

Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile: Arica – Parinacota, Coquimbo y Los Lagos”

La cualidad gubernativa de los Gobiernos Regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad

(13 de noviembre del 2009)

Nuria Cunill Grau

Con la asistencia de
Daniella Gac¹

Introducción

La cualidad gubernativa, entre otros factores, exige de un ámbito de asuntos propios, tanto en sentido amplio como restringido. En un sentido amplio, se traduce en que la actuación subnacional no se encuentra blindada al control de oportunidad, sin importar el contenido de las materias en juego. En sentido estricto, significa que ciertos asuntos de gestión pública tienen una calidad que reclama una provisión desde determinada escala espacial. (Barrios, 2008).

Una línea de reflexión afirma que lo materialmente propio existe cuando las decisiones de gestión se toman sobre unos asuntos cuyas características tienen un origen territorial que coincide con el lugar donde las decisiones impactarán; y cuando los datos necesarios que alimentan la decisión son específicos del lugar en cuestión (Barrios, 2008:5).²

Tal abordaje ofrece parámetros concretos para dilucidar lo materialmente propio de los Gobiernos Regionales (GOREs) y, por lo tanto, para aproximarse a uno de los factores clave que determina su cualidad gubernativa. Los objetivos del presente documento son ofrecer un marco de análisis al respecto y, con base en él, evaluar las capacidades que tienen los GOREs para constituirse en reales actores de la descentralización. A estos últimos efectos, el estudio utiliza como fuentes la normativa jurídica, la documentación generada, así como entrevistas en profundidad efectuadas a actores clave de las tres regiones del estudio (Arica – Parinacota; Coquimbo; y Los Lagos).³

¹ En la primera fase del estudio se contó, además, con la colaboración de **Sergio Avendaño**.

² Barrios (2008) da cuenta de seis factores que, en su existencia sincrónica, conforman la cualidad gubernativa; una de las cuales es la referida.

³ Véase al respecto el Listado de Actores Institucionales Entrevistados en las Regiones del Estudio.

1. Marco analítico propuesto

En primera instancia, la noción de “competencia” remite a lo que se puede hacer; por tanto, toda competencia trae aparejado poder. Desde el punto de vista del derecho administrativo, una competencia está determinada por tres elementos⁴:

- El territorio, o sea el ámbito espacial en el que las actuaciones serán válidas.
- La materia, o sea las funciones o tareas que pueden desarrollar.
- La jerarquía, es decir las atribuciones que se tienen para el desempeño de las funciones.

Se asume, en general, que la combinación de estos tres elementos – territorio, funciones y atribuciones – configura en cada caso una matriz que determina el grado mayor o menor de radicación del ejercicio del poder público en un órgano específico.

La legislación chilena pertinente mantiene la diferenciación de estos elementos⁵, por lo que los análisis acerca de las competencias de los GOREs tienden a basarse en ellos. El presente estudio también los asume, pero bajo un marco analítico que busca discernir la dinámica de las competencias nominales (o sea, su evolución); la consistencia de las competencias con los medios disponibles para su ejercicio; la coherencia de las competencias a la luz del cuadro competencial del resto de la institucionalidad pública; y el uso efectivo de las competencias reales.

Un primer supuesto es que si se experimenta una evolución de las competencias nominales, ello da cuenta de una complejización del cuadro competencial y, en principio, de la adaptabilidad funcional de los GOREs a las demandas y necesidades sociales que van apareciendo. El tipo de áreas sobre las cuales recaen las competencias resulta clave en este sentido, tomando en consideración que hay áreas de competencia con mayor potencial de incidencia sobre el desarrollo regional, que otras. También es fundamental determinar en qué medida la ampliación de las competencias expresa (o no) una “descentralización desde abajo” o “por demanda”; vale decir, si surgen de una expresa solicitud de parte de los GOREs.

Un segundo supuesto es que las facultades decisorias que se disponen respecto de cada competencia, los montos financieros, y las condiciones en que se generan y se utilizan los recursos respectivos, determinan la consistencia de las competencias atribuidas. Esta distinción surge de reconocer que una cuestión es tener un ámbito propio; otra distinta, es ejercerlo. Un análisis de este tipo permite detectar posibles brechas entre las competencias nominales y las reales, y así discernir respecto de los grados de autonomía (o subordinación) de los GOREs respecto de otros actores.

Un tercer supuesto es que la dispersión y fragmentación institucional respecto del ejercicio de las competencias afecta su coherencia, en la medida en que crea potenciales áreas de conflicto y puede obstaculizar el desarrollo de políticas regionales acerca de ellas. Desde este punto de vista, se hace necesario identificar los actores nacionales y sus expresiones a nivel regional que tienen competencias similares a los GOREs.

⁴ Seguimos al respecto a Hernández (1996) citado por Consistorial Consultores (2004: 36 a 38).

⁵ Aunque se ha reconocido que existe una relativa ambigüedad, e incluso confusión, entre lo que son funciones y lo que son atribuciones. (Véase SUBDERE – Universidad de Chile, 2004).

Finalmente, un cuarto supuesto es que el uso efectivo de las competencias depende no sólo del financiamiento y las facultades decisorias atribuidas jurídicamente a los GOREs, sino también de las capacidades institucionales propias para ponerlas en movimiento. Reconocer cuál es el modelo de gestión adoptado y cuáles son las innovaciones introducidas en él por cada GORE, puede ayudar a discernir respecto de tales capacidades.

Con base en todos estos supuestos, las variables en estudio son las siguientes:

- Complejización – adaptabilidad funcional de las competencias.
- Consistencia de las competencias nominales.
- Coherencia de las competencias.
- Uso efectivo de las competencias.

En lo que sigue, a partir de la aproximación conceptual propuesta, analizaremos cuál es la situación de los GOREs respecto de sus competencias y de la institucionalidad que disponen para su ejercicio. Aprovecharemos de dar cuenta de los elementos aportados por diagnósticos previos.

2. Complejización de las competencias nominales: adaptabilidad funcional

La ley consagró la posibilidad que los gobiernos regionales pudieran solicitar el traspaso de competencias en aquellas áreas que fuesen de particular interés. Para el año 2004, luego de 12 años de vigencia de dicha cláusula, aún no había sido utilizada, según lo reportaba un estudio de Consistorial Consultores (2004:45). Ello, debido a la imprecisión de la norma jurídica sobre los procedimientos y alcances de ésta, así como por la dificultad de incorporar esta “línea de flexibilidad” en la cultura de las instituciones y sus cuadros directivos y financieros (ídem). Las evidencias obtenidas a partir del estudio de campo en las tres regiones en estudio en el año 2009, confirman los hallazgos previos. Aparentemente, pues, no se ha producido aun una “descentralización por demanda” o “desde abajo”.

En lo que respecta a la transferencia de competencias promovida por el nivel central, SUBDERE en el año 2001, sostenía que “hacia el 2010, el gobierno nacional habrá traspasado a los gobiernos regionales y municipios, para su gestión directa y autónoma todos aquellos servicios, bienes, programas y fondos de impacto regional y comunal. Y, en materia de atribuciones, los gobiernos regionales y municipios tendrán capacidades efectivas para la asociación con privados, la creación de corporaciones de desarrollo, la definición y gestión de planes de desarrollo, la generación de ingresos propios y el ordenamiento territorial, entre otras” (Consistorial Consultores, 2004: 24).

Ahora bien, si se analiza el marco competencial de los gobiernos regionales y su evolución (véase cuadro N° 1), es posible constatar que se han suscitado algunos cambios al respecto desde que fuera promulgada en el año 1992 la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional.

Cuadro N° 1: Competencias de los gobiernos regionales de acuerdo a las bases normativas y su evolución.

CATEGORÍA	AREAS	FUNCIONES	ATRIBUCIONES ⁶
Funciones Generales	Políticas, planes y programas	Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como proyectos de presupuesto, los que deberán ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación. <i>Definir las políticas para el desarrollo de la región y evaluarlas permanentemente (Año 2007: Acuerdo político SUBDERE/ MIDEPLAN).</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes; - Adquirir, administrar y disponer de bienes y recursos, conforme a lo dispuesto por la ley. - Convenir, con los ministerios, programas anuales o plurianuales de inversiones de impacto regionales. - Aplicar políticas definidas por la EDR. <p>Otras atribuciones :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolver la Inversión de los recursos del FNDR - Resolver sobre proyectos ISAR - Elaborar y aprobar proyectos de presupuestos del gobierno regional (Inversión y Operacional). - Conocer planes y programas de la administración regional. - Conocer los presupuestos y planes de desarrollo de los municipios.
	FNDR (Fondo Nacional de desarrollo Regional)	Resolver la inversión de los recursos de la región que correspondan al FNDR y de aquellos que procedan de acuerdo al artículo 74 de la ley.	
	ISAR (Inversión sectorial de asignación Regional)	Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas ISAR, que contemple la ley de presupuesto	
	Normas de carácter general	Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia	
	Asesoría de municipios	Asesorar a las municipalidades, cuando estas los soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo	
	Cooperación Internacional	Participar en acciones de cooperación internacional	
	Situaciones de emergencia	Adoptar medidas para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe	

⁶ Las atribuciones dentro de la normativa no se encuentran categorizadas por áreas, pero para efecto de una mejor comprensión de éstas se procedió a clasificarlas a partir de las categorías establecidas por las competencias de los gobiernos regionales.

	Relación entre gobierno regional y nacional	Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos	
	Transferencia de competencias	Ejercer las competencias que les sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de esta ley.	
Ordenamiento territorial	Asentamientos urbanos	Establecer políticas para su desarrollo integral	- Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto
	Obras de infraestructura y equipamiento	Participar en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes en programas y proyectos	
	Medio ambiente	Fomentar y velar para su protección y conservación	
	Transporte	Fomentar y velar por el buen funcionamiento de los servicios intercomunales, interprovinciales e internacionales	- Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas cuando corresponda
	Inf. ec. y social de áreas rurales	Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales, procurando la acción multisectorial	
	<i>Pavimentación de aceras y calzadas</i>	<i>Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que el afecto del asigne. Para lo cual se podrán celebrar convenios municipales y con otros organismos del Estado (Año 2005: Ley N° 20.035, Art.1 N°2)</i>	
	<i>Políticas, planes y programas</i>	<i>- Definir el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (Año 2008. Acuerdo político SUBDERE/MINVU)</i>	<i>- Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos o inter comunales y los planes reguladores comunales (Año 2001: Ley N° 19.778, Art.1 N°3)</i>
Fomento de actividades productivas	Fomento productivo, de asistencias técnicas y capacitación laboral	Contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, desde el punto de vista de la región.	- Aplicar, dentro del marco de la ley, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen para obras de desarrollo regional
	Aplicación de políticas	Desarrollar y aplicar las políticas nacionales así definidas en el ámbito regional	
	Prioridades de fomento productivo	Establecer prioridades de fomento productivo en los distintos sectores, preocupándose principalmente en la explotación racional de los recursos naturales, coordinando entes públicos y concertando acciones con el sector privado	
	Investigación científica tecnológica	Promover la investigación científica tecnológica	
	Educación superior	Preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica de la región	
	Turismo	Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales.	

Desarrollo Social y Cultural	Erradicación de la pobreza	Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, haciéndolas compatibles con las políticas nacionales.	- Proponer criterios para la distribución y distribuir, cuando corresponda las subvenciones a los programas sociales, de acuerdo a la normativa nacional
	Acceso de población de escasos recursos a beneficios y programas sociales	Participar en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de bajos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes, recreación y asistencia judicial.	
	Pertinencia de los proyectos de inversión	Determinar pertinencia de proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional, teniendo en cuenta las EIA y social.	
	Distribución entre las municipalidades recursos de los programas sociales	Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por ésta, en virtud de sus atribuciones legales.	
	Fomentar expresiones culturales	Fomentar expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, además de los monumentos naturales y velar por la protección de las etnias originarias.	
	Estudios de los habitantes de la región	Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de los habitantes de la región.	

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional, 1992 (texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por el D.F.L N° 1- 19.175, de 2006 por la SUBDERE, 2007). Los textos en cursiva corresponden a otras fuentes o a cambios posteriores de la referida ley.

Los cambios, como se aprecia, están referidos a las funciones generales del gobierno regional y a la ampliación de sus atribuciones.

En materia de **atribuciones**, en el año 2001, por medio de la modificación de la ley, se incorpora la de aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y los planes reguladores comunales y seccionales.

Respecto de las **funciones generales**, hay dos cambios. Por una parte, en el año 2005 la ley 20.035 agrega una función de carácter específico, la de construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que asigne la ley de presupuestos.

El otro cambio se inicia a fines del 2006 y es de mucho mayor envergadura puesto que “tiene por fin iniciar un segundo proceso en el modelo de regionalización con mayor descentralización” (SUBDERE, 2008: 2) y, en términos más específicos, “dotar a los gobiernos regionales de las herramientas necesarias para la adecuada conducción del territorio” (SUBDERE, 2009:6). En ese marco, como producto de un acuerdo político alcanzado en febrero del 2007 entre la SUBDERE y el MIDEPLAN por mandato presidencial, se conviene traspasar la competencia de planificación regional a los gobiernos regionales⁷, la que hasta ese

⁷ Específicamente mediante el acuerdo político – estratégico alcanzado entre SUBDERE y MIDEPLAN se establece que, sin perjuicio de que las SERPLAC mantengan sus definiciones, la planificación regional y por ende,

momento era compartida entre el gobierno regional y el nivel nacional representado principalmente por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). En el año 2007 comienza también un proceso de acuerdo con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) para transformar el Plan General de Urbanismo y Construcciones en un Plan Regional de Ordenamiento Territorial y hacer así viable el cumplimiento de las funciones que en esta materia establece el artículo 17 de la LOCGAR (SUBDERE, 2009:9)⁸.

No obstante que, según lo postula la SUBDERE (2009:7), “el traspaso de competencias en curso busca articular en torno a una sola institución, el Gobierno Regional, la planificación del desarrollo territorial”, cabe destacar que respecto de la función de planificación regional, se han suscitado dudas acerca de si en el caso de la función de planificación se está o no frente a una transferencia de competencias. Esto porque los GOREs ya contaban con la función en referencia, al igual que el Ministerio de Planificación a través de sus secretarías regionales. Por otra parte, porque no se ha producido una modificación legal que elimine esta competencia en tales secretarías (Libertad y Desarrollo, 2007).

Lo mismo es sugerido por las evidencias empíricas aportadas por el estudio de campo. De hecho, en la perspectiva de la mayoría de los entrevistados, más bien se trata de un convenio que se inició desde el gobierno central entre dos servicios, el MIDEPLAN y la SUBDERE, sin injerencia de los actores directos que debían hacerse cargo de esta competencia.

Pero las preocupaciones mayores se dan en relación a la competencia de ordenamiento territorial, ya que, según la opinión de algunos de los entrevistados, no constituye un requerimiento de los propios GOREs. En cambio, sí les parece importante tener competencias en materia presupuestaria, específicamente mayor flexibilidad en el componente del gasto de funcionamiento. Esto a fin de que, en términos de uno de los jefes de división entrevistados: *“por ejemplo, si hoy en día nuestra cartera es de infraestructura, permitir contratar gente de infraestructura. Si mañana, a lo mejor, nuestras obras son programas de fomento productivo, contratar gente de fomento productivo e irse desprendiendo del otro, de manera de tener un sano equilibrio en las competencias, de acuerdo a las temáticas más relevantes que se tienen”*.

Los reclamos más generales atingen, por una parte, a que los procesos de transferencia de competencias se producen sin consultar a los GOREs. Por otra parte, a que tanto tales procesos como los diversos programas que se encargan a las regiones y a los municipios, parten de la falsa premisa de que todos son iguales⁹.

la elaboración de instrumentos de planificación, la definición de políticas para el desarrollo de la región y su evaluación permanente, serán competencia de los gobiernos regionales. La decisión es informada oficialmente a los intendentes regionales a comienzo del 2007 (Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ, 2008:12).

⁸ Para iniciar el traspaso de las competencias de planificación y ordenamiento territorial se activa en los años 2007 y 2008, respectivamente, el sistema de verificación o proceso de acreditación de condiciones iniciales, cuyo fin fue establecer condiciones mínimas necesarias para el ejercicio de la competencia, funciones y atribuciones; proceso que en el caso de la competencia de planificación, hasta la fecha, ha sido cumplido por todas las regiones.

⁹ Cabe destacar que, en relación al sistema de acreditación de condiciones iniciales, “la apreciación general de los actores es que, si bien se requiere de un sistema de acreditación que defina los requerimientos y los plazos para su cumplimiento, éste debe tener la flexibilidad suficiente para que cada región en función de sus particularidades defina su propio modelo de gestión, para alcanzar el cumplimiento de dichos requerimientos” (Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ, 2008:27). La instalación efectiva de las competencias tiene como meta prevista un plazo de dos años.

En cualquier caso, en estricto sentido, desde la perspectiva del nivel central, el traspaso de las competencias de planificación y ordenamiento territorial forma parte de un esfuerzo más amplio que incluiría el traspaso progresivo y selectivo de competencias de planificación sobre los ámbitos productivos, infraestructura, social y cultural con el objetivo de que los GOREs puedan decidir sobre la aplicación de políticas en estos ámbitos del desarrollo en las regiones. Esto, dependiendo tanto de los avances que cada región presente en el proceso de acreditación, como de la aprobación de un conjunto de informes legales, principalmente referidos a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, para dar sustentabilidad jurídica al proceso¹⁰.

Se busca que, mediante este conjunto de competencias, que históricamente han ejercido ministerios sectoriales, los GOREs se posicionen como “la entidad líder en la región” (Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ, 2008: 8) y se constituyan en “el principal gestor de desarrollo en la región” (Ibíd.: 12). La premisa en este sentido es que las competencias de planificación regional y ordenamiento territorial constituyen ámbitos claves para empoderar a las GOREs (Ibíd.: 10). A su vez, que les permiten a los intendentes “tener mayores argumentos para intentar alinear las posiciones sectoriales de los diferentes ministerios y servicios públicos bajo un enfoque de desarrollo regional” (Ibíd.: 25).

Otro nudo crítico parece ser, sin embargo, la propia percepción de los intendentes al respecto. De hecho, las evidencias obtenidas en los procesos de acreditación sugieren que la planificación tiene un bajo nivel de importancia entre las instancias directivas de los GOREs¹¹. Esto ha planteado de nuevo interrogantes sobre la pertinencia de decidir “desde arriba” las competencias a asumir por los GOREs.

Sin embargo, cabe destacar la flexibilidad que se pretende introducir a la regulación de las competencias de los GOREs con la reforma constitucional actualmente (año 2009) en trámite. La enmienda, en este sentido, mandata a la Ley Orgánica Constitucional respectiva determinar la forma y el modo en que el presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos. Con esta enmienda, según lo expresara la titular de la SUBDERE¹², “se procura profundizar el proceso de descentralización, al generarse un mecanismo efectivo para transferir funciones y atribuciones desde el nivel central al regional. Asimismo se refuerzan las capacidades de gestión de los gobiernos regionales, otorgándoles nuevos instrumentos de planificación y ejecución de políticas públicas que a dichas instancias les corresponda formular y aplicar regionalmente” (Íbid, 15).

El proyecto de reforma constitucional aprobado el 24 de noviembre del 2008 contempla la sustitución del artículo 114 por el siguiente: “serán de competencia de los gobiernos regionales las siguientes funciones públicas:

- a) Ordenamiento territorial, planificación urbana y asentamientos humanos;

¹⁰ La información al respecto ha sido extraída del Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ (2008).

¹¹ En el documento en referencia se señala esto (pág. 26) a propósito de constatar que el elemento más complejo del proceso de acreditación fue la gestión político estratégica (Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ, 2008).

¹² Véase el Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en segundo trámite constitucional, en materia de gobierno y administración regional. Boletín N° 3.436 – 07 del 24 de noviembre de 2008. La cita está contenida en la página 15.

- b) Medio ambiente y desarrollo energético;
- c) Obras de infraestructura y equipamiento regional;
- d) Transporte;
- e) Desarrollo rural y de localidades aisladas;
- f) Fomento de las actividades productivas;
- g) Promoción y ordenación del turismo;
- h) Desarrollo social y cultural;
- i) Educación y salud;
- j) Deporte;
- k) Ciencia y tecnología, y
- l) Conservación del patrimonio.”

No obstante lo anterior, en la perspectiva de algunos de los entrevistados, el actual marco legal ya habilita a los GOREs para realizar todas las funciones que competen al desarrollo regional. Por ende, desde el punto de vista de las competencias, no se necesitaría de mayores modificaciones de orden normativo.

De cualquier manera destaca el hecho de que el Informe de la OCDE (2009), señala la necesidad de incrementar el apoyo institucional a los gobiernos regionales, de manera que estos tengan el poder de influir en la planificación de sus territorios, además de las atribuciones de coordinar las políticas que se implementan por los distintos sectores dentro de sus regiones, para lo cual se requiere de un mandato legal para implementar más atribuciones.

Los actores entrevistados, en todo caso, tienden a coincidir en que actualmente ellos están sobre todo abocados a entregar “*soluciones administrativas, y, desde la lógica del control, a monitorear las acciones de los servicios públicos*”. Esto significa que las tareas están orientadas principalmente a acciones de corto plazo, lo que desde su perspectiva les impide una mirada más amplia del desarrollo de sus respectivas regiones.

3. La consistencia de las competencias: brechas entre competencias nominales y reales y los efectivos grados de autonomía regional

La consistencia de las competencias de los GOREs depende de sus facultades decisorias, así como de los montos y condiciones en que se generan, utilizan y transfieren los recursos financieros, que respaldan el ejercicio de cada competencia. El supuesto acá manejado es que los análisis de este tipo pueden dar cuenta de brechas entre las competencias reales y las nominales, así como de grados de autonomía de los GOREs menores de los establecidos normativamente.

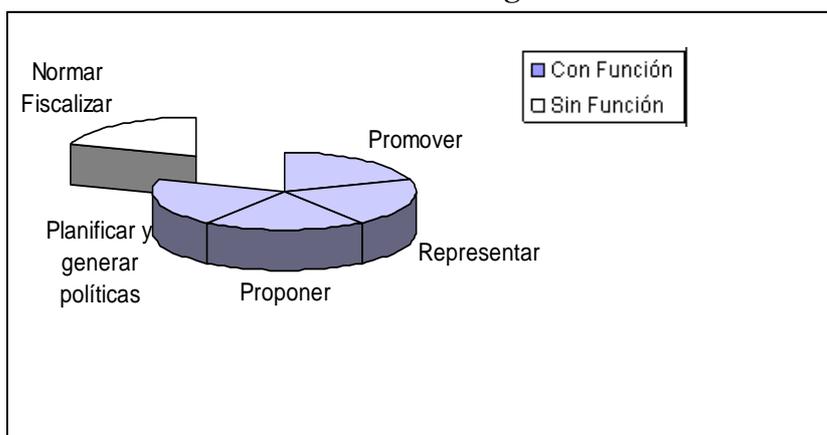
Bajo este marco, primero identificaremos las funciones y atribuciones de los GOREs en relación a cada área de competencia, para discernir acerca de las facultades decisorias que efectivamente disponen. En segundo lugar, presentaremos la inversión regional en cada área, de modo de determinar cuál es su importancia relativa. Finalmente, haremos algunas consideraciones sobre el financiamiento regional.

a. Facultades decisorias de los GOREs

Según un estudio de la SUBDERE (2005:8), “existe una marcada asimetría entre las competencias, funciones y atribuciones que la ley concede a los gobiernos regionales. Las primeras son vastas y, de hecho, lo transforman en responsable principal del desarrollo de su territorio y comunidad. Sin embargo, las atribuciones limitan en la práctica el cumplimiento de este rol”.

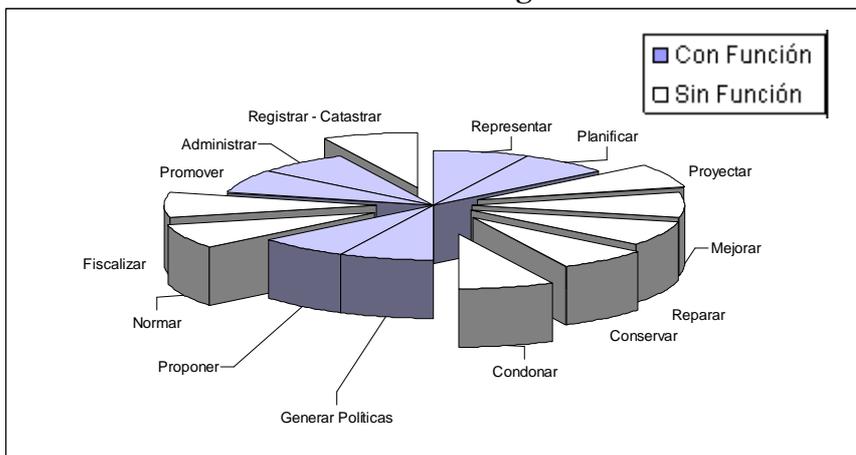
Los gráficos 1, 2 y 3 muestran las funciones del GORE en las áreas de fomento productivo, ordenamiento territorial y desarrollo social y cultural, respectivamente.

Gráfico 1: Funciones del Gobierno Regional en el área del Fomento Productivo



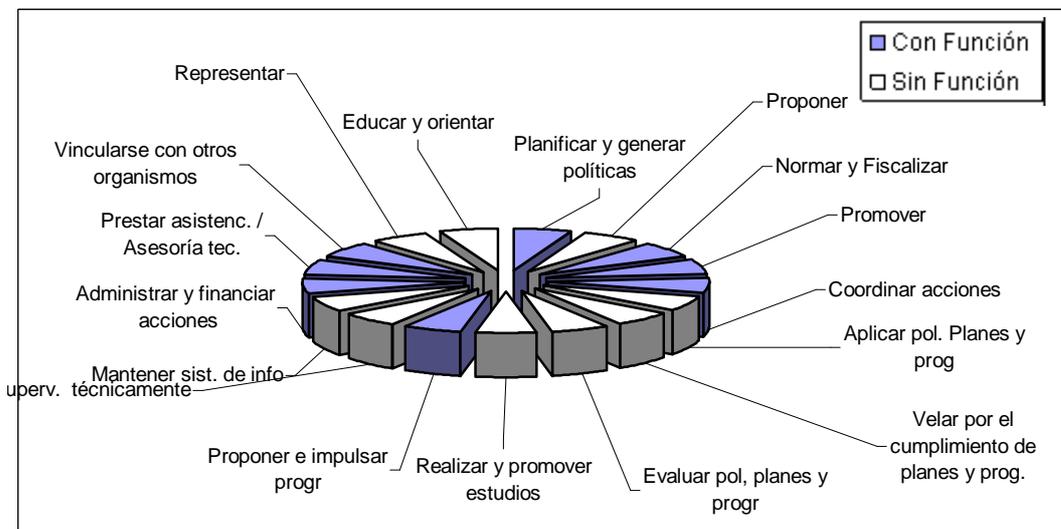
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial Consultores, 2004

Gráfico 2: Funciones del Gobierno Regional en el área de Ordenamiento Territorial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial Consultores, 2004

Gráfico 3: Funciones del GORE en el área de Desarrollo Social



Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial Consultores, 2004

Aunque la información que proporcionan tales gráficos es muy general, ellos muestran que las facultades de **normar y fiscalizar** no están presentes, al menos en el área de fomento productivo y ordenamiento territorial. Por su parte, la **evaluación** de las políticas, planes y programas, tanto como la realización y promoción de **estudios**, no aparecen claramente representadas en ninguna área de competencia. Todo ello pareciera dar cuenta de un escaso poder de policía de los GOREs. También de un déficit en aquellas funciones que les permitirían tener un rol más proactivo en el desarrollo regional.

Un estudio de SUBDERE (2005: 12 y 13) ofrece conclusiones similares: llega a contabilizar 79 atribuciones ejecutivas, 8 normativas y 7 fiscalizadoras. Desagregadas por áreas, consigue que en materia de desarrollo regional no existe atribuciones en las funciones de evaluación, 10 radicaría en planificación, 8 en coordinación, 4 de fiscalización y 15 de ejecución (principalmente en pavimentos).

En materia de ordenamiento territorial, la función de planificar cuenta con 8 atribuciones, 6 en materia de coordinación, 3 en fiscalización, 10 en ejecución (principalmente en prestación de servicios de transporte) y no existe atribuciones de tipo de evaluación.

En materia de fomento productivo tampoco en la ley existen atribuciones de evaluación mientras que se establecen 7 de planificación, 4 de coordinación y 5 de ejecución.

Finalmente, en desarrollo social hay una atribución de evaluación, 3 de coordinación, 5 de planificación y 3 de ejecución, estas últimas referidas a beneficios y programas radicados en las municipalidades y que son administrados por las intendencias regionales.

Ahora bien, cabe destacar que, desde el discurso de los propios Gobiernos Regionales, existe el requerimiento de tener facultades en lo que respecta a la evaluación de las políticas implementadas en su región, ya que de otro modo, según su percepción, la tarea de los

GOREs se ve reducida a la administración de recursos, dejando de lado su tarea de contribuir a la construcción de desarrollo en las regiones.

También sobresale la necesidad de captura y gestión propia de **información**, tanto para evaluar las políticas, planes y programas que se ejecutan en las regiones, como para realizar estudios sobre el desarrollo regional. Los propios funcionarios señalan que las regiones “no poseen información suficiente para tomar buenas decisiones”, ya que muchas de las cifras que se utilizan son generadas y entregadas por el gobierno central, lo que no permite reconocer las necesidades específicas de cada región. Esta problemática se presenta a nivel del diseño de viviendas, los usos de recursos hídricos, en temas de salud, en el caso de los temas indígenas entre otros.

El manejo de la información, según los entrevistados, puede permitir dejar de ver los problemas de forma sectorial, y buscar soluciones de manera integrada. Por esta razón, algunos GOREs preparan sus propios informes, tales como los de desempleo, catastros de participación entre otros, de manera de dar solución a las problemáticas de su región, y poder transformarse en un interlocutor más activo frente a políticas, planes y proyectos que se pretenda implementar en sus territorios.

Por otra parte, aunque las nuevas facultades en materia de **planificación** son en general percibidas como una oportunidad para fortalecer la **estrategia de desarrollo regional (EDR)**, en la práctica, una de las conclusiones provisionales que arroja el estudio de campo, es que las ERD tienden a presentar problemas de diseño. Primero, porque su elaboración es entregada a actores externos a los GOREs (a través de licitación). Segundo, porque la participación ciudadana no siempre es contemplada para su definición.

Lo anterior sugiere que existe una debilidad que compromete al desarrollo regional, la que no puede ser resuelta simplemente a través del traspaso de la competencia de planificación. De hecho, la escasa apropiación de las ERD tanto de parte de los GOREs como de la sociedad puede traducirse en la práctica en la ausencia de una orientación estratégica que guíe el desarrollo. Con ello, puede comprometerse la capacidad de los GOREs de definir políticas públicas debidamente alineadas a una estrategia general.

Ciertamente esta situación no está presente en todos los casos. Hay GOREs que han logrado desarrollar ERD legitimadas política y socialmente e, incluso, políticas públicas con amplia participación social. En este último aspecto, por ejemplo destaca la Región de Coquimbo, la cual en la actualidad está trabajando en el diseño de una “Política de Desarrollo Rural de la Región”, que ha surgido como una necesidad de los campesinos, y fue acogida por el GORE.

Sin embargo, la anterior no es la regla. Por tanto, es preciso considerar que además de las debilidades de los gobiernos regionales en lo que concierne a sus funciones de evaluación y de gestión de la información para perfeccionar las políticas del nivel central, pueden estar preexistiendo incentivos que inhiban el diseño de sus propias políticas públicas bajo una orientación estratégica integral. Ello en atención además al hecho de que las ERD ni siquiera se complementan con otros instrumentos de planificación a escala sectorial y municipal (SUBDERE, 2000).

Aún en los casos más exitosos de elaboración de las ERD, se reportan severos problemas de implantación que los obliga a tratar de armonizar las distintas herramientas que existen en los sectores y, muchas veces a tratar de “*eludir las imposiciones del nivel central*”.

Lo cierto es que una de las propuestas contenidas en el Informe de “Estudios Territoriales Chile” de la OCDE (2009) apunta, precisamente, a reforzar el rol de las actuales estrategias de desarrollo regional (EDR). También el informe propone modificar el Sistema Nacional de Inversiones hacia una lógica territorial que haga posible un financiamiento integrado, lo que permitiría financiar iniciativas integradas, multisectoriales, generar un marco presupuestario y de planificación plurianual, además de proporcionar un marco coherente para la formulación de políticas regionales (OCDE, 2009).

b. Importancia relativa de las competencias según área de intervención

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGGAR), dispone que una vez aprobada la Ley de Presupuestos del sector público, cada Gobierno Regional estará encargado de diseñar un Programa Público de Inversión Regional (PROPIR), el cual debe contener todas las inversiones públicas proyectadas dentro del territorio regional (ejecución de estudios, proyectos y programas).

Este instrumento sistematiza las iniciativas de inversión sectorial y del Fondo de Desarrollo Regional programadas a realizar en la región durante cada año. Ha sido diseñado como un mecanismo de control y seguimiento de la ejecución presupuestaria en cada región, aunque al parecer es subutilizado por la ciudadanía y por los mismos gobiernos regionales, además de tener algunas limitaciones, a saber:

- En algunos casos se informa erróneamente de las inversiones regionales, por parte de los servicios públicos.
- La información está propensa a variaciones durante el año como consecuencia de los “desenlaces temporales” entre la definición de los presupuestos sectoriales por parte de los ministerios y los plazos para la elaboración del PROPIR (PROPIR 2008, Región de Coquimbo).

Supuestamente, las áreas donde se disponen los recursos, se determinan a partir de las orientaciones entregadas por la respectiva Estrategia de Desarrollo Regional, la que define zonas prioritarias de inversión. Sin embargo, las EDR no solo tienden a tener las debilidades referidas, sino a perder su valor al no tener financiamiento; en palabras de uno de los actores del gobierno regional: “*los sectores son los que aportan la mayor cantidad de recursos, los cuales están inscritos en planes nacionales que poco interlocutan con las necesidades regionales*”, problema al que nos referiremos en el punto siguiente.

Por ahora, para proporcionar una visión acerca de cuál es el peso específico de las competencias en las principales áreas de intervención – desarrollo social, infraestructura y fomento productivo – presentaremos la distribución del PROPIR en cada una de ellas, en las regiones bajo estudio. Para conocer su evolución se han considerado dos años. Los cuadros N° 2, 3 y 4 expresan los resultados de las regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos respectivamente. En el Anexo 1 aparece el detalle con los montos.

Cuadro 2: Financiamiento¹³ / Competencias Región Arica- Parinacota 2006¹⁴ – 2008

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		TOTAL	
	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008
FNDR de arrastre	88.85	0	6.76	0	4.37	0	4.39	0
FNDR nuevo	94.7	50.06	0	2.43	5.24	33.26	4.6	26.7
Ministerio de Educación	-	0	-	0	-	100	-	13.83
Ministerio de Cultura	-	0	-	0	-	100	-	0.23
Ministerio de Hacienda	-	0	-	0	-	100	-	0.97
Ministerio de Justicia	0	-	0	-	100	-	0.78	-
Ministerio re RR.EE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	139.150	100	0	0	0.166	7.2
Ministerio de Salud	100	0	0	0	0	100	3.51	16.38
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	100	95.09	0	0	0	0	0.154	13.71
Ministerio Secretaría General de Gobierno	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Planificación	-	9.87	-	10.22	-	38.60	-	3.46
Ministerio de Economía	0	0	100	100	0	0	2.088	3.67
Ministerio de Agricultura	0		100		0		1.25	4.95
Ministerio de Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Obras Públicas		79.11		0		0	5.45	7.56
TOTAL	17.44	32.75	3.81	16.29	78.74	41.68	100	100

Fuente: PROPIR 2006 Región de Tarapacá

¹³ Los Porcentajes se obtuvieron a partir del monto total (100%) que cada fondo o ministerio invirtió en cada una de las competencias de los gobiernos regionales identificadas. Esto se realizó en los casos de las tres regiones estudiadas para los años 2006 y 2008.

¹⁴ La información recopilada del año 2006 fue extraída del PROPIR de la Región de Tarapacá, donde sólo se consideraron las provincias (y las comunas asociadas a éstas) que conforman en la actualidad la Región de Arica – Parinacota.

Cuadro 3: Financiamiento/ Competencia Región Coquimbo 2006 - 2008

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		TOTAL	
	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008
FNDR de arrastre	94.03	97.87	4.99	1.35	0.97	0.76	16.6	18.7
FNDR nuevo	93.0	0	3.89	0	3.07	0	8.6	0
Ministerio de Educación	89.12	15.6	10.87	0.34	0	84.0	5.68	7.8
Ministerio de Hacienda	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Justicia	35.4	14.72	0	0	64.58	85.27	0.28	1.6
Ministerio re RR.EE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	100	87.54	0	12.45	2.03	0.3
Ministerio de Salud	100	13.1	0	0	0	86.89	9.65	6.2
MINVU	46.87	48.31	0	0	53.12	51.68	20.12	16.69
Ministerio Secretaría General de Gobierno	50.4	0	0	0	49.53	100	0.10	0.11
Ministerio de Planificación	0	5.62	87.64	48.9	12.35	45.47	0.97	1.09
Ministerio de Economía	0	0	100	100	0	0	1.32	1.78
Ministerio de Agricultura	0	29.1	100	70.8	0	0	2.42	2.51
Ministerio de Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-
MOP	100	100	0	0	0	0	16.76	28.42
TOTAL	64.9	57.92	8.41	4.69	26.64	37.28	100	100

Fuente: PROPIR Región de Coquimbo 2006

Cuadro 4: Financiamiento / Competencias Región de Los Lagos 2006¹⁵ - 2008

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		Multisectorial		TOTAL	
	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008	% 2006	% 2008
FNDR	34.74	99	5.54	1	51.24	0	8.28	-	10.71	8.7
Ministerio de Educación	0	1.9	0	0.1	100	98	-	-	36.15	41.55
Ministerio de Cultura	-	0	-	0	-	0.47	-	-	-	0.20
Ministerio de Hacienda	0	-	47.5	-	52.5	-	-	-	0.008	0.70
Ministerio de Justicia	82.58	29.1	0.18	0	17.23	70.9	-	-	0.95	1.43
Ministerio de RR.EE	0	-	100	-	0	-	-	-	0.002	-
Ministerio del Trabajo	0.01	0	1.00	1.34	98.98	98	-	-	13.01	16.88
Ministerio de Salud	42.51	9.8	0	0	57.48	90.18	-	-	4.31	6.93
MINVU	27.57	27.95	0	72.04	72.42	0	-	-	8.05	8.68
Ministerio Secretaría General de Gobierno	12.96	70.64	0	0	87.04	29.35	-	-	0.15	1.00
Ministerio de Planificación	2.20	0	39.57	55.8	58.21	44.2	-	-	0.99	0.67
Ministerio de Economía	0	0	100	100	0	0	-	--	00.21	1.35
MINAGRI	0.46	2.02	99.53	97.9	0	0	-	-	4.68	4.00
Ministerio de Transporte	100	0	0	100	0	0	-	-	0.19	0.35
MOP	100	0	0	0	0	0	-	-	8.28	8.13
TOTAL	24.59	21.87	5.67	12.57	58.1	65.54	0.88	-	100	100

Fuente: PROPIR Región de Los Lagos 2006

¹⁵ En el caso de los datos del FNDR del año 2006, se consideraron sólo los proyectos de las provincias que actualmente conforman la Región de Los Lagos. No fue posible utilizar el mismo filtro en el caso de los datos de los presupuestos provenientes de los Ministerios debido a que la información se especificaba por sectores y no por territorios de implementación.

La primera cuestión que resalta del análisis de tales cuadros, es el **desbalance del fomento productivo** en lo que respecta a su financiamiento. De hecho, la información proporcionada por el PROPIR, confirma las apreciaciones entregadas por otros autores (Valenzuela s/f), respecto de que no se observan dentro de los presupuestos de los GOREs recursos para financiar las acciones relacionadas con el fomento y desarrollo productivo de las regiones. También converge con una de las conclusiones del estudio efectuado por Consistorial Consultores (2002:120), a saber: “desde el punto de vista territorial, el Estado ha avanzado significativamente en la descentralización en el ámbito social – salud, educación, subsidios, etc. – y también en el ámbito de la infraestructura, especialmente la de tipo social – FNDR, ISAR, IRAL, convenios - siendo en ambos casos los municipios y Gobiernos Regionales los principales receptores de tales reformas. Sin embargo, el diseño de los instrumentos de fomento productivo continúa estando radicado en los departamentos del nivel central de Ministerios y Servicios, los cuales son de alcance nacionales, con dependencias desconcentradas en regiones que en algunos casos cuentan con equipos de cabecera en cabeceras de provincias y agencias intercomunales”. Cabe destacar, en todo caso, que si se comparan los PROPIR del año 2006 con los del año 2008 se observa una pequeña evolución positiva del monto de financiamiento asociado al fomento productivo. También debe considerarse que este cuadro puede comenzar a ser modificado, dada la reciente constitución de las agencias regionales de desarrollo, las que de acuerdo a la SUBDERE buscan constituirse en el “principal ejecutor de las políticas de desarrollo productivo e innovación del gobierno regional” (SUBDERE, 2009: 11).

De cualquier manera, una segunda cuestión que se desprende de los cuadros precedentes es que por ahora, en términos generales, el área de competencias asociada al **desarrollo social** es la de mayor peso en términos de su financiamiento. Ello solamente no es así en la Región de Coquimbo donde el ordenamiento territorial tiene más peso.

c. Financiamiento regional y sus condiciones

c.1 Ingresos Propios

Como es posible observar en los PROPIR de las distintas regiones en estudio, los GOREs dependen casi en su totalidad de transferencias condicionadas por el gobierno central.

En el Anexo 2 aparecen los presupuestos consignados en la Ley de Presupuesto 2008, para las tres regiones en estudio. Allí se puede observar que los ingresos propios constituyen un porcentaje muy pequeño del total del ingreso de los GOREs: en la Región de Arica – Parinacota alcanzan el 0,44% del total; en la Región del Coquimbo alcanzan el 0,11 %; y en la Región de Los Lagos el 0.05 %.

La normativa no dota de autonomía para que los GOREs puedan generar recursos propios, razón por la cual la decisión de éstos queda sujeta al diseño o a la normativa que rige cada una de las glosas. Juan Pablo Valenzuela señala con respecto a lo anterior que la normativa no ofrece una claridad con respecto a las atribuciones del gobierno regional en relación al financiamiento, lo que dificulta aún más el reconocer el rol que tiene que cumplir en esta materia, dejándolo aún más deshabilitado de decisión real sobre éstas (Valenzuela, s/f).

Sin embargo, esta situación puede variar en el futuro dada la promulgación en enero del año 2005 de la Ley 19.995¹⁶ (Ley de Casinos de Juego), la que además de entregarle algunas facultades a los gobiernos regionales en lo que respecta a la instalación de los casinos en sus territorios¹⁷, les transfiere un 50% del patrimonio que se recaude por la aplicación de impuestos “para ser aplicados por la autoridad regional al financiamiento de obras de desarrollo” (Art. 60). Este deberá ser incorporado al patrimonio de la institución¹⁸.

c.2 Grado de descentralización de las decisiones de inversión regional

Una manera de determinar el grado de descentralización de las decisiones de inversión regional es seguir el recorrido de los distintos niveles de decisión señalados en las glosas y reglamentos de los programas a implementar en las regiones. Un estudio de SUBDERE (2008: 12) distingue al respecto cuatro tipos de participación:

- Decisión respecto de proyectos de inversión (FNDR de libre disposición): el Consejo Regional decide, a propuesta del Intendente, los recursos de inversión libremente, no condicionados a un sector o territorio específico.
- Decisión respecto de proyectos de inversión condicionados a un sector: a propuesta del Intendente, el Consejo Regional decide los proyectos de inversión condicionados a un sector específico.
- Decisión respecto de distribución territorial de la inversión (comunas): el Consejo Regional decide sobre las comunas y no los proyectos específicos de inversión (que son decididos por el Concejo Comunal).
- Consulta u opinión: el Consejo Regional es consultado respecto de los procedimientos, criterios y proyectos específicos a ser ejecutados por un sector.

Como se observa en el Cuadro 5, según lo desprende el propio estudio de SUBDERE (2008: 12) respecto del año 2008, “de los 14 instrumentos analizados, seis corresponden a decisión libre sobre proyectos; 1 a decisión de proyectos condicionados a un sector; dos a decisión sobre comunas; 4 a consulta u opinión, y uno sin información de la modalidad de decisión”.

¹⁶ Ley que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego.

¹⁷ La Ley de Casinos de Juegos crea la Superintendencia de Casinos de Juegos, a la que “le corresponderá la atribución exclusiva de otorgar, denegar, renovar y revocar los permisos de operación”, en conjunto a un Consejo resolutorio, el cual está integrado por el Subsecretario de Hacienda (quien lo preside); el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo; el Superintendente de Valores y Seguros; el Director Nacional del Servicio Nacional de Turismo; el Intendente Regional respectivo; y dos representantes del Presidente de la República nombrados con acuerdo del Senado” (Subrayado nuestro).

¹⁸ El otro 50% será incorporado al patrimonio de la municipalidad correspondiente a la comuna que se encuentre ubicado el respectivo casino de juegos.

Cuadro 5: Tipo de decisión de los GORE para cada glosa de la inversión regionalizada, 2007

Instrumentos		Glosa – Ámbito de decisión del GORE (año 2007)	Tipo de decisión
Programa de Inversión Regional	FNDR (90%)	Parte del Programa de Inversión Regional, con orientación sectorial. Ley 19.175 LOGGAR	Decisión sobre los proyectos
	Provisiones		
ISAR	PMB	Parte del Programa de Inversión Regional, con orientación sectorial. Ley 19.175 LOGGAR	Decisión sobre los proyectos
	Agua Potable Rural	“Recursos destinados al pago de proyectos contratados en años anteriores; al año 2006 era distribución de recursos en proyectos(Glosa).	Decisión sobre los proyectos
IRAL	PMU	“...el MOP comunicará a los GORE el monto, las características, los criterios de elegibilidad, el listado de proyectos ya evaluados y los recursos comprometidos, siendo atribución del CORE resolver la distribución de los recursos disponibles para proyectos nuevos y su respectiva prioridad, sobre la base de la proposición Del Intendente”. (Glosa)	Decisión sobre las comunas
	FOSIS	“...corresponde al CORE resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, las comunas en las que se aplicarán los programas y los recursos asignados a cada una de ellas”. (Glosa)	Decisión sobre las comunas
Convenios de Programación		“Estos convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen...” Artículo 81, Ley 19.175 LOGGAR.	Decisión sobre los proyectos
Pavimentos Participativos		“Los Gobiernos Regionales distribuirán los recursos asignados a la Región, entre las diversas comunas que la integran, en base a las alternativas que presentará la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva y en los plazos que se exijan en las resoluciones a que se refiere el artículo 6°. (...) Los Servicios de Vivienda y Urbanización comunicarán a los respectivos Gobiernos Regionales los aportes comprometidos por los municipios, pudiendo solicitar su intervención ante un incumplimiento municipal en la materialización de dichos fondos”.(Reglamento)	Consulta u opinión
Otros Programas y Subsidios	Chile Barrio	“...el Directorio Nacional del programa define las líneas de acción correspondientes, teniendo presente las proposiciones que hubieren formulado al efecto los Gobiernos Regionales y las Municipalidades. (Glosa)	Consulta u opinión
	PET MINVU	“El Gobierno Regional podrá participar en la formulación de proposiciones respecto de los programas definidos, en lo relativo a la ampliación de la cobertura en el ámbito territorial; la coordinación entre los objetivos e inversión local y regional, pública y privada; y en la fijación de los criterios de elegibilidad o de selección de los grupos o proyectos de los programas anuales. El Gobierno Regional podrá participar en la distribución de los programas, solamente en el caso que comprometa inversión de fondos propios en un proyecto específico, caso en el cual podrá otorgar prioridad a la realización de dicho proyecto”. (Reglamento)	Sin información
	Subsidio Estándar Mínimo	No hay glosa y en el Reglamento no se otorga ningún rol específico a los GORE	Sin información

	(subsidijs especiales)		
Otros Proyectos	Fondo Nacional de Deporte	“...los Directores Regionales deberán informar a los correspondientes Gobiernos Regionales los criterios de elegibilidad que hayan sido establecidos por el Instituto Nacional de Deportes (IND), a objeto que éstos definan los criterios complementarios de elegibilidad para la selección de los proyectos a financiar. Asimismo, el Consejo Regional deberá resolver la distribución de los recursos disponibles para proyectos nuevos y su prioridad, que cumplan con los criterios de elegibilidad informados, sobre la base de la proposición del Intendente”. (Glosa)	Decisión sobre los proyectos
	MOP proyectos nuevos y arrastre	“La proposición de identificación de iniciativas de inversión que se iniciarán en el ejercicio, con excepción de las referidas a proyectos de conservación, mantención y reposición, deberán ser consultadas previamente con el Gobierno Regional respectivo, el cual dispondrá de un plazo de 30 días para emitir su opinión”. (Glosa)	Consulta u opinión
	Defensas Fluviales MOP	“...los proyectos nuevos que se financien con estos recursos deberán ser objeto de convenios con los respectivos Gobiernos Regionales, en los que se podrá considerar un aporte regional”. (Glosa)	Decisión sobre los proyectos en caso de Convenio

Fuente: SUBDERE 2008 páginas 13 y 14.

Por otra parte, el referido estudio de la SUBDERE agrupa las glosas de acuerdo al nivel de la participación decisoria de los GOREs (Véase Cuadro N° 6) y concluye que el “52,3% de las decisiones de inversión de los gobiernos regionales se realiza sobre proyectos específicos. Un cuarto de la inversión regionalizada incluye participación de los gobiernos regionales a nivel de consulta u opinión respecto de procedimientos, criterios y proyectos específicos. Finalmente, cerca de un 29% corresponde a decisión de inversión realizada por los gobiernos regionales respecto de la inversión pública nacional” (SUBDERE, 2008:15).

Cuadro N° 6: Porcentaje de la inversión regionalizada sometida a decisión u opinión de los GORE, 2007

Nivel de Participación GORE	% sobre la Inversión regionalizada	% sobre la Inversión Pública Nacional
Decisión sobre Proyectos	34,7 %	18,8 %
Decisión sobre Proyectos condicionados a un sector	17,6 %	9,6 %
Decisión sobre Comunas	1,8 %	1,0 %
Consulta u Opinión	26,3 %	14,3 %
Sin Información	19,6 %	10,6 %
TOTALES	100%	54,3 %

Fuente: SUBDERE 2008.

En suma, los GOREs tienen injerencia sobre muchos de los instrumentos de inversión regional, aunque un limitado poder sobre ella. Esto viene a dar cuenta del actual rol de los GOREs el cual está relacionado con entregar lineamientos generales acerca de dónde se deben orientar los recursos, pero, sobre todo, con implementar las políticas diseñadas desde el gobierno central.

De hecho, en el período 1990 – 2007, según lo constata la SUBDERE (2008:16), la inversión regionalizada ha aumentado tanto respecto de los recursos asociados al ámbito de decisión más directa del gobierno regional (FNDR, provisiones, ISAR, IRAL y Convenios de Programación) como a los recursos asociados a los programas sectoriales pertenecientes a la inversión regionalizada. Sin embargo, el principal efecto sobre la Inversión de Decisión Regional (IDR) ha sido causado por la incorporación de los programas sectoriales al supuesto ámbito de decisión de los gobiernos regionales a través de glosas y reglamentos¹⁹(SUBDERE, 2008). Ahora bien, “dado que las provisiones están delimitadas por el sector y la región en el cual se invertirá, el aumento en mayor proporción de las provisiones debilita el ámbito de decisión de los gobiernos regionales²⁰. Los **recursos de libre disponibilidad han ido disminuyendo** respecto de las provisiones, lo que debilita el ámbito de decisión de los gobiernos regionales” (SUBDERE, 2008: 16, subrayado nuestro).

Otra de las limitantes, reportadas por los entrevistados, que se le presenta los GOREs en relación al financiamiento es la inexistencia de una atribución que les permita administrar los recursos financieros que se proveen por medio de convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales. El hecho de que sea la SUBDERE la que asume el rol de administrador de estos recursos, tiende a ser visualizado por los gobiernos regionales como uno de los obstaculizadores del desarrollo, ya que el incremento de las provisiones en un alto porcentaje corresponden a este tipo de recursos en los cuales no se tiene ninguna injerencia para su utilización.

A lo anterior hay que agregar el hecho de que los gobiernos regionales no poseen **herramientas para negociar sus presupuestos** con el Gobierno Central en temas relevantes para la región, al punto tal que el trabajo fundamental que deben hacer es reconocer las condiciones financieras fijadas por otros actores y, en el mejor de los casos, adaptarlas a sus necesidades específicas. Esto a pesar de que se enfatiza en la ley la necesidad de desarrollar presupuestos consensuados, por parte de los Servicios, el Gobierno Regional y los COREs (Ley 20.035 Art.1° N° 14).

En la práctica, la decisión de los presupuestos regionales recae fundamentalmente en dos actores. Por un lado, la DIPRES, la cual cumple el rol de entregar los recursos a los gobiernos regionales desde una lógica económica del funcionamiento global del Estado; y por otro lado, la SUBDERE, la cual actúa como contraparte (al igual que el primero), pero que además adquiere un “rol de tutela institucional sobre la gestión de los gobiernos regionales”, según lo postulado por Ramírez (2009). Este rol de tutela de la SUBDERE, de acuerdo al referido autor, se contradice con el proceso de descentralización, ya que al actuar como intermediadora entre la DIPRES y los GORES, no reconoce a estos como “entes autónomos para negociar los

¹⁹ El año 2000 los programas sectoriales correspondían al 11,1% de la inversión regionalizada (sobre \$ 43 millones), en tanto el año 2007 superaba el 47% (sobre \$ 517 mil millones).

²⁰ Para el año 2007, los recursos de libre disponibilidad (90% FNDR e Ingresos Propios y destinados por Ley) representaban el 56% y las provisiones el 44% de los recursos de los Programas de Inversión Regional, en tanto el año 2000 representaban el 63% y 37% respectivamente.

recursos” (Ramírez, 2009). De este modo, “pese al reconocimiento constitucional de los Gobiernos Regionales, se da la paradoja de que éstos siguen apareciendo como una partida presupuestaria asociada al Ministerio del Interior, con lo cual se subordina la autoridad regional y la configuración del GORE como una especie de híbrido institucional, en el que prevalece la figura ejecutiva del Intendente, órgano claramente dependiente del Gobierno Central” (Ramírez, 2009:24).

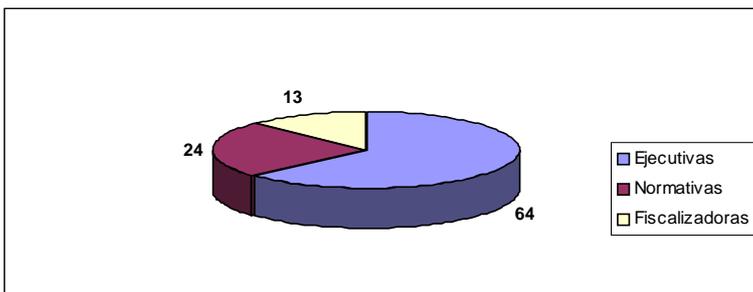
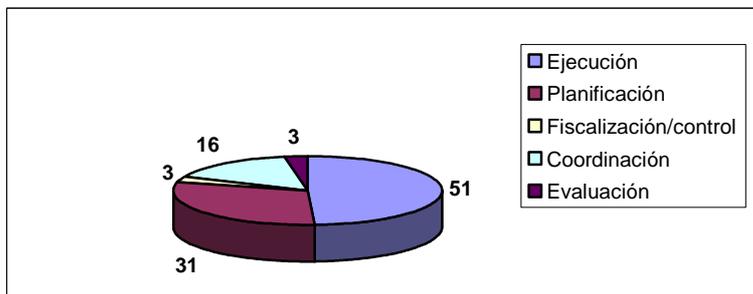
Lo anterior da cuenta de las dificultades que tienen los gobiernos regionales para negociar directamente con la DIPRES, no obstante que en opinión de los entrevistados, dentro de los GOREs la División de Control y Gestión tiene las capacidades y conocimientos necesarios para plantearse frente al gobierno central y, en este caso específico, frente a la DIPRES.

En todo caso, no puede dejar de considerarse que la propia SUBDERE tiene una propuesta de reforma a la estructura presupuestaria nacional, a fin de dar lugar a una **partida presupuestaria por región**. Esta partida estaría compuesta de los fondos propios del GORE y de las transferencias del Gobierno Nacional, que corresponden actualmente a los servicios públicos y ministerios sectoriales. La existencia de este “presupuesto regional”, según lo sostiene la SUBDERE, permitiría al GORE “ejercer la capacidad de convenir con cada uno de los sectores la realización de sus programas y proyectos en concordancia con las políticas regionales, y en consistencia con las políticas nacionales sobre la materia” (SUBDERE, 2009:11). Esta es, sin embargo, una intención que a la fecha no ha sido incorporada en la agenda política. Por tanto, la descentralización de las decisiones de inversión regional, sigue todavía estando pendiente.

4. La coherencia de las competencias: su inserción en la institucionalidad estatal

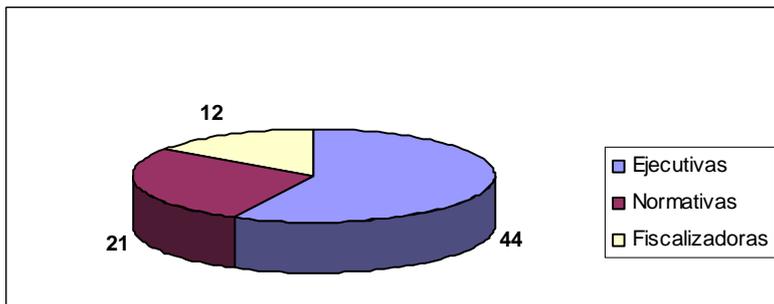
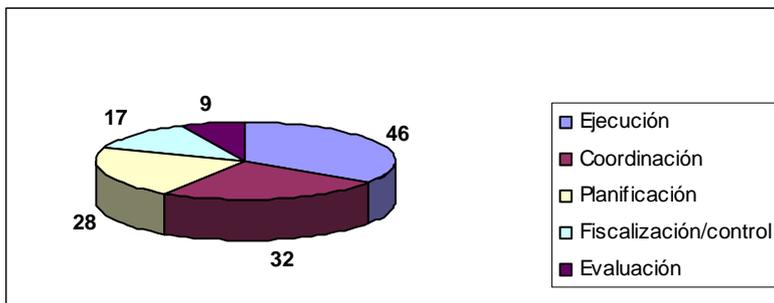
Todas las competencias transferidas a los GOREs corresponden a la categoría de “competencias compartidas”, por ende, no cabe esperar una especialización funcional de parte de ellos. Sin embargo, pareciera que la situación actual es propicia a la emergencia de conflictos de poder y duplicidades. De hecho, uno de los rasgos que ha sido destacado muchas veces es la enorme dispersión institucional que existe en el Estado chileno. El estudio de Consistorial Consultores (2004) identifica la institucionalidad concernida en las principales áreas de competencia de los GOREs. Los resultados se presentan en el Anexo N° 3. A partir de allí se verifica la referida dispersión. Ella se ilustra en los gráficos N° 4, 5, 6 que muestran el número de instituciones que tienen asignadas normativamente funciones y atribuciones en las tres áreas de competencia de los GOREs.

Gráfico 4: Instituciones implicadas en fomento productivo / Funciones y atribuciones



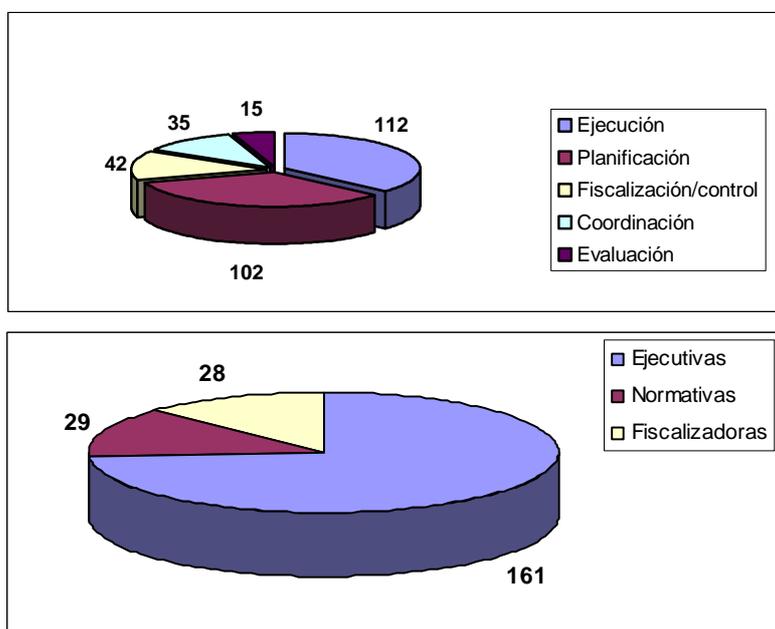
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Gráfico 5: Institucionalidad implicada en Infraestructura y Ordenamiento Territorial / Funciones y atribuciones



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Gráfico 6: Institucionalidad implicada en el Desarrollo Social/ Funciones y atribuciones



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Aun cuando de los gráficos no puede derivarse con claridad, cabe destacar que el estudio de Consistorial Consultores (2004), a partir de la revisión de la matriz de instituciones y organismos de distintos ámbitos, concluye que al menos en el ámbito del desarrollo social existen algunas áreas compartidas que pueden ser identificadas como **potenciales “áreas de conflicto”**, considerando los similares objetivos, funciones y atribuciones que las instituciones involucradas tienen en estas áreas (Ibíd.: 81 y 82, subrayado nuestro). Esto resulta más visible cuando se identifican las instituciones que tienen presencia regional en cada ámbito de competencia. Los Cuadros N° 7, 8 y 9 se refieren a ello.

Cuadro 7: Institucionalidad con presencia regional en el área de Fomento Productivo

MINISTERIOS	Subsecretarías	Direcciones Nacionales	Entidades Públicas Regionales
AGRICULTURA	Subsecretaría de Agricultura	Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP	Dirección Regional de INDAP
		Servicio Agrícola Ganadero SAG	Dirección Regional SAG
		Fundación Innovación Agraria FIA	
		Corporación Nacional Forestal CONAF	Dirección Regional CONAF
		Instituto de Innovación Agraria INIA	Dirección Regional INIA
ECONOMÍA	Subsecretario de Economía	Corporación para el fomento de la Producción CORFO	Dirección Regional de la CORFO
		Instituto Forestal INFOR	Gerencia Regional (La Serena; Concepción; Coyhaique; RM; Valdivia)
		Servicio de Cooperación Técnica SERCOTEC	Dirección Regional SERCOTEC
		BANCO ESTADO	Banco Estado Regionales

		SERNATUR	Dirección Regional SERNATUR
	Subsecretario de pesca		
		SERNAPESCA	Dirección Regional de SERNAPESCA
MINERIA	Subsecretaría de Minería		
		ENAMI	
TRABAJO	Subsecretaría del trabajo		
		SENSE	Dirección Regional SENSE
		DICREP	
MIDEPLAN		Subsecretaría de Planificación	
		FOSIS	Dirección Regional FOSIS
MOP	Subsecretaría de Obras Públicas		
		CNR	
INTERIOR		FNDR	
	Subsecretaría de Desarrollo Regional		Unidad Regional SUBDERE
			GOBIERNOS REGIONALES
			GOBIERNOS MUNICIPALES
RREE		PROCHILE	Direcciones Regionales PROCHILE
SERNAM		Serv. Nac. de la Mujer (SERNAM)	Direcciones Regionales SERNAM

Fuente: Elaboración Propia a partir de información del Estudio Consistorial 2004

Cuadro 8: Institucionalidad con presencia regional en materias de Ordenamiento Territorial a escala Nacional y Regional

MINISTERIOS	SUBSECRETARIAS	DIRECCIONES	ENTIDADES REGIONALES
DEFENSA	Subsecretaría Marina	DIRECTEMAR	Gobernación Marítima
ECONOMIA	Subsecretaría de Economía		
	Subsecretaría de Pesca		
		SERNAPESCA	SERNAPESCA
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación y Cooperación	SERNATUR	SERNATUR
			SERPLAC
		CONADI	CONADI
AGRICULTURA	Subsecretaría de Agricultura		Agricultura
		SAG	SAG
		CONAF	CONAF
EDUCACIÓN		CONSEJO M. N.	
VIVIENDA	Subsecretaría de Vivienda		Vivienda
			SERVIU
OBRAS PUBLICAS	Subsecretaría de Obras Públicas		Obras Públicas
		DGOPE	
		DOP	DOP
		DGA	DGA
		CONCESIONES	Concesiones
	VIALIDAD	Vialidad	
MINERIA			Minería
		SERNAGEOMIN	SERNAGEOMIN
RELACIONES		DIFROL	

EXTERIORES			
BIENES NACIONALES	Subsecretaría de Bienes Nacionales		Bienes Nacionales
SEGPRES		CONAMA	CONAMA
INTERIOR	SUBDERE	TERRITORIO ESPECIAL	

Elaboración: Estudio "Modelo de Gestión Regional" (SUBDERE, 2005).

Cuadro N° 9: Institucionalidad que tiene presencia regional en el ámbito social

MINISTERIOS	SUBSECRETARIAS	DIRECCIONES NACIONALES	ENTIDADES PÚBLICAS REGIONALES
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación y Cooperación	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
			SERPLAC
		Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
		Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS)	
		Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)	Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)
		Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) Chile Solidario	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) Chile Solidario
Ministerio de Justicia	Subsecretaría de Justicia		SEREMI de Justicia
		SENAME	SENAME
Ministerio de Salud (MINSAL)	Subsecretaría de Salud		SEREMI de Salud
		Servicios de Salud	Servicios de Salud
Ministerio del Interior	Subsecretaría del Interior	Consejo Nacional del Control de Estupefacientes (CONACE)	Consejo Nacional del Control de Estupefacientes (CONACE)
Ministerio del Trabajo y previsión social	Subsecretaría de Previsión Social		SEREMI del Trabajo
		Instituto de Normalización Previsional (INP)	Dirección Regional INP
		Dirección del Trabajo	Dirección del Trabajo
		SENSE	Dirección Regional SENSE
Ministerio de Educación MINEDUC	Subsecretaría de Educación		SEREMI de Educación
		Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)
		Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)	Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)
Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGGOB)	Secretaría de Comunicaciones y Cultura		SEREMI de Gobierno
		Instituto Nacional del Deporte (Chiledeportes)	División Regional Instituto Nacional del Deporte
Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)		Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)	Comité Regional SENAMA
Ministerio de Agricultura			SEREMI de Agricultura
		Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	Dirección Regional Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
Gabinete Primera Dama		Fundación de la Familia	
		INTEGRA	INTEGRA
		PRODEMU	Dirección Regional PRODEMU
Ministerio de Economía	Subsecretaría de Economía	Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)	Dirección Regional SERNATUR

Ministerio de Vivienda y Urbanismos (MINVU)	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismos (SERVIU)	Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismos (SERVIU)
--	---------------------------------------	--	--

Fuente: Estudio “Modelo de Gestión Regional” (SUBDERE, 2005).

El asunto más crítico pareciera ser en qué medida, ante este panorama, se puede asegurar la coherencia de políticas públicas regionales en materia de desarrollo social, fomento productivo y ordenamiento territorial. La SUBDERE (2005), en un estudio sobre los modelos de gestión en cada área, da cuenta de varias situaciones que se presentan en relación con la institucionalidad que tiene presencia regional y que pudieran estar afectando la referida coherencia de políticas.

Respecto del desarrollo social, llama la atención sobre lo siguiente:

- La existencia de una variada institucionalidad y en muchos casos la creación de programas adicionales para suplir la ausencia de procesos de coordinación en el territorio, no permiten que la acción del gobierno tenga uniformidad (Ibíd.: 207).
- No existe un espacio de aplicación de las políticas nacionales a nivel regional dado que toda la institucionalidad relacionada con el ámbito social es una institucionalidad descentralizada del nivel central (Ibíd.: 207).
- Las relaciones de supervigilancia y subordinación son débiles con la institucionalidad que tiene presencia en el área social, en atención a que en el área social no existen SEREMIS especializadas en el tema, tanto como porque las instituciones se encuentran distribuidas en varios ministerios (Ibíd.: 205).
- En virtud de que las políticas, programas e iniciativas son de tradicional responsabilidad del nivel central, en el ámbito social parece reinar la exclusión de responsabilidades. Los GOREs no sienten ni la necesidad, ni la posibilidad, ni menos la responsabilidad sobre esta materia, más allá de participar en los circuitos de generación de enfoques de emergencia, u otras iniciativas menores (Ibíd.: 239).

Por su parte, en el ámbito del ordenamiento territorial, el estudio en referencia, destaca las siguientes cuestiones:

- Entre la institucionalidad relevante se encuentran las SEREMIS de obras públicas, vivienda y agricultura; como servicios públicos se encuentran el SAG, CONAF, vialidad y SERVIU. El gobierno regional es uno más de los órganos que tiene facultades normativas (Ibíd.: 54).
- La asignación de recursos en este ámbito se caracteriza por ser eminentemente sectorial y sólo en el ámbito de las funciones y atribuciones de cada una de las instituciones (Ibíd.: 54).

Finalmente, en el área de la infraestructura pública, el estudio destaca que:

- La organización del sistema público en el tema de la provisión de la infraestructura está fuertemente sectorializada (Ibid.: 243). De hecho, la gestión regional en el ámbito de la infraestructura se caracteriza por ser principalmente de carácter sectorial, considerando como principal actor de la infraestructura pública al Ministerio de Obras Públicas (MOP) y sus direcciones descentralizadas en el nivel regional. También es un actor importante el SERVIU; y en aspectos específicos los Ministerios de Salud y de Educación (Ibíd.: 270).

- En el nivel regional coexisten dos tipos de instituciones regionales de diferente naturaleza. Por una parte la desconcentrada, representada por SEREMIS y Directores Regionales de Servicios Públicos. Por otra parte, la institucionalidad regional descentralizada, representada por los GOREs. Estas instituciones, en la práctica colisionan permanentemente, dado que el marco legal que las sustenta no es suficientemente claro en distinguir sus límites, o más bien, es suficientemente ambiguo para permitir que se produzcan superposiciones de funciones y atribuciones (Pág., 244).
- Los SEREMIS deben subordinar su acción al Intendente respecto de la coordinación de las políticas públicas en la región, pero al mismo tiempo, en materias internas sectoriales, dependen directamente del Ministro de su cartera (Pág. 244).
- Esta situación ha llevado a que en la práctica, los equipos regionales sólo ejecuten y administren fondos y programas decididos primordialmente en el nivel central sin considerar, por una parte, los ejes del Desarrollo Regional; y por otro lado, su capacidades operativas (Pág. 245).

La situación descrita en el ámbito de infraestructura pública estaría operando específicamente en materia de pavimentación, competencia que fue transferida en el año 2005 a los GOREs. Según lo refiere Libertad y Desarrollo (2007), cuando se les entregó esta nueva función, no se estableció un reordenamiento general de las atribuciones y responsabilidades que en la materia tienen otras reparticiones del Estado. De allí que “a dos años desde que son los responsables de los pavimentos en las áreas urbanas, no han recibido recursos adicionales para ello. El Ministerio de Vivienda, a través de sus servicios regionales (SERVIUS) es el que en la práctica tiene atribuciones en la materia, deciden la inversión de los recursos para ello, y determinan los estándares para ello. Es decir, todo sigue igual como antes del 2005” (Libertad y Desarrollo, 2007).

El panorama anterior es corroborado por los mismos Jefes de División de los Gobiernos Regionales en estudio. Además, los entrevistados señalan como limitante la doble función que se le otorga al Intendente, el cual por un lado debe “representar al presidente en la región” y por lo tanto, liderar el gabinete regional, conformado por los SEREMIS, y por otro lado, debe dirigir al GORE. Según algunos de los entrevistados, el problema se presenta porque la ley orgánica no establece la conexión, ni la articulación entre las tareas y objetivos trazados por la intendencia y las tareas y asuntos relevantes identificados por los GOREs, lo que impide implementar una estrategia de desarrollo entre ambos actores. Cabe señalar que con respecto al rol del intendente, el informe de la OCDE señala que este debe ser identificado con mayor claridad, lo cual va de la mano del fortalecimiento de la orientación territorial del Consejo Regional (OCDE, 2009)

Los hallazgos empíricos, por otra parte, dan cuenta de dos interesantes percepciones. Primero, la creación de nueva institucionalidad puede ser parte del problema en vez de su solución. En palabras de uno de los entrevistados: *“desde el año 2004 en adelante empezó esta manía de crear institucionalidad para cada tema relevante; entonces vamos creando los comités anti delincuencia, los comités de las drogas, etc. pero en la práctica lo que se hace con eso es atomizar a la administración pública, hacer más difíciles las prioridades, porque todos quieren a su tema”*. La impresión, en este sentido, es que ayudaría mucho más propender a la coordinación y a la actuación integrada, utilizando la institucionalidad existente en las regiones. Incluso, se llega a afirmar que: *“por ejemplo, el*

Ministerio de Obras Públicas en regiones, tiene capacidad para abordar temas emergentes, sin necesidad de crear una nueva unidad (en el GORE) o un nuevo servicio”.

En segundo lugar destaca el hecho de que no en todos los GOREs hay una percepción negativa sobre la coherencia entre sus propias competencias y las de los organismos desconcentrados con presencia en el respectivo territorio. Ello, básicamente, dadas las sinergias que expresamente algunos gobiernos regionales se encargan de crear. Por ejemplo, en la región de Coquimbo, se afirma: *“el gobierno de la región, que somos todos, hoy día se mueve fundamentalmente en esta región porque el GORE es el motor (...). Somos nosotros los que hacemos el control de inversión, somos nosotros los que llevamos aspectos del desarrollo, somos nosotros los que llevamos los grandes temas”*

5. Uso efectivo de las competencias: institucionalidad propia para la gestión e innovación a nivel regional

Uno de los asuntos que ha sido destacado por diversos estudios es que la administración pública chilena, a nivel central, regional y local, se caracteriza por un énfasis en la homogeneidad de sus estructuras y de sus procedimientos, más que por la búsqueda de esquemas adaptados a cada situación. La organización de la administración centralizada responde a un modelo único con escasas variaciones – principalmente en tamaño - en su expresión territorial. De hecho, la administración centralizada se expresa en el territorio a través de representaciones ministeriales y servicios públicos desconcentrados, a los que se unen algunos sectorial y territorialmente descentralizados como el SERVIU y los Servicios de Salud.

La homogeneidad se expresa, incluso, en que en todas las regiones existen las mismas secretarías ministeriales, independientemente de las características y, sobre todo, de la matriz productiva de cada región.

Un estudio de SUBDERE (2005)²¹ da cuenta, sin embargo, que no obstante la existencia de un mismo marco legal y una orgánica similar, los gobiernos regionales van modificando sus estructuras y adaptándolas a sus propias necesidades e interpretaciones. A las diferencias de gestión entre diversos gobiernos regionales, el estudio les denomina “asumir o no una competencia determinada” (Ibíd.: 5). Pero su conclusión al respecto no es alentadora puesto que reconoce que “aun cuando el gobierno regional cuenta con una serie de competencias y funciones para ello, ni sus atribuciones, ni su estructura son suficientes para asumir el liderazgo que se les pide por parte de la ciudadanía regional” (Ídem, subrayado nuestro).

En relación a la **estructura administrativa** de los GOREs, cabe recordar que la ley los dota de un servicio administrativo, cuyas funciones están indicadas en el artículo 68 de la LOCGAR y que tiene la finalidad de apoyar al intendente en las tareas que sean propias del gobierno regional, para lo cual originalmente se consideraban dos divisiones, la de administración y finanzas, y la de análisis y control de gestión.

²¹ El estudio intentaba explorar la representación de las funciones indicadas por la ley al interior de la estructura del servicio administrativo de cuatro GOREs. De esta manera, pretendía estimar la importancia de cada una de las funciones de acuerdo a sus atributos al interior de las instituciones.

La Ley 20.035 en el año 2005 incorpora una división adicional, la que se crea formalmente en el año 2007 (la división de planificación y desarrollo regional), a propósito del traspaso de las competencias en materia de planificación regional, con la misión expresa de asumir estas nuevas funciones. Se produce así una redefinición de la estructura institucional del GORE, cuyas consecuencias en el incremento de sus capacidades de gestión están aun pendientes de revisión. Cabe destacar, en cualquier caso, que el hecho de que la legislación vigente no considere explícitamente la creación de la División de Planificación, ha sido utilizado como argumento para estar en su contra²². Por otra parte, el desarrollo de la acreditación de las condiciones para el traspaso de la referida competencia, al parecer ha evidenciado la falta de visión común entre el ejecutivo regional, el CORE y el servicio administrativo y un escaso grado de integración entre ellos. Todo esto, según lo refiere un estudio al respecto, “constituye una fuerte debilidad del GORE en su conjunto” (Programa Región Activa, SUBDERE – GTZ, 2008: 25 y 30).

Sin embargo, el estudio empírico no avala en forma absoluta ese tipo de conclusiones. En la práctica se evidencian altas **capacidades técnicas** en el servicio administrativo de algunos GOREs (particularmente en el de Coquimbo), explicables sobre todo por la continuidad de los equipos directivos así como por la importancia atribuida por la figura del intendente al servicio administrativo. En este último sentido, uno de los entrevistados afirma: “*nosotros nos definimos y nos hemos asumido como asesores, pero porque el Intendente nos ha dado el espacio para que lo seamos, de lo contrario no ocurre*”.

Lo anterior sugiere que hay que relativizar el discurso referente a “las bajas capacidades de los cuadros técnicos”, reconociendo que en oportunidades, como lo señala el documento de la OCDE, este discurso puede expresar una “resistencia al cambio”, específicamente para no traspasar competencias que tengan relación con el presupuesto y su libre disposición dentro de las regiones (OCDE, 2009). De hecho, como también lo han constatado otros estudios (Ramírez, 2009), existen regiones en las cuales es posible identificar cuerpos técnicos preparados para hacerse cargo del desarrollo de sus regiones y otros que no sienten que tengan todas las capacidades para hacerse cargo de algunas competencias, por lo que la distribución de estas no tiene que ser homogénea, sino que se debe reparar en las particularidades de cada uno de los territorios.

Frente a esta situación, el informe de la OCDE propone la implementación de indicadores de desempeño, que permitan conocer las capacidades y requisitos institucionales y monitorear el proceso (OCDE, 2009). En la misma dirección están trabajando los propios gobiernos regionales en algunas de las regiones estudiadas, a partir de la identificación de capacidades necesarias para los cargos de los cuerpos técnicos, de manera de promover el desarrollo de estas habilidades para mejorar su desempeño.

En evidente, en cualquier caso, que existen limitaciones en lo que respecta al **número y calidad del personal** de los GOREs en general. Parte de estas limitaciones son atribuibles a que la creación de los gobiernos regionales implicó la necesidad de dotarlos de funcionarios públicos no convocados en ese momento por concurso público, sino por medio del traspaso del personal de otros servicios regionales, por lo que muchos de los profesionales que ocuparon los cargos no respondían al perfil que se requería. Además porque, en esos

²² Ver al respecto, por ejemplo, Libertad y Desarrollo (2007).

momentos, según lo señalado por los mismos funcionarios, no existía claridad del rol que cumplirían estas instituciones en las regiones. Incluso, en el caso de la región de Coquimbo que representa un caso excepcional, se reconoce que: “*el 80% de la dotación de profesionales se arrastra del año 1995, con perfiles que no necesariamente dan cuenta de los imperativos que hoy día tiene la gestión pública*”.

En este sentido, en todos los casos, los entrevistados relevan como un problema crítico la **rigidez de la normativa** en lo que respecta a la gestión del personal público de los GOREs. Este problema es, según muchos, la principal causa del déficit en capacidad administrativa que experimenta la mayoría de los GOREs.

La ley actúa como inhibidor de la contratación, al punto tal que las plantas sólo cambian si alguien jubila. Además, según los hallazgos de las entrevistas, los funcionarios no perciben que existen incentivos para realizar una carrera dentro de los GOREs. Esto básicamente porque “*los profesionales que están desde el inicio sólo pueden acceder a grados bajos*”. La referida situación difiere de la de las secretarías regionales ministeriales, que tienen mejores condiciones de carrera que los GOREs, cuestión que profundiza la asimetría entre ambos tipos de organismos.

Cuadro N° 10: Plantas del Servicio Administrativo del Gobierno Regional de las Regiones Arica – Parinacota; Coquimbo; Los Lagos.

Región	Planta	Cargo	Total
Arica – Parinacota	Directivos – Cargo de Exclusiva Confianza	Jefe de División / Directivo *	11
Coquimbo	Directivos – Cargo de Exclusiva Confianza	Jefe de División / Directivo	12
Los Lagos	Directivos – Cargo de Exclusiva Confianza	Jefe de División Directivo	14
Arica Parinacota	Profesionales	Profesionales	20
Coquimbo	Profesionales	Profesionales	21
Los Lagos	Profesionales	Profesionales	29
Arica – Parinacota	Técnicos	Técnicos	2
Coquimbo	Técnicos	Técnicos	2
Los Lagos	Técnicos	Técnicos	2
Arica – Parinacota	Administrativos	Administrativos	6
Coquimbo	Administrativos	Administrativos	9
Los Lagos	Administrativos	Administrativos	13
Arica – Parinacota	Auxiliares	Auxiliares	6
Coquimbo	Auxiliares	Auxiliares	11
Los Lagos	Auxiliares	Auxiliares	15

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175

* Directivos – Cargos de Carrera Regidos por el Artículo 8° del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda / Directivos – Cargos de Carrera

En este sentido una demanda presente en los entrevistados alude a la necesidad de modificar las plantas y los grados de las plantas, en función de las necesidades de los GOREs. Según lo expresado por uno de los jefes de división de una de las regiones en estudio: “*la única posibilidad de mejoría es que se replantee la planta de funcionarios del gobierno regional, a lo mejor dándole algunas bonificaciones especiales, a lo mejor corriéndole los grados para hacerlos más atractivos. Para hacer más el trabajo más compensatorio también, porque demanda estar de repente más allá de las 8 horas de trabajo*”.

Otro asunto, también relevado en las entrevistas, se refiere a la relación del servicio administrativo del GOREs con el gabinete regional, cuestión que afecta directamente en la capacidad de incidencia del primero sobre la institucionalidad pública existente en las regiones. Uno de los jefes de división entrevistados manifiesta: *“el servicio administrativo tiene que tener una participación en el gabinete, porque tiene que tener opinión, tiene que recoger, tiene que hacer análisis, tiene que proponer cosas”*.

Vinculado a lo anterior, otro problema que limita la capacidad de los GOREs de “gobernar” las regiones alude a la ausencia de control sobre los servicios públicos que existen en sus respectivas regiones. Al respecto, existen propuestas desde hace algunos años relacionadas con la creación de servicios públicos regionales. Por ejemplo, el acuerdo suscrito por 80 diputados en el año 2003 (citado por SUBDERE -Universidad de Chile, 2004: 13) sostiene la necesidad de traspasar al gobierno regional todos aquellos fondos y programas estatales que proveen servicios públicos a la comunidad a través de beneficios, subsidios y prestaciones directas. Sostiene que entre las instituciones que ejecutan estas funciones deberían integrarse a los Gobiernos Regionales, organismos como FOSIS, INDAP, SERNATUR, SENCE, Instituto del Deporte, CORFO, SERVIU, SERNAM, INJUV, entre otros.

De hecho, una de las propuestas de reordenamiento competencial (SUBDERE – Universidad de Chile, 2004) presupone la reducción de la presencia de los equipos operativos asociados hasta ahora a los ámbitos de salud, educación y vivienda: MINVU, MOP, MIDEPLAN, entre otras y la creación de los “Servicios Públicos Regionales”. Estos serían los depositarios de los recursos que, en cada territorio, se traspasen desde los organismos centrales al gobierno regional respectivo, y constituirían el órgano operativo del GORE y, en consecuencia, los llamados a materializar la estrategia, planes, políticas, programas y proyectos u otras iniciativas que acuerde el consejo regional. Los GOREs, con base en esta propuesta, podrían fusionar, suprimir o crear nuevos servicios públicos regionales dividiendo competencias temáticas contempladas inicialmente o bien para asumir la ejecución de otras nuevas.

Sin embargo, el tema de la creación de “servicios públicos regionales” actualmente no aparece presente en el discurso de la SUBDERE. Al parecer el postulado que ha predominado es el de mantener la actual institucionalidad, intentando sí separar las funciones de planificación (a cargo de los GOREs) respecto de las funciones de ejecución (a cargo de los servicios públicos desconcentrados). La propuesta, específicamente se traduce en que “las instituciones ejecutoras desconcentradas trabajarán a partir de la demanda compartida de GOREs y sus Direcciones Nacionales, en un escenario donde gradualmente el GORE se transformará en demandante único, pues los fondos para ejecución de iniciativas regionales podrán ser traspasados vía provisión “ genérica” a la cuota regional del FNDR” (SUBDERE, 2009:12). Por otra parte, la SUBDERE también ha propuesto crear el cargo de Administrador Regional, para la coordinación administrativa del servicio administrativo y para “mejorarla eficiencia en los procesos de administración del órgano descentralizado” (SUBDERE, 2009:11).

A pesar de todo lo anterior, llama la atención el escaso uso que al parecer han hecho los intendentes de las potestades que la ley les concede para ejercer influencia sobre la designación y remoción de los secretarios regionales ministeriales²³.

²³ La Ley 19.175 Sobre Gobierno y Administración Regional, establece, entre las atribuciones del Intendente la de “proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales

En relación a la capacidad de innovación de los GOREs, es sugerente la percepción unánime de los entrevistados acerca de la existencia de “incentivos perversos” al desarrollo de tal capacidad, creados por los organismos del nivel central al imponer reiteradamente sus lógicas sobre los GOREs. Incluso, la propia SUBDERE, es percibida como un organismo que básicamente “manda instrucciones”, mostrando una desconfianza a priori de las competencias de los gobiernos regionales.

No obstante lo anterior, tampoco en este sentido se puede extraer una conclusión única. Es evidente que hay excepciones pero que están asociadas a un “remar contra la corriente” y que son básicamente prácticas informales. En términos de uno de los entrevistados de la región de Coquimbo: *“me dedico el 90% del tiempo a hacer ingeniería administrativa”*, vale decir a articular soluciones administrativas para paliar las incoherencias de las demandas de los niveles centrales, las inconsistencias de las normativas y las restricciones impuestas “desde arriba”. Además, se reconoce que: *“a nivel local hay muchas prácticas que no están sistematizadas, no existen pero que funcionan”*.

6. Conclusiones generales

1. La cualidad gubernativa de los gobiernos regionales, en términos de adaptabilidad funcional de sus competencias, consistencia, coherencia y uso efectivo de ellas, si bien muestra una cierta evolución favorable, no ha devenido aún en la constitución de los GOREs como los actores que “gobiernan” las regiones en pos de su desarrollo. Por ello, como ha podido constatarse, los hallazgos del presente estudio no difieren demasiado de los diversos diagnósticos que existen desde que los GOREs se constituyen.

2. A partir del contraste entre la normativa que rige a los gobiernos regionales y la recopilación de información empírica, es posible constatar que existen no sólo nudos críticos sino oportunidades que se le presentan a esta institución en relación a su rol como actor fundamental para la promoción de la descentralización. Tales oportunidades están abiertas incluso por la actual normativa jurídica. Cabe, en este sentido, reiterar lo señalado por uno de los entrevistados: *“la ley no es tema, la ley de Gobiernos Regionales, permite, facilita que los gobiernos regionales puedan realizar las actividades de desarrollo regional... Depende de cómo las personas a cargo de los gobiernos son capaces de asumir, lo que tiene que ver con una perspectiva de desarrollo, que tiene que ver con una perspectiva de desarrollo de país, y en eso no ha habido voluntad”*.

Los GOREs que tienen mayor capacidad para legitimarse en la actualidad son aquellos que *“rompen algunas rigideces”*, y generan proactivamente sinergias con la institucionalidad desconcentrada que existe en sus respectivas regiones e, incluso, con el propio centro. El peso del liderazgo que logra ejercer el intendente así como la continuidad del servicio administrativo, son factores clave en la mayoría de los casos.

ministeriales” y la de “proponer al Presidente de la República, en forma reservada, con información al ministro del ramo, la remoción de los secretarios regionales ministeriales” (Art. 2, letras k y l).

3. El doble rol, administrativo y a su vez político, de los gobiernos regionales es visualizado como una de las complejidades que experimentan, ya que en algunas oportunidades la mediación entre lo político y lo técnico les impide orientar un enfoque de desarrollo de la región.

Las dificultades que se generan están dadas por las características normativas que tienen los gobiernos regionales, específicamente dado el rol que tiene el intendente, por un lado como “representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción” (Ley 19.175: Art. 1) y, por otro, como “el órgano ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo regional” (Ley 19.175: Artículo 23), no existiendo articulación entre un rol y otro, lo que impide la articulación entre la figura de la “intendencia” y la del “gobierno regional”.

Lo anterior influye además en la incidencia que los gobiernos regionales reconocen tener en relación con la toma de decisiones. Esto es graficado a partir del lugar que ocupan los jefes de división en las reuniones de gabinete, dado su rol secundario frente a los SEREMIS de la región. Pero el principal problema al respecto es que, si bien han aumentado los recursos de las regiones, en términos generales no más de 1/5 de las decisiones acerca de su distribución son adoptadas por los propios GOREs, lo que plantea de manera urgente la necesidad de revisar la relación entre los sectores y las regiones.

4. La relación entre los gobiernos regionales y la SUBDERE suele adoptar un carácter conflictivo, especialmente cuando los GOREs se han apropiado de su rol de promotores del desarrollo regional. En estos casos, incluso los apoyos técnicos que intenta brindar la SUBDERE tienden a ser visualizados como “imposiciones”, lo cual llama la atención acerca de la necesidad de renegociar el pacto de cooperación entre ambas instituciones.

5. La homogenización de los instrumentos que se implementan a escala regional, además de no permitir reconocer las particularidades y las capacidades que tienen los gobiernos regionales para hacerse cargo de sus competencias, suele actuar como inhibidor del ejercicio de su cualidad gubernativa. Por ello, una de las cuestiones que actualmente tiene mayor consenso es la adaptación de los instrumentos a cada realidad específica y, en lo posible, su diseño conjunto con los GOREs concernidos. Esto probablemente debería implicar el rediseño de las relaciones de los GOREs con toda la institucionalidad pública central. En este sentido, resulta conveniente distinguir entre las relaciones, por una parte, con aquellos entes centrales que están encargados de proveer de apoyos adjetivos a la gestión pública, en particular normativas y regulaciones en materia de presupuesto y de personal; y, por otra parte, con aquellos que producen bienes y servicios que tienen una expresión regional.

6. La escasez o inexistencia de políticas públicas exclusivamente regionales, según lo tienden a percibir los GOREs, impide “establecer los caminos hacia los que se quiere avanzar en las distintas áreas y dimensiones del desarrollo de la región”. La posibilidad de generar políticas públicas es visualizada además como una alternativa para poder obtener fuentes de financiamiento de decisión propia, las que les permitiría orientar el desarrollo de la región y/o solucionar problemas exclusivamente regionales.

7. En cualquier caso, la escasa relevancia de las EDR obstaculiza severamente la planificación regional del territorio, además de no entregar las herramientas para que los GOREs se

transformen en verdaderos actores del desarrollo de sus regiones. Por ello, como es reconocido por el propio informe de la OCDE (2009), es necesario adoptar todas las medidas necesarias para fortalecer las ERD. Mientras ello no ocurra, cabe la posibilidad de que aún en el escenario más positivo de que los GOREs ejerzan plenamente sus competencias de planificación y ordenamiento territorial para diseñar sus propias políticas públicas, estas no tengan efectos articulados a una orientación estratégica del desarrollo regional.

8. El fomento productivo es una de las áreas en donde los gobiernos regionales en la actualidad tienen una menor injerencia (presupuesto y planificación), lo que se transforma en una limitante para el desarrollo de los territorios.

9. Finalmente, no puede dejar de soslayarse el hecho de que todavía está pendiente de concreción una de las principales políticas de descentralización regional contenidas en la Agenda del Bicentenario 2007-2010, a saber: la reforma a la Constitución Política para permitir la elección directa de los Consejos Regionales.

Bibliografía

Barrios Suvelza, Franz Xavier (2008) El lastre cognitivo del par conceptual “unitario vs. federal”

Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (2008) Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización recaído en el Proyecto de Reforma Constitucional, en segundo trámite constitucional, en materia de gobierno y administración regional. Boletín N° 3.3436-07.

Consistorial Consultores (2004) Estudio Diagnóstico y Propuesta de Rediseño de las Áreas Competenciales en los Niveles Territoriales de la Administración del Estado en los Ámbitos de Fomento Productivo, Desarrollo Social y Provisión de Infraestructura. SUBDERE.

Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 (2007) Sobre Gobierno y Administración Regional. Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado. Fijado por el D.F.L N° 1-19.175, de 2006, del Ministerio del Interior. Publicación de la SUBDERE 3ª Edición – Incluye Legislación Complementaria.

Ley de Presupuestos Región de Los Lagos Año 2008 Ministerio del Interior. Gobierno Regional Región de los Lagos. Inversión Regional Región X. http://www.dipres.cl/574/articles-34624_doc_pdf.pdf Fecha de visita 22 de enero 2009.

Ley de Presupuestos Región de Coquimbo Año 2008 Ministerio del Interior. Gobierno Regional Región IV Coquimbo. Inversión Regional Región IV. http://www.dipres.cl/574/articles-34612_doc_pdf.pdf Fecha de visita 22 de enero de 2009

Ley de Presupuesto Arica – Parinacota Año 2008. Ministerio del Interior Región XV Arica – Parinacota. Inversión Regional Región XV (01). http://www.dipres.cl/574/articles-34571_doc_pdf.pdf Fecha de visita: 22 de enero 2009

Libertad y Desarrollo (2007) Transferencia de Competencias a los Gobiernos Regionales. Temas Públicos N° 849. www.lyd.org. Visitado el 16 de diciembre del año 2008.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2007) Chile 2007-2010. La Agenda del Bicentenario. Documento de Trabajo.

Monje Pablo (2006) Propuesta Metodológica para el Traspaso de Competencias en Fomento Productivo y Desarrollo Urbano e Infraestructura. SUBDERE – División de Políticas y Estudios. Programa Región Activa – GTZ.

OCDE (2009) Estudios Territoriales de la OCDE CHILE. Ed. OCDE y Ministerio del Interior del Gobierno de Chile para la edición en español.

Programa Región Activa, Subdere-GTZ (2008) Sistematización del Proceso de Acreditación de las Condiciones Iniciales para la Transferencia de Competencias de Planificación de los Gobiernos Regionales. División de Políticas y Estudios. Programa Región Activa SUBDERE – GTZ.

Programa Público de Inversión (PROPIR) Región de Tarapacá año 2006 Gobierno Regional de Tarapacá. División de Análisis y Control de Gestión. <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-69501.html>. Visitado el 22 de diciembre del año 2008.

Programa Público de Inversión (PROPIR) Región de Coquimbo año 2006 Gobierno Regional de Coquimbo. http://www.gorecoquimbo.cl/pgobierno/sgp/documentos/recursos/evaluacion_2006.pdf. Visitado el 22 de diciembre del año 2008.

Programa Público de Inversión (PROPIR) Región de Los Lagos año 2006. Gobierno Regional de Los Lagos. http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-69513_recurso_2.pdf. Visitado el 22 de diciembre del año 2008.

Programa Público de Inversión (PROPIR) Región de Arica – Parinacota año 2008 Gobierno Regional de Arica Parinacota <http://www.gorearicayparinacota.cl/PROPIR%202008.PDF>. Visitado el 22 de diciembre del año 2008.

Programa Público de Inversión (PROPIR) Región de Coquimbo año 2008 Gobierno Regional de Coquimbo http://www.gorecoquimbo.cl/pgobierno/sgp/documentos/recursos/20080206_PROPIR_2008_FINAL.pdf. Visitado el 22 de diciembre del año 2008

Programa Público de Inversión (PROPIR) Región de Los Lagos año 2008 Gobierno Regional Los Lagos <http://www.regiondeloslagos.cl/biblioteca/%5Cdescargas%5CGORE%5CPROPIR-junio%202008.xls>. Visitado el 22 de diciembre del 2008

Ramírez, Marcelo (2009) El rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de descentralización del Estado. Documento preparado en el contexto de este mismo estudio “Articulación y actores para la Descentralización en tres regiones de Chile”, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de Los Lagos – SUBDERE.

SUBDERE (2000) Estrategias de Desarrollo Regional y Globalización. Una Reflexión Necesaria. Programa Universidades y Gobiernos Regionales. Ed. SUBDERE. Impreso por ED. LOM.

SUBDERE –Universidad de Chile (2004) Estudio Diagnóstico de competencias, funciones y atribuciones en las áreas de salud, educación y vivienda.

SUBDERE (2005) Modelos de Gestión Regional. Análisis y Sistematización de la Gestión Gobiernos Regionales.

SUBDERE (2008) Informe Final.” Evolución y Análisis de la Inversión de Decisión Regional (IDR), 1990 – 2007”. Unidad de Evaluación, Departamento de Estudios y Evaluación. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

SUBDERE (2008^a) Verificación de Condiciones Iniciales. Traspaso Competencias de Planificación. Gobiernos Regionales.

SUBDERE (2009) Profundización del proceso de descentralización. Agenda estratégica de mediano y largo plazo. Documento de posición. Mesas de Trabajo para la Descentralización. División de Política y Estudios, abril 2009.

Valenzuela, Juan Pablo (s/f) Descentralización Fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile”. Serie Política Fiscal 101. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL /GTZ.

Actores institucionales entrevistados en las regiones del estudio (Arica – Parinacota, Coquimbo, Los Lagos)

Región	Cargo	Nombre
Arica – Parinacota	Jefe División de análisis Control y Gestión	Patricio Negrón
Arica – Parinacota	Jefa División de Planificación y Desarrollo Territorial	Héctor Donoso
Arica – Parinacota	Jefe División Administración y finanzas	Alejo Palma
Arica – Parinacota	SEREMI de Gobierno	Cristián Cruces
Coquimbo	Jefe División de análisis Control y Gestión	Luis Henríquez
Coquimbo	Jefa División de Planificación y Desarrollo Territorial	Raquel Oyarzún
Coquimbo	Jefe División Administración y finanzas	Carlos Cortés
Coquimbo	Encargada de Participación SEREMI de Gobierno	Yuvica Aguilera
Coquimbo	Secretaria Ejecutiva del CORE	Valeria Cerda
Los Lagos	Jefe División de análisis Control y Gestión	René Uribe
Los Lagos	Jefa División de Planificación y Desarrollo Territorial	Sergio Bustamante
Los Lagos	Jefe División Administración y	Patricio Maragaño

	finanzas	
Los Lagos	Profesional de Participación SEREMI de Gobierno	Miriam Mora
Los Lagos	Secretario Ejecutivo del CORE	Hardy Quezada

ANEXO 1: FINANCIAMIENTO / COMPETENCIAS REGIONES EN ESTUDIO AÑO 2006 y 2008

Cuadro 1: Financiamiento / Competencias Región Tarapacá (Arica- Parinacota) 2006

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		TOTAL	
	\$ (MM)	%	\$	%	\$	%	\$	%
FNDR de arrastre	3.262.185	88.85	248.432	6.76	160.748	4.37	3.671.365	4.39
FNDR nuevo	3.694.081	94.7	0	0	204.439	5.24	3.898.520	4.6
Ministerio de Educación	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Cultura	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Hacienda	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Justicia	0	0	0	0	65.469.603	100	65.469.603	0.78
Ministerio re RR.EE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	139.150	139.150	0	0	139.150	0.166
Ministerio de Salud	2.934.453	100	0	0	0	0	2.934.453	3.51
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	129.385	100	0	0	0	0	129.385	0.154
Ministerio Secretaría General de Gobierno	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Planificación	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Economía	0	0	1.746.000	100	0	0	1.746.000	2.088
Ministerio de Agricultura	0	0	1.051.711	100	0	0	1.051.711	1.25
Ministerio de Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Obras Públicas	4.561.788		0		0		4.561.788	5.45
TOTAL	14.581.892	17.44	3.185.293	3.81	65.834.790	78.74	83.601.975	100

Fuente: PROPIR 2006 Región de Tarapacá

Cuadro 2: Financiamiento / Competencia Región Arica Parinacota 2008

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		Multisectorial		TOTAL	
	\$ (MM)	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
FNDR de arrastre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FNDR nuevo	6.379.216	50.06	310.764	2.43	4.238.377	33.26	1.812.258	14.22	12.740.615	26.7
GORE²⁴	0	0	0	0	0	0	473.210	100	473.210	0.99
Ministerio de Educación	0	0	0	0	6.596.094	100	0	0	6.596.094	13.83
Ministerio de la Cultura y las Artes	0	0	0	0	110.602	100	0	0	110.602	0.23
Ministerio de Hacienda	0	0	0	0	464.959	100	0	0	464.959	0.97
Ministerio de Justicia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio re RR.EE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	3.469.465	100	0	0	0	0	3.469.465	7.2
Ministerio de Salud	0	0	0	0	7.810.371	100	0	0	7.810.371	16.38
MINVU	6.216.700	95.09	0	0	0	0	320.747	4.9	6.537.447	13.71
Ministerio Secretaría General de Gobierno	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Planificación	163.000	9.87	168.700	10.22	637.229	38.60	681.750	41.30	1.650.679	3.46
Ministerio de Economía	0	0	1.750.515	100	0	0	0	0	1.750.515	3.67
Ministerio de Agricultura	0		2.069.077		0		294.501		2.363.578	4.95
Ministerio de Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MOP	2.852.220	79.11	0	0	0	0	753.008	20.8	3.605.228	7.56
TOTAL	15.611.136	32.75	7.768.521	16.29	19.868.102	41.68	4.415.116	9.26	47.662.875	100

Fuente: PROPIR Arica- Parinacota 2008

²⁴ Las filas marcadas en amarillo corresponden a categorías que sólo eran mencionadas específicamente en un PROPIR de determina Región y determinado año.

Cuadro 3: Financiamiento/ Competencia Región Coquimbo 2006

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		TOTAL	
	\$ (MM)	%	\$	%	\$	%	\$	%
FNDR de arrastre	19.821.958	94.03	1.053.775	4.99	204.547	0.97	21.080.280	16.6
FNDR nuevo	10.216.087	93.0	427.651	3.89	337.408	3.07	10.981.146	8.6
Departamento Social Intendencia	0	0	0	0	19.256.747	100	19.256.747	15.16
Ministerio de Educación	6.438.756	89.12	785.871	10.87	0	0	7.224.627	5.68
Ministerio de Cultura	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Hacienda	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Justicia	130.320	35.4	0	0	237.644	64.58	367.964	0.28
Ministerio re RR.EE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	2.580.895	100	0	0	2.580.895	2.03
Ministerio de Salud	12.254.494	100	0	0	0	0	12.254.494	9.65
MINVU	11.975.788	46.87	0	0	13.571.477	53.12	25.547.265	20.12
Ministerio Secretaría General de Gobierno	70.000	50.4	0	0	68.700	49.53	138.700	0.10
Ministerio Secretaría General de Gobierno (ISAR) Instituto nacional del Deporte	226.057	100	0	0	0	0	266.057	0.209
Ministerio de Planificación	0	0	1.086.989	87.64	153.256	12.35	1.240.245	0.97
Ministerio de Economía	0	0	1.677.028	100	0	0	1.677.028	1.32
Ministerio de Agricultura	0	0	3.073.507	100	0	0	3.073.507	2.42
Ministerio de Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-
MOP	21.285.350	100	0	0	0	0	21.285.350	16.76
TOTAL	82.418.810	64.90	10.685.716	8.41	33.829.779	26.64	126.974.305	100

Fuente: PROPIR Región de Coquimbo 2006

Cuadro 4: Financiamiento / Competencia Región de Coquimbo 2008

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		TOTAL	
	\$ (MM)	%	\$	%	\$	%	\$	%
FNDR de arrastre	29.198.073	97.87	403122	1.35	229642	0.76	29.830.837	18.7
FNDR nuevo	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Educación	1.939.884	15.6	42.984	0.34	10.446.148	84.0	12.429.016	7.8
Ministerio del Interior	0	0	0	0	23.222.211	100	23.222.211	14.6
Ministerio de Hacienda	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Justicia	379.862	14.72	0	0	2.199.717	85.27	2.579.579	1.6
Ministerio re RR.EE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	492.139	87.54	70.000	12.45	562.139	0.3
Ministerio de Salud	1.294.047	13.1	0	0	8.578.510	86.89	9.872.557	6.2
MINVU	12.823.238	48.31	0	0	13.718.103	51.68	26.541.341	16.69
MINSEGPRES	0	0	0	0	179.800	100	179.800	0.11
Ministerio de Planificación	97.756	5.62	850.480	48.9	790.982	45.47	1.739.218	1.09
Ministerio de Economía	0	0	2.834.210	100	0	0	2.834.210	1.78
Ministerio de Agricultura	1.164.636	29.1	2.834.342	70.8	0	0	3.998.978	2.51
Ministerio de Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Obras Públicas	45.186.479	100	0	0	0	0	45.186.479	28.42
TOTAL	92.083.975	57.92	7.457.277	4.69	59.435.113	37.28	158.976.365	100

Fuente: PROPIR Región de Coquimbo 2008

Cuadro 5: Financiamiento / Competencias Región de Los Lagos 2006

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		Multisectorial		TOTAL	
	\$ (MM)	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
FNDR	16.904 (7.202) ²⁵	34.74	2.697 (2.663)	5.54	24.932 (18.918)	51.24	4.032 (3.741)	8.28	48.656 (34.124)	10.71
GORE	49.869	95.53	2.080	3.98	249	0.47	-	-	52.198	11.49
SUBDERE	500	100	0	0	0	0	-	-	500	0.11
IRAL (SUBDERE)	501	100	0	0	0	0	-	-	501	0.11
Ministerio de Educación	0	0	0	0	164.241	100	-	-	164.241	36.15
Ministerio de Cultura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio de Hacienda	0	0	19	47.5	31	52.5	-	-	40	0.008
Ministerio de Justicia	3.590	82.58	8	018	748	17.23	-	-	4.346	0.95
Ministerio re RR.EE	0	0	11	100	0	0	-	-	11	0.002
Ministerio del Trabajo	7	0.01	595	1.00	58.521	98.98	-	-	59.123	13.01
Ministerio de Salud	8.325	42.51	0	0	11.258	57.48	-	-	19.583	4.31
MINVU	10.095	27.57	0	0	26.513	72.42	-	-	36.608	8.05
Ministerio Secretaría General de Gobierno	90	12.96	0	0	604	87.04	-	-	694	0.15
Ministerio de Planificación	100	2.20	1.796	39.57	2.642	58.21	-	-	4.538	0.99
Ministerio de Economía	0	0	96	100	0	0	-	-	96	00.21
MINAGRI	99	0.46	21.168	99.53	0	0	-	-	21.267	4.68
Ministerio de Transporte	869	100	0	0	0	0	-	-	869	0.19
MOP	37.645	100	0	0	0	0	-	-	37.645	8.28
Tesoro Público	-	-	-	-	-	-	-	-	3.361	0.73
TOTAL	111.751	24.59	25.773	5.67	264.361	58.1	4.032	0.88	454.277 (450.916)	100

Fuente: PROPIR Región de Los Lagos 2006

Cuadro 6: Financiamiento / Competencia Los Lagos 2008

Financiamiento	Ordenamiento Territorial		Fomento de actividades productivas		Desarrollo Social		TOTAL	
	\$ (MM)	%	\$	%	\$	%	\$	%
FNDR 2008	40.087.959	99	368.000	1	0		40.455.959	8.7
Ministerio de Educación	3.770.07	1.9	5.541	0.1	189.473.757	98	193.249.373	41.55
Ministerio de Cultura	0	0	0	0	935.000	100	935.000	0.20
Ministerio de Hacienda (Tesoro Público)	-	-	-	-	-	-	3.287.552	0.70
Ministerio de Justicia	1.930.758	29.1	0	0	4.725.176	70.9	6.655.934	1.43
Ministerio de RR:EE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio del Trabajo	0	0	1.056.747	1.34	77.459.688	98	78.516.435	16.88
Ministerio de Salud	3.164.465	9.8	0	0	29.075.259	90.18	32.239.724	6.93
MINVU	11.284.613	27.95	29.089.495	72.04	0	0	40.374.108	8.68
Ministerio Secretaría General de Gobierno	3.287.552	70.64	0	0	1.366.105	29.35	4.653.657	1.00
Ministerio de Planificación	0	0	1.747.445	55.8	1.380.474	44.2	3.127.919	0.67
Ministerio de Economía	0	0	6.287.846	100	0	0	6.287.846	1.35
Ministerio de Agricultura	378.451	2.02	18.247.357	97.9	0	0	18.625.808	4.00
Ministerio de Transporte	0	0	1.668.112	100	0	0	1.668.112	0.35
MOP	37.822.221	0	0	0	0	0	37.822.221	8.13
Bienes Nacionales	0	0	0	0	381.191	100	381.191	0.08
TOTAL	101.726.094	21.87	58.470.543	12.57	304.796.650	65.54	464.993.287 - 468.280.839	100

Fuente: PROPIR Región de Los Lagos 2

ANEXO 2: LEY DE PRESUPUESTO 2008 REGIONES ARICA – PARINACOTA; COQUIMBO y LOS LAGOS

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2008
MINISTERIO DEL INTERIOR
GOBIERNO REGIONAL REGION XV ARICA Y PARINACOTA
INVERSION REGIONAL REGION XV (01)

Partida	:	05
Capítulo	:	75
Programa	:	02

Subtítulo	Item	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$
		INGRESOS		8.789.307
06		RENTAS DE LA PROPIEDAD		35.838
08		OTROS INGRESOS CORRIENTES		3.254
	99	Otros		3.254
09		APORTE FISCAL		5.332.539
	01	Libre		5.332.539
13		TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL		3.412.676
	02	Del Gobierno Central		3.412.676
	003	Subsecretaría de Bienes Nacionales		288.438
	004	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo		2.999.494
	006	Tesoro Público-Ley N° 19.143		124.744
15		SALDO INICIAL DE CAJA		5.000
		GASTOS		8.789.307
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		173.338
	01	Al Sector Privado		86.669
	001	Actividades Culturales		86.669
	03	A Otras Entidades Públicas		86.669
	001	Municipalidades - Actividades Culturales		86.669
31		INICIATIVAS DE INVERSION		8.488.410
	01	Estudios Básicos		339.432
	02	Proyectos		7.863.204
	03	Programas de Inversión		285.774
32		PRESTAMOS		
	06	Por Anticipos a Contratistas		
	001	Anticipos a Contratistas		800.000
	002	Recuperación por Anticipos a Contratistas		-800.000
33		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		122.559
	03	A Otras Entidades Públicas		122.559
	100	Municipalidades (Programa de Mejoramiento de Barrios)		10
	125	Municipalidades (Fondo Regional de Iniciativa Local)		122.539
	200	Sostenedores Establecimientos Municipales		10
35		SALDO FINAL DE CAJA		5.000

Glosas :

- 01 Parte de los recursos de este Programa se podrán traspasar al subtítulo 24, ítem 01.051 Corporación de Desarrollo de Arica y Parinacota, del Programa 01 de este Gobierno Regional.

Fuente: http://www.dipres.cl/574/articles-34571_doc_pdf.pdf. Fecha de visita: 22 de enero 2009

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2008
MINISTERIO DEL INTERIOR
GOBIERNO REGIONAL REGION IV COQUIMBO
INVERSION REGIONAL REGION IV

Partida	:	05
Capítulo	:	64
Programa	:	02

Subtítulo	Item	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$
		INGRESOS		15.247.845
06		RENTAS DE LA PROPIEDAD		11.652
08		OTROS INGRESOS CORRIENTES		6.509
	99	Otros		6.509
09		APORTE FISCAL		5.423.350
	01	Libre		5.423.350
13		TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL		9.801.334
	02	Del Gobierno Central		9.801.334
	003	Subsecretaría de Bienes Nacionales		51.767
	004	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo		9.083.315
	006	Tesoro Público-Ley N° 19.143		666.252
15		SALDO INICIAL DE CAJA		5.000
		GASTOS		15.247.845
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		300.694
	01	Al Sector Privado		150.347
	001	Actividades Culturales		150.347
	03	A Otras Entidades Públicas		150.347
	001	Municipalidades - Actividades Culturales		150.347
31		INICIATIVAS DE INVERSION	01	14.134.995
	01	Estudios Básicos		535.845
	02	Proyectos		12.195.889
	03	Programas de Inversión		1.403.261
32		PRESTAMOS		
	06	Por Anticipos a Contratistas		
	001	Anticipos a Contratistas		800.000
	002	Recuperación de Anticipos a Contratistas		-800.000
33		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		807.156
	03	A Otras Entidades Públicas		807.156
	100	Municipalidades (Programa Mejoramiento de Barrios)		593.806
	125	Municipalidades (Fondo Regional de Iniciativa Local)		213.350
35		SALDO FINAL DE CAJA		5.000

Glosas :

- 01 Parte de estos recursos se podrán destinar a pagar subsidios para la operación de los proyectos de energía fotovoltaica, de acuerdo a los contratos suscritos por el Gobierno Regional. La modificación presupuestaria que permita materializar dichos subsidios, se efectuará en la forma dispuesta en el artículo 70 del decreto ley N° 1.263, de 1975.

Fuente: http://www.dipres.cl/574/articles-34612_doc_pdf.pdf Fecha de visita 22 de enero de 2009

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2008
MINISTERIO DEL INTERIOR
GOBIERNO REGIONAL REGION X LOS LAGOS
INVERSION REGIONAL REGION X

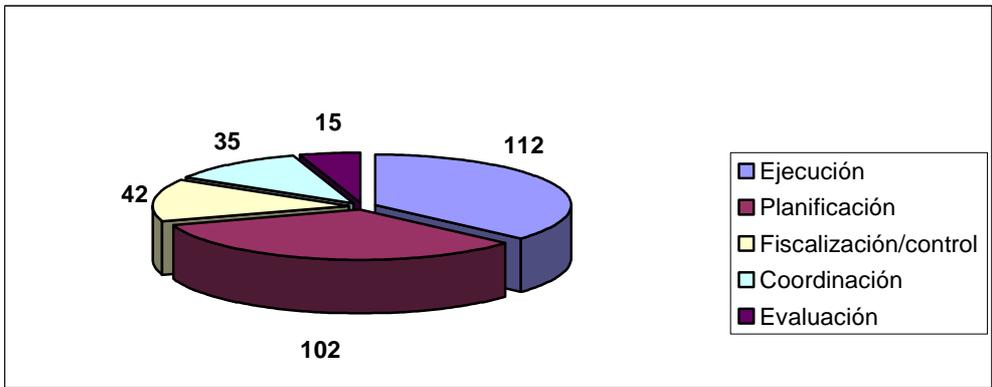
Partida	:	05
Capítulo	:	70
Programa	:	02

Subtítulo	Item	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$
		INGRESOS		14.829.841
06		RENTAS DE LA PROPIEDAD		4.628
08		OTROS INGRESOS CORRIENTES		3.255
	99	Otros		3.255
09		APORTE FISCAL		5.426.632
	01	Libre		5.426.632
13		TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL		9.390.326
	02	Del Gobierno Central		9.390.326
	003	Subsecretaría de Bienes Nacionales		67.876
	004	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo		9.303.213
	006	Tesoro Público-Ley N° 19.143		19.237
15		SALDO INICIAL DE CAJA		5.000
		GASTOS		14.829.841
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		292.268
	01	Al Sector Privado		146.134
	001	Actividades Culturales		146.134
	03	A Otras Entidades Públicas		146.134
	001	Municipalidades - Actividades Culturales		146.134
31		INICIATIVAS DE INVERSION		13.749.420
	01	Estudios Básicos		555.806
	02	Proyectos		12.879.190
	03	Programas de Inversión		314.424
32		PRESTAMOS		
	06	Por Anticipos a Contratistas		
	001	Anticipos a Contratistas		800.000
	002	Recuperación de Anticipos a Contratistas		-800.000
33		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		783.153
	03	A Otras Entidades Públicas		783.153
	100	Municipalidades (Programa Mejoramiento de Barrios)		566.521
	125	Municipalidades (Fondo Regional de Iniciativa Local)		216.632
35		SALDO FINAL DE CAJA		5.000

Fuente: http://www.dipres.cl/574/articles-34624_doc_pdf.pdf Fecha de visita 22 de enero 2009.

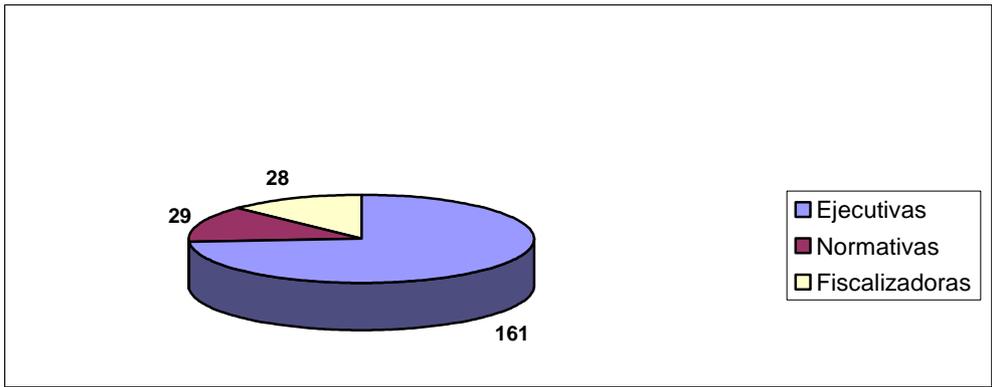
ANEXO 3: FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES EN LOS ÁMBITOS DEL DESARROLLO SOCIAL, FOMENTO PRODUCTIVO Y PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA

Grafico 1: Funciones en desarrollo social distribuidas en las instituciones



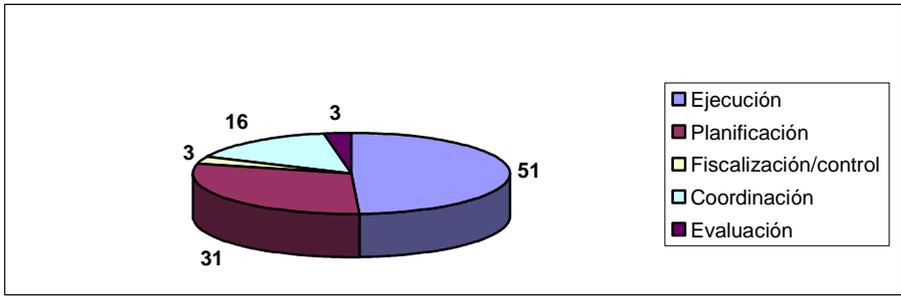
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Grafico 2: Atribuciones en desarrollo social distribuidas en las instituciones.



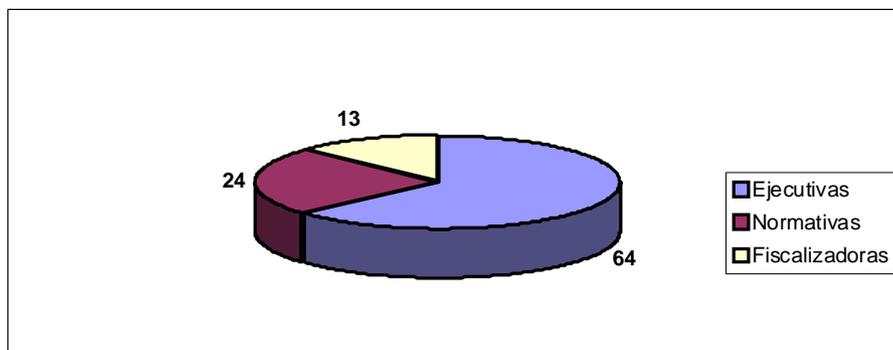
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Grafico 3: Funciones de fomento productivo distribuidas en las instituciones



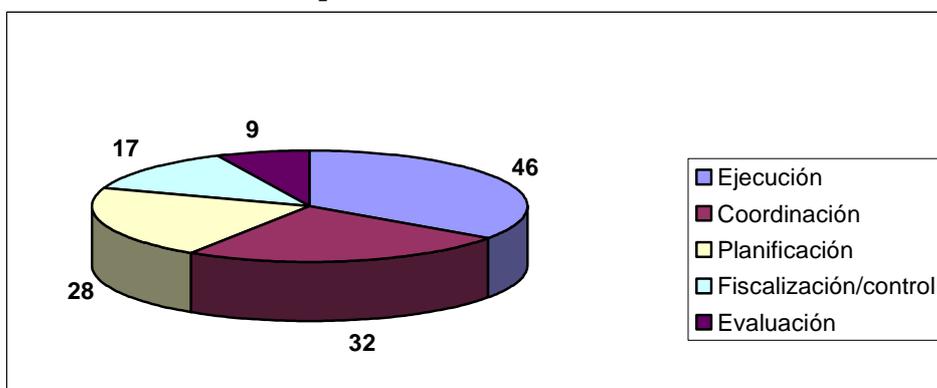
Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Gráfico 4: Atribuciones de fomento productivo distribuidas en las instituciones



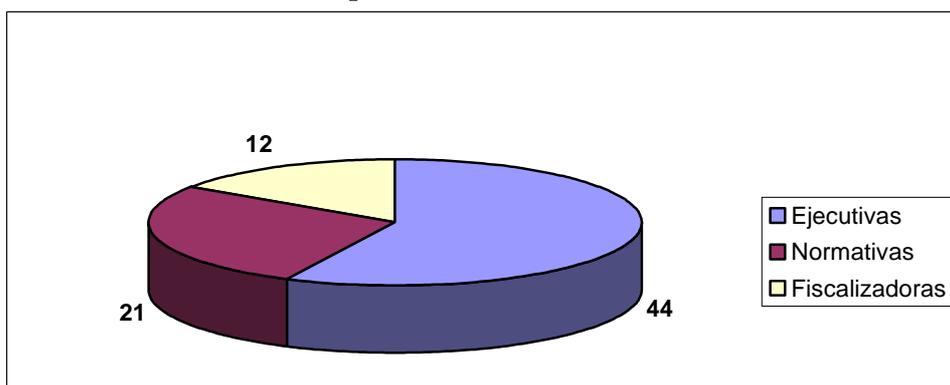
Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Gráfico 5: Funciones en provisión de infraestructura distribuidas en las instituciones



Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Gráfico 6: Atribuciones en provisión de infraestructura distribuidas en las instituciones



Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio Consistorial 2004

Plantas del Servicio Administrativo del Gobierno Regional de las Regiones Arica – Parinacota; Coquimbo; Los Lagos

Región	Planta	Cargo	Grados	Nº de Cargos	Total
Arica - Parinacota	Directivos – Cargo de Exclusiva Confianza	Jefe de División	4	3	
					3
Coquimbo	Directivos – Cargo de Exclusiva Confianza	Jefe de División	4	3	
		Jefe de Departamento	5	1	
		Jefe de Departamento	6	4	
		Jefe de Departamento	8	3	
		Directivo	9	1	
					12
Los Lagos	Directivos – Cargo de Exclusiva Confianza	Jefe de División	4	3	
		Jefe de Departamento	5	1	
		Jefes de Departamento	6	4	
		Jefes de Departamento	8	5	
		Directivo	9	1	
					14
Arica – Parinacota	Directivos – Cargos de Carrera Regidos por el Artículo 8º del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda	Jefe de Departamento	5	1	
		Jefe de Departamento	6	2	
		Jefe de Departamento	7	2	
		Jefe de Departamento	8	2	
					7
Arica – Parinacota	Directivos – Cargos de Carrera	Directivos	9	1	1
					1
Arica Parinacota	Profesionales	Profesionales	4	1	
		Profesionales	5	2	
		Profesionales	6	2	
		Profesionales	7	2	
		Profesionales	8	3	
		Profesionales	9	3	
		Profesionales	10	2	
		Profesionales	11	2	
		Profesionales	12	2	
		Profesionales	13	1	
					20
Coquimbo	Profesionales	Profesionales	4	2	
		Profesionales	5	2	
		Profesionales	6	2	
		Profesionales	7	3	
		Profesionales	8	3	
		Profesionales	9	4	
		Profesionales	10	1	
		Profesionales	11	1	
		Profesionales	12	1	
		Profesionales	13	2	
					21
Los Lagos	Profesionales	Profesionales	4	2	
		Profesionales	5	2	
		Profesionales	6	2	

		Profesionales	7	3	
		Profesionales	8	3	
		Profesionales	9	8	
		Profesionales	10	2	
		Profesionales	11	3	
		Profesionales	12	2	
		Profesionales	13	2	
					29
Arica - Parinacota	Técnicos	Técnicos	10	1	
		Técnicos	13	1	
					2
Coquimbo	Técnicos	Técnicos	10	1	
		Técnicos	13	1	
					2
Los Lagos	Técnicos	Técnicos	10	1	
		Técnicos	13	1	
					2
Arica – Parinacota	Administrativos	Administrativos	12	1	
		Administrativos	14	1	
		Administrativos	15	1	
		Administrativos	16	1	
		Administrativos	18	1	
		Administrativos	20	1	
					6
Coquimbo	Administrativos	Administrativos	12	1	
		Administrativos	13	3	
		Administrativos	14	1	
		Administrativos	15	1	
		Administrativos	17	1	
		Administrativos	19	1	
		Administrativos	20	1	
					9
Los Lagos	Administrativos	Administrativos	12	1	
		Administrativos	13	3	
		Administrativos	14	1	
		Administrativos	15	3	
		Administrativos	17	2	
		Administrativos	19	2	
		Administrativos	20	1	
					13
Arica – Parinacota	Auxiliares	Auxiliares	19	1	
		Auxiliares	21	1	
		Auxiliares	22	1	
		Auxiliares	23	1	
		Auxiliares	24	1	
		Auxiliares	26	1	
					6
Coquimbo	Auxiliares	Auxiliares	19	1	
		Auxiliares	20	1	
		Auxiliares	21	1	
		Auxiliares	22	3	
		Auxiliares	23	1	
		Auxiliares	25	1	
		Auxiliares	26	3	
					11
Los Lagos	Auxiliares	Auxiliares	19	1	
		Auxiliares	20	1	
		Auxiliares	21	1	
		Auxiliares	22	3	
		Auxiliares	23	1	

		Auxiliares	24	2	
		Auxiliares	25	1	
		Auxiliares	26	5	
					15

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ley Orgánica Constitucional N° 19.175