

DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSICIÓN EN CHILE*

RODRIGO MARDONES Z. **

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

Artículos

CIENCIA
POLÍTICA

Resumen

Este trabajo analiza el proceso de descentralización en Chile, a partir de una revisión exhaustiva de prensa centrada en la discusión política de algunas leyes descentralizadoras aprobadas entre 1991 y 2005. El artículo caracteriza los actores y el contexto en el cual las reformas descentralizadoras fueron sancionadas, confirmando la relevancia de dos hipótesis presentes en la literatura sobre la política de la descentralización, referidas a los efectos de la democratización y del cálculo electoral, mientras que matiza la hipótesis de la descentralización como proceso *top-down*, poniendo de relieve el creciente poder político de los alcaldes. Adicionalmente, el artículo proporciona una sistematización inédita de resultados electorales municipales y regionales por partido y por coalición para el período en estudio.

Abstract

This work analyses the Chilean decentralization process by performing a thorough revision of press sources regarding the political debate revolving on decentralizing bills passed between 1991 and 2005. The study describes both the actors and the context in which reforms were approved in Chilean congress. In discussing the literature on the politics of decentralization, this paper confirms the relevance of two existing hypotheses: the effects of democratization, and the prospects of electoral performance. At the same time, it reassesses a third theory concerning decentralization as a top-down process by stressing the mayors' increasing power in Chilean politics. In addition, this paper provides a novel systematization of municipal and regional electoral results, by party and by coalition, for the period under study.

PALABRAS CLAVE • Descentralización • Chile • Gobiernos locales • Legislación • Reforma institucional • Resultados electorales

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas Chile ha experimentado una serie de reformas de regionalización, desconcentración y/o descentralización. Como parte de un paradigma mundial de política pública, la descentralización, en particular, promete una serie de beneficios que la hacen atractiva tanto a políticos, funcionarios públicos, ciudadanos, y estudiosos; aunque en el último tiempo han surgido voces de alerta, específicamente en lo referido a su componente fiscal. Este artículo deja a un lado este debate y se concentra, en cambio, en explicar su dinámica política;

* Este artículo es una versión corregida, expandida y actualizada de un capítulo de la tesis doctoral del autor (Mardones, 2005). El trabajo contó con el financiamiento del Proyecto FONDECYT Postdoctorado Nº 3060031, del cual el autor es investigador responsable.

** El autor agradece la asistencia de investigación de Juan D. Olivares y los comentarios de dos árbitros anónimos de RCP.

es decir, cuáles son los factores que promueven o previenen la aprobación de reformas descentralizadoras.

La política de la descentralización es un tema relevante tanto para el debate público en Chile como para el estudio especializado de la ciencia política. Con respecto a la discusión nacional, esta ha priorizado los aspectos técnicos, haciendo abstracción de la política. Definida la descentralización como una transferencia de poder político, dineros fiscales y/o atribuciones administrativas a gobiernos subnacionales autónomos, se trata en esencia de una redistribución de recursos de unos actores hacia otros. Este artículo pretende justamente develar las motivaciones políticas presentes en el proceso chileno. En relación a la ciencia política la pregunta por la dinámica política de la descentralización ha tendido a intensificarse en la última década, surgiendo una serie de hipótesis que intentan dar cuenta de este fenómeno. Este trabajo entrega evidencia empírica adicional que permite testear tres de estas hipótesis.

La primera es la hipótesis de la democratización, la que propone que las reformas descentralizadoras en América Latina fueron gatilladas por los procesos de restauración democrática, los cuales proveen oportunidades para el cambio institucional, desatando presiones de largo plazo que habrían estado congeladas en dictadura. En democracia los partidos tendrían incentivos para crearse nuevos puntos de acceso al poder (Eaton, 2004a; Grindle, 2000; Montero y Samuels, 2004: 17, y O'Neill, 2003: 1071). Esta hipótesis predice que la descentralización ocurre simultáneamente o justo después de la transferencia formal del poder a un gobierno democrático. Sin embargo, existe cierta inconsistencia en la evidencia empírica. Por ejemplo, la reforma de 1994 en Bolivia ocurrió 12 años después de la restauración democrática. Por otro lado, Colombia y Venezuela descentralizaron en 1986 y 1989, respectivamente, aunque habían mantenido sus sistemas democráticos vigentes desde los años 50 (Escobar-Lemmon, 2003: 684).

La segunda hipótesis es la de la estrategia electoral. Según esta, la descentralización es el resultado de los intentos de los partidos de maximizar su ganancia electoral (O'Neill, 2003 y 2005). Los partidos con buen desempeño en elecciones municipales tendrían mayor probabilidad de apoyar la descentralización. Esta hipótesis es una de las más importantes dentro de la literatura (Montero y Samuels, 2004: 21-24), exhibiendo una continuidad con argumentos previos formulados en forma más general a propósito de las causas de la reforma institucional (Geddes, 1991).

En relación a la tercera hipótesis, según O'Neill (2003: 1074), las reformas descentralizadoras en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) han sido procesos de arriba-abajo (*top-down*) y no de abajo-arriba (*bottom-up*). La pregunta subyacente es por qué los actores de "arriba" estarían interesados en descentralizar si las demandas de "abajo" son débiles o inexistentes. Usando los casos Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, Eaton (2004c: 18) propone que cuando no hay presiones de "abajo" la descentralización ocurre como resultado de conflictos e intereses divergentes entre los actores de "arriba". En cualquier caso, las reformas alteran la distribución inicial de recursos, cambiando la correlación de fuerzas y generando una presión por reformas adicionales (Falleti, 2005; Manor, 1999; Montero, 2001).

La literatura propone otras hipótesis adicionales; sin embargo, las características particulares del caso chileno las hacen menos relevantes. La más importante de estas explicaciones omitidas es la de la relación entre el sistema de partidos y el régimen de gobierno interior de un país

(Truman, 1955; Riker, 1964 y 1975). Esta hipótesis ha sido aplicada a casos latinoamericanos por Willis et al (1999)¹, intentando explicar el alcance diferencial en los procesos descentralizadores de varios países; es decir, aquellos con sistemas centralizados de partidos políticos tienden a asociarse con regímenes centralizados de gobierno interior. En este contexto, las reformas descentralizadoras serían menos comprehensivas o profundas, lo que resulta muy evidente en Chile (Mardones, en prensa).

El proceso chileno aporta luces porque aparte de las inferencias descriptivas que el caso añade, hay también múltiples comparaciones intracaso que permiten formular inferencias explicativas más generales. Por otro lado, incluso los trabajos comparativos que utilizan el caso de Chile requieren una mejor y más completa descripción del proceso (Eaton, 2004a y 2004c; Kubal, 2001, y Bland, 2004). De hecho, estos trabajos tienden a concentrarse en la explicación de las reformas de 1991 y 1992, dejando así de lado otras aprobadas con posterioridad.

El trabajo de campo de este artículo se realizó mediante una revisión selectiva de prensa en torno a las fechas de aprobación de algunos proyectos de ley descentralizadores en el Congreso. Esta revisión ha sido complementada con información de fuentes secundarias. El análisis sistemático de ambas fuentes permitió identificar a los actores más relevantes, así como contrastar sus argumentaciones en favor o en contra de determinadas propuestas, lo que entrega la oportunidad de inferir sus intereses. Adicionalmente, la confrontación de sus argumentaciones con resultados electorales municipales y regionales permiten sopesar su validez y certidumbre (ver Anexo).

A continuación el trabajo analiza las reformas descentralizadoras en el contexto inmediato del fin de la dictadura el 11 de marzo de 1990, intentando dilucidar la relación entre este evento y la descentralización. Luego, se aborda el efecto del cálculo electoral de los partidos y coaliciones, en relación a sucesivas reformas al sistema electoral municipal. En tercer lugar, se explicitan las argumentaciones de actores claves en el proceso, en particular en la negociación de los estatutos de salud y educación y las reformas al sistema de rentas municipales.

II. DESCENTRALIZACIÓN Y RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA

La Concertación tenía dos razones principales para promover una reforma municipal. Primero, sustentaba un mandato de restauración democrática, el cual incluía la realización de elecciones municipales; práctica política de larga data en Chile con anterioridad a 1973. Segundo, requería deshacerse de los alcaldes y de los consejos de desarrollo comunales (CODECOs) designados por Pinochet, los que, de lo contrario, se mantendrían activos (Bland, 2004: 25). En efecto, uno de los enclaves autoritarios impuestos por el Gobierno Militar fue la existencia de alcaldes designados en todo el país, a excepción de 15 municipios, los cuales bajo la reforma constitucional de 1989 debieran ser designados por el Presidente electo.

El 18 de mayo de 1990 el Presidente Aylwin envió un proyecto de reforma municipal con la intención de realizar elecciones locales durante los meses siguientes. El senador Jaime Guzmán

¹ Ver también Garman et al (2001) y Penfold-Becerra (1999).

(UDI) fue el primero en expresar su rechazo a esta propuesta, señalando que debía esperarse a la siguiente elección presidencial². El entonces presidente de Renovación Nacional (RN), Sergio Onofre Jarpa, respaldó a Guzmán en este condicionamiento³. Además de que introducir una enmienda después de solo un año de la reforma constitucional de 1989 iría en detrimento de la estabilidad institucional⁴, la UDI dio dos razones adicionales para rechazar la propuesta del Gobierno: primero, contribuiría a “politizar” los municipios introduciendo la “influencia perniciosa de los partidos políticos”; y segundo, los concejos municipales reavivarían una institución de probada ineficacia, como lo demostrarían las prácticas anteriores al 11 de septiembre de 1973. La UDI deseaba que los alcaldes fueran elegidos por los CODECOs, tal como lo prescribía la Constitución de 1980. De esta forma, los alcaldes no responderían a demandas políticas, sino que a los “auténticos intereses de las comunidades”⁵.

Retrasando la reforma municipal, la Derecha mantendría a los alcaldes designados y a los CODECOs en su lugar, en el mejor de los casos hasta marzo de 1994. Sin embargo, la principal preocupación de la UDI no era el eventual fin de los CODECOs, sino la convicción de que aprobar cualquier cambio en la Constitución daría pie a una peligrosa avalancha de reformas⁶. Los partidos de la Concertación no disimulaban esta intención. El Partido por la Democracia (PPD), por ejemplo, subrayaba la idea que la reforma municipal debía ser aprobada en el contexto de otras enmiendas constitucionales democratizadoras⁷.

Más cauto, el presidente del Partido Demócrata Cristiano (DC), el senador Andrés Zaldívar, accedió a separar el debate de la reforma municipal de cualquier otra enmienda constitucional. La Derecha entonces se allanó a entrar en negociaciones⁸, aunque estas se dilataron en el tiempo. Frente a ello, el presidente del Partido Socialista (PS), Jorge Arrate, acusó que después de siete meses de discusión era claro que la estrategia de la Derecha consistía en obstruir la reforma⁹, lo que era parcialmente cierto, puesto que a esa fecha RN no sólo había aceptado la elección de los alcaldes, sino que también la de los concejales¹⁰.

El Gobierno deseaba obtener la aprobación del Congreso con la mayor celeridad, de manera de realizar las elecciones municipales durante 1991. La reforma constitucional había sido aprobada por 71 de los 120 diputados; sin embargo, la Derecha en el Senado rechazó la propuesta en enero de 1991, bajo el argumento de que se requería más tiempo para estudio y discusión.

La Derecha fue comprendiendo que la ventaja política de la que disfrutaba en los municipios tarde o temprano terminaría, por lo tanto, sería necesario compensar esta pérdida con puntos adicionales de acceso al poder. Inspirado por esta nueva lógica, el senador Francisco Prat (RN) señaló que su sector no estaba en condiciones de aprobar la reforma municipal, sin primero considerar los temas relacionados de “regionalización y gobierno regional”¹¹. En respuesta, el

² “Guzmán rechazó proyecto de reforma municipal”, *El Mercurio*, Cuerpo C, 20 de mayo de 1990.

³ “La Ley Municipal que debe salir del Congreso”, *El Sur*, 27 de mayo de 1990.

⁴ “UDI rechaza proyecto de reforma municipal”, *La Tercera*, 21 de mayo de 1990.

⁵ “UDI aprueba reforma siempre que sea la última”, *El Mercurio*, Cuerpo C, 30 de julio de 1990.

⁶ “UDI: No a reforma constitucional”, *La Tercera*, 23 de julio de 1990.

⁷ “El PPD rechaza condicionar la reforma municipal”, *La Época*, 2 de agosto de 1990.

⁸ “Reforma constitucional crea un clima de confrontación”, *La Tercera*, 2 de agosto de 1990.

⁹ “Concertación pesimista por reforma municipal”, *El Mercurio*, 15 de enero de 1991.

¹⁰ “Congelado quedó anoche el diálogo sobre reforma a la ley municipal”, *La Época*, 10 de enero de 1991.

¹¹ “Retroceso total en conversaciones sobre reforma municipal”, *El Mercurio*, Cuerpo C, 10 de enero de 1991.

Gobierno envió en mayo de 1991 una nueva propuesta que incluía tanto la reforma municipal como la regional, con la intención de que las elecciones locales se realizaran a más tardar el 30 de junio de 1992¹².

Dado que la Concertación no disponía de las mayorías requeridas para reformar la Constitución y las leyes orgánicas correspondientes, se procedió a la instalación de una mesa de negociación con la Derecha, en la que participó una veintena de líderes de los partidos, legisladores y personeros del Gobierno. Como resultado de la negociación se procedió a la firma de un Acuerdo Político de Reforma Regional y Municipal el día 21 de agosto de 1991¹³, el cual proveía un marco básico de entendimiento que permitió la discusión posterior en el Congreso y eventualmente la aprobación de las reformas.

La descentralización genera efectos inciertos y no intencionados en el mediano y largo plazo. Para los políticos del nivel nacional estas reformas son un “negocio riesgoso” (Eaton, 2004c). De hecho, un efecto no previsto de la reforma municipal en Chile fue la reforma regional, la cual limitaría al margen las atribuciones del Presidente de la República y otorgaría espacios no sólo a la oposición, sino que a los mismos partidos de la Concertación. Adicionalmente, dos efectos no previstos de mediano y largo plazo han sido: primero, potenciar el poder político de los actores municipales en relación al gobierno central, lo que, a su vez, les ha permitido presionar por más descentralización; y segundo, la propia reforma regional ha posibilitado una demanda más reciente por la elección directa de los consejeros regionales, así como la elección de un presidente regional.

III. DESCENTRALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA ELECTORAL

Al discutirse la reforma municipal en el Congreso los principales tópicos de conflicto fueron de naturaleza electoral; en particular, la fórmula que se utilizaría para elegir a los alcaldes¹⁴. Fue RN el partido que primero propuso realizar elecciones directas de alcaldes, en contraste a la fórmula de elección indirecta, la cual involucraba la participación de los concejales. Esta propuesta fue también rechazada por la UDI y por los partidos de la Concertación¹⁵. La elección indirecta de los alcaldes había sido parte del acuerdo de agosto de 1991. La DC respondió que RN estaba sólo tratando de retrasar las elecciones municipales, puesto que temía que sus resultados no le fueran favorables¹⁶. La DC declaró estar dispuesta a la elección directa de alcaldes, pero después de realizada la elección municipal¹⁷. Sin siquiera el apoyo de la UDI, RN finalmente retiró la indicación¹⁸.

El sistema vigente en la elección de 1992 prescribía que el candidato a concejal más votado, perteneciente al pacto más votado, y que superara el umbral del 35% de los votos, resultaría

¹² “Gobierno propone elección de alcaldes”, *La Tercera*, 19 de mayo de 1991.

¹³ “Firmado acuerdo para elecciones municipales”, *La Tercera*, 22 de agosto de 1991.

¹⁴ “Senado vota hoy las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal”, *El Mercurio*, Cuerpo C, 8 de enero de 1992.

¹⁵ “Peligra pacto político para la ley municipal”, *La Tercera*, 10 de enero de 1992.

¹⁶ “Dudas sobre voluntad para hacer comicios”, *La Tercera*, 11 de enero de 1992.

¹⁷ “Partidos no revisarán el acuerdo político”, *El Mercurio*, Cuerpo C, 11 de enero de 1992.

¹⁸ “RN formalizó retiro de indicación sobre elección directa de alcaldes”, *El Mercurio*, Cuerpo C, 14 de enero de 1992.

automáticamente proclamado alcalde. Si estas condiciones no se cumplían, entonces los concejales electos votarían para elegir de entre ellos quién ocuparía el cargo de alcalde.

Una vez que el panorama de reforma municipal estuvo resuelto, la atención se centró sobre la propuesta de reforma regional. El componente político más importante de esta reforma sería el establecimiento de los consejeros regionales elegidos indirectamente¹⁹. Al respecto, la Derecha manifestó su rechazo a la "politización" de los consejos regionales, que resultaría si su generación estuviese encargada a los concejales municipales, en vez de continuar en manos de los empresarios, profesionales y trabajadores a través de los consejos de desarrollo regional (CODERES)²⁰.

Sin embargo, el mecanismo electoral municipal resolvía por defecto la elección de los consejeros regionales, por lo que el asunto estaba ya sancionado. Tanto el Gobierno como la Derecha estaban interesados en conseguir la aprobación de la reforma regional antes que se realizaran las elecciones municipales del 28 de junio de 1992, de manera que los consejos regionales quedaran instalados hacia fines de 1992²¹. La negociación fue relativamente fácil, aunque con alguna controversia en relación a los recursos fiscales que estarían disponibles para los gobiernos regionales y los poderes y atribuciones que se otorgarían a los intendentes y a los consejos regionales. Por ejemplo, la Derecha requirió más fondos; sin embargo, el Gobierno rehusó a asignar a las regiones participaciones fijas de inversión pública, bajo el argumento de que ello introduciría una rigidez innecesaria en la gestión de su política económica²². Otro ejemplo fue que dado que la propuesta del Gobierno hacía a los intendentes responsables de las agendas de los consejos regionales, RN formuló en el Senado una indicación para que los consejos definirían su agenda por mayoría de sus integrantes; sin embargo, el Gobierno manifestó su rechazo, señalando que rechazaría una reforma donde los intendentes no tuviesen poder de veto sobre los acuerdos de los consejos regionales²³.

El diputado Arturo Longton (RN) denunció entonces que la propuesta de reforma regional no entregaba autonomía real a las regiones en asuntos claves como el presupuesto regional y las decisiones de inversión pública, mientras que otorgaba poderes excesivos a los intendentes²⁴. La UDI también denunció el exceso de poderes entregados a los intendentes²⁵. Incluso diputados de la Concertación se mostraron dispuestos a incrementar las atribuciones de los consejos regionales. Lógicamente, el Gobierno no aceptó ninguna propuesta que significara reducir su poder²⁶. La reforma regional fue promulgada en noviembre de 1992.

La elección municipal de 1992 dio por lejos vencedora a la Concertación, la que obtuvo el 74,1% de los alcaldes y el 53,75% de los concejales. Por partidos, la DC obtuvo la mayor cantidad de alcaldes y concejales, con un 43,26% y un 28,52% respectivamente. RN fue el

¹⁹ "En el Congreso proyecto sobre reforma regional", *La Época*, 8 de enero de 1992.

²⁰ "Cámara se pronunciará esta semana sobre la ley regional", *El Mercurio*, Cuerpo C, 6 de abril de 1992.

²¹ "Consejos regionales se constituirán el 11 de octubre", *El Mercurio*, Cuerpo C, 20 de marzo de 1992.

²² "Elección municipal en cuerda floja", *La Tercera*, 17 de agosto de 1991.

²³ "Andrés Allamand plantea cambios a proyecto sobre gobiernos regionales", *El Mercurio*, Cuerpo C, 20 de julio de 1992.

²⁴ "Ley Orgánica no otorga autonomía a las regiones", *El Mercurio*, Cuerpo C, 21 de marzo de 1992.

²⁵ "UDI criticó proyecto de gobiernos regionales", *El Mercurio*, Cuerpo C, 27 de julio de 1992.

²⁶ "Fue despachado anoche proyecto de ley regional", *El Mercurio*, Cuerpo C, 2 de abril de 1992.

segundo partido más importante con un 11,38% de los alcaldes y un 21,41 de los concejales. En relación a los consejeros regionales, la Derecha consiguió elegir un 32,8%, mientras que la Concertación un 56,2% (ver Anexo).

En la elección de 1992 en 84 de los 334 municipios del país el mandato alcaldicio de cuatro años resultó dividido en dos mitades, producto de la negociación entre concejales. Por lo mismo, la discusión de la elección separada de alcaldes y concejales fue reactivada en el Congreso por senadores DC y RN, un año antes de la elección municipal de 1996²⁷. En el marco de un acuerdo inicial el Gobierno presentó un primer borrador de reforma que proponía que los alcaldes serían electos por mayoría simple, y cuando fuera necesario en una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados²⁸. El PS se declaró a favor de la propuesta, puesto que incrementaría la legitimidad del sistema. Sin embargo, el PPD se manifestó en contra²⁹.

En un segundo intento, el Gobierno aceptó la idea del PPD y propuso la elección conjunta, siendo alcalde el concejal más votado, sin importar si pertenecía a la lista más votada. Esta propuesta fue, además, respaldada por la UDI y RN, pero fuertemente rechazada por el PS³⁰. Frente a esto, la posición oficial de la DC fue que el candidato con al menos el 40% de los votos debía ser electo alcalde en forma automática; pero si esto no se cumplía, entonces debía aplicarse el criterio del candidato más votado de la lista más votada³¹. El Gobierno apoyó entonces la posición de la DC³², mientras la Derecha criticaba el vuelco en su postura original y rechazaba la propuesta³³. La posición oficial de la DC también fue criticada dentro del propio partido, causando una rebelión de 22 de sus 37 diputados, que estaban a favor de una elección separada de alcaldes³⁴, o al menos de mantener el requisito de la lista más votada, pero usando un umbral distinto³⁵.

El Gobierno envió finalmente su propuesta de reforma el 12 de mayo de 1995 sin tener un acuerdo con la Derecha y tampoco dentro de la Concertación. En esa oportunidad la fórmula era que el candidato que obtuviese la primera mayoría con al menos el 40% de los votos, o, en su defecto, la primera mayoría de la lista más votada, sería proclamado alcalde. La propuesta fue apoyada por el PPD y el PS³⁶, recibida escépticamente por la DC³⁷ y rechazada por la Derecha. Al respecto, la UDI denunció que el proyecto estaba repleto de contradicciones, al mismo tiempo que declaraba que el alcalde debía ser el candidato más votado sin consideraciones de otro tipo³⁸.

Este proyecto no sólo reformaba el sistema electoral municipal, sino que incrementaba las atribuciones regulatorias y contraloras de los concejos municipales; creaba el cargo de Admi-

²⁷ "Ingresó a Cámara Baja la reforma municipal", *La Tercera*, 17 de mayo de 1995.

²⁸ "Gbn. no logró acuerdo sobre proyecto de reforma municipal", *El Mercurio*, Cuerpo C, 10 de mayo de 1995.

²⁹ "La elección directa conjunta de alcaldes privilegia el PPD", *El Mercurio*, Cuerpo C, 4 de abril de 1995.

³⁰ "Gbn. no logró acuerdo sobre proyecto de reforma municipal", *El Mercurio*, Cuerpo C, 10 de mayo de 1995.

³¹ "DC fija hoy su posición sobre reforma municipal", *La Tercera*, 9 de mayo de 1995.

³² "Lista reforma municipal", *La Tercera*, 2 de mayo de 1995.

³³ "UDI: 'Gobierno no cumple el acuerdo'", *La Tercera*, 10 de mayo de 1995.

³⁴ "'Rebelión' de diputados DC contra el acuerdo municipal", *La Tercera*, 4 de mayo de 1995.

³⁵ "Pugna partidaria por elección de alcaldes", *La Tercera*, 5 de mayo de 1995.

³⁶ "La DC ratifica aspiración electoral distinta a la propuesta del Gobierno", *La Época*, 13 de mayo de 1995.

³⁷ "PDC vuelve a su fórmula inicial: directa y separada", *El Mercurio*, Cuerpo C, 10 de mayo de 1995.

³⁸ "Rechaza reforma municipal", *La Tercera*, 14 de mayo de 1995.

nistrador Municipal; incrementaba la membresía y atribuciones de los consejos económicos y sociales comunales (CESCOs), así como establecía procedimientos para realizar consultas ciudadanas y plebiscitos³⁹.

Por sobre todo lo anterior, el tema electoral fue el más difícil, dividiendo posiciones entre los partidos y al interior de ellos, tal como demostraba la rebelión de los diputados DC, y como también ocurría en RN, donde los senadores Piñera y Ríos lograron un acuerdo en el Senado para la elección separada de alcaldes y concejales, el cual no fue apoyado por la directiva del partido⁴⁰.

Finalmente, la reforma fue promulgada el 16 de abril de 1996 (Ley 19.452). Aunque alcaldes y concejales serían elegidos conjuntamente, la reforma eliminó la participación de los concejales en la elección de los alcaldes. Sería proclamado alcalde el candidato a concejal más votado, perteneciente a una lista que obtuviese como pacto al menos el 30% de los votos, no necesariamente la lista más votada. Si esta condición no se cumplía, sería alcalde el candidato a concejal con la primera mayoría comunal de la lista más votada. Si la anterior condición tampoco se cumplía, entonces sería alcalde el candidato a concejal con la primera mayoría de su propia lista, la que a su vez debía ser la lista más votada. En caso de verificarse un empate en esta última condición, entonces el Tribunal Electoral Regional sortearía el cargo en una sesión abierta y pública⁴¹.

Este complicado procedimiento fue usado en la elección municipal de octubre de 1996. El resultado fue negativo para la Concertación, porque aunque aumentó de un 53,75% a un 58,97% en concejales electos, el porcentaje de alcaldes descendió de un 74,1% en 1992 a un 57,8% en 1996; siendo la DC el partido más perjudicado, con un descenso de un 43,26% de alcaldes en 1992 a un 30,5% en 1996 y un descenso de dos puntos porcentuales en concejales (ver Anexo).

Aunque la elección de 1996 eliminó la partición del mandato de cuatro años, la insatisfacción permaneció en lo referido a la elección conjunta de alcaldes y concejales, lo cual significaba que hubiese un número significativo de concejales desempeñando su función a modo de premio de consuelo, al no haber resultado elegidos alcaldes. El Gobierno envió al Congreso, entonces, un nuevo proyecto para corregir este asunto a partir de las elecciones municipales de 2000⁴², el que fue rechazado por los senadores de la Derecha y por buena parte de los designados. El presidente de RN, Alberto Cardemil, argumentó que no sería serio aprobar tal propuesta sólo cinco meses antes de las elecciones, pero que su partido estaría dispuesto a estudiar el asunto con posterioridad⁴³.

El resultado de las elecciones municipales de 2000 fue evaluado negativamente dentro de la Concertación, puesto que en 60 municipios había ganado en el voto popular y, sin embargo, los alcaldes elegidos resultaron de oposición⁴⁴. En efecto, la Derecha creció en alcaldes electos de un 38,4% en 1996 a un 49% en 2000, mientras que en concejales tuvo un incremento mucho

³⁹ "Gobierno envió la reforma municipal al Parlamento", *La Tercera*, 13 de mayo de 1995.

⁴⁰ "Enojo en RN con senadores", *La Época*, 18 de mayo de 1995.

⁴¹ Ver Ley 19.452, disponible online en Biblioteca del Congreso Nacional, <http://www.bcn.cl>

⁴² "Queja del PS por rechazo a proyecto sobre elecciones", *El Sur*, 11 de marzo de 2000.

⁴³ "Poco futuro de elección separada de alcaldes", *El Mercurio*, Cuerpo C, 19 de mayo de 2000.

⁴⁴ "Ofensiva oficialista para conseguir elección separada de alcaldes", *El Mercurio*, 11 de noviembre de 2000.

menos importante, de un 35,61% en 1996 a un 38,47% en el 2000 (ver Anexo). En consecuencia, la Concertación tempranamente comenzó a abogar por la elección separada de alcaldes y concejales. Esta vez, RN se mostró rápidamente partidaria de la reforma. De hecho, mientras la UDI creció en un poco más de un punto porcentual, a un 13,49% de alcaldes electos en 2000; RN había descendido 4 puntos, situándose en 21,41%. La reforma fue entonces prontamente aprobada en el Congreso⁴⁵.

Aunque aumentó en concejales, la Derecha tuvo una caída estrepitosa en alcaldes en la elección de 2004, descendiendo desde un 49% en 2000 a un 29,9% en 2004. Esta caída se explica por el mal desempeño electoral de RN y de los independientes de Derecha, puesto que la UDI creció nuevamente en un poco más de un punto porcentual (ver Anexo).

El recuento del caso chileno subraya que las consideraciones estrictamente electorales han sido un elemento central en la discusión. Las diferencias intrapartidarias –tal como la rebelión de los diputados DC y la equívoca posición de RN– ponen de relieve que los partidos son reacios a reformar cuando existe incertidumbre acerca de su propio desempeño electoral (O'Neill, 2003). Los resultados municipales apuntan a una alta volatilidad electoral a nivel de los partidos, lo que sumado a la complejidad de las propuestas de fórmula les dificultaba sus predicciones sobre los efectos mecánicos de las alternativas en discusión.

En algunas ocasiones descentralizar es precisamente acerca de asuntos electorales. En consecuencia, se podría concluir demasiado rápido que la descentralización se define exclusivamente por estas consideraciones. El caso chileno no permite rechazar esta hipótesis, pero al mismo tiempo previene sobre otorgarle demasiada importancia, como se demostrará a continuación.

IV. DESCENTRALIZACIÓN *TOP-DOWN* O *BOTTOM-UP*

Dada la debilidad relativa de los actores subnacionales, si en Chile se han aprobado reformas descentralizadoras habría sido, porque los actores nacionales han capitalizado beneficios a partir de tales reformas (Eaton, 2004b: 87). Esta sección propone, en cambio, que, como consecuencia de las reformas iniciales, los actores subnacionales han ganado relevancia en la política chilena. Si el proceso de descentralización en Chile partió en 1991 y 1992 como *top-down*, a estas alturas se ha convertido en *bottom-up*, o al menos está tendiendo hacia esta última caracterización. El análisis de los actores relevantes y sus intereses aportará evidencia en esta línea.

1. Gobierno central

Los cuatro gobiernos de la Concertación –Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet– han expresado públicamente su compromiso programático con la descentralización. Aparte de las reformas realizadas en 1991 y 1992, este compromiso se ha traducido en un proceso gradual e incremental, con modificaciones al margen y sin cambios radicales. Una razón que explica esta ambigüedad es que algunos actores dentro del Gobierno apoyan las reformas, al mismo tiempo que otros se oponen.

⁴⁵ “Aprueban elección separada de alcaldes y concejales”, *La Tercera*, 8 de marzo de 2001.

En Chile –como en otros países– los ministros de Hacienda están profundamente compenetrados en su propósito de limitar el gasto público y de asegurar la estabilidad macroeconómica, objetivos que desalientan una mayor descentralización fiscal (Kubal, 2001: 209). Más aún, el exitoso desempeño económico de Chile desde 1990 ha fortalecido la posición de estos ministros dentro de los gobiernos. En consecuencia, no resulta aventurado señalar que ellos debieran ser los más importantes y poderosos oponentes a la descentralización, al menos en su componente fiscal.

Aparte del Ministerio de Hacienda, otros ministerios en Chile tienen sus propias razones para oponerse a la descentralización; entre ellos, los de Obras Públicas, Salud y Educación. Ducci (2004: 126) argumenta que el Ministerio de Obras Públicas tiene fuertes incentivos centralistas, debido a su responsabilidad en proyectos de infraestructura de gran escala, tales como autopistas y aeropuertos, los que hacen uso intensivo de recursos financieros y *expertise*, los cuales serían menos abundantes a nivel de los gobiernos subnacionales.

En relación a los Ministerios de Salud y Educación, desde la perspectiva del gobierno central la equidad y la calidad son preocupaciones claves en estos sectores. Mayor equidad y calidad no se conseguirían sólo inyectando recursos a los municipios, sino que también conectando estos recursos a indicadores de desempeño y a la definición de estándares nacionales, es decir, mediante controles centralizados. Por ejemplo, el Ministerio de Salud creó el Departamento de Atención Primaria (DAP) con el mandato de mejorar la salud primaria a través de la coordinación dentro del propio Ministerio y de la asistencia técnica a los municipios. Algo similar ocurrió dentro del Ministerio de Educación a través de su programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación (MECE), dirigido a apoyar las escuelas municipales primarias y secundarias, o el Programa de las 900 Escuelas (P-900), que busca mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos de escuelas básicas con riesgo educativo (Kubal, 2001: 215-216).

Mientras las tendencias centralistas se revelan mejor en los Ministerios de Hacienda, Obras Públicas, Salud y Educación, al mismo tiempo los gobiernos de la Concertación no sólo han mantenido un discurso descentralizador, sino que han realizado reformas en esta dirección, aunque sea debatible su profundidad y alcance. La Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) ha sido la agencia gubernamental formalmente responsable de la política de descentralización. Los funcionarios y autoridades de la SUBDERE son a menudo convencidos descentralizadores. Sin embargo, no tienen una tarea fácil, debido a que al interior del gobierno central están en la encrucijada entre dos tendencias contradictorias. Por un lado, deben contener las presiones centralistas de los ministerios ya enumerados, además de hacerse cargo de los modestos logros de los gobiernos en esta materia, mientras que, por otro, deben promover sus propios compromisos ideológicos apoyados por los discursos presidenciales descentralizadores.

2. Consejeros regionales

Los poderes que la reforma regional de 1992 les entregó a los consejeros regionales son muy limitados, lo que se traduce en un bajo perfil de estos actores en la política chilena. Sin embargo, ellos tienen la atribución de asignar fondos provenientes del gobierno central a proyectos específicos dentro de las áreas prioritarias determinadas centralmente; siendo esta una

función de intermediación que, a través de otros mecanismos, ha sido tradicionalmente desarrollada por los legisladores (Valenzuela, 1977).

Aunque con un alto nivel de condicionamiento, la más alta proporción de inversión pública decidida a nivel regional, política iniciada por el gobierno de Eduardo Frei, potenció la importancia marginal de los consejeros regionales, creando recientemente un movimiento en pro de una nueva reforma regional comprehensiva. De hecho, ya en mayo de 1997 el Presidente Frei había anunciado tal reforma⁴⁶. Sin embargo, los principales detractores han sido los propios legisladores (Bland, 2004: 112). Además de perder el monopolio de la intermediación, la base electoral de las provincias es en muchos casos igual a la base de las circunscripciones senatoriales, y la mayoría de las veces mayor a la base de los distritos de diputados. Por lo tanto, por lo menos algunos consejeros regionales tendrían un apoyo popular superior al de algunos legisladores.

Una cumbre regional realizada en Valparaíso en 1998 concluyó con el expreso propósito de romper esta resistencia legislativa, creando el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (CONAREDE), el cual cuenta con el apoyo de consejeros regionales, universidades regionales, asociaciones provinciales de empresarios, medios de comunicación regional y algunos legisladores (Kubal, 2004). Adicionalmente, el grupo de Los Federales fue formado en 1999 con el objetivo de promover la autonomía regional. Varios legisladores de distintos partidos han integrado esta agrupación y participado en actos públicos con algún impacto medial para denunciar distintas expresiones de centralismo; entre ellos: Antonio Horvath (RN), Esteban Valenzuela (PPD), Víctor Barrueto (PPD) y Rosa González (UDI). La aspiración básica tanto de la CONAREDE como de Los Federales es la elección directa de los consejeros regionales y la elección de un Presidente Regional, que eventualmente pueda reemplazar a los intendentes; esto es, la autonomía política de los gobiernos regionales.

En agosto de 2002, dos años después de tomar el poder, y sin haber logrado un acuerdo con la Derecha, el Presidente Lagos envió al Congreso un proyecto de ley para permitir la elección directa de los consejeros regionales, propuesta que había sido formalizada como uno de los once compromisos básicos de su programa gubernamental⁴⁷. La propuesta fue rechazada en el Senado en agosto de 2002, y reflatada en el primer mensaje presidencial de Michelle Bachelet del 21 de mayo de 2006, aunque de forma ambigua: “Mi compromiso es que los ciudadanos puedan elegir democráticamente a sus autoridades regionales”⁴⁸.

3. Funcionarios municipales

Los trabajadores de la salud y educación municipal han tendido a oponerse a la descentralización (Kubal, 2001: 97; Eaton, 2004a: 226). Un ejemplo de lo anterior es la fuerte oposición que debieron enfrentar los gobiernos de Aylwin y Frei cuando intentaban consolidar las responsabilidades municipales en salud y educación transferidas en dictadura. Esto finalmente llegaría

⁴⁶ “Más autonomía en regiones y un ‘mega-intendente’”, *La Tercera*, 22 de mayo de 1997.

⁴⁷ “Reforma regional quedó sujeta a acuerdo prelegislativo”, *El Mercurio*, Cuerpo C, 13 de mayo de 2000.

⁴⁸ Michelle Bachelet. Discurso 21 de mayo de 2006. Disponible en <http://www.emol.cl>, accedido el 22 de mayo de 2006.

con la promulgación de dos leyes: el Estatuto Docente, rápidamente aprobado en julio de 1991 (Ley 19.070), y el Estatuto de Atención Primaria de la Salud (Ley 19.378), el cual tuvo una tramitación más larga y difícil entre 1992 y 1995⁴⁹. El costo para el Gobierno de conseguir la aprobación de estas dos leyes fue su compromiso con los gremios involucrados de no incluirlos en el código laboral del sector privado, así como algunas mejoras laborales que les permitieron acortar las brechas existentes con los funcionarios del nivel central.

Los gremios de la salud rechazaron la propuesta de Estatuto de Salud Municipal presentada por el Gobierno, bajo el supuesto que disminuiría significativamente sus salarios, y que cada municipalidad tendría un poder discrecional sobre el personal, en vez de mantener un estándar laboral mínimo válido para todos los municipios⁵⁰. La Federación Nacional de Trabajadores de la Salud (FENATS) argumentó que la salud primaria debiera retornar al control del Ministerio de Salud, al mismo tiempo que denunció que el estatuto promovería la fragmentación entre los trabajadores de la salud. El Ministro de Salud de la época, Jorge Jiménez (DC), respondió que revertir la descentralización de la salud primaria simplemente no era una opción⁵¹. Por su parte, el Colegio Médico de Chile criticó al Gobierno por no conducir ningún “estudio científico” para evaluar el desempeño del sistema de salud municipal después de una década de su implementación, además de no consultar su opinión experta. Finalmente, el Colegio de Cirujanos Dentistas de Chile también se unió a la crítica reclamando que la propuesta no mejoraría el sistema tal como estaba, y que peor aún perjudicaría sus salarios y sus perspectivas de avance profesional⁵².

El Congreso discutió varias indicaciones para mejorar el proyecto. En respuesta el Gobierno envió una nueva propuesta tres meses después. Entonces la ola de críticas no provino de los gremios de la salud, sino que de la UDI. Este partido señaló que el proyecto era centralista, puesto que no sólo disminuía la autonomía municipal, sino que promovía la inflexibilidad laboral, la cual generaría ineficiencia en la provisión de los servicios de salud. Distinta, para RN la nueva propuesta era en sustancia mejor que la original, por lo que anunció su apoyo⁵³.

Puede argumentarse que los efectos de los estatutos de salud y educación municipales, y en general en la gestión del personal, han sido centralizadores. Contrariamente, creo que en particular estas leyes neutralizaron la presión centralista de los trabajadores y profesionales municipales, lo cual demuestra cómo una demanda laboral cohesionada puede poner en riesgo el avance de un proceso descentralizador.

4. Los alcaldes y la Asociación Chilena de Municipalidades

Los más importantes promotores de la descentralización en Chile han sido los alcaldes. De hecho, transcurridos ya 14 años de la reforma municipal los alcaldes han ganado influencia en la política chilena, transformándose algunos de ellos en líderes nacionales de sus partidos.

⁴⁹ “Ley Orgánica Regional ingresó a la Cámara Baja”, *El Sur*, 8 de enero de 1992.

⁵⁰ “Salud municipalizada rechaza el estatuto”, *El Sur*, 11 de enero de 1992.

⁵¹ “Gobierno mantendrá la salud en manos de municipalidades”, *El Mercurio*, Cuerpo C, 11 de enero de 1992.

⁵² “Amplio rechazo a proyecto de estatuto de salud municipal”, *El Mercurio*, sec C, 12 de enero de 1992.

⁵³ “Critican situación de la atención primaria de salud”, *El Mercurio*, Cuerpo C, 3 de marzo de 1992.

Sumado a este mayor poder relativo, la efectividad de los alcaldes en esta demanda ha aumentado aún más a partir de la creación en 1993 de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM). Junto con el fortalecimiento de las capacidades municipales, la ACHM tiene como mandato el de abogar por una mayor y más profunda descentralización. Kubal (2004: 15) pone de relieve la función de potenciar la acción colectiva que realiza la ACHM, lo que ha limitado las dificultades encontradas por los municipios cuando individualmente intentan obtener beneficios desde el gobierno central.

La directiva de la ACHM es designada mediante acuerdos entre los partidos, permitiendo que la Derecha y la Concertación compartan la gestión de la ACHM. Este mecanismo ha sido favorable para otorgar una legitimidad transversal al organismo.

El poder de presión de la ACHM se puede ilustrar con la discusión sobre la propuesta del Gobierno en 1995 para expandir las atribuciones municipales. La propuesta involucraba una enmienda constitucional y, según el Gobierno, pretendía otorgar a los municipios flexibilidad funcional y organizacional, de manera de potenciar el uso más eficiente de sus recursos⁵⁴. Por ejemplo, la propuesta permitía a los municipios crear o abolir oficinas, así como requerir atribuciones adicionales al gobierno central, en una modalidad caso por caso⁵⁵.

La ACHM declaró que la propuesta de reforma era insuficiente, puesto que no contribuiría a mejorar la gestión municipal. En particular, el proyecto no resolvía los traslapes jurisdiccionales entre el gobierno central y los municipios, presentes en diversas áreas de política pública. Adicionalmente, la ACHM demandó mejoras salariales y beneficios para los concejales, así como más poder en la gestión del personal municipal⁵⁶. Además de requerir atribuciones adicionales, los alcaldes sistemáticamente han demandado más recursos fiscales, de manera de financiar adecuadamente aquellas funciones de las que son responsables; en particular, salud y educación.

De acuerdo a las cifras oficiales del Gobierno, los ingresos municipales se duplicaron en términos reales entre 1990 y 2000, con incrementos anuales mayores al crecimiento de un 7% promedio del Producto Geográfico Bruto en el período 1990-1997 (Chile, 2000: 49). Según cifras oficiales, desde 1991 a 1998 el Gobierno incrementó sus transferencias en un 70% para salud municipal y en un 86% para educación municipal. Aun así, hacia 2000 los municipios debían usar el 22% de sus ingresos propios para cubrir este déficit (Chile, 2000: 119-120).

Un problema fiscal adicional ha sido la carencia de atribuciones municipales para actualizar los valores de los bienes inmuebles, de manera de aumentar sus recursos vía impuesto a la propiedad. El reavalúo de los bienes raíces requería de una reforma legal, que, además, pusiera fin a la atribución del Gobierno de otorgar exenciones tributarias.

Una primera propuesta de reforma al sistema de rentas municipales fue presentada en el Congreso poco después de la reforma municipal de 1991. Sin embargo, pasaría un tiempo antes de que la discusión se activase con fuerza. En efecto, a principios de 1995 la ACHM comenzó a demandar la aprobación de esta reforma, la que incrementaría en un 13% los ingresos municipa-

⁵⁴ "Gobierno propone más competencias comunales", *La Época*, 25 de mayo de 1995.

⁵⁵ "Cámara aprobó en general reforma a ley municipal", *El Sur*, 18 de julio de 1996.

⁵⁶ "La reforma es insuficiente", *La Tercera*, 27 de mayo de 1995.

les por tres vías: patentes comerciales, un 1,5% de participación en el impuesto a la compra-venta de vehículos usados y una contribución por servicios sanitarios a sectores originalmente exentos de este pago⁵⁷. Promulgada en mayo de 1995 (Ley 19.388), esta fue la primera de varias iniciativas tendientes a disminuir el ya crónico déficit municipal.

Después de la celebración del III Congreso Nacional de Municipalidades en 1997, la ACHM lanzó un ultimátum al Presidente Eduardo Frei: el Gobierno debía cubrir el 15% del déficit en salud y educación o, de lo contrario, los municipios retornarían los consultorios al Ministerio de Salud. Esto sería posible, porque a diferencia de las escuelas, bajo el régimen de Pinochet los consultorios habían sido municipalizados de manera “temporal”, mediante una disposición legal que justamente expiraba en 1997. Finalmente, el Gobierno negoció un acuerdo con la ACHM, el cual suplía la mitad de la demanda de las municipalidades (Kubal, 2001: 219-220).

Con la otra mitad del problema aún vigente, la ACHM denunció en 1999 que en los años inmediatamente anteriores el Fondo Común Municipal había sido severamente reducido, además que nuevas atribuciones habían sido asignadas a los municipios, lo cual hacía urgente introducir modificaciones al financiamiento de los gobiernos locales⁵⁸. En respuesta una segunda propuesta de reforma de las finanzas municipales fue enviada al Congreso por el Gobierno de Ricardo Lagos en mayo de 2000. Esta propuesta reducía el número de bienes raíces exentos del pago de contribuciones, además de obligar a las Municipalidades de Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura –las más ricas del país– a aportar al Fondo Común Municipal el 65% de sus ingresos provenientes del cobro de las contribuciones, mientras que el resto de los municipios del país aportaría sólo el 60%⁵⁹. De esta forma los ingresos municipales netos de Santiago se reducían en un 0,29%, los de Las Condes en 7,7%, los de Providencia en un 3,9% y los de Vitacura en un 10,2%⁶⁰.

Aparte del rechazo de estas municipalidades –con la excepción de Santiago⁶¹– una crítica importante fue que el proyecto de reforma sólo mejoraría la redistribución de los recursos hacia los municipios más pobres, pero que, sin embargo, no contemplaba la inyección de recursos frescos por parte del Gobierno⁶². Para la Derecha este proyecto no hacía más que promover un aumento de impuestos a la propiedad, lo cual dañaría el crecimiento de la economía y el empleo, sin optimizar la eficiencia del gasto público. Sin embargo, la Derecha también debía concurrir a aliviar las demandas de sus propios municipios más pobres, por lo que el proyecto fue promulgado en diciembre de 2000 (Ley 19.704), mientras el Gobierno anunciaba una nueva propuesta de reforma, que esta vez incluiría recursos frescos a disposición de los municipios⁶³.

En efecto, el Gobierno envió al Congreso esta nueva propuesta en marzo del 2002, contemplando dos fórmulas principales para incrementar los ingresos municipales anuales desde US\$ 60 millones a US\$ 130 millones: primero, actualizar las tasaciones de los bienes inmuebles sobre

⁵⁷ “Alcaldes piden agilizar ley de rentas municipales”, *La Tercera*, 11 de abril de 1995.

⁵⁸ “Reforma a ley municipal otorga más atribuciones”, *El Sur*, 27 de marzo de 1999.

⁵⁹ “Cámara aprobó ley de rentas municipales”, *El Sur*, 11 de octubre de 2000.

⁶⁰ “A la Cámara, ley de rentas municipales”, *El Mercurio*, Cuerpo C, 16 de noviembre de 2000.

⁶¹ “Críticas y alabanzas de alcaldes a ley de municipios”, *El Mercurio*, Cuerpo C, 19 de diciembre de 2000.

⁶² “Ley de rentas municipales no es la panacea”, *El Mercurio*, Cuerpo C, 18 de diciembre de 2000.

⁶³ “Reforma a financiamiento municipal”, Editorial *El Mercurio*, Cuerpo A, 29 de diciembre de 2000.

las cuales se calculaban las contribuciones; y segundo, poner fin a todas las exenciones municipales (colegios y universidades privadas, clubes deportivos y sociales, cementerios privados, etc.), considerando que, aunque estos organismos realizaban una importante función pública o social, al final distribuían sus utilidades entre sus dueños. Con todo, el Gobierno tuvo que posponer la propuesta debido a diferencias dentro de la Concertación y dentro de sus partidos. La DC argumentó que se opondría a aumentar los impuestos en el actual escenario de recesión económica. El Alcalde de Valparaíso, Hernán Pinto (DC), entonces presidente de la ACHM, protestó contra la posición oficial de su partido (Kubal, 2004: 20).

El diputado Julio Dittborn (UDI) insistió en el argumento de que el proyecto tenía como principal objetivo aumentar los impuestos, lo cual sería perjudicial para los ciudadanos de menores ingresos, los que tendrían que pagar contribuciones más altas, además que serían las familias de clase media, usuarias de las instituciones exentas del pago de contribuciones, las que deberían cubrir las alzas en los servicios otorgados por estas últimas⁶⁴.

La ACHM, ahora bajo la presidencia de Pedro Sabat (RN) fustigó al Congreso y al Gobierno por el atraso⁶⁵. En abril de 2004 RN y la UDI alcanzaron un acuerdo con el Gobierno que mantenía las exenciones tributarias a cierto tipo de instituciones, aunque la UDI sostuvo su rechazo en relación al reavalúo de los bienes raíces, argumentando que esta medida era discriminatoria e injusta⁶⁶.

Esta vez el Gobierno se comprometió a realizar anualmente un aporte directo al Fondo Común Municipal de alrededor de \$ 6.500 millones anuales (US\$ 12 millones), los que complementarían los ingresos extra vía actualizaciones de contribuciones y fin de exenciones totalizando \$ 54.000 millones (US\$ 102 millones) adicionales por año, cifra que representaría un aumento de un 14% al Fondo Común Municipal⁶⁷. Los alcaldes mantuvieron su presión organizando una movilización nacional de los municipios el 4 y 5 de mayo de 2005⁶⁸. Finalmente, el proyecto se aprobó con los votos de la Concertación y RN en junio del 2005 (Ley 20.033). Los reavalúos de los bienes raíces no agrícolas se realizarían en forma automática cada cinco años a partir del 1 de enero de 2006.

El proyecto ha sido polémico tanto en su tramitación como en su implementación. Un municipio grande como Concepción recibió como resultado \$ 600 millones (US\$ 1.1 millones) adicionales, los que, según la Alcaldesa Jacqueline Van Rysselberghe (UDI), sólo vienen a reducir el déficit en salud y educación, pero no a eliminarlo. Un municipio pequeño como Arauco recibió \$ 16 millones (US\$ 30 mil) adicionales, los que el Alcalde Jaime Gayoso (PRSD) calificó como “una porquería de plata”, si se le comparaba con el aporte de la empresa Celulosa Arauco y

⁶⁴ Julio Dittborn, “Ley de Rentas Municipales II: un nuevo aumento de impuestos”, 3 marzo de 2002, <http://www.juliodittborn.cl>, accedido el 19 de julio de 2004.

⁶⁵ Inserción, Asociación Chilena de Municipalidades, “Para que los chilenos sepan”, *La Segunda*, 21 de enero de 2005.

⁶⁶ Ver declaración de los diputados Marcela Cubillos y Julio Dittborn del 7 de mayo de 2005. Disponible en <http://www.marcelacubillos.cl>

⁶⁷ “SUBDERE: Fisco aportará \$ 6.540 millones a los municipios, según Rentas II”, *El Mostrador* (online), 5 de abril de 2005. Disponible en <http://www.elmostrador.cl>

⁶⁸ “Ley de Rentas II: Alcaldes de la Quinta Región encabezan rebelión”, *El Mostrador* (online), 26 de abril de 2005. Disponible en <http://www.elmostrador.cl>

Constitución (CELCO), la que había donado una ambulancia al municipio evaluada en \$ 20 millones (US\$ 38 mil). La Municipalidad de Penco, por su parte, recibió \$ 300 millones (US\$ 550 mil) adicionales, los que habría destinado en su totalidad a financiar el retiro de basura, dado que buena parte de la población comunal en extrema pobreza estaba exenta del pago de este servicio⁶⁹.

Si los alcaldes recibieron un poco de alivio con la Ley de Rentas Municipales II, la situación de los contribuyentes fue distinta. Cuando en marzo de 2006 el Servicio de Impuestos Internos comenzó a enviar los certificados de avalúo fiscal con los correspondientes aumentos de los cobros de contribuciones, en una proporción importante de los propietarios de bienes raíces no agrícolas estos aumentos fueron muy significativos, lo que generó una ola de protestas.

Los senadores UDI Evelyn Matthei y Juan Antonio Coloma solicitaron al Gobierno que dejase sin efecto los reavalúos ya realizados y también los reavalúos automáticos que se calcularían cada cinco años⁷⁰. El ya derrotado candidato presidencial Sebastián Piñera (RN) compartía el diagnóstico de la UDI de que la ley original contenía errores, a lo que se habría sumado la falta de criterio del Servicio de Impuestos Internos, encargado de hacer los reavalúos. Tardíamente, el líder de RN –partido que apoyó la reforma– señalaba que los recursos requeridos por los municipios no debieron provenir de los impuestos a las personas, sino que del propio fisco⁷¹.

Frente a la cantidad de quejas por reavalúos excesivos, a sólo tres meses de la implementación de la Ley de Rentas Municipales II, el nuevo Ministro de Hacienda, Andrés Velasco, declaraba la disponibilidad del nuevo Gobierno para introducir modificaciones a la ley si persistían problemas, una vez que se concluyera el proceso de revisión y reclamación de los contribuyentes ante el Servicio de Impuestos Internos⁷².

Según el senador Pablo Longueira (UDI), los afectados por aumentos de contribuciones serían 1.180.000 inmuebles, de un total de 4.471.000 catastrados en todo el país. De los afectos por alzas habría 545.000, cuyos avalúos habrían crecido en más del 25%⁷³. Oficialmente, hasta el 31 de marzo del 2006 el Servicio de Impuestos Internos (SII) había recibido 51.916 reclamos en contra del reavalúo urbano 2006. De una muestra de 726 reclamaciones, el SII había acogido integralmente el reclamo en un 72%; parcialmente, en un 11%, y rechazado el 17%⁷⁴.

Este descalabro tributario tuvo una cobertura medial de proporciones. Sin embargo, no parece haber dañado la causa de los alcaldes. Los dedos acusadores apuntaron al ya entonces concluido gobierno de Lagos, al SII y al propio Congreso, con excepción de la UDI que se opuso; mientras que el Gobierno entrante de Bachelet debió cargar con el problema.

⁶⁹ "Recursos bienvenidos, pero insuficientes, según alcaldes", *El Sur*, 28 de marzo de 2006.

⁷⁰ "Futuro Ministro Andrés Zaldívar: Congreso no es responsable de alza de contribuciones", *El Sur*, 7 de marzo de 2006.

⁷¹ "Piñera: 'No voy a ser generalísimo de ninguna campaña a la presidencia de RN'", *La Segunda*, 27 de abril de 2006.

⁷² "En su debut, Andrés Velasco se abre a modificar Ley de Rentas II", *La Nación*, 14 de marzo de 2006.

⁷³ "Contribuciones: Longueira pide urgencia a proyecto que amplía plazo", *El Mostrador* (online), 7 de abril de 2006. Disponible en <http://elmostrador.cl>

⁷⁴ Ver en sección "Actualidad Tributaria. Noticias" del sitio web del Servicio de Impuestos Internos. Disponible en <http://www.sii.cl>

Además de demostrar la reluctancia del gobierno central a transferir sus propios recursos fiscales a los municipios, comprometiendo su presupuesto en los años venideros, las tres reformas a las finanzas municipales descritas ilustran el creciente grado de presión que los municipios han ejercido sobre el Ejecutivo.

La discusión previa sobre el rol de los alcaldes refuta parcialmente el argumento que en Chile las presiones provenientes de actores subnacionales han estado ausentes. Es probable que estos actores sean relativamente más débiles que en otros países latinoamericanos; sin embargo, esto no previene el hecho que los alcaldes chilenos han sido crecientemente efectivos al presionar por una mayor descentralización. Buena parte de este éxito se debe explicar por el poder de acción colectiva de la ACHM, así como por la mayor notoriedad en la política chilena que los municipios comenzaron a tener a partir de 1992.

V. CONCLUSIONES

El análisis del proceso en Chile rescata dos hipótesis principales para explicar la descentralización. Esta ocurre tanto como resultado del proceso de democratización como por consideraciones electorales. Con respecto a la democratización, la descentralización en Chile tuvo un sentido restaurador de la política local, como práctica antigua en el país. La reforma regional, por su parte, ocurrió como un efecto no deseado de esta restauración.

En relación a la hipótesis de la descentralización como estrategia electoral, esta parece apropiada al caso chileno. La posición de los partidos y las coaliciones con respecto a los proyectos de ley en discusión resultaron altamente contingentes en sus desempeños electorales previos y en sus predicciones. Sin embargo, lo electoral no fue el único tema de preocupación. Previendo un nuevo contexto institucional y los costos y beneficios que anticipaban, los partidos y coaliciones decidían apoyar o no una reforma descentralizadora.

El análisis del debate público permite rescatar un tercer elemento. Mantener el control de los gobiernos regionales hace que el gobierno central modere su impulso descentralizador, puesto que se trata de un activo político muy importante que no está dispuesto a ceder fácilmente. Esta posición se ve reforzada por el celo que entre los legisladores comienzan a despertar los consejeros regionales. Por lo tanto, el resultado del proceso descentralizador en Chile no depende sólo de un sistema democrático que está siendo restaurado ni tampoco sólo de cálculos puramente electorales, sino que también de un balance de las ventajas políticas más generales que el esquema actual proporciona a los diversos actores.

Si la hipótesis de descentralización *top-down* es adecuada para explicar las reformas de 1991 y 1992, lo es menos en los años posteriores. Después de más de una década de las reformas iniciales los actores subnacionales son más poderosos. La hegemonía del centro se mantiene, aunque la correlación de fuerzas ha variado.

Una limitación del estudio es que el debate público analizado a través de la prensa es por esencia selectivo en los temas específicos que los actores consideran importantes. La literatura otorga un cierto rol en las reformas descentralizadoras a la acción de los organismos financieros internacionales; sin embargo, este rol está prácticamente ausente en el debate chileno.

Sería erróneo concluir entonces que este rol es irrelevante. Por lo contrario, su ausencia se explicaría por la tendencia a que en el debate sólo figuren los actores directamente involucrados en los asuntos.

Una segunda limitación es que el contexto de transición amplio restringe la posibilidad de generalizar los hallazgos de este trabajo a otros países en contextos similares. Está por verse si como resultado de una eventual reforma al sistema electoral binominal y, por lo tanto, bajo la vigencia de una institucionalidad democrática plena, se alteran o no las preferencias descentralizadoras o centralistas de los legisladores.

ANEXO

TABLA 1: Alcaldes electos por partido

	1992		1996 (d)		2000		2004	
	N° (a)	%	N°	%	N°	%	N°	%
UDI	14	4,19	42	12,32	46	13,49	51	14,78
RN	38	11,38	87	25,51	73	21,41	37	10,72
Ind, Derecha	23	6,89	2	0,59	48	14,08	15	4,35
DC	144,5	43,26	104	30,50	83	24,34	100	28,99
PRSD (b)	28	8,38	18	5,28	14	4,11	12	3,48
PPD	35	10,48	33	9,68	28	8,21	34	9,86
PS	35,5	10,63	39	11,44	33	9,68	43	12,46
Ind, Concertación	3	0,90	3	0,88	9	2,64	14	4,06
PH (c)	1,5	0,45	1	0,29	0	0,00	0	0,00
PC	1,5	0,45	2	0,59	2	0,59	4	1,16
Ind, Izquierda	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Ind, fuera de pacto	1,5	0,45	2	0,59	3	0,88	32	9,28
Otros (e)	8,5	2,54	8	2,35	2	0,59	3	0,87
Totales (f)	334		341		341		345	

TABLA 2: Concejales electos por partido

	1992		1996 (d)		2000		2004	
	N° (a)	%	N°	%	N°	%	N°	%
UDI	170	9,73	209	11,68	184	10,32	403	18,80
RN	374	21,40	417	23,31	291	16,32	383	17,86
Ind, Derecha	137	7,84	11	0,61	211	11,83	99	4,62
DC	498,5	28,52	476	26,61	419	23,50	455	21,22
PRSD (b)	134	7,67	177	9,89	103	5,78	120	5,60
PPD	133	7,61	200	11,18	216	12,11	234	10,91
PS	140,5	8,04	175	9,78	207	11,61	250	11,66
Ind, Concertación	20	1,14	27	1,51	89	4,99	62	2,89
PH (c)	13,5	0,77	4	0,22	3	0,17	26	1,21
PC	33,5	1,92	28	1,57	24	1,35	43	2,01
Ind, Izquierda	0	0,00	5	0,28	2	0,11	23	1,07
Ind, fuera de pacto	20,5	1,17	5	0,28	11	0,62	21	0,98
Otros	73,5	4,20	55	3,07	23	1,29	25	1,17
Totales (g)	1748		1789		1783		2144	

TABLA 3: Consejeros regionales electos por partido (e)

	1993		1997		2001		2005	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
UDI	17	7,0	27	11,1	40	16,4	51	20,6
RN	63	25,8	57	23,4	56	23,0	55	22,2
Ind, Derecha							1	0,4
DC	82	33,6	69	28,3	66	27,0	63	25,4
PRSD (b)	19	7,8	17	7,0	15	6,1	12	4,8
PPD	17	7,0	30	12,3	28	11,5	27	10,9
PS	19	7,8	34	13,9	35	14,3	35	14,1
Ind, Concertación							1	0,4
PH (c)	1	0,4					1	0,4
PC			1	0,4			0	0,0
Ind, Izquierda							0	0,0
Ind, fuera de Pacto	18	7,3	7	2,8			1	0,4
Otros	8	3,3	2	0,8	4	1,6	1	0,4
Totales (h)	244		244		244		248	

TABLA 4: Alcaldes electos por coalición

	1992		1996		2000		2004	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Derecha	75	22,5	131	38,4	167	49,0	103	29,9
Concertación	247,5	74,1	197	57,8	167	49,0	203	58,8
Izquierda	1,5	0,4	2	0,6	2	0,6	4	1,2
Ind, fuera de Pacto	1,5	0,4	2	0,6	3	0,9	32	9,3
Otros	8,5	2,5	9	2,6	2	0,6	3	0,9
Totales (f)	334		341		341		345	

TABLA 5: Concejales electos por coalición

	1992		1996		2000		2004	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Derecha	681	38,96	637	35,61	686	38,47	885	41,31
Concertación	939,5	53,75	1055	58,97	1034	57,99	1121	52,26
Izquierda	33,5	1,92	33	1,84	26	1,46	92	4,29
Ind, fuera de Pacto	20,5	1,17	5	0,28	11	0,62	21	0,98
Otros	73,5	4,20	59	3,30	26	1,46	25	1,17
Totales (g)	1748		1789		1783		2144	

TABLA 6: Consejeros regionales electos por coalición (f)

	1993		1997		2001		2005	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Derecha	80	32,80	84	34,50	96	39,34	107	43,15
Concertación	138	56,20	150	61,50	144	59,02	138	55,65
Izquierda	0	0,00	1	0,41	0	0,00	1	0,40
Ind, fuera de Pacto	18	7,30	7	2,80			1	0,40
Otros	8	3,28	2	0,82	4	1,64	1	0,40
Totales (h)	244		244		244		248	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de:

- 1) Datos desagregados del Ministerio del Interior, disponibles en <http://www.elecciones.gov.cl/> para alcaldes y concejales.
- 2) Lira y Marínovic (1999) para consejeros regionales elegidos en 1993 y 1997.
- 3) Sitios web de gobiernos regionales para consejeros regionales elegidos en 2001.
- 4) Sitio web de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, sección "Autoridades Nacionales", disponible en <http://www.subdere.cl> para consejeros regionales elegidos en 2005.

Notas:

- a) En 1992 las cifras fraccionadas en el número de alcaldes y concejales se deben a que algunos mandatos fueron divididos en mitades, siendo asignada la alcaldía por dos años a un concejal y por los dos siguientes a otro.

- b) En 1992, antes de fusionarse, el Partido Radical y el Partido Social Demócrata presentaron candidatas en forma separada. Se informa la suma de ambos partidos.
- c) En 1992 el Partido Humanista formaba parte de la Concertación. En las elecciones de 1996 y 2000 se presentó en lista aparte, mientras que en 2004 se asoció con el Partido Comunista.
- d) En 1996 los candidatos independientes compitiendo en cupos de partido fueron sumados a los militantes electos de cada partido. Adicionalmente, se informa el número de independientes de cada coalición.
- e) Espacios en blanco reportan datos no disponibles, por lo que las categorías faltantes están agregadas en "Otros".
- f) Previo a la elección de 1996 se crearon siete nuevos municipios: Concón, Padre Hurtado, Chillán Viejo, San Rafael, San Pedro de la Paz, Chiguayante y Padre Las Casas; mientras que entre 2000 y 2004 se crearon cuatro municipios: Alto Hospicio, Hualpén, Alto Bío-Bío y Cholchol.
- g) El número de concejales varía por efecto de la creación de municipios o por ajustes realizados por el Servicio Electoral antes de cada elección municipal, de acuerdo al número de ciudadanos inscritos para votar en cada comuna.
De esta forma, el número de concejales aumentó en 41 en la elección de 1996 por efecto de la creación de siete municipios (5 concejales cada uno), además de que las municipios de Calama, La Serena y Renca incrementaron en 2 cada uno.
El número de concejales bajó en 6 en la elección de 2000 a causa del descenso en 2 en Santiago, Lo Espejo, San Joaquín y Renca, y del aumento en 2 en Pudahuel.
Finalmente, el número de concejales aumentó en 361 en la elección de 2004 por tres vías: incremento en todo el país en el tamaño de los concejos desde una cifra impar a una par (339); creación de 4 municipios (24); ajustes del Servicio Electoral en los municipios de Quinta Normal y Macul redujeron su número de concejales de 7 a 6 cada uno (-2).
- h) El Servicio Electoral actualiza el número de consejeros regionales de acuerdo a los resultados del último censo nacional oficial, aumentando en 4 el número de consejeros en aquellas regiones que desde el censo anterior (1992) al actual (2002) hubiesen superado el millón de habitantes. Esta situación ocurrió únicamente en la Región de los Lagos.

REFERENCIAS

- Bland, Gary. 2004. "Enclaves and Elections. The Decision to Decentralize in Chile". En *Decentralization and Democracy in Latin America*, editado por Alfred P. Montero y David J. Samuels. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 94-121.
- Chile. 2000. Gobierno de Chile, Ministerio del Interior. "Bases para una política de descentralización". Documento de Trabajo. Santiago: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Ducci, María Elena. 2004. "Local Governance and Democratization: The View from the Chilean Border". En *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective. Africa, Asia, and Latin America*, editado por Philip Oxhorn, Joseph S. Tulchin y Andrew D. Selee. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 119-138.
- Eaton, Kent. 2004a. "Designing subnational institutions, Regional and municipal reforms in postauthoritarian Chile". *Comparative Political Studies* 37 (2): 218-244.
- Eaton, Kent. 2004b. *Politics Beyond the Capital. The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Eaton, Kent. 2004c. "Risky Business: Decentralization from Above in Chile and Uruguay". *Comparative Politics* 37 (1): 1-22.
- Escobar-Lemmon, Maria. 2003. "Political Support for Decentralization: An Analysis of the Colombian and Venezuelan Legislatures". *American Journal of Political Science* 47 (4): 683-697.
- Falletti, Tulia. 2005. "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". *American Political Science Review* 99 (3): 327-346.
- Garman, Christopher, Stephan Haggard y Eliza Willis. 2001. "Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases". *World Politics* 53 (January): 205-36.

- Geddes, Barbara. 1991. "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies". *American Political Science Review* 85 (2): 371-392.
- Grindle, Merilee S. 2000. *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Kubal, Mary Rose. 2001. "Decentralization and Citizen Participation in Urban Chile: The Transfer of Health and Education Administration to Local Governments". Doctoral Dissertation, Department of Political Science, University of North Carolina, Chapel Hill.
- Kubal, Mary Rose. 2004. "Political Parties and Decentralization in Chile: Negotiating Municipal and Regional Reform". Paper Prepared for Presentation at the 2004 Southern Political Science Association Conference, New Orleans, January 8-11.
- Lira, Luis y Fernando Marinovic. 2001. "Estructuras participativas y descentralización: El caso de los consejos regionales en Chile". *Estudios Sociales* 108 (2): 133-185.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: The World Bank.
- Mardones, Rodrigo. 2005. "The Politics of Decentralization in a Centralized Polity: The Case of Chile during the Concertación Governments". Doctoral Dissertation, Department of Politics, New York University.
- Mardones, Rodrigo. En prensa. "The Congressional Politics of Decentralization: The Case of Chile". *Comparative Political Studies* (forthcoming, 40 (2), March 2007).
- Montero, Alfred P. 2001. "Decentralizing Democracy. Spain and Brazil in Comparative Perspective". *Comparative Politics*, 33 (2): 149-169.
- Montero, Alfred P. y David J. Samuels. 2004. "The Political Determinants of Decentralization in Latin America. Causes and consequences". En *Decentralization and Democracy in Latin America*, editado por Alfred P. Montero y David J. Samuels. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 3-32.
- O'Neill, Kathleen. 2003. "Decentralization as an Electoral Strategy". *Comparative Political Studies* 36 (9): 1068-1091.
- O'Neill, Kathleen. 2005. *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. New York: Cambridge University Press.
- Penfold-Becerra, Michael Alan. 1999. "Institutional Electoral Incentives and Decentralization Outcomes: Comparing Colombia and Venezuela". Doctoral Dissertation. Department of Political Science, Columbia University.
- Riker, William H. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, MA: Little Brown.
- Riker, William H. 1975. "Federalism". En *Handbook of Political Science. Volume 5. Governmental Institutions and Processes*, editado por Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby. Reading, MA: Addison-Wesley, 93-172.
- Truman, David. 1955. "Federalism and the Party System". En *Federalism: Mature and Emergent*, editado por Arthur MacMahon. Garden City, NY: Doubleday, 115-136.
- Valenzuela, Arturo. 1977. *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham, NC: Duke University Press.
- Willis, Eliza, Christopher Garman y Stephan Haggard. 1999. "The Politics of Decentralization in Latin America". *Latin American Research Review* 32 (1): 7-56.

Rodrigo Mardones Z. es Doctor (Ph.D.) en Ciencia Política de la Universidad de Nueva York (2005). Actualmente trabaja como Profesor Auxiliar en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus áreas de especialización son política comparada, políticas públicas y economía política. Ha investigado en temas de descentralización, gobiernos municipales y desarrollo regional y local.
(E-mail: rmdonesz@uc.cl)