



Informe del Quehacer Territorial

Región del Biobío



Bases para Implementar la Agenda de Descentralización

Senador Felipe Harboe Bascuñán

I. Resumen

Respecto al informe del quehacer territorial del mes de Agosto de 2018, centra su análisis respecto a las bases para la implementación de las leyes de descentralización y los compromisos asumidos en con las regiones y los municipios durante la campaña:

- ⇒ Estado de situación de los 5 pilares de la Agenda de Descentralización;
- ⇒ La implementación de la ley de fortalecimiento de la descentralización del país (o también conocida de transferencia de competencias), la cual a la fecha tiene pendiente su implementación y, así también, las decisiones políticas en tiempo y forma de cómo se implementará;
- ⇒ Se expone el detalle de los compromisos de campaña del actual gobierno de los cuales a la fecha no existe pronunciamiento de como se abordarán desde el punto de vista del detalle y los tiempos asociados;



II. Bases para Implementar la Agenda de Descentralización

a) Consideraciones

La descentralización en Chile es un imperativo. Existe consenso en cuanto a que no existirá desarrollo del país si las regiones no cuentan con los instrumentos necesarios para aportar al desarrollo con su gente, con su capacidad de innovación, con sus talentos y con su riqueza.

La descentralización de Chile es **el nuevo pacto social** entre el país y sus territorios, es la nueva era de la modernización, es una pequeña gran reforma del Estado y de la forma en que éste organiza su relación con los territorios y de cómo éstos son parte absoluta en las decisiones del futuro.

b) La Agenda de Descentralización hoy

La agenda de descentralización llevada a cabo durante el cuatrienio 2014-2018, constituye una política de Estado sustentada en el consenso alcanzado en el marco de una Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Territorial y especialmente en la voluntad del Gobierno de S.E., la Presidenta Michelle Bachelet y los parlamentarios de la Nueva Mayoría que contribuyeron la tramitación legislativa de los proyectos que conformaban la Agenda de Descentralización, la que se estructura en 5 componentes:

Tabla 1. Estado de situación de los componentes de la Agenda de Descentralización.

2014-2018			2018-2022
Pilares Agenda	Iniciativa	Estado	Tareas Pendientes Nuevo Gobierno
Democratización de los Gobiernos Regionales	Reforma Constitucional	✓ Aprobada	Implementación
	PL Elección de Gobernadores Regionales	✓ Aprobada	
Transferencia de Competencias	PL Fortalecimiento de la Descentralización	✓ Aprobada	Implementación
Financiamiento Regional y Municipal	PL de Rentas Regionales	Sin Avance	PL de Rentas Regionales y que perfecciona el financiamiento municipal
	PL que Perfecciona el Financiamiento Municipal	Sin Avance	
Modernización del Sistema Municipal	PL Plantas Municipales	✓ Aprobada	Implementación
Experiencias Pilotos		✓ Ejecutadas	Fortalecimiento Regional y Municipal

Fuente: Elaboración propia.

La agenda de descentralización se compone de 5 pilares de los cuales solo quedó pendiente el Financiamiento Regional y Municipales, en lo que respecta los proyectos aprobados, el actual Gobierno del Presidente Sebastian Piñera tiene la tarea de implementar los proyectos de:

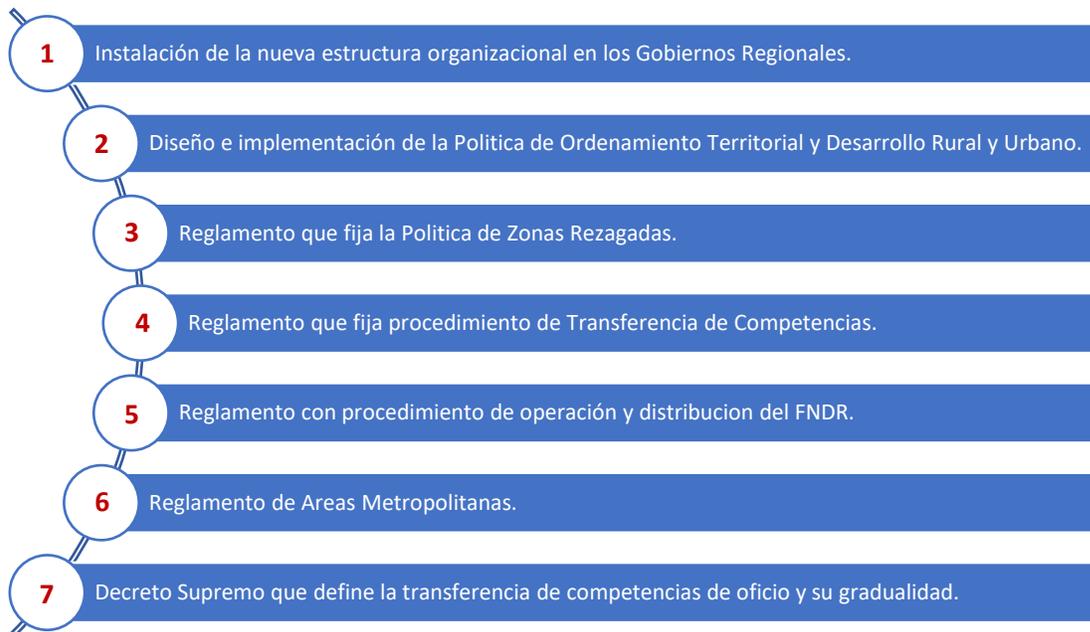


- ⇒ Fortalecimiento de la regionalización (o también conocido como “de transferencia de competencias);
- ⇒ La ley de plantas municipales (Ley 20.922)

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.

c) **Las 7 tareas pendientes del ejecutivo para implementar la agenda de descentralización**

En lo que respecta la implementación de la ley de “Fortalecimiento de la regionalización”, el actual gobierno debe impulsar “7 tareas fundamentales” de las cuales aún no existe pronunciamiento en lo que respecta al cronograma y/o acciones que den cuenta del proceso de implementación.



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.

Esto implica el llamado a concurso de los cargos de plantas que ley creo para las nuevas divisiones y la conformación de las nuevas estructuras organizacionales.

2. **Diseño e implementación de la Política de Ordenamiento Territorial**

Además del Decreto Supremo que fija el reglamento de los Programas Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), se deberá abordar la consulta pública, la constitución de un



COSOC del COMICIVYT¹ y las condiciones no retroactivas que podrán establecer los PROT. (Art. 16 c); Art. 17 a).

Esta componente 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, pues en la actualidad existen problemáticas territoriales que deben ser abordadas desde el ordenamiento territorial, tanto para la prevención, mitigación y protección, como para generar oportunidades (con certidumbre) para la atracción de inversión.

Ahora bien, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial quedó finalizada y firmada por la ex Presidenta de la República Michelle Bachelet. El actual Gobierno, la retiró de trámite de toma de razón de Contraloría y, actualmente, no existe información pública respecto al estado de avance.

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 Ley² (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 venció el 08 de agosto del año en curso.

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

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



5. Reglamento con procedimiento de operación y criterios de 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 78³ 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, 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. Decreto Supremo que establece las competencias a transferir por oficio y la gradualidad con que se realizará

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 Artículo 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.

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.". Artículo 78, inciso 5, Ley 19.175.



- 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 secretaria 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.

d) Situación Actual

El ejecutivo a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública se encuentra impulsado una mesa de trabajo tendiente a impulsar la agenda de descentralización y tener “acuerdo político” respecto a una ley de financiamiento regional y municipal.

Conforme lo anterior, se sugiere abordar la gestión en base a ejes fundamentales:

- 1) Cronograma para la implementación de la Ley de Fortalecimiento de la Descentralización del País (o Transferencia de competencias), que exprese tiempo y forma de las 7 tareas fundamentales que se encuentran pendientes;
- 2) Detalle de los compromisos contenidos en el programa de gobierno, los cuales se sintetizan en 37 compromisos los cuales se exponen a continuación:



Tabla 2. Compromisos del Programa de Gobierno 2018-2022.

N°	Ámbito Programático	Objetivo	Compromiso	Responsable	Nivel Territorial
1	Minería Sostenible: Motor del Progreso	Desarrollar una minería más sustentable ambientalmente e inclusiva socialmente.	Incentivar los aportes de las empresas mineras a municipalidades, ONG's y comunidades vecinas.	MINERIA	Local
2	Infraestructura y Conectividad	Modernizar la red de caminos rurales.	Trabajar en conjunto con los gobiernos regionales mediante la suscripción de Convenios de Programación, para asegurar una cartera de pavimentación constante que cierre la actual brecha de caminos.	MOP	Regional
3	Infraestructura y Conectividad	Modernizar el Ministerio de Obras Públicas.	Apoyar a los municipios en el desarrollo de proyectos de infraestructura.	MOP	Local
4	Superación de la pobreza	Crear el Ingreso Ético Familiar 2.0 con las siguientes características que complementan o mejoran su estructura original:	Crear un Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal que entregue asistencia y recursos a los municipios y equipos IEF para mejorar su desempeño.	MIDESO	Local
5	Seguridad Ciudadana	Modernización administrativa y operativa de las policías.	Incorporar a los gobiernos locales en un trabajo conjunto de prevención del delito e introducir cambios legales para que las municipalidades puedan asumir funciones en el área de tránsito, emergencias y faltas relacionadas con las incivildades a fin de focalizar la labor de Carabineros en prevención del delito.	INTERIOR	Local
6	Seguridad Ciudadana	Fortalecimiento de la acción del Estado en la prevención del delito.	Asignar a las municipalidades un rol fundamental en materia de seguridad pública y crear la Academia Nacional de Capacitación Municipal de Seguridad Pública.	INTERIOR	Local
7	Modernización Constitucional	Modernización Constitucional	Fortalecer a los municipios estableciendo que pueden hacer todo aquello que no esté expresamente entregado al gobierno central de forma de consagrar una subsidiariedad territorial.	SUBDERE	Local
8	Prevención y Gestión de Riesgos de Desastres Naturales	Descentralización	Profundizar los Equipos Comunitarios de Respuesta ante Emergencias de ONEMI en los municipios e integrarlos al sistema de respuesta en desastres y emergencias mayores.	ONEMI	Local
9	Prevención y Gestión de Riesgos de Desastres Naturales	Descentralización.	Modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades sobre atribuciones y manejo de recursos para la gestión del riesgo de desastres y administración de emergencias, de manera de fortalecer sus capacidades y atribuciones.	ONEMI	Local
10	Descentralización y Regionalización	Descentralización política, participación, transparencia y control.	Introducir la elección de gobernadores regionales como resultado del avance en descentralización fiscal y administrativa, incorporándolos dentro del grupo de autoridades que son objeto de acusación constitucional.	SUBDERE	Regional



N°	Ámbito Programático	Objetivo	Compromiso	Responsable	Nivel Territorial
11	Descentralización y Regionalización	Descentralización política, participación, transparencia y control.	Crear una asignación especial de función crítica para cargos prioritarios de las municipalidades y fortalecer la de los gobiernos regionales, estableciendo un límite máximo en relación al personal de planta y contrata.	SUBDERE	Local
12	Descentralización y Regionalización	Descentralización política, participación, transparencia y control.	Incorporar en regiones y comunas un sistema de selección para jefes de división o directores de unidades por mecanismo de Alta Dirección Pública.	SUBDERE	Regional / Local
13	Descentralización y Regionalización	Descentralización política, participación, transparencia y control.	Establecer la remoción de autoridades regionales por incumplimiento de deberes o faltas a la probidad, similar a la figura que existe en el caso de los municipios.	SUBDERE	Regional
14	Descentralización y Regionalización	Descentralización política, participación, transparencia y control.	Crear mecanismos eficientes y obligatorios de información a la ciudadanía para poder evaluar la gestión de sus autoridades regionales y comunales, y establecer la obligatoriedad de rendir una cuenta pública anual de parte de los gobiernos regionales y comunales	SUBDERE	Regional / Local
15	Descentralización y Regionalización	Descentralización política, participación, transparencia y control.	Incrementar las medidas de fiscalización de las licitaciones municipales y regionales y de control en la ejecución de los contratos.	SUBDERE	Regional / Local
16	Descentralización y Regionalización	Descentralización administrativa, capital humano e institucionalidad.	Iniciar una reorganización administrativa integral inspirada en el principio de subsidiariedad vertical, que establezca claramente los roles del gobierno central, los gobiernos regionales y las municipalidades para evitar interferencias y superposición de competencias.	SUBDERE	Regional / Local
17	Descentralización y Regionalización	Descentralización administrativa, capital humano e institucionalidad.	Consagrar el principio de descentralización activa exigiendo que cuando el legislador entregue atribuciones a órganos de la administración del Estado evalúe primero su radicación en los gobiernos subnacionales.	SUBDERE	Regional / Local
18	Descentralización y Regionalización	Descentralización administrativa, capital humano e institucionalidad.	Reforzar el rol de los municipios, para que sean los responsables de la inversión local y los grandes gestores de los programas sociales	MIDESO	Local
19	Descentralización y Regionalización	Descentralización administrativa, capital humano e institucionalidad.	Fortalecer las capacidades y el capital humano de los gobiernos regionales, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil, estableciendo incentivos para que los egresados de las mejores universidades del país se establezcan regiones.	SUBDERE	Regional / Local
20	Descentralización y Regionalización	Descentralización administrativa, capital humano e institucionalidad.	Consultar de manera no vinculante a la municipalidad involucrada en todo proyecto financiado con fondos sectoriales o multisectoriales.	SUBDERE	Local



N°	Ámbito Programático	Objetivo	Compromiso	Responsable	Nivel Territorial
21	Descentralización y Regionalización	Descentralización administrativa, capital humano e institucionalidad.	Modificar la Ley de Financiamiento Urbano Compartido, haciendo posibles los aportes municipales que permitan la coejecución entre el sector público y privado de obras de interés público.	MINVU	Local
22	Descentralización y Regionalización	Descentralización administrativa, capital humano e institucionalidad.	Estandarizar las autorizaciones del Ministerio de Hacienda para que las municipalidades puedan invertir en el mercado de capitales y establecer los requisitos para poder suscribir contratos de leaseback.	HACIENDA	Local
23	Descentralización y Regionalización	Descentralización administrativa, capital humano e institucionalidad.	Desarrollar una medición del clima de negocios y emprendimiento regional y a partir de ello aplicar correcciones a las reparticiones públicas para remover obstáculos locales al emprendimiento.	ECONOMIA	Regional
24	Descentralización y Regionalización	Descentralización administrativa, capital humano e institucionalidad.	Combatir el centralismo intrarregional, fortaleciendo la Política Nacional de Localidades Aisladas.	SUBDERE	Regional / Local
25	Descentralización y Regionalización	Descentralización fiscal	Ampliar los informes financieros que acompañan las reformas legales, incorporando su impacto en las arcas municipales y regionales.	HACIENDA	Regional / Local
26	Descentralización y Regionalización	Descentralización fiscal	Introducir mayor transparencia y menor discrecionalidad en la asignación de recursos por parte de la SUBDERE.	SUBDERE	Institucional
27	Descentralización y Regionalización	Descentralización fiscal	Transformar los recursos con directrices sectoriales del Fondo Nacional de Desarrollo Regional a recursos de libre disposición.	SUBDERE	Regional
28	Descentralización y Regionalización	Descentralización fiscal	Crear el Fondo Nacional de Desarrollo Local con los recursos que financian proyectos de impacto local.	SUBDERE	Institucional
29	Descentralización y Regionalización	Descentralización fiscal	Planificar y coordinar la inversión mediante un Contrato de Desarrollo Regional y Local suscrito por el gobierno central, el regional y los municipios.	SUBDERE	Regional / Local
30	Descentralización y Regionalización	Descentralización fiscal	Aumentar los recursos transferidos a los gobiernos regionales a partir de los programas de inversión de impacto regional que hoy están en los ministerios.	HACIENDA	Regional
31	Descentralización y Regionalización	Descentralización fiscal	Definir una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional.	SUBDERE	Regional
32	Descentralización y Regionalización	Descentralización fiscal	Crear una franquicia tributaria para las donaciones a municipios y regiones destinadas a inversión o programas en beneficio de la comunidad.	HACIENDA	Regional / Local
33	Descentralización y Regionalización	Descentralización fiscal	Incentivar el fomento productivo a nivel comunal impulsando la creación de unidades encargadas del diseño e implementación de políticas de fomento.	ECONOMIA	Local



N°	Ámbito Programático	Objetivo	Compromiso	Responsable	Nivel Territorial
34	Descentralización y Regionalización	Descentralización fiscal	Aumentar los recursos de libre disposición de los municipios mediante la mejora de normas legales y reglamentarias que faciliten la recaudación de impuestos y derechos municipales.	SUBDERE	Local
35	Cultura para todos	Descentralización, participación ciudadana y tecnología para el desarrollo cultural.	Desarrollar un sistema de cofinanciamiento de la programación cultural entre el Ministerio, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), los municipios y el mundo privado.	CULTURA	Regional / Local
36	Medio Ambiente, Cambio Climático y Calentamiento Global	Economía circular, gestión de residuos y remediación ambiental.	Implementar y gestionar la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor, apoyando a los municipios en la instalación de la infraestructura requerida para la adecuada implementación de la ley.	MEDIO AMBIENTE	Local
37	Protección Animal	Implementar la Ley de Tenencia Responsable y el plan “Mascota protegida”	Impulsar programas educacionales para estudiantes y la población en general, en conjunto con los municipios y la comunidad escolar.	SUBDERE	Local

Fuente: Elaboración propia en base al programa de gobierno de Sebastian Piñera Echeñique (2018-2022).

Ahora bien, el actual gobierno tiene la tarea generar “Una agenda de regiones” que se centre en:

Descentralización fiscal, a través de un proyecto de ley de rentas regionales, que perfeccione el financiamiento municipal, dotándolos de mayores ingresos propios y una mayor autonomía en la decisión de gasto.

En el plano administrativo, en tanto, es necesario definir directrices claras respecto al proceso de transferencia efectiva de competencias a los territorios, utilizando decididamente la legislación gestionada durante el gobierno anterior.

Ello también supondrá un esfuerzo notable de parte de los Ministerio del Interior, incluida la SUBDERE, de Hacienda y de Secretaría General de la Presidencia, en cuanto a integrar oportunamente las instancias colegiadas de ese procedimiento que la ley establece, (Comité Interministerial y Comisiones de Transferencia de Competencias).