



## Estado actual del proceso de descentralización: incertidumbres en los plazos y puntos críticos de las reformas.

Guillermo Pérez Ciudad

Investigador Fundación Piensa

5 de mayo, 2016

Avenida Errázuriz 755, Oficina 506, Valparaíso  
[www.fundaciónpiensa.cl](http://www.fundaciónpiensa.cl)  
[info@fundacionpiensa.cl](mailto:info@fundacionpiensa.cl)  
@FPiensa

**P!ensa**  
Región de Valparaíso

## RESUMEN

El documento que se presenta consiste en un análisis pormenorizado de las reformas esenciales que, hace un tiempo, la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización señaló que eran urgentes de aprobar. Pese a que estas medidas esenciales urgentes eran cuatro, hoy sólo dos están en trámite: la transferencia de competencias desde el nivel central al regional y la elección de Intendentes. En este informe analizamos el estado actual, plazos de aprobación y puntos críticos de las medidas esenciales urgentes, dejando en evidencia la lentitud y desidia en las respectivas tramitaciones. Como conclusión, dejamos la puerta abierta para que, frente a la poca voluntad de la clase política evidenciada en el avance de los proyectos de descentralización, la ciudadanía sea la que tome las riendas del proceso y se haga parte del mismo, exigiendo progresos concretos.

## I. ANTECEDENTES DE LA DISCUSIÓN

Hace exactamente dos años, la Presidenta Bachelet creó una Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. El objetivo era reunir a los principales expertos en la materia para comenzar a trabajar seriamente en torno a una política que acabara con el centralismo imperante. Luego de numerosos diálogos regionales y tras seis meses de trabajo, la Comisión entregó a la Presidenta su “Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile”.

En aquel documento, la Comisión estipuló una serie de medidas para acabar con el centralismo, identificando diez como esenciales y otras tantas como potenciadoras. Dentro de estas diez medidas esenciales existían algunas que el grupo les daba el carácter de urgente debido al elevadísimo costo de oportunidad que significaría no llevarlas a cabo en los tiempos que ellos sugerían. Así mismo, habían otras que, si bien eran esenciales, el costo de no realizarlas en los tiempos estipulados por la Comisión era menor. Debido a su importancia, analizaremos el estado actual y el avance de las medidas esenciales urgentes planteadas por la Comisión, la incertidumbre en los posibles plazos de aprobación de los proyectos y los puntos críticos o conflictivos de los mismos.

¿Cuáles son las medidas esenciales urgentes planteadas por la Comisión?

- 1) Reformas Constitucionales Habilitantes
- 2) Reforma Constitucional de Elección de Intendentes
- 3) Ley de Traspaso de Competencias
- 4) Ley de Rentas Regionales y Fortalecimiento de Finanzas Municipales

## II. ¿EN QUÉ ESTÁ CADA MEDIDA?

### 1) Reformas Constitucionales Habilitantes o Descentralizadoras

- i) **¿En qué consiste?:** La idea original de la Comisión era reformar la Constitución en aspectos administrativos, fiscales y políticos que pusieran énfasis principalmente en la preferencia por un Estado efectivamente descentralizado, desmontando así el excesivo centralismo actual.
- ii) **Plazo propuesto por la Comisión:** La Comisión proponía que el envío y la aprobación de las reformas fueran entre el segundo semestre del 2014 y el primer semestre del 2015.
- iii) **Estado Actual:** No existe un proyecto exclusivo que apunte a modificaciones constitucionales tendientes a configurar al Estado de Chile como uno descentralizado. La única reforma constitucional enviada por el Gobierno al Congreso es la que se refiere a la elección popular de la máxima autoridad regional. Durante la discusión se ha recogido, específicamente en el artículo 114, la opinión de algunos parlamentarios en torno a consagrar en nuestra carta fundamental algunos principios como la subsidiariedad territorial y la coordinación y suficiencia en el financiamiento de competencias. Faltan algunos propuestos por la Comisión, como la prohibición de tutela y el establecimiento de un organismo encargado de resolver los conflictos entre el poder central y los Gobiernos Subnacionales. Por otro lado, el proyecto tal como está hoy, no promueve otros cambios igualmente importantes como, por ejemplo, la modificación al artículo tercero.

De este modo, la reforma no otorga preferencia a la descentralización por sobre la desconcentración, ni define a Chile como un “Estado Unitario Descentralizado”.

- iv) **Posible aprobación:** El ejecutivo no ha presentado modificaciones constitucionales que apunten a transformar un Estado Unitario - que no discrimina entre la descentralización y la desconcentración - en un Estado Unitario Descentralizado. Es necesario dejar en claro que durante este año 2016, se comenzará a discutir profundamente sobre la Constitución. Es por eso que, más que modificar lo que hoy tenemos, podría ser interesante apuntar a que el resultado del debate constitucional (sea una nueva carta fundamental o la modificación de la actual) considere los cambios constitucionales propuestos por la Comisión el año 2014. No es suficiente hacer ajustes a la Constitución, que simplemente la adapten a una futura elección de Intendentes. Igualmente, es necesario hacer hincapié en que, a pesar de que es posible plantear estos cambios en el debate constitucional, el Gobierno no siguió gran parte de las sugerencias de la Comisión en torno esta medida esencial.
  
- v) **Puntos críticos del proyecto:** Lo ideal sería contar con una Constitución que consagre una preferencia explícita por la descentralización, definiendo de esta forma a Chile como un “Estado Unitario Descentralizado”. También es necesario establecer constitucionalmente algunos principios propios de un Estado descentralizado que hoy están ausentes, señalar las competencias exclusivas y esenciales, compartidas y delegadas de los Gobiernos Regionales y Municipalidades, establecer un mecanismo eficiente de resolución de conflictos de competencia entre el poder central y los Gobiernos Subnacionales, precisar propuestas de descentralización fiscal como la interdicción de la arbitrariedad presupuestaria (establecer criterios definidos y objetivos en la asignación de presupuestos) y la regulación del endeudamiento regional.



## 2) Reforma Constitucional de Elección de Intendentes

- i) **¿En qué consiste?:** Es una reforma que apunta a que la máxima autoridad regional no sea designada por el poder central y pueda ser elegida por votación popular. El objetivo del proyecto es dotar de mayor democracia a los territorios mediante la elección de todas sus autoridades subnacionales. Esto, sin lugar a dudas, mejora la representatividad de los Gobiernos Regionales, afianza la rendición de cuentas por parte de la ciudadanía y obliga a las autoridades regionales a acercarse a la sociedad civil (Thayer Correa, 2011; Ferreiro, 2013; PNUD, 2014)
- ii) **Plazo propuesto por la Comisión:** La Comisión proponía que el envío y la aprobación de la reforma fueran entre el segundo semestre del 2014 y el primer semestre del 2015. La idea original era elegir Intendentes en la elección municipal de fines de este año. El proyecto fue enviado a fines del 2014 y - a comienzos de mayo de 2016 - está recién en primer trámite constitucional.
- iii) **Estado actual:** El proyecto comenzó su tramitación en la Cámara Alta el 5 de enero de 2015, pero aún no ha pasado su primera etapa de aprobación. Hoy, el proyecto se encuentra en la Comisión de Gobierno del Senado, esperando que se discutan las indicaciones propuestas, luego de la aprobación de la idea de legislar en Sala hace más de dos meses. Si bien, el Gobierno demoró los plazos de envío de la reforma, éste no ha sido el único motivo del retraso. El poco avance del proyecto se debe también a que ha estado más de un año trabado en el Senado, con un progreso lento que hoy recién se está reactivando. ¿Por qué esta demora? Podríamos identificar tres causas principales:
  - El ejecutivo ingresó el proyecto por el Senado, a pesar de que podría haberlo hecho por la Cámara de Diputados para tramitarlo conjuntamente con el proyecto de traspaso de competencias y acelerar lo más posible el proceso. De esta manera, el Gobierno se habría hecho cargo de uno de los principales argumentos de los Senadores para frenar la reforma: la dificultad que genera discutir sobre un Intendente electo sin tener claridad de las facultades ni competencias que tendrá.

Habría sido ideal y, mucho más lógico, que se tramitaran en conjunto, situación que lamentablemente no ocurrió.

- A pesar de tener un discurso a favor de la descentralización, lo cierto es que el Gobierno no le ha puesto las urgencias necesarias para que el proyecto pueda avanzar. Actualmente la iniciativa no tiene urgencia, lo que provoca que éste no sea votado por la Comisión de Gobierno del Senado. Dado los tiempos, parece absolutamente necesario que el Gobierno le otorgue “suma urgencia” y la mantenga, al menos, hasta que la reforma sea despachada por el Senado.
- Escasa voluntad política de los Senadores en orden a acelerar el proceso. Esta última causa es sumamente llamativa debido a que, públicamente, los Senadores tienen un discurso muy favorable a la elección de la máxima autoridad regional. Situación distinta ocurre en la práctica donde, por ejemplo, la Comisión de Gobierno del Senado ha pospuesto sistemáticamente el inicio del estudio de las indicaciones al proyecto, primero a través de sucesivos nuevos plazos para presentar las indicaciones, y luego simplemente por no ponerlo en su tabla, prefiriendo la discusión de otros proyectos. En relación a esto último, la culpa es compartida: el Gobierno no le pone urgencia y no hay voluntad política de la Comisión para verlo igual, no obstante no tenga urgencia. Por otro lado, algunos se muestran reticentes a aprobar la reforma de elección de Intendentes mientras no se apruebe la ley de traspaso de competencias, aun cuando la reforma contiene un artículo transitorio que condiciona la primera elección a la aprobación del traspaso de competencias y de una nueva ley que regule las atribuciones de la autoridad elegida. En otras palabras, no habría problema en aprobar la reforma constitucional de elección de Intendentes si, para que se realice una primera elección, es necesario que las facultades de la autoridad estén definidas y el proyecto de traspaso de competencias aprobado. Cabe señalar que el proyecto original de traspaso de competencias está hace 5 años en el Congreso, por lo que desde hace bastante tiempo que podría haberse acelerado.

iv) **Posible aprobación:** No hay claridad respecto a un plazo cierto de aprobación. Si bien, el plazo propuesto por la Comisión para realizar las primeras elecciones de Intendentes era para fines de este año, el Gobierno ha señalado en los últimos días que su meta es el año 2017. La factibilidad de ese plazo también es incierta, pudiendo quedar la elección de Intendentes incluso para el 2021. ¿Por qué?:

- En año de elecciones, la actividad legislativa es relativamente baja y se concentra en grandes proyectos dentro de los cuales, hasta hoy, no se encuentra la elección de los Intendentes. Esto se complejiza aún más si pensamos que, en definitiva, esta reforma tiene un componente electoral. Será difícil que los parlamentarios se pongan de acuerdo en aspectos de detalle de una reforma electoral teniendo elecciones en el corto plazo. Es inevitable que cada partido intente hacer sus propios cálculos electorales.
- A pesar de aprobar la reforma constitucional, igualmente habrá que modificar la actual Ley N° 19.175 o discutir y promulgar una Ley Orgánica Constitucional (LOC) nueva, que establezca detalladamente las facultades de la nueva autoridad y su mecanismo de elección. Para reactivar el proceso, se está esperando que exista un acuerdo político sobre el tema. La discusión sobre esa LOC será de largo aliento, debido a los cambios que generará en el peso político de las autoridades locales optar por la mayoría absoluta u otro mecanismo de elección.
- La LOC anteriormente señalada deberá ser revisada por el Tribunal Constitucional, considerando además el tiempo necesario para que el SERVEL pueda organizar el proceso electoral. Por ello, para que se puedan elegir Intendentes el 2017, la LOC debiese estar aprobada, a lo más, en junio del año próximo. Es decir, el plazo para tramitarla sería de aproximadamente tres meses (marzo-mayo de 2017), dado que en febrero no hay actividad legislativa. ¿Es eso posible? Nuestra historia legislativa nos enseña que no. En el caso de la elección directa de Consejeros Regionales, la reforma constitucional se aprobó en octubre de 2009 y la ley que la hizo operativa entró en vigencia casi cuatro años después, en junio de 2013. En la

transferencia de competencias, la reforma constitucional también es de octubre de 2009 y aún no se ha aprobado la LOC que la regula. Otro ejemplo es el de los tribunales contencioso-administrativos: Tanto la Constitución de 1925 como el texto original de la de 1980 preveían su existencia y encomendaban al legislador su implementación, cuestión que nunca ocurrió.

- Según palabras de algunos Senadores, lo ideal sería aprobar el proyecto de traspaso de competencias antes de revisar la reforma constitucional que permite la elección de Intendentes, debido a que no pueden elegirse Intendentes sin facultades ni atribuciones. Como hemos mencionado, este argumento parece demasiado débil, pues precisamente existe un artículo transitorio en la reforma constitucional que condiciona la realización de la primera elección de Intendentes a la aprobación del traspaso de competencias y de una nueva ley que regule las atribuciones de la autoridad elegida.
- Hay que hacer hincapié en que el traspaso de competencias, luego de ser aprobado por el Senado en primer trámite, tuvo una indicación sustitutiva proveniente del ejecutivo que generó que, la reforma vista luego en la Cámara de Diputados, fuera totalmente diferente a la aprobada originalmente. Cuando vuelva al Senado (al tercer trámite) se discutirá un proyecto totalmente distinto al aprobado en un principio, por lo que puede haber bastante demora en su revisión. Entonces, si seguimos lo señalado por algunos Senadores, esperar la aprobación del traspaso de competencias podría llegar a atrasar varios años el despacho de la reforma y la elección de Intendentes. A lo anterior, hay que agregarle que, el 4 de abril, el ejecutivo presentó otra indicación al proyecto de traspaso de competencias que -sin juzgar las buenas intenciones que pudieran haber tenido-, vino a trabar más el proceso.

Finalmente, todo dependerá de la voluntad política del ejecutivo y de los legisladores. Este panorama podría tener cambios, en consideración a que se avecina el 21 de mayo y la Presidenta querrá tener varias reformas avanzadas. La agenda legislativa del ejecutivo tiene como fecha límite de despacho del proyecto el 31 de enero de 2017, con casi dos años de retraso a lo propuesto por la Comisión. Algunos regionalistas aseguran, luego de una reunión



con la Presidenta, que pronto se le estaría dando urgencia al proyecto. Ahora bien, debe prevenirse que mientras no se trate de, al menos, “suma urgencia” y ésta no se mantenga en el tiempo, no se va a conseguir el efecto deseado.

**v) Puntos críticos del proyecto:**

- Mecanismo de elección: La principal discusión es y será el mecanismo de elección de los Intendentes. Hoy, el proyecto consagra como mecanismo de elección la mayoría simple, a pesar de la opinión del ejecutivo que aboga por la mayoría absoluta. Es necesario tener claro que, por razones de legitimidad ciudadana y estabilidad democrática, el mejor mecanismo para elegir Intendentes es la mayoría absoluta (Martínez 2006; Sartori, 1994). Este sistema, para algunos, incluso favorecería el multipartidismo (Riker, 1982; Jones, 1995; Martínez, 2006) a nivel local (Katz, 1980), mejoraría los índices de alternancia en el poder y generaría candidatos moderados que estimulan las políticas consensuadas (Lucci, 2014). La preferencia de los legisladores por otros mecanismos diferentes, que exigen menor cantidad de votos, puede tener su origen en el hecho de que los Senadores verán mermada su influencia en los territorios, debido a la existencia de un Intendente electo con mayor cantidad de votos que ellos, lo que a la larga significaría mayor peso político. En este sentido, ocurre algo bastante paradójico: los legisladores están todos de acuerdo en ser cautos, en ir despacio aprobando los proyectos debido a la importancia que tiene otorgarle máximas atribuciones y recursos a la nueva autoridad regional, pero por otro lado no sopesan los riesgos que podría significar elegir a una autoridad, con ese peso, por poca cantidad de votos (Morgenstern y Domingo, 2000).
- Reelección indefinida: La reforma, tal como está hoy, no permite la reelección indefinida de la máxima autoridad regional. Una vez que la tramitación del proyecto se reactive, será nuevamente un punto de discusión. Con la reelección indefinida se asume el riesgo de perpetuar en el poder a una autoridad subnacional. Esto es sumamente relevante, pues existe evidencia que sostiene que la reelección indefinida puede generar potenciales costos en términos de corrupción y

autoritarismo (Serrafero, 2011). Es por eso que resulta mucho más apropiado y lógico plantear el proyecto con sólo un período de reelección.

- Ambigüedad en las atribuciones: Otro aspecto al cual los legisladores le han dado hincapié es la falta de distinción de competencias entre el Delegado Provincial Designado y el Gobernador Regional (o Intendente) elegido democráticamente. El Gobernador será quien coordine, supervigile o fiscalice los servicios públicos que dependan del Gobierno Regional. Por su parte, el Delegado Provincial será quien coordine o supervigile los servicios públicos que no dependan del Gobierno Regional. Así las cosas, no existe una diferenciación constitucional clara de las competencias de las autoridades electas y las designadas. Según señala el proyecto, las atribuciones de cada una de estas autoridades se desarrollarán posteriormente en una LOC, por lo que la órbita competencial del Gobierno Regional no está amparada por la Constitución, sino que se encuentra sujeta a la discreción del legislador. Es por eso que resulta necesario, como señala la Comisión de Descentralización, distinguir en la misma Constitución las competencias esenciales del Gobierno Regional, tanto las que sean exclusivas, compartidas y delegadas.

### 3) Ley de Traspaso de Competencias

- i) **¿En qué consiste?:** Es un proyecto que viene a modificar la Ley N° 19.175 y que busca transferir competencias, facultades, responsabilidades y recursos desde el Gobierno central a los Gobiernos y Consejos Regionales.
- ii) **Plazo propuesto por la Comisión:** La Comisión proponía que el envío y la aprobación de la ley fueran entre el segundo semestre del 2014 y el segundo semestre del 2015. Ya existía un proyecto de traspaso de competencias tramitándose en el Congreso desde 2011, pero la Presidenta envió una indicación sustitutiva a ese proyecto a principios del 2015 (una vez que ya estaba aprobado en el Senado) que vino a cambiar todo el foco de la reforma anterior.

iii) **Estado actual:** A principios de abril del 2016, el proyecto salió de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y se esperaba que comenzara su discusión en tercer trámite en el Senado. La situación cambió el 4 de abril, cuando el ejecutivo presentó una nueva indicación que ha generado retraso en su vuelta a la Cámara Alta.

Hay que tener en cuenta que, igualmente, el ejecutivo ha desarrollado planes piloto de traspasos de competencias en materia de fomento productivo en las regiones de Antofagasta, Los Ríos y Bío Bío los que, según señalan, han tenido resultados positivos. Este año, el Gobierno espera que también se realicen planes piloto en otras regiones en materias de infraestructura y transporte y desarrollo social y humano.

iv) **Posible aprobación:** En primer trámite, el Senado aprobó un proyecto totalmente diferente, que no contenía las indicaciones sustitutivas del ejecutivo (ni la de principios del 2015 ni la de las últimas semanas), por lo que, en tercer trámite, el Senado legislará sobre un proyecto prácticamente nuevo. Todo esto - sumado a la gran cantidad de puntos conflictivos del proyecto - genera incertidumbre respecto a su posible aprobación, pudiendo demorar más de lo esperado. La agenda legislativa del ejecutivo tiene como fecha límite de despacho del proyecto el 31 de enero de 2017.

v) **Puntos críticos del proyecto:** Existen varios puntos que generan dudas respecto a la viabilidad del proyecto:

- Posibilidad de apelación: El proyecto de ley - aprobado por la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados - no resuelve las dificultades que pueden generar los desacuerdos entre el poder central y los Gobiernos Regionales en cuanto a los traspasos de competencias. Una vez que el Gobierno Regional solicite una competencia, se conformará una Comisión que, compuesta en su mayoría por funcionarios del poder central, levantará un informe que, de ser favorable, establecerá las condiciones para que la competencia solicitada se transfiera y ejerza. Estas condiciones, impuestas por la referida "Comisión", deberán ser aprobadas por el Consejo Regional y, en caso contrario, el proceso se entenderá terminado sin que proceda

la transferencia. El proyecto no plantea la posibilidad de que el Gobierno Regional, frente a un informe de la Comisión que imponga condiciones injustas o arbitrarias, pueda dirigirse a algún órgano independiente del ejecutivo que dirima el conflicto. Considerando que esta ley está planteada para entrar en vigencia una vez que hayan Intendentes electos democráticamente, puede dar lugar a varios conflictos en las regiones que tengan autoridades de un color político diferente al del poder central. Por otra parte, el proyecto de ley establece que “si el informe de la Comisión requiere una readecuación de lo originalmente solicitado, el respectivo Gobierno Regional deberá realizarla en el plazo fijado para tal efecto, ajustándose a los términos indicados por la Comisión...”.<sup>1</sup> Como podemos ver, no se señala ninguna posibilidad de acudir a un órgano independiente del poder central para reevaluar los términos o readecuaciones impuestos por la Comisión. Cabe señalar que lo mismo ocurriría en caso de que la Comisión emitiera un informe desfavorable al traspaso y se rechazara la solicitud de competencia del Gobierno Regional.

- Condiciones del traspaso: Bajo la misma perspectiva, el proyecto de ley aprobado por la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados, señala que el informe de la Comisión analizará “las condiciones de las competencias actuales del gobierno regional y las que se exigirán como condición de la transferencia”<sup>2</sup> y “si el informe de la Comisión es favorable a la transferencia se requerirá aprobación por la mayoría de los miembros en ejercicio del respectivo Consejo regional respecto a las condiciones fijadas por aquella para realizar la transferencia...”<sup>3</sup>. En ningún artículo del proyecto de ley se establece un marco objetivo de condiciones que puede imponer la Comisión, ni tampoco se instauran parámetros que permitan poner un límite a la discrecionalidad de ésta última.

---

<sup>1</sup> Informe Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, recaído en el proyecto de ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país, Cámara de Diputados, Diciembre 2015

<sup>2</sup> Ídem

<sup>3</sup> Ídem

- Revocación: El artículo 21 sexies del proyecto de ley aprobado por la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados, plantea la posibilidad de que, una vez otorgadas las competencias a los Gobiernos Regionales, estas puedan revocarse fundadamente. El problema está en los posibles argumentos de las revocaciones, ya que el mismo artículo establece que éstas podrán fundarse “entre otros motivos en la deficiente prestación de servicios, ineficacias e ineficiencias en la asignación y utilización de recursos públicos, falta de coherencia con las políticas nacionales en la materia transferida o la no aplicación de éstas en el ejercicio de las competencias y la duplicación o interferencia de funciones y atribuciones con otros órganos de la administración del Estado.”<sup>4</sup> Mantener estos criterios, que finalmente son resueltos por el Presidente de la República, puede generar, una vez que los Intendentes sean elegidos democráticamente, revocaciones arbitrarias y abusivas dando pie a que se formen conflictos entre el poder central y los Gobiernos Regionales. Mantener la oración “entre otros motivos” permite que cualquier cosa pueda ser una razón para revocar una competencia. Lo mismo ocurre con el criterio de la duplicación o interferencia de funciones con órganos del poder central. Es sabido que en cualquier proceso de descentralización administrativa existen -en un principio- ciertos cruces de funciones entre las partes, que se deben ir solucionando a medida que el proceso avanza gradualmente. Es necesario que la ley establezca fundamentos basados en criterios objetivos y taxativos para revocar competencias, evitando así arbitrariedades del poder central, que apunten más a equilibrios políticos que a estrategias regionales de desarrollo.
- Facultad de CORES: Lo que ha generado polémica entre los Consejeros Regionales ha sido la modificación de sus facultades de decisión respecto a los presupuestos regionales. El proyecto de ley plantea que los Consejeros Regionales tendrán que decidir sobre el presupuesto regional conforme a ítems o marcos presupuestarios y en ningún caso por proyectos singularizados. Es una buena modificación planteada por el

---

<sup>4</sup> Ídem



ejecutivo que apunta a prevenir el clientelismo y posibles irregularidades en los Consejos Regionales. Por otro lado, algunos legisladores han propuesto que se busque una alternativa media entre el voto “proyecto a proyecto” y el nuevo mecanismo impulsado por el Gobierno. Sin lugar a dudas, será un punto de álgida discusión debido a la presión que pueden ejercer los CORES.

#### 4) Ley de rentas regionales y fortalecimiento de finanzas municipales

- i) **¿En qué consiste?:** El fondo de la ley apunta a generar autonomía presupuestaria para las regiones. El objetivo es que las regiones ya no dependan exclusivamente del poder central para obtener recursos. También se proponen algunos mecanismos para fortalecer las finanzas municipales.
- ii) **Plazo propuesto por la Comisión:** La Comisión proponía que el envío y la aprobación de la ley fueran entre el segundo semestre del 2014 y el segundo semestre del 2015. La idea original era que a principios del 2016 la tasa de coparticipación en la recaudación fiscal nacional comenzara en un 7% para llegar a un 15% en el año 2020.
- iii) **Estado actual:** El proyecto aún no se presenta. Los plazos propuestos por el Gobierno para enviar el proyecto fueron junio y diciembre del 2015, ambos incumplidos. A principios de mayo del 2016 aún no hay información concreta pero, según la agenda legislativa del Gobierno, se planea enviar el proyecto antes del 21 de este mes. En cuanto al fortalecimiento del sistema municipal, los avances han estado principalmente enfocados en el mejoramiento de la situación laboral de los funcionarios locales, mediante una ley de fortalecimiento de las plantas municipales que se aprobó el 7 de abril. Reconocemos la importancia de esta ley, pero también consideramos que es de suma urgencia fortalecer las finanzas, tanto en la región como en el municipio.
- iv) **Posible aprobación:** Por el hecho de que el proyecto aún no se ha presentado y no existen posibilidades de conocer su contenido, es muy difícil poder tener certeza de un plazo posible de aprobación.

- v) **Puntos críticos del proyecto:** Para contar con una adecuada ley de rentas regionales, es esencial que se sigan las directrices de lo propuesto por la Comisión, cumpliendo así con el objetivo de dotar de autonomía presupuestaria a los Gobiernos Regionales. Junto con eso, resulta inevitable que un futuro proyecto de ley considere eliminar las evasiones y amplias exenciones al pago de los tributos regionales en materia de recursos naturales, minería, agua y puertos. Respecto al fortalecimiento de las finanzas municipales, es importante poner énfasis en varios aspectos señalados por la Comisión, entre ellos la transferencia del 100% de los montos de exención del impuesto territorial a los municipios y el Fondo Común Municipal, la eliminación del tope de las patentes comerciales y de las exenciones en el pago de patentes comerciales a industrias extractivas de áridos, pesca y forestal.

### III. ¿EN QUÉ QUEDAMOS?

El estudio presentado da cuenta de que, cuando hablamos de descentralización, todos los plazos se incumplen. Las regiones siempre han estado postergadas y hoy pareciera que todas las reformas encaminadas al desarrollo regional están en pañales. No ha existido la voluntad política suficiente para sacar adelante los proyectos y no se han hecho los esfuerzos necesarios para lograr los acuerdos con celeridad. Un ejemplo clarificador sobre esta poca voluntad política se encuentra en que, después de aprobada la idea de legislar sobre la elección de Intendentes el 1 de marzo, los Senadores se dieron plazo hasta el 24 de ese mes para hacer indicaciones al proyecto. Ese plazo fue corrido para el 4 de abril y hoy, a casi dos meses desde su último progreso, la reforma aún no está en tabla para ser discutida. Según lo señalado en este estudio, es muy probable que, si el estado actual del proceso legislativo se mantiene, la elección de Intendentes se lleve a cabo en el año 2021.

Por otro lado, el proyecto de traspaso de competencias, tal como está hoy, tiene falencias sumamente preocupantes, que dejan a las regiones bajo el dominio que el gobierno central siempre ha ostentado sobre ellas. La inexistencia de un órgano que regule las diferencias de opinión en un proceso de traspaso de competencias, la posibilidad del ejecutivo de imponer condiciones y revocar competencias a su antojo, dan cuenta que el proyecto de ley no avanza mucho respecto a lo que hoy tenemos.

Más que hacer una defensa acérrima de los proyectos que componen el estudio, el objetivo es demostrar - con hechos - que no ha existido voluntad concreta para tratar los temas y abrir el debate (el hecho de que aún no se presente la ley de rentas regionales es un ejemplo). Lo importante es que se empiece a reflexionar en serio en torno a las regiones, porque todos sabemos que la descentralización no puede seguir siendo una más de las promesas de campaña que, una vez obtenido el sillón presidencial, se las lleva el viento. Igualmente, es necesario reconocer que, dentro de lo poco que se ha avanzado históricamente en descentralización, este ha sido el gobierno más proactivo en el tema desde la vuelta a la democracia.

La discusión en torno a las regiones tiene que ir más allá que un simple análisis de los proyectos en trámite. Hay que comenzar a visualizar el fenómeno desde una perspectiva distinta y encontrar respuestas que aborden más en profundidad el centralismo. ¿Son suficientes estos proyectos de ley para darle a las regiones lo que les corresponde o necesitamos cambios, aún más profundos, en la administración territorial de Chile? Dejo abierta la pregunta para que comiencen las reflexiones.

## IV. BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, (2014), Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile.
- 2.-OCDE, (2009), Estudios territoriales de la OCDE: Chile. OCDE-Ministerio del Interior, Santiago de Chile.
- 3.-Integrantes de la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, (2015), Reforma Constitucional de Descentralización: Modificaciones imprescindibles para la viabilidad del proyecto. Valdivia, Santiago, Temuco, Valparaíso.
- 4.- Presidenta de la República de Chile (2015), Indicación sustitutiva al proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley N° 19.175, Boletín N° 7963-06, Santiago de Chile
- 5.- Presidenta de la República de Chile (2016), Indicación sustitutiva al proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley N° 19.175, Boletín N° 7963-06, Santiago de Chile
- 5.- Cámara de Diputados (2015), Informe de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, recaído en el proyecto de ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país, Boletín N°7963-06, Valparaíso Chile.
- 6.- Cámara del Senado (2016), Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite constitucional sobre elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional, descentralización del Estado, elección de intendentes mediante sufragio universal, reemplazo del artículo 111 de la Carta Fundamental en materia de gobierno regional, y del Intendente por un gobernador regional elegido directamente, Boletines N°s 9834-06, 10330-06, 10422-06 Y 10443-06 refundidos, Valparaíso Chile.
- 7.- Cámara del Senado (1 de marzo del 2016), Diario de Sesiones del Senado, Sesión ordinaria N° 101, Valparaíso, Chile.
- 8.- Rafael Martínez (2006), Ventajas y desventajas de la fórmula electoral de doble vuelta, Fundación CIDOB, Barcelona, España.
- 9.- Rafael Martínez, Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta, Universidad de Barcelona, España.
- 10.-Juan José Lucci (2014), El sistema de doble vuelta electoral en los distritos subnacionales de Argentina: ¿Una garantía de alternancia en el poder?, Universidad San Andrés, Buenos Aires, Argentina.
- 11.- Giovanni Sartori (1994), Comparative Constitutional Engineering An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, MacMillan.

- 12.- W. Riker (1982), El sistema bipartidista y la ley de Duverger: Un ensayo sobre la historia de la ciencia política, *The American Political Science Review*, vol. 76, USA.
- 13.- M. Duverger (1977), La ley electoral y el Sistema de partidos políticos, en *La ley electoral y consecuencias políticas*, Ediciones CITEP.
- 14.- Richard Katz (1980), *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: Johns Hopkins, University Press.
- 15.- Mario Serrafiero (2011), La elección presidencial indefinida en América Latina, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* N°54, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- 16.- Mark Jones (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press, USA.
- 17.- Morgenstern and Domingo (2000), *The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes*, Universidad Nacional Autónoma, México.
- 18.- Luis Thayer Correa (2011), *Descentralización y desarrollo regional en Chile. Una mirada desde la sociedad*, Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- 19.- Alejandro Ferreiro (2013), *Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia en 95 Propuestas para un Chile mejor*, Grupo Res Pública Chile, Santiago de Chile.
- 20.- PNUD (2014), *Auditoría para la democracia*, Santiago de Chile.