



**Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

**Posicionamiento e Influencia del discurso de los partidos políticos en Chile en el segundo gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018 frente al proceso de descentralización**

**Estudiante:** Miguel Espinosa Bravo

**Profesor Guía:** Andrea Pequeño Bueno

*Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Tesis para optar al título profesional de Cientista Político*

Santiago de Chile – 2023

*A mi familia y mi esposa por  
impulsarme a terminar este  
proceso.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Deseo agradecer a todas las personas que me impulsaron a terminar este proceso en especial a mi esposa y mi familia, que siempre me incentivan a finalizar los procesos que inicio a través de mi vida.

## **Resumen**

La investigación que se presenta explora y describe la posición discursiva de diferentes partidos políticos frente al proceso descentralizador iniciado en Chile en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Ello, por medio del estudio de los procesos legislativos que siguieron las distintas leyes presentadas por este gobierno para implementar las respectivas reformas descentralizadoras, como fueron las leyes N° 20.990, 21.073 y 21.074. Que hacían hincapié en avanzar hacia una descentralización profunda del Estado, desarrollando un análisis desde el neo institucionalismo para esto.

**Palabras claves:** Discurso, partidos políticos, Descentralización

## **Abstract**

The research presented explorer and description the discursive position of the different political parties of the country, in the face of the decentralization process initiated in Chile, under the second government of Michelle Bachelet, through the exploration of the legislative processes that followed the various laws submitted by this government to implement the respective decentralising reforms, such as the laws No. 20.990-21.073 and 21.074. They emphasized progress towards deep decentralization of the State. Distinguishing in this, the political, administrative and fiscal dimensions.

**Key words:** Discourse, political parties, Decentralization

## INDICE

### Contenido

INTRODUCCIÓN .....	9
I.    CAPÍTULO: OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....	11
1.1  PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	11
1.2  JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	13
1.3  PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....	14
1.4  OBJETIVOS .....	15
1.4.1  Objetivo General .....	15
1.4.2  Objetivos Específicos .....	15
1.5  MARCO TEÓRICO.....	16
1.5.1  Racionalidad Limitada. Institucionalismo Histórico y Normativo .....	16
1.5.2  Descentralización en Chile: un proceso difícil de comprender.....	19
1.5.3  Desconcentración versus descentralización .....	21
1.5.4  Descentralización Política, Administrativa y Fiscal .....	23
1.6  DISEÑO METODOLÓGICO.....	26
II.   CAPITULO: SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE Y DESCENTRALIZACIÓN .....	30
2.1  Clivajes del Sistema de Partidos en Chile.....	30
2.1.1  Periodos históricos de clivajes electorales .....	31
2.1.2  Entre 1833-1891: Sistema de Partidos Conservador y Liberal .....	31
2.1.3  Entre 1891-1925: Consolidación del Sistema de Partidos Políticos .....	32
2.1.4  Entre 1925-1973: Dominio de los Partidos Tradicionales .....	32
2.1.5  Entre 1973-1990: Dictadura Militar y Transición a la Democracia.....	32
2.1.6  Entre 1990-al presente: Sistema de Partidos Fragmentado.....	32
2.2  Sistema electoral chileno post dictadura: Binominal y su camino al Proporcional ...	33
2.3  Historia de la Descentralización en Chile .....	35
2.4  Posiciones discursivas de los Partidos políticos frente al proceso de Descentralización y sus características .....	38
III.  CAPÍTULO: ANÁLISIS DE LOS PROCESOS LEGISLATIVOS .....	40
3.1  Procedimiento de construcción de una ley en el Estado de Chile.....	41

3.1.1	Iniciativa para legislar .....	41
3.1.2	Tramitación de un proyecto de ley .....	41
3.1.3	Primer trámite Constitucional: Cámara de Origen.....	41
3.1.4	Segundo trámite Constitucional: Cámara Revisora .....	42
3.1.5	Trámites eventuales.....	43
3.1.5.1	Tercer trámite Constitucional: Regreso a la Cámara de Origen.....	43
3.1.5.2	Cuarto trámite Constitucional: Trámite de la Comisión Mixta.....	43
3.1.5.3	Quinto trámite Constitucional: Trámite del veto presidencial .....	44
3.1.5.4	Sexto trámite Constitucional: Trámite del Tribunal Constitucional (Control de constitucionalidad) .....	44
3.2	Debate parlamentario Ley 20.990 .....	45
3.2.1	Antecedentes de la Ley 20.990 .....	45
3.2.2	Descripción del contenido de la Ley 20.990 .....	45
3.3	Descripción del proceso legislativo y material a analizar .....	47
3.4	Análisis de las discusiones parlamentarias de la Ley N° 20.990 .....	47
3.4.1	Segundo Trámite Constitucional: Cámara de Diputados .....	50
3.4.2	Resultados de la votación del proyecto en general .....	52
3.4.3	Tercer Trámite Constitucional: Senado .....	54
3.4.4	Trámite Comisión Mixta: Senado-Cámara de Diputados .....	54
3.5	Debate parlamentario Ley N° 21.073.....	56
3.5.1	Antecedentes .....	56
3.5.2	Descripción del contenido de la Ley N° 21.073 .....	57
3.5.3	Descripción del proceso legislativo y material a analizar .....	58
3.5.4	Análisis de las discusiones parlamentarias de la Ley N° 21.073 .....	60
3.5.5	Análisis de las votaciones de la Ley N° 21.073 .....	63
3.6	Debate parlamentario Ley N° 21.074.....	65
3.6.1	Antecedentes .....	65
3.6.2	Descripción del contenido de la Ley N° 21.074 .....	65
3.6.3	Descripción del proceso legislativo y material a analizar .....	66
3.6.4	Análisis de las discusiones parlamentarias de la Ley N° 21.074 .....	67
3.6.5	Análisis de las votaciones de la Ley N° 21.074 .....	70

IV.	CONCLUSIONES .....	72
4.1	Conclusiones específicas.....	74
V.	GLOSARIO: .....	77
VI.	FUENTES DE INFORMACIÓN.....	79
6.1	Legislación .....	79
6.2	Referencias bibliográficas.....	79

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Infraestructura Institucional del Estado Chileno y Organizaciones que intervienen en los Proceso Políticos descentralizadores -----	19
Tabla 2: Metodología de investigación-----	26
Tabla 3: Técnicas de recolección de datos e información -----	27
Tabla 4: Categorías de intervenciones parlamentarias revisadas-----	28
Tabla 5: Principales cambios institucionales propuestos del proceso descentralizador (2014-2018)-----	29
Tabla 6: Resultados votación PRC en general. Aprobada por unanimidad-----	50
Tabla 7: Resultados votación proyecto en general –Diputados en contra-----	52
Tabla 8: Resultados votación proyecto en general -Diputados que se abstuvieron-----	53
Tabla 9: Miembros de la Comisión Mixta -----	54
Tabla 10: Votación de la Comisión Mixta -----	55
Tabla 11: Parlamentarios que votaron en contra-----	56
Tabla 12: Antecedentes: Composición de la Comisión Mixta durante la disuasión parlamentaria de la Ley 21.073 periodo 2017-----	59
Tabla 13: Votación Cámara de Origen -----	64
Tabla 14: Votación Cámara revisora -----	64
Tabla 15: Composición de Comisión Mixta-----	69
Tabla 16: Votaciones de Primer trámite Constitucional (Cámara de Origen)-----	70

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación explora y describe la posición discursiva de los diferentes partidos políticos del país frente al proceso descentralizador iniciado en Chile en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (entre los años 2014 al 2018). Ello, mediante la exploración de los procesos legislativos que siguieron las distintas leyes presentadas por este gobierno para implementar las respectivas reformas descentralizadoras, como fueron las leyes N° 20.990, 21.073 y 21.074; leyes que fueron resultado de la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional y que hacían hincapié en avanzar hacia una descentralización profunda del Estado de Chile.

Para lograr esta investigación, tomamos de base los elementos del escenario institucional del Estado chileno que son las normas, procedimientos y organización formal de su régimen político junto a las reglas informales que regulan sus prácticas políticas. Considerando, una orientación metodológica cualitativa, de tipo exploratoria descriptiva, que sigue el posicionamiento de los discursos de los partidos políticos que participan en los procesos legislativos. Teniendo como eje guía de la problemática investigada, la autocomplacencia del régimen político chileno, reflejada en sus partidos, que imposibilita a este gobernarse adecuadamente, lo que implica que se subestime la creciente complejidad tanto del propio gobierno como del contexto en el cual se debía gobernar (Amin&Hauser, 1997, en Peter, 2003). Autocomplacencia que tiene como resultado un sistema altamente deficitario en términos de representación democrática (Sepúlveda, 2023).

El marco teórico que sostiene este trabajo es la teoría neo institucional, que utilizamos para explicar el escenario en el cual se desarrolla nuestro estudio, permitiendo adentrarnos en los procesos legislativos de las leyes estudiadas. Describiendo, cómo la institucionalidad política del Estado establece que los intereses de la sociedad civil deben ser representados por medio de sus partidos políticos. Que, al momento de comenzar la tramitación de estos proyectos de ley, sufrían de una grave crisis de representatividad, reflejando una clara desafección entre ciudadanía y élite política, dejando de cumplir con el objetivo entregado hacia ellos desde la institucionalidad política, que es el ser los primeros intermediarios de los intereses de la ciudadanía con el poder político, según el diseño institucional del sistema político chileno.

Finalmente, una de las conclusiones de esta investigación, es la existencia, en los diferentes partidos políticos, de una tendencia favorable hacia el proceso de descentralización iniciado por la presidenta, pero que a partir de su posicionamiento ideológico, se diferencian en el progreso de ciertos elementos específicos de esta, siendo por ejemplo los partidos de tendencia centro izquierda proclives a un avance en materias de las dimensiones políticas, en contraste a los partidos de tendencia de centro derecha que favorecen un avance más expedito en las dimensiones administrativas del proceso de descentralización.

Este documento se estructura de la siguiente manera: En su capítulo I se plantean la pregunta de investigación, junto al marco metodológico y teórico, que recoge los conceptos claves de la investigación definidos por autores clásicos del neo institucionalismo y las definiciones de la descentralización, analizadas por autores que fueron utilizados para construir los conceptos de esta dentro de la reforma planteada en el gobierno de Bachelet.

Luego se presenta en el capítulo II el desarrollo de los clivajes que han moldeado el sistema de partidos políticos en Chile, junto al cambio de sistema electoral que se generó dentro del periodo de tiempo en el cual se enmarca el estudio de esta investigación. Para avanzar en el capítulo III con la exploración y descripción del discurso de los partidos políticos, dentro del escenario del proceso de las discusiones parlamentarias llevadas a cabo de las leyes 20.990, 21.073 y 21.074. Finalizando con las conclusiones del presente trabajo.

## **I. CAPÍTULO: OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

En las primeras décadas del siglo XXI, el sistema político chileno se ha caracterizado por profundas tensiones en su interior, dimensionadas específicamente en cuatro matrices conflictivas: la estudiantil, la ambiental, la territorial-regionalista y la agudización del conflicto mapuche (Penaglia et al., 2018). El evidente divorcio existente entre la sociedad civil y los bloques políticos que gobernaban el país en este periodo se reflejaría en la falta de resolución para estas matrices conflictivas (Penaglia et al., 2018, p 3).

Estos bloques políticos, al ser incapaces de interpretar y dar respuesta a las problemáticas puestas en la agenda pública de la época desde las organizaciones de la sociedad civil, generan un creciente sentimiento de malestar en estas y la ciudadanía en general. Este malestar instaurado en la ciudadanía es resultado de las disputas existentes al interior de la Coalición de gobierno del país “La Concertación de Partidos por la Democracia” (Valenzuela, 2018).

La Concertación de Partidos por la Democracia (en adelante, Concertación), conglomerado político dominante en Chile después del triunfo del NO, luego del Plebiscito del año 1988<sup>1</sup> sufrió a lo largo de su historia múltiples tensiones entre grupos conservadores denominados «autocomplacientes», y grupos socialdemócratas denominados «autoflagelantes» (Penaglia et al., 2018).

Para los primeros, el modelo económico y político en Chile sustentado desde la Constitución Política de 1980 de Pinochet, resultaba exitoso debido a que daba estabilidad, crecimiento económico y gobernabilidad (Penaglia et al., 2018). Los segundos, en cambio, cuestionaban

---

<sup>1</sup> En 1988 debía efectuarse un plebiscito para aprobar o rechazar el candidato que las Fuerzas Armadas propusieran para un nuevo período presidencial (1989-1997), quienes detentaban el poder en Chile desde 1973 luego del Golpe de Estado de ese año. El cual fue fijado para el 5 de octubre. La oposición se organizó principalmente en torno a la Concertación de Partidos por la Democracia por la opción NO, que aprovechó todos los espacios de libertad concedidos por el régimen: concentraciones públicas, prensa, radio y en especial la franja televisiva de campaña. Gracias a un sistema de cómputos paralelo organizado por la oposición y tras vacilaciones iniciales, el triunfo del No (con el 54,7 por ciento de los votos) fue finalmente reconocido por el gobierno (Plebiscito de 1988 - Memoria chilena, Biblioteca Nacional de Chile, s. f.)

el neoliberalismo desregulado, la baja capacidad de implementar reformas, el excesivo diálogo y consenso con la derecha chilena y la construcción de un régimen político poco democrático (Penaglia et al., 2018). Así, a decir Penaglia (2018, p. 133), “las disputas al interior de la Concertación siempre tuvieron como triunfadores a los grupos del primer bloque, por lo que, tras veinte años en el Gobierno, la coalición no implementó cambios sustantivos en el modelo heredado de la Dictadura”.

Como resultado de lo anterior, desde el año 2006 en adelante, se genera una serie de protestas sociales, iniciadas por los estudiantes secundarios, que ponen de manifiesto las demandas de la sociedad civil (Herrera, 2020), frente al permanente incumplimiento de las promesas de cambios de las clases políticas chilenas, en los diferentes ámbitos estructurales del sistema sociopolítico y económico del país (Penaglia et al., 2018), situación que luego en el año 2011, toma un nuevo impulso con las marchas estudiantiles de la época.

Este creciente descontento, no logra ser canalizado de forma institucional por el sistema político a través de sus partidos, perdiendo estos espacios en la política como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado (Sepulveda, 2023).

Bajo este contexto, es necesario recordar que en Chile “no existe una tradición de actores subnacionales fuertes (partidos políticos regionales, Organizaciones No Gubernamentales, Confederaciones, entre otros)”, que cuenten con funcionarios y/o integrantes influyentes al interior del Estado, para obligar a los políticos centralistas que detentan el poder político (normalmente de partidos tradicionales), a ceder capacidad de toma de decisiones a nivel de Estado hacia las regiones (Eaton, 2004, p 2), agravando así el tratamiento Institucional de reivindicaciones y demandas de zonas generalmente extremas, que tienen como uno de los ejes articuladores el centralismo y la ausencia de poder político para decidir sobre temas regionales. Ejemplificándose esto con los casos de Calama 2010-2013, Magallanes 2011, Aysén 2012 (Penaglia et al., 2018, p 13), constituyendo este tipo de conflictos, una de las cuatro matrices conflictivas que presionan al sistema político en este periodo de tiempo.

Denotando con esto, además, una autocomplacencia del sistema político chileno, reflejada en sus partidos políticos, que imposibilita a este gobernarse adecuadamente, lo que implica que se subestime la creciente complejidad tanto del propio gobierno como del contexto en el cual se debe gobernar (Amin&Hauser, 1997, en Peter, 2003). Surgiendo un sistema altamente deficitario en términos de representación democrática, descrito por Morgan y Meléndez (2016), quienes, al analizar el sistema en el cuadro de sus estrategias de vinculación con la ciudadanía y su capacidad de conectarla al poder. Este es incapaz de responder a la demanda programática ciudadana y de incorporar distintos grupos sociales y sus intereses efectivamente a los partidos, que en términos institucionales son quienes “deben competir para acceder al poder y desarrollar programas de gobierno que representen a la ciudadanía, en el régimen democrático chileno” (DFL N° 4, 2017, Art N° 1) (Dall’Orso, 2015, p 4).

## **1.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

La presente investigación busca centrar su análisis en la unidad de representación clásica de la sociedad civil, dentro del régimen político chileno, como es el “Partido Político”, puesto que la Ley Orgánica Constitucional otorga al partido político, “el objetivo de servir de nexo entre la ciudadanía y las instancias gubernamentales” (DFL N° 4, 2017, Art N° 1) (Dall’Orso, 2015, p 1). Ello en concordancia a la línea teórica institucional normativa, la cual argumenta, que los partidos políticos serían, “escenarios donde se definen y defienden intereses de los distintos actores que conforman el régimen político, bajo reglas claras de juego que son los procedimientos estandarizados (reglas-normas-leyes) que definen este sistema” (March&Olsen, 1993, p 13) y que en el segundo gobierno de Bachelet, al presentarse una serie de reformas para descentralizar el Estado, en sus dimensiones política, administrativa y fiscal, obliga a los actores que participan al interior de los partidos políticos a tomar definiciones discursivas claras, respecto a la descentralización para expresarlas formalmente en la institucionalidad del Estado.

En este contexto, se busca una continuidad del proceso descentralizador iniciado en el primer gobierno de Bachelet (2006-2010), con La Ley N° 20.390 (2009), que reformó la Constitución para perfeccionar el sistema de gobierno y administración interior del Estado, por medio de la descentralización de este y sus estructuras internas (Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], 2018, p 3).

Así, el camino descentralizador propuesto en el segundo gobierno de Bachelet se materializa por medio de la creación de la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (en adelante, Comisión), el 4 de abril del 2014, en un acto solemne realizado en el Salón Montt-Varas (Valenzuela, 2018), entregando ese mismo año (2014), un informe que detalla una serie de propuestas, para avanzar hacia una descentralización política, administrativa y fiscal en Chile. Dicho insumo se transforma, a su vez, en una agenda legislativa descentralizadora (Penaglia et al., 2018), la que tiene como resultado las leyes 20.990 y 21.073 que permiten la elección de Gobernadores Regionales y la separación constitucional de las funciones del Gobierno Regional y del Gobierno del Interior, además de la Ley N° 21.074 que posibilita la distribución de competencias del Gobierno Regional (Herrera, 2020, p 70).

Estableciendo que todo lo discutido en el presente trabajo es de central relevancia para la ciencia política, puesto que se discute y analiza el corazón de los medios por los cuales se generan y van avanzando los cambios institucionales, al interior de los regímenes políticos por medios de sus componentes, tanto formales, como informales, como son las discusiones de las normas y leyes que reforman la estructura del Estado.

### **1.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Cuál es el posicionamiento del discurso de los partidos políticos con representación en el Congreso chileno durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet en relación con el proceso de descentralización llevado a cabo entre los años 2014-2018?

## **1.4 OBJETIVOS**

### **1.4.1 Objetivo General**

Explorar y describir el posicionamiento del discurso de los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional en el segundo gobierno de Michelle Bachelet, frente al proceso de descentralización llevado a cabo en su gobierno entre los años 2014-2018.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

- Explorar las posiciones discursivas de los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional en el segundo gobierno de Michelle Bachelet frente al proceso de descentralización llevado a cabo en su segundo gobierno años 2014-2018.
- Describir las posturas del discurso de los partidos políticos con representación en el Congreso, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet, en relación con las dimensiones del proceso de descentralización llevado a cabo en su segundo gobierno.
- Clasificar las posturas de los partidos políticos con representación en el Congreso en el segundo gobierno de Michelle Bachelet en relación con las dimensiones política, administrativa y fiscal del proceso de descentralización de este gobierno.

## 1.5 MARCO TEÓRICO

En el presente marco teórico desarrollamos las definiciones del marco institucional del sistema político chileno, teniendo presente la institucionalidad tanto formal como informal que lo componen. Para esto, tomamos las discusiones teóricas de autores del neo institucionalismo de la ciencia política y los principales aportes de las diferentes líneas teóricas de este modelo. Además de presentar los componentes de las dimensiones política, administrativa y fiscal de la descentralización, discutidas en el contexto de la agenda de descentralización impulsada en el segundo gobierno de Michel Bachelet, que recogen y concuerdan los diferentes autores revisados y citados en este trabajo.

### 1.5.1 Racionalidad Limitada. Institucionalismo Histórico y Normativo

Desde distintas disciplinas sociales como la sociología, la ciencia política y la economía, se ha visto surgir una serie de teorías institucionalistas, según Peters, (2003) como la normativa, de la elección racional, la histórica, de relaciones internacionales, entre otras; las cuales, entregan una perspectiva del uso de las instituciones en la sociedad (Peters, 2003).

Es por tanto, que siguiendo las teorías neo institucionalistas y sus componentes, antes enunciadas en el párrafo anterior, es que el presente marco conceptual contempla los aportes de la racionalidad limitada de Herbert Simón (Guy, 2003), el institucionalismo histórico de Douglas North (1990) y el Institucionalismo normativo de March y Olsen (1993), para explicar la interacción racional y la toma de decisión de los actores participantes en el desarrollo del proceso descentralizador chileno, expresadas en discusiones parlamentarias de los proyectos de Ley N° 20,990, 21.073 y 21,074.

En este sentido, al tomar los aportes de Simón (1978) presentes en Peters (2003), podemos decir que este acuña el concepto de “racionalidad limitada”, para describir cómo los seres humanos están restringidos en cuanto al cálculo total de sus acciones por limitaciones cognitivas, psicológicas y de información. Por ello sus elecciones son

adaptativas, ya que sirven para sobrevivir en un mundo complejo (Guy, 2003). Siendo este el caso de los parlamentarios, mientras se discuten las leyes de descentralización.

Por otra parte, en el Institucionalismo histórico desarrollado por North (1990) se “distinguen las instituciones de las organizaciones. Siendo las primeras las reglas del juego formales e informales, o las limitaciones auto impuestas por los seres humanos para dar un marco de certidumbre a la sociedad” (Sistema político chileno). Mientras las segundas, vendrían siendo los actores que participan en el juego siguiendo estas reglas (partidos políticos).

El institucionalismo normativo, enunciado por March y Olsen (1997), por su parte, refleja el papel central asignado a las normas y los valores al interior de las organizaciones, que terminan explicando la conducta de los individuos. Sosteniendo que los actores políticos no son individuos fragmentados que actúan para maximizar su beneficio personal, sino que, por el contrario, estos individuos reflejan fuertemente los valores (normas informales o ideologías) de las organizaciones a las que están vinculados (March y Olsen, 1997), que en nuestro estudio serían los partidos políticos y sus respectivos parlamentarios.

Por tanto, las organizaciones (partidos políticos), van definiendo el comportamiento de los individuos que las conforman (parlamentarios) ajustando el comportamiento de estos, por medio de los procedimientos estándares vigentes en su interior (March y Simón, 1997, p 67). Condicionando sus posiciones discursivas, para aspirar a obtener parte del poder del Estado, protegiendo sus cargos en el aparato burocrático estatal, teniendo presente la racionalidad limitada de sus parlamentarios y las reglas del juego concebidas, bajo las cuales deben llevar a cabo su tarea legislativa (Bravo, 2019).

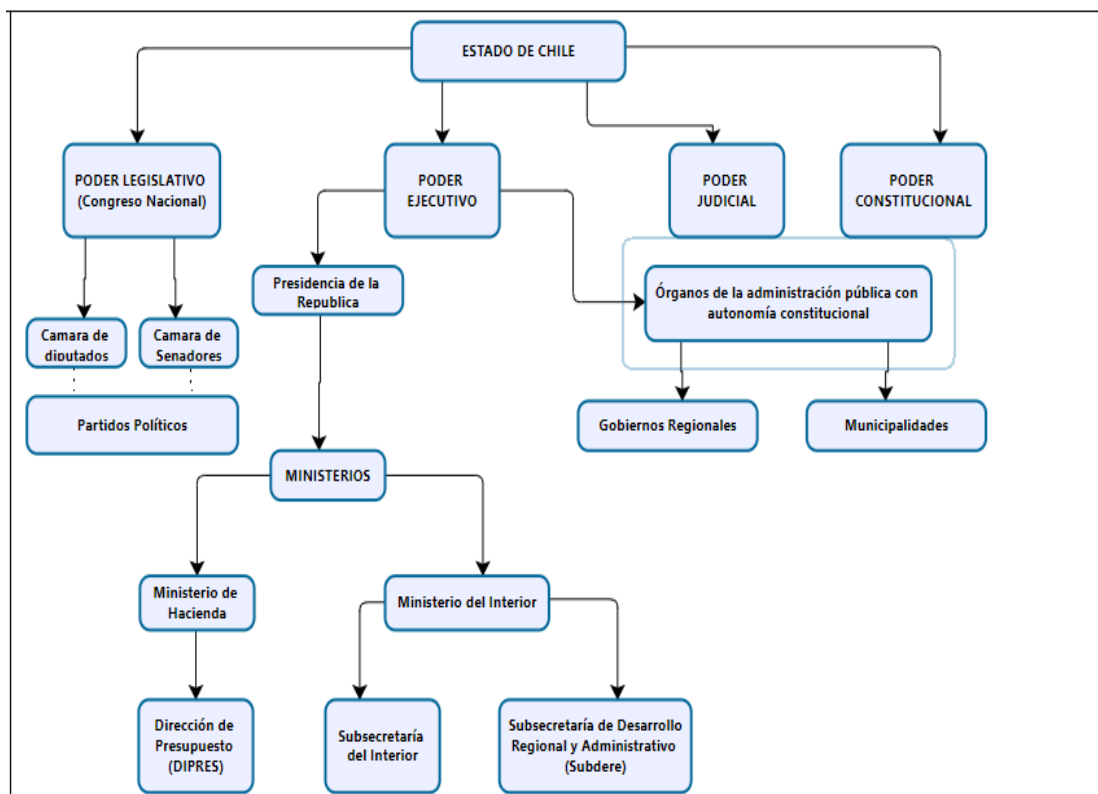
De lo anterior, se concibe que para explicar las interrelaciones que se generan en el proceso de descentralización y la interacción entre las distintas organizaciones participantes de este, se debe tener claro bajo qué Instituciones se llevan a cabo estas interacciones. Siendo en este caso, el sistema político chileno, evidenciando los

conceptos de racionalidad limitada, reglas del juego y organizaciones, que median al interior del sistema (Marco Institucional), especificando claro está que en la disciplina de la ciencia política. A la fecha no existe una perspectiva teórica unificadora o cuerpo teórico que entregue una explicación coherente de fenómenos diversos (Shepsle, 2007), es por ello que es necesario tomar elementos diversos de distintas líneas teóricas del neo institucionalismo, para construir nuestro modelo teórico que al utilizarlo para explicar el régimen político chileno, se observan como elementos formales de este su forma de gobierno, los mecanismos de pesos y contrapesos, el sistema electoral y el sistema de partidos. Por ejemplo, Chile tiene un sistema presidencialista fuerte, donde el presidente tiene la facultad de designar y remover a los ministros de Estado, y también tiene la capacidad de declarar la urgencia de las discusiones de ciertas leyes en el Congreso, siendo estos elementos establecidos formalmente a través de normas y leyes.

Por otro lado, las instituciones informales incluyen prácticas como el clientelismo, los circuitos extrainstitucionales del poder y la captura del Estado. Estas prácticas, aunque no están oficialmente codificadas en la ley, pueden tener un impacto significativo en la política y la gobernabilidad (Moreno, 2009).

En resumen, las reglas del juego político en Chile son una combinación de instituciones formales e informales que guían y limitan el comportamiento de los actores políticos, influyendo en la gobernabilidad del país, definida en este trabajo por el grado en el cual el sistema político se institucionaliza, siguiendo en este sentido lo planteado por Huntington en Coppedge (1995), donde esta es descrita “como un proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad” (Coppedge, 1995, p 1). Describiendo esta última en el contexto dado, a la frecuencia y magnitud de los cambios observados en estas organizaciones y procedimientos.

**Tabla 1: Infraestructura Institucional del Estado Chileno y Organizaciones que intervienen en los Proceso Políticos descentralizadores<sup>2</sup>**



Fuente: Elaboración propia a partir de Herrera (2020)

### 1.5.2 Descentralización en Chile: un proceso difícil de comprender

El proceso de descentralización en Chile, siguiendo la temporalidad de tiempo definida para efectos de este trabajo dada sus efectos en el sistema electoral analizado en el siguiente capítulo, a partir de la dictadura militar. Comenzó con la desconcentración y la delegación de funciones administrativas, que se implementó poco después del golpe de Estado en 1973. La razón detrás de este proceso fue doble: por un lado, fue motivado por la disminución del tamaño, gastos y funciones del Estado. (Angell, Lowden y Thorp, 2001, Hernández y Parro, 2008). Por otro lado, se basó en la teoría geopolítica de la seguridad nacional para reforzar la presencia del gobierno central y

<sup>2</sup> Para una revisión detallada de las organizaciones estatales y sus funciones, revisar la tesis de Herrera, S. (2020). Proceso descentralizador en Chile, período 2014-2018: “Un análisis desde los conceptos de representación y participación política en el país”.

su estructura militar en todo el territorio nacional, con el fin de prevenir posibles conflictos internos y externos (Boisier, 2007, Valenzuela, 1999). Después de la reorganización democrática luego del plebiscito de 1988, la descentralización encontró un refugio parcial gracias a la redemocratización local y al proceso de modernización del Estado, que llevó a un cambio en la gestión pública enfocada en los resultados y la atención al ciudadano (Bresser-Pereira y Cunill, 1998, Delamaza, Cunill y Joignant, 2012).

Es así, que la descentralización regional en Chile ha experimentado un avance limitado, enfocándose en reformas y políticas financieras y administrativas, pero no en aspectos relacionados con la autonomía política subnacional. Esto se debe a que la agenda del gobierno central es más importante que las regionales y el fortalecimiento de la estructura desconcentrada supera la descentralización. (Boisier, 2007, Mardones, 2008, Valenzuela, 2015).

En la actualidad, los actores institucionales del sistema político chileno están adoptando más activamente el proceso descentralizador que se inició en el primer gobierno de Michelle Bachelet con la Ley N° 20.390, que permite modificar la administración de las regiones del país (Fernández; 2011), definiéndose este en concordancia a lo planteado por Fatelli (2005) y Rodden (2004) como: un proceso de políticas públicas que en su conjunto traspasan responsabilidades, recursos y autoridad desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, donde estos últimos están dotados de autonomía (Falleti, 2005) (Rodden, 2004). Destacándose tres dimensiones centrales del proceso: la descentralización política, administrativa y fiscal.

Encontrando estas dimensiones cabida en el segundo gobierno de Bachelet y particularmente, en su Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, que considera, por ejemplo: *La descentralización en lo político* como “la delegación de autoridad política a actores subnacionales”, mientras *la descentralización en el ámbito administrativo* como “una serie de propuestas que transfieran desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales las capacidades de

formular, implementar y evaluar políticas públicas”, y *la descentralización en el ámbito fiscal* como “una entrega de autoridad presupuestaria desde el gobierno central hacia los niveles subnacionales” (Ferreiro et al., 2019, p 11).

### 1.5.3 Desconcentración versus descentralización

En primer lugar, la desconcentración, que corresponde al nivel de menor intensidad de la definición de “Descentralización”, implica la cesión de responsabilidades administrativas desde el nivel más alto de gobierno hacia uno más bajo, mediante el establecimiento de oficinas o sedes locales en los territorios, buscando su representación en estos. Esto supone transferir autonomía parcial en el proceso de toma de decisiones en el ámbito administrativo (Mardones, 2008).

En contraste, la descentralización es una forma de estructurar el poder estatal en el territorio, que implica la transferencia de responsabilidades, autoridad y recursos del gobierno central a los gobiernos regionales o municipales, lo que exige ciertos niveles de autonomía para las unidades subnacionales (SUBDERE, 2017, Mardones, 2008, Cheema y Rondinelli, 2007, Falleti, 2006, O’Neill, 2005).

En tanto, La ley N° 18.575 de Bases Generales para la Administración del Estado, dispone en su Artículo 30 que, “sin perjuicio de su dependencia jerárquica general, la ley podrá desconcentrar, territorial y funcionalmente, a determinados órganos”<sup>3</sup> ; luego, da una explicación práctica de los tipos de desconcentración señalados. En base a ésta, la misma ley define dos tipos de desconcentración:

**Territorial:** aquella que se realiza “mediante Direcciones Regionales, a cargo de un director regional, quien dependerá jerárquicamente del director nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, estarán subordinados al Intendente a través del respectivo

---

<sup>3</sup> Artículo N° 30 Bases Generales para la administración del Estado.

secretario regional Ministerial”<sup>4</sup>, figura que cambia con la Ley 21.073, reemplazando la figura del Intendente por la del delegado Presidencial (presente en el nivel regional y provincial, donde este último, depende jerárquicamente del delegado regional).

**Funcional:** aquella que se efectúa mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio.

De esta forma, desconcentrar equivale a delegar funciones desde un órgano central a uno desconcentrado. Es una decisión intra-institucional, es decir, se define al interior de la administración central del Estado. Sin embargo, el órgano superior sigue siendo responsable, en última instancia, de la actuación del órgano desconcentrado sobre las competencias que le ha delegado. Teniendo presente, siempre, que el poder está expresado en facultades, competencias, recursos, autonomía y potestades específicas, ejercido, a su vez, por quienes tienen la capacidad para su aplicación (Arredondo, 2011, p 11).

De acuerdo con Falleti (2006) y Navarrete e Higuera (2014), la descentralización se puede considerar como un proceso dinámico de reformas de políticas públicas, en lugar de ser una característica estática que describe el sistema político o fiscal. Esto se debe a que define la descentralización como un proceso de reforma del Estado estableciendo una clasificación según el tipo de autoridad (poder) delegada (descentralización administrativa, fiscal y política). Según el diseño institucional, las medidas que descentralizan pueden en realidad reducir el poder de los funcionarios subnacionales en comparación con el poder ejecutivo nacional.

Por lo tanto, comenzamos a describir las diversas dimensiones que guiarán nuestro trabajo, comenzando con la conceptualización de "descentralización" que fue desarrollada y respaldada por la literatura mencionada.

---

<sup>4</sup> Artículo 31 Bases Generales para la administración del Estado.

#### **1.5.4 Descentralización Política, Administrativa y Fiscal**

Según Arredondo (2011), Valenzuela y Peñaglia (2018), Herrera (2020) y Bravo (2019), la descentralización debe abarcar tres dimensiones: política, administrativa y fiscal. El primero se refiere a la delegación de autoridad política a actores subnacionales, mediante la cual el proceso puede organizarse a través de reformas constitucionales y/o electorales encaminadas a crear o reactivar espacios de representación política subnacional (Falleti, 2006). Ello, además de otorgar poder de decisión, lo que es difícil de revocar a los niveles de gobierno local (O'Neill, 2005). Adicionalmente, la descentralización administrativa o funcional se produce cuando las competencias para diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas son transferidas desde la autoridad central del gobierno hacia las entidades gubernamentales subnacionales.

La descentralización fiscal, por su parte, se refiere al proceso mediante el cual la autoridad presupuestaria se transfiere del gobierno central a los niveles subnacionales. Dependiendo del grado de la reforma, estos niveles subnacionales pueden recibir transferencias fiscales e incluso asumir la responsabilidad de la recaudación tributaria y el uso discrecional de los fondos obtenidos. Sin embargo, para que estos ámbitos se conviertan en realidad en la estructura institucional del Estado, es necesario implementar diversas iniciativas dentro de diversos cuerpos legales (O'Neill, 2005), como los mencionados en este estudio, para que puedan ser incorporados al sistema político, en concordancia a la definición argumentativa seguida en este trabajo.

Para lograr una comprensión de los elementos que conforman los diversos marcos legales que constituyen la agenda descentralizadora del segundo mandato de Michel Bachelet, y a través de un análisis de estos, identificar la posición discursiva ideológica de los partidos políticos involucrados en su discusión, es necesario delimitar estas iniciativas según cada dimensión (política, administrativa, fiscal) dentro del concepto de descentralización.

A continuación, se presentan las iniciativas correspondientes a cada dimensión del concepto, extraídas del libro: "Chile Descentralizado, Desarrollados juntos" publicado en el año 2013 (Fundación Chile Descentralizado (FCD), 2013). Este libro constituye una de las fuentes fundamentales para las propuestas elaboradas por la comisión encargada de la descentralización. En relación con este aspecto, los elementos que deberían ser identificados en los discursos y debates parlamentarios de los cuerpos legislativos en análisis para cada dimensión del concepto serían:

**Descentralización política:**

- Elección popular de la máxima autoridad regional (Gobiernos Regionales).
- Instituir un ciclo de elecciones territoriales (municipales y regionales).
- Designación e inscripción regional de los candidatos de elección popular.
- Residencia efectiva de Candidatos en Regiones.

**Descentralización Administrativa:**

- Creación de una instancia descentralizadora eficaz del gobierno central.
- Dependencia regional de los Servicios Públicos.
- Instancia para dirimir controversias competenciales.
- Traspaso de más competencias de decisión autónoma a GORES (Gobiernos Regionales) y Municipios.
- Creación de los Gobiernos Metropolitanos.

**Descentralización Fiscal:**

- Provisión de bienes públicos de calidad con criterio de equidad horizontal territorial.
- Creación de Fondo de Convergencia Territorial para el desarrollo de zonas rezagadas (similitud del modelo Unión Europea).
- Descentralización Municipal: porcentaje del PIB destinado a gasto de los Gobiernos Locales.
- Ley de Rentas Regionales.
- Presupuesto regionalizado.
- Reinversión de utilidades de empresas en territorios con bajos niveles de desarrollo.
- Beneficios estables para territorios afectados por actividades empresariales con externalidades negativas.
- Equidad territorial para los Megaproyectos de inversión.
- Reformulación del FNDR: criterios de distribución, asignación e impactos
- Convergencia entre convenios de programación e instrumentos de planificación Territorial.
- Alternativas de mayor injerencia regional en recursos de ámbito sectorial
- Limitar la inversión pública a un tope máximo por región y por comuna dentro de una región.

## 1.6 DISEÑO METODOLÓGICO

El tipo de investigación de este trabajo será de carácter exploratorio, puesto que este tipo de análisis, basado en las intervenciones que explican las votaciones parlamentarias de los congresistas que representan a los partidos políticos presentes en el congreso, mientras se discutieron las leyes 21.990.21.073 y 21.074, no han sido revisadas por otras investigaciones, en el contexto propuesto, ya que nos centraremos en los documentos del congreso y la biblioteca de este, que describe las discusiones e intervenciones de los congresistas, en la tramitación de las distintas leyes (Sampieri et al, 2002), en el contexto institucional del Estado, determinando sus posturas finales de estas intervenciones en las votaciones realizadas por los mismos, que explicitan la postura discursiva del parlamentario frente al proceso de la descentralización y sus respectivas dimensiones.

Por otra parte, es descriptivo, puesto que a través de esta investigación se buscó caracterizar, el posicionamiento e influencia del discurso de los partidos políticos dentro de diversas dimensiones/categorías (política, administrativa y fiscal) y temáticas de estas dimensiones (Sampieri et al, 2002). Además, la metodología de la investigación es cualitativa, porque las técnicas de recopilación de información se enmarcan en un estudio documental de fuentes secundarias, como es una revisión bibliográfica (Sampieri et al, 2002).

*Tabla 2: Metodología de investigación*

Metodología	Tipo de Investigación	Herramientas utilizadas
Cualitativa	Descriptiva	<ul style="list-style-type: none"><li>- Revisión Bibliográfica.</li><li>- Análisis de fuentes documentales.</li><li>- Priorización de etapas del proceso legislativo a estudiar</li></ul>
	Exploratoria	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Herrera 2020.

Las fuentes utilizadas para las variables definidas que son los “partidos políticos como organizaciones formales que representan las demandas ciudadanas dentro del sistema político chileno” y “su discurso en relación con el proceso de descentralización”, fueron tomadas desde la institucionalidad que regulan el sistema político del país, la composición del Estado y la construcción de las leyes al interior de este. Estas fuentes (secundarias), describen las etapas en las cuales se tramita una ley dentro del poder legislativo dentro del sistema político.

**Tabla 3: Técnicas de recolección de datos e información**

<b>Material de análisis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Material Bibliográfico.</li> <li>b) Análisis de documentos públicos denominados “Historia de la Ley”.</li> </ul>
<b>Unidad de observación</b>	a) Estructura Institucional del sistema político chileno, y sus actores, particularmente del poder ejecutivo y legislativo.
<b>Unidad de información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Informe de Comisión Asesora Presidencial sobre descentralización.</li> <li>b) Reforma constitucional, leyes de Descentralización e Historias de la Ley.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Herrera 2020.

Esta estrategia propuesta considera las definiciones formales de institucionalidad descritas y los elementos que componen las dimensiones política, fiscal y administrativa de la descentralización, detalladas en el marco teórico de esta investigación.

*Tabla 4: Categorías de intervenciones parlamentarias revisadas*

<b>Categorías de intervenciones parlamentarias</b>	<b>Criterio elección</b>
<b>Mociones Parlamentarias</b>	Representante partido político (diputado / senador)
<b>Comisiones Mixtas</b>	Representante partido político (diputado / senador)
<b>Intervenciones en Sala</b>	Representante partido político (diputado / senador)

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Herrera 2020

Los pasos que seguiré para esta revisión por cada legislación y determinar las posturas de los distintos partidos políticos expresadas a través de sus parlamentarios electos en sus respectivas votaciones será un análisis, siguiendo las siguientes etapas:

- Enunciar los antecedentes de la ley en análisis
- Especificación del contenido de la Ley
- Descripción del proceso legislativo exponiendo brevemente el material en revisión de cada ley.
- Análisis de los elementos que componen las dimensiones política, fiscal y administrativa de la descentralización presentes en los discursos de los parlamentarios dentro del proceso legislativo.
- Determinar las votaciones generales de cada parlamentario agrupándolas por partido político, para establecer la preferencia del partido, en relación con los elementos que componen las dimensiones política, fiscal y administrativa de la descentralización.

**Tabla 5: Principales cambios institucionales propuestos del proceso descentralizador (2014-2018)**

Propuesta	Características	Grado de Avance
Elección Popular de Gobernadores Regionales	Elección directa y popular de la máxima autoridad regional. Período de 4 años con posibilidad de reelección. (máximo 8 años). - Representatividad y legitimidad política	- Ley 20.990 - Ley 21.073
Crear bases esenciales de un estado descentralizado, eliminando estado “unitario” por “descentralizado”.	Principio Constitucionales de Estado Descentralizado.	Sin avances
Reforma Constitucional en materia de Descentralización Fiscal.	- Posibilidad de endeudamiento regional y establecimiento de impuestos regionales. - Interdicción de la arbitrariedad Presupuestaria. - Ley de Rentas Regionales.	Sin avances
Estatuto Constitucional de Región Plurinacional y Multicultural.	Reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas, de acuerdo con convenio 169 de la OIT.	Sin avances
Distribución de competencias de Gobierno Regional	Definiciones precisas de las competencias de los Gobiernos Regionales. Disponer competencias esenciales, exclusivas, compartidas y delegadas del Gobierno Regional.	Ley N° 21.074.
Separación Constitucional de las funciones de Gobierno Regional y de Gobierno Interior	Distinción entre las funciones del nuevo Gobierno Regional y su Consejo Regional. Función del gobierno interior de supervisar el funcionamiento de los órganos desconcentrados con un delegado Presidencial	- Ley 20.990 - Ley 21.073

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Herrera 2020.

El camino seguido para desarrollar el estudio será generar una revisión de los datos<sup>5</sup> para agruparlos según las preferencias de cada partido en relación con los elementos que componen las dimensiones de la descentralización, que, para efectos metodológicos, toman el perfil de categorías, compuestas a su vez cada una de ellas por temas específicos (Sampieri et al, 2002).

<sup>5</sup> Intervenciones de los parlamentarios dentro de cada etapa del proceso legislativo elegido para el análisis, junto a sus respectivas votaciones (paso anterior descrito).

## II. CAPITULO: SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE Y DESCENTRALIZACIÓN

### 2.1 Clivajes del Sistema de Partidos en Chile

El sistema de partidos en Chile, desde el inicio del Estado, configuraba el instrumento privilegiado para acceder al poder desde las elites nacionales, permitiéndoles que se tornaran en actores relevantes del sistema político. Así la singularidad política del país consistía en el entrelazamiento existente entre élite política, partido y grupo social, permitiendo la construcción de un sistema estable a través del tiempo, que iba representando las corrientes ideológicas de la sociedad (Hidalgo, 2009).

Es en este contexto, se puede apreciar dentro del sistema de partidos tres divisiones principales de la sociedad, como fueron, la división centro-periférica, la división religiosa (Estado versus Iglesia) y la división de clases (trabajador versus empleador). Estas divisiones, que surgieron en diferentes períodos históricos, abarcaban una serie de corrientes políticas (Valenzuela, 1985).

Siguiendo a Bustamante (2009), dentro de las diversas divisiones observadas en el paisaje cultural de la sociedad chilena, cabe destacar dos clivajes principales. Uno se refiere a la dicotomía (clivaje) entre laicismo y clericalismo, mientras que la otra perspectiva gira en torno a la izquierda y las derechas burguesas.

En relación con la división secular/clerical en la inclusión del laicismo, se pretende establecer una clara distinción y autonomía entre el Estado y las organizaciones religiosas. Mientras la facción clericalista pretende afirmar su autoridad y aprovechar las estructuras organizativas de la iglesia para ejercer influencia y poder sobre el Estado (Bustamante, 2009).

Por otra parte, el clivaje izquierdo/derecha burguesa, presenta una postura política progresista y socialmente equitativa que apoya los intereses de las clases trabajadoras (izquierda). Por el contrario, la facción burguesa de derecha adopta una orientación política conservadora y favorable a los negocios.

En cuanto al tercer clivaje centro-periférica, se observa una ausencia de este dentro del sistema de partidos chileno, atribuible en gran medida a la naturaleza centralizada de la nación. Atribuible a la naturaleza muy condensada, uniforme y centralizada de la estructura política y social del Chile postcolonial (Valenzuela 1972 en Bustamante, 2009).

### **2.1.1 Periodos históricos de clivajes electorales**

El sistema de partidos políticos en Chile ha experimentado una evolución significativa desde 1833 hasta el presente, lo que ha tenido un impacto en el sistema político del país. A continuación, se presenta un resumen de la evolución del sistema de partidos políticos en Chile desde 1833 hasta la actualidad, destacando los principales hitos y su influencia.

### **2.1.2 Entre 1833-1891: Sistema de Partidos Conservador y Liberal**

Durante este período, el sistema de partidos políticos en Chile estaba dominado por dos grandes coaliciones: el Partido Conservador y el Partido Liberal. Estos partidos representaban intereses de la élite y se alternaban en el poder a través de elecciones y golpes de Estado. El sistema político chileno era inestable y se caracterizaba por conflictos y tensiones entre las facciones políticas (Bunker, 2018).

### **2.1.3 Entre 1891-1925: Consolidación del Sistema de Partidos Políticos**

Tras la Guerra Civil de 1891, se produjo una reorganización del sistema de partidos políticos en Chile. Surgieron nuevos partidos políticos, como el Partido Radical y el Partido Demócrata, que desafiaron la hegemonía de los partidos tradicionales. Durante este período, se promulgó una nueva Constitución en 1925, que estableció un sistema político más estable y democrático (Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), revisado 2023).

### **2.1.4 Entre 1925-1973: Dominio de los Partidos Tradicionales**

Desde la promulgación de la Constitución de 1925 hasta el golpe de Estado de 1973, el sistema de partidos políticos en Chile estuvo dominado por los partidos tradicionales, como el Partido Radical, el Partido Conservador y el Partido Liberal. Estos partidos se alternaban en el poder a través de elecciones, pero también se produjeron tensiones y conflictos políticos, especialmente durante el gobierno de la Unidad Popular liderado por Salvador Allende (Handschuh et al, 2001).

### **2.1.5 Entre 1973-1990: Dictadura Militar y Transición a la Democracia**

Durante la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990), los partidos políticos chilenos fueron reprimidos y se produjo una fragmentación y debilitamiento del sistema de partidos. Sin embargo, a partir de la década de 1980, se produjo un proceso de transición a la democracia, que incluyó la legalización y reorganización de los partidos políticos (Handschuh et al, 2001).

### **2.1.6 Entre 1990-al presente: Sistema de Partidos Fragmentado**

Desde el retorno a la democracia en 1990, el sistema de partidos políticos en Chile se ha caracterizado por la fragmentación y la competencia entre múltiples partidos. Han surgido nuevos partidos políticos, como el Partido por la Democracia y la Unión Demócrata Independiente, que han desafiado la hegemonía de los partidos tradicionales. Sin embargo, el sistema de partidos chileno sigue siendo frágil y se han

producido tensiones y conflictos políticos, como se evidenció en las elecciones presidenciales y legislativas de 2017 (Bugueño, 2019).

A inicios del siglo XXI en el sistema de partidos políticos chileno, existen tres clivajes claramente marcados, presentes históricamente en la sociedad chilena de una u otra forma, como se describía anteriormente. El primero de corte tradicional como el Conservador/Liberal, expresado actualmente fuertemente en temas valóricos como por ejemplo el aborto, rememorando el clivaje del siglo XIX entre clericales y seculares. En segundo lugar, se encuentra el clivaje socioeconómico Estado/Mercado, recordando el clivaje tradicional del obrero/burgués y por último esta el clivaje de régimen Autoritarismo/Democracia (Luna, 2008), recordando que en la historia republicana de Chile, solamente en dos oportunidades se ha interrumpido el ejercicio de la democracia, siendo el primero con Carlos Ibáñez del Campo entre 1927 y 1931 y luego con Augusto Pinochet entre 1973 y 1990.

## **2.2 Sistema electoral chileno post dictadura: Binominal y su camino al Proporcional**

Una vez retornados a la democracia en Chile en 1990, el país se encontró con un sistema electoral que seguía influenciado por la dictadura de Pinochet. El sistema estaba organizado predominantemente en base a dos coaliciones: la Concertación de Partidos por la Democracia, de centroizquierda. y la Alianza por Chile, de derecha. Con un diseño institucional que limitaba la representación institucional de partidos de izquierda más pequeños, bajo un modelo electoral de suma cero, similar al estadounidense, denominado Binominal, con un diseño de escrutinio que se estableció en la época de dictadura. Obligando a la formación de coaliciones, forzando un sistema de representación por bloques, lo que resultó en una representación excesiva de los partidos de derecha y estableció un entorno político estable centrado en dos grupos dominantes (Pastor, 2004).

Bajo este sistema binominal impuesto desde la dictadura, la Concertación, frente a una oposición empoderada institucionalmente, tuvo que desarrollar una serie de estrategias que con el pasar de los gobiernos se transformaron en prácticas institucionales informales para

ejercer el gobierno, creando circuitos extrainstitucionales del poder (Moreno, 2007), prácticas que generaron en el poder Legislativo, en el marco del modelo de gobernabilidad una cesión de espacios frente al papel cada vez más preponderante del Ejecutivo (Moreno, 2007), incluso antes del debate parlamentario. Situación que se acrecentó con la relativa pérdida de relevancia del clivaje dictadura-democracia, generando una congruencia programática entre las dos coaliciones principales (Gamboa, Lopez y Baeza, 2013 en Sepúlveda 2023). Condicionando con esto un creciente sentimiento de malestar en la ciudadanía, como se describía por Penaglia al inicio de este documento, ya que el ejercicio del poder se ejercía en una condición que posteriormente fue llamada “Política de los acuerdos” (Sepulveda, 2023).

De aquí podemos decir que surge un sistema altamente deficitario en términos de representación democrática, marcando una creciente desconexión entre ciudadanía y partidos, potenciada por el abandono de la Concertación a los movimientos de la sociedad civil, cuya organización ya se veía fragilizada por las secuelas de la represión dictatorial y un modelo económico fragmentador (Luna y Altman, 2011). Así, los métodos institucionales informales que fueron diseñados originalmente para desafiar los “amarres” de la dictadura o los denominados “enclaves autoritarios”, pasaron a establecer un sistema de partidos muy competente en materia de gobernabilidad, pero a costa de la legitimidad democrática.

Para hacer frente a esta situación, ya en el año 2015, la nueva coalición de gobierno Nueva Mayoría, refundada a partir de la antigua Concertación, se propuso dentro de sus objetivos programáticos de gobierno, con los cuales fue electa en su segundo periodo (2014-2018) la presidenta Michelle Bachelet, el reformar el sistema electoral binominal, pasando hacia uno proporcional, demanda de los entonces partidos constituyentes más pequeños de esta coalición, para permitirles competir y ganar escaños en más distritos (Gamboa&Morales, 2016).

La transición a un sistema proporcional comenzó en serio en el año 2015, cuando el Congreso aprobó una legislación para reformar todo su sistema de votación. El nuevo

sistema aumentó el número de diputados de 120 a 155 y estableció cuotas fijas de género de 60-40 para los candidatos. Así, los nuevos distritos del Senado se conformaron de acuerdo con 15 regiones del país de aquel entonces, pero la distribución de escaños no fue uniforme entre ellas y no afectaron los límites territoriales establecidos.

A pesar de estos desafíos, la transición se ha considerado en gran medida un éxito, ya que el nuevo sistema aporta una representación más amplia de su ciudadanía y elecciones legislativas significativamente más proporcionales, determinando con esto hasta qué punto el sistema partidario enfatiza la importancia de las reglas electorales para moldear sus transformaciones (Valenzuela, 1995), permitiendo que nuevas representaciones se sumen al marco institucional.

### **2.3 Historia de la Descentralización en Chile**

A continuación, se detallan los principales hitos del proceso de descentralización en Chile desde la década de 1973 hasta 2018, para contextualizar el escenario en el cual se van desarrollando las discusiones parlamentarias de las leyes de la agenda descentralizadora de Michel Bachelet.

Entre 1973-1980, durante la dictadura de Pinochet, se inició un proceso de regionalización donde se crearon las intendencias y las regiones como unidades territoriales (Dimensión de descentralización administrativa). Sin embargo, el poder seguía estando fuertemente centralizado en el gobierno central (Ramírez Vargas, Cristóbal, 2018).

Entre 1981 y 1990, Chile comenzó a implementar una reforma educativa basada en la elección escolar y un sistema de financiamiento a través de vouchers. Esta reforma representó un hito en la descentralización fiscal y administrativa en el sector educativo (Elacqua, 2009), como también lo fue la descentralización y privatización generando beneficios, como una mayor eficiencia administrativa y productiva. Sin embargo, el tamaño del gobierno, medido por el total de personal que trabaja en el sector educativo, aumentó

bajo la descentralización, contraviniendo los principios neoliberales del periodo. (Verger, et al, 2016).

Entre 1980-1990, la Constitución de 1980 estableció la división político-administrativa del país en regiones, provincias y comunas (Dimensión de descentralización administrativa). Sin embargo, la autonomía regional y local era limitada, ya que las autoridades eran nombradas por el gobierno central (Ramírez Vargas, 2018).

En el año 1992, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades otorgó mayor autonomía a las municipalidades y estableció la elección directa de los alcaldes y concejales (Dimensión de descentralización política) (Montero, Alfredo. 2005).

En el año 2001, se implementó la Agenda de Descentralización, que buscaba fortalecer la autonomía de las regiones y municipalidades (Hito de descentralización administrativa y política). Sin embargo, este proceso fue lento y se enfrentó a varios desafíos (Montero, 2005).

En el año 2016, se aprobó la elección directa de los gobernadores regionales, que se implementó en 2020. Este hito representa un avance significativo en la descentralización política en Chile (Fuentes, (2017).

En consecuencia, podemos afirmar que el sistema de partidos políticos en Chile ha experimentado transformaciones significativas desde el retorno a la democracia hasta el 2018, como ya se describió anteriormente, siendo estos cambios determinantes en el sistema electoral y el régimen político del Estado y en el proceso de descentralización (Ruiz, 2006; Luna, 2008). Ya que, a medida que se fueron produciendo estos cambios del marco institucional, se incluyeron nuevos actores al proceso de decisión en la construcción del Estado, particularmente en el ámbito que nos interesa, como la descentralización.

Esta evolución del marco institucional del Estado (su constitución, reglas de creación de leyes, transformaciones del sistema electoral y de partidos) ha jugado un papel crucial en la

conformación de los discursos de los partidos políticos en relación con el proceso de descentralización (Castañeda Zumaeta, 2018). Esta influencia se debe a la naturaleza unitaria del Estado chileno, que se ejerce sobre la base de una organización interna que obedece a un criterio de descentralización y desconcentración.

Un ejemplo de esto son la existencia y variación del número de partidos políticos, en diferentes periodos de tiempo, particularmente antes y después de la implementación de la reforma al sistema electoral, pasando desde un sistema binominal caracterizado por una competencia de suma cero, donde unos ganan todo y el resto lo pierden todo, hacia un sistema proporcional pluripartidista (siguiendo las categorías clásicas de Sartori (2000) de clasificación de sistemas de partidos). Donde los clivajes partidarios o divisiones ideológicas han jugado un papel fundamental en la estructuración programática de estos.

Por otra parte, la diversidad y la disminución de la influencia de los partidos políticos tradicionales también han marcado el proceso de descentralización en Chile.

En conclusión, los clivajes del sistema de partidos en Chile han pesado en el sistema electoral y el régimen político del Estado a través de su impacto en la estructuración programática de los partidos, las bases sociales de estos y las preferencias distributivas. Estos factores, a su vez, han influido en la toma de decisiones en el proceso de descentralización en Chile, reflejando el énfasis gubernamental en la descentralización económica e institucional y la modernización del Estado, contextualizando siempre que el proceso de toma de decisiones de los partidos reflejada en los debates parlamentarios también debe seguir los canales formales legislativos, para la creación de las normas en el país.

## **2.4 Posiciones discursivas de los Partidos políticos frente al proceso de Descentralización y sus características**

Al iniciar este apartado de nuestro trabajo, podemos señalar que al revisar algunos análisis como el de Mardones (2007), respecto a proyectos de ley votados en el Congreso entre 1990 y 2006, se puede afirmar que los partidos de derecha son menos propensos a apoyar proyectos legislativos a favor de la descentralización política del Estado, a diferencia de los partidos de centroizquierda.

Tendencia que parece ser ratificada durante la discusión del proyecto de elección directa de intendentes (2017), en donde los partidos de derecha como la Unión Demócrata Independiente (UDI) fueron críticos de la iniciativa, absteniéndose de votar favorablemente, mientras que el otro partido de derecha, Renovación Nacional (RN), votó de manera dividida con parlamentarios que apoyaron esta iniciativa y otros que se abstuvieron o la rechazaron (Bravo Reyes 2019, p 42). Encontrando con esto, a priori, que los partidos de derecha no serían favorables a una descentralización política en Chile.

Asimismo, en el estudio del Laboratorio Constitucional de la Universidad Diego Portales (UDP, 2018) sobre poder regional en Chile, quienes muestran mayor apoyo a posturas más descentralizadoras del poder político son el Partido Comunista (50%) y el Partido Socialista (44%), y otros partidos de la coalición izquierdista Frente Amplio (40%), aunque con divisiones internas.

Sin embargo, en este mismo estudio se muestra que cuando se trata de propuestas de descentralización fiscal-económica, como exenciones de impuestos para empresas en regiones, partidos de izquierda como el Partido Comunista y Revolución Democrática, son los menos favorables a aquella idea, en contraste con el fuerte apoyo a favor de la iniciativa que muestran partidos de derecha como la Unión Demócrata Independiente (UDI) (UDP, 2018).

Por otra parte, aquellos partidos más favorables a transferir los impuestos generados en regiones son el PPD, PC y PRSD (Descentralización Fiscal), mientras los menos favorables a esta opción son RD y la UDI. Por ende, conforme a lo anterior, se puede decir que el apoyo a la descentralización desde una mirada ideológica discursiva puede tener matices dependiendo del ámbito desde el cual se aborde, ya sea político, administrativa o económica-fiscal (Bravo Reyes, 2019, p 43). Siendo en esta parte, donde nuestro estudio cobra relevancia, ya que, a partir del análisis de las leyes de descentralización derivadas de la agenda descentralizadora del segundo gobierno de Bachelet, es posible observar las reales posiciones discursivas de los partidos que participan en la creación de estas leyes, descubriendo sus posturas, de acuerdo con la dimensión de la descentralización que se discuta, ya sea Política, Administrativa o Fiscal.

### **III. CAPÍTULO: ANÁLISIS DE LOS PROCESOS LEGISLATIVOS**

El presente capítulo analiza el debate parlamentario en torno a los cambios institucionales planteados por las leyes emanadas de la agenda descentralizadora del segundo gobierno de Michelle Bachelet. Desarrollando en primer lugar una revisión de la votación de los parlamentarios en los proyectos, clasificándolas luego, de acuerdo con sus respectivos partidos políticos y coaliciones.

La segunda parte de este estudio se concentra en el contenido de los discursos de los parlamentarios, dados en las intervenciones llevadas a cabo por estos, en las distintas etapas del proceso legislativo, como son las Mociones Parlamentarias, Comisiones Mixtas o Intervenciones en sala. Identificando los principales ejes argumentativos surgidos en la discusión, categorizándolos según su aproximación o lejanía de estos, a las diferentes subcategorías de cada dimensión de la descentralización descritas en nuestro marco teórico.

Por otra parte, para lograr un entendimiento del camino desarrollado para este análisis, es necesario describir el proceso de construcción de un cuerpo legal en el Estado chileno, para que una vez introducidos en el análisis de los cuerpos legales que constituyen la muestra de esta investigación, el lector pueda comprender sin problemas la estructura de análisis planteada.

Es así, que a continuación se presenta un resumen del proceso de construcción de una norma en el Estado chileno, tomando como fuente de información el Congreso Nacional de Chile y su biblioteca (BCN, 2023).

### **3.1 Procedimiento de construcción de una ley en el Estado de Chile**

#### **3.1.1 Iniciativa para legislar**

Los proyectos de ley pueden tener su origen en el presidente de la República o en uno o más miembros del Congreso Nacional. En el caso de las leyes analizadas, el proyecto de ley tiene su origen en el presidente de la república.

#### **3.1.2 Tramitación de un proyecto de ley**

Un proyecto de ley debe obligatoriamente presentarse a una de las dos Cámaras que conforman el Congreso Nacional. La Cámara de acogida del proyecto recibe el nombre de Cámara de Origen, en tanto la otra pasa a constituirse como Cámara Revisora.

- Deben ingresar por la Cámara de Diputados las leyes sobre tributos, presupuesto de la administración pública y sobre reclutamiento.
- Deben ingresar por el Senado las leyes sobre amnistías e indultos generales.

#### **3.1.3 Primer trámite Constitucional: Cámara de Origen**

En la sesión de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, el presidente de la Cámara da cuenta del ingreso de un proyecto de ley a la oficina de partes. Luego, el proyecto se envía a la comisión de estudio correspondiente para ser analizado en sus aspectos generales, salvo por acuerdo unánime de la sala de omitir este trámite.

Una vez estudiado el proyecto en forma general por la comisión, se informa de sus conclusiones a la Cámara, la cual discute y decide si aprueba o rechaza la idea de legislar sobre él.

Esto se conoce como **discusión general**, cuyo objetivo es admitir o desechar en su totalidad el proyecto de ley, considerando sus ideas fundamentales y admitir a discusión las indicaciones que se presenten sobre el proyecto, por el presidente de la República, los ministros de Estado y los parlamentarios.

Concluido el debate, se procede a la votación según el quórum requerido por la Constitución.

De aprobarse el proyecto de ley con indicaciones, es enviado nuevamente a la comisión para que se estudie en sus aspectos particulares e incluir en el análisis las indicaciones efectuadas en la Cámara. Esto ocasiona un segundo informe de comisión, el cual debe ser discutido y votado por la sala.

Este primer trámite legislativo desencadena tres resultados posibles:

- Que el proyecto sea aprobado en su totalidad. En tal caso pasa inmediatamente a la Cámara Revisora.
- Que el proyecto sea aprobado en general, pero la Cámara de Origen le introduce cambios o adiciones. De ser así, el proyecto que pasa a la consideración de la Cámara Revisora contendrá todas esas modificaciones.
- El proyecto es desechado en su totalidad durante su discusión general en la Cámara de Origen. En tal caso su tramitación no continúa, quedando impedido de presentarse sino después de un año.

#### **3.1.4 Segundo trámite Constitucional: Cámara Revisora**

Aprobado el proyecto en la Cámara de Origen, pasa a la Cámara Revisora, la cual procede de la misma manera como lo hizo la primera, es decir, hay primero una discusión general y luego una particular. La Cámara Revisora podrá aprobar, modificar o rechazar el proyecto de ley proveniente de la Cámara de Origen.

Los resultados posibles con el segundo trámite legislativo son:

- Que el proyecto de ley sea aprobado en su totalidad por ambas Cámaras. En tal caso, se le remite al presidente de la República, quien si también lo aprueba dispondrá de su promulgación.
- Que el proyecto sea objeto de adiciones o enmiendas por parte de la Cámara Revisora. Entonces, es devuelto a la Cámara de Origen para la consideración de estas modificaciones.
- Que el proyecto sea desechado en su totalidad por la Cámara Revisora. De producirse esta situación, el proyecto debe ser considerado por una comisión mixta de ambas Cámaras, la cual tendrá como objetivo proponer una fórmula para resolver el desacuerdo existente.

### **3.1.5 Trámites eventuales**

#### **3.1.5.1 Tercer trámite Constitucional: Regreso a la Cámara de Origen**

El supuesto para este trámite es el siguiente:

- Que el proyecto sea objeto de adiciones o enmiendas por parte de la Cámara Revisora.
- En este caso, es devuelto a la Cámara de Origen para la consideración de estas modificaciones. La Cámara de Origen debe discutir las, aprobarlas y/o rechazarlas en su totalidad o parcialmente. Si las aprueba, el resultado es que se dispone su envío al presidente de la República, quien si también lo aprueba dispondrá de su promulgación como ley de la República.
- Si rechaza las enmiendas de un modo total o parcial se dispone la formación de una comisión mixta para la discusión del proyecto.

#### **3.1.5.2 Cuarto trámite Constitucional: Trámite de la Comisión Mixta**

Los supuestos para este trámite son los siguientes:

- Cuando ocurre el rechazo total o parcial por parte de la Cámara de Origen de las enmiendas de la Cámara Revisora.
- Cuando el proyecto sea desechado en su totalidad por la Cámara Revisora.

Para solucionar la diferencia producida en las cámaras se forma una **comisión mixta** quien emite un informe que debe ser discutido y votado por ambas cámaras. La parte del informe que es aprobada por ambas corporaciones se integra al proyecto aprobado por ambas cámaras en los trámites anteriores, y todo este texto es enviado al Ejecutivo para su sanción y promulgación como Ley.

### **3.1.5.3 Quinto tramite Constitucional: Trámite del veto presidencial**

Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, este es enviado al presidente de la República, para que también lo apruebe o lo rechace. Si nada dice en un plazo de 30 días desde que recibió el proyecto, se entiende que lo aprueba, de tal modo se procede a su promulgación como Ley de la República.

El Presidente de la República puede formular vetos (aditivos, sustitutivos o supresivos) u observaciones. En este caso, el proyecto es devuelto a la Cámara de Origen, con las observaciones mencionadas, dentro del plazo de 30 días.

### **3.1.5.4 Sexto tramite Constitucional: Trámite del Tribunal Constitucional (Control de constitucionalidad)**

Los supuestos para este trámite son los siguientes:

- Que el proyecto de ley contenga normas que tienen el carácter de orgánicas constitucionales, interpretativas de la Constitución, o bien, normas de tratados internacionales que versen sobre materias propias de leyes orgánico-constitucionales.
- Que exista una cuestión de constitucionalidad ocurrida durante la tramitación de proyectos de ley, proyectos de reforma constitucional o tratados internacionales sometidos a la aprobación del Congreso Nacional.

Si el proyecto de ley contiene disposiciones de este tipo, una vez terminado el trámite parlamentario, son enviadas al Tribunal Constitucional para una revisión preventiva de constitucionalidad, antes de su promulgación. Ambas cámaras reciben el oficio de respuesta a este control de constitucionalidad que contiene la sentencia que determina si las normas se ajustan o no a nuestra carta fundamental. Las normas que no se ajustan simplemente no serán ley.

Finalmente, la Cámara de Origen del proyecto genera un oficio al poder ejecutivo con el resultado final del proceso legislativo respectivo del proyecto de ley, para que este tome conocimiento y se proceda a la promulgación y publicación de este en el diario oficial.

## **3.2 Debate parlamentario Ley 20.990**

### **3.2.1 Antecedentes de la Ley 20.990**

El 30 de diciembre del año 2015, la presidenta de la República firmó el “Proyecto de Reforma Constitucional que modifica la Constitución Política, que dispone la elección popular del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional”, y presentado ante el Senado el 6 de enero de 2015. Luego de cinco (5) tramitaciones integradas por ambas cámaras y una comisión mixta, el 29 de diciembre de 2016 es promulgada la Ley 20.990 y, finalmente, publicada el 5 de enero de 2017.

### **3.2.2 Descripción del contenido de la Ley 20.990**

La presente ley modifica la Constitución Política, y dispone la elección popular del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional, en ella se establece que la administración superior de cada región residirá la en el Gobierno Regional en los ámbitos de desarrollo social, cultural y económico de la región, junto con el Consejo Regional, el cual presidirá.

Por otra parte, establece el rol del Gobernador como coordinador de los órganos y servicios públicos, y la supervigilancia o fiscalización de estos servicios que dependen o se relacionan con el Gobierno Regional.

En cuanto a los requisitos para ser electo como autoridad regional, establece en su Art. 124 que, gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes y concejales, así como también para ser designado delegado presidencial regional o delegado presidencial provincial, estos deben ser ciudadanos con derecho a sufragio, tener la idoneidad que la ley señale y residir en la región a lo menos en los últimos dos años anteriores a su designación o elección.

En cuanto al mecanismo de elección, los gobernadores serán elegidos por sufragio universal y votación directa, siendo electo el candidato a Gobernador Regional que obtenga la mayoría de los sufragios válidamente emitidos, esta mayoría debe ser al menos de un 40% de los sufragios válidamente emitidos. En el caso que existan más de dos candidatos y ninguno logra el 40% de los votos válidamente emitidos, corresponde la ejecución de una segunda vuelta entre los dos más votados. El periodo de ejercicio de sus funciones será de cuatro años, siendo reelecto consecutivamente sólo por un segundo periodo. La segunda modificación que se establece en el artículo 113 señalan el rol fiscalizador que tendrá el consejo regional sobre el gobernador regional y el delegado presidencial regional, además se suprime la posibilidad de traspasar competencias del gobernador regional y se incorpora la figura del delegado presidencial que es quien viene a sustituir la figura del intendente como representante del gobierno central, siendo nombrado por el Presidente de la República al igual que el Delegado Presidencial Provincial. Por último, restringe la posibilidad de ser candidatos a diputados y senadores, a gobernadores regionales, delegados presidenciales regionales y a delegados presidenciales provinciales.

### **3.3 Descripción del proceso legislativo y material a analizar**

En el Senado (Cámara de Origen), surgen tres mociones parlamentarias, la primera moción es promovida por, los Senadores señor Horvath (independiente), señora Lily Pérez (independiente) y señores Guillier, Senador Independiente apoyado por el Partido Radical Social Demócrata (IND- PRSD), Quinteros, perteneciente al Partido Socialista (PS), y Andrés Zaldívar militante del Partido Demócrata Cristiano (PDC) esta moción es presentada con fecha 07 de octubre, 2015.

La segunda moción, de los Senadores señora Von Baer perteneciente al Partido Unión Demócrata Independiente, (UDI) y señores Allamand, Espina, ambos integrantes de Renovación Nacional (RN), Senador García (RN) y Senador Pérez Varela (UDI), esta moción es presentada con fecha 25 de noviembre, 2015, por último, la tercera moción, presentada por los Senadores señores Chahuán (RN) y García-Huidobro (UDI), de fecha 15 de diciembre, 2015.

El segundo trámite constitucional pasa a discusión a la Cámara de Diputados, el tercer trámite constitucional regresa a la cámara de origen (Senado), el cuarto trámite pasa a comisión mixta: Senado-Cámara de Diputados, el quinto y último trámite se finaliza en el Senado, donde se emite el oficio de cámara de origen al ejecutivo, siendo su última etapa la publicación de la ley 20.990 en el Diario Oficial.

### **3.4 Análisis de las discusiones parlamentarias de la Ley N° 20.990**

Dentro de los aspectos relevante a analizar en el Primer Trámite Constitucional del Senado, se encuentran las mociones parlamentarias que se originan por parte de miembros de la Cámara de Origen. Son 3 las mociones parlamentarias que sugieren modificaciones, incorporando nuevos aspectos a lo propuesto en el PRCP son refundidas y pasan a discusión en sala.

Durante la primera discusión en sala, los senadores debaten el mecanismo electoral que regirá para la elección popular de la máxima autoridad regional. El debate se centra en dos mecanismos, uno de ellos es el planteado por el ejecutivo de mayoría absoluta con segunda vuelta, en caso de que ninguno de los candidatos obtenga más del 50% de los votos, se realizara una segunda vuelta para los dos candidatos más votados, siendo electo el que obtuviere más votos.

El segundo mecanismo es el surgido en moción parlamentaria, donde se propone que el candidato ganador sea electo con mayoría simple, es decir el candidato más votado y sin segunda vuelta, tal como es electa la figura del alcalde. Por otra parte, surge la propuesta de modificación del nombre que se otorga a las autoridades regionales, Intendente y Gobernador, sustituyéndolas por, Gobernador Regional como autoridad electa democráticamente y la figura de un delegado presidencial provincial como representante del gobierno central.

El Senador Espina, así como el Senador García-Huidobro (UDI), argumentan estar en contra de la elección por mayoría absoluta y segunda vuelta.

El Senador Zaldivar (PDC), integrante de la comisión permanente, al igual que el Senador Espina, señala que la mayoría de los integrantes de la Comisión permanente están por una elección a través de mayoría simple lo que considera un gran error, y debe ser electo por mayoría absoluta como el Presidente de la República (BCN, 2017).

En cuanto al mecanismo electoral senadores de la coalición de gobierno, por nombrar algunos como, Tuma (PPD), Lagos (PPD), Walker (DC), consideran que este debe ser representativo y coinciden en un sistema de mayoría absoluta el Senador Harboe (PPD), como se mencionaba en la propuesta del ejecutivo (BCN, 2017).

Para senadores de oposición, como Horvath (IND, ex RN), Van Rysselberghe, coinciden lo expuesto por el Senador Coloma (UDI) sobre el mecanismo de mayoría absoluta (UDI), quien señala no estar de acuerdo con la existencia de una segunda vuelta y apoya la elección por mayoría simple (BCN 2017, p 44), considerando que una segunda vuelta solo sería útil para negociaciones políticas.

Luego de analizar las intervenciones podemos ver claramente las distintas posiciones entre senadores pertenecientes a partidos de oposición que abogan por un sistema de mayoría simple sin segunda vuelta, argumentando su posición en base a dos puntos: que este mecanismo no permitiría generar nuevas mayorías que favorezcan a partidos regionalistas, y la intención de partidos de gobierno, los que solo abogarían su defensa al sistema de mayoría absoluta por cálculos electorales y mantenimiento del duopolio.

Por su parte los senadores pertenecientes a partidos del oficialismo argumentan su defensa de mayoría absoluta señalando que “sí generará representatividad, aportando a la construcción de mayorías que otorguen estabilidad política, apoyo ciudadano y legitimidad a la autoridad electa” (BCN, 2017, p 126), tal como lo señala la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Regionalización (CAPDDR, 2014) integrada por diversos actores relevantes vinculados al regionalismo y procesos de participación ciudadana.

Si bien nuestra subcategoría de análisis se enfoca específicamente en la elección popular de la máxima autoridad regional y no en los mecanismos electorales que designan a la nueva autoridad regional, la negociación entre partidos políticos respecto al sistema electoral es un condicionante para lograr los avances en la aprobación de la ley por parte de senadores de partidos de oposición.

**Tabla 6: Resultados votación PRC en general. Aprobada por unanimidad**

RESULTADOS POR PARTIDO POLITICO					
PARTIDO POLITICO	N° DE VOTOS A FAVOR	N° DE VOTOS EN CONTRA	ABSTENCIONES	AUSENTES	TOTAL
IND-PRSD	1	0	0	0	1
IND-PDC	1	0	0	0	1
IND	3	0	0	0	3
MAS	1	0	0	0	1
PDC	6	0	0	0	6
PPD	6	0	0	0	6
PS	5	0	0	1	6
RN	6	0	0	0	6
UDI	8	0	0	0	8
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>38</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de documento *Historia de la Ley 20.990* (BCN, 2017)

Como fue señalado en la primera discusión en sala, el Proyecto de Reforma Constitucional (PRC) en general fue aprobado por unanimidad de los integrantes del Senado, el que pasa nuevamente a Comisión de Gobierno, Regionalización y Descentralización, donde se discutió en particular las indicaciones presentadas por el gobierno, que modifican lo aprobado en la primera sesión y que es lo que se debate en esta discusión en sala.

Es importante señalar que en la votación de los distintos artículos e incisos de esta discusión se logra el quorum y aprobación de todas las normativas, donde las abstenciones fueron en su mayoría por senadores pertenecientes a los partidos UDI y RN<sup>6</sup>.

### 3.4.1 Segundo Trámite Constitucional: Cámara de Diputados

El proyecto aprobado en la Cámara de Origen pasa a la Cámara de Diputados y en su primera instancia es analizado en Comisión de Constitución donde surgen algunas indicaciones que pasan a discusión en sala donde se discutirá la elección directa de Gobernador Regional.

<sup>6</sup> Partidos representantes del centro derecha del sistema de partidos chilenos.

En su intervención el diputado Ojeda (PDC), señala un punto relevante a considerar en la discusión donde precisa que este Proyecto de reforma constitucional no trata sobre federalismo y que solo se limita a abordar lo correspondiente a la elección del Intendente Regional, y aludió al tiempo empleado por algunos senadores para debatir sobre las facultades del intendente (BCN, 2017).

El diputado Sandoval (UDI) realiza dos críticas tal como los señalaron algunos senadores durante la discusión en la Cámara de Origen, lamenta la discusión por separado de los proyectos vinculados a descentralización (BCN, 2017).

El diputado Gabriel Boric (IND), señala que no cabe duda de que el proyecto es insuficiente y genera dudas respecto a la real transferencia de competencias y recursos (BCN, 2017).

En el desarrollo de la segunda discusión los diputados pasan a votación el proyecto de modificación constitucional, donde observamos una tendencia similar a la expresada durante los debates de la Cámara de Origen, donde se marca la tendencia de diputados pertenecientes a partidos de oposición a la crítica por desarrollar la discusión a través de proyectos separados entre las dimensiones de descentralización política, administrativa y fiscal.

No obstante, dentro de los diputados y así como lo observamos en algunos senadores del partido Renovación Nacional e Independientes, con una tendencia ideológica de derecha, si bien son críticos muestran una disposición a avanzar en el proceso descentralizador. Ello a diferencia de los planteamientos de diputados pertenecientes al partido Unión Demócrata Independiente (UDI), quienes mostraron su descontento hasta que no se tenga claro que competencias tendrá la máxima autoridad regional electa democráticamente. (BCN, 2017).

### 3.4.2 Resultados de la votación del proyecto en general

En la votación general y particular de la Cámara de Diputados se realizan 10 votaciones, de las cuales solo una fue rechazada por mayoría, con el fin de ejemplificar la tendencia en voto de los partidos políticos señalaremos quienes son los diputados y afiliación política que se manifiestan en contra de la votación del Proyecto de Reforma Constitucional PRC. Esta votación fue aprobada por 83 votos a favor, 7 negativas y 22 abstenciones.

*Tabla 7: Resultados votación proyecto en general –Diputados en contra*

DIPUTADOS	PARTIDO POLITICO
IVÁN NORAMBUENA	UDI
JUAN ANTONIO COLOMA	UDI
ERNESTO SILVA	UDI
MARÍA JOSÉ HOFFMANN	UDI
JOSÉ ANTONIO KAST	UDI
ISSA KORT	UDI
NICOLÁS MONCKEBERG	UDI

Fuente: Elaboración propia a partir de documento de Historia de la Ley N° 20.990 (BCN, 2017)

**Tabla 8: Resultados votación proyecto en general -Diputados que se abstuvieron**

DIPUTADOS	PARTIDO POLITICO
PEDRO PABLO ÁLVAREZ-SALAMANCA	UDI
RAMÓN BARROS	UDI
JAIME BELLOLIO	UDI
FELIPE DE MUSSY	UDI
SERGIO GAHONA	UDI
GUTIÉRREZ ROMILIO	UDI
GUSTAVO HASBÚN	UDI
JAVIER HERNÁNDEZ	UDI
JOAQUÍN LAVÍN	UDI
JAVIER MACAYA	UDI
PATRICIO MELERO	UDI
ANDREA MOLINA	UDI
CELSO MORALES	UDI
CLAUDIA NOGUEIRA	UDI
DAVID SANDOVAL	UDI
ARTURO SQUELLA	UDI
RENZO TRISOTTI	UDI
MARISOL TURRES	UDI
JORGE ULLOA	UDI
IGNACIO URRUTIA	UDI
ENRIQUE VAN RYSSELBERGHE	UDI
FELIPE WARD	UDI

Fuente: Elaboración propia a partir de documento de Historia de la Ley N° 20.990 (BCN, 2017)

Como podemos observar nuevamente el partido Unión Demócrata Independiente se manifiesta contrario al Proyecto de Reforma Constitucional (PRC), en esta ocasión votan en bloque, ya que, del total de 29 diputados, 22 se abstuvieron y 7 rechazaron.

Posteriormente a la votación se emite el Oficio desde la Cámara Revisora a la Cámara de Origen donde se informa que se ha aprobado el Proyecto de Reforma Constitucional (PRC) que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional junto a las modificaciones realizadas.

### 3.4.3 Tercer Trámite Constitucional: Senado

Se presentan las modificaciones aprobadas por la Cámara Baja para su discusión, las que pasaron previamente por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización siendo aprobadas para ser presentadas ante el senado.

Durante la discusión no existió acuerdo para la aprobación, ya que según algunos senadores como el Señor Espina son modificaciones irresponsables.

En proceso de votación se rechazó por 24 votos contra 1, en la negativa votaron parlamentarios de todos los partidos políticos, solo la senadora Pérez voto a favor de esta, por lo tanto, pasa a discusión en comisión mixta.

### 3.4.4 Trámite Comisión Mixta: Senado-Cámara de Diputados

Al no existir acuerdo entre la Cámara de Origen y la Cámara Revisora, se constituye la comisión mixta, integrada por los siguientes diputados y senadores:

*Tabla 9: Miembros de la Comisión Mixta*

SENADORES	PARTIDO POLITICO	DIPUTADOS	PARTIDO POLITICO
Ena Von Baer	UDI	Daniella Cicardini Milla	IND-PS
Carlos Bianchi	IND	Germán Becker Alvear	RN
Alberto Espina,	RN	Marcelo Chávez Velásquez	PDC
Rabindranath Quinteros	PS	Rodrigo González Torres	PPD
Andrés Zaldívar	PDC	Sergio Gahona Salazar	UDI

**Fuente:** Elaboración propia a partir de documento de Historia de la Ley N° 20.990 (BCN, 2017)

En la presente comisión se desarrollan 3 discusiones en sala donde se discuten las resoluciones emitidas por la comisión mixta respecto a las diferencias entre los expuesto por la Cámara de Diputados y el Senado.

Durante la primera discusión de la comisión mixta se produce un debate por consecuencia de la urgencia que el ejecutivo indico tramitar el Proyecto de Reforma Constitucional (PRC), al que el Senador Harboe señala no haber pasado por la Comisión de Constitución del Senado, ante esta situación el Senador Horvath solicita acelerar el proceso que lleva más de dos años en tramitación y aprobar el compromiso de campaña que han realizado varios ex presidentes en materia de descentralización y que en este caso atañe a la Presidenta Bachelet.

En la presente discusión intervinieron senadores pertenecientes a todos los partidos políticos, manteniendo sus posiciones ya expresadas en discusiones previas. Luego del debate desarrollado por los senadores se realiza la votación, aprobándose el informe de Comisión Mixta, a excepción del numeral 5) del artículo único.

**Tabla 10: Votación de la Comisión Mixta**

VOTACION COMISION MIXTA				
PARTIDO POLITICO	N° DE VOTOS A FAVOR	N° DE VOTOS EN CONTRA	ABSTENCIONES	TOTAL
IND-PRSD	1	0	0	1
IND-PDC	1	0	0	1
IND	3	0	0	3
MAS	1	0	0	1
PDC	6	0	0	6
PPD	5	1	0	6
PS	4	0	0	4
RN	3	0	2	5
UDI	0	0	7	7
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>34</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de documento de Historia de la Ley N° 20.990 (BCN, 2017)

En la tercera discusión de comisión mixta es el turno de la Cámara de Diputados para efectuar su votación. Teniendo el siguiente resultado: por la afirmativa, 96 votos; por la negativa, 0 votos. Hubo 13 abstenciones.

Tal como la votación realizada en el segundo trámite constitucional de la Cámara de Diputados, los parlamentarios en su mayoría y transversalmente a excepción del Partido Unión Demócrata Independiente aprueban la tramitación final para la aprobación del Proyecto de Reforma Constitucional (PRC) para la Elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

**Tabla 11: Parlamentarios que votaron en contra**

SENADORES	PARTIDO POLITICO
COLOMA	UDI
GUTIÉRREZ	UDI
HERNÁNDEZ	UDI
KAST	UDI
MELERO	UDI
MOLINA	UDI
NORAMBUENA	UDI
SILVA	UDI
SQUELLA	UDI
TRISOTTI	UDI
ULLOA	UDI
URRUTIA	UDI
WARD	UDI

Fuente: Elaboración propia a partir de documento de Historia de la Ley N° 20.990(BCN, 2017)

### 3.5 Debate parlamentario Ley N° 21.073

#### 3.5.1 Antecedentes

La reforma constitucional de la ley N° 20.990 publicada el 05 de enero de 2017, estableció el mandato constitucional requerido para que el ejecutivo del Gobierno Regional, fuera la figura del nuevo Gobernador Regional, quien debiese ser electo de forma directa por los ciudadanos de cada región del país. Dejando establecido esto en el nuevo artículo 111 de la Constitución. Así, la presente ley 21.073, señala el cómo debe llevarse a cabo este camino de elección directa de estas nuevas autoridades regionales.

### 3.5.2 Descripción del contenido de la Ley N° 21.073

La presente ley, modifica la ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y actualizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior, teniendo como principales componentes la regulación de la elección del Gobernador Regional. Quien será el órgano ejecutivo del Gobierno Regional<sup>7</sup> y presidirá el Consejo Regional, con derecho a voto y derecho a voto dirimente, siendo elegido por sufragio universal en votación directa. Además, instaura requisitos, inhabilidades e incompatibilidades para el cargo de Gobernador Regional, como también causales que produce el cese del ejercicio de su cargo; además prevé el reemplazo del Gobernador Regional en caso de ausencia o incapacidad temporal, la subrogación y vacancia del cargo y establece las funciones del Gobernador Regional en su calidad de presidente del Consejo Regional. Contempla también un procedimiento para cada declaración de candidatura a Gobernador Regional, que deberá ser presentadas por los partidos políticos o pactos electorales.

El escrutinio y calificación de las elecciones de Gobernador Regional, serán realizadas por el Tribunal Calificador de Elecciones y serán aplicables las normas de los títulos IV y V de la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, cuyo texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y actualizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 2017, del Ministerio secretaria general de la Presidencia, proclamando elegido al candidato que hubiere obtenido la mayoría de los sufragios válidamente emitidos y siempre que dicha mayoría sea equivalente, al menos, al 40% de los votos válidamente emitidos. Posibilitando también, un sistema de elecciones primarias para la nominación de

---

<sup>7</sup> Las competencias que ya están asignadas al Gobernador Regional son principalmente sobre: 1) su función de Jefe de Servicio del Gobierno Regional (representación judicial, nombramiento de funcionarios, etc.); 2) competencias normativas, siendo la más relevante la de solicitar al Gobierno Central que le transfiera competencias radicadas en ministerios y servicios públicos, a su Gobierno Regional; 3) de planificación, como la política regional de desarrollo o el plan regional de ordenamiento territorial; 4) presupuesto regional, y 5) coordinar, supervigilar y fiscalizar a los servicios públicos que en el futuro puedan crearse, y que dependan o se relacionen con el Gobierno Regional.

candidatos a Gobernador Regional y fija las plantas de personal de los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales, como también adecua plantas y escalafones del servicio de Gobierno Interior.

### **3.5.3 Descripción del proceso legislativo y material a analizar**

El inicio de este proyecto de Ley fue por medio de un mensaje presidencial, presentado ante la Cámara de Diputados (Cámara de Origen), por la presidenta de la época Michelle Bachelet.

Una vez que este proyecto de ley (21.073) fue presentado y leído ante la cámara, con todos sus artículos y fundamentos para buscar ser una Ley del Estado. La cámara de origen por medio de su Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización lo remitió a la Corte Suprema, para recabar su opinión sobre el mismo, respecto a si procedía darle trámite a este. Ya que buscaba modificar una Ley Orgánica Constitucional, que, al ser aprobado, podría afectar la organización y atribuciones de los tribunales de justicia<sup>8</sup>.

Al revisar el proyecto, la Corte Suprema determino que el proyecto era coherente con la reciente reforma constitucional aprobada por la Ley N° 20.990 y no afectaba las atribuciones u orgánica de los tribunales de justicia, permitiendo con esto la continuación de la tramitación legislativa de este.

Posterior a esto, el proyecto paso a su segundo trámite constitucional, ante la Cámara de Senadores (Cámara Revisora). La cual, a través de su comisión permanente de Gobierno, Descentralización y Regionalización, informo a la Cámara Revisora sobre sus alcances. Siendo el principal de estos el implementar a la brevedad la reforma constitucional que introdujo la ley N° 20.990, por la cual el nuevo artículo 111 de la Constitución prescribe que el Gobernador Regional será el órgano ejecutivo del

---

<sup>8</sup> Entendido así inicialmente por la comisión de la Cámara de Origen.

Gobierno Regional.

Luego de su discusión en sala dentro del senado, el proyecto sufrió una serie de modificaciones, las cuales fueron revisadas en su tercer trámite constitucional, al ser devuelto a la cámara de origen del proyecto, la cámara de diputados. Pero una vez finalizada su revisión en la cámara de diputados, surgieron una serie de diferencias, respecto a lo que había sido aprobado en la cámara de diputados anteriormente (Cámara de Origen) y lo introducido por el senado (Cámara Revisora), por lo cual el proyecto fue derivado a una Comisión Mixta (compuesta por integrantes de la cámara de diputados y senadores), teniendo esta como principal finalidad, proponer la forma y modo de resolver las divergencias surgidas entre el Senado y la Cámara de Diputados durante la tramitación del proyecto de ley; obteniendo como resultado, un proyecto de ley que zanjo las diferencias surgidas en las discusiones anteriores, proponiendo nuevas disposiciones para estas diferencias en su informe aprobado por esta comisión mixta. Informe que finalmente fue votado favorablemente en la sesión 104 de la Legislatura N° 365 del 19 de diciembre del 2017, por parte de la cámara de diputados (cámara de origen) y en la sesión N° 74 Legislatura N° 365 en la Cámara de Senadores (cámara revisora) el 20 de diciembre del año 2017.

**Tabla 12: Antecedentes: Composición de la Comisión Mixta durante la disuasión parlamentaria de la Ley 21.073 periodo 2017**

COMPOSICIÓN DE COMISIÓN MIXTA DEL CONGRESO LEY 21.073	
CAMARA DIPUTADOS	CAMARA SENADORES Comisión permanente del Senado de Gobierno, Descentralización y Regionalización.
Germán Becker Alvear	Carlos Bianchi Chelech
Marcelo Chávez Velásquez	Alberto Espina Otero
Rodrigo González Torres	Hernán Larraín Fernández
Celso Morales Muñoz	Rabindranath Quinteros Lara
Marcelo Schilling Rodríguez (REEMPLAZADO)	
<b>Daniel Melo Contreras (QUIEN ASUME)</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de material bibliográfico consultado

Fuente: Elaboración propia a partir de documento de Historia de la Ley N° 21.073 (BCN, 2018)

Por tanto, para el análisis de esta ley, solo se contemplaron las intervenciones en sala de los diputados y senadores, ya sea en la cámara de origen o la revisora; como las intervenciones más relevantes en la comisión mixta del proceso legislativo de

esta ley. Puesto que, en el proceso legislativo de esta, no se generaron mociones parlamentarias y las principales manifestaciones de posiciones discursivas respecto a la descentralización del país tratadas en el presente proyecto estudiado y planteadas en la discusión de este, se dan en las intervenciones en sala y la comisión mixta.

#### **3.5.4 Análisis de las discusiones parlamentarias de la Ley N° 21.073**

Al analizar las discusiones de este proyecto de ley, se debe dejar claro que este proyecto responde en su totalidad a la dimensión política de la descentralización, y sus respectivas subcategorías enunciadas en el marco teórico de esta investigación, que son el eje de nuestro análisis.

En este sentido, en la primera discusión en sala de la Cámara de Diputados, respecto a la subcategoría que compone esta dimensión de la descentralización, como es la **“Elección popular de la máxima autoridad regional (Gobernadores Regionales)”**, se aprecia que el grueso de la sala se encontraba a favor de esta modificación institucional, ya que fue votada a favor por unanimidad por toda la sala (BCN, 2019), teniendo como principal reparo a votar esta iniciativa a favor, el que la elección de esta nueva figura de la institucionalidad política del país, no iba a ser acompañada con una ley que le otorgara además de una descentralización política, elementos propios de las dimensiones administrativas y fiscales de la descentralización, componentes que fueron tratados con posterioridad en la Ley N° 21.074. Situación que deja claramente establecida, por ejemplo, la diputada Andrea Molina (UDI) en su intervención, al señalar que: “Quiero asumir el desafío de construir un Chile descentralizado y desarrollado, pero en forma responsable, sabiendo con claridad el proyecto que se quiere realizar. Sin embargo, estamos entregando casi un cheque en blanco respecto de las competencias y las facultades que tendrán los nuevos gobernadores regionales” (BCN, 2018, p124).

En contraposición, el diputado Tellier (PC), señalaba su postura a favor para votar esta iniciativa, sin reparos, mencionando que era una oportunidad para hacer frente a la crisis de representatividad del periodo, señalando en su intervención: *“la crisis de representatividad y participación política que atravesamos está lejos de ser superada si solo nos ocupamos de su aspecto institucional”* (BCN, 20218, p 125). Agrega que se debe, además, *“aprobar el traspaso de competencias y establecer un proceso que haga entrar en régimen esta nueva institucionalidad en las mejores condiciones y con las mayores atribuciones posibles, para su buen desempeño”* (BCN, 2018, p125). Comprometiendo con esto todos los votos de la bancada PC a la aprobación del proyecto.

Con lo anterior, queremos dejar de manifiesto que, dentro de la cámara de origen, existía una posición predominante a votar en favor de las reformas institucionales necesarias para avanzar hacia la descentralización política que este proyecto proponía. Teniendo como principales puntos en discusión: las inhabilidades para la figura de gobernador regional, el período de duración del cargo y las competencias propias que debiese acompañar esta reforma, propias de las dimensiones administrativas y fiscal de la descentralización.

En cuanto a la segunda subcategoría de la dimensión política de la descentralización, podemos señalar que al igual que en la primera subcategoría, en la discusión en sala de la cámara de origen, los integrantes de esta se encontraban favorables a votarla. Ya que, al adentrarnos en el estudio de las posiciones discursivas de los partidos políticos, podemos señalar que **“Instituir un ciclo de elecciones territoriales”**, es decir que se eligieran autoridades territoriales (gobernador regional, consejero regional, alcaldes y concejales), de forma separada a las autoridades nacionales (presidente, diputados, senadores), predominaba una postura de acuerdo en la cámara de origen. Quedando esto establecido en una serie de intervenciones en sala de diferentes diputados, como el Sr Sandoval (UDI), quien señala: *“considero que la elección de gobernadores regionales tiene un claro carácter territorial, por lo cual, sin perjuicio de las diversas opiniones que puedan exponerse en este debate, creo*

*que es mejor vincularla con las elecciones municipales, no con las parlamentarias”* (BCN, 2018, p 132). Posiciones que se denotan de carácter predominante en la discusión en sala de la cámara de origen, puesto que, por otra parte, el diputado Marcelo Chávez (DC), expresaba que:

*“el ordenamiento que se hace de nuestros procesos electorales en el sentido de que la elección de gobernador regional y de consejeros regionales se lleve a cabo en conjunto con la elección municipal, de manera de separar estas elecciones locales de las de carácter nacional, como son las elecciones presidencial y parlamentaria Considero que es un avance, pues permite centrar el foco de los debates en la región”* (BCN, 2018, p 144).

Dejando claro que, esta era la posición dominante de la sala, que luego se expresó en la votación final de esta.

En cuanto a la posición discursiva de los partidos políticos respecto a la tercera subcategoría de la dimensión política de la descentralización, como es la **“Designación e inscripción regional de los candidatos de elección popular”** podemos señalar que en el proyecto original emanado del mensaje presidencial, si se contempla esta figura (BCN, 2018, p 15), que es ratificada en la discusión parlamentaria dentro de la comisión mixta del congreso, al mantener esta subcategoría dentro del proyecto final, que se encuentra presente en su informe de comisión, al señalar que: *“Las declaraciones de candidaturas de gobernador regional deberán ser presentadas por los partidos políticos o pactos electorales en un solo acto respecto de cada región”* (BCN, 2018, p 522). Pero para esta subcategoría de la dimensión política de la descentralización, es importante señalar que, en la tercera discusión parlamentaria de la Cámara de origen (una vez devuelto el texto de proyecto de ley a esta cámara desde el senado). Se hizo hincapié en qué se debería finalizar con la práctica electoral, que algunos diputados dentro de la intervención denominaron **Turismo Electoral**. Que hace referencia a que dentro de una de las modificaciones que ingresó el Senado a este proyecto (en su segundo

tramite constitucional), era que para ser candidato a gobernador regional, solamente se debería tener un domicilio electoral<sup>9</sup> dentro de la región en donde se fuera a ser candidato para gobernador regional. Situación que no obliga al candidato en cuestión a residir de forma efectiva dentro de la región, por ende, al momento de revisar el proyecto devuelto desde el Senado, los diputados buscaron eliminar esta indicación introducida por esta Cámara Revisora, cuestión que es ejemplificada con la intervención del diputado Pedro Brown (RN), Al señalar: *“Espero que esta iniciativa vaya de la mano con un respeto real hacia las regiones y que se ponga fin al famoso turismo electoral, en que cualquier candidato puede partir hacia una región para competir, sin respeto por los liderazgos locales..”* (BCN, 2018, p 154). Introduciendo en el proyecto de ley definitivo la especificación de que los candidatos a Gobernador Regional deberán residir en la región respectiva, a lo menos dos años antes de la elección (BCN, 2018, p 587).

Consiguiendo con esto La implementación dentro del proyecto de ley de la última subcategoría que compone la dimensión política de la descentralización, que es la **Residencia efectiva de Candidatos en las Regiones.**

### 3.5.5 Análisis de las votaciones de la Ley N° 21.073

En este apartado, se presentan los resultados de las votaciones de este proyecto de ley de los distintos partidos políticos, respecto al informe de la comisión mixta, que terminó dirimiendo las diferencias producidas en el Congreso de la República, que fueron mencionadas anteriormente en este análisis.

Así, los resultados de la votación del informe de la comisión mixta por cada partido político, presentado tanto a la cámara de origen como la revisora son:

---

<sup>9</sup> **Domicilio Electoral:** El domicilio electoral es aquel situado dentro de Chile, con el cual la persona tiene un vínculo objetivo, sea porque reside habitual o temporalmente, ejerce su profesión u oficio o desarrolla sus estudios en él. En el caso de los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren en el extranjero, el domicilio electoral es aquel situado fuera de Chile, declarado como tal por el elector, pero la ley no obliga al elector a recibir en este, para ejercer su derecho a sufragio (Servel; 2020).

**Tabla 13: Votación Cámara de Origen**

RESULTADOS POR PARTIDO POLITICO		
PARTIDO POLITICO	Nº VOTOS A FAVOR	Nº VOTOS EN CONTRA
IC	1	0
Ind	3	0
Ind-PDC	1	0
Ind-PS	2	0
Ind-RN	1	0
PCCh	5	0
PDC	20	0
PL	1	0
PPD	12	0
PRSD	5	0
PS	12	0
RN	17	0
UDI	25	0
<b>TOTAL</b>	<b>105</b>	<b>0</b>

ART 5º B CAMARA DEL CONGRESO NACIONAL		PAREOS
Monckeberg Díaz, Nicolás	Sabat Fernández, Marcela	Ceroni Fuentes, Guillermo con Turres, Marisol

Fuente: Elaboración propia desde documento de la Historia de la Ley 21.073 (BCN, 2018)

Cabe mencionar que el resto de los diputados que no figuran en los números para esta votación, considerando que en el periodo eran 119 los diputados de la república, no se encontraban presente en sala, al momento de votar la aprobación del informe de la comisión mixta de este proyecto.

**Tabla 14: Votación Cámara revisora**

PARTIDO POLÍTICO	Nº VOTOS A FAVOR	NO ASISTIERON A LA SESIÓN
Ind	2	1
Ind-PDC	0	1
Ind-PRSD	1	0
MAS	1	0
PDC	6	0
PPD	6	0
PS	5	1
RN	5	1
UDI	4	3
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>7</b>

Fuente: Elaboración propia desde documento de la Historia de la Ley 21.073 (BCN, 2018)

Al revisar los resultados de las votaciones del informe de la comisión mixta de este proyecto de ley, se aprecia que existía una posición discursiva favorable, de los distintos partidos políticos, para avanzar en la dimensión política de la descentralización, teniendo solo diferencias en temas específicos de la normativa, sobre el tiempo de duración de los primeros cargos electos, como de sus inhabilidades y las competencias propias que debiese acompañar esta reforma, siendo estas últimas tratadas en el siguiente proyecto de ley en estudio.

### **3.6 Debate parlamentario Ley N° 21.074**

#### **3.6.1 Antecedentes**

El proceso descentralizador en Chile, a partir de las promulgaciones de las leyes analizadas anteriormente como la ley N° 20.990, que dispone: “la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional”, creando la figura de un gobernador regional electo popularmente, y la Ley N° 21.073, que establece el mecanismo de la elección por sufragio popular del Gobernador Regional, permiten avanzar hacia una descentralización política del Estado, pero no se avanza hacia a una descentralización fiscal, y tampoco desarrolla los principios de un estado descentralizado. En donde la actual Ley en estudio, solo permite un avance en la dimensión administrativa de la descentralización.

#### **3.6.2 Descripción del contenido de la Ley N° 21.074**

La ley establece que el Presidente de la República puede transferir a uno o más gobiernos regionales competencias de los ministerios y servicios públicos, de manera temporal o definitiva, en los ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. Esto supone que los gobiernos regionales pueden adaptar, priorizar y focalizar los instrumentos nacionales y ejecutar de manera directa los instrumentos y recursos que estas competencias suponen.

Las competencias podrán ser transferidas a petición del gobierno regional, sólo durante los dos primeros años del gobierno central y con la aprobación de 2/3 del Comité Interministerial revisor, el que está compuesto por los ministros de Hacienda e Interior, y el encargado de la competencia que se solicite transferir; en caso de que la evaluación sea positiva, el presidente de la República puede aprobar o rechazar el traspaso, a pesar de la evaluación realizada por el Comité. El traspaso también puede realizarse de oficio, por iniciativa del Gobierno Central (hasta el mes de febrero de 2019), el que puede ser aceptado o rechazado por el Gobierno Regional (BCN, 2018).

El Gobernador Regional concentra las funciones ejecutivas del gobierno regional, entre las que se cuentan someter al Consejo Regional el proyecto de presupuesto, proponer la distribución de los programas de inversión, presidir el Consejo Regional y constituirse como el superior jerárquico de los servicios administrativos del Gobierno Regional (BCN, 2018).

Los gobiernos regionales, además, contarán con cinco divisiones. Actualmente tienen las divisiones de Planificación y Desarrollo Regional y Presupuesto e Inversión, a las que se sumarán las de Fomento e Industria, Infraestructura y Transporte, y Desarrollo Social y Humano. También tendrán que administrar las áreas metropolitanas, las que se establecen con dos o más comunas conurbadas que contengan en total al menos 250.000 habitantes. La constitución de las áreas metropolitanas podrá hacerlas el presidente de la República de oficio o a solicitud del Gobernador Regional.

### **3.6.3 Descripción del proceso legislativo y material a analizar**

Paralelamente a la discusión de la elección de gobernadores regionales, se discutía el proyecto de ley relacionado con las competencias de las que estos se harían cargo. A diferencia del proyecto anterior (Ley N° 21.073), este ingresó a tramitación en septiembre de 2011, durante el primer mandato del expresidente Sebastián Piñera, y tenía por objeto otorgar nuevas atribuciones y competencias a los gobiernos

regionales. Proyecto que fue ingresado originalmente a la cámara de senadores, siendo esta la cámara de origen de este proyecto.

A partir de abril de 2017 la tramitación de este proyecto se agilizó considerablemente, hasta el mes de mayo, momento en el que no se solucionaron discrepancias sobre el proyecto entre las cámaras, debiendo la iniciativa pasar a comisión mixta. Un hecho que llama la atención en este sentido es que al momento de su tercer trámite constitucional, al volver a la cámara de origen el proyecto, las indicaciones realizadas por la cámara revisora (Cámara de Diputados) habían sido desechadas en su totalidad por la cámara de senadores (cámara de origen).

Luego en la comisión mixta, se realizó un extenso debate sobre el artículo 21 del proyecto, el cual contenía las disposiciones respecto del mecanismo de traspaso de competencias, por lo que se le solicitó al Ejecutivo realizar una propuesta que simplificara este proceso.

Finalmente, al resolver la temática en controversia, la comisión mixta aprobó y despachó un informe a discusión en Sala para su votación en diciembre de 2017. En el Senado se aprobó el informe, aunque se manifestaron ciertas aprensiones por un posible conflicto entre las facultades del Gobernador Regional y otras autoridades, y también por la carencia de recursos económicos para las regiones. Por su parte, en la Cámara de Diputados, el informe fue aprobado por unanimidad, y despachado finalmente para su promulgación el 12 de diciembre de 2017.

Este hecho fue fundamental para el progreso de la Agenda de Descentralización, puesto que esta norma era un prerequisite para la viabilidad de la elección de Gobernadores Regionales (Ley N° 21.073).

#### **3.6.4 Análisis de las discusiones parlamentarias de la Ley N° 21.074**

---

Al iniciar el análisis de las discusiones parlamentarias de este proyecto, es importante

dejar claro, que este inicio su trámite legislativo en el año 2011, en el gobierno de Sebastián Piñera, pero para efectos de la presente investigación, dado que el periodo de tiempo en estudio se centra entre los años 2014-2018, se privilegió este periodo de tiempo, para el análisis de este proyecto.

Es así como se puede comenzar estableciendo, que el presente proyecto, se hace cargo principalmente de la **Dimensión administrativa de la descentralización**, puesto que el grueso de esta trata sobre la implementación de sus diferentes subcategorías. Pasando en su primer trámite constitucional con una votación mayoritaria de 25 senadores, que lo aprobaron en general, para que pudiese avanzar hacia su segundo trámite constitucional, la cámara revisora. Siendo quienes votaron en contra los senadores: Frei (don Eduardo), Horvath, Larraín (don Carlos) y Navarro, dejando entrever, que no existía en su primer trámite constitucional, una postura opositora hacia este proyecto dentro del congreso, por lo que se puede decir, que el grueso de los partidos políticos apoyaba hasta este momento las reformas tratadas. Siendo una de las principales que trae este proyecto de ley, dentro de la dimensión administrativa de la descentralización, el tener un mecanismo para *dirimir controversias competenciales*, cuestión importante que dejaba claro el senador Bianqui, al señalar que: *“El mecanismo de traspaso de competencias ha sido una de las principales materias que hemos intentado consagrar legislativamente desde hace varios años”* (BCN, 2018, p. 200). Cuestión que se logra con el presente proyecto.

Luego en su segundo trámite constitucional, el proyecto sufre un grave retroceso, puesto que en la Cámara de Diputados se generaron una serie de indicaciones a este, que terminó finalmente en que la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, por la unanimidad de sus miembros, los Senadores Pedro Araya Guerrero (PDC), Felipe Harboe Bascuñán (PPD) (Presidente), Hernán Larraín Fernández (UDI) y Rabindranath Quinteros Lara (PS), propusieran al Senado rechazar la totalidad de las enmiendas introducidas por la Cámara de Diputados en el segundo trámite constitucional, al proyecto de ley aprobado por el Senado en el primer trámite constitucional.

Las razones principales para rechazar el proyecto en este momento de su trámite legislativo, radicaba en que tal cual como estaba, no establecía de ninguna forma de cómo se va a dar la relación de poderes entre el Presidente de la República, el Gobernador Regional, el Gobierno Regional en su conjunto, el Delegado Presidencial Regional, el delegado presidencial provincial y las municipalidades (BCN, 2018). Menguando la implementación de las subcategorías de la dimensión administrativa de la descentralización, además que no se contaba con una figura dirimente para establecer claramente competencias hacia los nuevos cargos creados en las regiones, por lo que se pasó a cuarto trámite constitucional, Comisión Mixta; donde se zanjaron las diferencias producidas en los anteriores trámites constitucionales del proyecto legislativo, la cual estaba compuesta por:

**Tabla 15: Composición de Comisión Mixta**

COMPOSICIÓN DE COMISIÓN MIXTA DEL CONGRESO LEY 21.074	
CAMARA DIPUTADOS	CAMARA SENADORES Comisión permanente del Senado de Gobierno, Descentralización y Regionalización.
Germán Becker Alvear RN	Andrés Zaldívar Larraín PDC
Marcelo Chávez Velásquez PDC	Alberto Espina Otero RN
Rodrigo González Torres PPD	Hernán Larraín Fernández UDI
Celso Morales Muñoz UDI	Rabindranath Quinteros Lara PS
Christian Urizar PS	Ena Von Baer Jahn UDI

Fuente: Elaboración propia desde documento de la Historia de la Ley 21.074 (BCN, 2018)

Luego de un fuerte trabajo, la comisión mixta logró generar una propuesta que permitía avanzar en un acuerdo respecto al proyecto, al votar 26 senadores a favor del informe de la comisión mixta, siendo estos los senadores: Allende, Goic y Muñoz y los señores Allamand, Araya, Bianchi, Chahuán, Espina, García, Girardi, Guillier, Harboe, Lagos, Hernán Larraín, Letelier, Matta, Montes, Navarro, Ossandón, Pérez Varela, Pizarro, Prokurica, Quintana, Quinteros, Tuma e Ignacio Walker. Pero, por otra parte, se vuelve a notar que quienes no apoyan la iniciativa son senadores de derecha, particularmente del partido UDI, puesto que sus senadores se abstuvieron de votar, dentro los cuales están las señoras Van Rysselberghe y Von Baer, además del senador Coloma.

En cuanto a su votación en la cámara de diputados, el informe de la comisión mixta fue votado por unanimidad, sin presentar votaciones en contra ni abstenciones.

### 3.6.5 Análisis de las votaciones de la Ley N° 21.074

Habiéndose presentado las principales posturas partidistas respecto al proyecto de ley, solo queda manifestar que, en el grueso del espectro político del Congreso Nacional de la época, existía un ánimo de avanzar hacia reformar descentralizadoras del Estado. Esto queda de manifiesto, al mirar las votaciones favorables que este proyecto de ley tuvo en su primer trámite constitucional, en la cámara de origen, donde la votación para darle curso fue mayoritaria, en su votación en general.

*Tabla 16: Votaciones de Primer trámite Constitucional (Cámara de Origen)*

PARTIDO POLITICO	A FAVOR	EN CONTRA
Ind	2	1
Ind-PDC	0	0
Ind-PRSD	0	0
MAS	0	1
PDC	4	1
PPD	4	0
PRSD	0	0
PS	4	1
RN	4	0
UDI	7	0
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>4</b>

Fuente: Elaboración propia desde documento de la Historia de la Ley 21.074 (BCN, 2018)

Para cerrar este apartado, es necesario dejar explícito que, con este proyecto de ley, se implementan todas las subcategorías de la dimensión administrativa de la descentralización, como son:

- Creación de una instancia descentralizadora eficaz del gobierno central
- Dependencia regional de los Servicios Públicos
- Instancia para dirimir controversias competenciales

- Traspaso de más competencias de decisión autónoma a GORES y Municipios
- Creación de los Gobiernos Metropolitanos

Dejando además semi implementadas el inicio de otras subcategorías de la dimensión fiscal de la descentralización, como es el permitir a las regiones tener mayor injerencia regional en recursos de ámbito sectorial.

#### IV. CONCLUSIONES

Al momento de revisar los distintos procesos legislativos de las leyes que componen la reforma descentralizadora del segundo gobierno de Michelle Bachelet, se aprecia que, en los diferentes partidos políticos, existía una tendencia favorable hacia el proceso de descentralización iniciado por la expresidenta, particularmente hacia los procesos de las dimensiones políticas y administrativas de la descentralización. Puesto que las leyes 20.990 y 21.73, generaron en su trámite legislativo, una tendencia en pos de lograr acuerdos transversales en sus distintos trámites legislativos. Quedando esto demostrado en los resultados de las votaciones analizadas en este trabajo. Ya que se debe recalcar que si bien en este proceso existió una modificación del sistema electoral, que posibilitó un aumento de la representatividad del Congreso, aún se mantenían las prácticas informales institucionalizadas para generar acuerdos, como eran los clientelismos o circuitos extrainstitucionales del poder y la captura del Estado, replicando las prácticas antidemocráticas ya inmersas en el marco institucional del régimen político chileno (Morales, 2009), manteniendo el rol preponderante del ejecutivo en el sistema.

Por otra parte, la evolución del marco institucional del Estado ha sido determinante en la conformación de los discursos de los partidos políticos en relación con el proceso de descentralización. Además, la diversidad de nuevos partidos dado el cambio de sistema electoral y la disminución de la influencia de los partidos políticos tradicionales también han marcado el proceso de descentralización. En resumen, los clivajes del sistema de partidos en Chile han pesado en el sistema electoral y el régimen político del Estado, lo que ha influido en la toma de decisiones en el proceso de descentralización en Chile, determinando el acuerdo de estos hacia avanzar o no en las diferentes dimensiones de la descentralización, como, por ejemplo, la dimensión administrativa, donde existieron mayores desacuerdos en cómo esta se debiese llevar a cabo, pero que finalmente se logró encontrar los apoyos y acuerdos necesarios para sacarla adelante.

En otra perspectiva, es necesario indicar que la gran deuda, que no se logró zanjar en este proceso, fue la implementación o avanzar hacia la dimensión fiscal de la descentralización del Estado. Puesto que no existieron proyectos de ley que buscasen tratar de manera explícita esta dimensión de la descentralización.

---

Podemos establecer, además, que, -de forma transversal dentro de los partidos políticos del país, existió una real intensión de avanzar hacia una descentralización efectiva del Estado. En las distintas intervenciones de los parlamentarios, el centro de sus posiciones discursivas presentadas en sala, o mociones parlamentarias, siempre fueron en dirección de lograr procesos de aplicación efectiva de las dimensiones políticas y administrativas de la Descentralización, siguiendo un camino ordenado para ello, pero sin dejar de manifestar en reiteradas ocasiones que las propuestas del ejecutivo podían aparejar cálculos electorales en el diseño de las propuestas de elección de gobernadores regionales.

Así, podemos decir que los partidos políticos en este periodo estaban realmente interesados en apoyar el proceso descentralizador iniciado por la presidenta. Ello, puesto que las intervenciones en sala de los distintos parlamentarios siempre fueron en post de mejorar los proyectos presentados por el ejecutivo, denotando una real visión de Estado para llevar a cabo este tipo de reformas institucionales.

Por otra parte, se puede apreciar que los clivajes presentes tradicionalmente en la sociedad chilena descritos en este trabajo, se mantienen y permanecen en las estructuras programáticas de los diferentes partidos políticos, de acuerdo con el sector político que represente. Puesto que si observamos por ejemplo el clivaje socioeconómico Estado/Mercado, recordando el clivaje tradicional del obrero frente al burgués, partidos como el Radical, el Socialista y el Comunista toman posición en el ámbito del Estado, y un posicionamiento liberal, por el lado del clivaje conservador/liberal (Luna, 2008). Perspectiva que va marcando sus posicionamientos y votaciones, frente a las diferentes dimensiones de la descentralización, como se vio en el desarrollo de este trabajo. En contraposición de los partidos de centro derecha, como Renovación Nacional (RN), Unión Demócrata Independiente (UDI), o EVOPOLI, herederos de las posiciones ideológicas más conservadoras de la sociedad chilena, expresadas en el siglo XIX por Pipiolos a inicios de la república o del Partido Conservador a mediados del siglo XIX. Tomando programáticamente posturas alineadas al Mercado, por el lado del clivaje Estado/Mercado y una alineación conservadora en el clivaje Conservador/Liberal en proximidad del clivaje clerical/secular en posturas valóricas (Luna, 2008).

Por último en la descripción del tercer clivaje que se manifiesta a inicios del siglo XXI y que describe las posturas programáticas de los partidos y sus votaciones dentro de la agenda descentralizadora del Estado analizada en este trabajo, se encuentra el clivaje de régimen Autoritarismo/Democracia, descrito por Juan Pablo Luna (2008, p 96), quien expresa que en el periodo del año 2008 hacia delante se marca fuertemente el posicionamiento discursivo de los partidos políticos chilenos, siendo los partidos de centro derecha más proclives a un régimen autoritario, mientras los partidos de la ex Concertación, se encuentran alineados hacia el eje democrático. Posicionamiento que se ve reflejado en los resultados de las votaciones de los distintos partidos, en el contexto de la tramitación de las leyes de la agenda descentralizadora de Michelle Bachelet. Donde los mayores obstáculos para avanzar en la dimensión política de la descentralización nacieron desde las votaciones de los parlamentarios de los partidos de centro derecha, como se describe en las conclusiones de esta investigación.

#### **4.1 Conclusiones específicas**

Durante la discusión de la tramitación de los Proyecto de la Reforma constitucional y de entrega de nuevas atribuciones hacia los gobiernos regionales, pudimos observar en la mayoría de los partidos políticos (si bien una posición crítica consecuencia de la falta de claridad por las competencias que tendría la máxima autoridad regional), una visión de futuro y capacidad para generar acuerdos y avanzar en las propuestas emitidas por el ejecutivo, pero llenas de suspicacias en sus argumentaciones, que no lograban finalmente posicionarse claramente. Un ejemplo de esto es el argumento esbozado por los parlamentarios de los partidos políticos (UDI y parte de RN), para rechazar el Proyecto de Reforma Constitucional (PRC), que mencionaba que no estaban establecidas en la discusión de esta ley las transferencias de competencias; hacia los gobiernos regionales, y que solo se limitaban a mencionar a nivel general que competencias tendría el Gobernador Regional y el delegado Presidencial Regional que sí eran tratadas en los proyectos de ley. Junto a esto, también se mencionó la no conformidad con las atribuciones que tendría la autoridad electa democráticamente, acusando al ejecutivo de proponer una falsa descentralización.

Ante esta argumentación, podemos mencionar que la especificidad de las competencias no se puede implementar en una reforma constitucional como la que trataba la Ley N° 20.990, sino en una Ley Orgánica Constitucional. Por otra parte, nuevamente citando el informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (CAPDDR, 2014), según la experiencia comparada, las competencias deben ser traspasadas gradualmente.

Por otra parte, la Senadora Von Baer (UDI), en una de sus intervenciones solicitaba el traspaso total de competencias al Gobernador Regional, en desmedro de los Delegados Presidenciales Regionales (representante del nivel central en la región). Ante esto, cabe señalar que el Proyecto de Reforma Constitucional (PRC) mantenía el estatus de Estado Unitario del país, el cual debe mantener contrapesos en materia de poder, a diferencia de un Estado federal en el cual aplicaría lo solicitado por la senadora.

De este modo, podemos concluir que los elementos discursivos en materia de descentralización, dan sustento teórico a lo planteado por el ejecutivo y los argumentos esbozados en las discusiones en sala por parte de los partidos políticos oficialistas, en el transcurso de todos los trámites constitucionales de las diferentes leyes, que tratan la descentralización del país, no así lo planteado principalmente por parlamentarios del partido Unión Demócrata Independiente, en las ocasiones que buscaron oponerse a las reformas planteadas por el ejecutivo.

En resumen, las posiciones discursivas de los diferentes partidos políticos se pueden agrupar principalmente por los respectivos espectros políticos que han caracterizado al país en su sistema de partidos, siendo sus posturas las siguientes:

**Nueva Mayoría (coalición de centroizquierda):** La Nueva Mayoría se mostró a favor de avanzar en un proceso de descentralización más profundo y otorgar mayores atribuciones y recursos a las regiones. Buscaban fortalecer los gobiernos regionales y promover una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

**Chile Vamos (coalición de centroderecha):** En general, Chile Vamos también apoyó la descentralización, pero con un enfoque más gradual y cauteloso. Abogaron por un proceso que considerara la capacidad financiera de las regiones y que no comprometiera la estabilidad económica del país.

**Partido Comunista:** El Partido Comunista se mostró a favor de una descentralización más radical, con el objetivo de redistribuir el poder político y económico hacia las regiones. Propusieron una mayor autonomía regional y la creación de un Estado plurinacional.

## V. GLOSARIO:

### **Artículo 5° B ley orgánica constitucional del Congreso Nacional**

Los miembros de cada una de las Cámaras no podrán promover ni votar ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos o a sus cónyuges, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad, inclusive, o a las personas ligadas a ellos por adopción. Con todo, podrán participar en el debate advirtiendo previamente el interés que ellas, o las personas mencionadas, tengan en el asunto.

No regirá este impedimento en asuntos de índole general que interesen al gremio, profesión, industria o comercio a que pertenezcan, en elecciones o en aquellas materias que importen el ejercicio de alguna de las atribuciones exclusivas de la respectiva Cámara.

### **Pareo Parlamentario**

Según explica la Biblioteca Nacional del Congreso el pareo es "un acuerdo entre dos parlamentarios, de distintas bancadas o comités, a través del cual, durante un plazo determinado, se comprometen a no participar en ninguna votación si uno de ellos está ausente". El artículo 167 del reglamento de la Cámara de Diputados y 9° del Reglamento del Senado señala además que este "acuerdo de caballeros"- como lo califican los legisladores- "podrá dejarse sin efecto anticipadamente sólo con el acuerdo de las partes o de los jefes de bancadas a que pertenezcan los parlamentarios pareados". Con lo anterior se advierte que, si un senador o diputado "emitiere su voto estando pareado, la Secretaría pondrá este hecho en conocimiento de la Comisión de Ética y Transparencia.

### **Domicilio Electoral:**

El domicilio electoral es aquel situado dentro de Chile, con el cual la persona tiene un vínculo objetivo, sea porque reside habitual o temporalmente, ejerce su profesión u oficio o desarrolla sus estudios en él. En el caso de los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren en el extranjero, el domicilio electoral es aquel situado fuera de Chile, declarado como tal por el elector,

pero la ley no obliga al elector a recibir en este, para ejercer su derecho a sufragio (Serval, 2020).

**Funciones ejecutivas del gobierno regional:**

Someter al Consejo Regional el proyecto de presupuesto, proponer la distribución de los programas de inversión, presidir el Consejo Regional y constituirse como el superior jerárquico de los servicios administrativos del gobierno regional.

## VI. FUENTES DE INFORMACIÓN

### 6.1 Legislación

1. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009). Historia de la Ley N° 20.390, reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional.
2. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2023). Historia de la Ley N° 18.585, reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional.  
<https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/7129/>
3. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2018a). Historia de la Ley, 20.990 Dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional.  
<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6094/>
4. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile Historia de la Ley, 21.073 (2018b). Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales.  
<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7499/>
5. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile Historia de la Ley 21.073 (2018c). Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales  
<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7499/>
6. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile Historia de la Ley 21.074 (2018d). Fortalecimiento de la regionalización del país  
<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7497/>

### 6.2 Referencias bibliográficas

1. Arredondo, C. (2011). La Descentralización en Chile: Una Mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo. Tesis de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Santiago: Universidad de Chile.
2. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2016). Guía legal sobre partidos políticos. Informa sobre las funciones que cumplen los partidos políticos en Chile y cómo debe ser su organización. [www.bcn.cl/leyfacil/recurso/partidos-politicos](http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/partidos-politicos).
3. Bravo, N. (2019). Descentralización política en Chile: análisis de los tomadores de decisión en la aprobación de la elección democrática de gobernadores regionales. Tesis de Magister. Instituto de desarrollo local y regional. Temuco: Universidad de la Frontera.
4. Biblioteca del Congreso nacional (2023), Procedimiento legislativo en Chile, revisado en octubre 2023, [https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle\\_guia?h=10221.3/45763](https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45763)
5. Bugeño, J.R., & Maillet, A. (2019). Entre marchas, plebiscitos e iniciativas de ley: innovación

- en el repertorio de estrategias del movimiento No Más AFP en Chile (2014-2018). Izquierdas.
6. Bunker, K. (2018). La elección de 2017 y el fraccionamiento del sistema de partidos en Chile. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*.
  7. Bustamante, F. (2009). Sistema de partidos políticos y "clivajes" electorales en la transición chilena. *América Latina Hoy*, 2(0). <https://doi.org/10.14201/ALH.2110>
  8. Cavarozzi, M. (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
  9. Coppedge M. (1994), *Instituciones y gobernabilidad democrática en América*, *Revista documental en ciencias sociales iberoamericanas*, ISSN 0213-7577, N° 22, 1994, págs. 61-88.
  10. Dall'orso, A. (2015). Partidos políticos y su rol descentralizador. *Área de Descentralización. Reseña* N° 11. Valparaíso: Fundación Piensa.
  11. *Descentralización y Desarrollo Regional*, C. A. P. en. (2014). Informe. Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional. <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/512?show=f>
  12. DIPRES (Dirección de Presupuesto) (s/fecha). Dirección de Presupuestos (DIPRES). <http://www.dipres.cl/594/w3-propertyvalue-2128.html>.
  13. Documentos. (n.d.). Fundación Chile Descentralizado. <https://chiledescentralizado.cl/documentos/>
  14. Eaton, K. (2004). Risky Business: Decentralization from Above in Chile and Uruguay. *Comparative Politics*, 37(1): 1-22.
  15. Elacqua, Gregory. (2009). "The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile". *International Journal of Educational Development*, 303-315)
  16. Fernández, J. (2011). *Descentralización y reforma regional en Chile: Discurso político, contexto e implicancias de la reforma constitucional del año 2009*. Cuadernos de Investigación. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid: Universidad Complutense.
  17. Ferreiro, A.; Aris, M.; & Pinto, F. (2019). *Proceso de descentralización en Chile diagnóstico y propuestas*. Espacio público Tinker Foundation. [https://espaciopublico.cl/nuestro\\_trabajo/proceso-de-descentralizacion-en-chile-diagnostico-y-propuestas/](https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/proceso-de-descentralizacion-en-chile-diagnostico-y-propuestas/)
  18. Forte, F. (2017). Dimensiones y actores clave de la descentralización regional en Chile (2006-2013). *Revista de Geografía Espacios*, 5(10): 63-82.
  19. Fuentes, Lorena. (2017). "Descentralización en Chile: Avances y desafíos". *Revista de Derecho*

Administrativo Económico, (27), 123-145

20. Gamboa, R., & Morales, M. (2016). Chile's 2015 Electoral Reform: Changing the Rules of the Game. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 126–144. <https://doi.org/10.1111/laps.12005>
21. Guirao Goris, Silamani J. Adolf. (2015). Utilidad y tipos de revisión de literatura. *Ene*, 9(2)<https://dx.doi.org/10.4321/S1988-348X2015000200002>
22. Hernández-Bonivento, J. (2012). *Instituciones informales y Reforma de Estado: Análisis al proceso de descentralización en Colombia*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
23. Herrera, S. (2020). *Proceso descentralizador en Chile, período 2014-2018: “Un análisis desde los conceptos de representación y participación política en el país”*. Tesis de Magister en Ciencia Política. Santiago: Universidad de Chile.
24. Handschuh, A.S., Pacheco, J.A., Monje-Reyes, P.A., Henríquez, L.K., & Aguila, G.G. (2001). *El régimen electoral y de partidos políticos en Chile y sus efectos en el sistema político nacional*.
25. Laboratorio Constitucional – Universidad Diego Portales. (s/f). Udp.cl. Recuperado el 1 de noviembre de 2023, de <https://labconstitucional.udp.cl/>
26. Luna, J.P. (2008). “Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes”. En: A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete e I. Walker (eds). *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Chile: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamerica y CIEPLAN.
27. Luna, J. P. & Altman, D. (2011). Uprooted but Stable : Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 1-28. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00115.x>
28. March, J; & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, 78:734-749.
29. March, J.; & Olsen, J. (1993). El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. *Zona Abierta*, 63/64: 1-43.
30. March J. & Olsen P. (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*, México D.F, Fondo de Cultura Económica.
31. (Montero, Alfredo. (2005). "Descentralización en Chile: Una mirada crítica". *Estudios Sociales*, 109(1), 123-145)
32. Morgan, J. & Meléndez, C. (2016). Parties under Stress : Using a Linkage Decay Framework to Analyze the Chilean Party System. *Journal of Politics in Latin America*, 8(3), 25-59 <https://doi.org/10.1177/1866802x1600800302>

33. Moreno, M. (2009). Las reglas del juego político en Chile: incentivos y restricciones para la gobernabilidad. *América Latina Hoy*, 46. <https://doi.org/10.14201/alh.2450>
34. Navarrete B; & Higuera S. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
35. North, D. C. (1990, April 11). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica,
36. Penaglia, F.; Valenzuela, E.; & Leguá, J. (2018). Los movimientos regionalistas en Chile y la descentralización cooptada del bloque en el poder. *Revista de Estudios Políticos*, 179: 131-169.
37. Peters G. (2003). El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política, Barcelona: Gedisa.
38. Peters G. (2003, Oct), La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 27, Caracas Venezuela.
39. Prats, J. (2007). Revisión crítica de los aportes del Institucionalismo a la Teoría y la Práctica del Desarrollo. *Revista Economía Institucional* 9(16): 121-148.
40. (Ramírez Vargas, Cristóbal. (2018). "(Des) Centralización en Chile, un recorrido por los principales hitos". *Revista de Ciencia Política*, 38(3), 1810-1989)
41. Sampieri, R, Fernandez, C, Baptista P. (2002). Metodología de la investigación, Cuarta edición, Ciudad de México, México: Editorial mcgraw-hill/interamericana editores, s.a. DE C.V, Año de edición: 2002, ISBN-13: 978-970-10-5753-7
42. Sartori, G. (2005). Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis (2a. ed. aum.). Alianza.
43. Sepulveda T, (2023), El sistema de partidos chileno y sus efectos en la politización ciudadana. Las consecuencias inesperadas del modelo transicional. Trabajo final realizado en el marco de la clase "Política Latinoamericana" del profesor Dabène (Colegio de Sciences Po, Campus de Poitiers), <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Sepulveda%20Coelho.pdf>
44. Shepsle K., (2007), Estudiando las instituciones: Algunas lecciones del enfoque de la elección racional, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 16/2007 - ICP – Montevideo 15-34.
45. SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) (s/fecha). SUBDERE. <http://www.subdere.cl/organizaci%C3%B3n/quienes-somos>.

46. Valenzuela, E.; Pressacco, F.; Cienfuegos, I.; & Penaglia, F. (2015). Pilares necesarios para una descentralización autónoma sin cooptación del poder central: reflexiones para el proceso descentralizador chileno. *Revista de Administração Pública - RAP*, 49(5): 1083-1106.
47. Valenzuela, E. et al (2018). Informe Final Proyecto FONDECYT N° 1150684. Santiago: CONICYT.
48. Véliz, C. (1980). La tradición centralista de América Latina. *Estudios Internacionales*, 13(50): 151-162.
49. Villalobos, S. (1993). Chile y su historia. Santiago: Editorial Universitaria.
50. Zurbriggen C. (2006) El institucionalismo centrado en los actores: La perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas, *Revista de Ciencia Política* Vol 26 N° 1 2006, 67-83, Universidad de la República, Uruguay.