

Santiago, 24 de julio 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, le hizo llegar el pasado 21 de enero un documento que reflejaba la inquietud de los consejeros respecto a la implementación de las normas legales que se refieren a lo que se ha llamado el fortalecimiento de la regionalización del país.

Tal como indicamos en enero pasado, los consejeros estamos animados en colaborar en este trascendental desafío y tenemos la convicción en que el avance en esta materia es clave para el desarrollo del país. Así, y a su expresa solicitud, en estos meses el Consejo ha seguido trabajando en ideas y propuestas que permitan implementar un mejor proceso de descentralización.

En línea con lo antes señalado, hemos, como Consejo, consensuado que sería oportuno de su parte, proponer al Congreso Nacional un Proyecto de Ley que sea de rápida tramitación y busque resolver las principales problemáticas identificadas en nuestro documento anterior. Como apoyo a esta idea, como Consejo, hemos consensuado un documento denominado "PROPUESTAS PARA UNA LEY CORTA O ACLARATORIA EN TEMAS DE DESCENTRALIZACIÓN" que adjuntamos.

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



Ramiro Mendoza Zúñiga
Presidente del Consejo

*PROPUESTAS PARA UNA LEY CORTA O ACLARATORIA EN TEMAS DE
DESCENTRALIZACIÓN*

Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado

24 de julio 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, estimó pertinente informarle su opinión respecto del proceso de descentralización y regionalización que han consagrado las leyes 21.073 (publicada el 22 de febrero de 2018), que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales y 21.074 (publicada el 15 de febrero de 2018), de fortalecimiento de la regionalización del país, a través de un documento enviado con fecha 22 de enero de 2019.

En consideración a estos antecedentes, S.E. nos solicitó la conveniencia de que profundizáramos en la temática y, en la medida de lo posible, le hiciéramos sugerencias que permitan avanzar en las propuestas hechas en el documento que le enviáramos.

En este sentido y ante la inminente entrada en plena vigencia de las leyes mencionadas, este Consejo propone a S.E. presentar una “ley corta” o “aclaratoria” que explicita varios aspectos críticos de estas normativas para facilitar su implementación. Para el Consejo, resulta conveniente que el diseño de las propuestas y modificaciones a realizar sean ejecutadas con anticipación al periodo electoral más próximo.

Adicionalmente, este Consejo estima que habría otros ámbitos de profundización para el mejoramiento del proceso de descentralización los que podrían revisarse en el futuro en otras normativas. Entre estos pueden mencionarse la realidad de los gobiernos locales (ámbito municipal) y cómo éstos se relacionan con los cambios a nivel regional. También consideramos importante hacer frente a las necesidades de mejoras relativas a la transparencia y probidad que la nueva realidad sugiere respecto de la actuación de los órganos regionales, como también el fortalecimiento del capital humano regional y otros.

§ PROPUESTAS

Este Consejo, consideró que lo más conveniente era centrarse en seis propuestas que contribuirían a avanzar en el proceso de descentralización con el fin de otorgar un grado mayor de certidumbre institucional y también buscando incrementar la factibilidad de implementación de las transformaciones.

1. Definir el escenario en régimen del traspaso de competencias

Este Consejo estima pertinente la definición por parte de la autoridad respecto del escenario en régimen del traspaso de competencias al cabo de un período de tiempo establecido con anterioridad. En particular, el Consejo estima que dos ciclos completos de elección de gobernadores regionales serían un espacio temporal prudente para terminar de transferir las competencias que se definan legalmente para ser entregadas. Esta sugerencia, redundaría en otorgar mayor certeza política e institucional al sistema, determinando mayores definiciones respecto de las competencias que en materia de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural debiesen estar en manos de los gobiernos regionales al término de los dos ciclos electorales.

Para evitar posibles confusiones e interpretaciones incorrectas, las competencias a transferir deberían traspasarse de manera completa, permitiendo desarrollar cabalmente el objeto de la función trasladada. Una medida alternativa a esta, que también iría en función de entregar mayor claridad y certeza en el proceso, es establecer un calendario de traspaso de competencias por ámbitos

El Consejo precisa destacar que la medida anterior no invalida el mecanismo de transferencia de competencias establecido en la Ley 21.074, el que establece la modalidad de efectuar los traspasos de competencias hasta el año 2029. Tampoco invalida la utilización del Artículo 5º Transitorio de la ley 21.074 que permite el traspaso inicial de competencias de oficio por S.E. Más aún, se propone que la ley permita que por vía administrativa se implemente un efectivo modelo de evaluación externa de las competencias que se traspasen inicialmente por este mecanismo al cabo de dos y cuatro años de la concreción de los traspasos efectivos.

Al concluir el periodo definido para el traspaso de competencias (2 ciclos electorales) y, por el solo ministerio de la ley, se deberán entender como transferidas todas las competencias que no hayan sido traspasadas individualmente a través del proceso establecido en la Ley 21.074 y que hayan sido especificadas en la ley corta.

2. Financiamiento regional

Según lo establecido en la reglamentación actual, durante el ejercicio presupuestario, los gobiernos regionales pueden acceder a recursos hoy provisionados en el presupuesto de SUBDERE. La mayoría de estas provisiones tienen un destino acotado como infraestructura rural, saneamiento sanitario, residuos sólidos, entre otros. Los recursos se transfieren en la medida que las regiones van demostrando capacidad de ejecución de estos fondos. En opinión de este Consejo, si bien este mecanismo es adecuado desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria del gobierno central, no está exento de arbitrariedades en su asignación. Por esto, se propone hacer explícito, mediante una ley corta, todas las reglas de distribución de fondos de provisiones u otros que actualmente administra SUBDERE, pero que en régimen serán traspasados a los GOREs. Resultará necesario, obviamente, que un reglamento afine el contenido de estas reglas. Otra normativa del mismo carácter, con la necesaria habilitación legal, deberá definir la forma de costeo de las competencias a traspasar y su tratamiento como parte del presupuesto regional de manera de evitar circunstancias que den pábulo a interpretaciones o tratamientos discriminadores entre las regiones.

3. Conflictos de competencia

Este Consejo –tal como señaló en el documento de enero 2019- estima que existe una alta probabilidad que se generen conflictos de competencias entre las regiones y el gobierno central, o entre las propias regiones, por diferencias de opinión respecto de las transferencias de competencias. Para abordar estas dificultades, muchas voces han propuesto que el Tribunal Constitucional sea la sede que dé solución a los conflictos que se anuncian. Sin embargo, advirtiendo la facilidad de tal solución, creemos que dicho órgano estatal, atendida la especificidad administrativa de las futuras contiendas que no son, ni deberán ser de estricta naturaleza constitucional, podrían ser tratadas por un órgano creado con este singular propósito, como un Panel de Expertos que no forme parte del Ejecutivo y que sea integrado por especialistas de diversas disciplinas (como otros órganos de resolución de conflictos existentes en el país). En su configuración se podría considerar una estructura y operación de características similares al Panel de Expertos de la Ley General de Servicios Eléctricos¹ o al de concesiones del Ministerio de Obras Públicas, entre otros.

¹ El Panel de Expertos de la Ley General de Servicios Eléctricos es un órgano colegiado autónomo creado en el año 2004 por la Ley N° 19.940, de competencia estricta y reglada. Su función es pronunciarse, mediante dictámenes de efecto vinculante, sobre aquellas discrepancias y conflictos que, conforme a la ley, se susciten con motivo de la aplicación de la legislación eléctrica y de servicios de gas que las empresas eléctricas, de servicios de gas y otras entidades habilitadas sometan a su conocimiento. El Panel de Expertos estará integrado por siete profesionales, cinco de los cuales deberán ser ingenieros o licenciados en ciencias económicas, nacionales o extranjeros, y dos abogados, de amplia trayectoria profesional o académica y que acrediten, en materias técnicas, económicas o jurídicas del sector energético, dominio y experiencia laboral mínima de tres años. El Panel de Expertos cuenta con un Secretario Abogado, designado por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, mediante concurso público de antecedentes, por un período de seis años.

4. Traspaso de funcionarios

Respecto a los funcionarios necesarios para realizar el ejercicio de las competencias que se transfieran y las funciones de los nuevos Gobiernos Regionales, la ley establece la figura de la *'comisión de servicios permanente'* para los funcionarios que deban traspasarse conforme a las nuevas competencias que irán ejerciendo los gobiernos regionales. Este Consejo tiene a bien solicitar que en la ley corta que se propone, se manifieste que este traspaso no constituirá una comisión de servicio, sino que será un traspaso de funcionarios.

Dado que varias materias no quedaron resueltas en materias de función pública en la ley, este Consejo tiene a bien proponer que deba definirse en un nuevo proyecto de ley que el traspaso de funcionarios se incluya dentro del costeo de competencias. Definiendo así, la cantidad de funcionarios a traspasar e indicar el perfil que se necesita tengan, de acuerdo a las competencias a traspasar. Esto, dado que los gobiernos regionales requerirán funcionarios especializados que cuenten con las competencias profesionales y habilidades adecuadas para los nuevos desafíos.

Como mecanismo que facilite la migración de funcionarios, este Consejo propone que para el caso de funcionarios que actualmente se desempeñen en una planta de carrera funcionaria o como contrata y, en la medida que sus habilidades sean requeridas por algún gobierno regional, se les ofrezcan alternativas de traspaso que consideren incentivos que promuevan el tránsito y debido compromiso en los gobiernos territoriales en los cuales pasen a desempeñarse, cuidando siempre que dichos cambios no constituyan un aumento en las correspondientes plantas.

5. Transparencia y probidad subnacional

Tal como este Consejo mencionó en el documento previamente enviado al Presidente de la República en enero pasado, la transparencia es un aspecto clave para el éxito del proceso descentralizador. Actualmente, se tramita una ley de transparencia 2.0 en el Congreso, la cual contribuirá a abordar en parte este aspecto.

Adicionalmente, este Consejo, por vías informales ha sabido que el Ejecutivo también prepara una ley sobre transparencia para los gobiernos subnacionales. Al respecto, el Consejo hace suyos algunos de los elementos que SUBDERE ha enunciado, tales como; ficha única de información regional y municipal, regulación de inhabilidades, incorporación de nuevos sujetos a la obligación de rendir cuentas, nuevos estándares de transparencia, probidad y rendición de cuentas, entre otros. Se espera poder contar con un documento de SUBDERE que describa en mayor detalle estos aspectos.

Por último, el Consejo quisiera advertir que, al haber nuevos niveles de burocracia en los gobiernos subnacionales, podrían generarse nuevos espacios de corrupción, ante lo cual deberán fortalecerse los medios de control interno (Auditorías Internas) y externo (Contraloría General de la República), que son las primeras y más eficaces líneas de defensa contra este mencionado flagelo.

6. Otros aspectos a abordar

Por último, este Consejo estima que la ley corta también debería hacerse cargo de la problemática surgida por la indefinición respecto de la propiedad y uso de los inmuebles físicos que hoy ocupan las intendencias en conformidad con el Decreto Ley 1939, señalando su destinación y uso.

Este Consejo sigue encontrándose 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 Irarrázaval 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