Informe del Quehacer Territorial

Región de Los Lagos

Informe elaborado para el Senador Rabindranath Quinteros que contiene información del Quehacer Territorial en la Región de Los Lagos.

Gestión y Planificación - Gestplan SpA

JULIO **2018**

OBSERVATORIO
DESARROLLO TERRITORIAL

Informe del Quehacer Territorial

Región de Los Lagos

I. Resumen del Quehacer Territorial

Respecto al informe del quehacer territorial del mes de julio de 2018, centra su análisis respecto a la implementación de las leyes aprobadas en el marco de la Agenda de Descentralización:

⇒ Durante los años 2014-2018, el Gobierno impulso una agenda de descentralización que abordaba dos aspectos fundamentales: la democratización de los Gobiernos Regionales y la transferencia de competencias a los niveles subnacionales de la administración del Estado.

Ambas leyes, actualmente se encuentran en proceso de implementación: la ley de elección del órgano ejecutivo del Gobierno Regional permitirá la elección del Gobernador Regional el año 2020 en conjunto con la elección de los Alcaldes y Concejales, proceso de que debe ser implementado por el SERVEL en atención a la normativa vigente.

No obstante, a la fecha se evidencia un nulo avance en lo que respecta la implementación, es por ello, que se hace especial énfasis en las "7 tareas fundamentales" que debe impulsar el Ejecutivo previo a la elección del Gobernador Regional el año 2020;

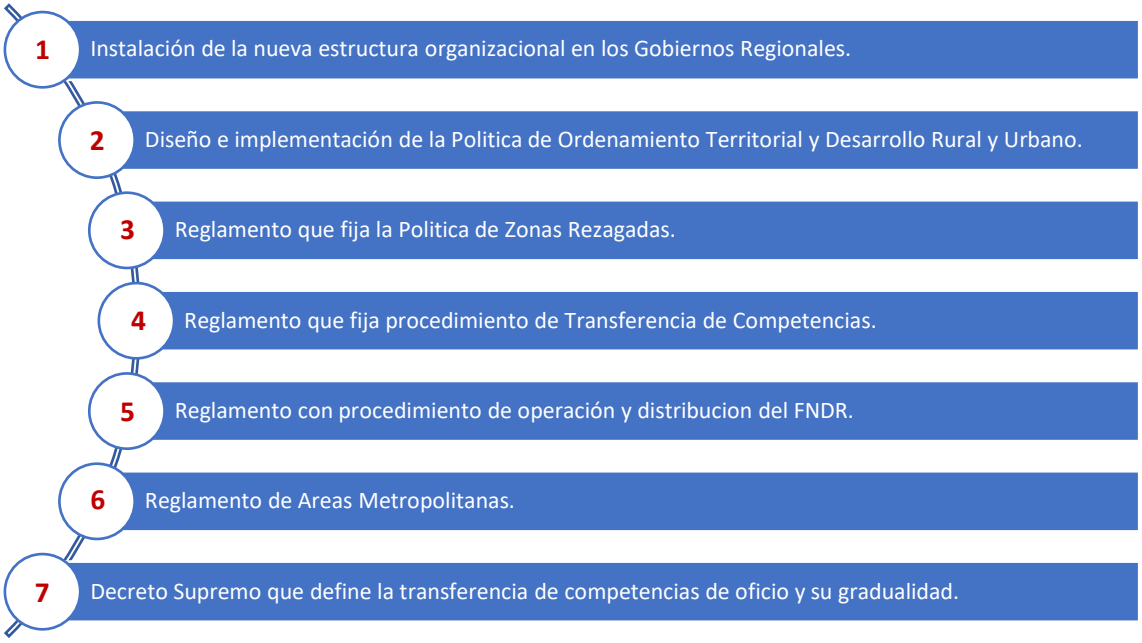
⇒ La implementación de la ley de plantas municipales (ley 20.922) que permite que las municipalidades durante los años 2018 y 2019 puedan definir la "nueva planta municipal". En el ejercicio de esta nueva facultad, se establece una serie de interrogantes y desafíos respecto a la dotación funcionaria en función de la población a atender por parte del municipio. Si bien, no existe un estudio acabado que determine estándares, hemos centrado el análisis en observar la relación según grupos de comunas, para obtener una primera aproximación, entendiendo que este factor representa un aspecto fundamental para avanzar en una mayor equidad territorial.

II. Las “7 tareas fundamentales” para la Implementación de la Agenda de Descentralización

Los proyectos de ley que conformaron la agenda de descentralización promovida por el ejecutivo en los últimos años generaron importantes cambios en la "legislación territorial" en Chile. Un nuevo diseño institucional en el nivel subnacional, donde encontramos: Nuevas autoridades, nuevos mecanismos institucionales e instrumentos de acción y políticas públicas que habrá que construir y diseñar en los próximos años un nuevo trato para el desarrollo territorial.

Para que la nueva institucionalidad se exprese, el Ejecutivo deberá abordar la tarea de implementar la nueva legislación vigentes, tarea de gobierno que se debe realizar antes del 2020, año en que se elegirá por voto popular el Gobernador Regional en cada región del país.

Desde el punto de vista de la implementación, existen 7 tareas que debe impulsar el ejecutivo para la implementación de las leyes aprobadas en el marco de la Agenda de Descentralización:



1. Instalación de la nueva estructura organizacional en los Gobiernos Regionales

Tarea del ejecutivo es implementar en todos los Gobiernos Regionales las divisiones de: Fomento Productivo, Desarrollo Social e Infraestructura y Territorio. Conviene recordar que desde el año 2016, se están ejecutando acciones (pilotajes) en varias regiones con tal de avanzar en dicha tarea.

Las nuevas divisiones pueden ser instaladas desde febrero de 2018. Hasta ahora el Ejecutivo no ha señalado fecha de instalación, siendo altamente recomendable solicitar un cronograma para su implementación que, en lo posible, aproveche las experiencias piloto actualmente en desarrollo las cuales se detallan a continuación:

Región	Iniciativas piloto en los Gobiernos Regionales en materia de descentralización
Arica y Parinacota	División de Infraestructura, para apoyar la Ejecución del Plan Especial de Regiones Extremas, que el actual gobierno anunció que mantendría.
Antofagasta	División de Fomento Productivo
Atacama	División de Desarrollo Social
Coquimbo	Área Metropolitana, para la conurbación La Serena-Coquimbo
Valparaíso	División de Desarrollo Social
O'Higgins	División de Infraestructura
Biobío	División de Fomento Productivo y Área Metropolitana
La Araucanía	División de Infraestructura
Los Lagos	**Área Metropolitana**
Aysén	División de Desarrollo Social
Magallanes	División de Infraestructura

Las experiencias pilotos en los Gobiernos Regionales, contemplaban la dotación del personal, el que era contratado con recursos adicionales transferidos a los Gobiernos Regionales para este fin, que puede ser la base para su instalación formal a partir de este año, con ello, se aprovecha la experiencia adquirida.

De forma complementaria, se dispone de recursos adicionales los que fueron provistos en la ley desde el Tesoro Público, según se estableció en el Certificado emitido por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que acompañó la tramitación legislativa de la ley.

2. Diseño e implementación de la Política de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Rural y Urbano

Además del Decreto Supremo que fija el reglamento de los Programas Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), Aborda la consulta pública, la constitución de un COSOC del COMICIVYT[1] y las condiciones no retroactivas que podrán establecer los PROT. (Art. 16 c); Art. 17 a).

Dado que este será en nuestro criterio, uno de los aspectos más potentes de las nuevas competencias del Gobierno Regional, ya que regulará y condicionará el uso del suelo en el espacio territorial no regulado por el Plano Regulador Comunal, de alcances estrictamente urbanos, es de imperiosa necesidad comenzar su elaboración con la componente técnica y de participación ciudadana, lo antes posible. De manera que pueda ser parte de la oferta programática de los candidatos a Gobernadores Regionales.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial quedó finalizada y firmada por la ex Presidenta de la República Michelle Bachelet. El actual Gobierno al asumir la retiró de trámite de toma de razón de Contraloría y actualmente, se desconoce su estado de tramitación. Sería altamente recomendable insistir en un cronograma de parte del Ejecutivo, puesto que de su aprobación depende el inicio de la construcción de los Planes Regionales.

[1] Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT)

3. Reglamento que fija la Política de Zonas Rezagadas

La Ley de fortalecimiento de la regionalización (o también conocida como "de Transferencia de Competencias) en su Artículo 17, mandata al ejecutivo a que mediante un reglamento establezca la definición de criterios e indicadores objetivos para calificar como tal a un territorio y las condiciones para que el mismo salga de la condición de rezago.

De igual forma, el Artículo 9 Transitorio, mandata la elaboración de la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas aprobada por decreto supremo firmado por el Ministerio del Interior y suscrito por los Ministerios de Hacienda y Desarrollo Social, en un plazo no superior a 90 días corridos desde la publicación de la Ley[2] (los 90 días a los que hace mención el citado artículo, vencieron el 16.05.2018).

4. Reglamento con las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias.

Los Artículos 4° y 5° de la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización, señalan que desde su vigencia y hasta el 10 de marzo de 2022 regirá el procedimiento de transferencia de "oficio" de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, vía decreto supremo.

La citada norma, mandata al Presidente para que dentro del primer año de vigencia de la ley pueda identificar competencias a transferir de diversos ministerios. De igual forma, el ejecutivo podrá generar experiencias pilotos cuyos resultados serán evaluados por una secretaria ejecutiva que la misma ley crea.

Igualmente el ejecutivo estará obligado a informar semestralmente a ambas cámaras del descrito procedimiento. El plazo para el primer informe vence, de acuerdo a la fecha de publicación de la ley, el 8 de agosto del año en curso.

5. **Reglamento con Procedimientos de Operación y Distribución del FNDR**

La ley actualiza los coeficientes de su distribución y regula los procedimientos de operación del 5% de gastos de emergencia (La actualización de los coeficientes de distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se hace cada 2 años por Decreto Supremo).

Asimismo, los procedimientos y requerimientos de información necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 78[3] y el contenido que podrá darse a la descripción de directrices, prioridades y condiciones en que debe ejecutarse el presupuesto regional.

6. Reglamento de Áreas Metropolitanas

El Artículo 104 bis, hace referencia a que "*Un reglamento emitido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que deberá ser suscrito también por los Ministros de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Obras Públicas, de Medio Ambiente y de Hacienda,*

[2] La Ley N°21.074, sobre Fortalecimiento de la Regionalización fue publicada el 15.02.2018.

[3] "Un reglamento dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, suscrito además por el Ministro de Hacienda, establecerá los procedimientos y requerimientos de información necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo y su congruencia con las normas presupuestarias nacionales, además del contenido que podrá darse a la descripción de directrices, prioridades y condiciones en que debe ejecutarse el presupuesto regional.". Articulo 78, inciso 5, Ley 19.175.

fijará, principalmente, los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas, singularizando y especificando los requerimientos de espacio territorial, utilización conjunta de infraestructura, servicios y equipamiento".

Este reglamento fijará los estándares mínimos para el establecimiento de éstas, singularizando y especificando los requerimientos de espacio territorial, utilización conjunta de infraestructura, servicios y equipamiento. Ahora bien, sólo a partir del 1 de enero siguiente a la dictación del referido Reglamento podrá constituirse un Área Metropolitana, ya sea de iniciativa del Ejecutivo o a solicitud de un Gobierno Regional.

La ley estableció que las condiciones para la instalación de un Área Metropolitana en la práctica son dos: 1) que al menos dos comunas compartan límites territoriales y, 2) que la población total de ambas comunas supere los 250 mil habitantes.

7. <u>Decreto Supremo que establece las competencias a transferir por oficio y la gradualidad con que se realizará</u>

En cuanto a las regiones y a los plazos, durante primer año de vigencia de la ley. (Del MOP, MINVU, Transporte y Telecomunicaciones, CORFO, SERCOTEC y FOSIS). El Articulo 21, septies establece que "*Un reglamento aprobado por decreto supremo dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el que será suscrito además por el Ministro de Hacienda y el Ministro Secretario General de la Presidencia, fijará las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias".*

El Artículo 4 transitorio establece que desde la publicación de la presente ley y hasta el 10 de marzo del año 2022, el procedimiento de transferencia de competencias regulado en el párrafo 2° de la ley N° 19.175, tendrá las siguientes reglas especiales:

a. Sólo podrán transferirse competencias de oficio por parte del Presidente de la República.

b. La Secretaría Técnica identificará las competencias a transferir trabajando coordinadamente con el gobierno regional y el ministerio sectorial y/o servicio nacional respectivo.

c. Para cada competencia que se planifique transferir, se deberá realizar una experiencia previa de ejercicio de mínimo un año y máximo dos, con la tutela técnica del ministerio o servicio público central. Para ello, la Secretaría Técnica propondrá al Comité de Ministros su implementación.

d. Al término del plazo fijado para esta primera experiencia, la Secretaría Técnica hará una evaluación y emitirá un informe sobre la transferencia de competencias de que se trata. En caso que, el informe sea negativo, la secretaría técnica deberá convocar al sector y a la región para plantearle las correcciones y rectificaciones necesarias para lograr el objetivo de la transferencia. Asimismo, podrá pedir informes a terceros.

e. La Secretaría Técnica deberá informar del avance del proceso de transferencias, incluyendo las experiencias previas, de forma semestral a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados.

Durante el régimen transitorio establecido en este artículo, el Presidente de la República transferirá, a lo menos, competencias referidas al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Corporación de Fomento de la producción; el Servicio de Cooperación Técnica; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social; el Instituto de Desarrollo Agropecuario; el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y el Ministerio de Obras Públicas.

Para ello, el Ejecutivo establecerá mediante decreto supremo las competencias a transferir en cada uno de estos organismos, y la gradualidad con que se realizará, en cuanto a las regiones y a los plazos.

Si bien, la ley no fijó plazos para la elaboración del mencionado reglamento, resulta evidente que de no estar aprobado el año 2018, las competencias no podrán ser traspasadas durante esta administración, antes de que asuma el Gobernador Regional.

III. Proceso de Implementación ley de plantas municipales - Ley 20.922

Análisis del contexto

La ley 20.922[4], se enmarca en el contexto de la Agenda de Descentralización impulsada por el Gobierno de Chile desde el año 2014, fruto del acuerdo alcanzado en el seno de la Comision Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Territorial.

Dicha agenda se estructura en 5 pilares fundamentales:

- ⇒ **Pilar 1**: Democratización de los Gobiernos Regionales
- ⇒ **Pilar 2**: Transferencia de Competencias
- ⇒ **Pilar 3**: Financiamiento y Responsabilidad Fiscal
- ⇒ **Pilar 4**: Modernización del Sistema Municipal
- ⇒ **Pilar 5**: Experiencias Pilotos en el ámbito de la descentralización

La ley de plantas municipales se inserta en el conjunto de acciones tendientes a la modernización del sistema municipal cuyo propósito de largo plazo queda sintetizado en el estudio: "Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal"[5] elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el año 2017.

a. Ley 20.922

El punto de partida de la agenda local centra su accionar en la Ley 20.922 o también conocida como ley de plantas municipales, dicha normativa fue publicada el año 2016 y aborda una serie de materias de carácter administrativo relativas a la gestión de recursos humanos, promoviendo la profesionalización y un fuerte componente de transparencia en la gestión municipal y de responsabilidad fiscal en el ejercicio de las nuevas facultades.

[4] Ley N°20.922, "Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo".
[5] http://ocde.subdere.gov.cl/

Entre los principales elementos que regula este cuerpo legal, destacan las siguientes materias:

a) Descentraliza la facultad de definir la planta municipal, la cual podrá ser diseñada por el municipio y aprobada con los 2/3 de los votos del concejo municipal para un periodo de 8 años;

b) Establece reglas de responsabilidad fiscal en el proceso para garantizar responsabilidad en el proceso de proyección financiera de la nueva planta;

c) Entrega la asignación profesional, asignación especial para jefaturas y bonos;

d) Entregando mejoras de grados para los funcionarios pertenecientes a la planta de técnicos, administrativos y auxiliares;

e) Aporte extraordinario e incremento en cuatro veces del aporte fiscal permanente al Fondo Común Municipal (Aporte extraordinario 2016: 32.000 millones / 2017: 36.000 millones) (Aporte permanente desde 2018: pasando de 218.000 UTM a 1.052.000 UTM);

f) Modifica el límite de gasto municipal en personas pasando de 35% al 42% y el personal de contrata lo eleva de 20% a 40% del gasto en planta;

g) Establece obligatoriedad en contar con la Política de Recursos Humanos y un reglamento de concursos públicos.

Tal como se indica en el punto a), los municipios podrán ejercer la facultad de definir la nueva planta municipal, durante los años 2018 y 2019. El proceso se encuentra en marcha y los municipios de todo el país trabajan en el diseño de la nueva planta municipal, pudiendo entrar en vigencia en el enero de 2019 o 2020, según se finalice el proceso de diseño y aprobación.

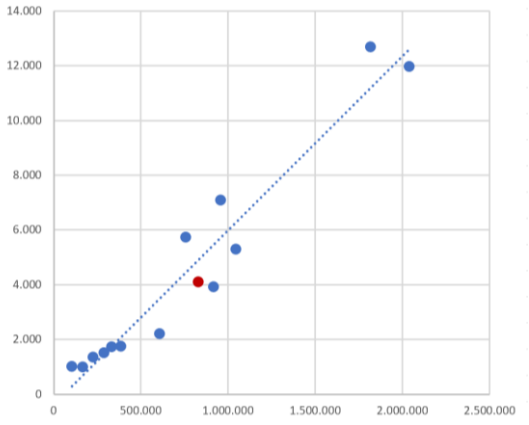
b. Dotación municipal en la Región de Los Lagos

Dado el contexto de definición de la estructura organizacional y dotación de las municipalidades en Chile, a continuación se expone una propuesta de análisis en función a la relación que existe entre el número de funcionarios y la población que debe ser atendida. Lo anterior busca dar una primera mirada respecto los mínimos requeridos para definir servicios municipales estandarizados como una política que ayude a avanzar hacia una mayor "equidad territorial".

La Tabla 1, muestra el número de funcionarios para la región de Los Lagos es de 5,0 por cada 1.000 habitantes, este se encuentra levemente bajo la relación que se da a nivel nacional (5,7) y bajo el comportamiento tendencial de funcionarios versus habitantes (sin considerar la región Metropolitana en este análisis). Ver gráfico 1 (el punto rojo muestra la posición relativa de la región de Los Lagos).

En un contexto nacional, ubica entre las 4 regiones con más bajo número de funcionarios por cada 1.000.

Gráfico 1. Relación entre población y funcionarios (No incluye RM).



Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM (www.sinim.gov.cl)

Tabla 1. Relación de funcionarios por cada 1.000 hab.

Región	Población 2017	Funcionarios (P-C-H)	Funcionarios x cada 1.000 hab.
Arica y Parinacota	226.068	1.352	6,0
Tarapacá	330.558	1.740	5,3
Antofagasta	607.534	2.209	3,6
Atacama	286.168	1.522	5,3
Coquimbo	757.586	5.733	7,6
Valparaíso	1.815.902	12.689	7,0
Metropolitana	7.112.808	38.925	5,5
O'Higgins	914.555	3.931	4,3
Maule	1.044.950	5.309	5,1
Biobío	2.037.414	11.967	5,9
La Araucanía	957.224	7.089	7,4
Los Rios	384.837	1.761	4,6
Los Lagos	**828.708**	**4.103**	**5,0**
Aysén	103.158	1.012	9,8
Magallanes	166.533	1.007	6,0
	17.574.003	**100.349**	**5,7**

Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM (www.sinim.gov.cl)

Para efectos del análisis municipal se han clasificado las comunas según grupos poblacionales. Esta clasificación busca disponer de una base cuyo propósito es la identificación de la relación funcionarios con población, en un contexto de recursos para la prestación de servicios municipales. Desde el punto de vista de la gestión se debe establecer un elemento de soporte que garantice "mínimos" para las prestaciones, ya que, es sabida las diferencias que existen entre los municipios en Chile, tanto en ingresos, población y contexto geográfico; factores que determinan la forma y características del servicio a la población.

En términos particulares, los municipios de la región muestran diferencias significativas, las cuales se indican a continuación:

Tabla 2. Relación de funcionarios por cada 1.000 hab., por municipalidad.

Comuna	Categoría	Rango Poblacional	Población (*)	Nro. Funcionarios	Funcionarios x 1000 hab. (**)
Puerto Montt	B	100.000 < P < 300.000	245.902	585	2,4
Osorno	B	100.000 < P < 300.000	161.460	588	3,6
Puerto Varas	D	30.000 < P < 50.000	44.578	303	6,8
Castro	D	30.000 < P < 50.000	43.807	197	4,5
Ancud	D	30.000 < P < 50.000	38.991	279	7,2
Calbuco	D	30.000 < P < 50.000	33.985	144	4,2
Quellón	E	20.000 < P < 30.000	27.192	164	6,0
Purranque	E	20.000 < P < 30.000	20.369	85	4,2
Frutillar	F	10.000 < P < 20.000	18.428	161	8,7
Llanquihue	F	10.000 < P < 20.000	17.591	55	3,1
Los Muermos	F	10.000 < P < 20.000	17.068	90	5,3
Chonchi	F	10.000 < P < 20.000	14.858	104	7,0
Maullin	F	10.000 < P < 20.000	14.216	45	3,2
Río Negro	F	10.000 < P < 20.000	14.085	57	4,0
Dalcahue	F	10.000 < P < 20.000	13.762	72	5,2

Comuna	Categoría	Rango Poblacional	Población (*)	Nro. Funcionarios	Funcionarios x 1000 hab. (**)
Fresia	F	10.000 < P < 20.000	12.261	99	8,1
Puyehue	F	10.000 < P < 20.000	11.667	77	6,6
San Pablo	F	10.000 < P < 20.000	10.030	68	6,8
Puerto Octay	G	5.000 < P < 10.000	8.999	41	4,6
Hualaihué	G	5.000 < P < 10.000	8.944	120	13,4
Quemchi	G	5.000 < P < 10.000	8.352	137	16,4
Quinchao	G	5.000 < P < 10.000	8.088	100	12,4
San Juan de la Costa	G	5.000 < P < 10.000	7.512	135	18,0
Queilén	G	5.000 < P < 10.000	5.385	139	25,8
Chaitén	G	5.000 < P < 10.000	5.071	97	19,1
Cochamó	H	1.000 < P < 5.000	4.023	23	5,7
Puqueldón	H	1.000 < P < 5.000	3.921	133	33,9
Curaco De Vélez	H	1.000 < P < 5.000	3.829	66	17,2
Futaleufú	H	1.000 < P < 5.000	2.623	94	35,8
Palena	H	1.000 < P < 5.000	1.711	49	28,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM (www.sinim.gov.cl)

(*) Población Censo 2017
(**) El número de funcionarios corresponde a lo registrado en 2017, a excepción de las municipalidades de Llanquihue y Dalcahue que corresponde al año 2016 y Puyehue del año 2015 (último registro existente en la plataforma SINIM para la municipalidad).

En consecuencia, al objetivar el análisis comparando comunas de tamaño semejante, se observan brechas importantes a tener en cuenta al momento del rediseño de la planta municipal que van a realizar los municipios durante los años 2018-2019.

Al observar las relaciones según los grupos de comunas se observa que:

- ⇨ Las municipalidades de mayor tamaño (Puerto Montt y Osorno) muestran una relación baja entre funcionarios y habitantes, muy por debajo de la relación a nivel regional (5,0);
- ⇨ A excepción de las municipalidades de Cochamó y Puerto Octay, los municipios pequeños perteneciente a los grupos “G” y “H” muestran valores superiores a 10 funcionarios por cada 1.000, esto se debe a lo indicado anteriormente, pues corresponden a territorios de baja población y donde el aislamiento exige disponer de un mayor número de funcionarios para atender las exigencias para la prestación de los servicios municipales.

La ley de Plantas Municipales (Ley 20.922), actualmente en implementación, entregó durante los años 2016 y 2017 una serie de mejoras salariales a los funcionarios municipales, así también, reconoce la asignación profesional y busca generar las condiciones para la atracción de personal calificado a la gestión municipal. Este hecho constituirá el punto de partida del proceso de Modernización del Sistema Municipal, el cual contempla desde el nivel central la implementación de Servicios Municipales Estandarizados (según grupos de municipios), esto con el propósito de proveer una mejor atención a las demandas ciudadanas en el ámbito local.