

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

**LA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES (RIGs): LOS MARCOS DE ACCIÓN EXTERNOS
DE LOS GOBIERNOS REGIONALES**

Nuria Cunill Grau

Con la asistencia de Daniella Gac
Diciembre, 2009

Introducción

Diversos fenómenos recientes tornan cada vez más interdependientes a los distintos niveles de gobierno. Probablemente uno de los más destacados es la tendencia prácticamente común a todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, a compartir la gestión de las políticas públicas entre el nivel central y los niveles subnacionales de gobierno. Por lo tanto, a la pregunta clásica de “quién hace qué”, se agrega ahora con mucha fuerza la de cuáles son las estructuras e instrumentos de responsabilización adecuados para gerenciar distintas atribuciones de tareas entre diferentes niveles de gobierno. El norte, en este sentido, alude a la existencia de relaciones cooperativas entre los niveles gubernamentales; por lo tanto, no meramente a relaciones de consulta o de coordinación. Esto teniendo en cuenta de que la gestión compartida de proyectos o de programas entre niveles de gobierno normalmente implica el establecimiento de instituciones conjuntas (Loffler, 2000: 5).

En el caso particular de los Gobiernos Regionales (GOREs), es evidente que su capacidad para constituirse en reales actores del proceso de descentralización depende no sólo de su cualidad gubernativa sino de las instituciones de que disponen para relacionarse proactivamente con el gobierno central y con los gobiernos municipales, habida cuenta de las interdependencias que de hecho existen crecientemente entre estas distintas instancias para el logro de resultados de desarrollo regional.

Una primera manera de indagar sobre este asunto es explorando acerca de los rasgos del modelo de las relaciones intergubernamentales (RIGs) que instituye el marco normativo chileno y las percepciones que tienen acerca de ellas los miembros de los GORES entrevistados¹.

El propósito de este documento es dar cuenta de los principales hallazgos al respecto, basándose en fuentes documentales así como en los hallazgos derivados del trabajo de campo. Para ello se estructura en las secciones siguientes. Una primera se dedica a presentar distintos

¹ Véase la lista de funcionarios entrevistados en el Anexo 1.

modelos de RIGs. Las dos secciones siguientes están orientadas a ofrecer una primera caracterización de las RIGs en Chile en términos de sus condicionantes generales (Sección 2) y, luego, respecto de las disposiciones normativas acerca de las RIGs en las que los GORE aparecen concernidos (Sección 3). Finalmente, la última sección retoma los modelos de RIGs, y ofrece algunas conclusiones.

1. Posibles modelos de RIGs

Las RIGs abarcan la amplia variedad de relaciones instituidas entre el nivel central y el local (verticales) y entre las distintas unidades de gobierno local (horizontales). Su valor explicativo está circunscrito a las relaciones entre actores gubernamentales, aunque pueden afectar la naturaleza de las relaciones con los actores sociales.

Influye en la estructura de las RIGs el propio diseño institucional que adopta un proceso de descentralización, en tanto éste condiciona el equilibrio de poderes entre los niveles de gobierno. Es obvio, en este sentido, que cuando las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por varios niveles de gobierno, el sistema de interdependencia es más complejo (Lardona y Cingolani, 2006).

En general, se distingue (Jordana, 2000: 11-13) entre dos modelos de descentralización (o federalismo) que implican, a su vez, lógicas distintas para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales:

- *El federalismo cooperativo o entrelazado* que impone una interdependencia de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno, lo que los obliga a tomar decisiones conjuntas.
- *El federalismo de separación de poderes* que se caracteriza por el hecho de que las responsabilidades de cada nivel gubernamental se encuentran mucho más aisladas y, por lo tanto, es mucho menos intenso el entrelazamiento entre diversos niveles de gobierno. En este modelo, también llamado anglosajón, las relaciones intergubernamentales están más centradas en la gestión e implementación de programas, o en las negociaciones para concretar las responsabilidades respectivas.

El modelo de separación de poderes que predomina en el mundo anglosajón, según lo reconoce Jordana (2000), vincula el predominio de las reglas informales con el de vetos o de normas de protección o imposición que cada nivel gubernamental dispone respecto a los otros. La separación de poderes fue una característica del modelo original del federalismo norteamericano, donde se esperaba que los estados y el gobierno federal desarrollaran sus respectivas responsabilidades políticas, legislativas y fiscales en forma autónoma, y por lo tanto, sin necesidad de generar fuertes relaciones de confianza entre los niveles de gobierno.

El modelo cooperativo, que es característico de las tradiciones germánica y nórdica, se basa en el entrelazado de políticas y la interdependencia de decisiones, donde los poderes legislativos y fiscales de unos niveles afectan a los del otro nivel, y viceversa (Scharp, 1999 citado por Jordana, 2000). Sin embargo, aunque ambas tradiciones utilizan las reglas para la coordinación y el establecimiento de espacios de consulta y negociación, la tradición germánica asigna un gran énfasis a la regulación formal detallada de estas relaciones, mientras que la tradición nórdica es menos formal, y se apoya más en las costumbres y las relaciones informales entre los actores políticos y sociales pertenecientes a distintos niveles territoriales.

El modelo napoleónico se apoya en una precisa regulación formal de las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno, manteniendo una gran capacidad de imposición de las decisiones del gobierno central, junto a la existencia de regulaciones muy detalladas, lo que evita la aparición de espacios que queden sujetos al diálogo para su definición (Ídem).

Estos distintos modelos están representados en el cuadro siguiente.

Cuadro 1
Modelo de relaciones intergubernamentales

Estilo de gobierno y gerencia	Relaciones entre niveles para la toma de decisiones	
	Imposición/desconfianza (Predominio de vetos y/o ordenes)	Negociación / consulta (Predominio de la coordinación)
Legalista (muy formal)	NAPOLEÓNICO (Francia, España)	GERMÁNICO (Alemania, Austria)
Costumbre (poco formal)	ANGLOSAJÓN (Australia, EE. UU)	NÓRDICO (Suecia, Finlandia)

Fuente: Jordana, 2000

Tales modelos de RIGs pueden ser complementados con una visión de las posibles situaciones que se pueden presentar en la gestión intergubernamental para la formación de políticas públicas. Cabrero y Zabaleta (2009) aportan una matriz en este sentido, que aparece en el cuadro siguiente.

Cuadro 2
Escenarios posibles en la práctica intergubernamental

		Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas	
		ALTO	BAJO
Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales (RIG)	BAJO	Coordinación jerárquica	Dispersión
	ALTO	Coordinación donante-receptor	Gobierno multinivel

Fuente: Cabrero y Zabaleta (2009)

Una primera situación es aquella en la que se tiende a buscar la **coordinación a través de la jerarquía**, de manera vertical, a partir de una *regulación dura*, controlando la formación de las políticas públicas en todo el trayecto intergubernamental.

El segundo escenario es el de la **dispersión**. Dicha situación se presenta debido a la falta de mecanismos de coordinación que vayan *modulando* las relaciones conforme se va dando el proceso de descentralización de una política o programa específico.

En tercer lugar es posible identificar el **modelo donante-receptor**, en el cual no necesariamente domina el gobierno central, dado que éste se adapta a las condiciones locales, y a su vez los gobiernos subnacionales requieren de los recursos del centro, pero introducen algunos elementos de su propia visión. Se trata claramente de una interdependencia mutua para operar recursos y programas. Si bien en este caso la descentralización es limitada, se propicia una mayor actividad de colaboración, y los beneficiarios de las políticas reciben una diversidad de servicios que, en última instancia, ellos mismos integran.

Finalmente, el cuarto escenario es el de **gobierno multinivel**, es decir, el caso de un nivel de descentralización amplia pero con los suficientes mecanismos de coordinación intergubernamental que permiten la colaboración y comunicación entre agencias. En este caso, además de la existencia de una red de políticas, los instrumentos de colaboración son amplios con lo cual se favorecen estrategias de ajuste mutuo y regulación cruzada. Asimismo, en el gobierno multinivel todos los participantes ven los beneficios de la coordinación, aunado a que (al desaparecer *informalmente* las divisiones entre niveles de gobierno) el paquete de servicios al ciudadano es coherente e integrado en un todo, independientemente de qué nivel de gobierno lleva a cabo cuál de las partes.

La hipótesis que estos autores manejan es que al menos tres elementos son cruciales para avanzar en la construcción de mejores mecanismos de coordinación que promuevan la sinergia

y la coherencia en los productos de una política pública: la coordinación por *regulación suave*, la promoción de redes profesionales y de comunidades de política intergubernamental, y la construcción de esquemas de negociación y diseño de políticas multinivel.

Un esquema de *regulación suave*, busca guiar o inducir el comportamiento de los actores en forma indirecta, a través de una estructura de incentivos proclive a la colaboración intergubernamental (ya sea por medio de información, estándares de referencia, mecanismos de vigilancia multilateral, entre muchos otros). Las características más importantes de este tipo de herramienta es que se trata de reglas no vinculantes, pero con mecanismos de vigilancia y control más efectivos que la sanción legal, tales como la imagen política de los actores, las posibilidades de introducirse en contextos de colaboración más amplios, las sanciones morales, etc.

El segundo instrumento de coordinación es el de las *redes profesionales*. Según lo refieren Cabrero y Zabaleta (2009), en estudios diversos llevados a cabo tanto para el caso estadounidense como en el Reino Unido se observa que una correcta articulación de las relaciones intergubernamentales viene acompañada, necesariamente, de la existencia de un itinerario profesional similar entre los actores que participan en aquéllas. Esto significa que funcionarios con formaciones parecidas son capaces de construir con relativa facilidad referentes compartidos, los cuales posibilitan la existencia de *premisas de decisión* parecidos para la solución de problemas concretos.

Finalmente, una visión de *gobierno multinivel* supone la estructuración de un estilo de coordinación intergubernamental armónico mediante mecanismos, negociaciones y acuerdos diversos entre niveles de gobierno que permitan construir un paquete integrado de instrumentos de política pública que respondan a las necesidades de los ciudadanos.

Por su parte, Jordana (2000) destaca que “en un contexto de asentamiento del pluralismo institucional, las reglas formales articulan los mecanismos de coordinación, establecen responsabilidades y definen incentivos y controles entre niveles de gobierno”. De allí, el autor deriva algunas hipótesis² que pueden ser útiles para analizar las RIGs en el caso chileno:

² Existen muchas hipótesis de la mejora de las RIGs. Por ejemplo, Santos Zabala (2005) sugiere que la transformación de las reglas y normas que permiten la cooperación intergubernamental es indispensable para transitar hacia esquemas más cooperativos en las RIGs. Esta transformación implica el fortalecimiento de las instituciones públicas, la participación ciudadana y la implantación de las políticas públicas con base en redes organizacionales. Mientras se consolidan tales cambios, la **flexibilidad de la acción pública** ocupa un lugar preeminente en el esquema de la transformación, así como la **profesionalización del personal público**, de modo tal de introducir nuevos actores y comportamientos en la gestión de los asuntos públicos. En especial se reconoce que “en el federalismo cooperativo, la gestión pública local requiere de servidores públicos con mayor estabilidad, continuidad, capitalizadores de experiencias y menos sujetos a los vaivenes y desfortunas políticas” (Ídem, Pág. 5).

- a) Cuanto más orientadas estén las reglas formales hacia la valoración de los resultados de las políticas públicas, el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales puede mejorar considerablemente.
- b) En la medida en que un nivel no disponga de ningún margen de acción respecto a otro nivel, las relaciones intergubernamentales pueden transformarse en continuas imposiciones de las reglas formales por parte de unos niveles de gobierno sobre otros, funcionando como automatismos institucionales.
- c) El equilibrio de poder entre los gobiernos nacionales y subnacionales tiene que encontrar un cierto equilibrio de responsabilidades, que reconozca la influencia del territorio sobre el nivel central, y se acepte la capacidad del centro para desarrollar estrategias correctas sobre el territorio.
- d) La estabilidad de los equilibrios de poderes y responsabilidades depende tanto del diseño de reglas institucionales sobre el sistema político (reglas electorales, diseño institucional, etc.) como de los mecanismos vinculados directamente a las relaciones intergubernamentales.
- e) Las fórmulas tendentes a lograr la estabilidad de los equilibrios deberían provocar que el interés de las elites sociales y políticas nacionales y subnacionales fuera mantener relaciones unas con otras.
- f) La capacidad que disponen los partidos políticos les permite desempeñar un papel muy destacado en este proceso; pero dados sus típicos problemas de articulación interna, posiblemente la existencia de redes de actores sociales o profesionales, con intereses comunes, constituya una vía de primer orden para complementar, o suplantar parcialmente, este tipo de tareas.

Todas estas hipótesis conciernen a las relaciones entre el nivel central y los niveles locales de gobierno (RIGs verticales). La articulación de los actores gubernamentales, sin embargo, también incumbe a las RIGs entre actores locales (RIGs horizontales), para las cuales pueden extenderse las mismas hipótesis.

Acogiendo todos estos tipos de planteamientos, la hipótesis que acá adoptamos es que *mientras más se circunscriba la dinámica de las RIGs (verticales y horizontales) a seguir mecanismos unilaterales de decisión y mientras menores sean los ámbitos de gobierno compartido basados en la negociación, menor es la colaboración que desarrollan las partes.*

En lo que sigue, se intentará una primera caracterización de las RIGs, primero en términos de sus condicionantes generales y, luego, respecto de las disposiciones normativas que

expresamente aluden a las relaciones intergubernamentales en las que el Gore tiene presencia. Cuando corresponda, se presentarán también los hallazgos del trabajo de campo.

2. Los rasgos de la institucionalidad pública chilena que afectan el carácter de las RIGs³

Si se sigue el modelo propuesto por Jordana (2000), es posible concluir que el proceso de descentralización chileno probablemente tiene rasgos mucho más asimilables al *modelo de la separación de poderes*, lo que en primera instancia determina el tipo de articulación entre los actores gubernamentales concernidos con la descentralización.

Por otra parte, también se puede hacer extensiva al caso chileno la conclusión de Cabrero y Zabaleta (2009) en términos de que, en general, en los procesos descentralizadores en materia social de América Latina se han preferido los *modelos de coordinación jerárquica, de dispersión y de donante-receptor*, en todos los cuales la institucionalización de medios para articular los diferentes niveles de gobierno no constituye un foco de atención expreso.

Diversos estudios referidos a la institucionalidad chilena, avalan estos tipos de conclusiones. Se exponen a continuación algunos hallazgos en este sentido, que dan cuenta de condicionantes externas sobre el carácter de las relaciones que los GOREs pueden tener con el nivel central y el municipal.

a. Institucionalidad compartimentada para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas

Según lo destacan diversos estudios, dada la forma en que está organizada la gestión pública en Chile, las autoridades regionales se ven compelidas a actuar a través de acciones individuales, específicas y segmentadas, vía proyectos circunscritos y cerrados en sus limitados objetivos (Correa, 2001:12).

Aunque hay excepciones, por su parte la institucionalidad pública regional no logra articularse entre sí y aparece fragmentada en lógicas particulares que se anteponen a la lógica territorial (Raczynki y Serrano, 2001). El sector público tampoco se coordina con el sector privado.

Entre las causas de estas situaciones, figurarían las siguientes⁴:

³ Esta sección se basa en Cunill (2009) aún cuando recoge los hallazgos del trabajo de campo.

⁴ En lo que sigue, salvo que haya expresa alusión a otros autores o a los hallazgos del trabajo de campo, efectuamos una síntesis de los planteamientos de Correa relativos a restricciones institucionales (2001: 10 y sgtes.). A veces las afirmaciones son textuales.

- Esfuerzos de coordinación posteriores al diseño (sectorial) de las políticas

Los principales mecanismos de macro coordinación gubernamental que se han usado a partir de los 90 son los Comités Interministeriales y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, los que actúan bajo un marco institucional caracterizado por un diseño sectorial de las políticas y, por tanto, tienden a tener una incidencia limitada en el logro de una acción institucional realmente concertada.

- Mecanismos de evaluación y seguimiento que inhiben la concertación y los abordajes integrales

Los sistemas orientados al seguimiento y evaluación del desempeño gubernamental, en particular los liderados por la Dirección de Presupuesto y por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, están guiados también por una lógica predominantemente sectorial. Las metas ministeriales y los indicadores de desempeño cuyo logro es evaluado periódicamente, raras veces son concebidos como “metas integradas” y, por ende, interinstitucionales. Además, estas evaluaciones están generalmente asociadas al ejercicio presupuestario cuantitativo anual, más que a logros programáticos-cualitativos.

-Diseño vertical de los programas sociales

Existe una significativa participación de los niveles subnacionales en la ejecución de una importante oferta de programas sociales orientados hacia los sectores pobres y grupos prioritarios de la población. Sin embargo, como lo destacan Raczynski y Serrano (2001), las evidencias empíricas sugieren que tales programas i) vienen “empaquetados”, definiendo destinatarios, bienes y servicios, actividades y tiempos; ii) nacen de manera independiente en los diversos ministerios y servicios, y su convergencia en el nivel local es débil; iii) las intervenciones resultantes son atomizadas, dispersas, paralelas, superpuestas; iv) no consideran lo que es posible y viable en el momento de la implementación y ejecución en un lugar y contexto particular.

b. Predominio de la lógica centralista en el diseño y financiamiento de la gestión pública local

Es reconocido que buena parte de las déficits de integralidad y concertación que afectan a los GOREs tienen su origen en la lógica de arriba a abajo predominante en la gestión de los organismos nacionales centrales.

Tanto programas como instrumentos tienden a ser “parejos”, es decir elaborados sin asumir e incorporar las diferenciaciones que caracterizan la amplia diversidad de manifestaciones de un problema dado en distintos grupos sociales y en distintas localidades y regiones del país. Al final, lo que se tiene es una acción pública no sólo fragmentada sino, muchas veces, no ajustada a las realidades sobre las cuales debe operar, perdiendo la gestión pública, por lo tanto, una cuota no menor de incisividad y eficacia (Correa, 2001:13).

Entre los factores que inciden en estas situaciones, figuran los siguientes:

-Relación vertical de los niveles nacionales centrales con sus instancias desconcentradas y con los propios GOREs

La propia Subdere (2000:16) reconoce que a nivel local los servicios públicos desconcentrados y los ministerios del gobierno central (a través de las secretarías regionales ministeriales), constituyen una fuente de poder que suele introducir limitaciones al desarrollo de las agendas públicas locales. El problema fundamental, en tal sentido, es que los GOREs están fuera de la cadena directa de influencia sobre tales poderes.

De hecho, uno de los asuntos que han sido destacados por estudios previos es la insuficiente autonomía que dispone el ámbito regional para lograr la coordinación con otros servicios públicos, municipalidades y, particularmente con el sector privado – sean sus gremios o empresas individuales (Consistorial Consultores, 2004: 121). De allí se deriva que “los esfuerzos de coordinación institucional son poco estructurados y muchos de ellos son de propia iniciativa institucional. Así, la disciplina de interrelación está limitada por el interés o convicción individual de cada institución. Ello debilita la posibilidad de programas que consideren encadenamientos y articulaciones interinstitucionales estructuradas” (Geo-Consultores, citado por Consistorial Consultores, 2004: 121).

Los hallazgos de las entrevistas sugieren que esta situación es percibida por los funcionarios de los GOREs como un nudo crítico clave que afecta a su capacidad para convertirse en reales actores del proceso de descentralización. Es más, según ellos, el problema no es solo la verticalidad de la relación de los sectores con los órganos que operan en las regiones, sino la verticalidad de la propia relación de la SUBDERE con ellos. Las expresiones en tales sentidos son claras:

-“Lo que hace que el Gobierno Regional no ejerza en toda su plenitud el liderazgo en materia de descentralización son las políticas aún demasiado centralistas...Mi crítica a la SUBDERE es que sigue, de algún modo, con mucha presión sobre los Gobiernos Regionales...muchas veces baipasean a los Gobiernos Regionales..Muchos discursos que incluso tienen el tema de la descentralización(..) no toman en consideración a los Gobiernos Regionales” (región de Los Lagos).

-“El Ministerio de Hacienda siempre ha tenido muy buena disposición con nosotros y una relación muy cordial: no hemos tenido problemas...El problema más complejo es la SUBDERE, porque nos frena en vez de ser un instrumento de apoyo, de desarrollo regional; nos pone normas tras normas, reglas tras reglas en vez de ser un motivador...Todo lo que son programas generalmente pasa por la filtración de un representante de ellos acá que es el jefe de la SUBDERE regional...Lo otro que nos entorpece es que muchas veces lo que nosotros conseguimos con Hacienda, lo lentifica la SUBDERE.” (región de Los Lagos).

-“Tenemos un centralismo brutal que está basado en un poder que es cuestionable desde el punto de vista de cómo se eligen las autoridades ...Por otra parte, la SUBDERE se cree el jefe de los Gobiernos Regionales..ellos mandan instrucciones, aunque con nosotros ha sido menos ...se han ido ubicando, pero ha sido más bien porque yo no los dejo...Ellos negocian las condiciones de los créditos en términos que no son reales..y a veces incluyen en esas condiciones hacer políticas y tú te preguntas ¿por qué tienen que hacer políticas?..y la respuesta es: porque lo acordaron con el crédito..entonces hay que hacer política del café, de la piña colada..entonces yo digo: cuando uno mira una región , el tema del desarrollo como política, hago políticas pero

yo defino estratégicamente para que quiero políticas; yo no quiero políticas para todo” (región de Coquimbo).

-“La definición que yo tengo de la SUBDERE es como la de un pulpo..que tiene sus tentáculos y cada tentáculo no funciona coordinadamente con el otro. Y puede ocurrir que los tentáculos están en un mismo momento tratando de hacer lo mismo”. Además, “ellos quieren como que todas las regiones estén como uniformadas, que tengan el mismo traje, que tengan las mismas habilidades, que tengan los mismos estándares, y eso atenta contra cualquier modelo descentralizado” (región de Coquimbo).

-“La perspectiva de la descentralización tocó fondo,..hay una serie de programas, de iniciativas diseñadas siempre bajo una lógica no consultiva..La mayoría se le ocurre a un ministerio X o a un sector o a un servicio..para que las ejecuten los municipios, obligándolos a instalar una oficina de la vivienda, una oficina de la juventud, una oficina del Conace, y cuanto programa se les ocurre y a contratar personal. Los municipios ya tienen problemas de gestión lo que les corresponde hacer ; imagínate cuando se les da una función más. Y, de partida, le endosan a los GOREs el monitoreo, el control y la responsabilidad de esa ejecución, donde no tuvimos nunca una participación. Nosotros, a lo mejor sobre el mismo objetivo, podríamos haber diseñado distinto, con otra lógica, con base en cada realidad local” (región de Coquimbo).

-“Los ministerios tienden a querer ir por un lado, sobre todo los ministerios inversores...El Ministerio de Vivienda, el MOP, por ejemplo, son ministerios que operan con una lógica muy, muy centralista; ellos tienen planes nacionales; hemos enfrentado conflictos en terreno...todavía falta que las Seremías se ordenen, se disciplinen en torno a las estrategias de desarrollo regional” (región de Arica-Parinacota).

Una ilustración de estos tipos de situaciones es, en términos de uno de los entrevistados, la “invisibilización de los Gobiernos Regionales”, en oposición a la alta visibilidad de los sectores desconcentrados y descentralizados asentados en los territorios: “ *para empezar hay que entrar en la página donde está gobierno de Chile ¿están los GOREs?..no, no están.. entonces no existimos. Para la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno Regional no existen, para el Estado Chileno no existen*”. Otro ejemplo lo proporciona la ausencia en los gabinetes regionales de los Jefes de División del GORE: “*lo que pasa en los gabinetes regionales, habría que sacarle una foto, tu entras al Gabinete, hay una mesa donde se sientan los SEREMIS y el SERMAN porque está en la ley, mientras que los jefes de división del GORE que son los que hacen la planificación, administran las platas, etc, no somos gabinete, porque somos GOREs y el gabinete está hecho para quienes representan a los ministros. Nosotros vamos al gabinete acá, .. pero nos sentamos atrás como asesores del Intendente...*”. La inconsistencia al respecto estaría dada por el hecho de que no existe una institucionalidad fundada en la ley que articule estas dos instancias, el gabinete ministerial y el servicio administrativo del GORE, no obstante que el Intendente es la misma cabeza para ambos.

-Formulación del presupuesto nacional de arriba abajo

Incide en la relación vertical de las instituciones nacionales con sus instancias desconcentradas la forma de estructurar los presupuestos de las instituciones y servicios nacionales, tanto en su

nivel central como desconcentrado (Correa, 2001: 28). El reconocido poder de la Dirección de Presupuesto contribuye de manera decisiva a esta situación.

Según algunos entrevistados, la formulación del presupuesto desde el centro, no permite que la estrategia de desarrollo regional oriente los recursos hacia los temas prioritarios para la región ya que debe adaptarse a los presupuestos anuales otorgados⁵

Sin embargo, cabe destacar que no en todos los GOREs la manera de formular el presupuesto es vista como una traba para su quehacer. Por ejemplo, el GORE de Coquimbo, según lo señala uno de los entrevistados, ha ido rompiendo algunas rigideces: *“aquí siempre se trabajan los presupuestos en forma anual, por Ley de Presupuesto, sin embargo independientemente de eso, por ejemplo en el Consejo Regional tenemos una programación propia anual, entonces tenemos una mirada más de largo plazo de las cosas”*.. Además, se reconoce que el debido conocimiento de “quién hace qué” en la DIPRES, la aplicación de la “inteligencia administrativa”, la generación de confianza y las habilidades de negociación y comunicación de los directivos, son todos rasgos que permiten incidir en las decisiones presupuestarias.

No obstante, tales rasgos no constituyen la norma en lo que atañe al conjunto de los GOREs.

-Mecanismos de financiamiento y de evaluación de las inversiones que refuerzan las lógicas sectoriales

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), concebido para fomentar y apoyar iniciativas de desarrollo regional y local, tiende a financiar proyectos menores y relativamente aislados entre sí, cuya rentabilidad se evalúa en términos de objetivos y beneficiarios circunscritos y limitados. El instrumento así usado tiende más bien a exacerbar la fragmentación de la acción pública. Sucede algo similar con los instrumentos de inversión conocidos como ISAR, IRAL y convenios de programación que suscriben los Gobiernos Regionales con diferentes reparticiones públicas (Correa, 2001).

Ese tipo de conclusión es avalada por la percepción que tienen los entrevistados. Por ejemplo, uno de ellos afirma que: *“uno de los problemas que tenemos en la inversión FNDR es que además de ser bastante atomizada..no hemos sido capaces de tener un foco, una dirección, ..nos encontramos en presencia de un conjunto de proyectos que suman 30.000 millones de peso y que vamos ejecutando según quien va primero. Todo esto tiene que ver con la falta de aplicación de las estrategias y con una mayor articulación o coordinación previa a nivel sectorial”*.

Como lo destaca el estudio de la OCDE efectuado en el 2009, el 83% del FNDR financia proyectos municipales y sólo un 12% propuestas regionales. Agrega que la idea sería financiar

⁵ No obstante lo anterior, la EDR es considerada por los GOREs como un instrumento relevante en el desarrollo regional, ya que *“a pesar que no cumple con todo el propósito que se requiere para ser un referente en el desarrollo regional, permite guiar de alguna manera las decisiones de los proyectos que se aprueban por el CORE”*. En las regiones que no tienen claridad de su estrategia, como ocurre en la Región de Arica – Parinacota, existe una sensación por parte de los funcionarios, de no tener claro el horizonte del desarrollo de la región.

proyectos plurimunicipales, pero para eso se requiere permitir la asociación legal de los municipios. Cabe considerar además que alrededor del total de la inversión pública es ejecutada por los sectores y que más de un 95% de los recursos continúan financiando sólo la construcción de infraestructuras básicas (SUBDERE, 2009^a).

En lo que concierne al Sistema Nacional de Inversiones, el hecho de que cada proyecto sea evaluado individualmente también es valorado negativamente. La OCDE sostiene que esto “va en contra de una consideración más profunda de las sinergias territoriales o de las intervenciones complementarias en la región” y concluye que “dados los procedimientos que siguen los proyectos para ser financiados, difícilmente podrá integrarse una mirada territorial y de conjunto sobre ellos. No hay necesariamente un vínculo entre las estrategias nmunicipales y la inversión regional. Por lo demás, los actores no están obligados a seguir sus líneas estratégicas, lo que desincentiva la planificación municipal y regional” (SUBDERE, 2009^a: 12).⁶

-Reproducción de la lógica vertical y fragmentada entre el nivel regional y el local

Aunque hay regiones en las que los GOREs han logrado desarrollar redes de trabajo con los municipios, en general, como lo destaca Correa ((2001:42), el modelo de toma de decisiones de inversión que caracteriza a la instancia de gobierno de la región (Consejos Regionales) tiende a ser también fragmentado. La lógica predominante es tomar decisiones proyecto a proyecto, sobre una base, además, relativamente clientelística, en la medida que, al menos en parte, tratan de responder a las solicitudes de sus electores (los concejales municipales) o de los parlamentarios.

En lo que respecta a los municipios, estos tienden a actuar como demandantes de la aprobación de proyectos aislados por parte de los Consejos Regionales. De hecho, en un estudio de Leyton (2006: 31) se advierte que uno de los cuestionamientos que afloran de las entrevistas es que “los municipios no visualizan a los gobiernos regionales como socios, sino como financistas de proyectos locales” y que, en general, no hay cultura de cooperación y de colaboración en las RIGs.

Otro aspecto que influye en la relación entre GOREs y municipios es la capacidad de estos últimos para presentar proyectos relevantes y de calidad para el desarrollo de la región. Al respecto, uno de los entrevistados señala: *“el gobierno regional se articula con otros organismos que tienen que tener iguales niveles de desarrollo y eso en esta región se da de forma desigual. Nosotros podríamos decir que el gran problema de la región no es la plata, porque podríamos tener 100 millones de FNDR y no*

⁶ La propuesta de la OCDE en relación a esta temática va orientada principalmente hacia una “transición gradual desde los subsidios sectoriales hacia proyectos localizados e integrados de desarrollo, en orden a movilizar los recursos regionales subutilizados. “Eso implica modificar en Chile el Sistema Nacional de Inversiones, hacia una lógica territorial que haga posible el financiamiento integrado. Hasta ahora, las iniciativas inegradas propuestas por ChileEmprende o las ARDs dependen de la buena voluntad de los sectores” (SUBDERE, 2009^a: 12).

sabría como gastarlo porque las unidades ejecutoras municipales, las que son las encargadas de presentar proyectos, no están a la altura de los fondos que podemos tener⁷". Una consecuencia de lo anterior es la disparidad que se genera entre los municipios que tienen las herramientas técnicas para adjudicarse los proyectos y los que no las tienen, lo cual además se aleja de una visión planificada de desarrollo.

El referido contexto establece severas restricciones al desarrollo de relaciones orgánicas de los GOREs con el gobierno central e, incluso, signa el carácter de sus relaciones con las instancias municipales. Para obtener un panorama más completo es importante identificar los medios que expresamente la normativa instituye para el desarrollo de las RIGs por parte de las instancias subnacionales, cuestión a la que se dedica la sección siguiente.

3. Capacidades, instancias e instrumentos de articulación intergubernamental a disposición de los niveles subnacionales

Cuando se analiza la normativa jurídica para identificar cuáles son los medios puestos a disposición de los GOREs a fin de que puedan articular su trabajo con el gobierno central y el municipal, la conclusión es que los modelos de separación de poderes, y de coordinación jerárquica no son desafiados por tales medios.

Se distinguen a continuación tres tipos de medios: capacidades, instancias e instrumentos de articulación gubernamental, mostrando los alcances de cada uno de ellos.

a. Capacidades de articulación intergubernamental

La Ley 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional sólo contiene dos artículos que indirectamente aluden a funciones y atribuciones específicas de los GOREs para establecer vínculos o integrarse a otras instancias institucionales.

Por una parte, el artículo 17 señala tres funciones de los GOREs cuyo ejercicio involucra una acción intergubernamental, a saber: "Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región"; "Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades" (letra d); y "Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y

⁷ Esto además está relacionado con la duración de los gobiernos regionales que en muchos casos implica un recambio de las unidades técnicas encargadas de los proyectos.

localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social” (letra e).

Por otra parte, el artículo 19 de la referida ley agrega lo siguiente: “Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial” (letra b).

Como se puede observar, en ambos artículos se dispone que los GORE deben participar y promover programas o acciones multisectoriales. Sin embargo, ninguno de ellos hace referencia a mecanismos para llevarlos a cabo.

En atención a lo anterior, puede concluirse que existen *déficits normativos en lo que respecta a las capacidades atribuidas a los GOREs para la articulación intergubernamental*.

b. Instancias de articulación intergubernamental

b.1 Instancias horizontales

La única referencia expresa a una instancia de coordinación que aparece en la Ley sobre Gobierno y Administración Regional alude a la creación de un *Consejo coordinador regional de acción municipal*, integrado por alcaldes en las Regiones donde se configuren áreas metropolitanas, con la finalidad de planificar y coordinar acciones municipales conjuntas destinadas a la prevención y solución de problemas que afecten a las comunas comprendidas en el área metropolitana respectiva y que requieren de tratamiento conjunto (Art. 110). El mismo artículo dispone que a las sesiones de este consejo pueda invitarse a las autoridades de otros organismos públicos con el objeto de acordar acciones mancomunadas. Este Consejo puede formular a las municipalidades respectivas recomendaciones o proposiciones.

Esta instancia, sin embargo, no implica en forma expresa a las propias autoridades regionales.

En lo que concierne específicamente a los GOREs, pareciera que la única instancia formal de articulación de la que disponen son los “*Consejos Regionales de Inversión*”, CRI, los que se han concebido como espacios donde los servicios vinculados a un tema comparten información sobre sus políticas y programas y se promueven coordinaciones. Respecto de esta instancia, uno de los entrevistados de la Región de Los Lagos señala que el CRI en materia de articulaciones no ha funcionado muy bien, salvo internamente, entre el Gobierno Regional, la Serplac y la oficina de la SUBDERE; sin embargo, expresa que “*entre las cosas que nos pedía el*

MOP era que echemos a andar el CRI de una vez por todas y, de hecho; para la próxima semana hay una convocatoria a todos los sectores para que podamos tener una regularidad en el funcionamiento en materia de decisiones respecto a proyectos puntuales. Esta es una tarea pendiente, pero creemos que el CRI es una buena instancia para coordinar bien las inversiones que se van a hacer”.

Por otra parte, diagnósticos previos destacan que en el ámbito regional predominan espacios de relaciones intergubernamentales horizontales promovidos por instituciones específicas. Tal es el caso, por ejemplo, de INDAP, INIA, entre otros, en lo que respecta a las competencias referidas al fomento productivo (Consistorial Consultores, 2004: 121).

También es el caso del sector salud donde operan los *Consejos de Integración de la Red Asistencial* (CIRA) que se instalan dentro de cada Servicio de Salud en las diversas regiones con un carácter asesor y consultivo. Son presididos por el Director del respectivo Servicio de Salud, quien tiene el rol de proponer las iniciativas necesarias para mejorar la coordinación entre el Servicio de Salud, los hospitales y los establecimientos de atención primaria. Además les corresponde analizar y formular soluciones en las áreas en los que se presenten problemas de integración entre los niveles de atención mencionados (www.seremidesalud9.cl). En el último tiempo, en algunos Servicios de Salud los CIRAS se han abierto a la participación de usuarios, con representantes de la población que utiliza estos servicios, con derecho a voz u voto. Este es el caso, por ejemplo, del Servicio de Salud de Osorno.

Respecto a los municipios, la Ley Orgánica de Municipalidades dispone que la coordinación entre ellas, así como con los servicios públicos, se efectuará mediante “*acuerdos directos entre organismos*”. Sólo especifica que la coordinación deberá efectuarse sin alterar las atribuciones y funciones que correspondan a los organismos respectivos; por otra parte dispone que si no hay acuerdo, el gobierno provincial que corresponda dispondrá de las medidas necesarias para la coordinación requerida, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados (Art. 10).

Lo anterior da cuenta de un panorama caracterizado prácticamente por *la inexistencia de instancias formales de articulación horizontal, salvo las promovidas por sectores específicos, que por demás no incorporan a los GOREs.*

Sin embargo, existen algunas asociaciones o consejos que articulan actores en el ámbito regional y local.

En este sentido destaca, en primer término, la *Asociación Nacional de Consejeros Regionales* que desde su gestación, en el año 1994, se propuso una agenda de trabajo enfocada a llevar adelante iniciativas asociativas tales como: la creación del Instituto para la Descentralización, la promoción de un canal de cable regional, y la elección directa de los CORES (iniciativa que actualmente se encuentra en proceso de tramitación en el Senado), entre otras orientadas a la

valoración de los territorios y las identidades regionales del país. Otras de sus tareas han estado orientadas hacia la coordinación con diversos organismos públicos y privados, tanto para capacitarse como para obtener apoyo en el proceso de traspaso del Serplac a las plantas de los Gobiernos Regionales y otras iniciativas. Uno de sus principales aliados en la actualidad es la SUBDERE, específicamente la División de Desarrollo Regional, por medio del desarrollo de capacitaciones en materias de inversión, presupuestos regionales, gestión territorial integrada, entre otras. En cualquier caso, lo que cabe destacar es que la estructura organizacional de esta Asociación contempla 10 presidentes de comités, los cuales abordan las temáticas de mayor relevancia y pertinencia en relación a las atribuciones y problemáticas transversales en las regiones, a saber:

- Comisión de inversiones
- Comisión de régimen interno y gestión
- Comisión ordenamiento territorial y planificación
- Comisión jurídica
- Comisión de desarrollo social
- Comisión de ciencia y tecnología
- Comisión en educación y cultura
- Comisión de cooperación internacional y relaciones institucionales
- Comisión de medio ambiente
- Comisión de fomento productivo, desarrollo rural y local

En lo que respecta a las asociaciones de municipalidades, la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (Art. 135-139) contempla la posibilidad de asociarse para solucionar problemáticas o aprovechar recursos que le correspondan a más de una comuna (atención de servicios comunes, ejecución de obras de desarrollo local, fortalecimiento de mecanismos de gestión, entre otros), además de permitir la capacitación del personal municipal.

El interés por formar asociaciones municipales se incrementa en Chile a inicios de la década de los 90. El principal argumento que los mismos actores señalan como motivación de la creación de este tipo de institucionalidad es la defensa de la autonomía de los gobiernos regionales, asociada a la influencia que estos pueden ejercer hacia los niveles centrales; la representación de sus miembros hacia los niveles de administración del Estado para resolver problemas y para coordinarse; la asistencia técnica a las municipalidades; el intercambio de experiencias; la co-administración de algunos servicios; entre otros (SUBDERE, s/f: 2).

Bajo este marco, desde el año 1993 existe, la *Asociación Chilena de Municipalidades* con el propósito de representar a los Municipios de Chile ante organismos públicos, privados e internacionales. Los objetivos que se plantea esta organización desde sus inicios son los de otorgar apoyo político y técnico a los municipios asociados, principalmente en temáticas

vinculadas a la profundización de la democracia, la descentralización, y el mejoramiento y modernización de la gestión municipal, además de estimular que los municipios ejecuten las estrategias de desarrollo comunal (www.conarede.cl). Uno de los alcances más relevantes de este organismo son los múltiples convenios que ha establecido con diversos organismos tanto privados como públicos entre los que se pueden mencionar el “Convenio de Colaboración Cultural entre el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y la Asociación Chilena de Municipalidades, Sindicato Independiente de Cantantes Urbanos de Chile, Agrupación de Artistas Itinerantes” firmado en el año 2004 con el propósito de contribuir al desarrollo integral del país a través de la actividad cultural y artística; y el convenio de colaboración entre el Ministerio de Economía, el Ministerio de Planificación, la Superintendencia de Electricidad y Energía, la Comisión Nacional de Energía y la Asociación Chilena de Municipalidades” elaborado con el propósito de apoyar la entrega del beneficio del Subsidio Eléctrico en los diversos municipios del país.

Además de la Asociación Chilena de Municipalidades, según un diagnóstico realizado por la SUBDERE(s/f: 3), existen otros dos tipos de asociaciones de municipalidades, a saber: los “*Capítulos Regionales*”, los que incorporan sus requerimientos de tipo regionalista; y las *asociaciones de carácter territorial*, las que son organizaciones formadas por un grupo de municipios, que abordan problemáticas particulares de sus territorios. El número de asociaciones existentes en Chile para el año 2001 era de 70, donde la Región Metropolitana lideraba en la concentración de organizaciones de este tipo (Montecinos, 2001:11).

Entre los principales nudos críticos que la SUBDERE (s/f:5) identifica como los que entrapan el desarrollo de estas instituciones figuran las siguientes:

- Falta de claridad del rol del asociativismo, entre otras razones dado la inexistencia de una política pública que apoye y otorgue sustentabilidad al desarrollo de las asociaciones.
- Ausencia de un marco normativo, lo que implica que este tipo de asociaciones sólo pueden obtener personalidad jurídica para promocionar al arte y la cultura, limitando el impacto de sus objetivos -en función a la comuna madre donde se inscriba la asociación- e impidiéndoles la elaboración de una normativa propia en relación al manejo de los recursos así como contar con patrimonio propio.

Otra de las dificultades que se han identificado dentro de estas experiencias asociativas es que en muchos casos carecen de participación de la ciudadanía y de actores locales en su estructura, organizaciones y funcionamiento, por lo que toda la responsabilidad la asume el municipio (Montecinos, 2001:12).

Sin embargo, las entrevistas a miembros de los GOREs dan cuenta de situaciones variables en lo que concierne a los grados de asociación entre municipios y a su articulación con el

Gobierno Regional. Por ejemplo, en la Región de Los Lagos destaca el activismo de los municipios: “*los municipios convocan a los actores locales y no el GORE...Seis municipios están agrupados en una asociación de municipios, el Borde Costero, que convoca a los distintos dirigentes locales...*” Lo más interesante de esta experiencia es que el propio Gobierno Regional reconoce la importancia de esta asociación para llevar a cabo una estrategia de desarrollo con perspectiva territorial, que se asiente en las vocaciones compartidas entre las comunas.

En lo que concierne a iniciativas ciudadanas, desde el año 1998, opera el *Consejo Nacional para la Regionalización y la Descentralización (Conarede)* que reúne a personas de diversa procedencia unidas por la convicción de que el territorio y sus habitantes son fundamentales para el desarrollo del país y la necesidad de que las autoridades centrales, además de los territorios locales, tomen conciencia de las desigualdades sociales y territoriales generadas como consecuencia de la concentración del capital en la capital del país. Este organismo tiene como objetivo el “enriquecer la reflexión nutriendo consistentemente las políticas de descentralización y regionalización”. Dentro de sus demandas se señalan:

- La profundización de la democracia y la orientación hacia un sistema político de democracia representativa, vigorizando el carácter subsidiario del estado y el empoderamiento de los organismos intermedios de la sociedad civil.
- Instalar inteligencia competitiva en las regiones para insertarse en el mundo global.
- Integrar al sector privado dentro del proyecto de descentralización y desarrollo regional de los territorios.

Pero además de estos tipos de instancias formales, operan a veces otras *instancias de articulación promovidas informalmente por algunos de los gobiernos regionales*.

Un ejemplo de ellas es el Comité Regional implementado por el Gobierno Regional de Coquimbo para coordinar con los servicios las inversiones en la región. Esta instancia surge a partir de la gestión del Propir, buscando promover un enfoque territorial de las inversiones. Ilustra, por tanto, la posibilidad de aprovechar el referido instrumento para otorgar un enfoque consensuado entre los diversos sectores para el desarrollo de las regiones.

Otra iniciativa que cabe destacar es la *Federación Nacional de Gobiernos Regionales, FENAGORE*, la que, según comenta uno de los entrevistados, está luchando desde hace por lo menos 10 años para que se modifique la ley de gobiernos regionales en lo que concierne a las plantas y grados del personal. Sin embargo, no se dispone de registros de la actividad de esta asociación, por lo que se puede inferir que no ha logrado visibilización.

Una situación similar ha experimentado la asociación (“el *sindicato*”) que crearon los Jefes de División de todos los GOREs, la que no ha logrado consolidarse como consecuencia de la rotación de funcionarios en el cargo. Cabe destacar que esta última fue una iniciativa para

decirle a la SUBDERE, en expresión de uno de los entrevistados: *“oiga si usted quiere conversar con nosotros, también recojan nuestros temas, no nos pongan sólo sus temas”*. El mismo entrevistado señala que *“ese sindicato funcionó durante un año sumamente bien, porque habíamos cuatro que traíamos la experiencia, teníamos la capacidad de golpear la mesa si era necesario...pero, la rotación nos mató; por ejemplo de aquella época quedamos tres...Hoy día la cosa está tan diluida que ya casi no nos convocamos. Ellos nos convocan a nosotros , pero eso es lo que quedó de herencia”*.

b.2 Instancias verticales

La normativa jurídica no instituye instancias expresas para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales entre el nivel nacional, regional y local. Esta es una situación excepcional en comparación a otros países latinoamericanos que, a lo menos, disponen de algunas instancias de deliberación y seguimiento para la articulación de políticas sociales entre los sectores involucrados.

En el campo de la salud, tal es el caso del Consejo Federal de Salud en Argentina, las Comisiones de Inter-gestores en Brasil, y el Consejo Nacional de Salud en México. Por otra parte, aunque se reconoce (Cabrero y Zabaleta, 2009), que los esfuerzos de coordinación intergubernamental de la política de protección social y combate a la pobreza todavía son muy incipientes, en otros países al menos existen algunos intentos de colaboración negociada a través de instancias como el Consejo Federal de Desarrollo Social en Argentina, la Comisión Nacional de Desarrollo Social en México y los Consejos Reguladores en Brasil.

La única innovación en Chile que atinge a los GOREs es la creación , entre el 2006 y el 2007, de las *Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, ARDP*, en todas las regiones del país y que buscan integrar a los distintos agentes públicos nacionales de desarrollo /Gobierno nacional, Corfo, Sercotec, Indap, ProChile) con los agentes privados de la región, para construir agendas “desde abajo” con énfasis en el fortalecimiento de la micro y mediana empresas; asistencia técnica y financiamiento para potenciar el desarrollo de las regiones (SUBDERE,2009:39). Sin embargo, a dos años de implementada esta instancia, aún no logra incluir a todos los actores sociales relacionados con el fomento productivo, especialmente a pequeños productores y municipios. Otra de las críticas que se le realiza es que el 10% de sus instrumentos financieros son antiguos y, por lo tanto, no son de libre disponibilidad, a lo que se le agrega que los presupuestos son anuales lo que dificulta la intervención a largo plazo. A partir de lo anterior, se ha señalado que los efectos actuales de las ARDP son el poder establecer proyectos consensuados a nivel territorial, pero sin base presupuestaria, ya que esta se construye en forma sectorial (González, 2009).

Cabe destacar que la Agenda de Modernización 2008-2010 del Gobierno contemplaba que a enero del 2010 las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo se convirtieran en Corporaciones de Desarrollo Regional, al amparo de la LOCGAR y en el dominio de los gobiernos regionales. Hasta ahora ellas corresponden institucionalmente a una figura de Comité CORFO (Gobierno de Chile, Secretaría Ejecutiva de la Agenda Modernización del Estado, 2008:35).

c. Instrumentos de articulación intergubernamental

La exploración sobre instrumentos de articulación entre el nivel nacional y los subnacionales, da cuenta de un espectro muy limitado. La Ley sobre Gobierno y Administración Regional, basándose en la Constitución (Art. 104), sólo hace expresa referencia a los “*Convenios de Programación*”, en tanto acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado. Se especifica además que se podrán incorporar otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales (Art. 81).

Los convenios de programación pueden ser celebrados a iniciativa de los Gobiernos Regionales o de uno o más ministerios. Se asume que sus “características de plurianualidad y de concurrencia de más de un programa ministerial, permiten una coordinación entre los diferentes programas, generando sinergias que potencien las estrategias de desarrollo” (SUBDERE, Guía de Gobiernos Regionales, 1995:89). Deben ser sancionados mediante Decreto Supremo.

Este instrumento desde su gestación se propuso incentivar el proceso de transferencia de recursos para la decisión descentralizada de la inversión, además de entregarle un rol de mayor relevancia de los Gobiernos Regionales con respecto a la asignación de recursos, con énfasis en la equidad territorial. Bajo este marco, se supone que constituyen una herramienta relevante en relación a la posibilidad de reorientar los recursos sectoriales hacia las regiones.

Para reforzar su uso, en el año 1994 se dio inicio a un proceso de capacitación y asistencia técnica de los Gobiernos Regionales y de los Servicios tanto a nivel regional como nacional. Además se han creado en cada región Equipos Técnicos Regionales, los cuales son los encargados de preparar y formular los convenios de programación.

Según los hallazgos de las entrevistas, este tipo de instrumento tiende a ser valorado positivamente por los GOREs, ya que les permite combinar la inversión real regional con la sectorial en grandes proyectos de inversión y de impacto regional. En términos de uno de los

entrevistados: “*son un buen camino para resolver problemas y nos permite, de alguna manera, planificar pluri anualmente la inversión y conocer hacia donde va dirigida la inversión y que no oscile en función de cambios coyunturales, desde cambios de intendente, de alcalde u otros*”.

De hecho, el instrumento de los Convenios de Programación permite a los Gobiernos regionales apalancar recursos de los sectores en función de necesidades específicas de las regiones que no encuentran respuesta en la oferta de las políticas transversales y homogéneas que implementan las SEREMIAS. Sin embargo, hay dos asuntos que cabe destacar. Primero, los Convenios también suponen compromisos de financiamiento por parte de los propios GOREs, y si bien es cierto que el porcentaje es de aproximadamente 30%, en general ni siquiera este porcentaje puede ser satisfecho en los plazos de los Convenios, dados los otros compromisos financieros que los GOREs deben asumir.

Un segundo asunto es referente al uso que le dan los GOREs a este instrumento de relación con los sectores. Al respecto, como se puede apreciar en el Anexo N° 2, desde el año 1994 -en que se da inicio a este tipo de iniciativas- hasta el año 2008, en la Región Arica-Parinacota sólo se han firmado en ese lapso tres Convenios (uno ya como nueva región); en la Región de Coquimbo, doce; y en la Región de Los Lagos, trece. La mayoría de ellos están referidos a infraestructura física. Excepciones se presentan sobre todo en la Región de Coquimbo donde opera un Convenio de “Transferencia integral y replicable para el desarrollo sustentable de la pesca artesanal” y un Convenio de “Infraestructura para la competitividad productiva regional y para vivir en ciudades más integradas socialmente”.

Cabe destacar que el Consorcio de Reforma del Estado (2009: 20) hace expresa alusión a los Convenios de Programación, señalando que “es necesario revisar los convenios de programación para las inversiones, asegurando que sean exigibles, coherentes con la estrategia de desarrollo regional e induciendo una mayor coordinación entre las instancias del Estado involucradas”.

Ahora bien, además del referido instrumento, existe formalizado un *Sistema de Gestión Territorial* promovido por la Subdere, el que, aun cuando no es expresamente un mecanismo de RIGS, se supone que permite instalar en los servicios sectoriales una perspectiva territorial compartida que posibilita integrar sus objetivos, presupuestos y metas en función de las necesidades regionales. “Esta perspectiva territorial busca convergencia y sinergias con los demás servicios y se expresa en la búsqueda y logro de acuerdos (Delpiano, 2005: 48).

La Subdere define actualmente el Sistema de Gestión Territorial como un “modelo de gestión en el cual los servicios públicos nacionales desconcentrados y descentralizados operan en las regiones con una perspectiva territorial buscando convergencias y sinergias con los demás

servicios, ofreciendo productos más idóneos, mejorando el uso de los recursos públicos y logrando un mayor beneficio para sus clientes, usuarios y beneficiarios” (Subdere, 2009)

Las traducciones prácticas de este sistema se encuentran en los *Programas de Mejoramiento de la Gestión- Gestión Territorial, PMG-GT*, a través de los que se lleva adelante un proceso de certificación de la calidad de la gestión territorial de los servicios, orientado a incorporar la perspectiva territorial a los productos, procesos y sistemas de información. Los PMG-GT se aplican en ministerios, servicios públicos descentralizados y desconcentrados desde el año 2004. Los GORE también deben hacerlos.

Cabe destacar, sin embargo, que el Programa Marco Básico del PMG correspondiente al año 2009 sólo alude de manera expresa a la integración entre servicios en la Etapa I (correspondiente al Diagnóstico), señalando que el diagnóstico de la provisión de los productos estratégicos debe ser realizado por cada organismo para “ incorporar perspectiva territorial y lograr una mayor integración entre los servicios públicos y mayor equidad territorial en la provisión de sus productos, considerando al menos la revisión desde el diseño hasta la entrega de los productos estratégicos, el grado de integración de éstos con el resto de los servicios públicos del territorio y el grado de reconocimiento de la realidad del territorio” (Dirección de Presupuestos, 2008: 33). Aparte de ésta no hay otras alusiones a la articulación intergubernamental.

Los hallazgos de las entrevistas sugieren que en la práctica estos instrumentos más que ser considerados como mecanismos para promover un enfoque territorial de gestión, suelen ser vistos por los funcionarios como un medio de incrementar sus ingresos. Por otro lado, los entrevistados señalan que los requerimientos de los PMG no siempre se ajustan a las realidades y a las necesidades específicas de cada uno de los GOREs. Incluso, en un caso se manifiesta que “*los PMG son una molestia porque hay proyectos para el gobierno regional que son más interesantes que ellos*”. Otro entrevistado señala que: “*el PMG lo cumplimos más bien porque tenemos que cumplirlo, o sea se invirtió el real sentido de los PMG...por ejemplo, tenemos que empezar a tener ...unas 15 reuniones mensuales porque si no hacemos las 15 nos falta el PMG. Estamos muy en función del resultado del PMG, y eso en mi concepto es un error*”.

En lo que respecta específicamente al PMG-GT, la valoración acerca de su importancia tiende a ser positiva. El mismo entrevistado aludido anteriormente dice: “*yo siento que el PMG territorial es tremendamente importante...Cuando hablamos de territorio no solamente hablamos de municipios, porque también hay sectores instalados en la ruralidad..Pero también advierto desarticulaciones, porque hay como tres o cuatro equipos del Borde Costero, el que tiene el GORE, que debiera ser el verdadero líder, los de los municipios y los de los privados...entonces aquí hay un tema de articulación liderado por el GORE...Los PMG creo que son útiles siempre y cuando uno no los cumpla solamente para no ve afectados sus ingresos*

trimestrales, y hoy en día creo que pasa un poco eso, no solamente en el teritorial sino en todos, y hay más preocupación de fijar metas que sean fácilmente alcanzables”.

No obstante lo anterior, cabe destacar que el PMG-GT del Gobierno Regional de Coquimbo correspondiente al año 2008 contiene mecanismos concretos para lograr la complementariedad con otros servicios en el territorio. Destacan dos en particular, a saber: los *Comités de Seguimiento a los Convenios de Programación* ya firmados (Mop, Mívu y Ministerio de salud). y *la Mesa de Desarrollo Rural Campesino de la Región de Coquimbo*.

La Mesa en referencia surgió por iniciativa del Intendente e integra a representantes de campesinos, de la Asociación de Municipios Rurales y el Gore para la aprobación del Programa de Apoyo a los Pequeños Agricultores del Secano (PADIS). Además intervienen en ella, las Seremi de Mideplan, Agricultura, Bienes Nacionales y el Indap. El balance de logros reportado en el referido PMG-GT da cuenta de que la Mesa ya se encuentra en funcionamiento, así como de acuerdos ya realizados entre el Indap y el Gore (inicio del Programa Padis con financiamiento compartido entre ambos), y de coordinación con el PMG de las Comunidades Agrícolas de Bienes Nacionales. Llama la atención, sin embargo, que según se expresa en el referido documento, se está licitando la elaboración de la Política de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo, en vez de recurrir a la Mesa a tales efectos.

En suma, hay sólo dos instrumentos de RIGs, uno directo (los Convenios de Programación) y el otro indirecto (los PMG-GT). Ahora bien, no obstante sus potencialidades, los entrevistados tienden a coincidir en que su real instrumento de articulación es el presupuesto del FNDR. En expresión de uno de los entrevistados: *“lo concreto que nos une es el presupuesto..En ese presupuesto confluye todo, confluyen los compromisos que se han adoptado en diferentes ámbitos, confluyen los convenios de programación. Y esa es la carta de navegación que tenemos. El otro instrumento son las estrategias de desarrollo regional, pero son referenciales, son marcos para discutir políticas regionales; pero no es lo más importante porque no tiene plata”.*

Conclusiones

La descripción precedente permite concluir que los nuevos arreglos de asociación entre distintos niveles de gobierno, en general, no han dado lugar a nuevas instituciones para gerenciarlos. Así, los GOREs parecieran no disponer de suficientes medios legales para articularse al resto de los niveles de gobierno en pos del establecimiento de acuerdos de cooperación explícitos con ellos para fomentar el desarrollo regional.

Es altamente probable que las relaciones de desconfianza que caracterizan al modelo de descentralización de separación de poderes (Jordana,2000) incidan en la escasa importancia

concedida a los mecanismos de coordinación, y a las fórmulas de relación entre los distintos niveles de gobierno basadas en la negociación.

Ello bien pudiera explicar el hecho de que las fórmulas de cooperación que tienden a predominar para la ejecución de las políticas públicas sean las de la coordinación jerárquica la del modelo donante-receptor, y la de la dispersión. Este último caso, según Cabrero y Zabaleta (2009). se presenta debido a la falta de mecanismos de coordinación con los consiguientes riesgos de falta de sinergia, existencia de iniciativas contradictorias, esfuerzos desarticulados, y fragmentación de los beneficios, riesgos que en la práctica también ocurren en el modelo donante –receptor, el que por definición denota una relación de supra-subordinación entre niveles en vez de una relación cooperativa.

El modelo que, en todo caso, parece estar ausente es el del gobierno multinivel, en el que además de existir una red de políticas, los instrumentos de colaboración son amplios, con lo cual se favorecen estrategias de ajuste mutuo y regulación cruzada que devienen en un conjunto de servicios coherente e integrado, independientemente de qué nivel de gobierno lleva a cabo cuál de las partes (ibídem).

Por otra parte, la promoción de redes profesionales y de comunidades de política intergubernamental, con capacidad de instituirse como tales, no caracteriza las RIGs en las que los gobiernos regionales están concernidos. Tampoco existen instancias en que las partes definen conjuntamente metas de desempeño para los servicios a ser prestados y hacen evaluaciones conjuntas de resultados ajustados a los requerimientos de las realidades locales

Sin embargo, el estudio de campo muestra que hay una alta conciencia en los GOREs de la interdependencia con otros niveles gubernamentales, sea porque pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo regional. Se reconoce, por ejemplo, que los municipios son los reales articuladores del mundo local, pero también que cuando son débiles traspasan su debilidad al trabajo de los GOREs. También algunos gobiernos regionales explícitamente reconocen la importancia de la creación de relaciones cooperativas con el resto de la administración pública que opera en sus regiones, para poder liderar su desarrollo.

Lo cierto es que, a pesar de los déficits normativos, la práctica de los gobiernos regionales en Chile da cuenta de diversos tipos de relaciones intergubernamentales en el territorio, producto de una diversidad de factores que inciden en las posibilidades de éstos para liderar el proceso de desarrollo de sus territorios, involucrando a los actores relevantes para conseguir este propósito.

Uno de los aspectos que destaca es la relevancia que alcanza el liderazgo del intendente, el cual por medio de su rol de “representante del nivel central en la región” puede alinear a los

servicios y a los municipios en torno a las estrategias de desarrollo y empoderar a los GOREs. La capacidad técnica y la continuidad del servicio administrativo también aparecen claves a tales efectos. Premunidos de estas características, hay GOREs que han logrado una alta convocatoria de otros actores municipales o centrales asentados en su región en torno a las ERD o a políticas específicas. Por lo tanto, el estudio de campo muestra que los GOREs no están totalmente atados de manos para desarrollar RIGs acordes a sus necesidades.

Respecto de los instrumentos, uno que potencialmente tiene alta capacidad de articulación intergubernamental son los Convenios de Programación, los que posibilitan “coaptar” recursos provenientes desde el nivel central en función de intereses regionales, en especial cuando se enfocan en el desarrollo económico productivo de las regiones así como a la implementación de políticas regionales.

La apuesta de enfoque territorial a escala regional se hace visible por medio de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, las cuales pretenden generar estrategias de desarrollo productivo por medio de la articulación de servicios y actores vinculados con el tema. Sin embargo, esta experiencia sólo tiene dos años de implementación por lo que no es posible extraer conclusiones sobre ella.

En cualquier caso, los problemas que más resaltan los entrevistados aluden a la relación de arriba hacia abajo que existe entre el nivel central –incluida la SUBDERE– y el nivel regional.

En términos generales, hay dentro de los propios GOREs un reclamo por “más institucionalidad” que devenga en aparatos públicos regionales potentes, con reglas claras para el desarrollo de relaciones interinstitucionales también potentes.

En tal sentido, especial relieve tiene la creación de instancias de articulación que faciliten la concertación de los actores nacionales con los subnacionales y de estos entre sí, bajo condiciones de igualdad. También, como lo destaca la OCDE, el diseño de nuevos instrumentos para regular las relaciones entre niveles de gobierno, en contextos de políticas coproducidas por esos diferentes niveles, considerando que si bien los convenios de programación son un pequeño avance, suelen ser instrumentalizados por los ministerios, de manera que el GORE financie parte de grandes proyectos que se construirán de todas formas (SUDERE; 2009^a: 16).⁸

Más aun, cabría revisar la institucionalidad central que se encarga de la producción de bienes y servicios, incluyendo su aparato desconcentrado, a fin de descentralizar todos aquellos servicios con presencia regional y a articularla directamente al Gobierno Regional.

⁸ La OCDE hace referencia al Contrato que entre otras ventajas tiene de que se puede resolver por la vía de tribunales, además de ofrecer aprendizajes y replicabilidad si son exitosos.

Por otra parte, respecto de aquellos organismos centrales responsables de las áreas de personal, planificación, presupuesto, participación, etc., o sea de aquellas áreas de apoyo la provisión de los bienes y servicios sustantivos del Estado cabría desarrollar mecanismos institucionales para que los gobiernos regionales puedan incidir en las normas y estándares que esas instituciones dictan y que definen “reglas del juego” para la acción regional. Esto bien puede aplicar a la propia SUBDERE, habida cuenta de la percepción relativamente generalizada a nivel regional de que su labor de apoyo a la descentralización puede ser potenciada si considera a los GOREs como interlocutores pares.

BIBLIOGRAFÍA

Cabrero Mendoza, Enrique y Dionisio Zabaleta Solis (2009), ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 43, febrero, Caracas.

Consortio para la Reforma del Estado (2009), Un Estado de Clase Mundial, al Servicio de las Personas, versión archivo 090903.

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.

Correa Díaz, Germán (2001), “Descentralizar el Estado desde la región: organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local. Santiago de Chile”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Políticas Públicas. Mimeo.

Cunill Grau, Nuria (2009), La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización Documento preparado por encargo de FLACSO-Chile. Por publicarse.

Delpiano, Adriana (2005), Articulación territorial de recursos y nuevas tecnologías de la información al servicio de la gestión. En: *Modernización del Estado. Sirviendo al ciudadano*. Ediciones Especiales La Nación, 16 de octubre de 2005.

Dirección de Presupuestos (2008), Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Año 2009. Programa Marco Básico. Documento Técnico, septiembre 2008.

Gobierno de Chile, Secretaría Ejecutiva de la Agenda Modernización del Estado (2008), Un mejor Estado. Agenda de Modernización 2008-2010.

Gobierno Regional Región de Coquimbo (2008), PMG-GT 2008, Etapas I, II, III; y IV

González, Raúl (2009), CORFO, fomento productivo, innovación y articulación de actores. Paper temático inscrito dentro de estudio “Articulación y Actores en tres regiones de Chile”. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de los Lagos, Santiago.

Jordana, Jacint (2000), “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional; documento de trabajo”, Washington, Proyecto Conjunto INDES - Unión Europea.

Lardona, Martín y Cingolani, Mónica (2006), *Gobiernos bajo presión: relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso Córdoba*, Córdoba, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

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.

Leyton Navarro, Cristian Marcelo (2006), “Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal”, Santiago, Universidad de Chile. Estudio de Caso N° 94.

Loffler, Elke (2000), A gestao da responsabilizacáo nas parcerias intergovernamentais. En:Revista do Serviço Público, Ano 51 Número Abr-Jun.

Maillet, Antoine (2009), Lo que nos revelan los efectos colaterales de la crisis del Transantiago sobre la estructura de oportunidad para una mayor descentralización en Chile. Documento borrador inscrito dentro de estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en tres regiones del Chile. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de los Lagos, Santiago.

Ministerio del Interior – SUBDERE (2008), Convenios de Programación Suscritos en el País (Gobiernos Regionales – Sectores) Años 1009 – 2018.

Montecinos, Egon (2001), De la Asociatividad Municipal a la Asociatividad Estratégica. En: *Revista Líder*, Número 8, Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. Págs. 9- 22.

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

Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2001), *Descentralización. Nudos Críticos*, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Asesorías para el Desarrollo S.A.

Santos Zavala, José (2005), “Reconfiguración institucional para la coordinación intergubernamental en un contexto de pluralidad y alternancia política, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

SUBDERE (s/f), Nudos Críticos del Asociativismo Municipal: Propuestas de Mejoramiento para la Gestión Local. División de Políticas y Estudios. Investigador Principal: Roberto Castillo J.

SUBDERE (1995), Guía de Gobiernos Regionales

SUBDERE, (2000), “Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile”, División de Evaluación y Cuentas Públicas, mimeo.

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

SUBDERE (2009^a), Informe de desarrollo territorial sobre Chile. Síntesis descriptiva del Informe de Desarrollo Territorial sobre Chile elaborado por la OECD durante el año 2008.

www.conadere.cl Declaración de Valparaíso II Cumbre de las Regionales, Valparaíso.

<http://webhosting.redsalud.gov.cl/transparencia/public/ssosorno/ciudadana.html>

www.seremidesalud9.cl

ANEXO N° 1: 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 finanzas	Patricio Maragaño
Los Lagos	Profesional de Participación SEREMI de Gobierno	Miriam Mora
Los Lagos	Secretario Ejecutivo del CORE	Hardy Quezada

ANEXO N° 2

Tabla 1: Síntesis Convenios de Programación 1994 - 2008 Región Arica - Parinacota

CONVENIO DE PROGRAMACIÓN	ENTIDADES PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN	INICIO Y TÉRMINO	UNIDAD TÉCNICA DESIGNADA
Plan de Mejoramiento de la Calidad de Vida de Arica	- GORE Región de Tarapacá - MINVU	Visibilizar la ejecución de los programas de vivienda que el MINVU aplica (Construcción de 3600 viviendas sociales, de las cuales 1600 corresponden a la tipología de habitabilidad inmediata).	1998- 2004	SERVIU Región de Tarapacá
Construcción de Puerto de Embarque Aeropuerto de Chacalluta, Arica	- GORE Tarapacá - MOP	Construcción de Aeropuerto de Embarque de Chacalluta, Arica	2006	Dirección de Aeropuertos – MOP
Infraestructura de integración vial de apoyo a la racionalización de recurso hídrico y de fomento al turismo de Arica – Parinacota	- GORE Arica – Parinacota - MOP	- Restauración de 13 iglesias, obras de infraestructura de desarrollo urbano, obras de fomento al desarrollo agropecuario en cuenca de San José y Lluta, estudio de racionalización del recurso hídrico, saneamiento de caminos rurales y ruta internacional.	2007-2012	Dirección de Aguas, Arquitectura, Obras Portuarias, Hidráulica y Vialidad.

Fuente: Ministerio del Interior – Subdere, 2008.

Tabla 2: Síntesis Convenios de Programación 1994 – 2008 Región de Coquimbo

CONVENIO DE PROGRAMACIÓN	ENTIDADES PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN	INICIO Y TÉRMINO	UNIDAD TÉCNICA DESIGNADA
Longitudinal interior y corredores de integración regional	-Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Obras Públicas	Los proyectos incluidos en el convenio, consideran integrar al usuario un camino con perfil tipo que incluye un pavimento asfáltico (7 metros de ancho) y bermas de 1 metro.	1995 - 1998	Dirección de Vialidad, Región de Coquimbo
Plan regional de saneamiento del dominio de la pequeña propiedad raíz, regularización de la sucesión de	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Bienes Nacionales	Satisfacer en 3 años la demanda de saneamiento del dominio de la pequeña propiedad. Depuración de nominas de comuneros fallecidos mediante la	1997 - 1999	Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales

los comuneros fallecidos y levantamiento catastral de la propiedad fiscal		transferencia de los derechos de los fallecidos a los herederos.		
Longitudinal interior y corredores de integración II	- Gobierno Regional De Coquimbo - Ministerio De Obras Publicas	Se requiere un mejoramiento de las rutas que conforman el longitudinal interior y forman corredores de integración regional incluyendo los mejoramientos de caminos que comunican los centros poblados.	1997 – 2001 (2004)	Dirección de Vialidad, Región de Coquimbo
Plan integral de infraestructura de caletas pesqueras artesanales de la IV Región	-Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Obras Publicas	Ordenamiento territorial del borde costero donde es fundamental la consolidación de caletas pesqueras artesanales existentes	2000 – 2001	Dirección de Obras Portuarias, Región de Coquimbo
Programa Regional de Regularización de Títulos de Dominio Urbano - Rurales en la Región de Coquimbo	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Bienes Nacionales	Normalización en 3 años de la demanda de 2100 títulos de dominio urbano rurales.	2000 – 2002	Secretaría Ministerial de Bienes Nacionales
Programa de Desarrollo de Asistencia Agrícola Para Sectores Vulnerables de la Región de Coquimbo	- Gobierno Regional De Coquimbo - Ministerio De Agricultura	Generar condiciones favorables para el desarrollo productivo de los sectores agrícolas vulnerables de la Región de Coquimbo en coherencia con el resto del accionar institucional, principalmente INDAP.	2003-2006	INDAP, Ministerio de Agricultura
Plan de desarrollo de la red asistencial del Servicio de Salud de Coquimbo 1999 - 2003	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Salud	Ejecución de proyectos, programas y/o estudios que se individualizan	1999 – 2003	Secretaría Regional Ministerial de Salud
Tercer Convenio de Programación Vial Caminos Productivos.	- Gobierno Regional De Coquimbo - Ministerio De Obras Publicas	El convenio considera la ejecución de 10 proyectos de pavimentación vial con alta vocación productiva, para el mejoramiento de la competitividad de las actividades económicas que, principalmente vinculadas con la agricultura, el turismo y el comercio internacional.	2005-2009	Dirección de Vialidad, Región de Coquimbo
Plan de desarrollo de la red asistencial del Servicio de Salud de Coquimbo 2006-2010.	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Salud	Ejecución de un plan de inversiones de normalización de establecimientos de atención hospitalaria, construcción y reposición	2006-2010	Servicio de Salud Coquimbo, Dirección de Arquitectura MOP.

		de centros de salud de atención primaria e equipamientos.		
Infraestructura para la competitividad productiva regional y para vivir en ciudades más integradas socialmente	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Obras Públicas - Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Unir esfuerzos, concretar acciones y coordinar inversiones relacionadas con el mejoramiento de la productividad, competitividad y calidad de vida	2007 - 2013	Comisión Regional del Convenio
Doble Vía Ruta 5, La Serena Vallenar	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Obras Públicas	Se plantea como imprescindible la construcción de las dobles calzadas en ruta 5 norte.	2011 - 2018	Concesiones (MOP)
Transferencia integral y replicable para el desarrollo sustentable de la pesca artesanal	- Gobierno Regional de Coquimbo - Ministerio de Economía	Complementa recursos de la Subsecretaría de Pesca para acciones en pos del apoyo a los pescadores artesanales de la región	2008 - 2010	Comisión Regional de Seguimiento

Fuente: Ministerio del Interior – Subdere, 2008.

Tabla 3: Síntesis Convenios de Programación 1994 – 2008 Región Los Lagos

CONVENIO DE PROGRAMACIÓN	ENTIDADES PARTICIPANTES	DESCRIPCIÓN	INICIO Y TÉRMINO	UNIDAD TÉCNICA DESIGNADA
Pavimentación de Caminos Productivos y accesos a Comunas en la X Región	- Gobierno Regional De Los Lagos - Ministerio De Obras Públicas	Mejoramiento de caminos productivos, incluyendo un mejoramiento de los accesos a comunas que comunican centros poblados.	1996 - 2000	Dirección de Vialidad, Región de Los Lagos
Plan Regional De Regularización Y Normalización De La Propiedad En La X Región De Los Lagos	- Gobierno Regional De Los Lagos - Ministerio De Bienes Nacionales	Incluye varios proyectos relacionados con el saneamiento de la tenencia irregular de la propiedad y la gestión del patrimonio fiscal de la región.	1997 - 2000	Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales, Región de Los Lagos
Plan de Desarrollo de La Infraestructura De Atención Primaria De La Región De Los Lagos, Años 1997 - 2000	- Gobierno Regional De Los Lagos - Ministerio De Salud	Esta pensado en impulsar la estrategia de atención primaria y fortalecer la red primaria asistencial mediante la ejecución de proyectos de inversión, con sustentabilidad financiera de acuerdo a los recursos disponibles.	1998 – 2000 (2004)	Secretaría Regional Ministerial de Salud
Inversión Estratégica en infraestructura portuaria artesanal y de desarrollo Productivo	- Gobierno Regional de Los Lagos - Ministerio de Obras Públicas	Mejoramiento de las principales caletas pesqueras artesanales, incluyendo además, la construcción de obras portuarias que tienen relación con el fomento	2000 - 2005	Dirección Regional de Obras Portuarias

		productivo, como son muelles de cabotaje menor, las obras de protección de riberas y facilidades portuarias destinadas a favorecer a la población de menores recursos		
Pavimentación Urbana Regional Para, años 2000 – 2001 - 2002	- Gobierno Regional De Los Lagos - Ministerio De Vivienda	Pavimentación urbana en los asentamiento humanos de la región con excepción de las ciudades de Puerto Montt, Osorno y Valdivia	2000 - 2002	Secretaria Regional Ministerial de Vivienda
Programa de Construcción de Puentes En La Décima Región, Región de Los Lagos, periodo 1998 – 2001	- Gobierno Regional De Los Lagos - Ministerio De Obras Publicas	Financiamiento en 100 puentes lo que incluye terminar 95 y diseñar 5 en el periodo de duración de él.	1998 - 2001	Dirección de Vialidad, Región de Los Lagos
Pavimentación de la Ruta N° 7, camino Longitudinal Austral, Primera Etapa Xª y XIª Regiones	- Gobierno Regional de Los Lagos - Gobierno Regional de Aysén - Ministerio de Obras Públicas	Diseño y pavimentación de 172 y 100 Km. respectivamente de la Ruta N° 7	2000 – 2004 (2005/2006)	Dirección de Vialidad
Proyecto de Desarrollo Ciudad Satélite de Alerce, Comunas de Puerto Montt y Puerto Varas, X Región	- Gobierno Regional de Los Lagos - Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Ministerio de Obras Públicas - Ministerio de Educación - Ministerio de Defensa	Concreción de inversiones para el desarrollo de la localidad de Alerce, en las comunas de Puerto Montt y Puerto Varas.	1999 – 2005	SEREMI de Vivienda y Urbanismo
Ciudades competitivas, sustentables, seguras y con calidad de vida” o “Plan Ciudad.	- Gobierno Regional de Los Lago - Ministerio de Obras Públicas - Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Municipalidad de Puerto Montt - Municipalidad de Osorno	Ejecución de Obras de infraestructura urbana en las ciudades de Osorno y Puerto Montt.	2007 - 2012	SEREMI de Vivienda y Urbanismo SEREMI de Obras Públicas Municipalidad de Valdivia Municipalidad de Osorno Municipalidad de Puerto Montt
Pavimentación de la ruta 7, entre la localidad de Puerto cárdenas y la localidad de Las	- Gobierno Regional de Los Lagos - Ministerio de Obras Públicas	Pavimentación del tramo señalado	2007 - 2013	Dirección de Vialidad

Juntas				
Plan de conectividad para la competitividad de la Región de Los Lagos	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Regional de Los Lagos - Ministerio de Obras Públicas 	<p>Mejoramiento de conectividad de la red marítimas – terrestre puerto Montt – Chiloé y Palena e intermedios; Calbuco – isla Puluqui, Lago Tagua Tagua y la Pasada en Maullín. Asimismo, se plantea incorporar iniciativas que permitan mejorar la conectividad en la ribera sur del río Bueno entre Trumao y La barra, así como también en sectores aislados de la zona costera de la provincia de Osorno</p>	2007 - 2010	Comisión Regional de Seguimiento

Fuente: Ministerio del Interior – Subdere, 2008.