

informe
regional de
coyuntura

número

37

j u l i o
2016



VºBº JEFE DIPLAD



DIPLAD – GORE Valparaíso

informe preparado por:
división de planificación y desarrollo del
gobierno regional de valparaíso

jefe de división:
Sr. Miguel Toledo Alegría

melgarejo 669, piso 10,
edificio esmeralda, valparaíso.
32-2655329

miguel.toledo@gorevalparaiso.gob.cl

presentación

En los dos últimos años se ha intensificado el debate público, principalmente en regiones, respecto al fortalecimiento de los procesos de regionalización y descentralización en el país. Luego del informe emitido por la comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional, la Presidenta de la República, presentó el 1 de septiembre de 2015 un conjunto de indicaciones al proyecto de ley sobre fortalecimiento de la regionalización.

Este proyecto, vinculado al fortalecimiento de la descentralización administrativa, amplía las funciones y competencias de los gobiernos regionales, y establece los procedimientos para el traspaso de competencias desde instituciones del nivel central a los gobiernos regionales.

A objeto de relevar los cambios más sustantivos, desde el punto de vista de las funciones, estructura organizacional y nuevas competencias, en este número 37 del informe de

coyuntura, editado por la división de planificación y desarrollo del gobierno regional, se presenta un resumen del estado actual del proyecto de ley, en lo que dice relación con las materias antes señaladas.

En este mismo número, se realiza una descripción de la comisión regional de usos del borde costero, instancia conformada por representantes del sector público y privado, y que constituye un instrumento clave para el ordenamiento y gestión territorial.

Por último, se presentan los principales indicadores del mercado de trabajo regional, dando cuenta de las variaciones registradas en materia de ocupación y desempleo.

PROYECCIONES DEL PROCESO DE

Descentralización

ADMINISTRATIVA



1 Actualmente se está en un momento histórico en que es posible dar un gran paso en materia de descentralización. Además de la descentralización política, en análisis y discusión en el Senado, existe amplio consenso en que las regiones requieren mayores competencias y autonomía para responder a sus diversas necesidades. Es así que el “Proyecto de Ley que fortalece la Regionalización” -después de haber sido discutido en la Cámara de Diputados, en la que se le introdujeron una serie de modificaciones- ya se encuentra en su tercer trámite constitucional 1 en la Comisión de Gobierno del Senado.

1 El proyecto original del Ejecutivo ingresó el 5 de octubre de 2011 al Senado para su **primer trámite constitucional (Cámara de origen)**. El 14 de enero de 2014 pasó a la **Cámara de Diputados para su revisión (Cámara revisora)** en su **segundo trámite constitucional**. El 1 de septiembre de 2015 la Presidenta ingresó un conjunto de indicaciones al proyecto de origen, Habiéndose realizado una serie de modificaciones en este segundo trámite constitucional, el 1 de junio de 2016 el proyecto pasó **nuevamente a la cámara de origen, vale decir el Senado, para su tercer trámite constitucional**.

- 2 En este texto se presentan algunas de las modificaciones centrales a la ley 19.175, *vinculadas a la estructura, competencias e instrumentos* con que contarán los gobiernos regionales para impulsar y decidir más directamente en sus objetivos de desarrollo. También se intenta resaltar algunos de los acentos que fueron introducidos en la Cámara de Diputados, en especial, la mayor relevancia que se otorga en el proyecto a la vinculación entre el gobierno regional y los municipios.

Fortalecimiento de los gobiernos regionales: nuevas funciones, competencias y atribuciones

- 3 Lo primero que hay que relevar es que se asignan mayores funciones y atribuciones al gobierno regional.² Para ello, se introducen dos nuevos párrafos en el Capítulo II del Título Segundo de la ley, referido a la administración de la región. En el primer párrafo de este capítulo -denominado **“De las Competencias”**- se modifica la **letra a) del artículo 16** relativo a las **funciones generales** del gobierno regional, la que quedaría redactada de la siguiente forma:

a) ***“Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, los que deberán ser coherentes con la política nacional de desarrollo, el presupuesto de la Nación y la estrategia regional de desarrollo. Asimismo, en dicha labor deberán considerar los planes comunales de desarrollo”.***

² El gobierno regional es una institución pública, territorialmente descentralizada, que de ser aprobadas las modificaciones legales estará integrado por un gobernador regional, electo directamente por la ciudadanía, quien ejercerá como presidente del consejo regional y como ejecutivo del gobierno regional, y por el consejo regional, órgano resolutorio y fiscalizador.

- 4 En la formulación de esta función general, queda ya claramente expresado el cambio de énfasis respecto a las competencias de los gobiernos regionales. En efecto, las palabras destacadas han sido incorporadas en el proyecto, e indican que al gobierno regional le corresponderá no solo elaborar y aprobar los instrumentos de planificación, -funciones desarrolladas hasta hoy- sino que también deberá **diseñar y aplicar** los mismos. Por otra parte, se hace mención explícita a que estos instrumentos (políticas, planes y programas) deben ser coherentes con la **estrategia regional de desarrollo** y que, además, deben considerarse los **planes comunales de desarrollo**. Es decir, con este enunciado se busca que haya una mayor coherencia vertical entre los distintos niveles de la planificación territorial: nacional, regional y comunal.
- 5 Por otra parte, se introducen cuatro nuevas letras al referido **artículo 16**, que ratifican esta ampliación y precisión de las funciones generales del gobierno regional:
 - b) *“Efectuar los estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo regional”;*
 - c) *“Orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los servicios públicos y municipalidades localizados en ella”;*
 - d) *“Elaborar y aprobar su proyecto de presupuesto, ajustándose a las orientaciones que se emitan para la formulación del proyecto de ley de Presupuestos del sector Público...”.*
 - e) *“Administrar fondos y programas de aplicación regional”.*
- 6 En la letra **b)** se expresa claramente que al gobierno regional le corresponderá manejar información, realizar los análisis y propuestas para el desarrollo de la región. Esta era

una función que anteriormente le era asignada al ex ministerio de planificación y cooperación, quién debía asistir a los gobiernos regionales en estas materias. La letra **c)** vuelve a destacar la necesaria coordinación del gobierno regional no solo con los servicios públicos desconcentrados, sino también con los municipios localizados en la región. Por su parte, las letras **d)** y **e)** asignan como competencias del gobierno regional la formulación de su proyecto de presupuesto y la posibilidad de administrar fondos y programas de ejecución directa en la región.

7 En el **artículo 17**, referido a las “*funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial*”, también se introducen dos letras nuevas: a) y h). En la primera, la Cámara de Diputados, de manera extensa en seis párrafos, norma sobre las características y procedimientos del nuevo plan regional de ordenamiento territorial, señalando que será función del gobierno regional:

a) “*Elaborar y aprobar, en concordancia con la estrategia regional de desarrollo y previa consulta a las municipalidades de la región, el plan regional de ordenamiento territorial, instrumento orientador que deberá consignar las características, potencialidades, vocaciones y recomendaciones para la planificación y las decisiones que impacten en los territorios urbanos y rurales, borde costero y sistema de cuencas hidrográficas...*” **3**

8 En los párrafos segundo al sexto de la letra a) de este **artículo 17**, la Cámara de Diputados introdujo una serie de precisiones respecto a este nuevo instrumento. De manera resumida, se señala lo siguiente:

3 Este párrafo fue introducido en el primer trámite en el Senado y no modificado en la Cámara de Diputados en el segundo trámite constitucional.

- “El plan regional de ordenamiento territorial podrá establecer, con carácter vinculante, condiciones de localización para la disposición de residuos y sus sistemas de tratamiento”;
- “Podrá determinar condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente, ajustándose a lo establecido en las políticas, estrategias y normativas sectoriales vigentes”;
- “Reconocerá, además, las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva, por su valor ambiental, ya sea natural o cultural”;
- “El plan regional de ordenamiento territorial **será de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos** que operen en la región”;
- Para su elaboración “deberá **considerar la participación de los principales actores** regionales públicos y privados”;
- “Será sometido a un procedimiento de **consulta pública que comprenderá la imagen objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional** que considere el Gobierno Regional”;
- Existirá una política nacional de ordenamiento territorial que “contendrá principios, objetivos, estrategias y directrices a las que deberán sujetarse los planes regionales de ordenamiento territorial”;
- “El gobierno regional deberá proponer un proyecto de zonificación del borde costero de la región, así como las eventuales modificaciones a la zonificación vigente, en concordancia con la política nacional existente en la materia”,⁴

⁴ Al respecto ver en este mismo número del informe de coyuntura, el texto “Comisión Regional de Uso del Borde Costero, como instrumento de ordenamiento y gestión territorial en el marco del proceso de descentralización”.

9 En suma: el plan regional de ordenamiento territorial será un instrumento orientador, no normativo, pero sí “obligatorio” para ministerios y servicios públicos. No regulará materias sometidas a instrumentos de planificación urbana. Deberá estar en concordancia con la estrategia regional de desarrollo, lo que abre desafíos internos al gobierno regional para que ambos instrumentos estén vinculados entre sí, y con los instrumentos y las decisiones de inversión, para viabilizar y concretar las orientaciones de ambos instrumentos.⁵

10 Se incorpora, además, en materia de ordenamiento territorial, una nueva letra h) al **artículo 17**, que señala que al gobierno regional le corresponderá:

*h) “Financiar estudios y proponer las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y los sistemas de tratamiento más adecuados para cada uno de ellos, en coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, Medio ambiente y de Salud, respectivas y las municipalidades de la región, de conformidad a las normas que rigen la materia. En caso que no exista acuerdo entre las municipalidades de la región respecto a la localización para la disposición mencionada, **el respectivo gobierno regional tomará dicha decisión**”.*

11 En el **artículo 18**, relativo a las funciones del gobierno regional en materia de fomento de las actividades productivas, también la Cámara de Diputados incorporó nuevas funciones, es así que al gobierno regional le corresponderá:

⁵ La experiencia de los últimos veinte años de funcionamiento de los gobiernos regionales, muestra que lo relativo a la imagen y objetivos estratégicos de la región, el uso del suelo y la decisiones de inversión son materias que deben estar vinculadas, ya sea a través de un solo instrumento, hasta ahora inexistente, o procurando la articulación entre ellos: ERD, PROT, Presupuestos.

- a) **“Formular políticas regionales** de fomento de las actividades productivas, en particular el apoyo al emprendimiento, a la innovación, a la capacitación, al desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, al mejoramiento de la gestión y a la competitividad de la base productiva regional”;
- b) **“Integrar y aplicar en lo que sea pertinente en su gestión las políticas nacionales en materia de fomento productivo e innovación, considerando las prioridades estratégicas regionales”;**
- c) **“Establecer las prioridades estratégicas regionales** en materia de fomento de las actividades productivas y de mejoramiento de la innovación para la competitividad...”;
- d) **“Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial”;**
- e) **“Promover y diseñar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes y considerando el aporte de las instituciones de educación superior de la región,** programas, proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas...”;
- f) **“Promover la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad, coordinando su acción a nivel regional, y procurando su articulación con la División de Fomento e Industria...”;**
- g) **“Promover la investigación científica y tecnológica, y fomentar el desarrollo de la educación superior y técnica en la región, en concordancia con la política regional de fomento de las actividades productivas”;**
- h) **“Fijar la política regional de innovación y desarrollo...”.**

- 12 En esta materia también hay cambios sustantivos, ya que en el **artículo 18 original** se mencionaba que al gobierno regional le correspondía “*contribuir a la formulación de políticas nacionales*” y “*aplicar las políticas nacionales*”. Ahora queda expresa la competencia de **formular las propias políticas regionales**, de innovación y desarrollo, de fomento de las actividades productivas, de turismo, entre otras. Se menciona, igualmente, en la letra f) la futura división de fomento e industria del gobierno regional, lo que implica una adecuación de su estructura para dar cuenta, precisamente, de estas nuevas funciones.
- 13 En el **artículo 19**, referido al desarrollo social y cultural, se introducen modificaciones a la actual letra c), y se introducen tres nuevas letras: g), h) e i). De esta forma, además de las funciones ya establecidas con anterioridad en la ley, al gobierno regional le corresponderá, “**principalmente**”:
- c) “Proponer, en coordinación con las autoridades competentes, programas y proyectos con **énfasis en grupos vulnerables o en riesgo social**, así como su financiamiento;
 - g) “Financiar y difundir **actividades y programas de carácter cultural**. En el ejercicio de esta función le corresponderá promover el **fortalecimiento de la identidad regional**”;
 - h) “Proponer, en coordinación con las autoridades competentes, programas y proyectos que fomenten la **práctica del deporte**, así como su financiamiento”;
 - i) “Mantener **información actualizada sobre la situación socio económica regional**, identificando las áreas y sectores de pobreza y de extrema pobreza y **proponiendo programas** destinados a superarlas”.

- 14 En suma, en materia de desarrollo social y cultural, el gobierno regional deberá desarrollar acciones tendientes a abordar las situaciones de pobreza y de extrema pobreza; a facilitar la inclusión “de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados”, al sistema de protección social; mantener información y realizar “estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida”; ocuparse de la situación de grupos vulnerables; del deporte y del fomento de las expresiones culturales, el patrimonio y la identidad cultural, entre otras.
- 15 En cuanto a las **atribuciones**, contenidas en el **artículo 20**, se ajustan, entre otras, las letras c) y f), y se incorpora la letra k), quedando como sigue:
- c) “Convenir con los ministerios, **los servicios públicos, las municipalidades u otros gobiernos regionales**, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional, de conformidad con el artículo 81”;
 - f) Aprobar los planes regionales de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales **y sus respectivos planos de detalle**, los planes reguladores comunales y los planes seccionales, conforme a lo establecido en la letra c) del artículo 36”;
 - k) Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar políticas, planes, programas dentro de su territorio”.
- 16 Como se señaló al inicio, en el proyecto de ley se introduce un segundo párrafo en el Capítulo II del Título Segundo de la ley, referido a la administración de la región. Este

párrafo se denomina “**De la transferencia de Competencias**”, lo que se traduce en la introducción de cuatro nuevos artículos, entre los actuales artículo 21 y artículo 22 de la ley 19.175:

Artículo 21 bis.- “El Gobierno y la Administración del Estado le corresponden al Presidente de la República con la colaboración de los órganos que establecen la Constitución y las leyes, **sin perjuicio de los traspasos de competencias** que se realicen a través del procedimiento regulado en este párrafo”;

Artículo 21 ter.- “El presidente de la República podrá **transferir a uno o más gobiernos regionales, por un plazo fijo o indefinido, una o más competencias** de los ministerios y de los servicios públicos (...) en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural, debiendo realizar las adecuaciones necesarias en los órganos cuyas competencias se transfieren”.

“El procedimiento para decidir dicha transferencia podrá iniciarse **de oficio o a solicitud del gobierno regional**. En este último caso, será el consejo regional quien apruebe realizar la solicitud sobre la base de la propuesta presentada por el intendente o por propia iniciativa si reuniere el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros en ejercicio”.

“**El consejo**, por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, **podrá solicitar al intendente que realice estudios referidos a funciones y atribuciones que podrán ser solicitadas en el futuro por el gobierno regional...**”

Artículo 21 quáter.- “La transferencia de competencias se realizará, en el marco de los ámbitos descritos en el artículo precedente, conforme a las siguientes modalidades”:

- a) “El gobierno regional **podrá desarrollar, total o parcialmente, las competencias** indicadas en el inciso primero del artículo 21 ter, previo acuerdo con el ministerio y servicio público respectivo...”;
- b) “La transferencia de competencias podrá implementarse también mediante programas. Para ello, el gobierno regional **podrá administrar y ejecutar programas** nacionales de claro impacto regional, previo acuerdo con el ministerio y servicio público respectivo...”.

Artículo 21 quinquies.- “Para decidir la transferencia de competencias, se procederá de acuerdo a las siguientes reglas”:

- a) “En caso que el proceso se inicie con una solicitud del gobierno regional, ésta se dirigirá al Presidente de la República (...) y deberá **contar con un estudio que fundamente los beneficios de la propuesta de transferencia**, incluyendo informes de impacto financiero, eficacia y eficiencia...”.

17 Todo lo relativo a la transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales ha atraído particularmente la atención. Hasta ahora la ley 19.175, en su artículo 67, señalaba que los gobiernos regionales podían solicitar el traspaso de

6 En el nuevo artículo 21 quinquies, se enumeran nueve reglas que regulan la decisión de una transferencia de competencias. En este texto nos referimos sólo a la primera de ellas, consignada como letra a)

competencias y recursos desde el nivel central; sin embargo, esta normativa era de carácter general, sin especificar los procedimientos necesarios y sin que tampoco se haya formulado un reglamento para materializar dichas posibilidades. Ahora, en lo inmediato, se propone que el presidente de la República disponga de la facultad de transferir competencias ya sea de oficio o por solicitud del gobierno regional. También se introduce la posibilidad que la transferencia de competencias sea de carácter temporal, permitiendo la “experimentación” o “pilotaje” en ciertas materias. De esta forma, en la propuesta de ley quedan más claramente explicitados los procedimientos para que los gobiernos regionales puedan asumir mayores competencias en los ámbitos referidos en la ley: *ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas, desarrollo social y cultural*.

Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales: modificación de la estructura administrativa

- 18 El proyecto de ley también introduce una modificación a la denominación del Capítulo IV del Título Segundo de la ley, quedando como “*De otros órganos de la Administración del Estado en las Regiones y de la Estructura Administrativa del Gobierno Regional*”. En el párrafo 2° de este capítulo, denominado “***De las divisiones del Gobierno Regional***”, se introducen modificaciones a la estructura administrativa del gobierno regional, **a objeto de posibilitar la materialización de las nuevas funciones y competencias que se le asignan**. Es así que de dos divisiones originales, se pasa a un total de seis divisiones.

7 idem

Artículo 68.- “El Intendente, para el cumplimiento de las funciones que la presente ley le asigna como ejecutivo del gobierno regional, contará con la siguiente estructura organizacional”:

- a) “Una **División de Planificación y Desarrollo**,⁸ encargada de elaborar y proponer estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio, incluido el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, sobre la base de procesos técnicos y participativos, conforme a las prioridades definidas por el gobierno regional. Asimismo, le corresponderá **apoyar al intendente en la evaluación del cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos** de carácter regional y **prestar asistencia técnica a las municipalidades y demás organismos de la administración que lo requieran**”.
- b) “Una **División de Presupuesto e Inversión Regional**, encargada de elaborar el o los **proyectos de presupuestos de inversión** del gobierno regional, así como de **ejecutar y controlar dicho presupuesto** de inversiones y los programas que administre el **gobierno regional**, asesorando al intendente en la determinación de los proyectos de inversión a desarrollar o financiar **según los lineamientos y prioridades de los instrumentos de planificación regional**”.
- c) “Una **División de Administración y Finanzas**, encargada de la **gestión administrativa interna** y de la provisión de los servicios generales del gobierno regional”.

⁸ Cabe destacar que el proyecto de ley permite formalizar la existencia de esta división, las cual ya funciona desde el año 2007 solo con la figura formal de un jefe de división de planificación y desarrollo.

d) “Una **División de Fomento e Industria**, encargada de **proponer y promover planes y programas** de alcance regional, destinados a estimular el desarrollo de la innovación y de nuevas capacidades empresariales, facilitando la incorporación de las nuevas tecnologías que propendan a favorecer el crecimiento sostenido, integrado y sustentable de la región respectiva, proponiendo y promoviendo instrumentos de fomento productivo.

Cada gobierno regional tendrá un Comité Regional de Innovación y Desarrollo, el que podrá ser constituido con participación ad honorem de integrantes de los sectores público y privado...”

“El precitado Comité asesorará al gobierno regional en la identificación y formulación de las políticas y acciones que fortalezcan la innovación en la región, teniendo entre sus áreas de competencia aquellas que se encuentren relacionadas, entre otras, con la ciencia, el capital humano y la innovación, así como la transferencia y difusión de tecnologías vinculadas a la innovación regionales. **Este Comité elaborará una estrategia regional de innovación**, así como las medidas y orientaciones de mediano y largo plazo en dicho ámbito para el desarrollo en la región...”.

“Los recursos contemplados en el **Fondo de Innovación para la Competitividad a nivel regional deberán ser invertidos en el financiamiento de convenios con servicios públicos nacionales o regionales, o con universidades**, con la finalidad de ejecutar programas, estudios o investigación en materias de innovación, emprendimiento, ciencia y tecnología”.

e) “Una **División de Infraestructura y Transportes**, encargada de **proponer y promover planes y programas de alcance regional**, obras de infraestructura y equipamiento regional, y gestión de transporte”.

f) “Una **División de Desarrollo Social y Humano**, encargada de proponer y promover planes y programas de alcance regional, conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades y la cohesión social.

Estas tres últimas divisiones deberán coordinar el accionar de los servicios públicos regionales que dependen o se relacionen con el gobierno regional”.

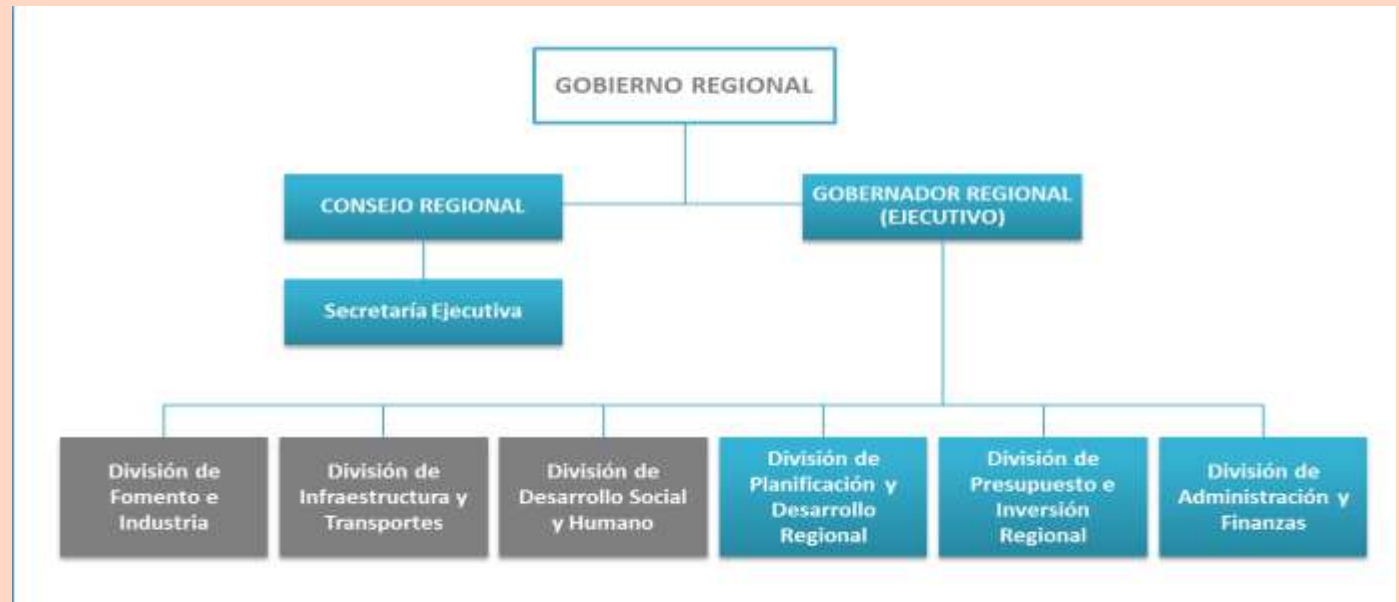


Figura 1: Divisiones de los gobiernos regionales

Fuente: Elaboración propia a partir de “Proyecto de Ley que fortalece la Regionalización”

- 19 A la luz de las funciones principales asignadas a las divisiones, se podría avanzar que las tres nuevas divisiones tendrían un carácter mucho más operacional o **de coordinación**, siendo las instancias desde dónde se podrían -además de proponer-ejecutar programas y proyectos que actualmente están radicados, indistintamente, en las actuales divisiones de planificación y de análisis y control de gestión. Por su parte, las otras tres divisiones tendrían un carácter más estratégico, por cuanto estarían relacionadas más directamente a la formulación de propuestas de instrumentos de planificación estratégica, la formulación y ejecución de los presupuestos de inversión, y del soporte estratégico institucional.
- 20 Uno de los puntos que llama la atención es que al nuevo comité regional de innovación y desarrollo, encargado de asesorar al gobierno regional, se le asigne la tarea de "**elaborar la estrategia regional de innovación**", ya que "elaborar" es una acción más directa en la gestión que la de "asesorar". Si se sigue la lógica de las funciones asignadas a las respectivas divisiones, esta función de "elaborar y proponer" debiera estar radicada en la división de planificación y desarrollo. En esta misma línea de análisis, surge el interrogante de saber desde que instancia de la estructura se deberá impulsar la elaboración y propuestas de políticas públicas regionales de carácter temático o sectorial: desde la división de desarrollo social, en el caso de políticas públicas de carácter sectorial como, por ejemplo, aquellas dirigidas hacia los adultos mayores? o desde la División de Planificación y Desarrollo, en coordinación con la División de Desarrollo Social?

Este mismo interrogante puede reproducirse en materia de infraestructura y transporte o de fomento e industria.

- 21 También en este proyecto, discutido y sancionado en el segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, se considera la figura del administrador regional, que no había sido retenido en la reforma a la ley del año 2005. Para ello se introduce un Párrafo tercero, denominado, precisamente, **“Del Administrador Regional”**.

Artículo 68 ter.- *El gobierno regional contará con un administrador regional, el que será colaborador directo del intendente, correspondiéndole la gestión administrativa del gobierno regional y la coordinación del accionar de los jefes de cada una de las divisiones a que se refiere el artículo 68...”*

Artículo 68 quáter.- *El gobierno regional contará con una unidad de control, la que realizará la auditoría operativa interna del gobierno regional, con el objeto de fiscalizar la legalidad de sus actuaciones y controlar su ejecución financiera y presupuestaria. Dicha unidad dependerá del intendente y colaborará directamente con el Consejo regional en su función de fiscalización...”*

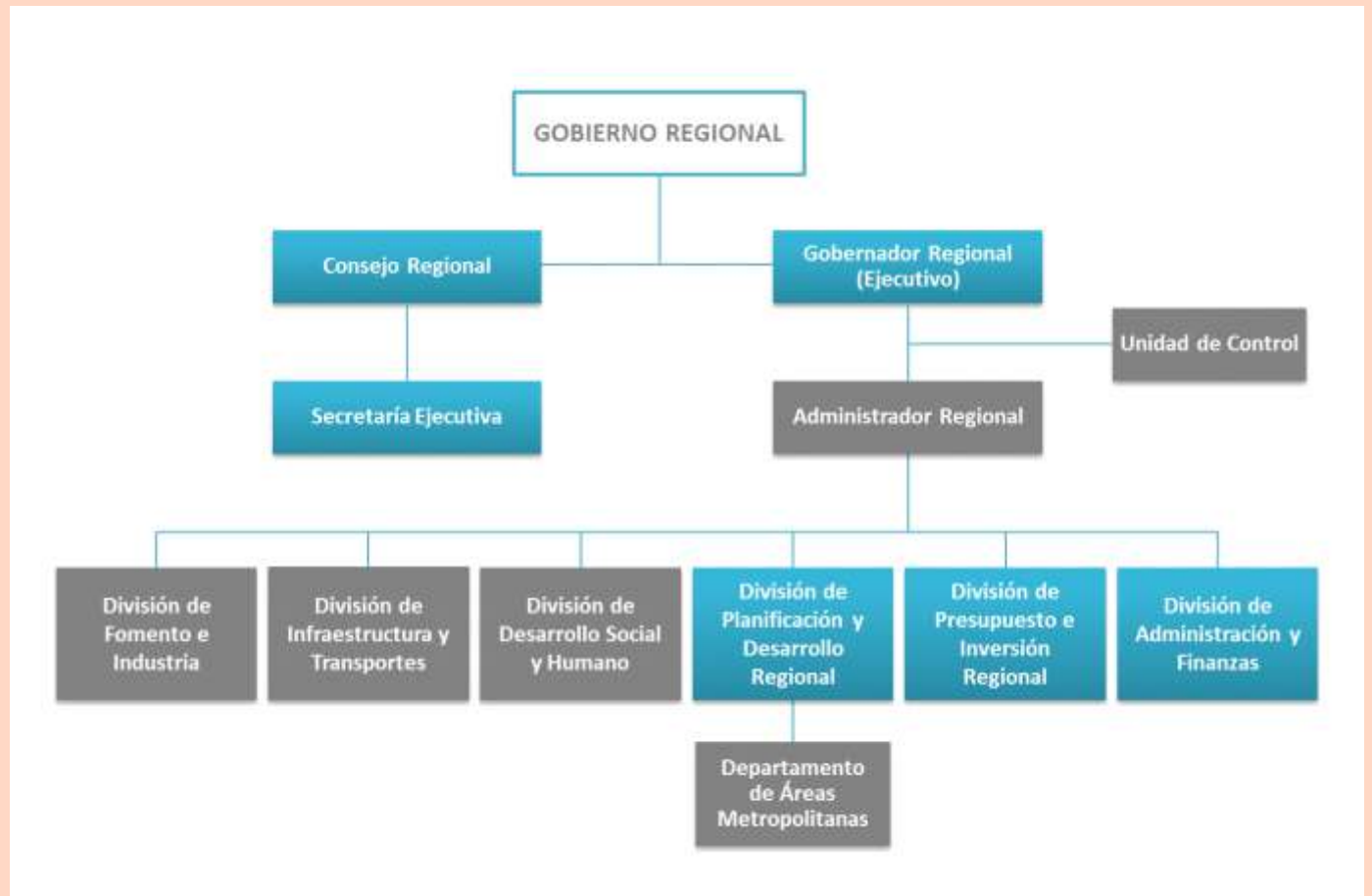


Figura 2: Nueva estructura organizacional básica de los gobiernos regionales
 Fuente: Elaboración propia a partir de “Proyecto de Ley que fortalece la Regionalización”

Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales: convenios de programación

- 22 Respecto a los convenios de programación la propuesta emanada de la Cámara de Diputados, introduce el **artículo 81 bis** que señala:

Artículo 81 bis.- “Los gobiernos regionales podrán suscribir convenios de programación territorial, **con una o más municipalidades o uno o más servicios públicos** creados para el cumplimiento de la función administrativa, a través de sus directores regionales, debidamente facultados, de carácter anual o plurianual, destinados a formalizar los acuerdos para la ejecución de **iniciativas de impacto comunal o intercomunal** en los plazos y con los aportes financieros de las partes que en cada caso se acuerden. Estos convenios deberán ser sancionados mediante resolución del gobierno regional respectivo, y quedarán sujetos, en lo que correspondiere, a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo anterior”.

Inciso tercero artículo 81.- “El cumplimiento de los convenios de programación será **íntegramente obligatorio para todas las partes celebrantes**. En caso de tener carácter plurianual, cada una de ellas deberá contemplar en la formulación de sus respectivos presupuestos la estimación de todos los recursos correspondientes al año pertinente, según las obligaciones adquiridas al momento de la suscripción. El nivel de cumplimiento exigible, respecto de cualquiera de las partes, **estará supeditado al monto de recursos que anualmente la Ley de Presupuestos del sector Público haya aprobado para el respectivo ítem de gasto**”.

Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales: áreas metropolitanas

- 23 Finalmente, en este resumen del proyecto de ley, luego de su discusión en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, hay que remarcar la incorporación de un nuevo Capítulo (VIII) en el título Segundo de la Ley, denominado "**De la Administración de las Áreas Metropolitanas**". Este es otro de los temas que ha emergido con fuerza en la última década y pasa a tener una posición relevante en la agenda pública, tanto a nivel nacional como internacional. Independientemente de las distintas definiciones del concepto de área o ciudad metropolitana, en la propuesta de ley se plantea lo siguiente:

Artículo 104 bis.- *“En cada región podrán constituirse una o más áreas metropolitanas, que serán administradas por el gobierno regional respectivo”.*

...”Se entenderá por “Área Metropolitana” la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por espacios construidos que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes.

- 24 En cuanto al **modelo de gobernanza** propuesto, se plantea que el gobierno regional *“consultará sus decisiones a un comité consultivo compuesto por los alcaldes de las comunas integrantes de dicha área metropolitana”*. Sin lugar a dudas, el aspecto más sensible dice relación, precisamente, con lo relativo a la gobernanza de un

territorio, conformado a su vez por diversos subterritorios, cuyas autoridades tienen autonomía para la toma de decisiones, pero cuyos problemas muchas veces son comunes a los de sus vecinos, y que para su resolución requieren una acción mancomunada. Dicho de otra forma, más importante que elaborar y aplicar determinados planes de desarrollo en un área metropolitana, se requiere de una gestión político-técnica que de viabilidad a la gestión interinstitucional para la superación de problemáticas y la gestión del desarrollo común del territorio.

- 25 Desde el punto de vista de la gestión interna, la propuesta de ley señala:
Artículo 104 ter. - *“En cada gobierno regional que tenga bajo su administración una o más áreas metropolitanas existirá un departamento de áreas metropolitanas, el cual apoyará al intendente en la gestión de las mismas...”*.
- 26 En relación a las competencias básicas que el gobierno regional requerirá para una adecuada gestión del área metropolitana, la propuesta señala:
Artículo 104 quáter. - *“Las áreas metropolitanas se constituirán de oficio o a solicitud de los gobiernos regionales... () ...cuando la constitución de un área metropolitana se realice de oficio, el respectivo decreto supremo deberá especificar... () ...**las competencias que le serán transferidas a los gobiernos regionales**, a plazo fijo o indefinido, en las áreas de **transporte**, inversiones en **vivienda**, **medio ambiente** y **obras públicas**, que sean indispensables para la efectiva administración del área que se constituye. Los recursos que se entreguen en virtud de las competencias transferidas solo podrán destinarse al área metropolitana administrada.”*

- 27 En la propuesta se especifican los instrumentos de planificación que deberán ser considerados en las áreas metropolitanas y las instituciones involucradas en los mismos:

Artículo 104 quinquies.- “... en aquellas regiones en las cuales se decrete una o más áreas metropolitanas, el intendente deberá proponer al respectivo consejo regional, previa consulta al comité consultivo de los alcaldes de las comunas que las integren, la aprobación de los siguientes instrumentos de planificación y medidas para dichas áreas”.

- a) “El **plan maestro de transporte urbano metropolitano** y sus modificaciones **que remitirá la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones**”
- b) “El **sentido del tránsito** vehicular de las vías urbanas definidas como intercomunales en coordinación con la **Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones**”
- c) El **plan regulador metropolitano o intercomunal**, según sea el caso, y sus modificaciones, que elaborará la **Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo...**”.
- d) El **plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público** y sus modificaciones, que elaborarán **las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones**, de acuerdo a la ley General de Urbanismo y Construcciones”.

e) *La operación directa de la recolección, transporte y, o disposición final de los residuos sólidos domiciliarios, en coordinación con las secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Salud y de Medio Ambiente...*”.

28 Como se puede apreciar de la lectura del **artículo 104 quinquies**, son de responsabilidad de los ministerios correspondientes, los instrumentos señalados en las letras a), c) y d)). En el caso de las competencias relacionadas con las letras b) y e), éstas deberán ser ejercidas por el gobierno regional, en coordinación con los ministerios correspondientes. En todos los casos, el Departamento de Áreas Metropolitanas -que quedará radicado en la División de Planificación y Desarrollo- deberá preparar un informe sobre la “**consistencia con los demás planes mencionados**”.

29 Del mismo modo, “*el Ministerio del Medio Ambiente deberá requerir la opinión del gobierno regional*”, antes de “*la aprobación de los planes de prevención o de descontaminación*” en un área metropolitana (Artículo 104 sexies).

30 Por último, en relación al financiamiento de acciones orientadas al desarrollo sostenible de un área metropolitana, se podrá:

Artículo 104 septies.-“*A solicitud del gobierno regional, la Dirección de Presupuestos podrá crear un programa presupuestario denominado Fondo de Inversión Metropolitana cuyo financiamiento provendrá del programa presupuestario de Inversión Regional*”.

COMISIÓN REGIONAL DE USO DEL

borde costero

COMO INSTRUMENTO DE
ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL

EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN



Presentación

Con la promulgación de la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC),⁹ se marca un importante hito en materia de planificación y gestión del ordenamiento costero de nuestro país, incorporando de forma prematura e incipiente, algunos elementos de participación y descentralización.

Como política pública, se sustenta sobre una serie de principios generales asociados a su carácter de política de estado, nacional, multidisciplinaria y sistémica. Sus objetivos están orientados a la generación de condiciones óptimas para una adecuada gestión del borde costero desde el

⁹ Decreto Supremo N° 475 – 14 diciembre 1994. Ministerio de Defensa.

punto de vista de la protección de sus recursos y el medio ambiente, la compatibilización de las múltiples actividades que ahí se desarrollan, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado así como también de su efectiva planificación considerando su condición de recurso finito. Desde este punto de vista y a objeto de operativizar su accionar, fue creada la comisión nacional de uso del borde costero (CNUBC), que tiene por función principal la de proponer al Presidente de la República acciones que impulsen la política nacional de uso del borde costero. En el marco de sus facultades, la comisión propuso una zonificación preliminar de usos del borde costero del litoral para todo el territorio nacional, que sirvió de base para la ejecución de los procesos de zonificación llevados a cabo por las regiones en el marco de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales en materia de planificación regional y ordenamiento territorial;¹⁰ siendo este el primer instrumento de ordenamiento territorial elaborado y conducido íntegramente por el Gobierno Regional de Valparaíso.

A nivel regional, con un espíritu descentralizador y a objeto de dar cumplimiento a lo indicado en la PNUBC, fueron creadas las comisiones regionales de uso del borde costero (CRUBC),¹¹ permitiendo de esta forma impulsar la implementación de la política en cada una de las regiones de nuestro país.¹² Dentro de sus principales funciones se encuentran las siguientes:

¹⁰ Proceso llevado a cabo por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo – SUBDERE, 2007.

¹¹ A partir del Instructivo Presidencial N° 001 enero 1997.

¹² Exceptuando la Región Metropolitana, debido a que dentro de sus límites político administrativos, no posee Borde Costero sujeto a la jurisdicción del Ministerio de Defensa.

- Presentar a la Comisión Nacional, la zonificación de los diversos espacios que conforman el Borde Costero del Litoral de su Jurisdicción.
- Formular proposiciones, sugerencias y opiniones a las autoridades regionales encargadas de estudiar y aprobar los diversos Planes Comunales e Intercomunales de la Región, destinadas al logro de una mayor coherencia entre el uso del Borde Costero del Litoral y la planificación territorial.
- Presentar a la Comisión Nacional, alternativas de solución a las discrepancias que se susciten respecto del mejor uso del Borde Costero.
- Formular, dentro del ámbito de su competencia, recomendaciones a los órganos de la administración del Gobierno Regional.
- Emitir opiniones sobre las solicitudes de concesiones marítimas, sean estas de carácter temporal o permanente, que la autoridad competente someta a su consideración.

Las comisiones regionales de uso del borde costero, son presididas por el Intendente regional o quien este designe para dichos efectos, dependiendo operativa y funcionalmente del gobierno regional, permitiendo de esta forma incorporar elementos de desconcentración y descentralización en su funcionamiento. Están conformadas por representantes del sector público y privado, entre los que destacan

los alcaldes de las comunas con jurisdicción sobre borde costero, gobernadores, consejeros regionales y universidades entre otros representantes del sector público y privado. Dentro de su estructura de funcionamiento y como apoyo técnico al ejercicio de sus funciones, se crean las oficinas técnicas regionales de borde costero, que tal como sucede con las comisiones regionales, dependen operativa y funcionalmente del gobierno regional. Estas tuvieron un gran impulso a partir del año 2007, creándose oficinas regionales de borde costero en todas aquellas regiones que se encontraban desarrollando procesos de zonificación costera, en el marco de la transferencia de competencias en materia de ordenamiento territorial, siendo radicadas en las divisiones de planificación y desarrollo recientemente creadas.

Ordenamiento territorial

La función de ordenamiento territorial de la comisión, está dada principalmente por la elaboración, ejecución, aprobación, implementación y seguimiento de las zonificaciones costeras ya sea de carácter macro o micro, que se realicen para el borde costero de su jurisdicción. Zonificación¹³ que debe considerar entre otros aspectos, políticas y lineamientos de carácter nacional así como aquellas de carácter regional y local que se encuentren vigentes o en proceso de elaboración, permitiendo de esta manera articular intereses de carácter nacional, subnacional y local. Desde el punto de

¹³ Zonificación: Proceso de ordenamiento y planificación de los espacios que conforman el borde costero del litoral, que tiene por objeto definir el territorio y establecer sus múltiples usos, expresados en usos preferentes, y graficados en planos que identifiquen, entre otros aspectos, los límites de extensión, zonificación general y las condiciones y restricciones para su administración, en conformidad con lo dispuesto en el D.S. (M) N° 475, de 14 de Diciembre de 1994. Ministerio de Defensa, reglamento sobre CC.MM, 2005

vista estratégico, la zonificación como instrumento es considerada como complementaria a la planificación regional, ya que se integra con la Estrategia Regional de Desarrollo (de la cual se desprende), de los instrumentos de planificación territorial de carácter normativo (IPT), así como con la planificación sectorial vinculada a dichos espacios.¹⁴ Esto, significó la implementación de un cambio paradigmático en la gestión de las comisiones regionales, al aplicar un enfoque metodológico, caracterizado por ser integrado, dinámico, multidisciplinario, y sobre todo basado en una amplia participación por parte de los actores públicos y privados.

Desde su creación, este instrumento ha sido reconocido en distintas normas legales vinculadas directa e indirectamente con la gestión del borde costero, entre las cuales se encuentra la ley N° 18.892 General de Pesca y Acuicultura y la ley N° 20.417 que modifica la Ley de Bases del Medio Ambiente. En un sentido normativo territorial, la zonificación de borde costero se integra como un componente más dentro de los contenidos y ámbitos de planificación establecidos en el plan regional de ordenamiento territorial (PROT), constituyendo de esta forma una vinculación y articulación directa entre ambos instrumentos, permitiendo la obtención de mayores niveles de coherencia entre ellos, aun cuando corresponden a enfoques de planificación de escalas complementarias. En este sentido, y a objeto que la acción pública pueda lograr mayor coherencia sobre el territorio y mejores niveles de desarrollo, el conjunto de estos instrumentos se insertan dentro de lo que se denomina

¹⁴ Guía de zonificación costera para el ordenamiento territorial. SUBDERE, 2011.

como sistema regional de planificación, constituido por la Estrategia Regional de Desarrollo, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, las Políticas Públicas Regionales y el Presupuesto Plurianual de Inversiones,¹⁵ permitiendo de esta forma la integración de los contenidos que son sujetos de planificación a corto, mediano y largo plazo.

Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de este instrumento, se circunscribe a lo definido como borde costero, que corresponde a “aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales ubicados dentro de una franja de ochenta metros de ancho, medidos desde la línea de la más alta marea de la costa del litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina”.¹⁶ El espacio terrestre corresponde a los terrenos de playa, entendido como la “faja de terreno de propiedad del fisco sometida al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa, de hasta 80 metros de ancho, medida desde la línea de la playa de la costa del litoral y desde la ribera en los ríos o lagos”.¹⁷ El espacio marítimo por su parte, corresponde a las 12 millas náuticas de Mar Territorial (app. 22 Kilómetros), medidas desde la línea de base hacia mar adentro¹⁸ (figura 1). Frente a predios privados (figura 2), el Borde Costero abarca el Mar Territorial

-
- ¹⁵ Mayor información revisar: SUBDERE-GTZ, “Sistema Regional de Planificación (SRP); Elementos para su operacionalización Integral”, 2008.
¹⁶ Decreto Supremo 475 de 1994 del Ministerio de Defensa. Política Nacional de Borde Costero.
¹⁷ Artículo 1, N° 38, D.S. N°2 de 2005. Ministerio de Defensa. Reglamento sobre Concesiones Marítimas.
¹⁸ Artículo 593, Código Civil.

de la república hasta la línea de la más alta marea, lo que incluye la superficie denominada "playa de mar". En estos casos, los terrenos de propiedad privada que, según sus títulos, deslinden con sectores de terreno de playa, o con la línea de la playa de la costa del litoral, no son terrenos de playa, y deberán considerar áreas de protección para menesteres de la pesca. ¹⁹

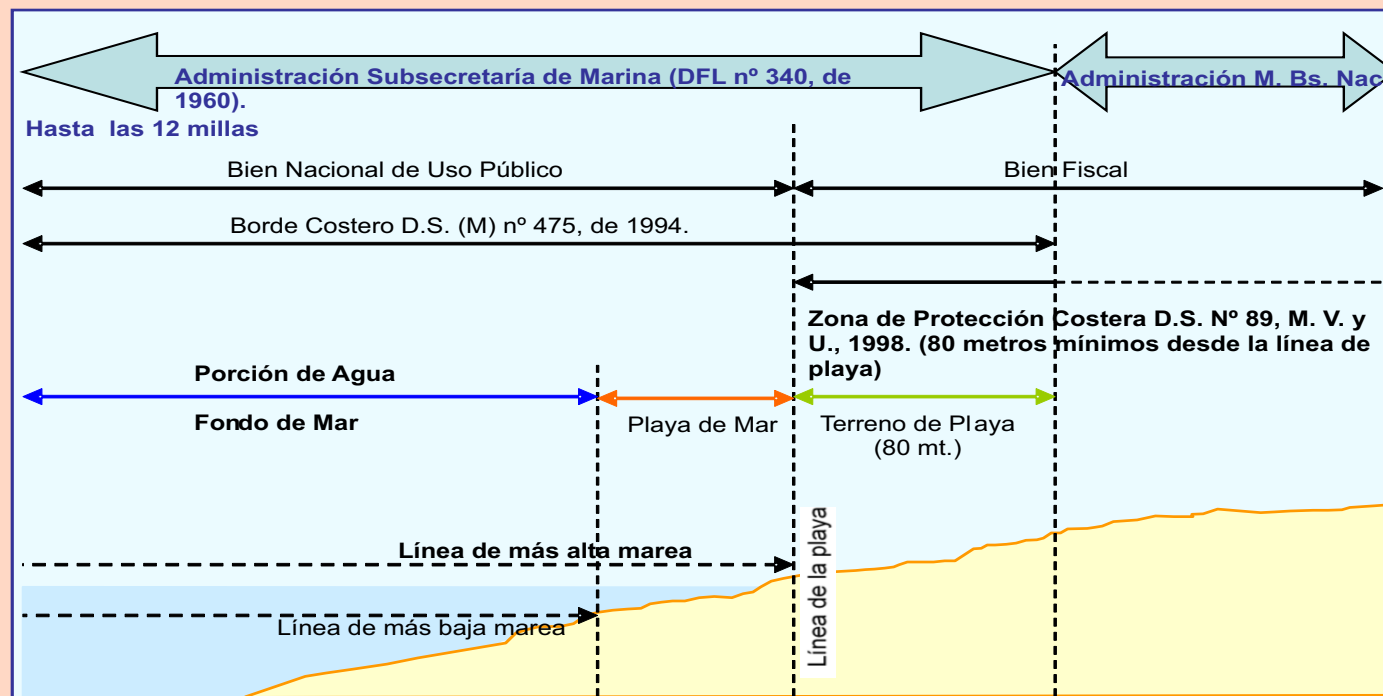


Figura 1: Borde costero frente a predios fiscales / Fuente: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

¹⁹ Código Civil Art. 612 y 613

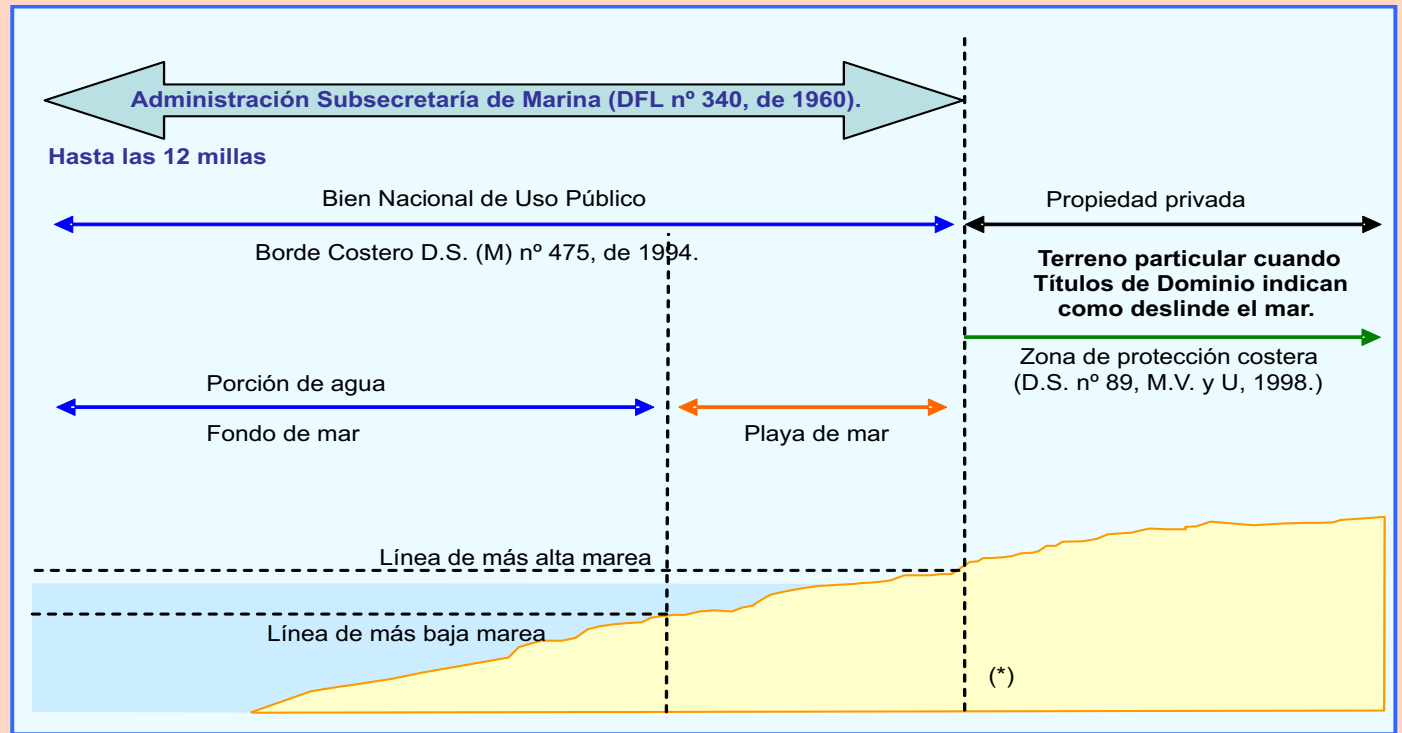


Figura 2: Borde costero frente a predios privados / Fuente: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

Gestión territorial

La gestión territorial por su parte, se desprende de su carácter de instancia de articulación y coordinación institucional en aquellas materias que dicen relación con el manejo y administración del borde costero regional, en atención a las orientaciones establecidas en la política nacional de uso del borde costero. En este sentido y dentro de sus funciones principales, se encuentra el someter a pronunciamiento regional,

aquellas solicitudes de uso, expresadas como concesiones marítimas de borde costero, función que a lo largo del tiempo y pese a sus limitaciones, se ha convertido en uno de los principales instrumentos de gestión de los espacios marinos y costeros de nuestro país.²⁰ Un ejemplo de ello, dice relación con lo indicado en la ley N° 20.249 que crea los espacios marinos costeros de pueblos originarios (EMCPO), cuyo establecimiento deberá ser sometido a la opinión de la comisión regional de uso del borde costero, pudiendo ésta aprobar, rechazar o proponer modificaciones fundadas al espacio costero marino, resolución que será considerada por la Subsecretaría de Pesca para solicitar la destinación del lugar para este fin. Poniendo de esta manera, de relevancia su función de instancia articuladora y coordinadora dentro del ámbito de su competencia.

No obstante que la función privativa de otorgar o denegar una concesión marítima le pertenece al Ministerio de Defensa, la tendencia en todas aquellas regiones donde se encuentran en funcionamiento las comisiones regionales, ha sido consonante con la opinión de la región en esta materia, siendo este pronunciamiento uno de los puntos exigidos para su aprobación o denegación.

Descentralización

A partir del traspaso de competencias en materia de ordenamiento territorial iniciado el año 2007, el Gobierno Regional de Valparaíso durante este periodo, ha elaborado dos instrumentos en este ámbito, la macrozonificación de borde costero y el plan

²⁰ Fundamentalmente en aquellos terrenos de jurisdicción del Ministerio de Defensa, dada la administración que este ejerce sobre ellos.

regional de ordenamiento territorial. Al día de hoy, ambos instrumentos se encuentran actualmente en proceso de evaluación ambiental estratégica (EAE), en el marco de lo que indica y exige la normativa ambiental respectiva.²¹ Transcurridos nueve años desde el inicio de ese proceso, hoy día el Estado de Chile se encuentra llevando a cabo una serie de reformas en materia de descentralización, proyecto de ley que actualmente se encuentra en su tercer trámite constitucional en la cámara alta.²² Este tiene especial énfasis en la descentralización del ámbito subnacional, a partir de una serie de iniciativas que son materia del proyecto de ley, entre las que se encuentra la elección directa de intendentes, la transferencia de competencias y servicios a los gobiernos regionales, la ley de financiamiento regional y responsabilidad fiscal, entre otras. Desde el punto de vista de la planificación y el ordenamiento territorial, se introducen importantes indicaciones, fundamentalmente en relación a la función del gobierno regional en esta materia, a través de la elaboración y aprobación del plan regional de ordenamiento territorial así como la administración y gestión de las áreas metropolitanas entre otras facultades. En este sentido, y dentro de las indicaciones más sustantivas, se encuentra aquella que dice relación con la nueva condición que adquiere el plan regional de ordenamiento territorial, a través de su carácter de vinculante y obligatorio para los ministerios y servicios públicos que operen en la región.²³ Junto con ello, se indica respecto a la vinculación del plan regional con la

²¹ Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y ley 20.417. Una vez finalizado y obtenida la validación por parte del Ministerio de Medio Ambiente, ambos instrumentos deben ser sometidos a consulta pública, previa a su presentación para aprobación por las instancias respectivas.

²² Para mayor información ver: http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=7963-06

²³ Ídem nota N° 14.

zonificación de borde costero, que, “Sin perjuicio de lo señalado, el gobierno regional, deberá proponer un proyecto de zonificación del borde costero de la región, así como la eventuales modificaciones a la zonificación vigente, en concordancia con la política nacional existente en la materia. Dicha zonificación deberá ser aprobada mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional y será reconocida en el respectivo plan regional de ordenamiento territorial” (Boletín N° 7963-06, Santiago, 01 de junio de 2016). La introducción de la modificación que permite que el plan regional adquiriera el carácter de vinculante y obligatorio para el sector público, supone un avance sustancial en materia de consolidación de dicho instrumento. De igual forma, la zonificación de borde costero al ser parte integrante del mismo, se ve beneficiada de dicha condición, dado el reconocimiento que de ésta debe existir en el plan regional de ordenamiento territorial.

Consideraciones finales

Los antecedentes antes señalados, dan cuenta de una nueva fase en materia de avances en el proceso de descentralización y regionalización de nuestro país. Esta se caracteriza por un importante énfasis en la descentralización de los gobiernos regionales, con una serie de medidas de diversa índole, entre las que se encuentran aquellas vinculadas con la planificación y el ordenamiento territorial, profundizando de esta forma, el proceso ya iniciado el año 2007. Sin perjuicio de ello, resulta ser un importante desafío para los gobiernos regionales, dado entre otros aspectos, por el nuevo escenario proyectado, una vez entrada en vigencia todas las modificaciones propuestas a la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), que son materia del proyecto de ley.

Referencias bibliográficas

Congreso Nacional. Visto en línea, junio 2016.

http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=7963-06

Ministerio de Defensa Nacional. Política Nacional de Uso del Borde Costero. Decreto Supremo N° 475 – 14 diciembre 1994. Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional. Reglamento sobre Concesiones Marítimas. Segunda edición, 2006.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo – GTZ. Sistema Regional de Planificación (SRP); Elementos para su operacionalización Integral. 2008.

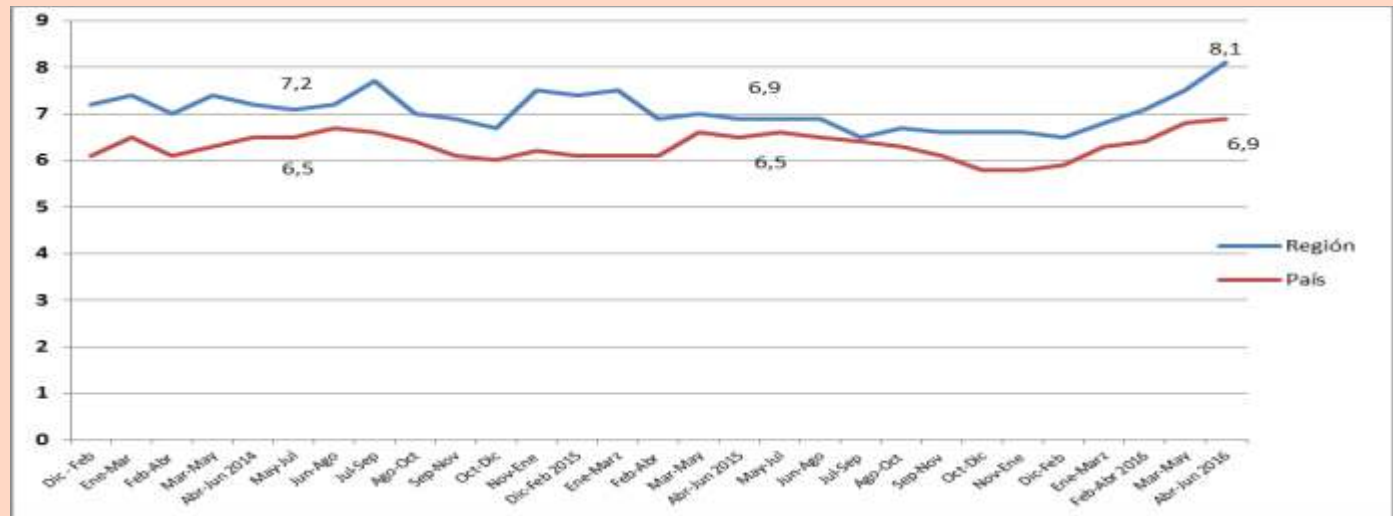
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Guía de zonificación costera para el ordenamiento territorial. 2011.

situación *del empleo* regional

1 Nuevamente la tasa de desempleo regional superó el 8 por ciento, ampliándose otra vez la brecha con la tasa de desempleo registrada a nivel nacional que fue de un 6,9 por ciento (trimestre abril-junio 2016). Esta tasa de 8,1 por ciento es la más elevada de los últimos años, siendo de un 7,2 por ciento en el mismo trimestre de 2014 y de un 6,9 por ciento en 2015; esto significó un incremento de 1,2 puntos porcentuales en doce meses.



Evolución tasas de desempleo 2014/2016 Trimestres móviles Región de Valparaíso y País



- 2 La explicación estadística de la evolución de la tasa de desempleo está determinada por el comportamiento de la fuerza de trabajo, correlacionado con el ritmo de creación de empleo. Así, a la luz de las cifras emanadas de la encuesta nacional de empleo, es posible constatar que desde el primer trimestre de este año (enero-marzo) se ha producido una caída del empleo en doce meses, mientras que, al menos en los dos últimos trimestres móviles, la fuerza de trabajo ha tenido una variación positiva.
- 3 Como se señalaba en el informe de coyuntura del mes de abril,²⁴ la caída de la tasa de desempleo registrada a principios de año obedecía más a una caída de la fuerza de trabajo y no a la creación de empleo, como había sido el caso durante gran parte del año 2015 en que las tasas de desempleo no superaron el 7 por ciento. En cambio, como se aprecia en el gráfico siguiente, en el último trimestre móvil se registró una disminución de la ocupación de un 0,4 por ciento, mientras que la fuerza de trabajo aumentó en un 0,9 por ciento.

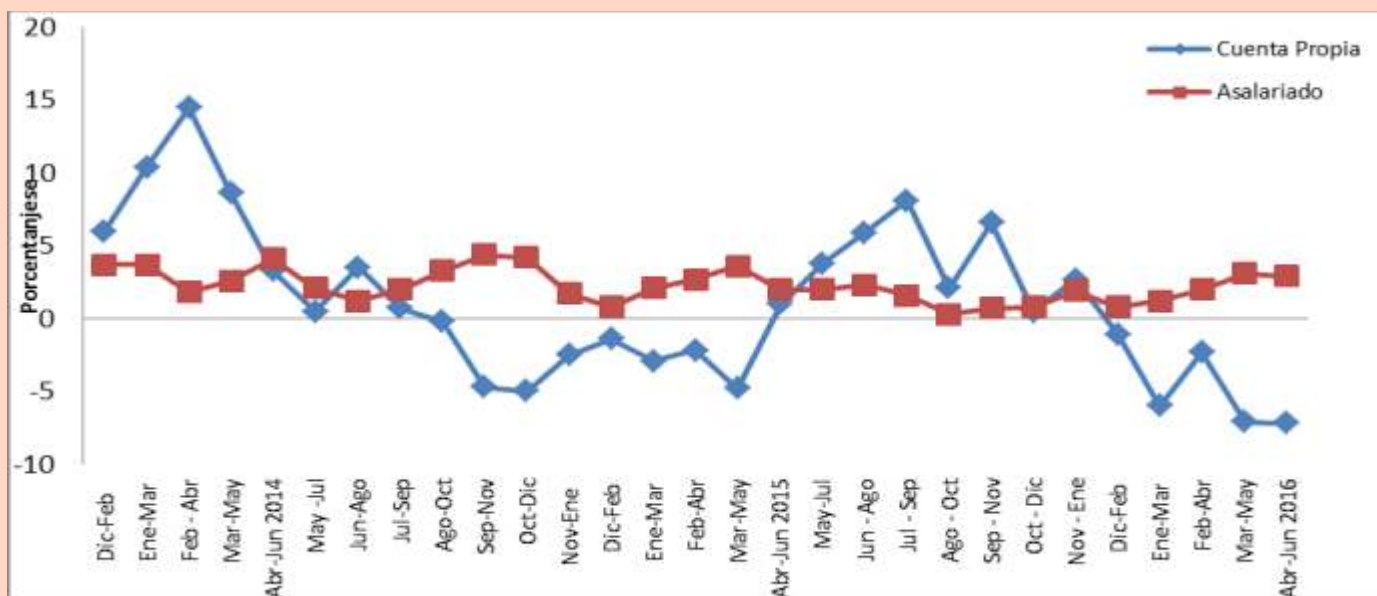
²⁴ “Entonces la baja de la tasa de desempleo se explica en este último trimestre por una disminución de la fuerza de trabajo y no por la creación de empleo”, informe de coyuntura N°35, abril de 2017.

Tasa de desempleo y variación (%) anual de la fuerza de trabajo y ocupados Región de Valparaíso 2014/2016



- 4 Entonces, teniendo claro que el fuerte incremento del desempleo guarda relación con la variación disímil de la fuerza de trabajo y de la ocupación en un año calendario, resulta necesario saber qué tipo de empleo se ha perdido y en qué sectores de actividad. Respecto a la denominada "categoría de la ocupación", es posible constatar que mientras el empleo asalariado ha tenido durante los últimos tres años solo una variación positiva, la variación del empleo por cuenta propia ha tenido una variación mucho más irregular.

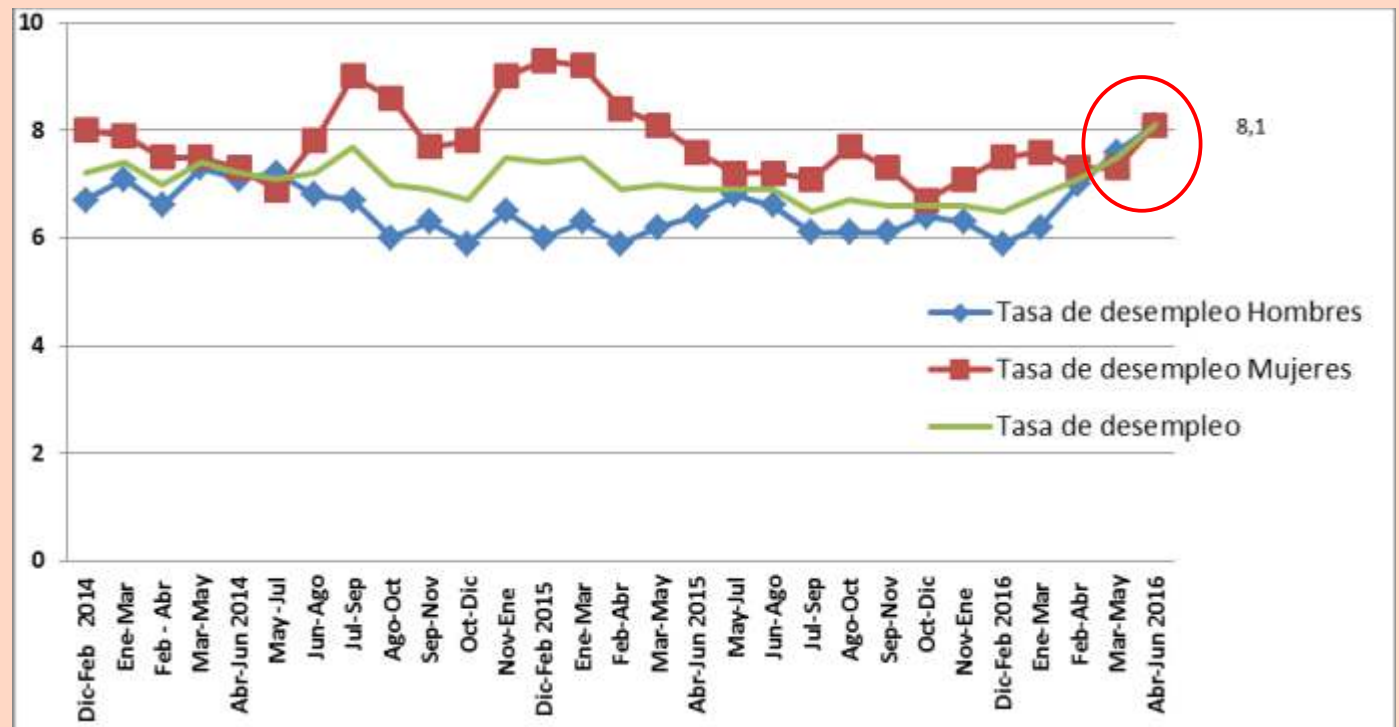
Variación en 12 meses de los ocupados según categoría de la ocupación 2014/2016 Trimestres móviles. Región de Valparaíso y País



- 5 Como se aprecia más específicamente en el gráfico anterior, desde hace cinco meses el empleo por cuenta propia ha tenido una variación negativa. Se puede concluir, en consecuencia, que el aumento de la tasa de desempleo obedece, principalmente, a la disminución de trabajadores por cuenta propia y no necesariamente a la pérdida de empleo asalariado. En el trimestre móvil abril-junio el empleo asalariado experimentó un aumento de 2,9 por ciento, equivalente a 16.510 ocupados como trabajadores dependientes; en cambio, los trabajadores por cuenta propia disminuyeron en un 7,2 por ciento, equivalente a menos 10.980 trabajadores independientes.

- 6 En cuanto a la evolución del desempleo según sexo, en el gráfico siguiente es posible apreciar que en el último trimestre se produjo una convergencia absoluta entre las tasas de desempleo de hombres y mujeres, registrando ambos una tasa de desempleo de 8,1 por ciento.

Evolución tasas de desempleo según sexo 2014 a 2016 Región de Valparaíso



- 7 Cabe remarcar que la tasa de desempleo de un 8,1 por ciento para hombres y mujeres también se explica, por un comportamiento disímil en la evolución de la fuerza de trabajo y de la ocupación en las mujeres y en los hombres. Así, el fuerte aumento de la tasa de desempleo masculina, que pasó de un 6,4 por ciento en 2015 a un 8,1 por ciento en abril-junio, obedece al incremento de la fuerza de trabajo que aumentó un 3,1 por ciento, equivalente a 15.730 nuevos trabajadores incorporados al mercado de trabajo. La ocupación masculina, en cambio, aumentó un 1,3 por ciento en el mismo periodo, equivalente a un total de 6.070 nuevos ocupados.
- 8 Por el contrario, la fuerza de trabajo femenina disminuyó un 2,1 por ciento, equivalente a 7.600 mujeres que salieron del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, la ocupación femenina disminuyó un 2,7 por ciento, lo que equivale a 8.920 puestos de trabajo menos para las mujeres. Es posible, entonces, precisar que en el aumento de la tasa de desempleo regional también incidió fuertemente la pérdida la pérdida de empleo femenino.
- 9 Ahora bien, desde el punto de vista de la estructura sectorial del empleo regional, interesa relevar en qué sectores de actividad se han producido mayores disminuciones de empleo. A la luz de las cifras que se presentan en la tabla siguiente, es posible apreciar que el sector que más disminuyó el número de ocupados fue la industria manufacturera, con una pérdida de 13.870 puestos de trabajo, equivalente a un 19,7 por ciento. Esto significa que en un año, una de cada cinco personas que se desempeñaban en actividades económicas ligadas a las manufacturas perdieron su empleo.

Estructura y evolución sectorial del empleo regional Trimestre Abril-Junio 2016

Sector ²⁵	Ocupados 2016 (miles de personas)	Variación miles de personas 2015/2016	Variación en porcentual de ocupados 2015/2016 %	Participación Sectorial en empleo regional 2016 %
Agricultura y pesca	66.570	3.510	5,6	8,35
Minería	24.590	-3.030	-11,0	3,08
Indust/Manufacturera.	56.490	-13.870	-19,7	7,09
Suministro de electricidad	4.580	-940	-17,0	0,57
Suministro de agua	6.920	2.700	64	0,86
Construcción	70.290	580	0,8	8,82
Comercio	154.200	2.710	1,8	19,36
Transporte y Almacenamiento	58.870	-1.200	-0,2	7,39
Alojamiento y servicios de comida	37.720	-70	-0,2	4,73
Información y comunicaciones	10.690	-700	-6,2	1,34
Actividades financieras y de seguros	14.480	1.860	14,8	1,81
Actividades Inmobiliarias	13.060	5.460	71,8	1,63
Actividades profesionales, científicas y técnicas	17.880	-790	-4,2	2,24
Servicios administrativos y de apoyo	12.600	-3.000	-19,2	1,58
Ad. Pública	56.660	-1.690	-2,9	7,11
Enseñanza	66.790	2.570	4,0	8,38
Atención de salud humana	47.220	3.970	9,2	5,92
Activ. Artísticas y entretenimiento	15.480	4.570	41,9	1,94
Otras actividades de servicios	20.810	-2.560	-10,9	2,61
Actividades de los hogares como empleadores	40.160	-4.200	-9,5	5,04
Actividades de órganos extraterritoriales	300	160	115,3	0,03
TOTAL	796.360	-2.850	-0,4	100,0

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, INE. Elaboración propia

²⁵ En los últimos años se han producido cambios en la clasificación de sectores respecto a la usada en la encuesta nacional de empleo hasta el año 2009. A partir del trimestre enero-marzo de 2016 se produce la última modificación pasando de un total de 17 sectores a 21 sectores.

- 10 Entonces, es posible agregar que el aumento del desempleo durante el último trimestre, es también consecuencia de la menor actividad registrada en la industria manufacturera.
- 11 Por último, es posible constatar que la tasa de desempleo aumentó más en la provincia de Valparaíso, con una variación de 2,5 puntos porcentuales en un año, pasando de una tasa de 5,7 por ciento a 8,2 por ciento. También tuvieron un aumento superior al promedio regional, las provincias de Petorca (2,4 puntos porcentuales), pasando de una tasa de 5,7 por ciento a un 8,1 por ciento y de San Antonio (1,3 puntos porcentuales), pasando de una tasa de 8,1 por ciento a un 9,4 por ciento, la más alta de la región. La provincia de Quillota, experimentó un aumento de 0,3 punto porcentual, registrando una tasa de desocupación de 8,6 por ciento.
- 12 Las provincias de Marga Marga, San Felipe de Aconcagua y Los Andes registraron una tasa de desempleo inferior al promedio regional: 7,8, 7,3 y 7,1 por ciento, respectivamente.
- 13 Si se considera el tamaño de la población, es posible concluir que el aumento de la tasa de desempleo regional estuvo incidido, principalmente, por el incremento en el número de desocupados en la provincia de Valparaíso.

en *conclusión:*

- La tasa de desempleo regional experimentó un fuerte aumento de 1,2 puntos porcentuales en un año; por primera vez en los últimos tres años, superó el 8 por ciento de desocupados. Esto implicó que la brecha con la tasa de desempleo a nivel nacional aumentara a 1,2 puntos porcentuales;
- Considerando que la variación en la tasa de desempleo está determinada por el comportamiento de la fuerza de trabajo y de la ocupación, se constata que el aumento de la tasa de desempleo regional obedece a la pérdida de empleo registrada desde el primer trimestre de este año.
- De manera más precisa se visualiza que lo anterior derivó de la disminución de trabajadores por cuenta propia y no del empleo asalariado. Además, influyó directamente la fuerte disminución del empleo femenino.
- Del mismo modo, hay que subrayar que en términos sectoriales la disminución mayor se produjo en el sector de la industria manufacturera, con una caída de 19,7 por ciento, lo que equivale a 13.870 puestos de trabajo menos.

- Desde el punto de vista territorial, el aumento del desempleo regional está también determinado por el fuerte incremento de 2,5 puntos porcentuales registrado en la provincia de Valparaíso en el último año.
- En consecuencia, debiera observarse más particularmente la situación de los trabajadores por cuenta propia, de las mujeres, de la industria manufacturera y de la provincia de Valparaíso, a objeto de introducir medidas más activas de promoción del empleo.
- Lo anterior, sin abandonar aquellas acciones de carácter más estructural como el mejoramiento de los procesos de capacitación impulsados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo; la materialización de iniciativas de inversión en grandes obras de construcción; el impulso a la innovación y competitividad desde el Gobierno Regional y la Corfo, entre otras. Y, sobre todo, el impulso a la inversión privada para lo cual juegan un rol relevante las asociaciones empresariales de la región.



d i p l a d

división de planificación y desarrollo



a · c o m · (e)

área de *comunicación* estratégica