan que existe una baja capacidad de articular políticas públicas regionales, lo cual los desvincula territorialmente de la actividad política y social, debido a que no son visibles ante la ciudadanía en la toma de decisiones y en la distribución de recursos públicos.

El proceso de descentralización administrativa ha tenido como su gran fuente de financiamiento al FNDR, lo cual podría ser una señal de que el resto de áreas traspasadas disminuirán la capacidad de financiar iniciativas exclusivas de desarrollo regional y de hacerse cargo de otras demandas de traspasos sectoriales (Horst, 2009: 266). En este sentido, un tema relevante para el nivel regional es el traspaso de algunas funciones relacionadas con la construcción y manutención de la pavimentación de aceras y calzadas —antes función del SERVIU y ahora de responsabilidad de los gobiernos regionales—, que deben financiarse con recursos nuevos y con los propios del FNDR, en desmedro de otras iniciativas de inversión.

Además, el tema del desfinanciamiento municipal para los sectores de educación y salud genera una demanda latente que, dado el contexto actual del financiamiento regional, es poco probable que favorezca la solución de dicha problemática. En definitiva, el modelo de análisis permite demostrar que una reforma descentralizadora no financiada presenta problemas serios para quienes las acogen, e inclusive pueden generar demandas de re-centralización, como en el caso de la municipalización de salud y educación en los gobiernos locales.

Descentralización financiera 1990-2010

La ronda de descentralización financiera tiene sus inicios en el término de la primera secuencia descentralizadora (1991) y comienza con las metas aso-

Diputados Sres. Germán Becker (Renovación Nacional [RN]); Sergio Ojeda (Partido Demócrata Cristiano [PDC]); Gabriel Asencio (PDC); Alejandro Navarro (Partido Socialista); Senadores, Sres. Carlos Bianchi (Independiente IND); Antonio Horvath (RN); Jovino Novoa (Unión Demócrata Independiente); Alejandro Navarro (Movimiento al Socialismo); Carlos Cantero (IND); Jaime Orpíz (UDI).

ciadas al gasto del ex presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz Tagle en 1994. El ex mandatario señaló como una de sus principales políticas públicas para las regiones traspasar más del 50% de los recursos a las regiones, esto con miras a fortalecer la capacidad decisional sobre su destino final, meta cumplida al final de su periodo. Dicha tendencia fue seguida por los dos presidentes que le sucedieron en el cargo, lo cual indica la importancia que tuvo el tema regional para los gobernantes de la Concertación de Partidos por la Democracia.

El Cuadro 3 muestra los porcentajes de inversión de decisión regional, discriminando entre la **IDR** *versus* la Inversión Nacional y el **FNDR**. Se observa en ella que, efectivamente, la **IDR** ha aumentado sostenidamente hasta superar el 50% a finales del gobierno de Frei; por consiguiente, la evolución en el traspaso de recursos a las regiones fue una política general de los gobiernos de la Concertación. El punto de crítica a dicha meta es que si se comparan los recursos que corresponden al **FNDR**, el resto de inversiones corresponden a otros fondos que suplementan el monto de inversiones regionales. Es decir, se cumple la meta, pero el **FNDR**, en términos relativos, decrece sostenidamente desde 1994 y se recupera a fines de 2010.

De este modo, es posible señalar que el **FNDR** ha mostrado un comportamiento fluctuante, donde su nivel más alto se encuentra en el periodo 1990-1994, aunque en ese lapso la **IDR** se encontraba en su nivel más bajo. Dicha tendencia es congruente con el alto ritmo de traspaso de atribuciones y facultades administrativas en dicho periodo; ello indica que en el retorno a la democracia la descentralización administrativa y financiera del país fue un tema relevante. Posteriormente se generó el concepto de inversiones de decisión regional, que permitieron cumplir las metas impuestas en el gobierno de Frei.

Pero la incógnita es qué tan descentralizadas son las otras fuentes de inversión, ya que, por ejemplo, la Inversión Sectorial de Asignación Regional o los fondos **FNDR** llamados provisiones, cuentan con altos grados de centralismo en las decisiones de inversión desde los ministerios (Letelier, 2009: 251; Horst, 2009: 266); igual sucede con los convenios de programación, donde generalmente el nivel central lidera dicha concreción en las regiones interesadas en ejecutarlos.

Las cifras de la **IDR** tienen una doble dimensión: descentralizadas por una parte, y con un férreo control presupuestario y financiero por parte del nivel central. Dicha característica es congruente con un modelo de controles permanentes de los equilibrios macroeconómicos, supervigilados por instituciones como el Ministerio de Hacienda y el Banco Central (Letelier, 2009:

246). La razón económica de competitividad en un contexto de capitalismo global ha sido uno de los principales obstáculos para el proceso de descentralización financiera; ello supone que una gran parte de los recursos que integran la IDR tienen oportunidad de gasto para las regiones, de acuerdo al manejo macroeconómico y el cumplimiento de las principales reglas del gasto, del endeudamiento y de diversos indicadores de equilibrios económicos.

Dicha razón tiene asociados diversos costos políticos y sociales, en especial los que se refieren a la capacidad de desempeño decisional y de ejecución de políticas públicas diferenciadas según regiones, para enfrentar problemas microeconómicos que legitiman o deslegitiman la función política y administrativa de las regiones.

De este modo, el modelo de descentralización financiera es congruente con la segunda secuencia descentralizadora A>F>P. En la primera secuencia, la perspectiva financiera se encontró dada por la creación del FNDR; en esta segunda secuencia pos régimen autoritario, el conjunto de medidas adoptadas por los cuatro ex presidentes de la Concertación permiten distinguir un segundo impulso. Dichas políticas no tienen un sólo fondo estructurador; más bien son un cúmulo de microdecisiones tendientes a reforzar la institucionalidad y los traspasos del área administrativa. Se observa también que muchos de esos esfuerzos son sujetos de controversia, en especial desde una perspectiva más teórica; es decir, el debate se instala en saber si efectivamente se puede considerar a algunos fondos de inversión como descentralizados y después de ello resolver su impacto efectivo en los procesos de descentralización desde la operatoria del nivel central y, más aún, su impacto en las demandas territoriales.

Descentralización política 1990-2010

La descentralización política en las últimas dos décadas ha sido más bien discreta y aunque ha sido tema recurrente de campañas políticas, no se han concretado grandes avances en la materia (Navia, 2009: 174; Valdivieso, 2009: 188; Von Baer, 2009: 94). En este sentido, se puede señalar que es el área más atrasada en cuanto a descentralización se refiere. La primera secuencia descentralizadora culmina con la vuelta de las elecciones populares en el nivel local de gobierno, y desde esa instancia, la segunda secuencia, que comienza con ese hito político, presenta un resultado abierto y expectante, marcado por la incertidumbre política de cómo se organizarán las nuevas reglas del juego electoral para enfrentar la elección directa de los consejeros regionales. El análisis de esta área se encuentra marcado por la baja evolución de trans-

ferencia de poder a las regiones y, sobre todo, por la gravedad que tiene el cómo se designa el intendente regional en los propósitos regionalistas (Navia, 2009).

El Cuadro 4 presenta la forma de designación de las autoridades políticas de gobierno a partir de las leyes que abordan el tema regional, en un espacio que va desde la no existencia del cargo hasta la elección universal y directa de dichas autoridades. La primera característica de este Cuadro es que el intendente regional siempre ha sido designado por el ejecutivo. En cuanto a sus propias facultades de nombrar a las restantes autoridades regionales, a partir de 1992 se establece que pueden designar a los SEREMIS, previa consulta al nivel nacional.

Sin embargo, dicha condición en la práctica muchas veces no se ejecuta, pues su propio nombramiento se realiza en conjunto con el resto de las autoridades. Sin duda, lo más relevante es el cambio en el mecanismo de la elección directa de los Consejeros Regionales (CORES), a partir de la modificación constitucional del año 2009 y que espera una ley orgánica constitucional que regule las condiciones de dicha elección. No obstante, durante la discusión del proyecto de ley que permite la elección directa de los consejeros regionales, se propuso la elección directa del intendente, pero no existió acuerdo para implementar dicha reforma.

Los principales argumentos a favor de la elección del intendente regional se establecieron a partir de la doble dependencia del intendente entre los intereses regionales y los del ejecutivo en la región, además de la demanda de que los gobiernos no sean una mera administración regional o delegados presidenciales (Angell *et al.*, 2001; Navia, 2009). El contraargumento planteado por los congresales fue que dicha concesión colocaba en riesgo la unidad política y decisional del país, estando en oposición con los principios de la unidad de mando del Presidente dentro del contexto constitucional y del sistema político que existe. Por otra parte, dicha demanda se equilibró con las peticiones de los congresales de limitar las posibilidades electorales de los consejeros regionales electos, para que no se conviertan en sólo una directa competencia para diputados y senadores en los territorios subnacionales. Así se llegó a un equilibrio que no permitió avanzar en dicha materia.

Finalmente, es necesario señalar que el modelo de descentralización política se encuentra caracterizado por el alto nivel de nacionalización partidaria y baja articulación regional (Harbers, 2009; Mainwaring y Scully, 1995; Stein *et al.*, 2006). Esto tiene como principal consecuencia práctica que quienes proponen, debaten y aprueban la legislación asociada a temas de descentra-

lización, son quienes se benefician de mantener las cosas tal como están. Por esta razón, los intereses nacionales se han impuesto por sobre los reactivos o subnacionales, ya que los principales incentivos se hallan en los niveles nacionales de gobierno.

Ante ello, el tema de la articulación regional y de la presencia de una demanda articulada desde abajo parece ser uno de los pocos caminos para forzar un mayor avance en la descentralización política. Dicha condición es congruente con la secuencia A>F>P, dado que siempre han prevalecido los intereses nacionales y que durante la segunda secuencia inaugurada en el retorno a la democracia, las rondas administrativas y financieras han tenido mayor prevalencia que lo político. En la legislación que viene respecto de los CORES y los efectos que ello produzca, puede establecerse el cierre de esta segunda secuencia descentralizadora.

Conclusiones

El modelo secuencial de la descentralización presenta una gran capacidad ordenadora y explicativa del macroproceso de la descentralización en Chile. En primer término, el origen del proceso para el caso chileno permite inferir una preeminencia del nivel nacional por el subnacional en las políticas de descentralización, y los diseños institucionales permiten reforzar las decisiones iniciales. Por consiguiente, la reforma administrativa (A) es la que tiene una mayor preeminencia por sobre las otras y, además, el autorrefuerzo de la tendencia inicial es mucho mayor a movimientos reactivos que podrían surgir desde los subniveles de gobierno.

Según el modelo, existen en las últimas décadas dos secuencias descentralizadoras: la primera, que se inicia en 1974 y culmina con el término del régimen autoritario y el comienzo de la democracia. Dicha secuencia presenta una estructura A>F>P, donde se privilegia el interés nacional por sobre los restantes intereses regionales y locales, además de presentar mayor grado de avance en los aspectos administrativos y financieros.

La segunda secuencia comienza con la creación de los gobiernos regionales y continúa con las metas de descentralización financiera; por consiguiente, el modelo A>F>P se repite. En esta última secuencia se evidencia algún nivel de estructuración de demandas desde abajo, que podrían ser consideradas como reactivas, pero las fuerzas de autorrefuerzo, contenidas esencialmente en la estructuración política y la nacionalización partidaria, las contienen de forma general.

La contrastación del modelo teórico con el caso chileno entrega información relevante sobre la capacidad de integrar microprocesos. Ello permite que el modelo de análisis sea complementario con otras hipótesis vinculadas a la elección racional, con base en estrategias electorales como causa de la descentralización (Escobar-Lemmon, 2003; O'Neill, 2003) y que serían más acordes a la realidad del caso chileno (Mardones, 2007: 337 y 355). Esto implica un grado relevante de aplicabilidad de la teoría en el caso chileno, en concordancia con otras experiencias ya contrastadas como Argentina y Colombia. La consecución de la contrastación teórica con otros casos empíricos podría ampliar esta conclusión, ya que la única forma de robustecer la capacidad explicativa del modelo teórico se encuentra en los alcances empíricos que ella tenga.

En esta línea argumental, una futura agenda de investigación debería considerar la arena de política local y las demandas desde abajo, ya que en el juego de intereses políticos tienen una importancia creciente.

Bibliografía

- Abalos José (1993), *La descentralización en Chile: antecedentes históricos y reformas actuales en la cuestión regional, en la transición a la democracia en el caso de Chile*, Santiago: Instituto de Estudios Urbanos Universidad Católica de Chile.
- Angell, Alan, Pamela Lowden y Rosemary Thorp (2001), *Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*, Oxford: Oxford University Press.
- Arocena, José (1991), “Algunas dimensiones del concepto de descentralización”, en Nohlen, Dieter [ed.], *Descentralización política y consolidación democrática Europa-América del Sur*, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009), “Historia de la Ley 20.390 Reforma Constitucional”, en *Materia de Gobierno y Administración Regional*, Santiago: Gobierno de Chile.
- Boeninger, Edgardo (2008), “Relaciones entre partidos, Gobierno y Parlamento en el sistema presidencial chileno”, en Ignacio Walker *et al.* [eds.], *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- Boisier, Sergio, Eduardo Dockendorff y Esteban Marinovic (1995), *Conflictos Regionales y Políticas Públicas*, Santiago: Documento de trabajo preparado para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior de Chile.
- Boisier, Sergio (1989), “La construcción social de las regiones. Una tarea para todos”, en Heinrich Von Baer [ed.], *Desarrollo regional: tarea nacional*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Boisier, Sergio (1990), *Chile: Territorio, Estado y Sociedad*, Valparaíso: Pehuén.

- Boisier, Sergio (2000), "Chile: la vocación regionalista del gobierno militar", en *EURE*, año 26, núm. 77, Santiago: Chile.
- Campbell, Theodore (2003), *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin America Cities*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Correa, Germán (2009), "Un nuevo paradigma descentralizador: organizar la oferta central desde la demanda regional", en Heinrich Von Baer [ed.], *Pensando Chile desde sus regiones*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Eaton, Kent (2004a), "Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile", en *Comparative Political Studies*, año 37, núm. 2, Stanford: Stanford University Press.
- Eaton, Kent y Tyler Dickovick (2004b), "The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil", en *Latin American Research Review*, año 39, núm. 1, Austin: Universidad de Texas.
- Escobar-Lemmon, María (2003), "Political Support for Decentralization: An Analysis of the Colombian and Venezuelan Legislatures", en *American Journal of Political Science*, año 47, núm. 4, Houston, Texas.
- Falleti, Tulia (2006), "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", en *Revista de Ciencias Sociales*, año 46, núm. 183, Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Galilea, Sergio, Leonardo Letelier y Katherine Ross (2011), *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (GIZ).
- Geisse, Germán (1971), "Descentralización a partir de la actual concentración urbana y regional", en Alejandro Foxley [ed.], *Chile: búsqueda de un nuevo socialismo*, Santiago: Ediciones Nueva Universidad.
- Gobierno Regional de Los Lagos (2007), *Programa Público de Inversión Regional, Región de Los Lagos (PROPIR)*, Puerto Montt: Departamento de Estudio e Inversiones, Gobierno Regional de Los Lagos.
- Godoy, Oscar (1999), "La transición chilena a la democracia: pactada", en *Estudios Públicos*, año 74, núm. 2, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Grindle, Merilee (2000), *Audacious Reforms Institutional Intervention and Democracy in Latin America*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Harbers, Imke (2009), "Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies", en *Comparative Political Studies*, año 20, núm. 10, Estados Unidos: Sage Publications.
- Heise, Julio (1977), *150 años de evolución institucional*, Santiago: Andrés Bello.
- Horst, Bettina (2009), "Fuentes de financiamiento, gobiernos subnacionales y descentralización fiscal", en Heinrich Von Baer [ed.], *Pensando Chile desde sus regiones*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- King, Gary, Robert, Keohane y Sidney Verba (2000), *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos* [versión de Jesús Cuéllar], España: Alianza.

- Kubal, Mary (2004), *Political Parties and Decentralization in Chile: Negotiating Municipal and Regional Reform*, New Orleans: Paper Prepared for Presentation at The 2004 Southern Political Science Association Conference, january 8-11.
- Letelier, Leonardo (2008), “El gasto municipal”, en Roberto Machado [ed.], *Un gasto que valga. Los fondos públicos en Centroamérica y República Dominicana*, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Letelier, Leonardo (2009), “Beneficios, costos y viabilidad de la descentralización fiscal en Chile”, en Von Baer, Ena [ed.], *Pensando Chile desde sus regiones*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Lira, Luis y Fernando Marinovic (2001), “Estructuras participativas y descentralización: el caso de los Consejeros Regionales en Chile”, en *Estudios Sociales/Corporación de promoción Universitaria*, año 2, núm. 108, Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995), “La institucionalización de los Sistemas de Partidos en América Latina”, en *Revista de Ciencia Política*, año 17, núm. 1-2, Santiago: Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Mardones, Rodrigo (2006), “Descentralización y Transición en Chile”, en *Revista de Ciencia Política*, año 26, núm. 1, Santiago: Pontificala Universidad Católica de Chile.
- Mardones, Rodrigo (2007), “The Congressional Politics of Decentralization: The case of Chile”, en *Comparative Political Studies*, año 40, núm. 3, Estados Unidos: Sage Publications.
- Monje, Pablo (2002), “La (des) centralización en Chile. Sus aspectos históricos”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, año 1, núm. 2, Santiago: Universidad de Chile.
- Montalvo, Daniel (2008), “¿Descentralizar o centralizar? Desafíos para la reforma estatal y la democracia en América Latina y el Caribe”, en Mitchell Seligson [ed.], *Desafíos para la democracia en América Latina y el Caribe: evidencia desde el barómetro de las Américas 2006-2007*, Santiago: Ediciones Lapol, América Barómetro y Vanderbilt University.
- Montecinos, Egon (2005), “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 10, núm. 31, Venezuela: Universidad de Zulia.
- Montero, Alfred y David Samuels (2004), “The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences”, en Montero, Alfred [ed.], *Decentralization and democracy in Latin America*, Notre Dame: Indiana. University of Notre Dame Press.
- Navia, Patricio (2009), “La descentralización y la elección directa de intendentes”, en Heinrich Von Baer [ed.], *Pensando Chile desde sus regiones*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- O’Donnell, Guillermo (1978), “Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State”, en *Latin American Research Review*, año 13, núm. 1, Austin: Universidad de Texas.
- O’Neill, Kathleen (2003), “Decentralization as an Electoral Strategy”, en *Comparative Political Studies*, año 5, núm. 36, Estados Unidos: Sage Publications.

- Palma, Eduardo (2009), “El desafío de la descentralización: la especificidad y las exigencias del caso chileno”, en Heinrich Von Baer [ed.], *Pensando Chile desde sus regiones*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Parejo, Luciano (1998), *La potestad normativa local*, Madrid: Marcial Pons.
- PNUD (2000), *Informe Desarrollo Humano en Chile. Más Sociedad para Gobernar el Futuro*, Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prats-Catalá, Joan (2009), “Chile será descentralizado o no será desarrollado”, en Heinrich Von Baer [ed.], *Pensando Chile desde sus regiones*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Pressaco, Fabián (2009), “Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada”, en De la Fuente, Gloria *et al.* [eds.], *Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Pública*, Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Sánchez, Rafael (2009), “Las nuevas regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos, Chile. Algunos antecedentes sobre su estructura y funcionamiento”, en *Revista Geográfica Venezolana*, año 50, núm. 1, Venezuela: Universidad de los Andes.
- Serrano, Claudia y Heidi Berner (2002), *Chile: Un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (bailut) y endeudamiento encubierto en la educación municipal*, Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stein, Ernesto *et al.* [comps.] (2006), *La política de las políticas públicas*, Washington DC: BID, Planeta.
- Valdivieso, Gonzalo (2009), “Elecciones territoriales, ¿Cómo lo haremos realmente local y regional?”, en Von Baer, Ena [ed.], *Pensando Chile desde sus regiones*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Valenzuela, Juan (2008), *Ánalisis descriptivo de la situación financiera de los municipios en Chile*, Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Véliz, Claudio (1984), *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona: Ariel.
- Van Evera, Stephen (2002), *Guía para estudiantes de Ciencia Política. Métodos y recursos*, Barcelona: Gedisa.
- Von Baer, Ena (2009), “No tengamos miedo de descentralizar, tengamos miedo a seguir centralizando”, en Heinrich Von Baer [ed.], *Pensando Chile desde sus regiones*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Wiesner, Eduardo (2008), “Fiscal Decentralization and Regional Economic Integration in Latin America: Key Policy Linkages”, en Vito Tanzi, Alberto Barreix y Luiz Villela [eds.], *Taxation and Latin American Integration*, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Willis, Eliza, Christopher Garman y Stephan Haggard (1999), “The Politics of Decentralization in Latin America”, en *Latin American Research Review*, año 34, núm. 1, Estados Unidos: Universidad de California.

Decretos y leyes

- D.L. 573 - 1974 Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=6207&f=1987-04-07&p> (marzo de 2011).
- D.L. 575-1974 Establece la regionalización del país. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=6566&f=1988-06-13&p> (marzo de 2011).
- Ley 19.097 - 1991 Modifica la Constitución Política en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=30464&f=1991-11-12&p> (marzo de 2011).
- Ley 19.175 - 1992 Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=30542&f=1993-03-21&p> (marzo de 2011).
- Ley 19.379 - 1995 Fija plantas de personal de los Servicios Administrativos de los Gobiernos Regionales. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=30746&f=2007-04-11&p> (marzo de 2011).
- Ley 19.778 - 2001 Modifica la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional en materia de Planos Reguladores. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=192358&f=2001-12-10&p> (marzo de 2011).
- Ley 20.035 - 2005 Modifica la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en lo relativo a Estructuras y funciones de los Gobiernos Regionales. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=239629&f=2005-07-02&p> (marzo de 2011).
- Ley 20.050 - 2005 Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República de Chile. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=241331&f=2005-08-26&p> (marzo de 2011).
- Ley 20.174 - 2007 Crea la XIV Región de Los Ríos y la Provincia de Ranco. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=259774&f=2012-03-06&p> (marzo de 2011).
- Ley 20.175 - 2007 Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=259864&f=2011-01-04&p> (marzo de 2011).
- Ley 20.390 - 2009 Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=1007453&f=2009-10-28&p> (marzo de 2011).

Anexo

Cuadro 1

Secuencias de la descentralización y efectos en el balance intergubernamental de poder

Intereses que prevalecen en la primera ronda	Primer tipo de descentralización	Tipo de <i>feedback</i>	Segundo tipo de descentralización	Tercer tipo de descentralización	Grado de cambio en equilibrio de poder intergubernamental
Subnacional	Política	Autorrefuerzo	Fiscal	Administrativa	Alto
Nacional	Administrativa	Autorrefuerzo	Fiscal	Desc. Política	Bajo
Subnacional	Política	Reactivos	Administrativa	Desc. Fiscal	Medio-bajo
Nacional	Administrativa	Reactivos	Política	Fiscal	Medio
Empatados	Desc. Fiscal	Reactivos	Administrativa	Desc. Política	Medio-bajo
Empatados	Desc. Fiscal	Autorrefuerzo	Desc. Política	Administrativa	Alto

Fuente: Falleti (2006: 326).

Cuadro 2

Funciones y atribuciones según leyes asociadas a la descentralización en el nivel intermedio de gobierno de acuerdo con áreas de interés regional (cada número indica la asociación con la escala diseñada para realizar la evaluación)

	Ordenamiento territorial	Desarrollo regional	Fomento productivo	Desarrollo social y cultural	Sectoriales (salud, vivienda o educación)	Total (suma)
D.L. 573 –1974	2	2	0	2	1	7
D.L. 575-1974	2	4	0	2	2	10
Ley 19.097-1991	2	4	2	2	2	12
Ley 19.175-1992	2	4	3	3	2	14
Ley 19.778-2001	3	4	3	3	2	14
Ley 20.035-2005	3	4	3	3	3	15
Ley 20.390-2009	3	4	3	3	3	15

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación descentralizadora, obtenida de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Escala: (1) Facultades y atribuciones de supervigilancia y fiscalización en representación del nivel central; (2) Facultades y atribuciones propias pero en coordinación permanente con el nivel central; (3) Facultades y atribuciones autónomas sin financiamiento; (4) Facultades y atribuciones autónomas con financiamiento. Escala: de 1 a 4, donde existe 1 punto por cada frecuencia de su existencia en el texto legal.

Cuadro 3

Porcentajes de Inversión Regional *versus* Inversión Nacional y Fondo Nacional de Desarrollo Regional

	1990-1994	1995-2000	2001-2006	2007-2010
% IDR v/s INV. NAC.	17.4%	30.5%	50.7%	54.3%
% FNDR V/S IDR	64.5%	41.9%	40.0%	45.7%

Fuente: Elaboración propia con base en una serie de datos entregados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), para los años 1990-2007. Los restantes años (2008-2009-2010) se obtienen con datos de balances anuales efectuados por la subsecretaría, gobiernos regionales y por proyecciones propias. El último periodo puede presentar algunas desviaciones en el porcentaje final, pero no existen cifras oficiales al respecto de dichos años.

Cuadro 4

Forma de designación de las autoridades en el nivel regional de gobierno según las principales leyes descentralizadoras.
(cada número corresponde a su identificación con la escala descrita en la parte inferior de la tabla.)

	Intendentes	Consejeros Regionales	Gobernadores	Secretarios Regionales Ministeriales	Directores Servicios Públicos	Total (Suma)
D.L. 573-1974	2	1	2	2	2	9
D.L. 575-1974	2	1	2	2	2	9
Ley 19.097-1991	2	4	2	2	2	11
Ley 19.175-1992	2	4	2	3	2	13
Ley 19.778-2001	2	4	2	3	2	13
Ley 20.035- 005	2	4	2	3	2	13
Ley 20.390-2009	2	5	2	3	2	14

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación descentralizadora de nuestro país. Escala: (1) No existía el cargo o fue suprimido; (2) Designado por el nivel nacional; (3) Designado por el nivel nacional con consulta al nivel regional; (4) Elegido por votación universal de manera indirecta; (5) Electo por votación universal y de manera directa.

Bernardo Eric Navarrete Yáñez. Doctor en Gobierno y Administración Pública, Universidad de Santiago de Chile, Chile. Líneas de investigación: gobierno local y políticas públicas. Publicaciones recientes: Bernardo Navarrete, Mauricio Olavarría y Verónica Figueroa, “A golpes de autoridad. El presidente Ricardo Lagos y el Acceso Universal de Garantías Explícitas en Salud (AUGE)”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Venezuela: Universidad Del Zulia; “¿Un nuevo poder en las calles y una política sin partidos?”, en Sergio González y Jorge Montealegre [eds.], *Ciudadanía en marcha. Educación superior y movimiento estudiantil 2011: curso y lecciones del conflicto*, Chile: Universidad de Santiago (2012); Mauricio Olavarría, Bernardo Navarrete y Verónica Figueroa, “¿Cómo se elaboran las políticas públicas en Chile?: Evidencia desde un caso de estudio”, en *Revista Política y Gobierno*, vol. xviii, núm. 1, México (2011).

Víctor Higuera Seguel. Magister en Ciencia Política, Universidad de Santiago de Chile, Chile. Líneas de investigación: gobierno regional y políticas públicas.

Recepción: 8 de noviembre de 2011.

Aprobación: 21 de octubre de 2013.