



Acuerdos de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional: Análisis sobre algunas reformas fundamentales.

Hace más de cinco meses la presidenta Michelle Bachelet firmó el decreto que creaba la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional. Este hecho era inédito para las regiones, y significaba una importante muestra histórica respecto a que finalmente podría llegar el momento de hacer reformas profundas para fomentar el

desarrollo regional.

En todo este tiempo el trabajo de la Comisión ha sido esencialmente público, lo que nos permite reconocer la constancia y, a la vez, contar con una mirada fundada respecto de ciertas propuestas.

En algunos días más el informe final deberá ser entregado a la

presidenta, y es por esta razón que creemos importante ampliar el debate sobre ciertas propuestas emblemáticas que han sido dadas a conocer durante

Pedro Fierro Zamora

Investigador Fundación P!ensa

Abogado Universidad Adolfo Ibáñez

Master of Arts Universidad de Navarra

¿Qué es la Fundación P!ensa?

Fundación P!ensa es un foro de pensamiento estratégico dedicado al estudio, diseño y promoción de políticas públicas que tiendan a la descentralización efectiva del país y el desarrollo íntegro de sus regiones.

P!ensa, institución privada sin fines de lucro ni adscripción político partidista, es un espacio de convergencia para generar debates transversales entre actores del mundo público y privado.

estas últimas jornadas de trabajo.

1. Elección directa de máxima autoridad regional.

Una de las reformas más importantes en términos de descentralización tiene que ver, sin dudas, con la eliminación de la figura del Intendente Regional como hoy en día la entendemos.

En la actualidad, las regiones no cuentan con una figura política independiente del poder central con atribuciones autónomas para el desarrollo local, lo que es prácticamente inédito en la mayoría de los países desarrollados.

De esta forma, la situación actual del país entra en contradicción con uno de los principios más fundamentales de la descentralización, en cuanto a acercar el poder a los niveles más locales. Al tener una autoridad designada desde el poder central, no existe una concordancia entre las necesidades básicas de cada territorio y las decisiones políticas tomadas, con todos los efectos negativos para el desarrollo que esto tiene.

Es por esta razón que la comisión asesora presidencial ha trabajado en una profunda reforma que reemplace la actual figura del intendente designado por la de



un presidente regional electo.

De contar con una autoridad regional electa directamente por los ciudadanos, se lograría acercar el proceso democrático a un nivel territorial ignorado históricamente, con los beneficios que eso significaría para un desarrollo acorde a las necesidades locales.

Por otra parte, una figura como el presidente regional tendría un capital político - electoral significativo, lo que le permitiría actuar con la suficiente autonomía tanto del nivel central como de otras autoridades locales.

De acuerdo a la propuesta trabajada en la comisión, le correspondería al presidente regional las labores de dirección

del gobierno y administración territorial, y ejercería las competencias traspasadas a través de órganos y servicios regionales.

Con la eliminación del intendente regional surgiría la figura de un Delegado de Gobierno Nacional, quien tendría algunas de las funciones propias de la actual figura, velando por los intereses nacionales propios de la administración central. Por otro lado, esta nueva figura supervigilaría las funciones de la administración que mantenga el gobierno nacional a través de entidades desconcentradas, entrando en coordinación con los gobiernos regionales en base a un principio de subsidiaridad territorial.

En definitiva, estos cambios

¿Qué es la Comisión Asesora Presidencial?

Se trata de una comisión de Estado que tiene como objetivo la elaboración de una hoja de ruta concreta en pos de descentralizar el país. Esto se realizará mediante la elaboración de un informe producto de un proceso participativo que contenga las distintas miradas de los territorios de Chile.

La comisión está integrada por 33 miembros provenientes de distintos sectores, de los cuales un 75% son de regiones.

políticos son uno de los más significativos en un eventual proceso de descentralización, y podrían significar un gran punto de partida para el desarrollo de los territorios.

2. Resolución de conflictos de competencia.

Como en cualquier proceso descentralizador, es evidente que luego de efectuarse las reformas existirán una serie de solapamiento de funciones, atribuciones y competencias. Esto, que muchos expertos catalogan como una consecuencia normal de la descentralización, requerirá de mecanismos eficientes a la hora de resolver los eventuales conflictos.

Para la Comisión de Descentralización, el Tribunal Constitucional sería el órgano idóneo para resolver los conflictos de competencias entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales o las Municipalidades.

Creemos que la alternativa planteada por la comisión puede ser la más eficiente e imparcial, sobre todo considerando que otra opción sería la creación de nuevos órganos competentes para tales efectos, lo que podría tener consecuencias negativas en términos de celeridad.

3. Impuesto territorial.

La situación del impuesto territorial en Chile ha causado cierta controversia tanto para organizaciones locales como internacionales. Sin ir más lejos, en un informe de mayo del 2011 la CEPAL realiza una cierta crítica a la conformación actual de este impuesto.

En las mismas palabras de la CEPAL, las contribuciones de bienes raíces representan el principal componente de los ingresos tributarios municipales, pero la tasa, la base imponible y hasta las mismas exenciones están determinadas por ley, por lo que la incidencia de los gobiernos locales es completamente nula en su determinación. Lo anteriormente descrito, genera que lo recibido por conceptos de este impuesto por parte de cada municipio no tenga absolutamente ninguna correlación con la calidad o el tipo de servicios ofrecidos en cada localidad.

Esta situación se vuelve aún más grave si consideramos que el 70% de los predios hoy en día están exentos del pago de impuesto, lo que en cierta medida garantiza una bajísima recaudación. Paradójicamente, la mayoría de los predios exentos se encuentran en municipios que precisamente son quienes más problemas de financiamiento presentan.

Respecto a esto último, la Comisión ha trabajado en una propuesta que significaría que el Gobierno central se hiciese cargo del 100% de los montos de exención a cambio de servicios municipales garantizados.

Creemos que este esfuerzo del Gobierno Central sería de gran ayuda para los municipios y el mismo Fondo Común Municipal (hoy en día entre el 60% al 65% de lo recaudado por esta vía por parte de los municipios se dirige al FCM), pero también existen otras problemáticas que no están del todo abarcadas con esta propuesta.

En la actualidad, una de las mayores críticas que se le realizan al impuesto territorial chileno es su alto costo

administrativo, sobre todo considerando la alta complejidad que significa la tasación de los bienes raíces y el mantenimiento de los catastros.

Si bien es cierto que la comisión plantea una oficina de catastro pactada con el Servicio de Impuestos Internos para facilitar las tareas de avalúo, creemos que la medida es insuficiente en sí misma para agilizar el proceso y disminuir estos altos costos actuales.

4. Patentes comerciales.

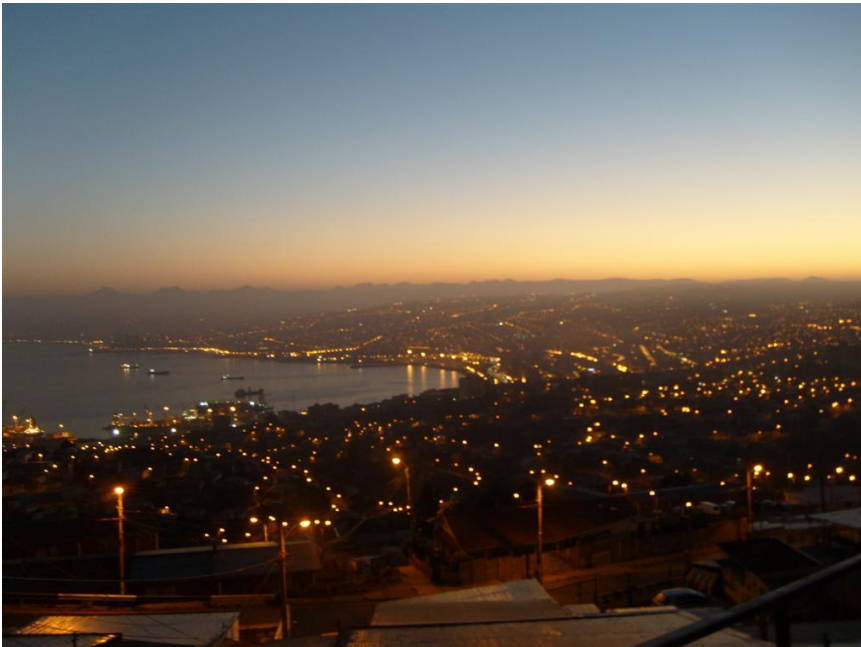
Como hemos mencionado en ocasiones anteriores, las patentes comerciales resultan ser un tributo de beneficio local que ha

¿Qué temas son tratados en la Comisión Presidencial?

La Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional está compuesta por cinco grupos temáticos:

1. Descentralización Política.
2. Descentralización Administrativa.
3. Descentralización Fiscal – Económica.
4. Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales.
5. Participación Ciudadana y Control Democrático.

Las propuestas generadas por cada grupo temático deben ser votadas por el pleno de la comisión.



causado cierta controversia por las consecuencias perversas que permite la regulación actual.

Las patentes comerciales y el impuesto territorial debiesen ser las fuentes de ingresos más relevantes de los gobiernos locales, pero en la práctica esto no sucede así.

Hasta el momento, lo que queda claro es que la comisión asesora presidencial parece estar decidida por elevar el tope actual de pago desde las 8 mil UTM hasta las 40 mil UTM. Fuera de esto, no se ha hablado de otros mecanismos concretos que acompañen la medida.

Debemos recordar que, por la regulación actual de las patentes comerciales, muchas compañías logran descontar de su capital propio inversiones realizadas en otras empresas, lo que las deja en la práctica con utilidades negativas, pudiendo pagar el mínimo establecido en la legislación de 1 UTM. En el caso de ser grandes empresas con distintas sucursales, esta situación tiene como consecuencia que cada local tenga que pagar un monto irrisorio, que en ocasiones no supera los mil pesos.

Esto claramente debe ser revisado, pero creemos que la solución que en estos minutos está proponiendo la comisión, fuera de significar una nueva alza de impuestos, no viene a solucionar el problema de fondo. En otras palabras, la solución propuesta parece estar dirigida a que quienes estén pagando el máximo paguen aún más, pero el problema central no está precisamente en ellos, sino más bien en quienes pagan el mínimo.

Pueden existir distintas propuestas reales para solucionar estos efectos negativos de la actual regulación, pero nos parece peligroso aprovechar una legislación deficiente para terminar subiendo una vez más los impuestos a empresas que pueden aportar al desarrollo local.

4. Creación de Ley de Rentas Regionales.

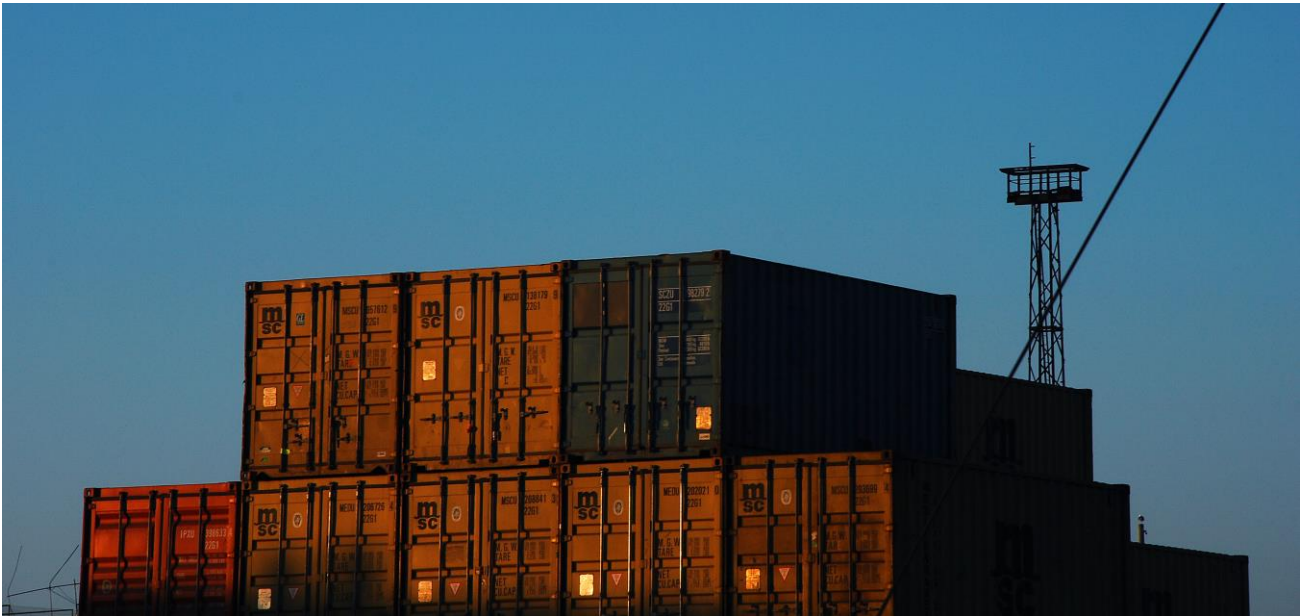
En la actualidad las regiones del país no cuentan con una ley de rentas propia, lo que después de largos años ha producido un gran debate que ha comenzado a incidir en la agenda política.

Esta situación incluso es una de las más grandes y urgentes preocupaciones de las bancadas regionalistas, tanto de la cámara de diputados como del senado, llegando a aprobarse en el parlamento un protocolo de acuerdo para exigir una pronta ley de rentas regionales.

Esta inquietud, que ha alcanzado un apoyo transversal a nivel político, también ha sido una preocupación para la comisión presidencial, la que ha trabajado en una propuesta para dotar a las regiones de un patrimonio propio y administrado de forma autónoma por cada Gobierno Regional.

La propuesta trabajada por la comisión parece basarse esencialmente en una reforma a la actual patente minera, traspasando el impuesto específico al sistema regional. De esta forma, se propondría que el 50% de lo recaudado para estos efectos se dirija a un fondo de convergencia regional, con el fin de apoyar a zonas rezagadas y asegurar ciertos servicios básicos.

Creemos que esta idea, junto a la creación del mismo Fondo de Convergencia pueden ser un gran avance, siempre que no se pierda el sentido de lo que han significado los sistemas de equalización en las rentas regionales. En este sentido, pretender poner el foco en la disminución de las brechas entre regiones puede llevar a un absurdo igualitarismo regional que termine siendo contraproducente con el desarrollo del país. Por este motivo, será fundamental que un fondo de equalización tenga como objetivo el aseguramiento de las condiciones básicas de cualquier país desarrollado, impidiendo de esta forma que existan localidades o regiones



enteras que no cuenten con estos pisos mínimos.

Otro de los puntos significativos de lo que se espera que proponga la comisión presidencial dice relación con los límites de endeudamiento a nivel regional.

En la actualidad, los Gobiernos Regionales están imposibilitados de acudir al endeudamiento como mecanismo de financiamiento, por lo que si se está pensando en esta posibilidad es fundamental restringir las condiciones y los montos. En este sentido, la propuesta de la comisión permitiría a los Gobiernos endeudarse o emitir bonos cuyo pago anual total de deuda no supere el 7% de su gasto total, lo que parece ser lo suficientemente restringido respecto de lo establecido en otras legislaciones del sector. Sin embargo, será fundamental abrir el debate específico de esta propuesta a los sectores técnicos, sobre todo considerando las experiencias nefastas que han existido a nivel internacional y latinoamericano en particular.

Consideración final.

A días de la entrega del informe oficial de la Comisión Asesora

Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, se hace fundamental abrir el debate sobre una serie de temas que afectan directamente a la ciudadanía y, en definitiva, a un eficiente proceso descentralizador.

Con el fin de aportar a la discusión pública hemos tratado algunas de las propuestas más relevantes trabajadas durante estos cinco meses.

Como siempre hemos dicho, es importante agradecer y reconocer el esfuerzo histórico que se parece estar haciendo para lograr un país con regiones desarrolladas y empoderadas, pero es evidente que ningún regionalista puede estar completamente ajeno a un sentimiento de preocupación si consideramos todas las promesas incumplidas que se han realizado al respecto.

Para que esto no sea una quimera más, será esencial bajar la discusión a las bases sociales, gremios, empresas privadas, etc. En este sentido, el trabajo de la comisión ha dado un importante paso. Tal como ellos se han propuesto, es fundamental trabajar en una hoja de ruta que guíe este proceso, y esta reseña

se enmarca en el convencimiento de que es igual de necesario una ciudadanía activa y crítica.

Como es de esperar, dentro de los frutos de la comisión podemos encontrar propuestas que compartamos y otras que derechamente nos parezcan contraproducentes para el desarrollo regional, pero lo importante es aspirar a un debate republicano que nos lleve a un Chile desarrollado.

Fuente:

Página oficial de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional:

www.descentralizacion.cl

Otras referencias:

Gómez, Juan Carlos y Juan Pablo Jiménez (2011). *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*. Serie Macroeconomía del desarrollo nº 111. CEPAL.