

Santiago, 21 de enero de 2019

Señor  
Sebastián Piñera Echenique  
Presidente de la República  
**Presente**



Ref. Pone a su disposición documento que indica

Excelentísimo Presidente,

El Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, órgano creado por usted a los efectos de colaborar en las materias referentes a los desafíos de lograr un mejor Estado para Chile, ha ido recibiendo en su seno, distintas inquietudes formuladas por sus consejeros relativas -específicamente- a la implementación de las normas legales dictadas en febrero pasado y que se refieren a lo que se ha llamado el fortalecimiento de la regionalización del país.

Todos los consejeros estamos animados en colaborar en este trascendental desafío y concursamos en que el avance en esta materia es clave para el desarrollo del país y, esencialmente, de nuestros ciudadanos. Pero, al mismo tiempo, observamos que la arquitectura legal que se ha puesto en funcionamiento, adolece de vacíos y puede transformarse en un semillero de problemas, que ameritan ser vistos desde ya y, desde luego, abordarlos mediante los instrumentos jurídicos y de gestión que corresponda.

En línea con lo antes señalado, hemos, como Consejo, consensuado un documento denominado OBSERVACIONES Y REFLEXIONES FRENTE AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN QUE DEBE IMPLEMENTARSE A PARTIR DE LAS LEYES 21.073 Y 21.074, que representa el modo de hacerle saber nuestra preocupación y disposición a colaborar en lo que usted estime conveniente.

En el nombre de todos los Consejeros, le saludamos muy atentamente.

  
Ramiro Mendoza Zúñiga  
Presidente del Consejo

  
Ignacio Irarrázaval Llonja  
Vicepresidente del Consejo



---

*OBSERVACIONES Y REFLEXIONES FRENTE AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN  
QUE DEBE IMPLEMENTARSE A PARTIR DE LAS LEYES 21.073 Y 21.074*

---

**Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado**

21 de enero de 2019

El Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado (en adelante Consejo) en el rol consultivo, de análisis y evaluación de los planes y programas de la agenda de Modernización del Estado que S.E., el Presidente de la República, le ha mandatado conforme al Decreto que la crea, estima pertinente informarle su opinión respecto del proceso de descentralización y regionalización que han consagrado las leyes N° 21.073 (publicada el 22 de febrero de 2018), que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales, y N° 21.074 (publicada el 15 de febrero de 2018), de fortalecimiento de la regionalización del país.

Como Consejo, apreciamos las ventajas de una mayor descentralización de nuestro país. Una descentralización que permita potenciar nuestras regiones, entregándoles a sus ciudadanos más herramientas y recursos para tomar localmente decisiones que, desde su propia diversidad, apunten a generar un desarrollo pleno y mayor bienestar en la población. Sin embargo, también entendemos que los procesos de descentralización deben ser perfeccionados y fortalecidos para que no pongan en riesgo el carácter unitario de nuestra República, ni la capacidad de administrar el Estado en forma ordenada y eficiente.

Referente a estas materias, el Consejo, en afán de buscar las mejores estrategias para lograr una buena administración del Estado, favoreciendo la descentralización y una gestión que permita alcanzar altos estándares de desarrollo social, humano, cultural y económico, estima su deber darle cuenta a S.E. de la preocupación que ha surgido en su seno respecto del estado actual de aplicación de las leyes aludidas, por considerar que pueden existir serias dificultades administrativas en la implementación de las mismas, las que podrían afectar el buen funcionamiento del Estado con serias consecuencias para el país, sus ciudadanos e instituciones.

Estamos conscientes de los esfuerzos que se están realizando en esta etapa del proceso, principalmente por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que conllevará la emisión de una serie de normas de naturaleza reglamentaria que exige la ley 21.074, como también, la definición de las competencias que serán transferidas -por ahora- transitoriamente, mediante Decreto o Decretos que deben dictarse, a más tardar, el 15 de febrero venidero. Sin embargo, estimamos que la envergadura de los desafíos que con la implementación de las leyes se abren, exceden la capacidad de solución que herramientas como los reglamentos pueden dar.

Consideramos que el diseño institucional creado a partir de las leyes mencionadas, si bien constituye un avance en materia de descentralización, tiene una fragilidad en la densidad normativa de su contenido que puede afectar el buen funcionamiento de la administración del Estado y el desarrollo territorial de Chile.

En particular, el Consejo en un afán de contribuir al perfeccionamiento de la descentralización, manifiesta su preocupación en los siguientes elementos:

- En cuanto a las competencias. Vemos que el mecanismo de transferencias de competencias, desde el Gobierno Central a los Gobiernos Regionales, fue establecido en la ley sin un ámbito delimitado y preciso de las competencias que pueden o deben traspasarse en el inicio de la implementación de la ley, de modo que la magnitud de esta importante iniciativa puede quedar acotada a las voluntades disímiles de las autoridades participantes. Este mecanismo corresponde a la principal función con la que se dota de capacidad de gestión efectiva a la nueva autoridad ejecutiva de la región, constituyendo un componente esencial para el éxito de la descentralización. La ley N°21.074 deja un amplio espacio para las indefiniciones en esta materia, lo que en opinión del Consejo puede ser una fuente inagotable de conflictos para el futuro cercano entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional. Es opinión de este Consejo, que las competencias de los gobiernos regionales debieran, al menos inicialmente y para los efectos del correcto aprendizaje, ser comunes para todos ellos e incorporar todos los elementos necesarios para el ejercicio efectivo de la competencia.
- Definiciones en materias de descentralización fiscal. El diseño institucional creado por las leyes mencionadas no se hace cargo de los temas financieros que surgen con este proceso. Este Consejo considera que existe un riesgo si no se abordan, debidamente, las eventuales implicancias financieras que involucra esta implementación. Además, creemos que resulta indispensable que se estimen los recursos fiscales asociados a cada una de las transferencias de competencias que se propongan (personal, financiamiento, infraestructura y otros elementos que se requieran para su debido ejercicio).
- En línea con lo anterior, destacamos que el diseño aludido, no considera elementos de transparencia, responsabilidad fiscal, gestión presupuestaria, entre otras materias claves. Avanzar en estos diseños, que con seguridad requieren legislación, nos parece un requisito básico para la implementación definitiva de esta reforma. Solo a modo de ejemplo, en materias de infraestructura, la ley deja un vacío respecto al patrimonio existente en la actualidad de los gobiernos regionales y el servicio de gobierno interior (intendencias y gobernaciones) y tampoco define cómo se distribuye el patrimonio actual. El proyecto de ley de Transparencia 2.0 que se encuentra en discusión en el Congreso Nacional, podría ser una oportunidad para incorporar lineamientos internacionales en materias de transparencia fiscal, equilibrio fiscal, evaluación del gasto y del desempeño fiscal a nivel regional.

- Mecanismos de resolución de conflictos. El proceso de transferencia de competencias y de mayores recursos que pueden ejecutarse en las regiones, generará probables conflictos de competencia entre aquellas y el nivel central o entre las propias regiones. Es clave que el diseño institucional considere los mecanismos para resolver en forma expedita y eficiente estas naturales y posibles disputas.
- La ley establece la figura de la comisión de servicios permanente para dotar de funcionarios a las nuevas gobernaciones regionales. Sin embargo, no define cómo se hará este traspaso, qué competencias o méritos han de poseer los funcionarios enviados en esta figura. Tampoco indica qué hacer en caso de no existir la voluntad de los mismos de asumir las nuevas funciones, entre otros problemas, de esta misma naturaleza.
- Incentivos para fortalecer el capital humano en regiones. Una de las consecuencias de nuestro centralismo exacerbado es el continuo éxodo de capital humano avanzado desde regiones hacia Santiago. Este Consejo considera que descentralizar también pasa por crear condiciones e incentivos para revertir ese flujo, lo que se vuelve aún más urgente en el marco del proceso de descentralización en curso. El diseño institucional creado por las leyes mencionadas no considera esta variable que nos parece fundamental.
- Queremos resaltar también que, sin perjuicio de lo ya dicho en el debate legislativo, existe un desacople temporal entre las elecciones de autoridades regionales con las elecciones presidenciales y parlamentarias. Esta desalineación entre las elecciones presidenciales y parlamentarias con la de gobernadores regionales puede germinar dificultades administrativas cuyas consecuencias terminen por afectar a los ciudadanos.
- Observamos también la ausencia de una reestructuración interna de las instituciones centrales que son contraparte de los gobiernos regionales, que tenga por objetivo fortalecer el proceso de descentralización. Específicamente, se debe ajustar la orgánica interna del Ministerio del Interior, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, de la Dirección de Presupuestos y de Contraloría General de la República, solo por nombrar algunas instituciones.
- Un aspecto paradójico del proceso que estamos viviendo es que se asume que avanzaremos en mejorar la calidad de nuestro Estado sólo por el acto de elegir popularmente a las autoridades regionales y entregarles algunas competencias. Este Consejo, compartiendo el deseo de lograr una mayor descentralización, considera que el problema al que nos enfrentamos no se resuelve en forma tan simple. Por el contrario, creemos que de la manera en que lo estamos abordando, podemos poner en riesgo seriamente el proceso de descentralización, por cuanto no hay en el un diseño institucional que nos guíe, y tampoco una reflexión suficientemente profunda de los necesarios ajustes que debemos hacer al gobierno nacional para poder apoyar, acompañar y ser una buena contraparte de los

gobiernos regionales. Lamentablemente, las leyes mencionadas que definen este proceso, nada indican respecto a los cambios institucionales necesarios para tener un gobierno central que esté a la altura del proceso de descentralización que queremos impulsar.

Los elementos mencionados nos parecen de la mayor importancia y urgencia. Si bien sabemos que nunca es recomendable realizar diseños institucionales apurados por la urgencia, las leyes mencionadas definen plazos que han comenzado a correr y están próximos a cumplirse, por lo cual nos parece fundamental que el Gobierno y el Congreso, según corresponde, avancen en la elaboración de aquellas medidas administrativas y leyes necesarias para completar un mejor diseño institucional en materia de descentralización, que sea coherente, gradual y ordenado, que nos permita acceder a las ventajas de entregar a nuestras regiones mayores competencias y recursos, al tiempo que resguarde los elementos centrales que nos permiten tener una buena administración del Estado.

Este Consejo se encuentra disponible para colaborar en mejoras al proceso de descentralización, aportando ideas y propuestas para mejorar el diseño e implementación de la tarea descentralizadora.



Ramiro Mendoza Zúñiga  
Presidente



Ignacio Irazábal Llona  
Vice Presidente

#### Consejeros

María Beatriz Corbo Atria

Jeannette Schiess von Wolfersdorff

Salvador Valdés Prieto

Gloria de la Fuente González

Mario Waissbluth Subelman

Luis Larraín Arroyo

Evelyn Matthei Fornet

Leonidas Montes Lira

Javier Etcheberry Celhay

Mauricio Duce Julio

Claudio Muñoz Zúñiga