

¿Falsos dilemas de la descentralización? Pensamiento estratégico distribuido territorialmente. El caso de Chile¹

José Inostroza Lara y Javier Fuenzalida Aguirre

Introducción

Deben existir pocos casos donde un mismo asunto se puede observar desde tantas perspectivas. Las disputas sobre descentralización tienen esta característica. Es un lugar común señalar que Chile es uno de los países más centralizados de América Latina y del mundo. Se ha argumentado largamente sobre las desventajas, desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática y de la eficiencia económica, del exceso de centralización.

Para Chile también se ha discutido altamente sobre las causas históricas y políticas que explican su actual situación. El país ha hecho un esfuerzo singular por “estirar al máximo la cuerda” con el fin de mantener un régimen unitario respecto a las orientaciones estratégicas nacionales, estándares técnicos, financiamiento y –al mismo tiempo– dar un rol creciente a los Municipios y Gobiernos Regionales en la implementación de las políticas públicas. Falta investigación empírica y reflexión para saber si esta senda de mejorar procesos, coordinaciones y sistemas de gestión, se está agotando, o si bien se debiera avanzar hacia reformas más estructurales.

En base a la revisión de literatura reciente y a la experiencia de un proyecto de investigación en progreso, este artículo reflexiona sobre

1. Este trabajo se basa en una investigación mayor financiada por CONICYT, programa Anillo, proyecto SOC-08 sobre Implementación de Políticas Públicas a nivel subnacional.

las limitaciones y desafíos del enfoque de implementación *top-down* en materia de políticas y gobiernos subnacionales. Asimismo, analiza las posibilidades y conveniencias de cambios más estructurales en su institucionalidad con el fin de aprovechar las ventajas de una “acción estratégica territorialmente distribuida y coordinada”.

Se proponen criterios de diseño para una nueva institucionalidad nación-región con consideraciones muy prácticas. El aparente dilema que se pretende resolver es contar con un sistema institucional que balancee (a) un mayor espacio y capacidad de decisión estratégica en regiones, sin perder lo ganado con los (b) estándares unitarios del país.

El mayor desafío es lograr un diseño fino y bien calibrado que permita desarrollar competencias en los territorios/regiones en materias estratégicas, impulsando una gestión de largo plazo con perspectiva global.

La revisión de la literatura, el diagnóstico para Chile y los razonamientos que sustentan las propuestas, no así las propuestas que son muy *ad hoc* al caso chileno, pueden ser útiles para varios países latinoamericanos. No todos los “avances descentralizadores” de Latinoamérica han sido todo lo sustentable que se quisiera y algunas de las reflexiones de este texto podrían contribuir a un diálogo en torno a diseños más equilibrados.

Conceptos generales sobre Descentralización

Un modo sintético para definir descentralización es la: transferencia de responsabilidades para planificar la gestión, el levantamiento de recursos y la asignación de ellos desde el gobierno central hacia agencias de un nivel más bajo de gobierno (Work 2002:5). Este concepto, como lo señala Boisier (2004), se puede ligar rápidamente al de “subsidiaridad”², en el sentido de que la regla de conveniencia para el buen gobierno sería: los niveles más bajos de organización socio-estatal deben hacerse cargo de todo lo que sus capacidades puedan, debiéndose escalar (en la estructura institucional) progresivamente las funciones que no puedan desarrollarse.

2. Tal cual lo desarrolla la Doctrina Social de la Iglesia Católica.

¿Por qué los gobiernos están empujando tan fuertemente procesos de descentralización en estos últimos treinta años? Ebel (2012:2) dice que las motivaciones son diversas y dependen de los tipos de país. Los países industriales de occidente buscarían (i) mejorar la relación costo-efectividad de sus programas públicos. Los ex de la URSS verían en este proceso un paso natural hacia una (ii) mayor democratización y (iii) liberalización de los mercados. En América Latina, casi como una esperanza, varios países ven en la descentralización una aproximación que les permitiría aumentar la (iv) gobernabilidad democrática.

Uno de los problemas básicos de la descentralización es la dificultad para definir con precisión el fenómeno de un modo operacional, es decir, responder a preguntas como qué variables específicas determinan el grado de descentralización de un país. De este modo se podrán hacer cruces con otras variables de desarrollo e intentar buscar correlaciones o causalidades. Esto ha sido una tarea complicada (Ezcurra, 2013; Yvanyna, 2012). Esta es la principal dificultad para los investigadores cuantitativos del tema.

Por otra parte, en donde sí hay bastante consenso –al menos conceptual– es en la taxonomía de la descentralización. En términos generales, se suele decir que hay tres ámbitos donde la descentralización puede ocurrir: político, administrativo y en el fiscal (Finot, 2005; Irarrázabal & Pérez, 2009; Work, 2002). El primero se refiere la elección de autoridades por parte de la ciudadanía, en este caso, existe autonomía en las funciones entre los niveles inferiores y superiores territorialmente. El segundo ámbito, dice relación con delegación de funciones entre un nivel y otro, sin que el nivel superior pierda el control jerárquico. En el ámbito fiscal, se refiere a la distribuciones de facultades en materia tributaria-presupuestaria, siendo el caso de mayor descentralización la autonomía tributaria (nivel de tasa, creación de impuestos) y libre manejo presupuestario (Letelier, 2009). Desde otra perspectiva, se puede discutir el tema desde una “óptica operacional” (gestión administrativa del Estado), a una más estructural como una “reforma del Estado”. También se puede analizar desde una perspectiva mucho más omnicompreensiva, “socio-cultural”, que implica las anteriores, pero que profundiza cuestiones sistémicas más complejas propias de una sociedad (Boisier, 2004).

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, se ha argumentado en favor de las supuestas ventajas de las reformas descentralizadoras. Sin embargo, la evidencia no es concluyente. Pareciera ser que no existe una receta clara. La eficacia de dichas reformas estaría inextricablemente atada al modo específico como se resuelve el tema de las responsabilidades entre diferentes niveles del gobierno, es decir, la definición de competencias y los mecanismos de coordinación. Dichas adecuaciones deberían hacerse en función del contexto socio-histórico-económico de cada país (Ebel, 2012:42). En esta misma línea, se ha planteado la inquietud sobre la relación óptima entre tamaño de población y descentralización (Work 2002:4), sin que existan relaciones observables y heterogeneidad de casos. En cuanto a la relación entre nivel de descentralización y nivel de ingresos *per capita*, aparentemente tampoco existiría una mayor relación. Ezcurra (2012) no encuentra relaciones estadísticas entre descentralización y crecimiento para la evidencia levantada en Europa y sucede lo mismo para el caso latinoamericano según Camelo (2012). En cambio, un extenso estudio del Banco Mundial (Yvanyna, 2012), encuentra relación positiva entre el nivel general de descentralización, (i) el PIB *per capita*, y (ii) un “mejor entorno” para hacer negocios.

Desde un punto de vista teórico se ha supuesto que la concentración de la economía territorial, en principio, favorecería la eficiencia económica producto de las economías de escala y ventajas de la aglomeración (*clusters*). Esta condición inicial evolucionaría típicamente, de un modo inverso, hacia deseconomías de escala y de aglomeración, que, junto a la reducción de los costos de transporte interno, incentivarían con el tiempo mayores desarrollos subnacionales desconcentrados económicamente (Atienza *et al.*, 2012). A dicha teoría, que cuenta con variada evidencia empírica, se le ha denominado “Hipótesis de Williamson”.³ Por otra parte, un motivo que se suele argüir contra los procesos descentralizadores es el supuesto aumento de corrupción asociado a ellos. El mayor empoderamiento de líderes locales en sociedades débiles podría generar este riesgo. Lecuna (2012) ha encontrado cierta evidencia en favor de esta hipótesis. Por el contrario, Yvanyna (2012) ha encontrado

3. El punto de inflexión estaría entre los u\$s8.000.- y u\$s10.000.- *per capita*.

relaciones positivas entre mayores grados de descentralización y baja corrupción.

Una descentralización en exceso puede generar en ciertos países una concentración del poder económico con sesgo territorial, es decir, solo regiones o localidades con mayores recursos naturales tendrían ventajas significativas por sobre los demás. De no mediar un ente centralizador en la extracción de rentas territoriales que las redistribuya territorialmente, se podría generar un debilitamiento de la cohesión nacional. Además, podrían generarse divergencias en los desarrollos y, a la larga, pérdidas de eficiencias nacionales.

¿Cuál es la relación entre descentralización y estabilidad macroeconómica? Camelo (2012) encuentra algo de evidencia favorable, para una muestra de países latinoamericanos. Los países federales tenderían a una mayor volatilidad macroeconómica, especialmente en materia de inflación.⁴

Otro punto interesante de aclarar es que no existe una relación directa entre federalismo y mayor descentralización, según lo señalan investigaciones empíricas (Work, 2002). Los casos de Argentina y México podrían ser un buen ejemplo.

En resumen, la literatura revisada muestra que son debatibles las supuestas ventajas de la descentralización en materia económica. Así, pareciera que queda bastante abierto el camino para que se diseñen estructuras institucionales de un modo cauteloso y pensando muy enfocadamente en las particularidades histórico-institucionales de cada país. No existen recetas. Más que aprender “modelos acabados”, se debe aprender desde los razonamientos y criterios subyacentes para cada caso. Estos criterios, deberán ser reponderados finamente para cada realidad. Esta declaración es particularmente relevante para enfrentar la discusión pública sobre descentralización, normalmente basada en posiciones apriorísticas, no por ello ilegítimas, pero que pueden contribuir a un “debate simplificado”.

4. El autor acota que Argentina y Venezuela sesgan mucho la muestra.

Características generales de la estructura y desempeño del Estado chileno

Chile es un país constitucionalmente declarado unitario. Tiene solo dos genuinos niveles de gobierno: (a) Gobierno Central o Nacional y (b) Gobierno Local. Existe un nivel regional,⁵ definido también en la constitución, que tiene una denominación formal de “Gobierno Regional” (GORE). Entre especialistas, es comúnmente aceptada la idea de que en la práctica el GORE es una extensión del Gobierno Central en regiones y no propiamente un “Gobierno” (Horst, 2009). Este Gobierno Regional cuenta con un “Intendente” que es el representante del Presidente de la República en el territorio, designado y removido a su arbitrio. El Intendente es el responsable por la seguridad interior en la región y es también el jefe de la administración ejecutiva del GORE cuya principal función es el financiamiento de proyectos de inversión pública. Chile es de los pocos países en América Latina que no elige directamente a la autoridad máxima de la región/departamento, hecho que en sí mismo lo constituye en uno de los países más centralizados en cuanto a la dimensión política.

Este Gobierno Regional cuenta con un “Consejo Regional” que actualmente se compone con consejeros elegidos por los “concejales de los gobiernos locales”.⁶ Es decir, el Consejo Regional no es elegido de modo directo por la ciudadanía.⁷ Dicho Consejo Regional tiene como función esencial aprobar la Estrategia Regional y el financiamiento regional a iniciativas de inversión. La estrategia regional normalmente es un instrumento genérico, solo indicativo y poco discriminador de iniciativas. Los recursos para financiar las iniciativas de inversión, provienen casi íntegramente desde el gobierno central, aprobado por presupuesto de la nación cada año, mediante un instrumento denominado Fondo Nacional

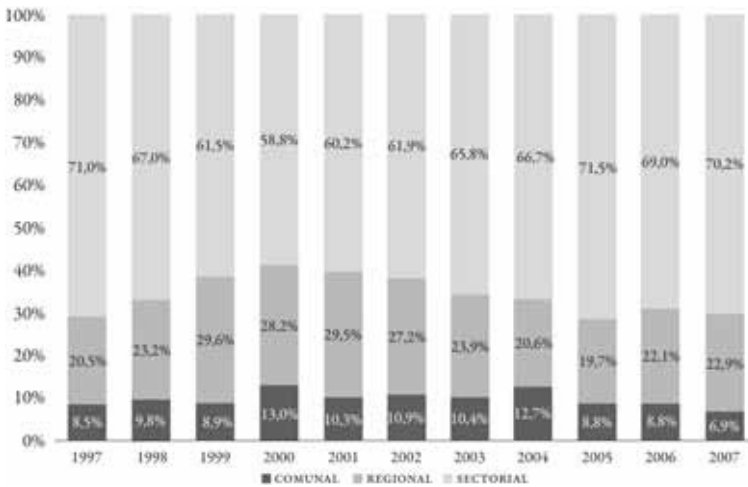
5. Equivalente a los “departamentos” o “provincias” de otros países latinoamericano

6. Estos Concejales son electos por los ciudadanos a nivel local y cumplen la función de contrapeso al Alcalde: aprueban planes, presupuestos y normas comunales. Fiscalizan la labor del municipio.

7. Actualmente hay un proyecto en el Parlamento que define que los Consejeros regionales serán electos directamente por la ciudadanía.

de Desarrollo Regional (FNDR). La inversión pública regional de decisión regional está en el orden del 15 al 20%, es decir, la mayor parte (en torno del 80 al 85%) de la inversión pública en la región es decidida a nivel nacional (Atienza, 2012; Horst, 2009; Waissbluth *et al.*, 2007), (ver Figura 1).

Figura 1



Fuente: Atienza (2012).

El Estado de Chile, con un gasto público en torno al 20% del PIB, y con una baja deuda pública, tendría un desempeño general relativamente muy bueno. Un estudio reciente del BID (Afónso, 2013), coloca a Chile, junto con Perú, como el país con el sector público más eficiente en Latinoamérica.

¿Cuán descentralizado es Chile?

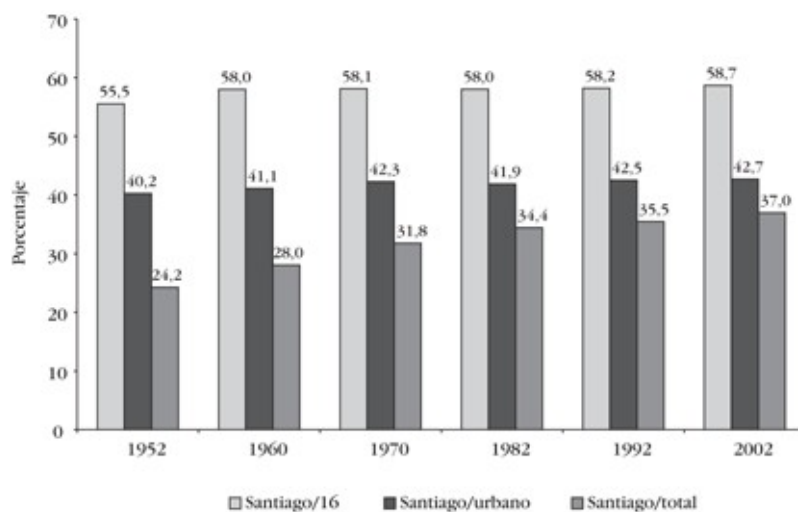
Esto depende de qué es lo que se observe. En el reciente índice general⁸ de descentralización (Yvanyna, 2012) Chile figura en el 25%

8. El índice considera 158 países, y considera variables como: (a) importancia relativa del gasto de los gobiernos locales, (b) seguridad de la existencia del gobierno local, (c) nivel de descentralización política, fiscal y administrativa.

superior,⁹ como Brasil, Finlandia, Colombia y la mayor parte de Europa. Esa posición coloca al país, por sobre Argentina, Perú, México en el “nivel de descentralización”. Como se dijo, este dato refuerza la idea de Work (2002) de que no necesariamente ser un país federal significa ser más descentralizado (Argentina y México son federales).

Desde otra perspectiva, si se considera la primacía/hegemonía económica-poblacional de la ciudad más grande (Santiago, capital), según Atienza (2009) Chile es uno de los países económicamente más centralizados del mundo. En la figura 2, se puede observar que en población, participación del empleo y en producto, Santiago tiene una participación en torno o sobre el 50% del total país.

Figura 2



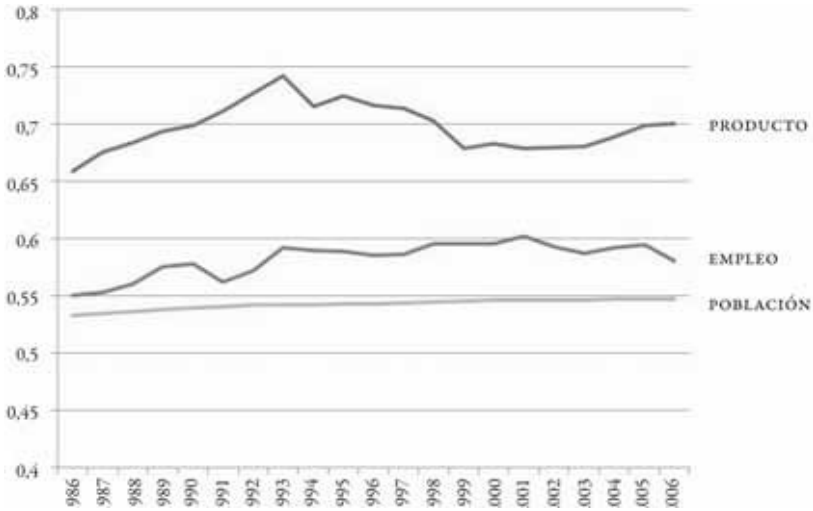
Fuente: Atienza (2012).

A diferencia de Atienza (2009), Galetovic (2006) suaviza ese juicio señalando que Santiago se ha estabilizado en torno al 40% en relación a la población urbana nacional desde los años 50 y que si se hace la

9. Este dato es sorprendente. En el debate nacional casi hay consenso absoluto que Chile es uno de los países más centralizados del mundo.

comparación en relación al total de la población de las 16 ciudades más grandes de Chile, la participación de Santiago se ha estabilizado en torno al 58% también de los años 50, (ver Figura 3).

Figura 3



Fuente: Galetovic (2006).

Por otra parte, si atendemos a los datos fiscales, según Letelier (2009), también Chile es uno de los países más centralizados del mundo. Si se observa la figura 4 se destaca que solo el 7,8% de la recaudación tributaria del Gobierno General va en beneficio de los niveles descentralizados.¹⁰ Esta cifra es –similar al contexto asiático– está muy por debajo de los países industrializados y Europa del Este y levemente por debajo del promedio latinoamericano. Algo muy parecido ocurre con el 8,5% del gasto del gobierno general que ejecutan los niveles descentralizados del gobierno, muy por debajo del 15% de los países latinoamericanos y el 27% de los industrializados.

En la misma línea que Letelier (2009), Inostroza y Bernstein (2009) estiman del orden del 6% la participación de los gobiernos locales

10. Para el caso de Chile esta cifra solo considera el nivel local.

de manera autónoma respecto del total de ingresos del gobierno. Esta cifra, al igual que para el caso regional, es muy inferior respecto del 30% de países como Finlandia, Suecia y Singapur y países de la región como Colombia y Costa Rica, los cuales alcanzan el 15%.

Figura 4

	Países Unitarios					
	RR	EE	EDUC	SALUD	VIV	SS&B
Industrializados	18,1	27,6	41,2	32,9	69,5	18,2
Latinoamericanos	9,1	15,1	25,8	27,2	30,4	5,1
Europa del Este	19,8	24,5	54,9	35,6	78,1	6,4
Asiáticos	6,8	11,6	12,3	9,6	14,8	4,1
Africanos	6,3	14,8	16,3	14,8	36,3	ND
Chile	7,8	8,5	18,9	2,3	ND	ND

Letelier (2009).¹¹

¿Hay algún problema que resolver?

Chile ha tenido un progreso en materia social y económica notable. Muestra de ello es su incorporación reciente a la OCDE, su nivel de ingreso *per capita* cercano a los u\$s20.000.- (PPP) –en torno al valor de Portugal– y su continua alza en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (2013: puesto 40), hoy el más alto de Latinoamérica. Desde un punto de vista de estándares unitarios, en infraestructura, control presupuestario y ejecución de políticas educativas y de salud, entre otros ámbitos, Chile es un caso notable de presencia estatal relativamente

11. RR: porcentaje de la recaudación tributaria del Gobierno General de beneficios de los niveles descentralizados; EE: porcentaje del gasto del gobierno general, ejecutados por los niveles descentralizados del gobierno; EDUC: porcentaje del gasto en educación del gobierno general, ejecutado por los niveles descentralizado del gobierno.; SALUD: pocentaje del gasto en salud del gobierno general, ejecutados por los niveles descentralizados del gobierno; VIV: porcentaje del gasto en vivienda del gobierno general, ejecutado por los niveles descentralizado del gobierno; SS&B: porcentaje del gasto en servicios sociales y bienestar, ejecutado por los niveles descentralizados del gobierno.

homogénea considerando su extraordinaria extensión territorial (aproximadamente 4.200 kilómetros). Los estándares de una escuela pública, un hospital, una carretera, un sistema de comunicaciones, desde un extremo a otro de Chile, son similares. En esto, el uso de un modelo institucional centralizado a través de sistemas administrativos y la evaluación técnica *ex ante*, el control y la evaluación *ex post* de inversiones y programas públicos regionales, tiene mucho que explicar. En pocas palabras, Chile es un país que ha reducido la heterogeneidad desde el punto de vista de infraestructura y condiciones generales del desempeño público. Sin embargo, esto no quiere decir que Chile sea un país que avance hacia un desarrollo territorial más homogéneo o equitativo. La concentración económica y población en su capital son preocupantes (Atienza, 2012).

Para el caso de Chile, podemos reconocer tres grandes periodos históricos claves en su proceso de descentralización. En los años ochenta, en plena dictadura militar, el proceso se encauzó como un “ordenamiento territorial-estratégico” para mejorar el control en el territorio, aumentando también la “efectividad administrativa”. En los noventa, de regreso a la democracia, la descentralización se manifestó progresivamente por medio de la instauración de mecanismos formales de democracia (elección de alcaldes y concejales) y para mejorar la pertinencia de las inversiones públicas en regiones (Gobiernos Regionales). En estos últimos años, ha aumentado la presión por una mayor descentralización, derechamente como una iniciativa que intenta reducir la primacía de la capital (Santiago) y para promover la participación ciudadana. En estos momentos existe un proyecto de ley, con amplio consenso y alta probabilidad de ser aprobado, que instala la elección directa de consejeros regionales y la elección de un Presidente del Consejo, distinta a la figura del Intendente como es en la actualidad. Asimismo, varios candidatos a la presidencia han propuesto la elección directa de los Intendentes (hoy electos por el Presidente de la República).

¿El país ha aumentado su tendencia centralizadora? Existe evidencia mixta respecto de si el diseño de políticas está revirtiendo lo alcanzado por medio de los procesos descritos anteriormente. Por ejemplo, el estudio territorial OCDE (2009:113) señala que la estrategia de *clusters* elaborada por el Consejo Nacional de la Innovación para la Competitividad no está pensada en oportunidades regionales. En el

mismo sentido, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y su creciente proporción de “provisiones”, es decir, financiamiento especificado por el nivel central,¹² muestran sesgos recentralizadores. Desde el punto de vista del mercado, por otra parte, el éxito minero del norte chileno ha tenido menor efecto en las remuneraciones promedio de las localidades dado el volumen de trabajadores “flotantes” que proviene de Santiago o del sur. Curiosamente, las mejoras de conexión, que supuestamente favorecían el comercio interno y, por ende, la desconcentración espacial, en este caso han favorecido la “importación de trabajadores flotantes” (Atienza, 2012).

Paradoja aparente

El planteamiento esencial de este trabajo, desde el punto de vista de un diagnóstico, es la existencia de una “paradoja aparente” que si no se comprende bien puede inhibir nuevos bríos para el desarrollo:

La misma institucionalidad subnacional que llevó a Chile a los resultados positivos en materia socio-económica, puede frenar un desarrollo más profundo social, económico y político. Las viejas formas institucionales del pasado que fueron muy útiles, ya no lo son tanto para lo que viene. En síntesis, la misma estandarización y control central, que generaron orden fiscal y formaron rutinas administrativas, hoy pueden frenar el desarrollo estratégico de largo plazo en los territorios. Lo que debería venir es una evolución institucional.

El punto problemático es que “dar el siguiente paso” conlleva riesgos, si es que las condiciones formales y competencias sustantivas de las instituciones regionales/locales no están a la par de la envergadura del desafío. La actitud tendencial ante estos riesgos ha sido una aproximación conservadora, incrementalista y cauta, especialmente desde el Ministerio de Hacienda. En general, en Chile se avanza lento y con precaución en las reformas institucionales, salvo que ocurran situaciones

12. Por ejemplo, para la educación, el transporte, la innovación y la cultura.

disruptivas mayores, que hasta hace poco no han ocurrido suficientemente¹³ (Waissbluth *et al.*, 2006). No obstante la creciente demanda social por mayor descentralización y la evidencia del estancamiento en el desempeño regional y local, muchos actores tecno-políticos vinculan causalmente el buen desempeño relativo del país a sus características centralistas... aunque no se atrevan a decirlo o escribirlo. En otras palabras, muchos lo piensan, pero no lo dicen: es bueno que Chile continúe como país centralizado y no conviene cambiarlo. Esta actitud algo solapada, se observa típicamente cuando se generan iniciativas que surgen como descentralizadoras y terminan enervadas con pequeñas y sutiles regulaciones desde el nivel central.

Hoy, en plena campaña presidencial, varios actores están aventurando posturas sobre la materia. Para encauzar un buen debate al respecto, al menos, se debiera tratar de contestar estas preguntas:

- ¿Cuál es la forma institucional para que Chile pueda avanzar de aquí al futuro hacia mejores estadios de desarrollo desde la perspectiva regional/local?
- ¿Cómo construir dicha institucionalidad también de un modo eficaz minimizando los riesgos del cambio?

¿Riesgos del regionalismo?

Cabe explicar que en la “memoria colectiva” de los técnicos diseñadores de políticas públicas chilenas, existen dos hechos determinantes que definen una postura frente a este desafío. En primer lugar, el país ha sido reconocido como un país con fortalezas en su gestión macroeconómica fiscal, activo muypreciado especialmente con la actual crisis mundial. La actual estructura fiscal sin duda tiene que ver con esto (Letelier, 2009).

13. Tal vez, esto ha variado algo estos últimos tres años, con movimientos regionales, en demanda de intereses específicos. Estos movimientos generaron un escenario raras veces visto en el país, de violencia y movilización de un territorio (Magallanes, Aysen).

Un mayor regionalismo puede ser visto como un riesgo de “descontrol del gasto”, con la consecuente pérdida en productividad del mismo, y como una complicación para la gestión integral. Estos motivos de precaución son legítimos.

Por otra parte, Chile ha enfrentado recientemente uno de sus mayores traumas de diseño e implementación de políticas públicas con la instalación del nuevo sistema de transporte público metropolitano, denominado “Transantiago”. Este, a juicio de muchos analistas, por haber sido implementado como un *big bang* (alejándose de la tradición incrementalista del país) habría generado un desastre social y económico para el país. En otras palabras, los diseñadores de políticas públicas –tecnócratas fiscales– hoy en día, son más conservadores de lo habitual en estas materias. Este temor técnico, como se dijo, convive con una mayor presión política. Por estos motivos, pensar en mecanismos de diseño equilibrados que viabilicen el cambio y los sostengan en el futuro, podría ser uno de los mayores aportes al éxito de un proceso descentralizador.

Falsos dilemas

Las soluciones que se diseñen, deben apartarse de la parálisis provocada por los aparentes *trade off* entre: (a) más región o más nación, o (b) más región o más desarrollo local. Probablemente, se deberán fortalecer las competencias, recursos, y capacidades regionales, lo que no necesariamente debe implicar una “disminución” equivalente de las funciones del nivel nacional. Es el sistema región-nación el que debe diseñarse. Por ejemplo, el nivel nacional debiera fortalecer, o mejor dicho, mutar, sus actuales funciones hacia el incremento de su capacidad para generar mejores estándares técnicos (más pertinentes y flexibles), sistemas de evaluación *ex post* y de brindar apoyo regional. Por otra parte, más región no significa menos desarrollo local, todo lo contrario. Es argumentable que buena parte del desarrollo local se viabilizará más si es que se cuenta con el apoyo regional necesario, que, por motivos de escala, tendrá la capacidad para aportar con desarrollos asociativos municipales, inversiones y servicios compartidos, entre otras contribuciones.

Aunque cueste reconocerlo, el nivel de demanda ciudadana por una mayor descentralización, si bien es cierto ha aumentado en el país,

no ha tenido ni tiene los niveles propios de países más heterogéneos que presentan realidades identitarias culturales mucho más intensas. Chile, por el momento, no tiene una demanda de descentralización suficientemente fuerte como para contrarrestar los incentivos políticos centralizadores del actual sistema. El cambio vendrá probablemente, como suele ocurrir en Chile, desde el diseño del nivel central. Una causa de este centralismo político es la fortaleza extraordinaria de la élite social, técnica y política ubicada en Santiago, ganada desde muy temprano en el desarrollo de la República.

Waissbluth *et al.*, (2007) han proporcionado una explicación sistémica que analiza la interacción de varios factores que obstaculizan un desarrollo descentralizador. En síntesis, se señala que el país (i) carece de un modelo institucional consensuado hacia dónde avanzar, (ii) existe desconfianza en las capacidades institucionales en regiones y a nivel local por lo tanto se (iii) minimizan los recursos y (iv) maximizan los controles, lo que a su vez genera (v) desincentivos para el desarrollo institucional en esos niveles (ver Figura 5).

Figura 5



Fuente: Waissbluth *et al.* (2007) *Capacidades Institucionales de Regiones.*

Las actuales capacidades de los gobiernos regionales y municipales, salvo honrosas excepciones, distan mucho de un estándar adecuado

para abordar suficientemente los nuevos desafíos. Poco se ha hecho para mejorar esta situación, salvo programas de apoyos insuficientemente diseñados, muchos sistemas tipo “comando y control”, de “transparencia pasiva y activa” y programas específicos con financiamiento dirigido. Se ha avanzado muy poco, por ejemplo, en el aumento de personal estable de alto nivel técnico. Los gobiernos regionales mantienen reducidos grupos profesionales con escasa capacidad de visualización estratégica y de formulación de proyectos, menos si se les compara con la enorme capacidad del gobierno central de formar planes, programas y proyectos, normalmente estandarizados.

En términos más generales, se puede resaltar tres grandes problemas a nivel regional:

- Inexistencia de procesos democráticos que promuevan la participación social e inteligencia regional.
- Mala calidad de las estrategias regionales que apunten al desarrollo económico y social.
- Dificultades en la calidad de la implementación de políticas públicas nacionales a nivel subnacional.

Insuficiente democracia

Para el primer caso, evidentemente la institucionalidad actual, en la cual el Intendente es elegido por el Presidente de la República y donde los Consejos Regionales tienen mecanismos de elección indirecta,¹⁴ es una institucionalidad diseñada intencionadamente para minimizar la participación regional y mantener el control central. Hoy en día, es tan baja la adhesión ciudadana a los Gobiernos Regionales que difícilmente un ciudadano medio podría asegurar la existencia del GORE e identificar sus funciones. Sin esta adhesión y conocimiento básico, el *accountability* social es casi nulo. Esta falta de adhesión-participación naturalmente explica debates pobres respecto de las perspectivas estratégicas de la región.

14. Concejeros Municipales eligen a los Concejeros Regionales.

Mala calidad de las estrategias regionales

Esto se explica al menos por dos causas. La primera tiene que ver con la institucionalidad existente: si no hay un liderazgo regional que rinda cuenta a sus electores regionales y que persista en el tiempo, evidentemente no existirá suficiente orientación ni esfuerzo por mejorar la función estratégica. En palabras simples, Intendentes que duran poco en sus cargos¹⁵ y que responden a las orientaciones centrales, salvo excepciones, no tienen incentivos fuertes para desplegar capacidades institucionales-regionales relevantes.

Pero además de esta razón “político institucional” hay una razón técnica y poco evidente desde un análisis meramente generalista. Los gobiernos regionales, en su mayoría, no tienen suficientes competencias profesionales que los habiliten para ser contrapartes a los niveles centrales. Por cada cien funcionarios públicos centrales hay uno del gobierno regional (Waissbluth y Arredondo, 2011). Cabe mencionar también que Chile cuenta con un sistema muy exigente de evaluación de inversión pública, que normalmente lleva controles y esfuerzos de planificación de larga data. En este contexto suele ocurrir que los “proyectos del nivel central” normalmente están más habilitados técnicamente para ser “aprobados y ejecutados” –criterio primordial en un sistema que realza la efectividad ejecución presupuestaria– desplazando a las preferencias regionales típicamente poco desarrolladas técnicamente.¹⁶ En general, los Gobiernos Regionales no diseñan iniciativas de inversión, solo las evalúan. El sistema está pensado para que sean los municipios (con baja complejidad) y la administración nacional con presencia regional los que formulen y postulen proyectos a financiar. Los GOREs actúan como administradores de procesos de financiamiento.

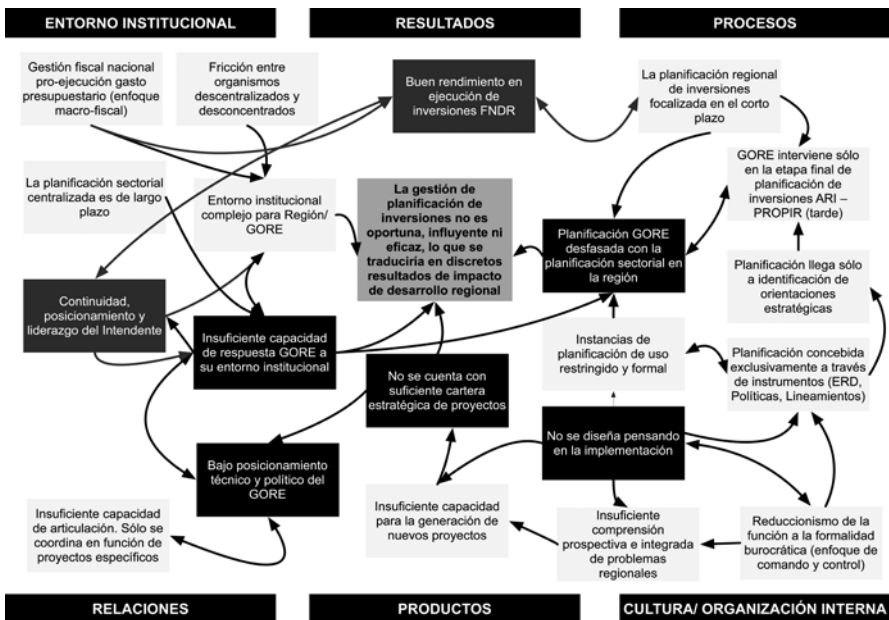
A continuación se muestra un diagrama sistémico que representa el caso de un gobierno regional estudiado por el Centro de Sistemas Públicos pero que bien podría ser el caso de varios otros (ver Figura 6). En resumen, los sistemas centrales gobiernan los ritmos de trabajo a nivel regional, los equipos internos de los GOREs no tienen los recursos

15. En promedio, entre uno y dos años

16. La suma total es de aproximadamente u\$s1.400 millones anuales.

ni competencias para liderar una articulación con los organismos nacionales en regiones, ni menos con los organismos nacionales en Santiago. La ausencia de suficiente cartera de proyectos, termina generando incentivos perversos para el financiamiento a proyectos que aseguren el gasto exigido por los niveles nacionales. En general, no hay mirada de largo plazo.

Figura 6



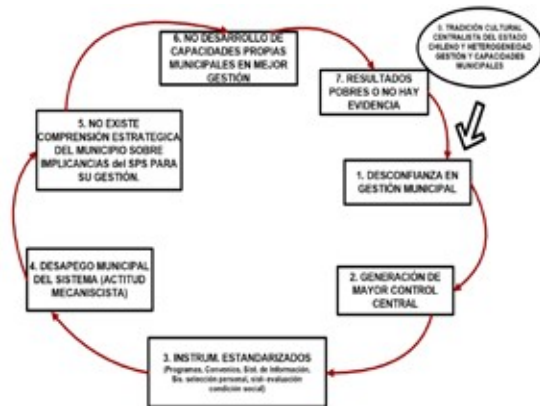
Fuente: Centro de Sistemas Públicos.

Mala implementación de las políticas nacionales a nivel subnacional

Respecto al problema de la implementación de políticas públicas nacionales a nivel central, se puede señalar que existen dificultades en la calidad y pertinencia. Las políticas nacionales resguardan los mínimos técnicos, pero no están diseñadas pensando en el contexto específico de la realidad subnacional, de tal forma que no incentiva o no promueve suficientemente el empoderamiento de las unidades ejecutoras.

El enfoque de comando control o *top down* es de tal magnitud (Seddon, 2010) que no es raro que municipios, unidades de salud primaria por ejemplo, tengan que dar cuenta de cientos de indicadores de control del nivel central.¹⁷ Estas unidades deben constantemente rendir informes de sus procesos al nivel central, a tal punto estandarizados, que generan una desaprehensión de los ejecutores: ¿por qué pensar en serio si está todo diseñado al detalle? En un trabajo en progreso sobre el sistema de protección social chileno y su implementación en los municipios (Pavez *et al.*) se estudió especialmente este mecanismo para el caso del sistema de protección social graficado en el siguiente esquema (ver Figura 7).

Figura 7



Fuente: Pavez et al.

En resumen, el sistema subnacional está mostrando insuficiencias para avanzar hacia el desarrollo de políticas con mayor valor agregado, al menos en los casos de inversiones públicas y protección social. Se cumple adecuadamente con los enfoques de cobertura y calidad mínima, pero la calidad entendida como mejor pertinencia e impacto de las políticas es la gran deuda del sistema. Cuando las necesidades en Chile se resolvían con “cemento y fierro” (más caminos, más escuelas, más hospitales, más

17. En un proyecto de investigación del CSP en centros de salud primaria, un director del centro señaló que debía dedicar aproximadamente un 20% del tiempo del personal llenando formularios con información/datos para el nivel central y que la mayor parte de esa información no era usada por el consultorio.

agua potable) estos problemas eran menos notorios, pero ahora que las regiones tienen desafíos menos tangibles y más sofisticados como mayor calidad en educación, más innovación y competitividad, la pertinencia y calidad no estándar son completamente insuficientes. Aventurando una hipótesis organizacional, esto ocurre por el crecimiento de un desapego institucional en los niveles regional y local producto de sistemas centralistas de comando y control exacerbados (Seddon, 2011) y por la insuficiente inversión en capacidades de gestión. Es probable que soluciones basadas meramente en el apoyo y control sean insuficientes para mejorar dicha calidad.

En otras palabras, en Chile, salvo raras excepciones, el pensamiento estratégico para el desarrollo solo ocurre en serio a nivel nacional. Si el país quiere avanzar y “dar el siguiente paso” deberá generar las condiciones para que sus territorios desplieguen sus capacidades estratégicas de largo plazo. Hacer esto no implica asumir todo el riesgo asociado, se puede administrar.

Soluciones Buscando Problemas

En la agenda pública se ofrecen diversas soluciones, no siempre con diagnósticos claros. Lo siguiente es un resumen de esas soluciones.

Soluciones de gestión: optimizando dentro de la frontera institucional

Una primera tentación es insistir en una línea incrementalista que no cambie el diseño institucional (especialmente en el caso regional) y que se focalice en la creación de sistemas de control o programas de apoyo específicos (ej. sistemas de acreditación de la calidad). Es probable que más sistemas de control y de mejoría continua, tal cual se conciben hoy, no entreguen mejores resultados. Se debe avanzar en sistemas de evaluación más comprensivos (por ejemplo evaluación de expertos), mecanismos de control más adaptativos como convenios globales de ejecución (Gobierno Central-Región; Gobierno Central-Municipios). En el caso de los Gobiernos Regionales es tan determinante la estructura de incentivos de corto plazo y la alta rotación de autoridades, que

ningún sistema, como los actualmente en marcha, generará gran impacto. Incluso es posible que acentúen algunas dificultades, generando, por ejemplo, mecanismos defensivos y exceso de burocracia, siempre en desmedro de una visión más estratégica.

Soluciones institucionales: ¿Moviendo la frontera posible y cambiando las reglas del juego o mejorando el desempeño con las actuales reglas?

Los cambios institucionales posibles en Chile van desde (a) cambios en el diseño meramente administrativo, por ejemplo transfiriendo una selección de competencias o atribuciones ejecutivas o personal que depende del actual sistema central a dependencias regionales o locales. En una línea más fiscal, algunos analistas –pero muy pocos en el caso chileno– sugieren (b) mayores transferencias de recursos de uso autónomo a nivel local y regional. Adicionalmente, muy poco analistas están planteando por ahora (c) aumentar las facultades tributarias a nivel local.¹⁸

Por último, están (d) las transformaciones políticas, especialmente a nivel regional. En este plano, existen proyectos de reforma legal que buscan mejorar el sistema de elección de consejeros regionales y la creación de la figura del Presidente del Consejo regional por elección de los consejeros. En el mismo plano político, se han levantado voces a favor de la elección directa de los intendentes regionales.

Principios de diseño. ¿Cuáles debieran ser los principales criterios del cambio?

En función del aprendizaje de iniciativas de reforma que no han impactado suficientemente, está claro que las reformas en Chile deben

18. Esto puede explicarse entre otras razones por la alta concentración económica en la Región Metropolitana con casi la mitad del PIB y el 85% de la tributación, lo que haría un sinsentido aumentar mucho más las atribuciones tributarias locales o regionales. De todos modos, debe estudiarse más en detalle. Ver Letelier (2009) y Horst (2009).

ser integrales y sistémicas (Boisier, 2004). Dicha reforma debiera considerar estos principios u orientaciones generales:

- a. *Preservar las virtudes unitarias.* Sería un error la pérdida de este activo nacional. Al contrario de lo que se suele decir, un gobierno nacional no representa los intereses de la capital del país, sino los intereses de una nación completa y el equilibrio entre sus territorios. Existe mucho espacio en Chile para mejorar y asegurar el cumplimiento de estándares nacionales y aumentar la equidad en todo el territorio. Esto asegura el cumplimiento de mínimos, y sobre todo contribuye a morigerar la ya exacerbada desigualdad social y económica del país.
- b. *Sustentable.* Debe ser sustentable en el sentido que el nuevo sistema tenga capacidad de ajustes de tal manera que pueda aprender y sostener la dirección esencial del cambio. Sería un grave problema que el país iniciara una aventura institucional de la cual más adelante deba retroceder. El costo de la gestión del cambio es enorme. Lo peor que puede pasar es que se hagan reformas como si cambiaran las maneras de operar pero que finalmente generan solo burocracia.
- c. *Económicamente razonable.* La sanidad fiscal nacional es un activo y debe cuidarse. Una capacidad centralizada de tributación y control del crédito parecen ser razonables, sobre todo considerando las actuales circunstancias fiscales del mundo. Este control puede compensarse con la entrega creciente de mayores recursos de libre disposición. El costo de mantención de los nuevos aparatos burocráticos debe ser vigilado. Debería privilegiarse la transferencia de secciones específicas, hoy en manos del nivel central, para que queden bajo el sistema regional.
- d. Los riesgos de duplicar la administración no son bajos. Por último, los incentivos al asociativismo municipal son clave para ganar económicas de escala.
- e. *Tiene que ser eficaz en poner los incentivos e instrumentos al servicio de la ciudadanía para asegurar las preferencias regionales y locales.* Esto tiene dos dimensiones. La más obvia es

la capacidad institucional y técnica para comprender y procesar las necesidades y preferencias subnacionales. En esta materia, el mayor riesgo es que la capacidad estratégica de procesamiento se desdibuje bajo lo microlocal dejando de lado la escala regional, como ocurre actualmente.

- f. *Debe promover una democracia sana, productiva y sustentable.* El promover una democracia robusta, alejada tanto del populismo como de visiones tecnocráticas desconectadas del sentir soberano es, probablemente, el mayor desafío nacional, no solo de Chile sino también de Latinoamérica. Como dice Work (2004:4) debe asegurarse que todos los actores clave puedan emitir su opinión y participar en el proceso y gobernabilidad. El mayor riesgo es que la sociedad civil no se active suficientemente dejando paso a las capturas por caudillos populistas.
- g. *Debe considerarse sistemas de gestión del conocimiento desde el primer momento.* Debe generar los mecanismos de acumulación de conocimiento y perfeccionamiento en el desempeño y por sobre todo sistemas de autoaprendizaje al interior de la región, entre municipios y entre regiones y otros territorios. El que los territorios tengan funciones equivalentes genera una enorme oportunidad de aprendizaje mutuo que no debe desperdiciarse.
- h. *Minimizar los traslapes competencias* mediante un buen diseño inicial y con un mecanismo de resolución de conflictos región-nación, como ocurre en el caso de España y Francia.
- i. *La implementación se puede hacer gradualmente pero con plazos.* Las reformas no tienen por qué ser a la misma velocidad en todo el territorio, se debe incentivar el inicio voluntario y anticipado.

Propuestas específicas de Reforma para el caso chileno

La definición del contenido de esta reforma debiera ser revisada con mucha delicadeza, como un oficio de alta precisión. Considerando los criterios anteriores, se sugieren las siguientes líneas de reforma.

1. Optimización del sistema actual: Sin duda que existen importantes espacios para mejorar el desempeño actual dentro de las actuales reglas institucionales, tales como:
 - Mejorar dotación de recursos, especialmente profesionales (plantas municipales, selección de altos directos públicos, mejores remuneraciones). Esto es una condición basal.
 - Mejorar mecanismos de *accountability*, más comprensivos y menos mecanicistas. No solo sistemas de cuentas desde lo nacional sino también mecanismos participativos efectivos.

2. Reformas Institucionales: Como se argumentó antes, las soluciones de optimización, más de carácter administrativo, deben ser acompañadas de cambios políticos, especialmente al nivel regional.

Es correcta la intención de mejorar el sistema de elección de los consejeros regionales y del Presidente del Consejo, pero esta reforma debe acompañarse con mayores atribuciones a dicha instancia en la línea de aprobación presupuestaria y comisiones de fiscalización, como lo hace el actual Congreso Nacional respecto del Gobierno Nacional.

Asimismo, el Consejo Regional debería avanzar a tener mayores competencias ejecutivas en relación a su presupuesto, mediante la elección de un Presidente Regional, lo que supone generar las capacidades administrativas necesarias. Las funciones administrativas (y su personal) que encabeza el actual Intendente deberían transferirse al Consejo Regional.

Al contrario de una idea extendida en varios sectores políticos y académicos, el Intendente no debiera ser elegido en cada región. Navia (2009) señala que se debe promover la elección del Intendente como un modo de “avanzar de un modo efectivo” pero sin descentralización fiscal. Argumenta que esta elección podría mejorar la descentralización administrativa, sin tomar en cuenta suficientemente las complejidades de coordinación con los “sectores nacionales con representación regional”. Una fórmula como la planteada por Navia complicaría dicha

coordinación porque el Intendente elegido regionalmente perdería autoridad jerárquica sobre los sectores nacionales con presencia regional. La solución es la elección de un presidente regional con funciones de “desarrollo”, financiando iniciativas y ejecutándolas. Incluso puede hacerse cargo de varios servicios. En síntesis, se pueden lograr varios (no todos) beneficios buscados por aquellos que prefieren la elección del Intendente, sin los costos de perder un representante de la unidad nacional y sin los costos de un proceso de transición que puede ser complicado. Tal vez el argumento más importante es que un Intendente de representación nacional sería útil para velar por el cumplimiento de estándares nacionales y debería seguir a cargo de la seguridad interior en la región.

Más bien, se sugiere seguir un enfoque como el mencionado por Angulo (2009): potenciar la figura del Presidente regional y un Ejecutivo Regional al estilo del modelo francés de 1982 (Meyson-Renoux, 1994). La mantención de esta figura ha sido útil para el país, pues ha instalado criterios comunes y sistemas robustos de orden y seguridad, sobre todo considerando los desafíos que impone el narcotráfico y la corrupción policial. Asimismo, sostener la figura del Intendente puede contribuir a mantener los estándares unitarios de la nación, para lo cual debiera tener capacidad de veto y voz respecto de aquellas iniciativas que se desvían de definiciones nacionales. Sin embargo, el Intendente debiera dejar sus actuales funciones de diseño y ejecución de los presupuestos regionales, las que, como se dijo, debieran ser desarrolladas por una nueva institucionalidad.

¿Cuál es la mejor secuencia de la Reforma?

No solo debe pensarse el contenido orientador de la reforma, también debe pensarse la secuencia más adecuada. Waissbluth y Arredondo (2011) proponen partir por el fortalecimiento de profesionales (capital humano), continuar con el aumento de desconcentración presupuestal y administrativa, seguida de la descentralización fiscal¹⁹ y por último la descentralización política (ver Figura 8).

19. Proponen una mejor participación de los impuestos sobre la renta de empresas ubicadas en los territorios. Esta propuesta es discutible, desde el punto de vista de

Frente al proceso descrito, vale la pena preguntarse: ¿qué sentido tendría aumentar la descentralización fiscal (aumento de tasas, creación de impuestos) si la autoridad representa al nivel nacional? Esta disyuntiva invita a la reflexión y a cuestionar el relegar la descentralización política como última etapa. Más bien se debería avanzar en esta materia (Consejo y Presidente regional), generar capacidades producto del aprendizaje y evaluar más adelante qué tanta necesidad y conveniencia existe de una descentralización fiscal. En todo caso, no existe mayor demanda por el levantamiento de impuestos territoriales. Eso corresponde a niveles mucho más avanzados de desarrollo y riqueza y, sobre todo, de igualdad territorial.

Figura 8



Fuente: Waissbluth y Arredondo (2011).

Conclusiones

Como quedó claro en la literatura revisada, no existen recetas para diseñar sistemas descentralizados perfectos. Depende de la realidad del país la conveniencia de un diseño u otro. En el caso de Chile, si bien es cierto se observan importantes concentraciones económicas, no

la mayor generación de igualdad en un país donde hay mucho camino por avanzar en esta materia.

necesariamente su estructura institucional puede etiquetarse como centralizada de un modo absoluto. De hecho, al menos un estudio (Yvanyna, 2012) califica al país dentro del 25% de países más descentralizados del mundo.

Por otra parte, Chile tiene mucho que resguardar de su sistema unitario pues ha sacado muchas ventajas de este. Esto no significa que, si se quiere avanzar, no se deba repensar y ajustar parte del modelo institucional de descentralización del Estado con el fin de afrontar los desafíos del futuro con más capacidades estratégicas en los territorios. Este diseño debe balancear la innovación y la conservación de lo valioso. Un sistema que genere una dupla entre un (a) Intendente elegido por el Gobierno Nacional concentrado en cuidar estándares nacionales y la seguridad del interior y (b) un Gobierno Regional elegido democráticamente y que adquiera progresivamente más recursos y competencias, es un paso adelante, significativo y equilibrado.

Bibliografía

- Afonso, Antonio; Romero, Alma y Monsalve, Emma (2013) "Public Sector Efficiency: Evidence for Latin América", *Discussion Paper*, n° idb-dp-279, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37717732> visto el 1 de mayo de 2013.
- Angúlo, Luis (2009) "¿Soporta Chile más de un Presidente?", en *Pensando Chile desde sus regiones*, ed. Universidad de la Frontera, Temuco, Octubre.
- Atienza, Miguel y Aroca, Patricio (2012), "Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada", en revista *Eure*, Vol. 38, n°114, mayo 2012, pp. 257-277.
- Boisier, Sergio (2004), "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", en revista *Eure* (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, Santiago de Chile, septiembre.

- Camilo, Milton (2012), "Descentralización Fiscal y las Variables de Estabilidad: Contraste empírico desde la estadística no paramétrica" en *Documentos de Trabajo*, n° 10, Universidad Católica de Colombia, Bogotá.
- Centro de Sistemas Públicos (2012), Informe de consultoría al Gobierno Regional del Maule, "mimeo", Centro de Sistemas Público, Santiago.
- Ebel, Robert D. y Yilmaz, Serdar (2002), Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, "mimeo", World Bank Institute. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/11/02/000090341_20041102092746/Rendered/PDF/303460Concept0of0Fiscal0Ebel1Yilmaz.pdf visto 1 de mayo de 2013.
- Ezcurra, Roberto y Rodríguez-Pose, Andrés (2013), "Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD", en *Regional Studies*, 47:3, 388-401. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2012.731046> visto el 1 de mayo de 2013.
- Finot, Iván (2005), "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local", en *Revista de la CEPAL*, n°86, agosto, CEPAL, Santiago de Chile.
- Galetovic, Alexander, y Jordán, Pablo (2006). Santiago, "¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos?" en revista *Estudios Públicos*, N° 101 (Verano), ed. Centro de Estudios Públicos, pgs. 101-146.
- Horst, Bettina (2009) "fuentes de financiamiento, Gobiernos Subnacionales y Descentralización Fiscal", en *Pensando Chile desde sus Regiones*, ed. Universidad de la Frontera, Temuco, Octubre.
- Inostroza, José y Bernstein, Felipe (2009), "Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura", en *Un Mejor Estado para Chile*, Consorcio para la Reforma del Estado, pp. 265-309 <http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20100114135955.pdf> visto el 1 de mayo de 2013.
- Irrázaval, Ignacio y Pérez, Eduardo (2009), "Institucionalidad Sub Nacional y el problema de coordinación de competencias", en *Un Mejor Estado para Chile*, editado por el Consorcio para la Reforma del Estado, pp.177-182.

- Lecuna, Antonio (2012), "Corruption and Size Decentralization", en *Journal of Applied Economics*, Vol XV, No. 1, mayo, pgs. 139-168 <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1514032612600075> visto el 1 de mayo de 2013.
- Letelier, Leonardo (2009), Beneficios, Costos y Viabilidad de la Descentralización Fiscal en Chile en *Pensando Chile desde sus Regiones*, ed. Universidad de la Frontera, Temuco, Octubre.
- Meysen-Renoux, Catherine (1994), "El modelo Francés de Descentralización" en *Revista Derecho*, Valdivia, Chile, dic. 1994, Vol.5, p.53-62. ISSN 0718-0950.
- Ministerio del Interior del Gobierno de Chile y OCDE (2009), "Estudios Territoriales de la OCDE. Chile", <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/est.ocdeCh.pdf>, visto el 1 de mayo de 2013.
- Navia, Patricio (2009), "La Descentralización y la elección directa de los Intendente", en *Pensando Chile desde sus Regiones*, ed. Universidad de la Frontera, Temuco, Octubre.
- Pavez, Ma. Angélica; González, Pablo; Inostroza, José y Sánchez, Valeria (XX) El sistema de Protección Social en Chile: Un paradójico caso de implementación Top-Down, "mimeo".
- Seddon, John (2010), *Systems Thinking in the Public Sector*, Triarchy Press, Reino Unido.
- Waissbluth, Mario e Inostroza, José (2006), "Globalización y reforma del Estado en Chile", en revista *Iberoamericana*, Vol. XXXVII: 1 2007, ed. Institute of Latin American Studies, Stockholm University, Suecia.
- Waissbluth, Mario y Arredondo, Cesia (2011), "Descentralización en Chile: una trayectoria Posible", en *Serie de Sistemas Públicos*, n° 4, ed. Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile, abril, Santiago de Chile.
- Waissbluth, Mario; Leyton, Cristian e Inostroza (2007), "La Descentralización en Chile 1990-2005: Asignatura pendiente", en revista *Reforma y Democracia*, Febrero, CLAD, Venezuela.

Work, Robertson (2002), "Overview of Decentralization Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development", 2nd International Conference on Decentralization Federalism: The Future of Decentralizing States?, 25–27 July 2002, Manila, Philippines. http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/library/overviewofdecentralisation-worldwide_work_2002.pdf visto 1 de mayo de 2013.

Yvanyna, Maksym y Shah, Anwar (2012), "How close is your Government to its people?", en *Policy Research Working Paper* n°6138, March, World Bank.