

## **PRIMERA PARTE**

### **INVERSION PUBLICA Y GESTION REGIONAL. NUDOS CRÍTICOS**

# **PRIMERA PARTE**

## **INVERSION PUBLICA Y GESTION REGIONAL**

### **NUDOS CRITICOS**

#### **I N D I C E**

##### **INTRODUCCION**

##### **I. ANTECEDENTES HISTORICOS Y MARCO TEORICO**

1. Antecedentes: Descentralización del Estado y desarrollo regional
2. Marco teórico: Desarrollo territorial y descentralización del Estado

##### **II. INVERSION PUBLICA DE DECISION REGIONAL**

1. Evolución de la inversión pública y desarrollo regional
2. Instrumentos de inversión pública descentralizada

##### **III. NUDOS CRITICOS DE LA GESTION REGIONAL**

1. Introducción
2. Agentes e instancias de coordinación de la gestión regional
3. Debilidades del proyecto político regional y del sistema regional de actores

##### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

1. Principales resultados
2. Recomendaciones en distintos ámbitos y niveles

##### **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

## PRIMERA PARTE

### INVERSION PUBLICA Y GESTION REGIONAL: NUDOS CRITICOS<sup>1</sup>

*Claudia Serrano*

#### INTRODUCCION

El presente informe entrega los resultados de un estudio realizado en Chile en el curso del año 1999 acerca de la descentralización del Estado y el desarrollo regional. El estudio se propuso conocer el modo como opera la gestión regional en relación a la inversión pública, en el entendido que ésta actúa como factor clave del desarrollo mejorando la infraestructura, la habilitación y el equipamiento de los territorios, a la vez que el propio proceso de inversión facilita conversaciones y acuerdos estratégicos entre diferentes agentes públicos y privados concernidos por propósitos comunes en relación al desarrollo estratégico de la región.

Para abordar estos asuntos, se realizaron dos aproximaciones distintas aunque complementarias. Por un lado se analizó la evolución de la inversión pública y en particular la inversión de decisión regional, examinando en términos cuantitativos y cualitativos la operación (proceso y resultados) de los instrumentos de inversión descentralizada. Por otro, se analizó lo que pretende ser el valor agregado de este estudio: la capacidad de articulación de la gestión regional en relación al desarrollo regional.

Los estudios sobre el proceso de descentralización del Estado en Chile no son numerosos y, en general, han puesto el acento en los aspectos institucionales y en la descentralización fiscal, con especial énfasis en la trayectoria y evaluación de la inversión de decisión regional, materia que ha interesado especialmente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional<sup>2</sup>. Otra vertiente de estudios son los trabajos aportados por Sergio Boisier, desde ILPES, bajo el formato de ensayos que contribuyen a la reflexión acerca del desarrollo regional. Otra línea de trabajos ha abordado el área de la competitividad regional asociada a la descentralización y el territorio, destacando los de Albuquerque y Rojas<sup>3</sup>.

Este estudio pretende realizar un aporte en un ámbito hasta ahora poco estudiado empíricamente, cual es la capacidad de gestión regional en un sentido que va más allá de

---

<sup>1</sup> El equipo profesional que participó en el desarrollo de este estudio estuvo conformado por Ignacia Fernández, Blanca Velasco y Karin Ermter, con la colaboración de Sergio Villar y Héctor Latapiat.

<sup>2</sup> Entre ellos están los trabajos de Espinoza y Marcel, 1994; Aghón 1994; Serrano 1996; Serrano y Rodríguez, 1998; Salazar, 1995; FOCUS, 1995; Martner, 1993.

<sup>3</sup> Albuquerque (1997), Rojas (1995).

las definiciones institucionales y que se refiere a las capacidades regionales para encarar procesos autónomos de desarrollo regional. Examina cómo se toman las decisiones, con arreglo a qué criterios, quiénes logran ponerse de acuerdo y en qué materias, y cuáles son los factores que inhiben o potencian la capacidad de articulación de la gestión regional. Esta capacidad no es otra que la capacidad de acción autónoma con visión regional y vocación de futuro, compartida por el conjunto de los actores regionales relevantes.

Existe una conexión estrecha entre el desarrollo regional y la descentralización del Estado. La descentralización es conveniente y valiosa para el país no sólo desde el punto de vista de la modernización y agilización de la gestión pública, al trasladarse ésta a áreas más cercanas de las personas a las que supone beneficiar, sino especialmente porque un Estado descentralizado genera las sinergias y articulaciones entre actores que ponen en juego diferentes tipos de recursos localizados territorialmente (humanos, monetarios, naturales, sociales, tecnológicos, etc.). Ello redundará en mayores capacidades institucionales a nivel regional, mayor circulación de información, mayores oportunidades productivas y comerciales, más negocios y más desarrollo regional.

El propósito del estudio es establecer de qué forma la gestión pública descentralizada genera procesos que apuntan a una mayor autonomía y mayor capacidad de las regiones para articular y sustentar un desarrollo endógeno y, a la vez, detectar cuáles son, y cómo se podrían desatar, los nudos críticos del proceso de descentralización y desarrollo regional. El hilo conductor para desarrollar este examen ha sido el proceso de inversión regional, entendiendo que los nuevos instrumentos y recursos de inversión regional que ha generado el proceso de descentralización del Estado constituyen un canal privilegiado para fortalecer la capacidad de gestión y llevar adelante iniciativas que inciden en forma efectiva sobre las oportunidades de desarrollo regional. A la vez, la inversión pública, especialmente en proyectos de infraestructura, constituye un preciado soporte de los procesos de inversión que lleva adelante el sector privado. A ello habría que agregar el notable papel de la inversión pública en el sector educación, que contribuye a la formación de recursos humanos que también son recursos insustituibles del desarrollo de las regiones.

Las preguntas que guiaron el desarrollo de la investigación tienen que ver con dos áreas de interés: a) evaluar la forma en que operan los instrumentos de inversión regional y b) examinar la capacidad de las regiones de acordar un proyecto de desarrollo, tomar decisiones en consecuencia y desarrollar iniciativas y procesos con arreglo a ese proyecto. El estudio se interroga acerca de la *capacidad de articulación de la gestión regional*, relevando el tema de los actores del desarrollo regional y los vínculos que establecen entre sí. La metodología utilizada fue de carácter cualitativo y consistió en el análisis en profundidad de las dinámicas que tienen lugar en el nivel regional en torno al proceso de inversión regional.

Se consideraron tres actores. El tratado con mayor profundidad fue el actor “sector público”. Este fue acogido en toda su diversidad, contemplando a la institucionalidad propiamente regional y a la institucionalidad sectorial mandatada en las regiones por los respectivos ministerios. Se procuró establecer puntos de encuentro y desencuentro en las lógicas de acción de estos actores frente a los temas relevantes del desarrollo regional y a los aspectos cotidianos de la gestión de los proyectos de inversión. El segundo actor fue el sector privado, empresarios y ejecutivos representantes de las áreas claves del desarrollo regional. El tercero estuvo compuesto por académicos de las universidades regionales. Se

trató de evaluar el grado en que ambos representantes del sector privado, empresarios y académicos, se coordinan con el sector público y participan de procesos relevantes para el desarrollo regional.

Las autoridades públicas entrevistadas manejan la totalidad de los recursos de inversión pública que se invierten en una región. Ellos representan posturas diferentes respecto del mismo tema porque desempeñan tareas distintas y son responsables ante distintas autoridades. Se trata del Intendente y Gobierno Regional, representantes del Consejo Regional; secretarios regionales ministeriales y jefes de servicio de los principales ministerios inversores.

Se consultó también la opinión de gobernadores y alcaldes con la intención de indagar en la forma como se involucran las instancias provinciales y locales, y qué rol les compete en el proceso de inversión. Se realizaron aproximadamente 30 entrevistas en cada región, que incluyen a la totalidad de las autoridades que tienen injerencia directa en materia de inversión regional<sup>4</sup>. Se entrevistó también a importantes autoridades ligadas al proceso de descentralización en el nivel central del Estado (SUBDERE).

Los temas consultados fueron los siguientes<sup>5</sup>:

- Claves del desarrollo regional, áreas más importantes, evaluación de la estrategia de desarrollo regional y del proceso de descentralización en la región.
- Evaluación del Gobierno Regional, su compromiso con un proyecto de desarrollo, funciones (reales) y capacidades profesionales y técnicas con que cuenta. Relación del GORE con los sectores inversores.
- Rol del consejo regional y evaluación de su desempeño.
- Evaluación de los instrumentos de inversión regional, ventajas y desventajas de cada uno y opinión sobre el (los) instrumento(s) más relevante(s).
- Instancias formales e informales de coordinación, personas y temas de interacción entre ministerios.
- Experiencias de coordinación de la inversión pública y privada destacables, mecanismos que facilitan y entran la coordinación.
- Actores privados gravitantes en el desarrollo de la región (Universidades, Gremios, Cámaras, Asociaciones, etc.).

---

<sup>4</sup> El siguiente es el listado tipo de autoridades entrevistadas: Intendente Regional, Gobernadores Provinciales (2), Consejeros Regionales (uno de oposición y uno de gobierno), Encargado Unidad de Control Regional al interior del Gobierno Regional, Profesionales y/o técnicos del Gobierno Regional (2), Encargado de SERPLAC, Profesional de SERPLAC, Secretarios Regionales Ministeriales de Obras Públicas, Vivienda, Economía, Agricultura y Minería, Directores de Servicio, tales como Servicio Nacional de Pesca, Servicio Nacional de Turismo, Corporación Nacional Forestal, etc., Director de Arquitectura (Ministerio de Obras Públicas), Alcaldes (2), dos representantes de la unidad ejecutora de proyectos de inversión destacados, representantes del sector privado (4-5), representantes del sector académico (2).

<sup>5</sup> Es conveniente aclarar que este examen no tiene una óptica preferentemente económica en términos de la potencialidad competitiva de los sectores productivos regionales, por ejemplo, sino una visión integrada y sistémica del desarrollo, la cual pone especial énfasis en los aspectos institucionales.

El estudio de terreno se realizó el año 1999 en tres regiones: Atacama, Bío Bío y la Región de Los Lagos. La primera, ubicada en la zona norte del país, constituye una pequeña región minera con prometedores indicadores de competitividad, según señalan los estudios realizados sobre la materia<sup>6</sup>. La Región del Bío Bío es la segunda más poblada del país y presenta complejos problemas de desarrollo económico y social por el cambio de su patrón productivo; es la zona de la crisis del carbón y más recientemente una zona de complejas demandas y protestas del mundo indígena<sup>7</sup>. La Región de Los Lagos, por último, es una región sureña, agrícola, muy extensa en territorio. Las tres tienen porcentajes de pobreza que están sobre el promedio nacional.

Se ha estructurado este documento en tres capítulos. El primero entrega elementos de contexto: antecedentes históricos y marco teórico sobre los temas de descentralización del Estado y desarrollo territorial.

El segundo analiza la inversión pública nacional y regional, y agrega información relativa a inversión privada, producto bruto regional y pobreza. Se divide en dos capítulos. El primero presenta datos cuantitativos de la evolución de la inversión pública regional entre los años 1990-1997 e incluye información que proveen los estudios recientes sobre competitividad regional. El segundo analiza la operatoria y comportamiento de los principales instrumentos de la descentralización fiscal, particularmente del Fondo Regional de Desarrollo Regional, FNDR. Para ello examina los datos disponibles e incorpora el análisis de los juicios y opiniones de las autoridades y personalidades regionales entrevistadas.

El tercer capítulo es la parte medular del estudio. En ella se analizan los resultados en relación a la capacidad de articulación de la gestión regional y se relevan los principales nudos críticos y trabas que obstaculizan la profundización del proceso de descentralización. Por último, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones que emanan de los resultados encontrados. En el anexo se incluye una breve presentación de las tres regiones estudiadas y se presentan numerosos cuadros estadísticos sobre inversión pública.

## **I. ANTECEDENTES HISTORICOS Y MARCO TEORICO**

### **1. ANTECEDENTES: DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y DESARROLLO REGIONAL**

#### **A. ¿En qué consiste la descentralización del Estado?**

La década de los noventa en América Latina ha estado marcada por los desafíos de reforma y modernización del Estado. Dejando atrás un período en que la discusión parecía limitarse al tema del tamaño del Estado, se ha dado paso a un debate que reposiciona a los Estados nacionales como conductores del desarrollo, agentes de la gobernabilidad, la equidad y la cultura cívica.

---

<sup>6</sup> PNUD (1996); Subsecretaría Desarrollo Regional (1998).

<sup>7</sup> Rojas (1995); Moraga (1999).

Tomando como punto de partida el consenso en torno a los profundos cambios que han experimentado los países como consecuencia de la globalización económica y comunicacional, se espera del Estado un nuevo dinamismo, ya no como protagonista principal del desarrollo, sino como agente facilitador y articulador de procesos que involucran a actores e instituciones públicas y privadas. Este nuevo Estado debe responder a requerimientos asociados con el desarrollo y la competitividad, para lo cual debe intervenir en complejos procesos asociados a la innovación tecnológica, la infraestructura y la dotación de recursos humanos. A la vez, debe responder a aspectos asociados a la equidad, la integración social y la superación de la pobreza, tareas que enfrenta con instrumentos que aporta la política social. Este doble cometido desafía y modifica la forma habitual y conocida de operar de la gestión pública. Es así que se observan, a lo ancho y largo de América Latina, sendos procesos de modernización y descentralización del Estado.

La descentralización del Estado se entiende como el traspaso de atribuciones y responsabilidades desde el nivel central del Estado a los niveles subnacionales. Si bien tiene una importante expresión en el ámbito de la administración del aparato público, lo cierto es que principalmente es un proceso de carácter político que se refiere a la redistribución del poder. A su vez, la descentralización demanda significativos cambios en la cultura organizacional y los modelos de gestión pública asociados a las nuevas tareas y responsabilidades que deben abordar las administraciones descentralizadas. Parte de estos cambios tiene que ver con la mayor cercanía del aparato público respecto de los usuarios y el rol que cabe a estos en el control de la gestión pública.

Para que exista descentralización, es necesario que el nivel descentralizado constituya una unidad jurídica independiente, cuente con personalidad jurídica y que sus autoridades sean de generación democrática. Solo así se puede considerar viable que el nivel central entregue a una unidad subnacional (distinta de una oficina sectorial localizada territorialmente) atribuciones y facultades en determinadas materias.

Se considera como bondades de la descentralización del Estado que ésta contribuye a un proceso de modernización y agilización de la gestión, al acercar la administración a las personas y permitir una conexión más directa con sus prioridades y preocupaciones. A su vez, reduce el aparato del Estado y con ello el número de trámites y procedimientos, así como la velocidad de respuesta.

Desde una perspectiva político-ciudadana se considera que la descentralización del Estado, al acercar las instituciones a la gente, facilita su participación en la toma de decisiones y permite mayor control de la ciudadanía sobre la acción pública (*accountability*). Se supone que la descentralización estimula la participación, en la medida que los individuos consideran que las políticas locales tienen una repercusión más directa sobre sus vidas y que sus opiniones son consideradas a la hora de tomar decisiones (BID, 1997).

Desde otro punto de vista, el de la eficiencia competitiva, se considera que el contexto económico mundial de globalización presenta nuevos desafíos que no sólo interpelan a las empresas, sino también al sector público. En este sentido, se reclaman estructuras de decisión descentralizadas que logren operar con mayor prontitud y versatilidad.

Por último, desde una perspectiva de eficiencia económica, se considera que la descentralización fiscal favorece una asignación más eficiente de los recursos públicos por

cuanto refleja en mayor medida la demanda de los ciudadanos locales, lo que redundará en mayor bienestar social. El supuesto que hay detrás es que las personas y las comunidades tienen preferencias y patrones de comportamiento diferentes, y que los gobiernos subnacionales pueden generar mayor bienestar sobre esas comunidades ajustando la recaudación y asignación de recursos públicos a esas preferencias (el tema de la descentralización fiscal es abordado en otra parte del documento).

## **B. Antecedentes históricos del proceso de descentralización en Chile**

La descentralización del Estado se inició en Chile el año 1976, cuando se subdividió el país en 13 regiones, 52 provincias y 325 comunas (actualmente son 341). Se inicia entonces un primer período caracterizado por un fuerte impulso al nivel municipal, el cual adquiere nuevas responsabilidades y competencias y se instala como el agente del desarrollo social de las comunas. Particularmente relevante es, en este período, el proceso de municipalización de los servicios de educación y salud que tiene lugar durante la década de los 80, y por medio del cual se traspasan a la administración municipal la totalidad de los establecimientos públicos de educación básica y secundaria, así como los consultorios de atención primaria en salud.

El diseño de una institucionalidad descentralizada a nivel de las regiones, junto al traspaso de competencias y atribuciones a nivel regional, es un tema propio del período democrático que se inicia con la promulgación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, el año 1993. Esta Ley define la figura del Consejo Regional y del Gobierno Regional, a la vez que establece que las regiones son organizaciones político-territoriales dotadas de personalidad jurídica de derecho público que gozan de autonomía relativa y de patrimonio propio.

El Gobierno Regional, GORE, viene a ser la figura institucional más importante. Está conformado por dos órganos: el Intendente, quien lo preside y es nombrado por el Presidente de la República, y el Consejo Regional, CORE. Este consejo está conformado por los consejeros, los que son elegidos en forma indirecta por los concejales para un período de cuatro años (pueden reelegirse)<sup>8</sup>. La función privativa más relevante que desempeña el Consejo Regional es la toma de decisión respecto de la asignación de los recursos de inversión descentralizada. Por esta vía, las autoridades regionales asumen una responsabilidad que antes competía sólo al nivel central del Estado. Aquí se verifica el traspaso de poder que subyace a todo proceso de descentralización.

El Gobierno Regional cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y, a partir de 1995, con un equipo profesional y administrativo especialmente abocado al tema de los proyectos de inversión: formulación, ejecución y seguimiento.

La Ley sobre Gobierno y Administración Regional entrega a los GOREs el rol de agentes del desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, y les asigna como funciones la elaboración y aprobación de las políticas, planes y programas que tengan relación con el

---

<sup>8</sup> El número de consejeros varía y se determina de la siguiente forma: dos consejeros de cada provincia, diez consejeros adicionales en las regiones de hasta un millón de habitantes distribuidos en cada provincia de acuerdo a su población; 14 consejeros adicionales en aquellas regiones que superan el millón de habitantes, distribuidos del mismo modo que cada provincia.



desarrollo de la región, funciones referidas al ordenamiento territorial y funciones relativas al fomento productivo. Sin embargo, es en el área de la inversión pública donde el GORE asume tareas exclusivas que demandan toda su atención. Es responsabilidad de esta entidad asignar los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, y destinar a proyectos específicos los recursos que corresponden a la Inversión Sectorial de Asignación Regional. Los Gobiernos Regionales, durante sus primeros años, destinan su mayor atención a estas tareas. Más adelante comienzan a operar los Convenios de Programación, el año 1995, y los recursos de Inversión Regional de Asignación Local, IRAL, el año 1996<sup>9</sup>.

Un rol particular cabe al Intendente regional. Preside, como se ha señalado, el Gobierno Regional, instancia abocada principalmente a la formulación y ejecución de los proyectos de inversión. Preside también el Gabinete Regional, instancia en la que participan Gobernadores y Secretarios Regionales Ministeriales.

Hacia 1995, todas las regiones contaban con una estrategia de desarrollo regional que debía operar como carta de navegación de la labor del gobierno regional y de las autoridades sectoriales presentes en la región. Si bien estos instrumentos fueron imperfectos y muchas veces constituyeron más una declaración de intenciones que un instrumento de planificación del desarrollo, el hecho es que lograron relevar las principales fortalezas y debilidades regionales, generando consensos respecto de las prioridades y principales líneas de desarrollo.

Al final de la década se ha podido recorrer un importante trayecto en el proceso de descentralización del nivel regional, cuya máxima expresión es la consolidación creciente de la institucionalidad regional y su capacidad de gestión de los fondos de inversión regional. Sin embargo, se ha ido acumulando un número no menor de aspectos pendientes, los que se relacionan principalmente con el origen de las autoridades regionales y problemas de gestión, capacidades regionales y problemas de coordinación en el aparato público regional, todos los cuales se examinarán en la tercera parte de este informe. Un resumen de estos aspectos se presenta en el cuadro siguiente<sup>10</sup>:

---

<sup>9</sup> Información completa acerca de las características y trayectoria de estos instrumentos de inversión pública se presenta en la Parte II de este informe.

<sup>10</sup> También se formulan críticas al diseño, gestión y montos de los instrumentos de inversión regional, las que se exponen y discuten en la Parte II de este documento.

Cuadro N° 1. Principales áreas críticas en el proceso de descentralización

## AREAS CRITICAS

### Diseño institucional

- Falta claridad en funciones del Gobierno Regional, existen muchas funciones compartidas con otras instancias.
- “Presidencialismo” regional (rol del Intendente).
- Elección indirecta de consejeros regionales y consecuentes problemas de representatividad y legitimidad en autoridades regionales.
- Falta claridad en funciones del Consejo Regional.
- Espacios de participación insuficientes que no logran una real incorporación de los actores sociales.
- Insuficiencia de mecanismos de control ciudadano (*accountability*).

### Gestión regional

- Problemas de coordinación GORE – CORE.
- Prioridades regionales se enfrentan con prioridades sectoriales (relación GORE – SEREMIS).
- Problemas para coordinar orientaciones estratégicas con énfasis tradicionales en superación de la pobreza.
- Escasa relación entre sectores público / privado / universidad.
- Relación con el nivel local – municipios.
- Lentitud en el proceso de desconcentración.

Desde la visión de los logros alcanzados, se observa que los Gobiernos Regionales han ido adquiriendo y desarrollando las competencias necesarias a su cometido a la vez que los Consejos Regionales han ido compenetrándose con el desafío de asignar recursos con miras al desarrollo estratégico de la región. Existe una institucionalidad regional, se llevan adelante grandes proyectos de inversión y se ha ido generando un consenso cultural en torno a que el desarrollo de las regiones es vital para el éxito económico del país. En otras palabras, el tema se ha legitimado y comienza a ser algo más que una materia institucional y normativa, para dar paso a una suerte de *demanda regional de desarrollo* que proviene principalmente de algunas autoridades regionales y los gremios empresariales de tamaño mediano. La descentralización regional empieza a generar procesos endógenos, con especificidades y características propias. En este contexto surgen interrogantes -como las de este estudio- acerca de las energías, disponibilidades, capacidades, instrumentos, etc., que potencian o entran el proceso de descentralización y desarrollo regional. Si bien en Chile se ha avanzado más la línea institucional de la descentralización, con el paso del tiempo y como fruto de los propios logros del proceso aparecen nuevos temas más exigentes: ¿de qué forma la institucionalidad descentralizada y las nuevas facultades que tienen las regiones aportan al proceso de desarrollo?, ¿de qué forma los dispositivos institucionales existentes facilitan la innovación, la coordinación, los nuevos emprendimientos, la sustentabilidad del

crecimiento, la reconversión productiva y la equidad e igualdad de oportunidades? Antes de responder a estas preguntas es necesario explorar en la literatura qué propuestas existen en torno a estos temas en un contexto de economía abierta y creciente competitividad o, en otras palabras, qué relación existe entre el territorio y su gente y las oportunidades de desarrollo, tema que se aborda en el próximo punto.

## 2. MARCO TEÓRICO: DESARROLLO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

El fin superior que subyace al proceso de descentralización del Estado no es lograr mayor eficiencia en la gestión pública y más democracia al acercar las autoridades a la ciudadanía, sino más desarrollo y mejor calidad de vida para las personas. Se entiende la reorganización del aparato público como una palanca que genera nuevas y mejores respuestas en la sociedad. Cuáles son los distintos ejes y soportes del desarrollo regional estimulado por el sector público descentralizado, es el tema que se desarrolla en este capítulo.

La descentralización del poder y la creación de condiciones institucionales para una mayor participación y autonomía de cada una de las colectividades territoriales que existen en el país, constituyen requisitos fundamentales para el desarrollo regional, pero en sí mismos no lo aseguran. Se trata de sumar energía social y no de construir regiones “por decreto”. El desafío es estimular la creatividad regional y local, junto a la capacidad para generar proyectos productivos y sociales viables.

Diversos autores han relevado el rol del desarrollo territorial para hacer frente con éxito a las crecientes exigencias de competitividad que impone la globalización. La pregunta que se formulan es similar a la que se plantea Porter en su estudio acerca de la prosperidad de las naciones: ¿qué hace que unas regiones tengan éxito?, ¿por qué se produce la ventaja competitiva?, ¿por qué algunos países, zonas o territorios generan empresas que logran obtener y conservar una ventaja competitiva y alcanzar éxito económico? La respuesta a estas preguntas apunta a relevar el rol del entorno, la innovación y el conocimiento tecnológico, factores que se potencian en el ámbito territorial.

La principal meta económica de una nación es producir un alto y creciente nivel de vida para los ciudadanos, el que depende de la capacidad de las empresas para alcanzar altos niveles de productividad y para aumentar esa productividad en el transcurso del tiempo. El éxito, por lo tanto, no consiste en el triunfo de algunas grandes empresas, sino en el fortalecimiento del tejido productivo por la vía de la innovación y el cambio tecnológico. A su vez, significa que los frutos del progreso se traducen en mejor calidad de vida y en mayor bienestar de la población (Porter, 1991).

Para que estos procesos se faciliten el Estado enfrenta un desafío que podríamos llamar de “*nuevo desarrollismo*”, en el cual asume un papel central, pero que a diferencia del pasado esta vez lo sitúa detrás del escenario. Su papel ya no será el de los subsidios, aranceles y franquicias, ni el de productor, sino el de operar como gran articulador, facilitador y garante de procesos que movilizan a las fuerzas sociales y económicas de la región. A su vez, actúa en ámbitos vitales para el desarrollo: la infraestructura, el entorno científico y tecnológico, y la integración social.

La descentralización del Estado y de la gestión pública actúa como una herramienta poderosa que abona al fortalecimiento de las capacidades locales y potencia la innovación, en cuanto fortalece las responsabilidades territoriales y produce sinergia entre los diferentes actores que sustentan el desarrollo territorial.

Si bien la descentralización debe entenderse como un proceso de articulación de las energías regionales para el desarrollo económico y social en el marco de un territorio determinado, esta articulación es débil en el caso chileno. El proceso de descentralización no se ha abierto al predominio de una *lógica territorial* donde la ruta esté marcada por las particularidades, fortalezas y debilidades de la región y de sus actores locales. La dificultad mayor, desde el punto de vista de la gestión pública, parece estar en la débil capacidad de articulación de la gestión de cara a un proyecto de desarrollo regional. A su vez, no ha sido posible hasta ahora relacionar en un mismo proceso -común a todos- los instrumentos de la descentralización del Estado y aquellos de fomento productivo y desarrollo económico local.

A decir de Boisier, el *proyecto político territorial* es el principal instrumento de coordinación de la multiplicidad de actores involucrados en el desarrollo. Es en virtud de este proyecto que se genera información, se conciertan intereses, se producen acuerdos y se puede actuar en un espíritu de convergencia. En este sentido, el proyecto político coordina actores y crea poder político social (Boisier, 1996). No es fácil para regiones heterogéneas, que incorporan áreas geográficas y sectores productivos dinámicos con otras zonas y sectores en deterioro y declinación, compartir en propiedad un proyecto político de región.

A lo largo de los relativamente escasos años del proceso de descentralización regional, se ha ido generando una forma de proceder al interior de la región, un estilo de interacción que vincula a los diferentes actores: Intendente y consejeros, funcionarios del Gobierno Regional, SEREMIS y jefes de servicio, empresarios, gremios y universidades. A esta forma de interacción, con sus fortalezas y debilidades, así como a sus posibilidades de generar cursos de acción y procesos positivos para el desarrollo regional, en el sentido de acumular capital social, generar riqueza, superar inequidad y mejorar la calidad de vida, llamamos *Articulación de la Gestión Regional*. La AGR tiene como centro a la institucionalidad pública regional e incluye a otros actores relevantes, tales como empresarios, asociaciones, corporaciones, gremios, universidades, etc.

Cuanto mayor es la articulación regional, mayor es la capacidad de acción, innovación y desarrollo de la región; esto es, la capacidad del sistema de actores regionales de compartir propósitos, establecer relaciones de confianza y cooperación, y desarrollar proyectos e iniciativas que potencien el desarrollo regional.

Es cierto que la Articulación de la Gestión Regional posibilita el desarrollo regional, pero a su vez esta articulación depende de diversos factores que operan como un sistema interconectado, en el cual unos se relacionan con otros condicionándose mutuamente. Los factores que inciden son: el sistema de actores locales; el capital social acumulado; los recursos materiales (naturales, financieros, equipamiento, dotaciones, etc.); los recursos no materiales (investigación y desarrollo, tecnología, universidades); las políticas públicas de descentralización; las políticas públicas de fomento productivo y, por último, factores de entorno, los que constituyen una suerte de conjunción de los factores anteriores, en la forma de una síntesis normativo-institucional y socio cultural que incentiva y permite determinadas conductas o, al contrario, las inhibe.

El conjunto de estos factores interviene sobre la Articulación de la Gestión Regional que es, en definitiva, el nudo crítico central que incide sobre las oportunidades de las regiones de alcanzar mayor desarrollo. Este se expresa en mayores grados de competitividad regional, mejores indicadores socioeconómicos, incorporación dinámica de la micro y pequeña empresa, y generación de agrupamientos productivos o clusters.

Cabe explicitar, para no pecar de voluntarismo, que el éxito económico y el desarrollo no es sólo consecuencia de la AGR, sino de factores asociados con la competitividad de las regiones, entre los cuales los recursos naturales y la actividad productiva previa inclinan la balanza en forma considerable. Pero, como demuestra el índice de competitividad desarrollado por el PNUD, también inciden significativamente factores relacionados con las capacidades sociales, así como el factor empresas y personas. Dicho de otra forma, si bien el crecimiento y el desarrollo dependen en importante medida de factores económicos y de ventajas iniciales de los territorios, con sus características geográficas y naturales, la evidencia indica que las ventajas competitivas no están dadas sino que son construidas, especialmente aquella que se refiere a la capacidad de innovación.

Se desarrollan a continuación cada uno de los factores enunciados, tomando como punto de partida el tema de la descentralización fiscal para continuar con la relación entre descentralización del Estado, territorio y competitividad.

#### **A. Descentralización fiscal**

La descentralización fiscal, o la forma en que se asignan los recursos públicos, es un aspecto medular de los procesos de descentralización, por cuanto la disponibilidad de recursos y las atribuciones y facultades que se tienen al respecto configuran el espacio real que tienen los niveles subnacionales para la toma de decisiones.

Existen dos modelos clásicos de asignación recursos hacia los niveles subnacionales: el modelo de *public choice* y el modelo agente-principal. En el primero, las unidades subnacionales disponen de ingresos propios por la vía tributaria y determinan autónomamente qué políticas y programas impulsar. En este caso se entiende la acción del nivel descentralizado como una "devolución" o *bottom up*, donde es mayor la autonomía para la toma de decisiones del nivel local. Supone que existe un sistema de tributación local que permite a los ciudadanos vincular sus preferencias con los costos que éstas tienen, y que los contribuyentes, como votantes, participarán más en la política local y controlarán más de cerca a las autoridades locales. En el segundo modelo, de agente-principal, más que "devolución" se trata de "delegación" o políticas *top down*, en las que el nivel central actúa como principal y asigna recursos al nivel subnacional mediante un sistema de transferencias, señalando a éste, mediante un mecanismo de incentivos, en qué emplear los recursos. En este diseño, el agente actúa por delegación del principal.

El caso chileno se ajusta al modelo agente-principal, particularmente en el área descentralización de los servicios de educación y salud. Sin embargo, en el ámbito de los recursos regionales de inversión pública, más bien se trata de un modelo híbrido, en el cual el nivel descentralizado tiene amplias facultades en materia de gasto pero ninguna en materia de ingresos, los que le son asignados mediante transferencias desde el nivel central (Espinoza y Marcel, 1994).

De esta forma, se genera una relación asimétrica en la cual, por el lado del gasto, existen numerosos bienes y servicios que son mejor provistos localmente. Sin embargo, por el lado de los ingresos, no existen buenos sistemas de impuestos locales, lo que introduce distorsiones e ineficiencias, generándose un problema de desequilibrio vertical. Este se refiere a la relación entre lo que gasta un nivel subnacional y las potencialidades de recaudación que tiene. A mayor desequilibrio fiscal, más problemas de equidad territorial y riesgos de indisciplina (si las unidades subnacionales no deben responsabilizarse por los ingresos que financian sus políticas, es probable que tengan menor preocupación por la indisciplina financiera).

En el caso chileno, el gobierno central fija los límites entre los diferentes niveles de gobierno (central, regional y local) y permite a las jurisdicciones territoriales actuar con autonomía sin traspasar esos límites. El nivel central plantea una disciplina financiera a nivel macroeconómico, orientando el gasto y la inversión pública, y tiende hacia una autonomía fiscal microeconómica, permitiendo a las regiones tomar sus propias decisiones de inversión pública según normas y procedimientos orientados desde el nivel central. Cabe destacar que no hay en Chile autonomía financiera microeconómica, lo que se expresa en los controles de ejecución presupuestaria, las autorizaciones que requieren las regiones de parte de Hacienda para pasar *ítemes* de presupuesto, visar programas de contrataciones, comprar vehículos o computadores, etc.

En lo que respecta a los recursos descentralizados para el desarrollo regional, se trata de recursos de inversión pública que antes eran asignados por los respectivos sectores y que, en el contexto del proceso de descentralización, han pasado a ser de decisión regional. Estos son cuatro fondos de inversión con diferentes mecanismos y procesos de asignación, algunos de los cuales son claramente autónomos, mientras otros se encuentran supeditados a diversas normas y regulaciones establecidas por los respectivos ministerios, lo que limita el campo de decisión de las autoridades regionales. Esto los asemeja al esquema agente-principal, en el cual la región actúa como un agente que, si bien asigna recursos, lo hace en un ámbito técnico y normativo restringido.

El caso es, entonces, de regiones que no cuentan con presupuestos autónomos y cuyos recursos provienen del nivel central del Estado, de acuerdo a diversos criterios que, en general, cautelan cuestiones de equidad territorial y socioeconómica.

El modelo chileno de descentralización escamotea, como se ha señalado, uno de los aspectos centrales del proceso, cual es que la eficiencia en la asignación de recursos se alcanza cuando las unidades subnacionales son responsables de las decisiones que toman en términos económicos y políticos. Algunos autores coinciden en señalar que la eficiencia de la descentralización del Estado tiene una relación directa con el ejercicio de un “buen gobierno”. En la medida que las opciones de política pública se expresen en términos de costos (tributos) para los ciudadanos, éstos, a través del voto, estarán apoyando o no esas políticas y a las autoridades que las implementaron. El *ciudadano-contribuyente* expresará sus preferencias en cuanto a opciones de política o, en otras palabras, opciones en torno a la combinación deseada de bienes públicos. Se sostiene que la calidad del gobierno mejora si se equiparan mejor los servicios con las preferencias de los ciudadanos, y si los gobiernos se aproximan más a quienes deberían servir, lo que asegura mayores posibilidades de que el sector público tenga que rendir cuenta de sus actos (Anwar Shah y Jeff Huther, 1997; Artana y López, 1997). En concreto, el ingreso propio local (impuestos) se sitúa en la base de la

argumentación acerca de la eficiencia de la descentralización fiscal, en cuanto establece un vínculo entre impuestos y beneficios que resalta la eficiencia y fomenta la responsabilidad local.

El modelo chileno no ayuda a que el *ciudadano-contribuyente* se identifique con las autoridades regionales y asuma una actitud fiscalizadora y comprometida con las políticas regionales. Por un lado, lo dificulta el modelo de descentralización fiscal asimétrico que hemos comentado. Por otro, también lo hace un diseño institucional ambiguo, en el que la modalidad de elección de las autoridades regionales en forma indirecta entorpece las posibilidades de que la ciudadanía los identifique como sus representantes. Esto permite concluir que en el área de la descentralización fiscal quedan tareas pendientes, tales como perfeccionar el modelo para permitir a las regiones la generación de ingresos propios. Mientras esto no ocurra, la responsabilidad de las autoridades sólo se juega en la administración de recursos delegados desde el nivel central del Estado, lo que constituye un obstáculo a su responsabilidad y liderazgo en el desarrollo regional.

## **B. El territorio, la competitividad y la gestión pública**

Desde la perspectiva del desarrollo, el territorio tradicionalmente ha sido visto como un contenedor de determinadas características geográficas y naturales, es decir, como un espacio físico. Más recientemente, esta conceptualización pasiva del territorio se ha modificado para concebirlo como un ámbito en el que se cruzan naturaleza y sociedad, produciendo un campo de relaciones y experiencias que tienen relación con características sociales, físicas y medioambientales. En otras palabras, los territorios no son un pedazo neutro de geografía ni un simple factor de producción, sino un ámbito en el cual se puede intervenir para potenciar las ventajas competitivas, las que tienen más que ver con factores asociados al conocimiento, la innovación y la tecnología, que a factores tales como el costo de la mano de obra e incluso los recursos naturales. De esta forma, lo esencial para conquistar el desarrollo es introducir innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas en el tramado productivo y empresarial, cuestión que no es resorte exclusivo de la acción de las empresas y el mercado, sino también de la acción pública, la que debe encontrar nuevas formas de actuación orientadas al fomento productivo y a la concertación estratégica de los distintos actores (Alburquerque, 1997).

¿Por qué comienza a ser decisivo el territorio para alcanzar mayor competitividad? ¿Por qué a medida que la economía avanza en lo que se ha llamado la “Tercera Revolución Industrial”, esto es, en la mundialización y globalización económica, algunas regiones y naciones presentan ventajas y gran capacidad de competir en mercados exigentes?

Los trabajos de Porter anticipan respuestas a estas preguntas. Como resultado de extensos estudios acerca de la competitividad de las naciones, el autor sostiene que la ventaja competitiva se crea y se mantiene mediante un proceso altamente localizado. Señala que las diferencias en estructuras económicas, pero también en valores, cultura, instituciones e historia, contribuyen profundamente al éxito competitivo (Porter, 1991).

En tiempos de globalización y de diseminación de empresas multinacionales en diversas filiales a lo largo del planeta, el papel de la nación anfitriona no desaparece. Es en la nación donde se producen y mantienen las ventajas competitivas esenciales: allí se establece la estrategia de la empresa, su producto, su tecnología, sus procesos claves, etc.,

aunque la producción se localice en otra parte. Es decir, la mundialización no menoscaba la importancia del país. La nación modela la capacidad de la empresa para innovar rápidamente en tecnología y métodos y, de esta forma, complementa y favorece su competitividad. Un elemento central para ello es el papel de la nación en el proceso de innovación, dado que la innovación requiere de inversiones continuas en investigación, recursos humanos y capital.

La localización de las actividades industriales no depende de restricciones como la disponibilidad de capital o de materias primas, sino de otros factores de diferenciación de los territorios, los cuales son “intangibles” y aluden principalmente a las condiciones que permiten la adquisición y explotación del conocimiento. A su vez, estos factores competitivos construidos (calificación de la mano de obra, sistema nacional de investigación, infraestructura de comunicaciones) son más relevantes aún en el caso de las pequeñas y medianas empresas que no pueden proveerse del conocimiento y las redes de adelanto tecnológico, de modo que las interacciones de base territorial pueden resultar claves al facilitar el aprendizaje comercial y tecnológico (Savy y Veltz, 1995).

Las pequeñas y medianas empresas han comenzado a operar de esta forma, dando pie a un nuevo proceso de industrialización en el cual se observa el surgimiento de sistemas productivos locales capaces de competir a nivel mundial. Estas experiencias han llevado a poner atención sobre las redes de empresas que operan en común, movilizandolos recursos de diverso tipo -no sólo económicos- para mejorar su competitividad. Estos son los así llamados distritos industriales (Montero, 1996; Rojas, 1995).

Los *clusters* o agrupamientos productivos, particularmente en el caso de los distritos italianos sometidos a estudio, constituyen un ejemplo claro de las potencialidades económicas del trabajo asociativo entre conglomerados de empresas que se vinculan comercialmente hacia arriba (entre proveedores) o hacia el lado (compartiendo tanto servicios o factores de entorno como tecnología). La clave de esta forma de operar son las relaciones de confianza y el fuerte sentido de identidad y pertenencia. Por lo tanto cabe afirmar, como hace Rojas (1995), que estos agrupamientos exitosos operan en una perspectiva sistémica que involucra a un conjunto de actores y agentes, lo que posibilita procesos de innovación, estabilidad en las estrategias productivas y comerciales, circulación de información, etc., lo que redundo en menores costos de transacción y, a la vez, en una mayor circulación de los adelantos tecnológicos y de innovación. Es decir, mayor competitividad.

En general la competitividad se incrementa cuando las empresas reconocen que forman parte de un grupo con objetivos comunes. Existen múltiples formas de coordinación entre ellas, como por ejemplo las alianzas estratégicas entre las grandes empresas, que se expresan en las fusiones, la participación cruzada en el capital y los directorios, los acuerdos de transferencia de tecnología, etc. También surgen nuevas formas de coordinación y cooperación, que se producen bajo nuevas formas de descentralización y de organización para estar más cerca de los proveedores. A su vez, entre las pequeñas empresas, se observa que al actuar en común comparten información, innovaciones, tecnologías, mercados, etc., los que fomentan su competitividad, factores que vienen a sumarse a sus ya favorables condiciones de mayor flexibilidad y capacidad de respuesta.



A juicio de Porter, los factores que influyen fuertemente para que estas asociaciones estratégicas se produzcan tienen que ver con el “entorno” próximo a una empresa. Por ello resulta clave un ambiente industrial proclive a la innovación y el adelanto tecnológico.

El autor define cuatro elementos como condiciones de la competitividad y entiende a cada uno de ellos como las puntas de un diamante. La competitividad, señala, se alcanza cuando las cuatro puntas del diamante se potencian como un sistema. Los elementos son: a) la estrategia, estructura y rivalidad de la empresa, b) la condición de los factores de producción que son el capital, el trabajo, la mano de obra, la tecnología y la infraestructura, c) los sectores conexos y de apoyo que tienen que ver con el mercado y los proveedores, y d) las condiciones de la demanda, es decir los clientes.

Agrega que dos de los cuatro factores son particularmente relevantes para potenciar la competitividad: la competencia o rivalidad doméstica por un lado, y la concentración geográfica del sector, por el otro, ya que ambas tienen un poder especialmente grande para transformar el diamante en un sistema. La rivalidad doméstica porque fomenta el perfeccionamiento de todo el diamante nacional, y la concentración geográfica porque eleva y magnifica las interacciones dentro del diamante.

Esta rivalidad no impide y más bien propicia el agrupamiento de los sectores competitivos de una nación, ya que normalmente los sectores de más éxito suelen estar vinculados mediante relaciones verticales (comprador/vendedor) u horizontales (clientes, tecnologías y/o canales comunes). Por ello señala: *“una vez que se forma un agrupamiento, la totalidad del grupo de sectores se presta apoyo mutuo, los beneficios fluyen hacia adelante, hacia atrás y horizontalmente, la rivalidad agresiva en un sector tiende a propagarse a otros del agrupamiento mediante el ejercicio del poder de negociación de las derivaciones y de las diversificaciones conexas por parte de empresas establecidas, la incorporación de otros sectores al agrupamiento espolea el perfeccionamiento al estimular la diversidad de los enfoques de investigación y desarrollo y facilitar los medios para la introducción de nuevas estrategias y técnicas”*.

En relación a la concentración geográfica, la observación de la realidad económica mundial permite apreciar que los sectores de gran éxito internacional se ubican frecuentemente en una sola ciudad o región de una nación. Esto se debe a que la concentración geográfica potencia la competitividad de un sector. Las personas se conocen y establecen relaciones de confianza. A su vez, la proximidad aumenta el acceso a información y también el ritmo al que se propagan las innovaciones.

Un papel central, que corresponde al gobierno, es el de crear y mejorar los factores: infraestructura, recursos humanos, información, conocimiento científico, adelantos tecnológicos. De esta forma se potencian las oportunidades de los productores y a la vez se colabora para que logren mantener la ventaja competitiva que han logrado. Mantener la ventaja requiere todavía más mejoras e innovaciones para ampliar y perfeccionar las ventajas competitivas alcanzadas. Estas se mantienen solamente gracias a mejoras incesantes. Las más duraderas normalmente dependen de tener recursos humanos avanzados y capacidad técnica interna, y necesitan inversiones continuas en técnicas y activos especializados.

Se desprende de las anotaciones presentadas en torno a los factores que constituyen la competitividad, que éste no es sólo un asunto de recursos financieros y naturales sino de generación de capacidades ligadas a los territorios y su entorno. En un mundo global, se

relevan las potencialidades de lo local-territorial como soporte de la economía abierta. A la vez, se releva la preponderancia de la gestión pública en la implementación de acciones que apoyen los procesos económicos y permitan incrementar la competitividad productiva.

Desde el punto de vista del proceso de descentralización y desarrollo regional, el desafío pasa por facilitar un proceso de construcción social de la región que permita a los actores regionales desarrollar sus competencias y habilidades, como también por acercar los instrumentos de la descentralización y los de fomento productivo -que operan por canales paralelos- y por desarrollar políticas en el área educación y capacitación que aporten a generar los recursos humanos calificados para sostener los procesos de desarrollo económico, entre otros. Un factor central para dar pie a los procesos descritos tiene que ver con la confianza y la capacidad de actuar en forma cooperativa entre diferentes actores, tema que refiere al concepto de capital social que se aborda en el siguiente punto.

### **C. Capital social**

En la sección precedente se hacía mención a las ventajas de la localización geográfica para potenciar la competitividad, las interacciones y los intercambios. En efecto, la proximidad permite construir relaciones de confianza, facilita la relación cara a cara y potencia la reciprocidad, factor clave para generar y desarrollar lo que Putnam llama “capital social”(Putnam, 1994).

El capital social se refiere a ciertos atributos que están presentes en una sociedad y que constituyen un conjunto de intangibles que favorecen los emprendimientos: la confianza, la reciprocidad y la acción social con arreglo a normas compartidas. Estos atributos intangibles potencian formas de acción social que propenden a los acuerdos y la acción en común por la vía de redes o de conductas asociativas.

Putnam detecta que, en aquellas comunidades donde las personas tienen la seguridad de que su confianza va a ser retribuida, es más probable que ocurran intercambios beneficiosos para ambas partes. A la vez, la repetición simultánea y constante de estos intercambios fortalece el desarrollo de normas generalizadas de reciprocidad, las que generan redes sociales o “redes de compromiso cívico”, como las llama el autor, entendiéndose por tales a un variado y diverso conjunto de actividades asociativas en las cuales los ciudadanos cooperan entre sí. Estas redes constituyen una forma esencial de capital social, por cuanto generan un círculo virtuoso: se basan en la confianza y la reciprocidad a la vez que su ejercicio produce más reciprocidad. Es decir, el capital social tiene la peculiaridad de que cuanto más se consume, más se genera, redundando en mayor capacidad de acción, más gobernabilidad y desarrollo.

El aporte de Putnam al plantear el concepto de capital social es que logra demostrar, en sus estudios sobre el caso italiano, de qué forma la existencia de capital social y cultura cívica influyen en el desarrollo económico y el fortalecimiento institucional. Sostiene que en las regiones del norte italiano, con una tradición de menor centralización administrativa del Estado y de mayor participación ciudadana en organizaciones intermedias, se logran sistemáticamente mejores resultados económicos que en las del sur. Estas últimas habrían desarrollado una sociedad civil débil, familística más que ciudadana, con una tradición monárquica centralizadora que habría inhibido la capacidad de los ciudadanos de participar en redes de compromiso cívico.

El trabajo de Putman constituye un aporte a los estudios sobre el desarrollo desde dos puntos de vista. Por una parte, confirma las hipótesis acerca de las mayores potencialidades que representa una gestión descentralizada y con gobiernos regionales fuertes y autónomos. Por otra parte, releva aspectos sociales y culturales asociados a la confianza y cooperación mutua que redundan en mayor o menor éxito económico y social. Esta perspectiva se ve complementada con los estudios aportados en el área de la competitividad, también en Italia, en relación con los distritos industriales, los que refuerzan la cooperación como mecanismo que potencia las oportunidades de éxito económico.

Desde la perspectiva del desarrollo de las regiones en Chile, el concepto de capital social habla de la necesidad de contar con actores locales sólidos, identificados con su entorno y capaces de establecer relaciones de cooperación y confianza entre sí. Si bien el capital social no se construye de un día para otro, cabe señalar que las políticas descentralizadoras deben hacerse cargo de contribuir al desarrollo de la energía social que permita acumular confianza entre los actores del desarrollo regional para poder concordar iniciativas en común. En otras palabras, la gestión pública debe contribuir a generar y acumular capital social. En este sentido, cabe al Gobierno Regional, además de un rol de conducción, un papel de animador, como señala Boisier. Es decir, de agente que permite el surgimiento de la energía social que redundará en nuevos cursos de acción y nuevos emprendimientos (Boisier, 1995).

#### **D. Sistema de actores locales**

En las secciones precedentes se hacía mención al concepto de territorio socialmente construido, entendido como un conjunto de relaciones sociales, institucionales y económicas. En esta sección se pretende desarrollar el papel que corresponde a los actores locales en el proceso de construcción social de las regiones. Entre ellos cabe mencionar a las autoridades regionales, a los empresarios, gremios, corporaciones, los sindicatos, universidades, colegios profesionales, corporaciones y fundaciones, etc.

Si bien el actor público es relevante en el desarrollo regional, como veremos extensamente a lo largo de este estudio, sólo existirá un sistema local de actores en la medida que los otros agentes, los no públicos, se expandan e incrementen su capacidad de acción. De otra forma, el peso de los procesos en curso descansará siempre en la iniciativa pública, que no tendrá con quien confrontarse. Paradójicamente, es también una responsabilidad del aparato público regional y de sus políticas aportar al fortalecimiento de los actores regionales, generando espacios de interlocución, traspasando información y abriendo posibilidades de trabajo en común.

Los actores regionales inciden y son relevantes en el desarrollo regional en cuanto forman parte de la realidad socio territorial, en torno a la cual construyen lazos de identidad y pertenencia. Una presencia empresarial con características de enclave en la región no forma parte del sistema local de actores, cuestión que sucede en numerosos casos a lo largo prácticamente de todas las regiones del país. Utilizando la distinción de Arocena (1995), son distintos los actores con identidad, proyección y capacidad de interlocución, que los agentes regionales que no tienen los atributos descritos.

La capacidad de acción de los actores se relaciona con su fuerza e identidad, su sentido particular de existencia, cómo se ven a sí mismos y cómo se relacionan con el conjunto del sistema, así como con su capacidad de interpelar al entorno, ya sea a nivel horizontal hacia otros actores similares; o hacia arriba, al nivel central del Estado y/o las sedes empresariales y sociales situadas en Santiago. Se trata de actores fuertes, con una importante capacidad de acción e impacto en el desarrollo regional; lideran procesos, convocan, son convocados, manejan información, relaciones sociales, tienen capacidad de llegada a la opinión pública, intervienen en las grandes discusiones y decisiones regionales y están dotados de propuesta y capacidad para articular iniciativas.

Dos factores son determinantes de las potencialidades del sistema local de actores. Primero, la presencia de una gama amplia de actores regionales con un grado importante de trayectoria y complejidad. Segundo, y ya mencionado anteriormente, que exista acumulación de capital social y capacidad de construir y desarrollar relaciones de confianza y cooperación que posibiliten poder emprender iniciativas en común. A la vez, el sistema local de actores será fuerte sólo en un contexto de efectiva descentralización. De otro modo, los actores regionales siempre se dirigirán a Santiago para resolver sus asuntos.

## **E. Autoridades regionales**

En términos político-institucionales, el soporte insustituible de la descentralización del Estado y del fortalecimiento del desarrollo regional es el sistema democrático: la elección representativa de las autoridades locales. En el ámbito regional, las autoridades como cabeza política de la región juegan un papel sustantivo en la construcción del sistema de actores locales, en la medida que cuentan con el poder, la legitimidad y los recursos para llevar adelante un proyecto regional de desarrollo, y también en la medida que logran fortalecer aspectos socioculturales arraigados en la región, generando o fortaleciendo sentimientos de orgullo y autonomía regional. A estas autoridades representativas y democráticamente elegidas se suman los funcionarios de la administración pública descentralizada, dando forma a una institucionalidad regional legitimada frente a la ciudadanía.

La forma de elección de las autoridades, los ámbitos de acción que éstas tienen, la capacidad de representar efectivamente a la comunidad y de gobernar con arreglo a un mandato que emana de la ciudadanía, son pues aspectos fundamentales de las oportunidades del desarrollo.

Las autoridades regionales, en cuanto son representativas y gozan de legitimidad, son los actores principales de los diversos procesos asociados al desarrollo regional. Su papel se entiende en torno a tres tareas. La primera, de carácter técnico-político, tiene relación con su rol en el proceso de inversión, tanto a la hora de decidir proyectos como de definir lineamientos estratégicos de desarrollo regional. La segunda, dice relación con su rol representativo y apela a un carácter ciudadano como autoridades democráticamente elegidas, cuestión que refiere a su capacidad de desarrollar y fortalecer canales de participación ciudadana. La tercera, y muy importante, se refiere a una labor de articulación de diferentes iniciativas, ideas, actores y oportunidades. En este plano, las autoridades tienen la capacidad de generar sinergia local, operando como vasos comunicantes de diferentes esferas y ámbitos relativos al desarrollo: las instituciones públicas y privadas, las

políticas de inversión y las de fomento productivo, los proyectos privados de desarrollo y los proyectos públicos de inversión en infraestructura, etc. Estas autoridades están llamadas a desempeñar un rol articulador y coordinador al interior de la administración pública y, a la vez, a operar como bisagra para la generación de espacios de trabajo, acuerdos, consensos y negociaciones con la sociedad civil, empresas, instituciones, ONGs, etc. Sin embargo, la posibilidad de que puedan asumir estas tareas radica en la legitimidad que detentan como autoridades democráticas, así como de la visión que tengan de su propio rol en relación al desarrollo regional.

Como se apreciará más adelante, en el caso chileno las autoridades regionales presentan dificultades para posicionarse en un rol central al interior del sistema de acción regional. Esto, debido a que: a) su elección es indirecta, lo que les resta legitimidad y posibilidad de identificación ante la ciudadanía; b) tienen escasa experiencia aún en el ejercicio de sus atribuciones: sólo tres períodos de gobierno; c) han orientado su papel hacia el área estratégico- técnica (proyectos de inversión) más que al área político-representativa, todo lo cual limita su espacio de acción al interior del sistema regional y, a la vez, de éste hacia arriba (nivel central) (Lira, 1999).

En definitiva, hay aquí un claro desafío en relación a la legitimidad y fortalecimiento del rol de las autoridades regionales como factor sustantivo al interior del sistema local de actores.

## **F. Recursos naturales e infraestructura**

Los recursos naturales y la infraestructura son factores tradicionalmente asociados a la competitividad y, efectivamente, son decisivos. En particular en el desarrollo chileno de los últimos años el perfil económico regional está claramente determinado por las ventajas comparativas regionales, asociadas a los recursos naturales, dando paso a regiones con diferentes apellidos: mineras, agroindustriales, forestales. El desafío parece estar en aprovechar las ventajas iniciales que depara la disponibilidad de recursos naturales, pero potenciando el desarrollo de actividades productivas generadoras de mayor valor. En esta búsqueda se encuentran las tres regiones estudiadas (una minera y, las otras dos, forestales y pesqueras).

En relación a la infraestructura, un factor clave para la instalación y desarrollo de la economía regional es la disponibilidad de una moderna y apta infraestructura que facilite los intercambios y conectividades que se requieren. Esta ha sido la apuesta gubernamental al centrar la descentralización del Estado de ámbito regional en el área de la inversión pública descentralizada.

El modelo de descentralización otorga al Gobierno y Consejo Regional atribuciones específicas en el área de la inversión pública. Asume que ésta es una viga maestra del desarrollo y por tanto aumenta en forma constante los recursos de inversión de decisión regional. Sin embargo, como veremos más adelante, en no pocas ocasiones la inversión descentralizada apunta más a superar problemas de pobreza, marginalidad y carencias sociales, que al desarrollo de proyectos estratégicos que se conecten con iniciativas en el área del fomento productivo.

En materia de infraestructura, el peso fuerte de la inversión pública no se encuentra descentralizada y recae directamente en el MOP, que absorbe el 27,2% del total de la

inversión nacional. Estos fondos se han orientado, durante la última década, a importantes obras viales, puertos y otros. Especial mención merece el esfuerzo de cooperación público-privado enmarcado bajo el sistema nacional de concesiones. Si bien el MOP ha casi triplicado sus recursos en la década, pasando de 300 a 800 millones de dólares, la inversión privada comienza a hacerse notar en obras de infraestructura bajo el esquema de concesiones, pasando de una inversión de 10 millones de dólares en 1995 a alrededor de 850 en 1999, inversiones que se dividen en cuatro ámbitos: carreteras urbanas, carreteras interurbanas, aeroportuarias y multisectoriales (Cruz, 1999)<sup>11</sup>.

Algunos de los proyectos concesionados para directo beneficio de las regiones estudiadas son: Camino La Madera, Acceso Norte Concepción, Canal El Morro (Talcahuano), Recuperación Ribera Norte Bío-Bío, Ruta 5 tramo Río Bueno - Puerto Montt, Aeropuerto El Tepual y Aeropuerto Carriel Sur.

Al observar la labor del GORE, se aprecia que ha asumido claramente el sello y el énfasis de la inversión en infraestructura, aunque pueda tratarse de obras menores. La contra cara es su bajo perfil en el ámbito más intangible del desarrollo: la generación de un entorno industrial favorable, la propensión a iniciativas de articulación, la generación de confianzas, el desarrollo de actividades asociadas al adelanto científico y tecnológico, la disseminación de información relevante, la generación de conocimiento, etc.

#### **G. Investigación científica: tecnología y universidades**

Esta es un área clave desde diversos puntos de vista: central para la competitividad y el desarrollo económico de las empresas, al apoyar la generación de las innovaciones y adelantos tecnológicos que la competitividad internacional requiere; fundamental para el fortalecimiento de la identidad regional y la acumulación de capital social, ya que otorgan orgullo y prestancia local, central también para la formación y calificación de recursos humanos profesionales y técnicos con identidad regional, para que puedan desempeñarse posteriormente tanto en el sector público como en el privado.

En el proceso de construcción social de las regiones, las universidades actúan como bisagras entre diferentes niveles de acción. Por una parte, pueden nutrir los procesos económicos y productivos por medio de la investigación científica y su aplicación técnica a los procesos de producción. Por otra, a través de profesionales de excelencia, pueden aportar a la construcción y elaboración de un proyecto de región compartido, a la vez que contribuir a reforzar el capital social y la identidad cultural.

Una adecuada identificación de los problemas propios de cada región y sus áreas de desarrollo potencial, permite que las universidades orienten parte de su quehacer de investigación a estos temas, identificando oportunidades para poner en práctica conceptos, servicios y tecnologías de vanguardia en beneficio de las empresas e instituciones que así lo

---

<sup>11</sup> Concesiones urbanas está dirigido a dotar a la ciudad de Santiago de una infraestructura adecuada para sustentar su creciente actividad económica. Concesiones de carreteras, tiene el objetivo de dotar al país de una red de vías de que brinde rapidez y seguridad al transporte de pasajeros y carga. Forman parte de esta área siete carreteras y la Ruta 5, que fue dividida en ocho tramos. Concesiones aeroportuarias contempla proyectos de remodelación y adecuación de la red troncal de quince aeropuertos del país. Concesiones multisectoriales incluye proyectos de diversa índole como puertos, obras de riego, proyectos de edificación, recuperación de suelos, intervención de ríos o litorales, entre otros.

requieran. De esta forma, en la mira tanto de universidades como de gobiernos regionales, está la idea de focalizar la labor de investigación hacia problemáticas y conocimientos concretos que sean útiles para sus objetivos de desarrollo.

Se ha asumido que las universidades pueden desempeñar un papel particular en el proceso de descentralización del Estado, contribuyendo a generar o potenciar capacidades locales, reforzando la visión propia de las regiones y contribuyendo a relevar áreas estratégicas de desarrollo en lo productivo, social y cultural. Es así cómo, a partir del año 1995, se inicia el programa “Universidades y Gobiernos Regionales”, que convoca a los trece gobiernos regionales y a las universidades de cada zona.

Desde sus inicios este programa ha logrado realizar proyectos relevantes de fortalecimiento institucional universitario, pero no ha avanzado en explorar iniciativas de cooperación en el área innovación tecnológica y apoyo a nuevos procesos productivos.

Al evaluar el programa, se destaca que, desde que se autorizó la postulación de las universidades regionales a recursos del FNDR, en 1997, se ha producido un constante aumento de inversiones en proyectos universitarios. En 1997 se financiaron 30 proyectos, y en 1998 un total de 46. A su vez, los recursos involucrados se incrementaron desde cerca de mil millones de pesos, en 1997, a dos mil trescientos millones para el año siguiente.

Quedó así una puerta abierta al esfuerzo y rol asignados en materia de investigación y desarrollo tecnológico. El principal problema que liga a las universidades con el sector privado, de cara a los desafíos de competitividad, dice relación con que en Chile se invierte sólo el 0,8% del producto en C&T. En otros países la cifra alcanza al 3 y 4%<sup>12</sup>.

## **H. Políticas de fomento productivo**

Lo deseable, desde el punto de vista de las políticas públicas de desarrollo regional, es que pudieran combinarse las políticas de descentralización del Estado y desarrollo territorial con aquellas de fomento productivo, poniendo el énfasis en generar procesos de desarrollo endógenos capaces de capturar todo el potencial de desarrollo que existe en cada territorio.

Vista desde esta perspectiva, la política de fomento ya no trataría de poner el énfasis en la reducción de las disparidades regionales sino en el impulso del sistema productivo, el aumento del empleo y el desarrollo autosostenido de las economías locales. Se sostiene que el crecimiento no tiene por qué ser necesariamente concentrado, sino que puede surgir y expandirse de forma difusa en el territorio. Se busca así superar los desequilibrios mediante el fomento del desenvolvimiento de todos los territorios con potencialidades de desarrollo competitivo (Vásquez Barquero, 1997).

Desde el punto de vista del fomento productivo, no se trata de potenciar determinados sectores evaluados como viables económicamente, sino de generar los instrumentos adecuados para que quienes vean oportunidades de fomento puedan beneficiarse de ellos. En otras palabras, es la empresa la que define el área a desarrollar y no el instrumento de forma preestablecida. Las intervenciones públicas deben potenciar las acciones de las empresas pero sin suplantarlas en su rol de definir las apuestas que involucran sus decisiones de inversión.

---

<sup>12</sup> Publicaciones del Programa Universidad y Gobierno Regional.

En esta óptica, y acogiendo el aprendizaje en relación a las ventajas de la cooperación interempresas para la generación de ventajas competitivas, la CORFO ha venido desarrollando un programa de fomento productivo donde, como principio básico, los instrumentos de fomento deben ser definidos por los propios usuarios (que deciden qué acciones efectuar y a quién contratar), además de ser obligatoriamente cofinanciados.

A partir del marco descrito, existen dos ámbitos de acción para el fomento productivo: los instrumentos que apuntan al entorno donde se desarrollan productivamente las empresas, por un lado, y los que apuntan a mejorar el proceso de producción y gestión misma de éstos, por el otro. Entre los primeros se cuentan, por ejemplo, las actividades de investigación y desarrollo científico y tecnológico, capacitación y formación de recursos humanos e inserción en mercados externos, así como planes especiales de reconversión sectorial.

Entre los programas que apuntan a mejorar el proceso productivo en las regiones, se cuentan los siguientes: a) Programas CORFO de aplicación regional, tipo Fondos de Asistencia Técnica (FAT) y Proyectos de Fomento (Profo), destinados a empresas pequeñas y medianas; b) Programas de fomento empresarial de CORFO, destinados a incentivar la inversión privada en zonas especiales, como por ejemplo Arauco, y c) Programas de otras entidades de acción regional como INDAP, ENAMI, Comisión Nacional de Riego, FOSIS, SENCE y Prochile (Rivas y Sierra, 1996).

Adicionalmente, están los planes especiales de zonas extremas o sectores en declinación, como el Plan Arica y Plan Austral, bajo el entendido de que estas regiones enfrentan dificultades especiales para lograr sumarse al proceso de globalización con relativas ventajas y oportunidades de crecimiento económico.

Estos instrumentos han generado dinámicas que tienen relación con el desarrollo territorial y presentan ciertas características que, aunque incipientes, abren posibilidades para iniciativas de concertación estratégica. Es el caso de los Profos en la pequeña y mediana empresa, los que han permitido valorar los esfuerzos asociativos entre empresas, tanto en relación a objetivos productivos o comerciales como al desarrollo de estrategias comunes, circulación de información, acceso conjunto a asistencia técnica o, incluso, el desarrollo de iniciativas de innovación tecnológica.

Una evaluación del programa realizada en 1997 detecta dos factores gravitantes en el éxito de los Profos: estar cerca de centros académicos y de investigación de buen nivel, lo que permite contar con buenas asesorías, y la coordinación con otras instancias gubernamentales. Se señala que el Profo sirve de poco sin otras actividades complementarias a nivel de gobierno regional, y se agrega que el entorno apoya los propósitos del Profo al facilitar un mayor grado de cooperación con otros programas públicos. Por ejemplo, el desarrollo del turismo debe darse vinculado a programas de capacitación en el rubro (gastronomía, hotelería, etc.) así como de inversiones en infraestructura y desarrollo urbano (Universidad de Chile, 1997).

Lo anterior no hace más que reforzar la relevancia de visualizar el territorio como oportunidad para el desarrollo productivo, invitando a poner la atención sobre los aspectos de coordinación y visión sistémica de la actividad productiva. Sin embargo, el despliegue de estos instrumentos ha sido abordado por parte del Estado sin mayor profundización respecto de los aspectos institucionales y territoriales del desarrollo productivo a nivel nacional. No se han impulsado vínculos y concertación estratégica con la políticas e



instrumentos de la descentralización del Estado y el desarrollo territorial, como debería ser el caso, por ejemplo, a través de las Estrategias de Desarrollo Regional, el FNDR, los planes territoriales y otros.

Es evidente la necesidad de reforzar los espacios de coordinación y articulación. Estos van en la línea de: a) coordinación de esfuerzos públicos; b) coordinación de los programas de fomento con la estrategia de desarrollo productivo y, por lo tanto, con el destino de los recursos de inversión de decisión regional; c) articulación público-privada y explicitación del compromiso entre los diferentes actores del desarrollo productivo, lo que pasa por un proceso de aprendizaje mutuo y construcción de confianzas. Por último, es necesario incrementar las capacidades regionales en materia de oferta de servicios especializados y de calidad para las empresas, especialmente Pymes.

## **I. Factores de entorno**

Los factores de entorno se refieren al ambiente y clima presente en el territorio en relación al desarrollo regional. Tiene diversas expresiones, siendo muy importante la acción del Estado a través de las políticas públicas, fundamentalmente, de la inversión en ciencia y tecnología y el desarrollo de los recursos humanos. Otros factores también relevantes tienen relación con la densidad social y cultural de la región, lo que hemos llamado capital social acumulado, y la capacidad de acción del sistema de actores locales. Así también es relevante el clima que circunda a la acción pública como tal, el prestigio y liderazgo de las autoridades regionales, la autonomía y capacidad de decisión político-técnica que tengan, su rol de coordinación entre diferentes sectores y reparticiones, así como su capacidad de diálogo, negociación y concertación con el sector privado.

El entorno no es otra cosa que el ánimo y la subjetividad de las personas traspasada a un ambiente o clima social. Se refiere a la actitud más abierta a determinados emprendimientos, la legitimidad y valoración de ciertos estilos y formas de trabajo cooperativos, la aceptación de nuevos temas o áreas de interés, la apertura y positividad frente a iniciativas emprendedoras, o bien todo lo contrario: la no apertura, no valoración y descrédito de determinados temas, estilos y áreas de interés. Cuanta mayor apertura y tolerancia exista hacia la innovación, el trabajo en equipo, la generación de confianzas y la asociatividad en materias cívicas tanto como económicas, mayor será el potencial de desarrollo regional. A su vez, esta apertura tiene una relación directa con la identidad regional, la que cuanto más sólida y asentada esté, más capaz será de abrirse y mostrarse a otros.

## **J. Desconcentración sectorial**

Un último aspecto a relevar, que necesariamente debe darse en forma simultánea al proceso de descentralización política pues incide sobre la autonomía del nivel regional para asumir su propio proceso de desarrollo, es el proceso de desconcentración del Estado. Este se refiere al traspaso, por parte de los ministerios, de mayores atribuciones y capacidades decisionales en favor de las unidades descentralizadas en las regiones.

En un país de larga tradición centralista como Chile, la sola descentralización institucional no genera los estímulos capaces de gatillar las energías regionales, sobre todo

si en el caso de los ministerios las decisiones se toman en la capital. Al respecto, una cantidad muy significativa de la acción pública ministerial es realizada por oficinas y servicios dependientes, los cuales requieren de autonomía y capacidad de conducción para poder interactuar con el aparato público regional. En la medida que estos servicios y reparticiones tengan una óptica de intervención propia hacia el territorio y la región, se facilitarán las oportunidades de diálogo, comunicación y articulación con otras autoridades y actores regionales.

Ejemplos de servicios claves para el desarrollo regional son la Dirección de Arquitectura y de Vialidad del MOP, el SERVIU y el INDAP, por nombrar sólo las más importantes desde el punto de vista de la inversión pública. En ellos el conflicto es evidente: se contraponen una lógica sectorial propia del respectivo ministerio con una lógica territorial propia de la región, cuestión que remite, en definitiva, a una pugna de poder que sólo se resuelve al poner en sintonía y tras un propósito común al conjunto de los equipos regionales. Es decir, la solución llega cuando el nivel central del Estado acepta, a través de sus ministerios sectoriales, perder algo de poder y control sobre las decisiones de su área de competencia en cada una de las regiones<sup>13</sup>. Vale la pena recalcar que el estilo de operación del conjunto del aparato público nacional, entendiéndose por ello el nivel ministerial, también influye en la capacidad de articulación de la gestión regional, en la medida que sus políticas, cuanto más desconcentradas, más posibilidades ofrecen de coordinación y ajuste en el marco de una visión estratégica del desarrollo regional.

Esta materia ha comenzado a ser una preocupación creciente de las autoridades, las que bajo la coordinación de la SUBDERE impulsaron el programa de “Compromisos de desconcentración de ministerios y servicios 1998-2000”, mediante los cuales estas entidades asumieron metas específicas de desconcentración en las áreas administrativa, presupuestaria, de personal y programas.

## **K. Articulación de la gestión territorial: síntesis**

Hasta aquí, se han ido introduciendo un conjunto de elementos que gravitan en la capacidad de los territorios y las regiones para gestionar su propio desarrollo. Estas posibilidades dependen, sin lugar a dudas, del diseño institucional de la descentralización y de un amplio espectro de asuntos de orden normativo, así como de una red de aspectos intangibles que hemos desarrollado acá, los que engloban desde la capacidad innovadora hasta el prestigio y autonomía de los líderes locales, la solvencia de los profesionales y técnicos del sector público, la legitimidad de las autoridades, la capacidad de negociación y concertación de los actores locales, la red de relaciones, los vínculos de confianza, la innovación tecnológica, etc. En pocas palabras, estos intangibles se refieren a una cierta inteligencia y energía social que se pone en marcha al servicio de un proyecto compartido. En la mixtura de lo institucional y lo socio-territorial se constituye el proyecto político de región, aquel que entrega sentido a las iniciativas aisladas y que permite coordinarse.

---

<sup>13</sup> Un ejemplo del tipo de procesos al que se hace referencia experimentó el SERVIU que asigna a cada región un total anual de recursos para los distintos programas que ejecuta. Antes las asignaciones a cada programa se definían en Santiago. Otro ejemplo es el proceso regionalizado de elaboración del presupuesto del MOP durante el año 1999, cuestión que se retoma más adelante.

Se ha señalado más arriba que es difícil que el conjunto de las energías se pongan al servicio de unidades territoriales creadas por vía administrativa. Los territorios, para que logren constituirse en un depósito de energía social y cultural, deben efectivamente dar cuenta de una identidad cultural y geográfica real. Este no ha sido el criterio ni el resultado de la conformación de las trece regiones del país, con la excepción de la Región Metropolitana cuya identidad se vincula con las características de la ciudad de Santiago. Sin embargo, forzadas por una institucionalidad pública que se ha ido asentando en el tiempo, con determinadas atribuciones en materia de recursos, programas de desarrollo y oficinas de ámbito regional, las regiones lentamente han ido encontrando el camino para constituirse en una entidad con trazos culturales, estilos y procedimientos propios.

Con el marco que entregan los elementos teóricos presentados, se da paso a continuación a la segunda parte de este informe, donde se aborda el tema de la inversión pública, poniendo énfasis en la evaluación y evolución de la inversión con destino regional.

## **II. INVERSION PUBLICA DE DECISION REGIONAL**

Este segundo capítulo del documento se aboca al tema de la inversión pública. Se expone la evolución de la inversión pública en el período 1990-1997<sup>14</sup> a nivel nacional y para las tres regiones consideradas en el estudio, junto a otros indicadores relevantes del proceso de descentralización y desarrollo regional tales como los datos de población, pobreza, crecimiento del producto, competitividad regional e inversión privada comprometida para el futuro inmediato. A continuación se revisa con detalle la operación y trayectoria de los cuatro instrumentos con que cuentan los gobiernos regionales para el desarrollo de sus propios proyectos e iniciativas de inversión.

### **1. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO REGIONAL**

La inversión pública corresponde al total de los recursos financieros que el Estado, a través del gobierno central, los gobiernos regionales y las municipalidades, destina a bienes de capital. De acuerdo con la contabilidad del sector público, se incluyen las compras de activos reales existentes tales como terrenos y edificios<sup>15</sup>. Esta definición excluye las inversiones realizadas por las empresas del Estado tales como CORFO, CODELCO y otras.

La inversión pública se desarrolla de acuerdo con los procedimientos y metodologías del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), que incluye un banco de datos sobre los proyectos de inversión denominado Banco Integrado de Proyectos (BIP), administrado por MIDEPLAN. La estructura de sectores de inversión con que se trabaja en

---

<sup>14</sup> El año 1997 es el último para el cual se dispone de información oficial comparable, por lo que las cifras que se presentan a continuación se expresan en \$ de 1997. Hay dos excepciones para las cuales se dispone de información más actualizada. Una corresponde al caso de la inversión de decisión regional (cifras en \$ de 1999) y la otra a la inversión FNDR (cifras en \$ de 1998).

<sup>15</sup> Las definiciones que se realizan en esta sección han sido extraídas de “Evolución y estructura de la inversión pública en Chile”, MIDEPLAN, Marzo de 1999

este informe corresponde a los definidos en el BIP. Estos son: salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y desarrollo urbano, transporte, comunicaciones, pesca, medioambiente, edificación pública, minería, recursos hídricos y defensas fluviales, deporte y recreación, inversión social, industria, comercio, finanzas y turismo, energía, educación y cultura, justicia, defensa y seguridad ciudadana, silvoagropecuario y multisectoriales.

La inversión sectorial corresponde a aquella parte de la inversión pública que deciden directamente los ministerios y servicios públicos, principalmente Obras Públicas, Transporte, Vivienda, Salud, etc.

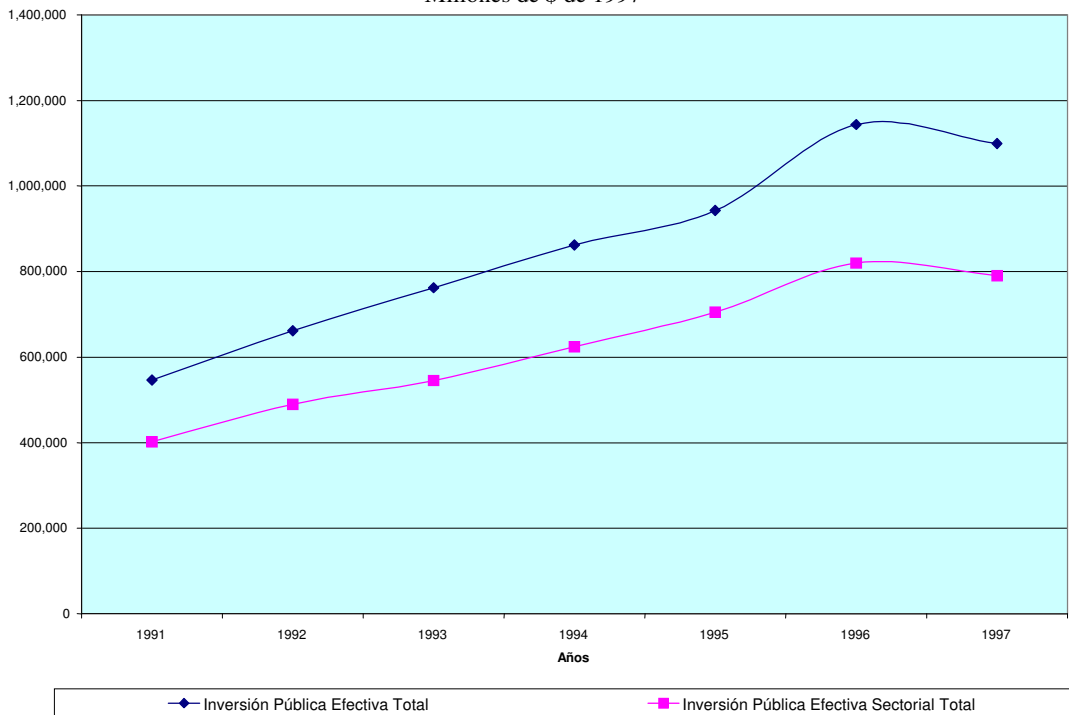
La inversión de decisión regional (IDR), por su parte, corresponde a los recursos de inversión que son decididos por o en conjunto con las regiones, más la inversión efectiva realizada por las municipalidades con presupuesto propio.

A excepción de la inversión municipal, el grueso de la IDR se canaliza a través de cuatro instrumentos de inversión de decisión regional, cuya operación se analiza en el segundo capítulo de esta sección. Estos son: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), los Convenios de Programación, la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

#### **A. Evolución de la inversión pública en el período 1990 –1997**

En el período 1990-1997 la inversión pública nacional, tanto sectorial como descentralizada, creció en forma constante. Al analizar su evolución a lo largo del período, se observa que el año 1991 comienza una tendencia creciente y sostenida de aumento que se extiende hasta 1997, en el cual disminuye levemente. Durante el período 1991-1997, la tasa anual de variación de la inversión pública fue de 13,4%. Si se considera sólo el período 1991-1996 (omitiendo el año 1997 y su leve caída), la variación anual llega al 16,5%. Los años 1992 y 1996 corresponden a los años de mayor incremento respecto del año anterior, con el 21,6% y el 22,8% respectivamente. Este último año representó el salto más grande de todo el período. En suma, entre los años 1991 y 1996 el volumen de la inversión pública nacional más que se duplicó, experimentando un crecimiento de un 114,4% (ver cuadros 1a y 1b en anexo).

Gráfico 1  
Evolución de la Inversión Pública Total y de la Inversión Pública Sectorial 1991-1997  
Millones de \$ de 1997

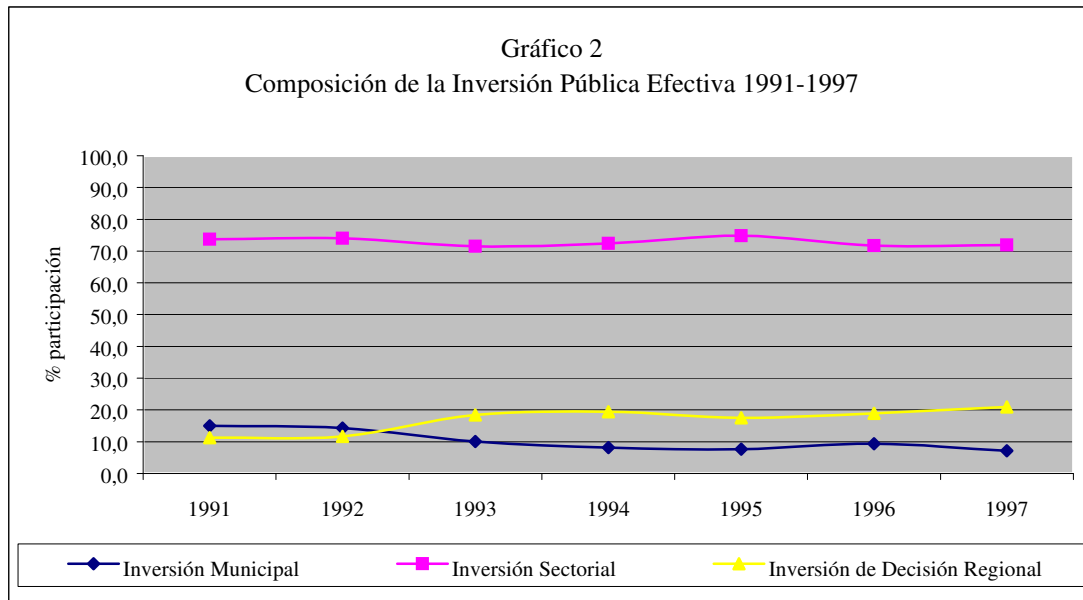


Fuente: Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva 1991-1997, MIDEPLAN.

Respecto de la composición de la inversión pública, la mayor parte de los recursos corresponden a inversión de carácter sectorial. Durante el período 1991-1997 la inversión sectorial representó un 73% de la inversión pública efectiva. Sin embargo, es la Inversión de Decisión Regional, IDR, la que más ha aumentado en el período, lo que es coherente con las prioridades gubernamentales y la política de descentralización fiscal. Los recursos de Inversión de Decisión Regional se incrementaron en un 345% entre los años 1991 y 1997, aumento mucho más significativo que el 97% de incremento que evidenciaron los recursos de inversión sectorial en el mismo período (ver cuadros 2a a 2c, y 3a a 3c en anexo).

Como expresión de esta prioridad gubernamental, cabe destacar que la contracción que expresa la inversión pública el año 1997 no afecta a la Inversión de Decisión Regional, la que a pesar de la caída registrada en la inversión pública global, ese año creció un 20,8%.

Cabe reparar, sin embargo, que este fuerte incremento modifica sólo en parte la composición global de la inversión. La inversión pública sectorial representaba un 75% del total de la inversión en 1995, y baja a un 69% en 1997. La meta gubernamental es que llegue al 58% el año 2000, cuestión que está siendo cumplida en forma exitosa de acuerdo con las cifras de inversión estimadas para ese año.



*Fuente:* Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva 1991-1997, MIDEPLAN.

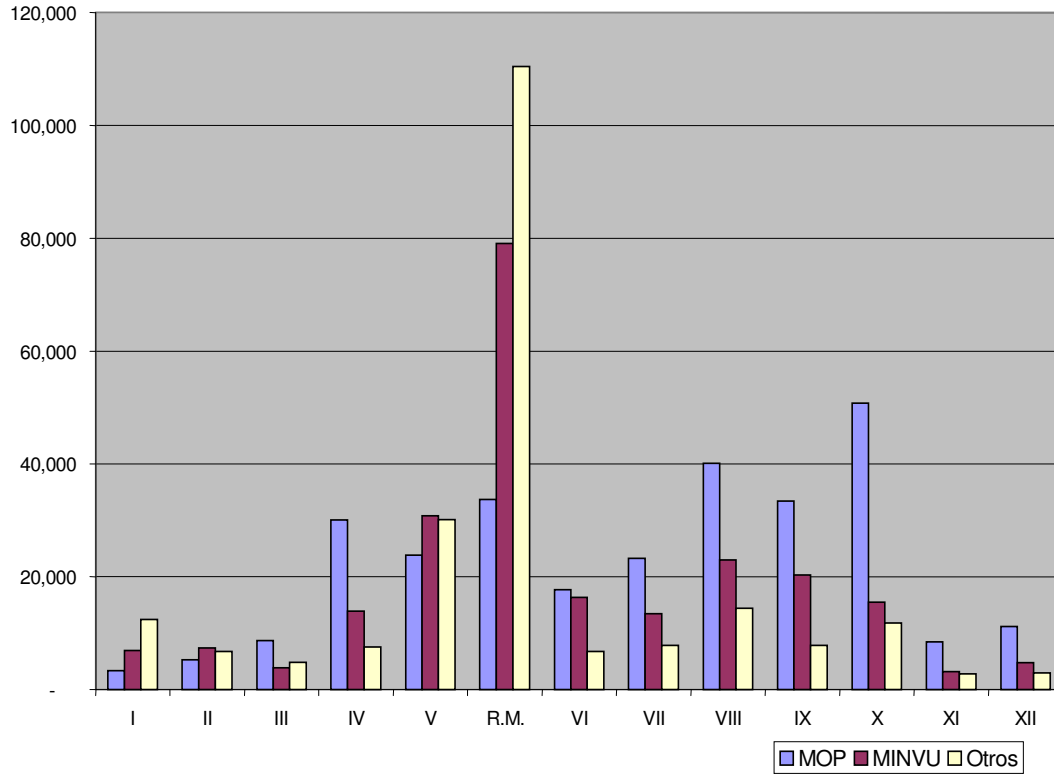
## **B. Participación sectorial en la inversión pública**

Como ya se mencionó, la inversión sectorial mostró un promedio de participación relativa en la inversión pública efectiva total del 73% en el período 1991-1997.

La mayor responsabilidad en materia de inversión pública sectorial la tiene el MOP, que concentra el 27,2% de la inversión sectorial total, seguido del MINVU con el 22,7% para el año 1996. El resto de la inversión para el mismo año se distribuye en MINSAL con 3,9%, MINEDUC con 0,2%, DIGEDER con 0,3%, Empresa de Obras Sanitarias con 7,3%, Metro con 9%, FOSIS con 0,9% y Fondo Social con 0,3%, sumando entre todos el 21,8% de la inversión sectorial total, como se aprecia en el Cuadro N° 2c en anexo.

Desde el punto de vista de las regiones, se observa para el período 1991 – 1997 que las mayores participaciones en el total de la inversión sectorial, la tuvieron la Región Metropolitana (30,1%), la Quinta Región (11,6%) y la Octava Región (11,1%). En tanto, las regiones que mostraron una menor participación relativa durante el período fueron la Tercera (2,5%), la Décimo Segunda (2,5%) y la Décimo Primera (2%).

Gráfico 3  
 Inversión Sectorial MOP, MINVU y otros por Región, 1997  
 (millones de \$ de 1997)



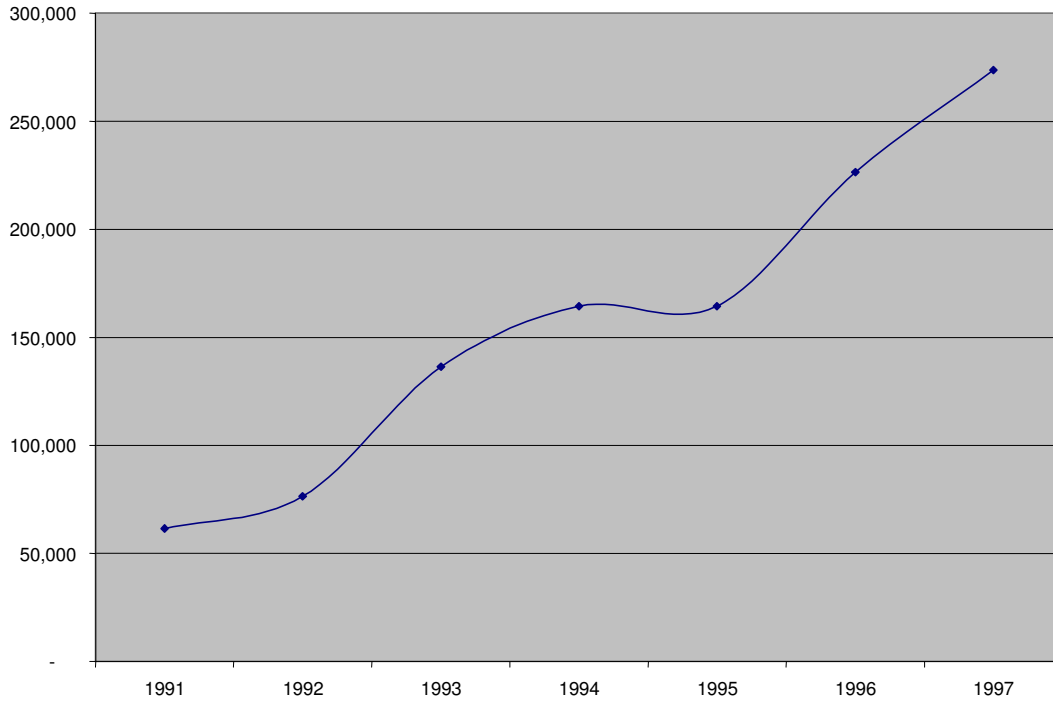
Fuente: Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva 1991-1997, MIDEPLAN.

### C. Inversión de decisión regional

De acuerdo a las prioridades políticas definidas por los gobiernos de la Concertación, en especial en relación a la meta de duplicar los fondos de inversión decididos por las regiones entre los años 1994 y 2000, se observa un constante aumento de los recursos de inversión de decisión regional. En el período 92-97, la IDR crece en promedio un 28% como tasa anual (Cuadro N° 3b en anexo).

La inversión regional presenta años excepcionales, como 1993, en el que obtiene un incremento de 78,5%. Esto se explica principalmente por el gran aumento que experimenta ese año el FNDR que crece en un 27,2% respecto del año anterior (Cuadro 5). Además, ese mismo año inician su operación los nuevos instrumentos ISAR. También 1996 es un año excepcional en el cual la Inversión de Decisión Regional registró un aumento de un 37,7%.

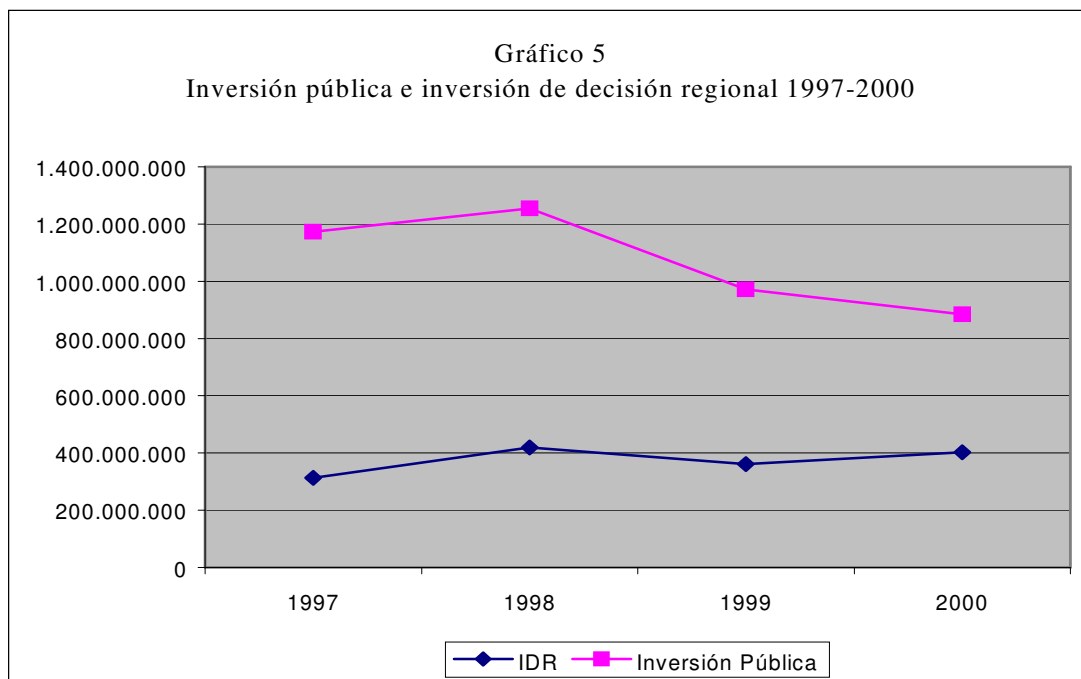
Gráfico 4  
Evolución de la Inversión de Decisión Regional 1991 – 1997  
(millones de \$ de 1997)



*Fuente:* Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva 1991-1997, MIDEPLAN.

Si bien no existen cifras oficiales de MIDEPLAN posteriores a 1997, las cifras de inversión preliminares de la SUBDERE muestran que con posterioridad a 1997, la IDR continúa creciendo como lo había hecho en el período 1990-1997, representando en 1998 el 33,4% de la inversión pública, en 1999 el 37,2%, y el año 2000 el 45,5%. Al tiempo que crece la IDR disminuye la inversión pública total, cuestión que es más evidente entre 1998 y 1999, haciendo más notorio aún el aumento porcentual de la IDR respecto del total de la inversión pública (ver cuadro N° 6a en anexo).





*Fuente:* Elaboración propia en base a información preliminar proporcionada por SUBDERE.

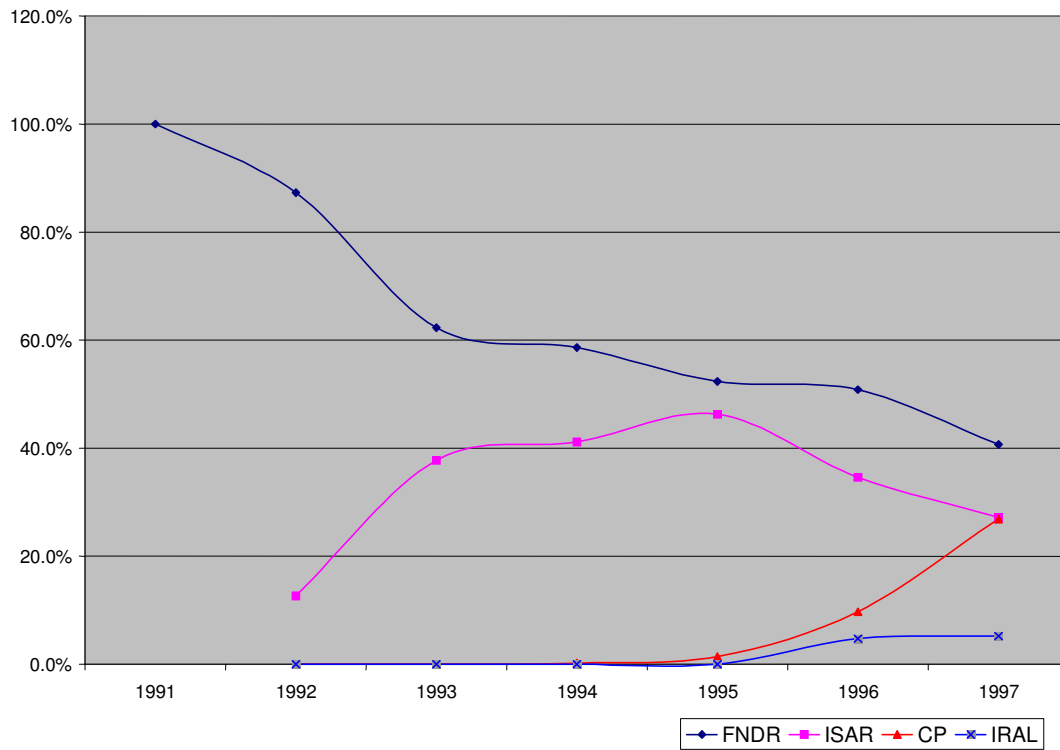
El peso relativo de cada uno de los instrumentos de descentralización fiscal da cuenta de la incuestionable relevancia del FNDR en el conjunto, así como de la creciente importancia que van adquiriendo los Convenios de Programación, como se verá a continuación.

*i) Fondo Nacional de Desarrollo Regional*

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional representa el instrumento de descentralización fiscal más potente en términos de volumen de recursos a disposición de los gobiernos regionales. Este Fondo, si bien creció en el período 91-97 menos que el total de la IDR (solo un 81% respecto del 345%), en sí mismo representa -en promedio a lo largo de los años estudiados- el 56% del total de estos recursos de inversión de decisión regional y poco más de un 10% de la inversión pública total (ver cuadro 7a y 7d en anexo).

En relación a la participación del FNDR en el conjunto de la inversión pública descentralizada, se observa que ésta ha ido disminuyendo. Si el FNDR representaba el 100% de la IDR en 1991, para 1992 representó el 87,3%, el 93 un 62,3%, el año 94 un 58,6%, los años 95 y 96 bajaron a cerca del 50% y el año 97 cayó al 40,7% (ver cuadro 7d). Esto ocurre a la par que aumentan los recursos por concepto de convenios de programación y de fondos ISAR e IRAL.

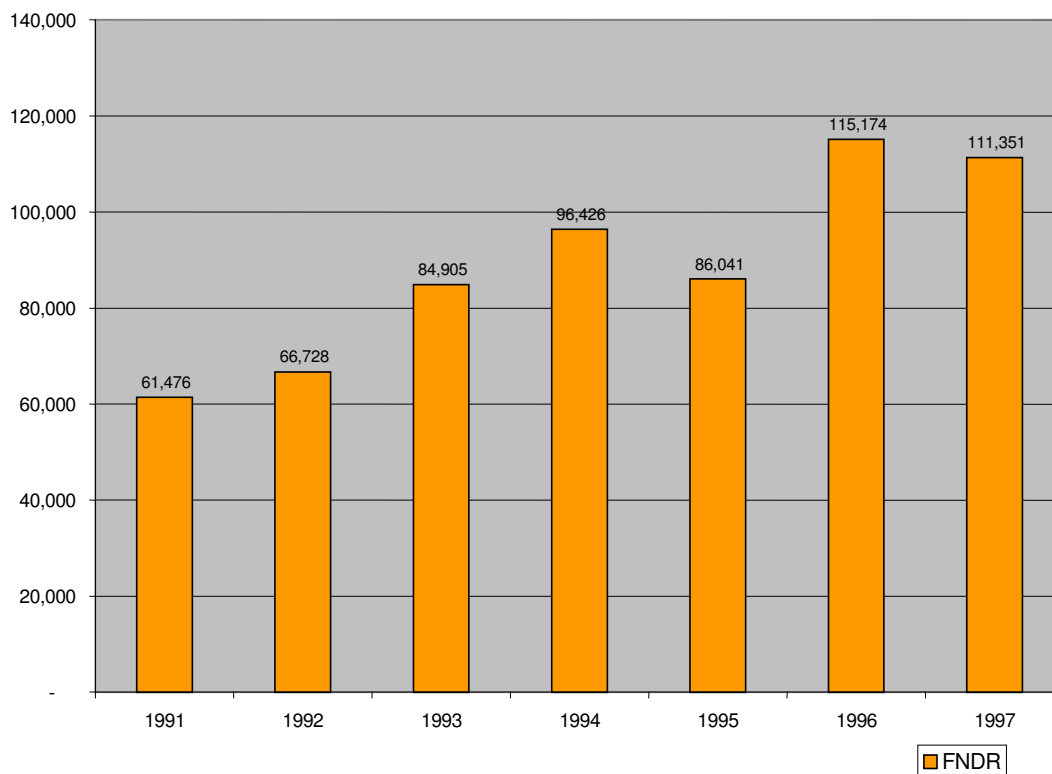
Gráfico 6.  
 Porcentajes de participación en la IDR de los Distintos Instrumentos  
 1991 - 1997



Fuente: Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva 1991-1997, MIDEPLAN.

El comportamiento del FNDR ha sido irregular, con años de notable crecimiento, como 1993 (con un 27,2%) y 1996 (con un 33,9%), y años en los cuales los recursos del Fondo disminuyen, como 1995 (-10,8%) y 1997 (- 3,3%). Ver Cuadro 7b en anexo.

Gráfico 7  
Evolución del Fondo de Desarrollo Regional 1991 – 1997  
(millones de \$ de 1997)



Fuente: Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva 1991-1997, MIDEPLAN.

Al examinar el comportamiento del FNDR por regiones, se aprecia con claridad el componente territorial redistributivo del Fondo con las mayores asignaciones otorgadas a las regiones extremas. Sumando los aportes que este instrumento distribuyó durante el período 1991 - 1997 entre las regiones I, II, III, XI y XII, se observa que estos recursos representaron el 31% de los recursos totales del Fondo.

#### ii) *Convenios de Programación*

Los Convenios de Programación consisten en acuerdos de inversión conjunta entre los gobiernos regionales y los ministerios sectoriales.

En los cuadros 11a a 11c en anexo se presentan cifras de inversión comprometida mediante estos convenios para los años 1994 a 1997. Estas cifras no corresponden a inversión efectiva, lo cual puede provocar algunos problemas de sobre estimación de la inversión pública global, especialmente en el año 1997.

Tal como allí puede observarse, los convenios de programación entraron en vigencia el año 1994, pero sólo a partir de 1996 comienzan a tener importancia como un instrumento

de descentralización de la inversión pública, esperándose una mayor relevancia futura según muestran los datos de inversión comprometida para el período 1998 – 2006

Los ministerios que muestran una mayor participación en este mecanismo son los de Obras Públicas y de Vivienda - los grandes inversores sectoriales – en tanto que para el período 1998 – 2006 se espera una participación significativa del Ministerio de Salud.

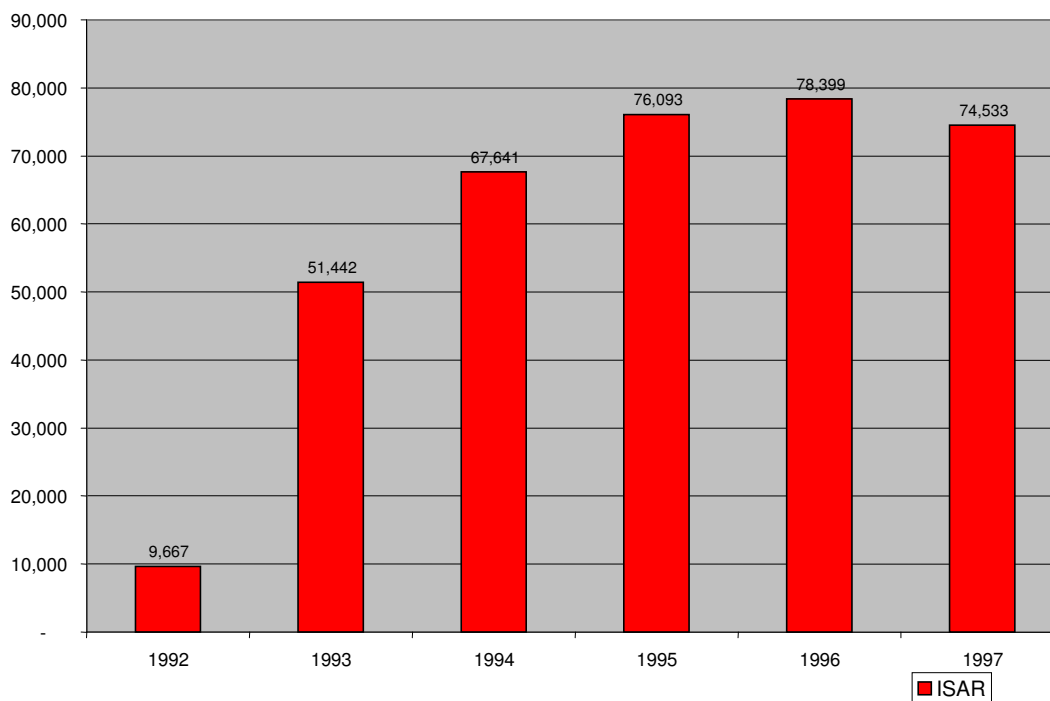
En cuanto a la participación en el financiamiento de los convenios de programación, tal como puede apreciarse en el cuadro 11d, un 33% corresponde a aportes de los gobiernos regionales en tanto que el 66% restante corresponde a recursos de los ministerios.

Las regiones con mayor participación en los convenios correspondientes a los años 1996 y 1997 son la Sexta Región (25,6%), la Tercera Región (13,4%) y la Décimo Primera Región (10,9%).

### iii) *Inversión sectorial de asignación regional (ISAR)*

Operan con la modalidad de inversión sectorial de asignación regional cinco programas correspondientes a igual número de ministerios. Si bien estos recursos son más bien discretos en el universo de la inversión de decisión regional, exhiben un constante aumento en los años estudiados, cuyo momento *peak* fue el año 94, cuando el incremento alcanzó al 31,5%.

Gráfico 8  
Evolución de la Inversión Sectorial de Asignación Regional 1992 – 1997  
(millones de \$ de 1997)



Fuente: Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva 1991-1997, MIDEPLAN.

La Inversión Sectorial de Asignación Regional representó, en promedio durante el período 1991 – 1997, un 5,9% sobre el total de la Inversión Pública Efectiva. A su vez, en relación a la Inversión Pública de Decisión Regional, los recursos ISAR representaron durante ese período el 32,4% (Ver cuadro N° 12a a 12d).

iv) *Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)*

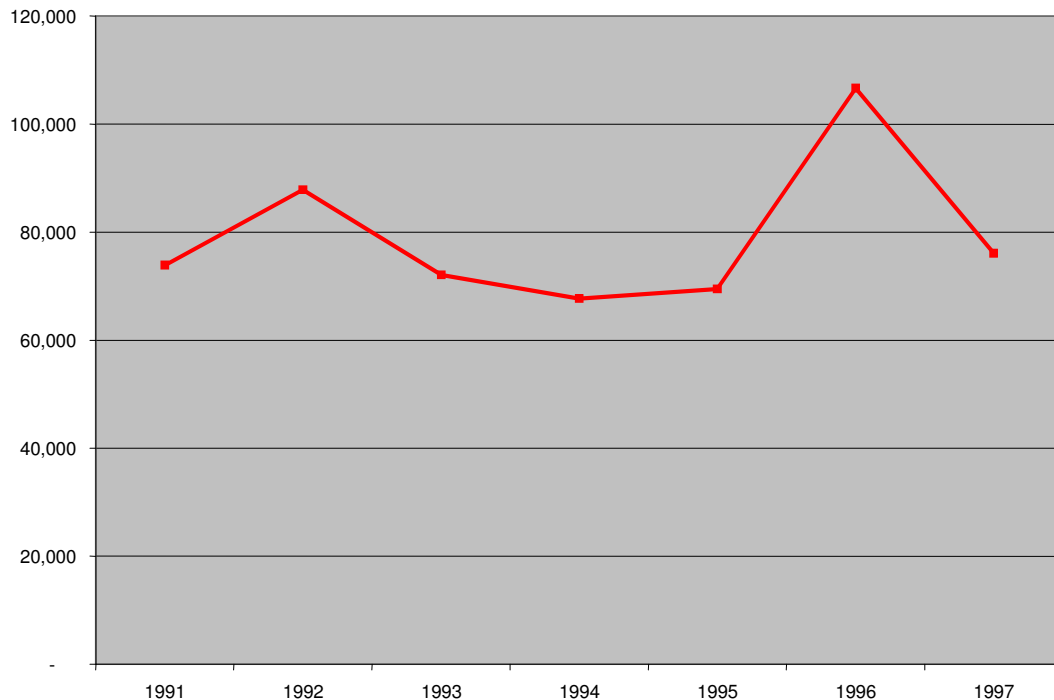
En su conjunto, la inversión regional de asignación local representa la parte más pequeña del total de la Inversión de Decisión Regional. En los años 1996 y 1997, su participación bordeó el 5% (4,8% en 1996 y 5,2% en 1997). Aunque su periodo de vigencia ha sido muy corto como para evaluar la tendencia al crecimiento, se observa como una señal positiva que los recursos IRAL hayan crecido un 32% real en 1997 respecto del año anterior (Ver cuadro N° 14 en anexo).

#### **D. Inversión Municipal**

La inversión efectiva de las municipalidades representó en promedio durante el período 1991 – 1997 un 9,2% de la inversión pública efectiva. Este componente de la inversión pública tiene un comportamiento bastante más irregular que los otros. Tal como puede observarse en el cuadro 15 anexo, los años 1993 y 1997 son de bruscas caídas, con un 18% y 28,7% respectivamente, en tanto que los años 1992 y 1996 fueron de aumentos importantes en materia de inversión local, con un 18,9% y 53,5% respectivamente.

Este comportamiento no se explica por causas económicas - el resto de los componentes de la inversión pública y la inversión privada tuvieron, en general, un comportamiento regular durante el período, acorde con la evolución de la actividad económica – sino que parece explicarse más por razones de financiamiento y de gestión de las administraciones locales.

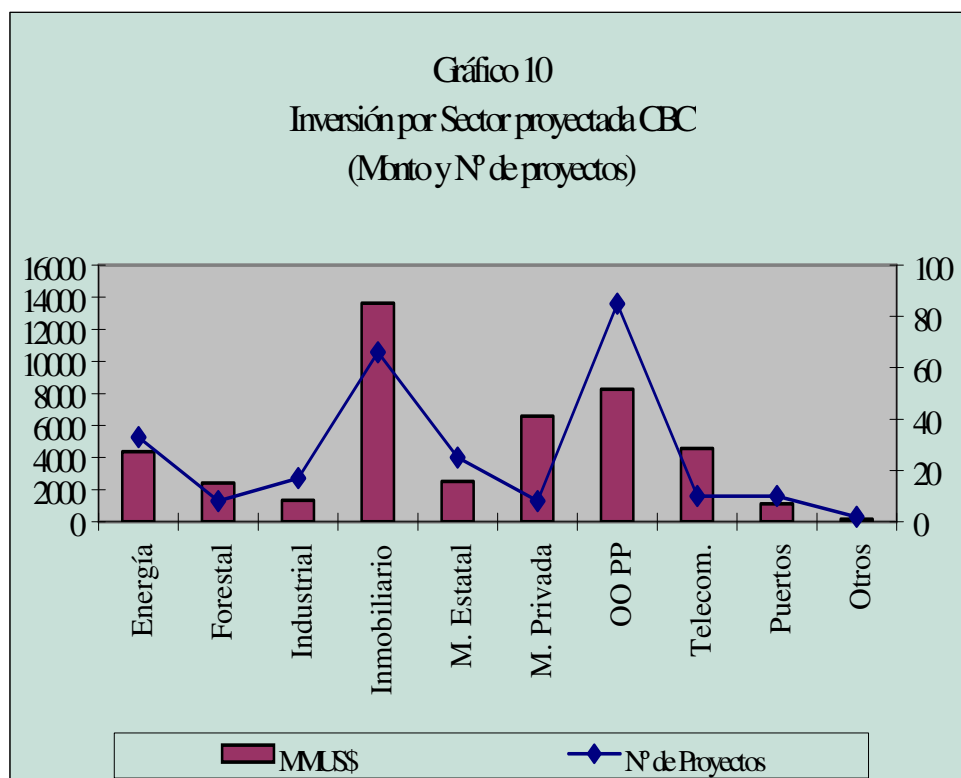
Gráfico 9  
Evolución de la Inversión Municipal 1991 – 1997  
(millones de \$ de dic. de 1997)



Fuente: Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva 1991-1997, MIDEPLAN.

## E. Inversión privada

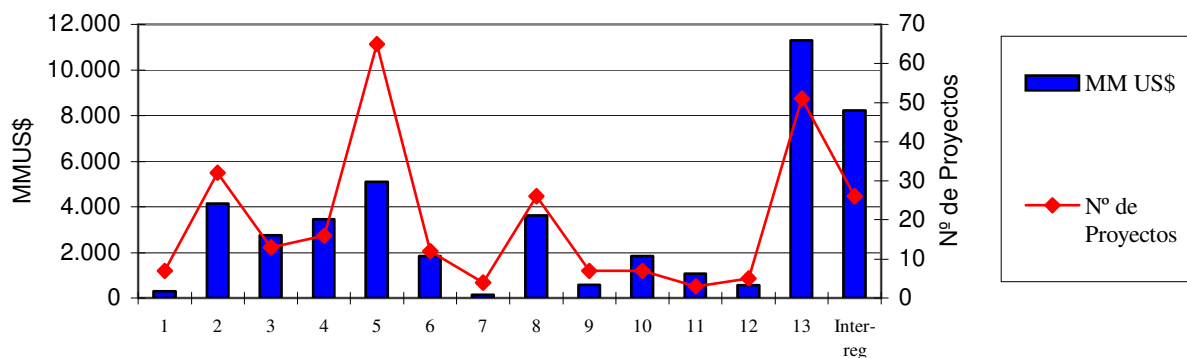
En relación a la inversión privada, la información disponible no tiene la validez y universalidad de los registros oficiales respecto de la inversión pública. Los datos disponibles sólo dan cuenta de proyectos de inversión superiores a los 5 millones de US\$ (2.500 millones de pesos). La información consignada se refiere a inversión proyectada en las diferentes regiones del país, la que ha sido registrada por el Ministerio de Economía, en base a información que maneja la Corporación de Bienes de Capital. Se trata de un catastro actualizado de aproximadamente 255 proyectos específicos a realizarse entre los años 1998 y 2000. Complementariamente se incluyen 23 proyectos de minería estatal, dado el carácter de alto impacto que tienen en las redes de subcontratación. Al agregar estos proyectos al catastro, tenemos un total nacional proyectado de 278 unidades de inversión.



Tal como lo muestra el Cuadro N°16a del anexo, el total de inversión proyectada registrada a septiembre de 1996 alcanza a los 44.686 millones de US\$, distribuidos en los siguientes sectores en orden decreciente: Inmobiliarios (30,5%), Obras Públicas (18,5%), Minería Privada (14,6%), Telecomunicaciones (10,2%), Energía (9,8%), Minería Estatal (5,6%), Forestal (5,4%), Industria (3%) y Puertos (2%).

Al observar la distribución regional de la Inversión Privada, se puede apreciar que una parte importante de ella está localizada en la Región Metropolitana (25,3%), así como también en proyectos interregionales (18,4%), con una participación también significativa de la Quinta Región (11,4%) y de la Segunda (9,3%).

Gráfico 11  
Inversión Proyectada en Regiones según CBC  
(Monto\* y N° de Proyectos)



(\*) Es la inversión total detectada, aun cuando sus períodos de ejecución difieren.

En el caso del sector inmobiliario, el más importante de los rubros, se espera invertir prioritariamente en la Región Metropolitana, en la Región de Valparaíso y en la Región de Coquimbo. Las inversiones en obras públicas se concentrarán principalmente en la Región Metropolitana, la Quinta y la Décima, en tanto que las inversiones mineras de carácter estatal y privadas se efectuarán prioritariamente en las regiones Segunda, Tercera y Cuarta.

## F. Inversión pública y privada en las regiones estudiadas

Esta sección analiza el volumen de inversión pública y privada en las regiones III, VIII y X según las mismas fuentes de información utilizadas en las secciones anteriores. El análisis muestra que la VIII región es la que concentra mayores volúmenes de recursos de inversión tanto pública como privada. Respecto de las otras dos regiones, la inversión privada en la III región supera a la X, al contrario de la inversión pública, que es mayor en la X que en la III región.

### i) Inversión pública

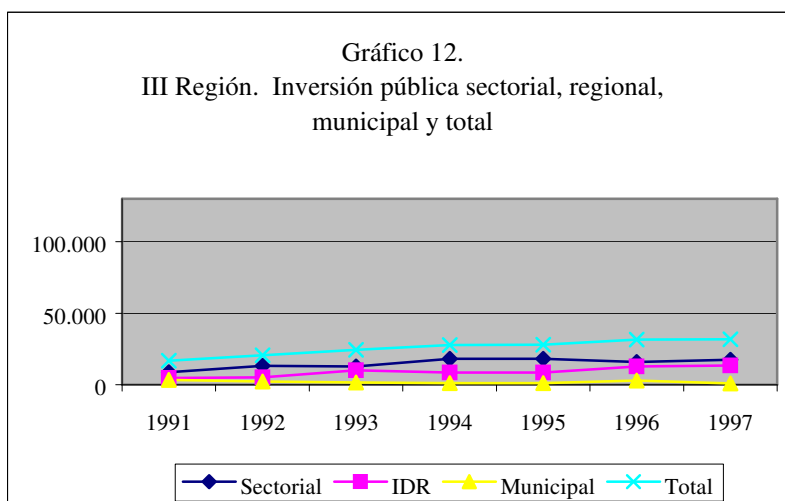
La X región es la que ha contado con una mayor inyección de recursos públicos durante el período 1991-1997, lo que ha permitido duplicar el monto total de inversión (\$45.113 millones en 1991 y \$105.734 millones en 1997). No obstante, al final del período la VIII región se mantiene en el primer lugar en términos del volumen de recursos de inversión pública materializada.

Otro hecho significativo es que en las tres regiones disminuye la inversión municipal durante el período. Esta disminución es más drástica en la III región, donde pasa de \$3.404 millones en 1991 a \$784 millones en 1997. En la VIII región, la inversión

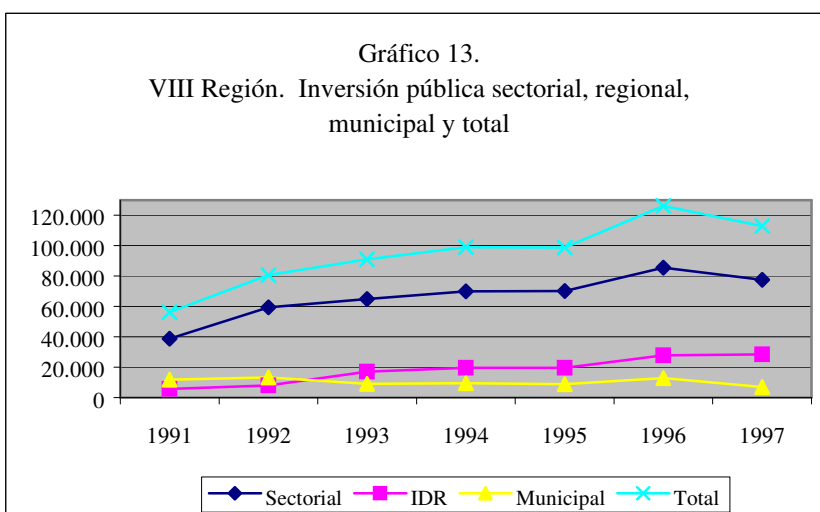


municipal es de M\$ 11.839 en 1991 y M\$6.984 en 1997. La disminución más leve ocurre en la X región, donde pasa de M\$ 7.473 en 1991 a M\$ 6.231 en 1997.

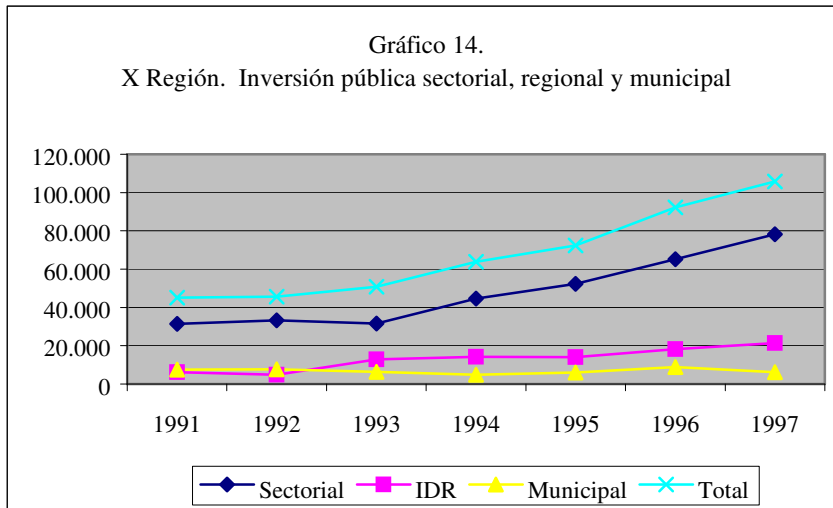
Por el contrario, la inversión de decisión regional aumenta durante el período en cuestión en las tres regiones. El aumento más considerable ocurre entre 1995 y 1996.



Fuente: Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1991 - 1997, MIDEPLAN.



Fuente: Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1991 - 1997, MIDEPLAN.



Fuente: Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1991 - 1997, MIDEPLAN.

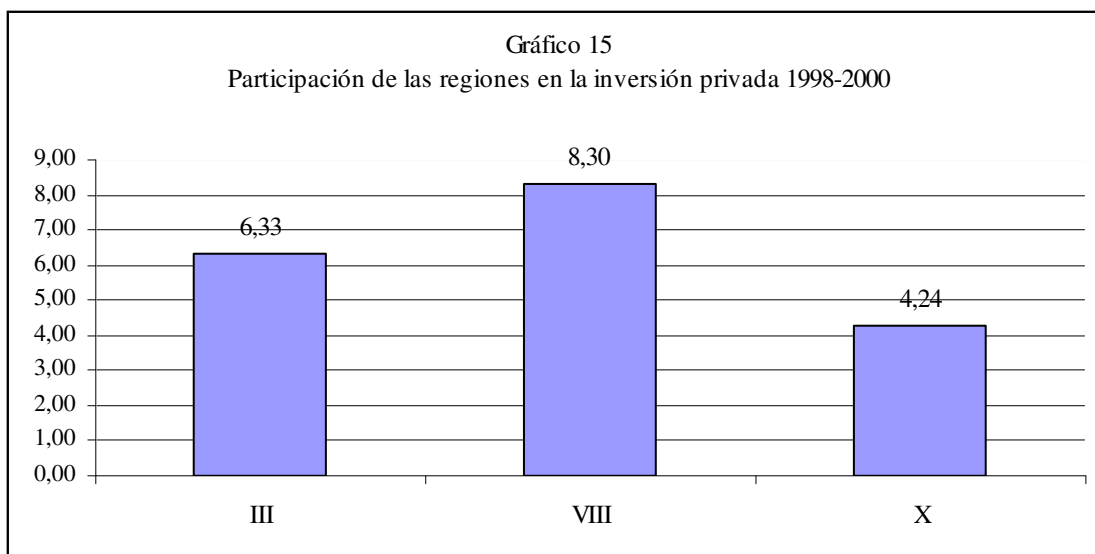
## ii) *Inversión privada*

Como se señalara anteriormente, la VIII región es la que concentra el mayor número de proyectos (26) por un monto total de US\$ 3.626 millones. La VIII región es además, la más diversificada en términos de los sectores en que se concentra la inversión, contando con proyectos en los sectores energía, forestal, industrial, inmobiliario, obras públicas y telecomunicaciones (ver cuadro 19 en anexo).

La sigue en volumen de recursos la III región, que cuenta con 13 proyectos por US\$ 2.766 millones. Los proyectos se concentran en los sectores energía, minería (estatal y privada) y obras públicas.

Finalmente, la X región sólo cuenta con siete proyectos en los sectores forestal, industrial y obras públicas, por un monto total de US\$ 1.855 millones.

El gráfico a continuación presenta la participación de las tres regiones respecto del total de la inversión 1998-2000 a nivel nacional. Según se aprecia, el 8,3% del total de la inversión privada se concentra en la VIII región. Las tres regiones en conjunto suman el 18,8% de la inversión privada estimada por la Corporación de Bienes de Capital para el período 1998-2000.



Fuente: Corporación de Bienes de Capital, MINECON.

## G. Población, pobreza y producto regional

La evolución del producto por regiones en el período 1991-1996 indica que éste ha tenido una tasa anual de crecimiento promedio levemente superior al 8%, fluctuando entre 5,7% en 1994 y 12,3% en 1996<sup>16</sup>.

Algunas regiones se mantienen prácticamente durante todo el período por sobre el promedio nacional (III y RM), mientras que otras presentan importantes variaciones, liderando el crecimiento en algunos años, para luego bajar en forma abrupta en el ranking (I, II, IV, VII, IX, X y XI). Un tercer grupo de regiones corresponde a las que se mantienen durante todo el período con tasas de crecimiento bajo el promedio nacional (XII y, en menor medida, la V, VI y VIII regiones).

Las cifras indican además que la evolución del PIB nacional se encuentra directamente relacionada con la situación de la Región Metropolitana, cuyo PIB se mantiene durante todo el período en torno al promedio nacional, a pesar de las importantes fluctuaciones en las tasas de crecimiento de las restantes regiones del país. Aquella concentra cerca del 45% del producto regionalizado (CIEPLAN, 1994).

Al comparar las cifras antes mencionadas respecto del PIB por región con las cifras de población regional, se observa que las regiones de mayor crecimiento económico presentan diferencias considerables en su cantidad de población: mientras que la RM concentra casi un tercio de la población total del país, la III región es una de las menos pobladas.

Por otra parte, las regiones VIII y V siguen a la metropolitana en cantidad de habitantes y se sitúan, ambas, en el grupo de regiones que se han mantenido durante todo el período bajo el crecimiento promedio nacional.

<sup>16</sup> La información acerca del Producto Interno Bruto regionalizado está actualizada hasta el año 1996 (Anuario Banco Central 1997).

En relación a las cifras de pobreza, se aprecia una disminución constante en el porcentaje de población pobre entre 1991 y 1996 en todas las regiones. En general las regiones más pobres al comienzo del período siguen siendo las más pobres al final del mismo (IV, VII, VIII y IX regiones) y las que comienzan el período en mejor situación relativa también se mantienen (XI, XII y RM). Hay, no obstante, algunos casos de regiones cuyo porcentaje de población pobre aumenta aun cuando el promedio nacional disminuye (III y VI regiones). Finalmente, destaca el caso de la V región, que logra una reducción importante de sus niveles de pobreza, iniciando el período por sobre el promedio nacional para llegar en 1996 a situarse bajo éste.

A excepción de la RM, las regiones con menores porcentajes de pobreza no necesariamente son las de mayor crecimiento y viceversa. Emblemático en este sentido es el caso de la III región, que a pesar de haberse mantenido entre las regiones líderes en materia de crecimiento económico, mantiene altos porcentajes de pobreza durante todo el período. En el extremo opuesto se encuentra la XII región.

Cuadro N° 2. Producto Interno Bruto, Población y Pobreza por regiones, 1991-1996

Región	1991			1992			1993			1994			1995			1996		
	PIB	Población	% pobreza (3)	PIB	Población	% pobreza	PIB	Población	% pobreza	PIB	Población	% pobreza	PIB	Población	% pobreza	PIB (1)	Población	% pobreza
I	6	338.034	28,4	13,7	345.172	27	-0,1	352.340	27	16,1	359.412	22,2	13,7	366.257	22,2	8,2	373.064	21,6
II	13,2	409.287	34,1	1,7	416.235	31,3	4	423.203	31,3	9,5	430.087	25,6	6,4	436.744	25,6	20,2	443.340	16,6
III	18,4	229.280	34,2	13,5	234.564	30,4	10,6	239.865	30,4	13,8	245.097	32,4	14,5	250.163	32,4	16,7	255.039	26,5
IV	6,8	501.425	45,5	12,6	510.226	38,4	-1,4	519.061	38,4	9,1	527.778	32,2	7,7	536.216	32,2	4,4	544.892	30,5
V	3,7	1.385.289	43	7,7	1.406.496	34,4	7,7	1.427.793	34,4	6,3	1.448.806	26,6	9,1	1.469.148	26,6	5,4	1.488.362	22,2
VI	3,4	693.213	41	11,2	704.299	30,1	5,2	715.430	30,1	8,9	726.414	32,5	3	737.047	32,5	7,5	747.827	26,4
VII	10,9	833.942	42,7	16	843.566	39,8	2,9	853.238	39,8	11,9	862.775	39,6	9,6	872.011	39,6	0,5	881.014	32,5
VIII	3,6	1.735.264	57	7,3	1.759.382	48,2	3,5	1.783.613	48,2	1,4	1.807.513	44,5	7,2	1.830.651	44,5	4,4	1.852.645	33,9
IX	3,3	783.567	45,1	14,2	794.377	40,6	9,8	805.229	40,6	1	815.941	33,5	11,7	826.308	33,5	1,2	836.292	36,5
X	1,2	952.431	40,1	9,6	965.711	34,2	6,1	979.042	34,2	5,9	992.195	32,5	10,6	1.004.929	32,5	6,3	1.016.711	32,2
XI	1,1	80.554	31	6,2	82.384	30,5	8	84.221	30,5	12	86.037	28,1	1,2	87.789	28,1	10,5	89.297	21,9
XII	4,1	144.287	30,1	0,3	146.074	24	1	147.872	24	-3,8	149.640	14	3,3	151.355	14	0,8	152.688	13,4
RM	9,7	5.233.153	33	14,2	5.336.478	26,1	8,1	5.440.280	26,1	3,4	5.542.660	19,8	10,4	5.641.811	19,8	6,3	5.737.693	14,8
Total Nacional (2)	7,9	13.319.726	38,6	12,3	13.544.964	32,6	6,9	13.771.187	32,6	5,7	13.994.355	27,6	10,6	14.210.429	27,6	7,4	14.418.864	23,3

Fuente: Elaboración propia en base a:

PIB: Tasa de Variación del Producto Bruto por Región, 1991 - 1996 (sobre valores a precios constantes), Anuario Cuenta Nacional 1997, Banco Central, Edición Febrero 1998, Cuadro 4.2, pág. 218.

Población: Proyecciones INE

Pobreza: Porcentaje de pobres e indigentes sobre la población total de la región según encuesta CASEN 1990, 1992, 1994 y 1996

(1) Cifras Provisionales

(2) En el caso del PIB, incluye además del PIB total de las 13 regiones, el IVA y otros (derechos de importación y a servicios en el exterior del sector administración pública).

(3) Las cifras de pobreza para 1991, 1993 y 1995 son las mismas de 1990, 1992 y 1994 porque la encuesta CASEN se realiza una vez cada dos años

## H. Índice de competitividad regional

Recientemente, diversos estudios han desarrollado una perspectiva más comprensiva del desarrollo que, además de variables económicas, incluye, indicadores relacionados con aspectos sociales, organizacionales y de infraestructura<sup>17</sup>. El PNUD calculó el *Índice de Competitividad Regional* basado en el concepto desarrollado por Porter. Este índice se elaboró para el año 1994. Posteriormente, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, siguiendo la misma metodología, actualizó el índice para el año 1997<sup>18</sup>.

Como veremos a continuación, el índice de competitividad, entendido como un conjunto de criterios económicos, sociales e institucionales, entrega señales respecto de las fortalezas regionales para encarar el desarrollo. Este tipo de análisis permite relevar que factores no económicos, tales como el institucional y el factor personas, además del conjunto de categorías propiamente sociales como los estándares de educación y salud de la población, son cruciales en las oportunidades de desarrollo de las regiones.

Como se señaló en el capítulo teórico, se entiende la competitividad como la capacidad de las regiones y los países de participar con éxito en los mercados globalizados, teniendo en consideración que la principal meta económica de una nación es producir un alto nivel de vida para sus habitantes, lo que se consigue logrando crecientes niveles de productividad. A su vez, la productividad en la economía globalizada no depende sólo de los factores asociados a los costos de producción, recursos naturales, capital y mano de obra, sino principalmente de la innovación tecnológica.

Factores determinantes de la competitividad son *los factores productivos avanzados*: recursos humanos, sociales, naturales, conocimiento, capital e infraestructura, los que poseen un alto componente de inversión y son creados en forma compleja.

Atendiendo a estos conceptos, el *índice de competitividad regional* confeccionado por el PNUD, y posteriormente por la SUBDERE, considera los siguientes criterios y factores:

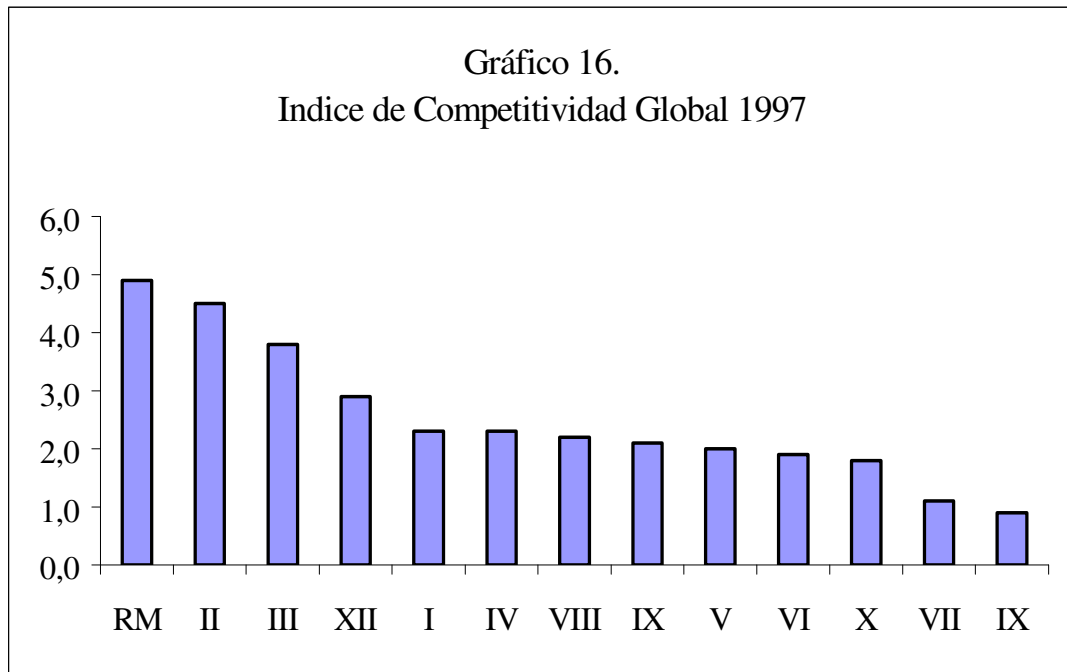
- Economía: ingreso per cápita, crecimiento promedio del producto por habitante, índice de actividad económica compuesto de los siguientes indicadores: PIB, inversión pública, inversión externa, catastro de proyectos de inversión, exportaciones industriales y exportaciones no industriales.
- Empresas: opinión de los ejecutivos acerca de las capacidades gerenciales, de innovación, visión estratégica, etc.

---

<sup>17</sup> Al respecto ver Porter (1991), PNUD (1996) y Subsecretaría de Desarrollo Regional (1998).

<sup>18</sup> Adicionalmente, el PNUD, con una metodología similar a la utilizada para establecer el índice de competitividad regional, construyó un índice de desarrollo humano, entendiendo por tal una medición del bienestar de la población en una perspectiva integral, que comprende tanto las oportunidades materiales como de las no materiales que se asocian al desarrollo de las personas. En esta línea, se construyó el índice de desarrollo humano regionalizado, compuesto en base a indicadores de educación, salud e ingreso. El análisis comparado de ambos índices permite apreciar que las regiones que presentan mayor competitividad también son aquellas que presentan mayor IDH, por lo que existe consistencia entre ambos indicadores. Esta relación indica que las regiones más competitivas son también las que ofrecen una mejor calidad de vida para sus habitantes.

- Personas: se refiere a recursos humanos y se estima a través de indicadores tales como recursos humanos, educación y salud.
- Instituciones: disponibilidad de recursos públicos, ingresos municipales y gasto social regionalizado, calidad del gobierno local y seguridad ciudadana.
- Infraestructura: caminos, telecomunicación, vivienda, agua potable, etc.
- C&T, recursos en C&T por hab., Ph.D. en universidades regionales.
- Recursos naturales: indicadores para los sectores de minería, forestal, agricultura y pesca.



*Fuente:* Informe de Competitividad Regional, SUBDERE.

Como se observa en el gráfico N° 16, la Región Metropolitana presenta los mayores niveles de competitividad, es el centro económico del país, concentra la mayor población y realiza el mayor aporte regional al PIB. En términos de ingreso per cápita, la Región Metropolitana duplica a las regiones más pobres.

Las regiones que están por sobre el promedio nacional y tienen un nivel de competitividad medio alto, son principalmente las regiones de los extremos norte y sur del país, pero su peso es relativamente pequeño en relación a población e ingresos.

Las regiones de baja competitividad son la IX, seguida de las regiones VII, X y VI. Estas son principalmente las regiones agrícolas de la zona central. Las regiones con presencia urbana industrial, V y VIII, muestran niveles intermedios de competitividad.

Al examinar el peso relativo de los diferentes factores considerados en la construcción del índice, el informe de la SUBDERE señala que las variables que muestran mayor asociación con la competitividad global son empresas, personas e infraestructura. En

efecto, se observa que las regiones que poseen fortalezas en el rubro empresas están en una posición privilegiada en relación a la competitividad. A su vez, la distribución del factor personas entre las distintas regiones es fuertemente desigual, lo que contribuye a la heterogeneidad de la competitividad de éstas. En relación a infraestructura, se observa que son ganadoras en esta categoría las regiones urbanizadas.

## **I. Síntesis e implicancias de la información presentada**

¿Qué conclusiones surgen de la información presentada? En primer lugar destaca el notable incremento de los fondos de inversión pública en el último decenio, junto al constante aumento de los fondos de inversión de decisión regional, los que para el año 2000, de acuerdo al presupuesto aprobado por la Ley de Presupuestos de la Nación, alcanza al 45,51% del total de la inversión pública nacional. Dicha cifra supera la meta del gobierno del ex Presidente Frei, en cuanto a duplicar la inversión de decisión regional, pasando de un 21% en 1994 a un 42% el año 2000. Sin embargo, buena parte de los recursos de inversión pública siguen siendo materia de decisión del Ministerio de Obras Públicas, el que si bien ha iniciado un proceso de desconcentración, continúa actuando con una lógica centralizada en la toma de decisiones, problema que se retomará en la Tercera Parte de este texto.

Las 13 regiones del país son heterogéneas en cuanto a sus principales indicadores económicos y sociales. Destacan los buenos resultados en las regiones extremas, especialmente las del norte, donde los problemas sociales son menos acuciosos y donde la riqueza minera ha abierto importantes oportunidades de inversión privada. En otras regiones, no obstante los buenos resultados en materia de crecimiento económico, no se alcanzan buenos resultados en materia de pobreza, lo que representa un desafío no resuelto en relación a la equidad y al desarrollo social.

De las tres regiones estudiadas en profundidad, la III es la que ocupa una mejor posición relativa, con menores niveles de pobreza, una buena ubicación en los ranking de competitividad y desarrollo humano, y un monto importante de inversión privada materializada en la región. Es también la que recibe menos aportes por concepto de inversión pública.

La VIII región se ubica en una situación intermedia, con altos niveles de pobreza, una ubicación regular en los rankings de competitividad y desarrollo humano, y montos importantes de inversión pública y privada.

Finalmente, la X región es la que se encuentra en peores condiciones: pobre, poco competitiva y con escasa inversión privada. Tal vez su única ventaja corresponde a la gran cantidad de recursos públicos inyectados en la región durante la última década.

Como se verá en la Tercera Parte de este informe, la posición relativa de las regiones se relaciona con las capacidades de cada cual para enfrentar el desarrollo, la existencia de un proyecto e identidad regional compartido, la capacidad de articulación de los actores locales, etc., todos aspectos que repercuten en la productividad y competitividad regional. La hipótesis es que los problemas de pobreza, escasa productividad, dificultades para atraer inversión, etc., inciden en forma negativa en la capacidad y voluntad regional para la articulación de un proyecto compartido, a la vez que la falta de identidad disminuye las posibilidades de desarrollo económico regional. Se trataría de un círculo vicioso (y virtuoso para el caso de las regiones con mejores indicadores económicos y mayor



capacidad de articulación regional) que muestra que, para avanzar en el desarrollo regional, no basta con fortalecer los procesos de descentralización administrativa y el traspaso de recursos hacia las administraciones locales. Se requiere, además, la existencia de un sistema de actores coordinado que articule la gestión regional y traduzca las políticas centrales en función de las prioridades regionales. Así se construye capital social y se hacen sostenibles, a mediano plazo, los avances en materia de competitividad.

## 2. INSTRUMENTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

Esta sección analiza y evalúa la trayectoria de los cuatro instrumentos de inversión pública descentralizada, en términos de su aporte al proceso de descentralización y desarrollo regional, a la vez que expone el juicio de diferentes actores de las regiones estudiadas al respecto. Siendo así, a partir de este momento utilizaremos el material e información cualitativa recabado en el trabajo de campo realizado en el marco de este estudio.

El FNDR es un programa de inversiones públicas para el financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica. Los Convenios de Programación son acuerdos entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen acciones relacionadas con los proyectos de inversión que concuerdan realizar. La inversión sectorial de asignación regional, ISAR, corresponde a fondos de inversión sectorial, pero cuyas asignaciones específicas a proyectos son definidas por los gobiernos regionales. La modalidad de Inversión Regional de Asignación Local, IRAL, transfiere recursos a los gobiernos regionales, los que a su vez los distribuyen en el nivel local. A continuación se presenta una ficha técnica para cada uno de estos cuatro instrumentos, donde asimismo se indica el tipo de proyectos que financian y la modalidad de asignación de recursos con que operan. Más adelante, se discute el rol y aporte que cada uno de estos instrumentos desempeña en el proceso de inversión regional.

**Ficha Técnica**  
**Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)**

Descripción	Se define como un fondo de compensación territorial destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de las regiones, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo, salvaguardando la preservación y el mejoramiento del medioambiente (Ley sobre Gobierno y Administración Regional).
Origen	Data de 1975. Hasta 1992 fue el único instrumento de inversión descentralizado.
Asignación de recursos	<p>La distribución interregional de los recursos la realiza la SUBDERE de acuerdo con una fórmula que contempla criterios de eficiencia y equidad territorial (90% del total de recursos). El proceso que se sigue es el siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. El Ministerio del Interior solicita al Ministerio de Hacienda los recursos del FNDR para el año siguiente.</li> <li>b. Sobre la base de criterios de compensación socioeconómicos y territoriales el Ministerio de Hacienda define el marco presupuestario para cada región. Respecto a la compensación socioeconómica, la idea es que a menor nivel de desarrollo de una región, mayor sea su participación en el monto global del FNDR. Respecto a la compensación territorial, dentro de los criterios de asignación del FNDR se encuentra la distancia respecto de la Región Metropolitana, intentando privilegiar a las regiones extremas.</li> <li>c. El Intendente, con el apoyo técnico de la Secretaría Regional de Planificación, confecciona el presupuesto regional de inversión y lo presenta al gobierno regional.</li> <li>d. El gobierno regional sanciona el presupuesto de inversión.</li> </ol> <p>El 10% restante de recursos se reparte con criterios de emergencia (5%) y eficiencia (5%). El porcentaje de eficiencia del FNDR se distribuye de acuerdo a una fórmula que considera como mínimo los siguientes indicadores: i) cartera de proyectos regional y ii) nivel de gastos de la región. El porcentaje de emergencia, por su parte, se distribuye contra la presentación de proyectos que son presentados por el Intendente a la SUBDERE, que define aquellos a aprobar.</p>
Sectores que financia	Silvoagropecuario, pesca, minería, industria, comercio, finanzas y turismo, energía, transporte, comunicaciones, agua potable, alcantarillado, vivienda, salud, educación y cultura, deporte y recreación, justicia, defensa y seguridad y proyectos multisectoriales. En cada una de estas categorías caben proyectos financiados vía provisiones, por intermedio del crédito BID o con recursos correspondientes al FNDR tradicional.
Financiamiento	FNDR tradicional y provisiones FNDR con recursos nacionales FNDR- BID, recursos por concepto de un convenio de préstamo con contraparte de recursos nacionales
Participación relativa en la IDR (1999)	40,4%
Evaluaciones	Evaluación Ex post 1990-1994, SUBDERE, 1995. Evaluación Panel de Expertos, DIPRES, 1997.

*Fuente:* Elaboración propia.

**Ficha Técnica**  
**Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR)**

Descripción	Corresponden a aquellas inversiones relacionadas con estudios preinversionales, programas y proyectos, que siendo responsabilidad de un ministerio o de sus servicios, deben materializarse en una región específica y cuyos efectos económicos se concentren principalmente en ella.
Origen	Año 1992.
Asignación de recursos	Estos programas “isarizados” operan a través de la asignación de recursos a las regiones por parte de un ministerio o servicio para que el Consejo Regional lo distribuya entre los proyectos sometidos a su consideración por el Intendente. Tales proyectos deben ajustarse a las bases y criterios del ministerio o servicio del cual depende el programa. La responsabilidad por la definición de los contenidos y procedimientos técnicos para la distribución interregional de los recursos, corresponde a los ministerios de los cuales depende cada programa isarizado. Los ministerios o servicios definen también cuáles son las normas de elegibilidad y de evaluación técnica de los proyectos.
Sectores que financia	Los programas que operan bajo esta modalidad son: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Mejoramiento de Barrios, SUBDERE</li> <li>• Infraestructura deportiva y recreativa, DIGEDER</li> <li>• Programa Caminos Secundarios, MOP</li> <li>• Programa Agua Potable Rural, MOP</li> <li>• Programa Pavimentación Urbana, MINVU</li> </ul>
Participación relativa en la IDR (1999)	21,91%
Financiamiento	Se financia con recursos nacionales consignados en la Ley de Presupuesto de la Nación.
Evaluaciones	Documento interno SUBDERE, 1994.

Programas que Incluye	Ministerio / Servicio	Descripción
Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)	MINTER / SUBDERE	Ofrece acceso a una solución sanitaria en los actuales lugares de residencia a familias de escasos recursos que habitan en condiciones de marginalidad sanitaria, y en áreas urbanas y rurales del país, a través del financiamiento de dos tipos de proyectos: <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Construcción de infraestructura sanitaria con sus respectivas obras de urbanización, y</li> <li>ii. Acciones concurrentes al financiamiento de estudios, adquisición de terrenos, inspecciones técnicas, convenios mandatos y saneamiento de títulos, entre otros.</li> </ol>
Infraestructura Deportiva y Recreativa	DEFENSA / DIGEDER	Es un subsidio de la DIGEDER que permite crear, modificar o reponer lugares especialmente acondicionados para actividades de deporte y recreación. Financia proyectos comunales priorizados según el Plan Comunal de Deporte y Recreación, que tiene el doble propósito de identificar necesidades y lograr una adecuada coordinación comunal entre el sector deportes y los de educación, salud, vivienda y organización comunitaria, entre otros.

Programa Caminos Secundarios	MOP	Programa que financia obras de conservación de caminos, es decir, trabajos menores que permiten que un camino secundario no pierda su calidad y los beneficios que ofrece u ofrecía su diseño original. También pueden financiarse modificaciones estructurales tales como el cambio del estándar de tierra a ripio y, muy excepcionalmente, de ripio a asfalto o una modificación en la geometría del camino.
Programa Pavimentación Urbana	MINVU	Programa destinado a la construcción de pavimentos y reparación de calles, pasajes, aceras y soleras, con el objeto de lograr más y mejores vías públicas. Financia proyectos en torno a cuatro líneas de acción: i) Mantenimiento y conservación de vías públicas, ii) pavimentos participativos, iii) mejoramiento y habilitación de vías importantes, y iv) vialidad intermedia.
Programa Agua Potable Rural	MOP	Programa destinado a proveer de agua potable a comunidades rurales del país. Financia proyectos de pre-inversión tales como informes hidrogeológicos, proyectos fuente de agua, sondaje o perforación de pozos, diseño de instalación de servicio, ampliación y/o rehabilitación, y proyectos de inversión consistentes en nuevas obras o sistemas.

*Fuente:* Elaboración propia.

## Ficha Técnica Convenios de Programación

Descripción	Son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, en los cuales se definen acciones relacionadas con los proyectos de inversión que concuerden realizar en un plazo determinado. Estos convenios articulan objetivos sectoriales y regionales, sumando recursos de ambos niveles para la realización de proyectos de mutuo interés. Permiten emprender mega proyectos de inversión de carácter pluri-anual con una duración de uno a cinco años.
Origen	Los primeros convenios se firmaron en 1994 y comenzaron a operar en 1995.
Asignación de recursos	Para la asignación definitiva de recursos, los convenios recorren las siguientes etapas: a) Formulación de Ideas: identificación de los principales proyectos que dan solución a problemas regionales, de acuerdo a la estrategia de desarrollo regional. b) Se firma un protocolo de intenciones que da inicio a las negociaciones con los ministerios. c) Definición del Programa o Proyecto: especificación de los proyectos, elaboración de estudios de pre-inversión en caso de no existir, generación de compromisos de las unidades técnicas que se responsabilizarán por los resultados de los estudios y seguimiento. d) Redacción del Convenio de Programación: consignación de deberes y obligaciones de las partes. e) Presentación al Consejo Regional, aprobación y firma del convenio.
Sectores que financia	No tienen ninguna restricción. Sin embargo, preferentemente financian mega proyectos, de inversión en infraestructura y vivienda.
Financiamiento	Los proyectos son financiados con recursos sectoriales, los que representan en promedio el 70% del monto total de los proyectos y con recursos regionales del FNDR.
Número de convenios firmados a dic. de 1998	33
Participación relativa en la IDR (1997)	22,8%
Evaluaciones	No se han realizado a la fecha.

*Fuente:* Elaboración propia.

**Ficha Técnica**  
**Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)**

Descripción	Son proyectos de inversión de claro asiento local que se distribuyen a las comunas.
Origen	Se inicia en 1996.
Asignación de recursos	El nivel sectorial, FOSIS y SUBDERE, determinan los montos de inversión que corresponden a cada región. El Gobierno Regional distribuye estos recursos en determinadas comunas. En las comunas priorizadas, el Concejo Municipal determina a qué proyectos asignar los recursos.
Sectores que financia	Los programas que participan de la modalidad de financiamiento IRAL son: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Mejoramiento Urbano, PMU, de la SUBDERE</li> <li>• Programa de Desarrollo Local, FOSIS</li> <li>• Programa de Desarrollo Juvenil, FOSIS</li> <li>• Programa de Apoyo Productivo Rural, FOSIS</li> <li>• Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial, FOSIS</li> </ul>
Financiamiento	Los programas se financian con recursos nacionales consignados en la Ley de Presupuestos de la Nación.
Participación relativa en la IDR (1997)	5,95%
Evaluaciones	Se realizó una evaluación de la operación de la modalidad IRAL a un año de su inicio, SUBDERE / Asesorías para el Desarrollo (1997).

Programas que Incluye	Ministerio / Servicio	Descripción
Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	MINTER / SUBDERE	Financia proyectos de inversión que generen empleo y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre, tales como construcción, reparación, mejoramiento, conservación, ampliación o reposición de obras de agua potable, alcantarillado sanitario, alcantarillado pluvial, pavimentación de calles, pasajes y aceras, electrificación domiciliaria, limpieza y normalización de canales, pasarelas, puentes, sendas, levantamientos topográficos relacionados con los proyectos y obras de equipamiento comunitario.
Programa de Desarrollo Local	MIDEPLAN / FOSIS	Busca mejorar las condiciones de vida- materiales y no materiales- de los habitantes de localidades pobres e integrantes de grupos y organizaciones, a través de la implementación de planes de acción para el desarrollo del área de influencia.
Programa Local de Desarrollo Juvenil (PLDJ)	MIDEPLAN / FOSIS	Programa orientado a habilitar socialmente a los jóvenes que viven en localidades pobres, mejorando su calidad de vida, desarrollando su identidad individual y colectiva y favoreciendo su integración en espacios locales así como su interacción con adultos de la comunidad.

Programa de Apoyo Productivo Rural (APR)	MIDEPLAN / FOSIS	El programa busca desarrollar capacidades (organizacionales, técnicas y de gestión) y crear oportunidades de generación de ingresos y/o empleo, ampliando las posibilidades de participación en los mercados de productos y servicios. Apoya a grupos u organizaciones de base de carácter productivo, estimulando la generación, formulación y ejecución participativa de proyectos productivos, innovativos o que agreguen valor a las producciones existentes, que generen ingresos adicionales, sustentables, y que consideren para su ejecución la coordinación de acciones y recursos propios, del FOSIS y, en lo posible, también de otras instituciones.
Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial (AGT)	MIDEPLAN / FOSIS	Pretende habilitar a los grupos y organizaciones de las localidades y sectores seleccionados por los concejos municipales para la ejecución de los Programas de Desarrollo Local, APR y PMU, en la generación de iniciativas de desarrollo local pertinentes con sus necesidades y coherentes con las estrategias de desarrollo comunal y regional, en el marco de la superación de la pobreza.

Fuente: Elaboración propia.

#### A. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es, a juicio de la unanimidad de los actores regionales, el principal instrumento de inversión pública descentralizada, no sólo porque absorbe el 40,4% del total de recursos de inversión de decisión regional, sino porque, en su gran mayoría, es un Fondo no condicionado y por tanto de libre decisión por parte de las autoridades regionales. Ello amerita una reflexión en profundidad sobre las características de este instrumento.

Actualmente el FNDR consta de tres fuentes de financiamiento: a) el FNDR tradicional, llamado así por ser el instrumento más antiguo y el menos condicionado, conformado con recursos del presupuesto público de la Nación, b) el FNDR-BID, conformado con recursos provenientes de sucesivos convenios de préstamo suscritos entre el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo, que financia proyectos en áreas estipuladas en el respectivo convenio, y c) las provisiones del FNDR, que son recursos que traspasan diversos ministerios para ser invertidos en el respectivo sector.

El FNDR tradicional financia proyectos de infraestructura social, estudios y/o programas, independientemente del sector al que correspondan. Pueden ser estudios de inversión, inversión regional (ampliación de obras, construcción de obras nuevas, etc.) e inversiones menores (proyectos de inversión cuyo costo total no supera los \$12.000.000).

El préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo tiene por objeto “*financiar proyectos de inversión destinados principalmente a mejorar las condiciones de vida de los grupos de la población con niveles de ingreso más bajo*” (Contrato de Préstamo 1998). El contrato de préstamo actualmente vigente hasta el año 2000 prioriza como sectores elegibles el de salud, educación, saneamiento, agua potable rural, vialidad, electrificación rural y caletas pesqueras.

Concurren a financiar el FNDR BID recursos del préstamo y aportes locales. Si bien el peso del aporte del crédito en el total de los recursos del Fondo ha ido disminuyendo con

los años, éste representa una significativa cantidad de recursos (Cuadro 3). En términos de los destinatarios de estos recursos, en primer lugar está el sector educación (36%), seguido de salud (23%) y vialidad (21%), como puede apreciarse en el cuadro 4 que se presenta a continuación.

*Cuadro N° 3. Participación del BID en el financiamiento total del FNDR-BID  
(en miles de US\$)*

ETAPAS	TOTAL CREDITO	APORTE BID	APORTE LOCAL
I	200.000	44%	56%
II	305.688	51%	49%
III	500.000	15%	85%

*Fuente: Panel de Expertos, Evaluación de Programas Gubernamentales DIPRES.*

*Cuadro N° 4. Participación sectorial crédito BID 1990-1994*

SECTOR	PARTICIPACIÓN
Sanitarias	15%
Educación	36%
Salud	23%
Vialidad	21%
Electrificación	5%
TOTAL	100%

*Fuente: Evaluación Ex - Post FNDR 1990-1994.*

Las provisiones del FNDR son recursos provenientes de los sectores que se incorporan al Fondo con una orientación específica, direccionando la inversión regional hacia determinadas áreas priorizadas por el nivel central del Estado. En estos casos, la responsabilidad por la distribución interregional de los recursos recae en el ministerio de origen. La SUBDERE ejerce como contraparte técnica y materializa los procedimientos administrativos para hacer efectivo el traspaso de recursos a las regiones.

El origen de las provisiones se remonta a 1992, en el marco del convenio Banco Mundial- MINEDUC para la ejecución del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, MECE-Básica, que tenía un componente de infraestructura. En lugar de que los recursos para inversión en infraestructura los administrara directamente el MINEDUC, se decidió traspasarlos al FNDR como una provisión especial. Con el tiempo se han incorporando nuevas provisiones, tales como Patentes Mineras y Electrificación Rural. En 1996 se incorpora la provisión Ley de Drogas, en 1997 los Fondos de Pre-inversión y en 1998 las provisiones de Fomento Productivo y Fondos Compensatorios de



Inversión Sanitaria (ver en el anexo cada una de estas provisiones, su objetivo, origen y evolución)<sup>19</sup>.

Del conjunto de estas provisiones, los fondos para infraestructura educacional (que corresponden a la denominación actual de la mencionada provisión FNDR-MECE) ocupan más del 60% del total de las provisiones. Le siguen las provisiones de electrificación rural, fomento productivo y patentes mineras, pero con porcentajes de participación muy inferiores que no superan el 11% del total de recursos cada una (ver Cuadros N° 10b y 10c en anexo).

La provisión de fomento productivo del FNDR empezó a operar en 1998 con el objeto de entregar una herramienta a las regiones para empezar a promover sus propias líneas de desarrollo. Representa una innovación importante tanto en el propio FNDR como en la lógica global de la gestión regional, al establecer un mecanismo por medio del cual el área de inversión regional se vincula al área de fomento productivo, cuestión que se apreciaba como una carencia del proceso de descentralización.

Se consideran como proyectos de fomento productivo aquellos que corresponden a uno de los siguientes sectores de inversión: i) industria, comercio, finanzas y turismo, ii) minería, iii) pesca, y iv) silvoagropecuario<sup>20</sup>.

La información respecto de los proyectos ejecutados indica que el monto de inversión total, en materia de fomento productivo, más que duplica lo previamente establecido vía fondos asignados por concepto de dicha provisión (M\$ 7.625.702 efectivamente gastados *versus* M\$ 2.900.000 asignados a la provisión por Ley de Presupuesto, en 1998). En relación al tipo de actividades desarrolladas por los proyectos, éstos se distribuyen proporcionalmente entre estudios (33%), programas de capacitación, difusión, etc. (33%) e infraestructura (33%) (ver Cuadro N° 10d en anexo).

Es prematuro anticipar una evaluación de este instrumento. Sin embargo, la pregunta que corresponde plantear es si acaso la existencia de estos proyectos financiados con recursos FNDR efectivamente superan la brecha entre el área de inversión y el área de fomento, cuestión que sólo es posible en la medida que se logra poner por delante la perspectiva del territorio, con una visión estratégica del desarrollo que a su vez genere mayor capacidad de coordinación de la acción pública regional. No hay ningún antecedente que indique que se ha concertado la inversión pública en infraestructura con la inversión en el área económica, cuestión que resulta un paso necesario para vincular ambas áreas en torno a la perspectiva de ganar en competitividad.

---

<sup>19</sup> Cabe señalar que, años más tarde, el MINEDUC impulsó un programa mucho más significativo de inversión en infraestructura educacional, destinado a apoyar el ingreso de todos los establecimientos escolares del país a la jornada escolar completa, cuyo monto asciende a 78 mil millones de pesos. Contra la experiencia anterior, para la asignación de estos recursos el ministerio ideó el Programa de Aportes de Capital, que se administra centralizadamente sin participación del nivel regional.

<sup>20</sup> A título de ejemplo, algunos proyectos aprobados en la X región en materia de fomento productivo son: “Difusión turística de la región de Los Lagos y Equipamiento y señalización turística en los caminos de Panguipulli”, en el área de Industria, Comercio, Finanzas y Turismo; “Investigación fomento acuícola de orientación comunal y Catastro de áreas y caladeros de pesca”, en el área pesca; y “Capacitación y apoyo a la producción silvoagropecuaria en S.J. de la Costa”, en el área silvoagropecuaria.

i) *Examen cartera de proyectos 1998*

El análisis detallado de la cartera de proyectos que financia el FNDR permite observar que éste se distribuye en una gran cantidad de pequeños proyectos, la mayoría de ellos de montos inferiores a los 20 millones de pesos<sup>21</sup>.

El número de proyectos financiados el año 1998 fue de 3.938, por un monto total de inversión de 357.692 millones de pesos. Un 33% de los proyectos fueron por una cifra inferior a los dos millones de pesos.

Desde el punto de vista sectorial, la mayoría de los recursos se destina al sector educación (35,1%), seguido de transporte (25,3%). Con porcentajes muy inferiores siguen salud (7,7%), energía (7,3%), multisectorial (6,4%), agua potable y alcantarillado (6%) y silvoagropecuario (4,9%), mientras los restantes figuran con menos del 2% (Cuadros 5 y 6).

*Cuadro N° 5. Inversión FNDR por sectores 1998*

Sector	Miles de Millones de \$	%
Silvoagropecuario	17.633,5	4,9
Pesca	2.480,7	0,7
Minería	1.354,2	0,4
Industria, Comercio, Finanzas y Turismo	3.673,5	1,0
Energía	26.110,3	7,3
Transporte	90.671,4	25,3
Comunicaciones	279,5	0,1
Agua Potable y Alcantarillado	21.499,1	6,0
Vivienda	1.878,6	0,5
Salud	27.457,3	7,7
Educación y Cultura	125.623,4	35,1
Deporte y Recreación	3.542,6	1,0
Justicia	3.526,0	1,0
Defensa y Seguridad	6.135,3	1,7
Multisectorial	22.749,1	6,4
Sin Clasificación	3.077,9	0,9
Total	357.692,3	100,0

*Fuente:* Base de datos SUBDERE.

---

<sup>21</sup> Serrano para el año 1994 y FOCUS-SUBDERE (1997) concluyen lo mismo.

Cuadro N° 6. Número de proyectos por Sector de Inversión FNDR, 1998

Sector	Número de Proyectos	%
Silvoagropecuario	260	6,6
Pesca	64	1,6
Minería	20	0,5
Industria, Comercio, Finanzas y Turismo	89	2,3
Energía	918	23,3
Transporte	330	8,4
Comunicaciones	6	0,2
Agua Potable y Alcantarillado	130	3,3
Vivienda	17	0,4
Salud	365	9,3
Educación y Cultura	1.179	29,9
Deporte y Recreación	41	1,0
Justicia	71	1,8
Defensa y Seguridad	83	2,1
Multisectorial	339	8,6
Sin Clasificación	26	0,7
<b>Total</b>	<b>3.938</b>	<b>100,0</b>

*Fuente:* Base de datos SUBDERE.

En dos regiones, el sector educación cubre el 50% del total de los recursos FNDR: la Región Metropolitana, con un 52%, y la X región, con un 55,9%. Lo anterior alcanza a cerca de un 40% para el caso de las regiones I, VIII, V y VI, y poco más del 30% en las regiones III, IV, VII y IX. Las regiones que menos recursos destinan a educación son las extremas del sur, XI y XII, con 8,5% y 11,3%, respectivamente (ver Cuadros 11a a 11c en anexo).

Comparando las carteras de 1994 y 1998, se observa que aumentaron los recursos y los proyectos, que existen más proyectos de carácter estratégico pero que continúa siendo muy significativo el número de aquellos orientados principalmente al sector educación, y de tamaño pequeño. Cabe suponer, además, que la proliferación de estos proyectos tiene relación con una suerte de cuoteo territorial comunal y provincial, que está presente entre los consejeros regionales a la hora de asignar los recursos FNDR.

ii) *Evaluación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional*

Esta sección expone las principales bondades y limitaciones del FNDR a partir de las evaluaciones disponibles y de los resultados del trabajo de campo realizado en este estudio<sup>22</sup>.

Un punto polémico del Fondo se refiere a sus dos objetivos no necesariamente coincidentes: la compensación territorial, que a la hora de asignar los recursos beneficia a las regiones extremas, y la atención de la población de más escasos recursos, la que en términos de volumen se concentra en las regiones centrales, especialmente la Región Metropolitana, la de Valparaíso y la del Bío Bío. Si se decide focalizar en sectores densamente poblados, una determinada inversión beneficiaría a un mayor número de individuos. Si se decide privilegiar las consideraciones territoriales, la opción sería invertir prioritariamente en zonas extremas y rurales (menos densas), pero entonces el impacto sería menor en términos del número de personas beneficiadas.

Un segundo tema controversial se relaciona con el tipo de proyectos que se financian con el FNDR- en general pequeños proyectos de infraestructura social- y el grado en que ello dificulta una vinculación explícita con las estrategias de desarrollo regional, que terminan teniendo una incidencia muy limitada en su rol de orientación de los proyectos de inversión FNDR.

Este tema corresponde a una de las principales dificultades sentidas por los entrevistados, quienes señalan que, en general, los recursos se utilizan para financiar pequeños proyectos presentados por las comunas para cubrir problemas puntuales. Desearían, en cambio, que los proyectos financiados se articularan en función de la estrategia de desarrollo o, al menos, de ciertas prioridades sentidas por la región.

La desarticulación, sostienen, se debería a una o varias de las siguientes razones: a) no existen criterios compartidos de hacia dónde se quiere canalizar la inversión, b) parte importante de los recursos se utilizan para suplir carencias de los municipios, y c) la decisión sobre la asignación de los recursos no se hace con criterios estratégicos. Este tema se desarrolla más extensamente en la Tercera Parte del texto.

El FNDR es visto como un instrumento orientado principalmente a la inversión en sectores sociales, lo que para algunos tiene una carga negativa en la medida en que se posterga la inversión en áreas estratégicas, que son las que fundamentalmente permiten generar un verdadero desarrollo en las regiones.

Asimismo, se critica la poca flexibilidad del Fondo para invertir en áreas priorizadas por las regiones, dado el mecanismo de las provisiones y los criterios de elegibilidad que impone el FNDR- BID, que obliga a destinar una proporción de recursos a esas áreas. En conjunto, ambas fuentes de financiamiento “amarran” parte importante de los recursos del FNDR a criterios que no dependen únicamente de las regiones.

También atenta contra la flexibilidad del FNDR la existencia de proyectos de arrastre, que comprometen en forma importante las disponibilidades presupuestarias de

---

<sup>22</sup> Se han realizado dos evaluaciones al FNDR: una contratada por la SUBDERE y realizada el año 1994, y la segunda realizada por un panel de expertos, sobre la base de información disponible, en el marco del programa de evaluación de programas gubernamentales el año 1997.

cada ejercicio anual. Los recursos comprometidos del año anterior disminuyen el margen de maniobra del CORE, que sólo puede decidir libremente sobre el uso de los recursos disponibles una vez determinado el arrastre efectivo, teniendo en cuenta que, de esos recursos disponibles, algunos corresponden a provisiones sectoriales.

## **B. Convenios de Programación**

Los Convenios de Programación constituyen un instrumento bien conceptualizado, tanto por las regiones como por los sectores, en relación a generar proyectos que puedan tener un sentido estratégico.

Respecto del FNDR, pretenden superar la lógica de inversión en pequeños proyectos desarticulados entre sí que no se orientan en función de las prioridades estratégicas regionales. Financian grandes proyectos de inversión, que representan la concreción de acuerdos respecto de prioridades estratégicas de la región.

La fórmula permite, además, atraer recursos sectoriales pero sin que la definición sea exclusivamente del sector, como ocurre en la práctica con los ISAR, según veremos en el próximo acápite. La concreción de un convenio tiene como pre-requisito la coordinación entre agentes regionales y sectoriales que negocian los términos del acuerdo.

Los convenios de programación generan procesos de articulación y planificación regional necesarios para la materialización de otras inversiones. Articulan los niveles regional y sectorial, que deben definir montos en conjunto, ajustar el proyecto a los requerimientos de ambas partes, negociar plazos y responsabilidades, etc. A la vez, estos convenios se enmarcan en la lógica de planificación, en tanto expresan una prioridad en relación a las inversiones definidas como estratégicas en cada región.

Otra ventaja corresponde a la pluri-anualidad y pluri-sectorialidad con que fueron concebidos los convenios.

Dos son los obstáculos más importantes que se distinguen en el proceso de definición de acuerdos y puesta en marcha de un convenio de programación. Uno es que, si la iniciativa no surge del gobierno regional sino de los ministerios, los convenios se transforman en una nueva forma de imposición de criterios sectoriales. A los ministerios les convendría ejecutar proyectos por medio de convenios y no directamente con fondos sectoriales, porque la lógica del convenio exige un cofinanciamiento del gobierno regional, lo que alivia la carga financiera sectorial.

El otro problema dice relación con la escasez de recursos con que cuentan los gobiernos regionales para asumir una parte del costo total del proyecto. Esto se hace utilizando recursos del FNDR, lo que según los críticos hace postergar por más tiempo las carteras de proyectos regionales.

Al 31 de Diciembre de 1998, se encontraban en ejecución 33 convenios correspondientes a 12 regiones (la excepción la constituye la V región). Ordenadas por cantidad de convenios, en primer lugar aparece la III región con cinco convenios en ejecución, seguida de las regiones I, X y XII con cuatro, la IV, VI, XI y Metropolitana con

tres, las regiones VII y IX con dos convenios, y la I y VIII región con un convenio cada una<sup>23</sup>.

En relación al monto total de recursos comprometidos, este fluctúa entre los M\$402 millones y M\$602.072 millones, con una inversión promedio de M\$ 30.567,33 millones.

La duración de los convenios se extiende desde los tres hasta los siete años, aunque este último constituye una excepción. La mayoría de ellos son de tres años (11 convenios), cuatro años (12 convenios) y cinco años (6 convenios).

Respecto de los ministerios participantes, la mayor cantidad de convenios corresponden al MOP, que participa en 17 de ellos, al MINVU, que lo hace en nueve y al MINSAL, presente en cinco iniciativas. Los ministerios de Bienes Nacionales, Justicia y Educación, están en dos convenios, este último participando en las dos oportunidades en conjunto con otros ministerios. Finalmente, participan en un convenio los ministerios de Economía y Agricultura. En un caso participa también una municipalidad, la de Temuco, y en otro hay un convenio compartido por dos gobiernos regionales, los de la I y II región.

*Cuadro N° 7. Convenios de Programación diciembre de 1998*

Región	Convenio de Programación	Entidades Participantes	Monto	Duración
I y II	Mejoramiento Ruta 27-CH sector San Pedro de Atacama-Paso de Jama.	GOREs Tarapacá y Antofagasta, MOP	21.600	1996-1999
I	Plan Integral de Infraestructura básica en caletas pesqueras artesanales.	GORE Tarapacá, MOP	1.337	1997-1999
I	Mejoramiento del camino Huará – Colchane – Paso Pisiga, Ruta A-55.	GORE Tarapacá MOP	7.649	1996-1999
III	COD-CERECO y mejoramiento de acceso a la justicia.	GORE Atacama Min. de Justicia	1.117	1997-1999
III	Plan de desarrollo de la red asistencial del Servicio de Salud Atacama, 1era. Etapa 1997-2000.	GORE Atacama MINSAL	10.000	1997-2000
III	Mejoramiento y conservación del camino internacional por Paso San Francisco.	GORE Atacama MOP	5.050	1997-2000
III	Desarrollo integral de riego del Valle de Huasco.	GORE Atacama MINECOM	4.058	1997-1999
III	Desarrollo Urbano El Palomar, Copiapó.	GORE Atacama MOP, MINVU	12.833	1996-2000
IV	Plan regional saneamiento pequeña propiedad raíz, regularización de la sucesión de los comuneros fallecidos y catastro de la propiedad fiscal.	GORE Coquimbo Min. Bienes Nacionales	402	1997-1999
IV	Longitudinal interior y corredores de integración regional.	GORE Coquimbo MOP	8.917	1995-1998
IV	Longitudinal interior y corredores de integración II.	GORE Coquimbo MOP	19.900	1997-2001
VI	Pavimento red vial estructurantes.	GORE O'Higgins MOP	15.790	1997-2001
VI	Convenio de Programación habitacional regional 1997, 1998, 1999.	GORE O'Higgins MINVU	54.016	1997-1999

<sup>23</sup> Durante 1999 se firmaron algunos convenios adicionales a los acá mencionados. En la VIII región se concretaron cuatro convenios, cuestión que es destacada por las autoridades regionales como un logro importante en materia de gestión.

VI	Mejoramiento camino Pichidegua – Marchigue, construcción conexión vial M-30 – Ruta 5 y estudios de ingeniería.	GORE O'Higgins MOP	6.493	1995- 1998
VII	Convenio de programación sobre desarrollo agropecuario de la VII región.	GORE Maule Min. de Agricultura	3.445	1997- 2000
VII	Pavimento ruta costera y arco oriente.	GORE Maule MOP	11.970	1996- 2000
VIII	Plan regional de regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz y ordenamiento territorial del sector costero.	GORE Bío Bío Min. Bienes Nacionales	1.471	1997- 2000
IX	Construcción de defensas fluviales en el río Cautín.	GORE, MOP, MINVU Municipalidad Temuco	2.415	1994- 2000
IX	Vías estructurantes.	GORE Araucanía MOP	11.175	1995- 2000
X	Programa de Construcción de puentes en la X región, 1998-2001.	GORE Araucanía MOP	14.430	1998- 2001
X	Pavimentación de caminos productivos y accesos a comunas.	GORE Los Lagos MOP	18.735	1996- 2000
X	Plan de desarrollo de la infraestructura de Atención Primaria de la Región de Los Lagos, 1997-2000.	GORE Los Lagos MINSAL	23.599	1998- 2000
X	Plan regional de la regularización y normalización de la propiedad en la X región.	GORE Los Lagos Min. Bienes Nacionales	1.279	1997- 2000
XI	Construcción de caminos de bajo estándar y pavimentaciones.	GORE Aysén MOP	22.820	1995- 2000
XI	Plan de desarrollo de la red asistencial.	GORE Aysén MINSAL	8.000	1997- 2000
XI	Convenio marco entre el Gobierno Regional y el Ministerio de Vivienda.	GORE Aysén MINVU	17.668	1997- 2000
XII	Conservación de vías urbanas.	GORE Magallanes MINVU	1.500	1996- 2000
XII	Programa de Pavimentación vial rural N°1.	GORE Magallanes MOP	38.800	1997- 2002
XII	Mejoramiento de calzadas y aceras urbanas.	GORE Magallanes MINVU	1.988	1997- 2000
XII	Convenio de programación para el término del déficit habitacional histórico en la XII región.	GORE Magallanes MINVU	8.527	1998- 2001
RM	Construcción de equipamiento básico: educación – salud, complementario a viviendas sociales.	GORE MINSAL, MINVU, MINEDUC	6.020.7 2	1998- 2000
RM	Centro regional por los Derechos del Niño.	GORE, Min. de Justicia MINSAL, MINEDUC	288.92	1998- 2000
RM	Poblamiento del sector rural de las Provincias de Chacabuco, Talagante, Melipilla, Cordillera y Maipo.	GORE Metropolitano MINVU	20.774	1997- 2000

### **C. Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR)**

Los programas ISAR, que se inician en 1992, se consideraron entonces un paso adelante en la descentralización del Estado, principalmente por tres razones: a) se creó un nuevo instrumento de descentralización fiscal, b) se sumaron más recursos a las decisiones regionales, y c) el mecanismo de funcionamiento de los ISAR suponía una novedosa y positiva oportunidad de articulación entre los intereses y propósitos sectoriales y los regionales.

El mecanismo se ideó para que las regiones, a través del Consejo Regional, decidieran sobre el uso de un monto de recursos correspondiente a un ministerio o servicio en el marco de un programa concreto.

Los ministerios decidieron cuáles de sus programas eran "isarizables", es decir, susceptibles de ser seleccionados por las regiones. Comenzaron a operar bajo esta modalidad programas de los ministerios de Obras Públicas, Vivienda, SUBDERE, FOSIS y DIGEDER. Como se verá a continuación, algunos de ellos se traspasaron posteriormente a la modalidad IRAL.

Con el tiempo, esta modalidad de inversión evidenció tres tipos de dificultades. Por una parte, se pudo comprobar que algunos de los programas, en particular los programas FOSIS y SUBDERE, ofrecían a la comunidad bienes similares pero con criterios y procedimientos diferentes, lo que se evaluó como un problema de duplicidad y descoordinación de la oferta pública de fondos de inversión en materia social. En otras palabras, se reproducía el problema de las múltiples ventanillas. Como una forma de clarificar esta duplicidad, algunos de los programas ISAR pasaron a operar bajo la modalidad IRAL en 1996.

Asociado a lo anterior, se observó que los programas ISAR eran, en la práctica, un grueso volumen de proyectos de montos pequeños, de carácter preferentemente social y no estratégico, pero que sin embargo demandaban al Consejo Regional una considerable tarea de información para poder seleccionar proyectos y adjudicar recursos. También para este problema se pretendía dar cuenta con la generación de los recursos IRAL.

Por último, una situación reiterada por parte de los consejeros, y que sigue sin resolución hasta el día de hoy, dice relación con un cuestionamiento de fondo al diseño de la modalidad ISAR, a la que se critica por anteponer los criterios sectoriales dejando escaso margen de opción a la región. En efecto, el nivel sectorial estipula con detalle las materias y proyectos que son elegibles, así como los procedimientos y criterios de evaluación, dejando para la decisión regional un margen de maniobra muy pequeño, consistente en la selección específica de proyectos.

No obstante lo anterior, los fondos ISAR tienen tres facultades particulares: permiten aumentar la coordinación entre el nivel sectorial y el regional, constituyen un mecanismo de orientación de la inversión pública por parte del ejecutivo, e incluyen programas de inversión social (Serrano, 1996).

### **D. Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)**

El IRAL fue considerado un paso más adelante que el ISAR en materia de decisión descentralizada, en la medida que son los municipios y no los gobiernos regionales los que



deciden la inversión. Está destinado a financiar programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento comunal, con el objeto de generar empleo y mejorar la calidad de vida de la población más pobre.

Tanto los consejeros regionales como los municipios evalúan positivamente esta modalidad de asignación de recursos. Sin embargo, estos programas de corte social no se sitúan en el centro de las preocupaciones de las autoridades, sino que permanecen en un ámbito considerado importante pero no medular en la acción regional cual es, la preocupación por temas sociales y de equidad.

Contrariamente a lo que se pensó que podía ocurrir cuando se diseñó la modalidad IRAL, los gobiernos regionales no se opusieron al nuevo diseño y no actuaron en defensa del ámbito de decisión que perdían: la asignación directa de recursos. Valoraron otros aspectos, tales como que la descentralización llegaría más lejos, tocando directamente a las municipalidades, y que ellos mismos, como consejeros, se liberarían de la responsabilidad de decidir sobre una gran cantidad de pequeños proyectos, pudiendo participar de decisiones de carácter más estratégico. Esto es la asignación global de recursos de acuerdo a la estrategia de desarrollo regional.

La modalidad IRAL genera una oportunidad para que las municipalidades participen en la toma de decisiones sobre iniciativas que las afectan, y abre un espacio que potencia la participación de la comunidad en aspectos relacionados con sus necesidades y problemas. De esta forma, se profundiza la descentralización alcanzando no sólo a las municipalidades sino también a las organizaciones sociales, que son las que presentan proyectos<sup>24</sup>. Las municipalidades evalúan positivamente el haber recibido una suerte de transferencia tecnológica para poder instrumentar proyectos con participación de la comunidad. El proceso les reporta mayores conocimientos, experiencia y una nueva visión de la gestión social de cara a la pobreza.

No obstante las bondades que se rescatan respecto a este mecanismo, el IRAL presenta problemas. Contra lo que se suponía, la operación de los IRAL no fortalece el vínculo regional-comunal mejorando la coordinación e información entre ambos niveles. El gobierno regional participa sólo en el origen del proceso: es decir, únicamente toma las decisiones iniciales relativas a la selección de comunas, programas y recursos para cada una de ellas. Posteriormente se desconecta de la continuidad del proceso y sus resultados, sin alcanzar ninguna injerencia en el ciclo de los proyectos ni en las diversas situaciones que se van originando a nivel local, ya que el diseño del programa no prevé que el nivel regional reciba información sobre lo que pasa con la inversión a nivel comunal. Esta situación es resentida y mal evaluada por los Intendentes y Consejeros Regionales.

---

<sup>24</sup> Cabe destacar que, asociado a esta modalidad de inversión, se crea en el FOSIS el servicio de Apoyo a la Gestión Territorial, que entrega servicios de información y habilitación de grupos y organizaciones para la formulación de proyectos, así como apoyo organizacional y de gestión para la ejecución de los mismos. A través de estos servicios se pretende apoyar a los beneficiarios en el desarrollo de sus capacidades organizacionales, la generación de proyectos sociales y/o productivos pertinentes y coherentes con la realidad local, y el fortalecimiento de sus capacidades dirigenciales y de gestión para la ejecución exitosa de iniciativas.

## E. Síntesis

Los cuatro instrumentos de inversión regional presentan, como se ha mencionado, algunas áreas críticas de acuerdo al juicio y apreciación de las autoridades entrevistadas. Sin embargo, más allá de los problemas atribuibles a cada uno de los fondos, cabe relevar el papel que éstos están desempeñando al financiar proyectos de inversión que son priorizados por cada región. Es decir, se toman decisiones para realizar determinados proyectos y no otros porque las autoridades regionales, con arreglo a criterios técnicos y políticos, según los casos, lo estimaron conveniente. Esta toma de decisión es un ejercicio de poder real que además trae consecuencias visibles para la ciudadanía: se opta por construir el camino o se repara la escuela. Esta es una forma de construcción social y una contribución al fortalecimiento de la identidad regional. No es un simple procedimiento administrativo de asignación de recursos, sino un ejercicio de facultades y la expresión de prioridades, estilos y opciones. Ahora bien, la forma en que se desarrolle el proceso, quién actúe, qué criterios primen y con qué visión de futuro se tomen las decisiones, incidirán en la forma en que se irá conformando el estilo regional, su sello de identidad. Los proyectos de inversión, incluso los de montos pequeños, generan un espacio para inventar, aun cuando no dan garantías en términos de resultados. Estos dependen de los actores regionales, su capacidad de acción y de la articulación de la gestión regional con arreglo a un proyecto de desarrollo compartido. Estos son los temas que se abordan en la Tercera y última parte de este informe.

El cuadro que sigue a continuación, resume los principales problemas para los cuales las autoridades regionales reclaman solución urgente en el marco del proceso de inversión de decisión regional.

*Cuadro N° 8. Principales áreas críticas en la operación de los instrumentos de inversión de decisión regional*

FNDR	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cuenta con una gran cantidad de recursos “provisionados”, lo que disminuye el espacio de los gobiernos regionales para la decisión sobre el uso de los recursos (crítica desde el nivel regional).</li><li>• Inversión se concentra en sectores sociales en desmedro de áreas productivas.</li><li>• Inversión no se materializa en función de un proyecto de desarrollo, sino que corresponde a una suma de proyectos aislados.</li><li>• Problemas en la priorización que realizan los gobiernos regionales, los que no siempre conjugan criterios políticos con criterios técnicos.</li></ul>
Convenios	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dificultades de coordinación a nivel regional para la materialización de la inversión.</li><li>• Los gobiernos regionales cuentan con escasos recursos para asumir una parte del costo total del proyecto.</li><li>• En los casos en que la iniciativa no surge del gobierno regional sino de los ministerios, los convenios pueden transformarse en una forma de imposición de criterios sectoriales.</li></ul>
ISAR	<ul style="list-style-type: none"><li>• Corresponden a recursos sectoriales más que recursos propiamente regionales.</li></ul>
IRAL	<ul style="list-style-type: none"><li>• No son sentidos por las regiones como recursos de inversión regionales, sino netamente locales.</li><li>• Municipalidades cuentan con escasas capacidades técnicas para formular proyectos.</li><li>• Financia proyectos de bajo monto.</li></ul>

### III. NUDOS CRÍTICOS DE LA GESTIÓN REGIONAL

#### 1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza los principales nudos críticos que entran el proceso de descentralización y desarrollo regional detectados en el estudio de campo realizado en el curso del año 1999 en las regiones de Atacama, Bío y Bío y Los Lagos<sup>25</sup>.

Los principales resultados dan cuenta de un gradual y sostenido proceso de descentralización y regionalización, que paulatinamente comienza a trascender los aspectos institucionales y normativos para dotar a las regiones de identidad y vitalidad propia. Sin embargo, el *hacer región* sigue siendo todavía un asunto propio de la institucionalidad pública regional, más que de la sociedad, y persisten notables desafíos en razón a mejorar la capacidad de gestión regional. Lo que ha ido cambiando, en el contexto de una trayectoria claramente marcada por las definiciones institucionales, es que crecientemente se entiende que el éxito radica en sumar a los actores regionales del mundo social y privado a un proyecto de desarrollo definido y concordado entre los principales actores regionales.

A pesar de las importantes críticas que se formulan al proceso y la evidencia de ambigüedades en el diseño institucional, temas que se desarrollan más adelante, el hecho es que las regiones se han ido constituyendo como tales a la par que sus autoridades han ido contando con mayores atribuciones, lo que les ha permitido tomar decisiones y llevar adelante importantes proyectos de inversión que representan un impacto evidente sobre la calidad de vida de las personas. Pero claramente no todo es institucionalidad. Esta actúa sobre un territorio vivo en el que juegan un importante papel aspectos socio culturales ligados a la identidad regional y su visión de futuro, y a la capacidad de acción de los actores regionales.

Influyen en el estilo de gestión que va adquiriendo la región cuestiones relevadas en la presentación teórica: el territorio y sus cualidades, el tamaño, los problemas sociales y de equidad, el sistema de actores regional y las potencialidades locales, entre otros. Sobre esta realidad, la institucionalidad pública está llamada a protagonizar un proceso de desarrollo articulando actores y capacidades en torno a un propósito común.

El empresariado y las universidades, por su parte, no tienen iniciativa propia para formar parte de un proyecto común en el ámbito regional. Ambos actores no logran trascender sus intereses y necesidades propias para ponerse en la sintonía de un proyecto de desarrollo regional. No han logrado establecer un ámbito de coordinación y diálogo efectivo con el sector público, a pesar de que se han intentado algunas iniciativas, tales

---

<sup>25</sup> No ha sido fácil organizar la presentación de esta parte del estudio y combinar cuestiones descriptivas, que informan acerca de los procesos que están teniendo lugar en las regiones, y otras de carácter más analítico, que relevan los principales nudos críticos que entran el proceso de descentralización y desarrollo regional. La línea adoptada separa, además de esta introducción, un primer capítulo de carácter más bien descriptivo que entrega información relacionada con los principales tópicos de interés de este estudio: cómo se desarrolla el proceso de inversión y cuáles son las instancias de coordinación que permiten incrementar la capacidad de gestión regional. Un segundo capítulo incursiona en cuestiones más de proceso, abordando aspectos medulares que entorpecen el proceso de descentralización y desarrollo regional. Es aquí donde se discute acerca del proyecto político regional y acerca del sistema de actores regionales.

como el Programa Universidad y Gobierno Regional o los Foros de Desarrollo Productivo regionales.

Antes de iniciar el análisis, cabe presentar una referencia general a lo que observamos en las regiones estudiadas en relación a su capacidad de gestión. Se trata de tres regiones con trayectorias disímiles que están experimentando un proceso particular de desarrollo y construcción de su identidad y perfil. Ninguna de ellas ha alcanzado una capacidad de gestión y de acción local que permita calificarla como región líder en la capacidad de gestión autónoma de sus recursos. Una mirada somera a sus respectivas trayectorias nos será útil para interiorizarnos de los temas a tratar más adelante<sup>26</sup>.

La región con mayor capacidad de gestión pública expresada en capacidad de trabajo en común, coordinación de la institucionalidad regional, grandes proyectos de inversión en marcha, una estrategia de desarrollo que efectivamente se utiliza a la hora de asignar la inversión, pionera en la firma de Convenios de Programación y cuya plana de funcionarios se siente parte del gobierno regional, sin dejar de pertenecer al respectivo sector, es la región de Atacama. En contraste, la presencia y el rol universitario es débil, y el empresariado se divide entre un pequeño y poderoso empresariado minero transnacional que no está presente en la región, y un amplio grupo de pequeños empresarios poco emprendedores y con dificultades para impulsar procesos innovativos. En otras palabras, se observa debilidad de la sociedad civil regional, particularmente en el terreno de los empresarios, carentes de organización y propuesta. En esta región, el foro productivo tuvo escaso impacto. En lo cultural, la región de Atacama, con fuerte presencia de inmigrantes de otras regiones del país, se ha construido sobre una identidad de mineros esforzados y dispuestos a enfrentar riesgos. Ayuda a identificar un perfil regional propio el que se trate de una región pequeña, con claras ventajas naturales asociadas a la minería. Si bien es una región con niveles de pobreza menos severos que en las otras dos regiones estudiadas (28,5%), ocupa el quinto lugar en el concierto nacional y está varios puntos sobre el promedio nacional de 21,7% (encuesta CASEN 1998).

La región del Bío Bío, la segunda más poblada del país y que experimenta complejos problemas de reconversión productiva y cambio de su patrón industrial en el marco de la globalización, se esfuerza por desarrollar una gestión regional autónoma, tropezando con la ambigüedad del diseño institucional de la regionalización. Su institucionalidad tiene dificultades para coordinarse al alero de las políticas regionales, al no participar de un propósito común liderado por las autoridades regionales. Por su parte, el gobierno regional tiene una buena sociedad con la SERPLAC, que se expresa en el desarrollo de una importante cartera de proyectos de inversión que apunta a temas sociales y de equidad pendientes (la pobreza se empina a un 32,2%), y que intenta abordar también los requerimientos del desarrollo estratégico regional. Se ha logrado, aunque más tarde que en las otras regiones del país, llevar adelante Convenios de Programación. En relación al empresariado regional, éste actúa ligado a Santiago, aunque hay indicios de vocación regional, los que se expresaron en el foro productivo regional que abrió espacios de conversación valorados por el empresariado. El rol de la Universidad, por otra parte, que

---

<sup>26</sup> Una breve presentación de las principales características de las regiones estudiadas se incluye en el Anexo 2.

debería ser clave en el proceso de desarrollo regional y un factor de consolidación del capital social y la identidad cultural de la región, aparece deslavado y más bien ligado a tareas de autofinanciamiento antes que a iniciativas de desarrollo científico tecnológico asociados al desarrollo regional.

Por último, la región de Los Lagos no opera en forma coordinada en torno a iniciativas que logren generar procesos de articulación de la gestión regional. Las diferentes instancias y reparticiones no participan de un diálogo que ponga por delante los temas comunes propiamente regionales, y se presentan dificultades de comunicación que sólo logra resolver un liderazgo fuerte del Intendente. Contribuye a lo anterior el tamaño de la región, que se constituye sobre la base de cinco provincias con características e identidades marcadas y separadas (incluso rivales, como en el caso de Valdivia y la capital regional), y que incluye vastas áreas con baja densidad poblacional y de difícil acceso. La heterogeneidad de la región ha dificultado la elaboración de un proyecto y una estrategia de desarrollo común, de modo que ésta presenta serios problemas de identidad y afinidad socio cultural que se expresan, por ejemplo, en realidades tan dispares como la de la provincia de Valdivia o la lejana provincia de Palena. A su vez, los severos problemas sociales y de pobreza que aquejan a la región, cuyos índices alcanzan al 29,4%, tensionan en forma permanente la orientación de los recursos desde una necesaria asignación hacia temas de equidad, a una también necesaria pero a veces postergada orientación al desarrollo estratégico. A diferencia de las dos regiones anteriores, y descontando a la gran empresa forestal, el empresariado aparece ligado al territorio aunque no a la región en su conjunto, con claras raíces y trayectoria productiva local, especialmente en el caso de los agricultores en la provincia de Llanquihue y los pequeños empresarios pesqueros de Puerto Montt. La gestión regional en Los Lagos ha acogido y desarrollado importantes proyectos con los pequeños productores ligados a la pesca artesanal. Esto no redundo, sin embargo, en experiencias de coordinación de mayor alcance. Es decir, habiendo un actor regional empresario, no está ligado a la gestión del desarrollo regional entendido como un proyecto colectivo. Además, al igual que en las otras regiones, estos empresarios, a la hora de requerirlo, se dirigen directamente a Santiago. La Universidad, por su parte, aparece como un actor más cercano a los temas del desarrollo regional y con mayor peso en actividades de investigación e innovación que aporten a la innovación productiva, en comparación con las regiones III y VIII. Pero éste es un caso particular de la Universidad de Valdivia ligada, a la provincia del mismo nombre y no necesariamente al conjunto de la región.

## 2. AGENTES E INSTANCIAS DE COORDINACION DE LA GESTION REGIONAL

### A. Evaluación del proceso de descentralización

En términos generales, existe una buena evaluación por parte de la institucionalidad regional respecto del proceso de descentralización. Con un importante grado de consenso, los entrevistados de las tres regiones coinciden en señalar que el proceso ha tenido una evolución positiva, aunque todavía prima mucho la tradición centralista del Estado de Chile.

Los avances están dados por la instalación plena de la institucionalidad regional: constitución de los gobiernos y consejos regionales, creación de nuevos instrumentos de inversión de decisión regional y aumento considerable en el monto total de recursos que involucran esos instrumentos.

*“Tengo una buena impresión: creo que el GORE ha tenido logros, la estrategia de desarrollo regional, a mediados del 4º año, ya estaba agotada (era a seis años plazo), por lo que hubo que reformular los planes y programas para terminar el período. Hoy hay proyectos en camino que consolidan la región: el aeropuerto, la apertura del borde costero, la instalación de un eje vial alternativo a Copiapó, lo cual significa un desahogo, ya que la Ruta 5 pasa por dentro de la ciudad. Se está haciendo un nuevo Convenio de Programación para pavimentar el paso San Francisco, y el de Pircas Negras está avanzado; eso facilitaría la salida de la uva de exportación. En cuanto a Educación, el Intendente optó por privilegiar la reforma y, junto a los municipios, ha trabajado para dotar de infraestructura educacional a la ciudad completa” (Seremi III Región).*

“El Gobierno Regional es una institución que ha ido de menos a más. Hoy en día está haciendo cosas de grande, ésa es mi impresión; en la medida que ha sido capaz de coordinar cinco Convenios de Programación, estamos en el más alto nivel de gestión. Los convenios te involucran una inversión enorme, y te definen la región para adelante, como en el caso del convenio para planos reguladores y Pladecos” (Profesional GORE, VIII Región).

Sin embargo, del conjunto de entrevistas a diversas personalidades del aparato público regional, se desprenden numerosos juicios críticos, los que pueden resumirse en la sensación compartida de que se avanza con lentitud y que falta voluntad política para profundizar el proceso de descentralización.

Hoy en día, porque se ha avanzado y adquirido experiencia en la gestión descentralizada, los actores tienen una percepción precisa respecto de aquellas áreas que evalúan mal. Las principales críticas se relacionan con la generación y atribuciones de los consejeros, el doble rol del Intendente, fondos de inversión de decisión regional ligados a los sectores que dejan poco campo de maniobra a la región (ISAR), insuficiencia de recursos (no obstante su constante aumento), lentitud en el proceso de desconcentración, escasas facultades de los Seremis, falta de atribuciones administrativas y cuestionamiento a la división territorial del país. A continuación se abordan algunos de estos temas (la división territorial del país, indefiniciones institucionales, atribuciones administrativas, etc.). Otros, más ligados a la dinámica de la descentralización, se presentan más adelante.

#### *i) División territorial del país*

Un punto que está en el origen de la discusión sobre la descentralización del Estado es aquel que cuestiona la división territorial del país en las 13 regiones que conocemos. Desde la X, por citar un caso, las provincias y comunas que no corresponden a la provincia de Llanquihue, reclaman por el tamaño y diferencias territoriales y sociales interregionales.

Una región tan grande presenta dificultades de toda índole para su administración y para la gestión de sus posibilidades de desarrollo. Lo más complejo, no obstante, es la dificultad para construir una identidad compartida sobre la cual proyectarse. Señala un alcalde:

*“Creo que la región es demasiado grande como para que la autoridad regional sea capaz de absorber y acoger todas las realidades de las diferentes ciudades, y sobre todo de los pueblos pequeños como éste. Por lo tanto, para que exista desarrollo hay que revisar la división política - administrativa a lo menos de esta región”* (Alcalde, X Región).

## ii) *Indefiniciones*

Un aspecto extensamente mencionado por los entrevistados se refiere a las indefiniciones y ambigüedades del modelo institucional de la descentralización, las que complican la relación del nivel regional hacia arriba, en un plano vertical, y hacia el lado, en un plano horizontal.

En el plano vertical, cuando no están claros los cometidos, suele imponerse el nivel central en desmedro del nivel descentralizado. Un buen ejemplo de este tipo de situación se da en el área del ordenamiento territorial, materia crucial para el desarrollo y sobre la cual tienen facultades y mandato el Ministerio de Vivienda, los gobiernos regionales y las municipalidades. No existe una diferenciación clara de competencias entre los distintos niveles del gobierno: tanto el nivel central como el regional y el municipal, tienen por misión impulsar el desarrollo económico, social y cultural, y la equidad territorial.

En el plano horizontal, se reclaman indefiniciones respecto de las atribuciones y competencias del propio Intendente, cabeza de la región y representante del Ejecutivo; de los consejeros (en particular en su rol de fiscalizadores) y la doble dependencia de Seremis y directores de servicio, todos aspectos que se retoman más adelante.

Por ejemplo, en relación a la indefinición de las atribuciones del CORE, diversos entrevistados señalan:

*“Se pierde mucho tiempo clarificando las atribuciones que tienen o no tienen. Ellos deberían priorizar el presupuesto y fiscalizar proyectos, pero confunden esto con una atribución para fiscalizar servicios. Estos problemas no queda otra que dirimirlos con paciencia, porque si alguien se pone muy duro, sus proyectos tienen el riesgo de no ser priorizados. (...)”* (Seremi, III Región).

## iii) *Atribuciones administrativas*

Existe coincidencia en apreciar que falta mayor respaldo administrativo para la descentralización. Muchas atribuciones permanecen en manos del nivel central, por lo que, más allá de la voluntad que puedan mostrar algunos Seremis, sus esfuerzos se estrellan contra restricciones burocrático- administrativas. Un ejemplo de lo anterior ocurrió en la X región, cuyo Seremi de economía formuló un proyecto de capacitación para pescadores artesanales, pero a la hora de oficializar los acuerdos descubrió que las autoridades

regionales no tenían atribuciones para firmar convenios, ya que ésta es una atribución exclusiva del subsecretario.

Algunos entrevistados reclaman mayor autonomía para administrar a su personal. El centralismo en la provisión y remoción de los cargos opera a distintos niveles, siendo el más crítico el de las designaciones de autoridades. Por ejemplo, en algunas regiones al Intendente no se le consulta sino que se le informa a quién se le enviará desde Santiago para reemplazar un cargo vacante de Seremi o Director Regional. En otras regiones, el Intendente tiene posibilidad de incidir en la designación de un Seremi, pero no de un director de servicio.

En el área de personal, no es posible producir cambios ni modificar las plantas, lo que redundaría en que los jefes directos mantienen plantas de baja productividad, las que no pueden remover, sancionar ni recompensar, teniendo sólo libertad de acción respecto al personal a honorarios. Un caso ilustrativo de estos problemas se presenta en el INDAP, que tiene una importante cantidad de funcionarios a contrata y honorarios. Numerosos funcionarios a contrata que trabajan en INDAP desde hace ya varios años y que están a cargo de oficinas zonales, no pueden ejercer a plenitud la función directiva; esto es, no son responsables de los créditos que entregan en su localidad ni de calificar personal de su dependencia. El no tener la atribución de firmar entorpece su capacidad de gestión descentralizada y autónoma.

#### iv) *Recursos humanos*

Un problema que se menciona con frecuencia en los servicios instalados en las regiones es la escasez e idoneidad de los recursos humanos regionales.

*“Ahí es donde está el cuello de botella, que atenta y que impide que una estrategia de desarrollo regional se materialice con la oportunidad y la eficiencia que se quiere. A mi juicio no hay un problema de compromiso, sino un problema estructural en el sentido de que los servicios no cuentan con la suficiente capacidad en recursos humanos para hacerse cargo de estos dos ámbitos de acción”* (Encargado de SERPLAC, III Región).

*“No sólo creo que hay formación de profesionales insuficiente, sino que no hay profesionales con calificación. Aquí hay súper especialistas en cosas que son de carácter específico, sin embargo, no hay calificación de gente que tenga capacidad para integrar la región. Yo creo que para trabajar en los aspectos relacionados con el desarrollo se necesita de un conjunto de profesionales que tengan un buen equilibrio de especialidades. Nos falta gente que, a partir del proyecto regional, pueda ver el movimiento de cada uno de los sectores. Esa gente no la veo, las Universidades no la forman y a veces la gente que tiene la visión global, no tiene la base de conocimiento de ciencias como economía, administración o algunos elementos básicos de ciencias de tecnología, y ahí yo veo una dificultad”* (Seremi, VIII Región).



La descentralización de una cantidad creciente de recursos de decisión regional no ha traído aparejada una descentralización de los recursos humanos. Los sectores, en regiones, tienen cada vez más responsabilidades con los mismos recursos profesionales y, en muchos casos, con una insuficiente modernización tecnológica y de gestión, lo que les impide aumentar su productividad.

v) *Capacidad resolutive de las regiones*

Un tema controversial dice relación con el “centralismo local” de aquellos casos en que, en las propias regiones algunos alcaldes prefieren dirigirse a Santiago para resolver sus problemas. La situación no parece ser responsabilidad del nivel central, el que no alienta este tipo de procedimiento, sino iniciativa propia de los alcaldes que argumentan que el gobierno regional tiene poca capacidad de resolución en algunos ámbitos, ya sea porque se encontraría entrapado en una legislación ambigua o porque, teniendo atribuciones, sus tiempos de respuesta a las demandas serían demasiado largos. Esto lleva a un clima de cierta frustración respecto a la institucionalidad regional y a una demanda por profundizar el proceso de autonomía al interior de las regiones.

En síntesis, se perfilan áreas concretas para avanzar en el proceso de descentralización: la pertinencia de la actual división político-administrativa del país desde el punto de vista de la gestión del desarrollo regional, la clarificación de atribuciones, mayores facultades administrativas y, en general, un mayor esfuerzo por parte del nivel central para respetar la creciente autonomía y facultades del nivel regional a la hora, por ejemplo, de realizar nombramientos en cargos relevantes en la región.

## **B. El proceso de inversión**

En esta sección se examina el proceso de inversión pública de decisión regional. Se presentan a continuación el rol de la Secretaría Regional de Planificación en el proceso y, luego, el rol de las municipalidades.

i) *El rol de la Secretaría Regional de Planificación*

La Secretaría Regional de Planificación, SERPLAC, desempeña un importante papel en el proceso de inversión pública regional que se verifica en dos momentos. Primero, en la planificación y pre-inversión, apoyando el levantamiento de ideas y perfiles de proyectos e interactuando activamente con las municipalidades y los servicios públicos. Luego, participando en la evaluación de proyectos y colaborando con el Intendente para estructurar la cartera de proyectos a presentar al CORE para su aprobación.

La planificación regional consiste en ir generando ideas y perfiles de proyectos que se adecúen a la estrategia de desarrollo regional. Tiene un componente anticipatorio que procura encausar el proceso y no sólo actuar reactivamente ante los problemas y las carencias. En la práctica, sin embargo, la SERPLAC se ve consumida por exigencias de corto plazo, lo que debilita su papel más prospectivo.

La SERPLAC desde su origen es una instancia propiamente regional ligada al proceso de inversión: que actúa como apoyo a la gestión regional y a la labor del

Intendente<sup>27</sup>. Esta oficina, si bien es una "seremía", al igual que las otras secretarías regionales ministeriales, no experimenta la dualidad sectorial-regional.

La operación global del proceso de planificación pasa por cuatro etapas: pre-inversión, priorización de proyectos y selección y ejecución de proyectos. La etapa de selección es de responsabilidad exclusiva del Consejo Regional. De las restantes etapas, en principio la pre-inversión y la evaluación corresponderían exclusivamente a SERPLAC, mientras que la ejecución al GORE.

La etapa de pre-inversión consiste en la definición de pautas de inversión en función de las orientaciones que indica el Ministerio de Planificación. En esta etapa, la SERPLAC también presta asesoría a los municipios en los casos en que no existe SECPLAC. Por ejemplo, la X región tiene dos delegaciones, una en Chiloé y otra, de mayor tamaño, en Valdivia. Desde ambas se apoya a las municipalidades.

La evaluación técnica de proyectos en el contexto del Sistema Nacional de Inversiones constituye la principal responsabilidad de la SERPLAC. Consiste en garantizar que la inversión pública que se realiza en el país sea evaluada de acuerdo a parámetros que garanticen que las inversiones sean eficientes y rentables desde un punto de vista económico y social. Esta función, a juicio de SERPLAC y otras autoridades regionales, se cumple a cabalidad.

Posteriormente viene el proceso de priorización de proyectos que el Intendente presenta al Consejo Regional, en el cual la SERPLAC juega un rol destacado. Este proceso se enmarca dentro de las prioridades que fija la Estrategia de Desarrollo Regional.

También corresponde a la SERPLAC la planificación regional y el ordenamiento territorial, donde la visión global del territorio como unidad de intervención permite vincularse a las tareas de pre-inversión, entendidas como levantamiento y prospección de posibles proyectos de inversión.

Finalmente, una vez que han sido seleccionados los proyectos por parte del Consejo Regional, corresponde al GORE realizar el proceso administrativo de adjudicación, nombramiento de unidades técnicas y ejecución de los mismos. En esa etapa, toda la responsabilidad por la correcta ejecución de los proyectos recae en el GORE.

La coordinación GORE-SERPLAC se ha ido generando paso a paso, estimulada especialmente por los Intendentes, pero el proceso no ha sido fácil y en algunos casos (X Región) los problemas no se han resuelto. Donde se ha logrado una relación de cooperación (III y VIII regiones), se ha optado por generar un trabajo coordinado en el que ambas reparticiones tienen un conocimiento completo del proceso de inversión.

*“Tenemos buena relación, somos socios en todo el proceso, ellos (la SERPLAC) hacen pre-inversión y nosotros participamos de ese proceso de pre-inversión. Ellos van a las comunas a presentar la cartera 2000 y nosotros vamos todos con ellos, conocemos los proyectos desde la génesis hasta que lo evalúan ellos,*

---

<sup>27</sup> Tal es así que, durante el año 1998, se levantó la propuesta, por parte de MIDEPLAN, de traspasar las SERPLAC a la dependencia del GORE, iniciativa que no prosperó por objeciones de la Contraloría General de la República.

*nosotros los tomamos y ya los conocemos, los presentamos al Consejo y luego los ejecutamos” (Profesional GORE, VIII Región).*

El área de los proyectos de inversión es principal en la gestión regional y constituye un espacio de complementariedad entre la SERPLAC y el GORE, lo que contribuye a generar capacidad de articulación de la gestión regional entre dos instancias directamente ligadas a la gestión del Intendente. Sin embargo, la absorbente actividad asociada a los proyectos tiene también una lectura menos positiva, pues consume el día a día de la actividad regional restando posibilidades a otras tareas relevantes del desarrollo regional, tales como planificación, estudios, levantamiento de temas nuevos, articulación de actores, ordenamiento territorial y desarrollo económico, etc.

*ii) El papel de las municipalidades en el proceso de inversión*

Un tema extensamente conocido es la restricción presupuestaria que enfrentan las municipalidades, lo que las obliga a ser constantes postulantes a recursos de inversión regional a través de proyectos. Las áreas de inversión prioritarias para los municipios son educación, salud, equipamiento e infraestructura urbana, y saneamiento de las zonas rurales (agua potable, alcantarillado, etc.).

Para tener éxito en el proceso de aprobación de proyectos presentados al FNDR, las autoridades municipales entrevistadas destacan dos aspectos claves. El primero se refiere a la calidad de los recursos humanos encargados de la elaboración de proyectos, tema crítico, ya que parte importante de las municipalidades del país experimenta escasez de profesionales y técnicos capacitados en la elaboración de proyectos, sumado a una gran rotación de los mismos.

El segundo aspecto corresponde a la mantención de una cartera actualizada de proyectos de inversión. Aquellos municipios que invierten en generar carteras de proyectos tienen más posibilidades de tener éxito, al disponer de proyectos de mejor calidad que no son diseñados a última hora ni están apremiados por la lógica de los concursos.

Mención especial requiere el caso de los recursos de inversión regional de asignación local, IRAL, donde se eliminan parte importante de las dificultades que deben enfrentar los municipios para postular al FNDR. La mayor parte de las autoridades municipales entrevistadas destacan este instrumento como una iniciativa positiva, que no sólo traslada la decisión sobre el uso de los recursos al municipio, sino que además incorpora la participación comunal en dicha decisión.

Un segundo paso, superadas las restricciones técnicas asociadas a la formulación de proyectos, tiene relación con la capacidad de las municipalidades de conseguir que sus proyectos sean aprobados por el CORE. En el plano político, es clave la capacidad de lobby y de llegada a los consejeros. En el plano estratégico, las municipalidades deben tratar de sintonizar con los lineamientos regionales y nacionales, cuestión que no siempre es posible, dado que los temas comunales suelen relacionarse con urgencias específicas muy localizadas territorialmente.

Lo anterior deja entrever que, además de los aspectos propiamente técnicos relativos a la calidad de los proyectos, también están en juego los equilibrios políticos regionales y cierta equidad intraregional, cautelada por los consejeros a la hora de tomar decisiones.

Los elementos expuestos indican que, aun cuando los municipios son los beneficiarios directos de parte importante de la inversión pública, su papel en el proceso de inversión no es protagónico. Tienen dificultades en la formulación de proyectos, no necesariamente logran articular sus prioridades con las prioridades regionales, y la decisión final respecto a la asignación de recursos les es ajena, más aún si el caso es de inversiones de carácter sectorial y no regional. El aspecto más complejo radica en la gran heterogeneidad municipal, en términos de los recursos humanos y financieros, lo que sitúa a algunos municipios en mejores condiciones para conseguir financiamiento para sus proyectos de inversión.

### **C. Las instancias y oportunidades de coordinación de la acción pública regional**

En un contexto en que la descentralización del Estado y la operación de los fondos de inversión descentralizada es todavía reciente, la coordinación de la gestión pública entre los niveles descentralizados, sectoriales y locales es un factor central para potenciar el impacto de las inversiones sobre el desarrollo regional.

Las capacidades de coordinación, a nivel de instituciones y de los actores del desarrollo, son un elemento sustantivo para potenciar las capacidades endógenas de las regiones. Esto se refiere tanto a la capacidad de coordinación del sector público regional como a la coordinación entre el sector público y el privado. Al interior del sector público, los agentes a coordinarse son: Gobierno Regional, Consejo Regional, SERPLAC, Seremis, directores de servicio, gobernadores y alcaldes. En el sector privado, tema que se analiza en el siguiente capítulo, son los empresarios y sus cámaras y asociaciones.

¿A qué se refiere la coordinación? Principalmente a compartir información, considerar diferentes criterios en la toma de decisiones y proponer y sacar adelante iniciativas en común. Se refiere a viabilizar una mirada territorial e integral capaz de dar cuenta de la complejidad de situaciones que rodean a cualquier proyecto de desarrollo.

La coordinación no es fácil en la administración pública, principalmente por tres razones. La primera, por la tradición centralista, sectorial y segmentada de la acción del Estado, que funciona con arreglo a sus propósitos específicos y tiene dificultades para ampliar la visión a cuestiones de orden territorial. La segunda, se refiere a un problema de hábito funcionario y de poder. Al compartir información y promover espacios de acción conjunta se pierde poder y figuración, la que se traslada a un colectivo más amplio de reparticiones y personas. La tercera, se refiere a los mecanismos de coordinación, las instancias y las formas de proceder, cuestiones que aún son nuevas para el aparato público descentralizado.

Tomando como criterio la opinión de los propios actores, se logra trabajar en forma más coordinada en las regiones III y VIII mientras que hay dificultades en la X región. Destaca el caso de la III región, en donde pese a que algunos entrevistados se muestran autocríticos respecto a su capacidad de trabajo en equipo, en el contacto con ellos se advierte que existe una adecuada socialización de la información, consenso en cuanto a las prioridades básicas y una disposición a explorar alternativas de cooperación, especialmente entre los Seremis. En ello ha influido el estilo de gestión del Intendente, enfocado a la formación de equipos de trabajo.

Se han agrupado las instancias de coordinación presentes en la dinámica regional en tres categorías. La primera reúne a las iniciativas de carácter estable, que permiten retroalimentación y continuidad en la relación de trabajo, pudiendo tratarse de instancias de corte más político o bien más técnico. La segunda categoría agrupa a las iniciativas más esporádicas de trabajo en común, las que no generan continuidad ni contribuyen a fomentar una cultura de cooperación desde una identidad regional compartida. Por último, hemos destacado una tercera modalidad de coordinación que se inició el año 1998: la elaboración participativa de los presupuestos anuales regionales.

i) *Instancias de coordinación de carácter permanente (o casi)*

Estas son el gabinete regional, la comisión de inversiones del CORE, las coordinaciones en torno a proyectos<sup>28</sup> y la coordinación del GORE con gobernaciones y municipalidades.

*Gabinete regional.* El espacio de coordinación por excelencia en las regiones es la reunión de gabinete, presidida y convocada por el Intendente, a la que asisten Seremis, Gobernadores y Jefes de División del Gobierno Regional. Esta es una instancia que se utiliza para el traspaso de información desde el Gobierno Regional hacia los secretarios ministeriales, donde se discuten políticas y proyectos y se toman acuerdos que se traspasan a los respectivos servicios. A su vez este gabinete, en los casos de la III y VIII región, se organiza en comités de trabajo, los que tienen un carácter eminentemente operativo (no así en la X región).

En la III región los comités son: a) Comité de Infraestructura, Ordenamiento Territorial y Transportes, b) Comité de Desarrollo Social, Cultura y Salud, c) Comité de Economía, Fomento Productivo e Integración, y d) Comité de Modernización. A su vez, la región se ha dotado de una instancia de coordinación más política, el “pequeño comité”, que es presidido por el Intendente y donde se enfatiza la coordinación entre las Divisiones del Gobierno Regional, el SERPLAC y la SEREMI de Gobierno.

En el caso de la VIII región, se cuenta con: a) Comité de desarrollo productivo, b) Comité de infraestructura, y c) Comité de desarrollo social. Sin embargo, estos comités son criticados por parte importante de los entrevistados, quienes afirman que si no asiste el Intendente no tienen capacidad resolutoria, ya que no es posible tomar decisiones ni llegar a acuerdos sostenibles.

*“En el gabinete se definen y articulan las prioridades que nos vamos fijando. Después, eso se discute en los comités y luego tiene que bajar aquí, a mi gente, y ellos tienen que llevarlo a la práctica con los servicios, y todo lo demás. Y ahí es donde se produce un quiebre”* (SERPLAC, III Región).

*“Los Directores de las dos Divisiones del GORE asisten al Gabinete y están incorporados a la mayoría de las comisiones; ellos tienen una participación que es equivalente a la de los Seremis (...) Donde se amarran los temas, donde se*

---

<sup>28</sup> Si bien cada uno de los proyectos pudiera entenderse como una iniciativa coyuntural, en la dinámica regional los proyectos son incesantes y las concertaciones en torno a ellos adquieren un suero de carácter permanente.

*acuerdan cosas más concretas, es en los comités temáticos, las cuatro comisiones. Creo que la reunión de Gabinete es una instancia formal – informal. Si bien es cierto que se discuten temas relevantes, la forma como se maneja el Gabinete es bastante abierta, y con ello se generan condiciones que permiten tratar temas bastante complejos”* (Ex - Seremi Economía, III Región).

*“Hay gente que va a las reuniones con el concepto de ir a escuchar. Los comités habitualmente son para que un expositor exponga y el resto escuche, pero nadie opina, no hay una facultad para que tomen acuerdos, si no está el líder”* (Profesional GORE, VIII Región).

**Comisión de Inversiones del Consejo Regional.** Un segundo espacio de coordinación es la Comisión de Inversiones del Consejo Regional, que discute los proyectos de inversión.

*“En la Comisión de Inversiones estamos al tanto de las atribuciones que tenemos, y eso nos permite tener una gama de interrelaciones y de acceso a información con distintas instancias”* (Consejero Concertación, III Región).

*Coordinación en torno a proyectos.* En torno a proyectos se dan dos tipos de coordinación. Una de tipo bilateral, relacionada con dinámicas de trabajo habitual en los servicios públicos (Desarrollo Urbano tiene frecuentes reuniones con las Direcciones de Obras de los municipios, los servicios del ámbito agrario se coordinan entre ellos, las Seremis se reúnen con sus respectivos servicios, etc.).

La segunda, aunque similar a la anterior, se refiere a los proyectos que se realizan con recursos de inversión regional: Convenios de Programación y fondos ISAR, que por su forma de operación requieren acuerdos entre el nivel sectorial y regional, y también al FNDR, sobre todo en proyectos de infraestructura que son formulados por las direcciones regionales del MOP. En torno a los proyectos de inversión, especialmente en el caso del FNDR y de los Convenios de Programación, se construye una positiva relación del GORE con los sectores.

*“Con el SERPLAC conversamos sobre los proyectos, aunque tienen mucha recarga de trabajo, hay diálogo. Al CORE le traspaso información sobre los proyectos, cuando me citan. Para los Convenios de Programación me reúno frecuentemente con el equipo administrativo del GORE, llegamos a acuerdos, evaluamos y coordinamos. Con el Intendente me reúno una vez al mes y le informo de lo que pasa en el sector; también cuando hay conflicto con externos. También se hacen consultas, se conversa, se da la opinión y se llega a acuerdos”* (Seremi Agricultura, III Región).

*“Tengo que trabajar en función de la coordinación con servicios públicos y con el sector privado. Con los servicios públicos, porque no tengo atribuciones, financiamiento, ni recursos humanos; lo único que me queda es tratar de ser un buen negociador, para que otras organizaciones o servicios hagan cosas que*

*beneficien el turismo. Tengo que saber qué están haciendo en relación a mi área, y ayudarlos en lo que pueda; ver qué fondos de CORFO, SERCOTEC, INDAP, SENCE, etc.” (SERNATUR, III Región).*

### ***Un ejemplo de coordinación: Convenio de Programación El Palomar***

El Palomar es un proyecto de desarrollo urbano situado en las cercanías de la salida Sur de Copiapó, III región, que involucra un monto aproximado de trece mil millones de pesos y que se generó a partir de la necesidad de paliar el déficit habitacional de la ciudad. Tiene la peculiaridad de ser la primera experiencia en la región a cargo de un gerente de proyecto especialmente designado, además de ser un proyecto que sufrió en el camino importantes modificaciones. Las capacidades de este profesional de insertarse en la dinámica regional, armar relaciones de confianza, involucrar a las partes y establecer acuerdos, finalmente conducen al éxito del proyecto, no obstante las modificaciones que sufrió en el camino.

El Palomar debió enfrentar un problema que en general caracterizó a los primeros Convenios de Programación. Este fue que al momento de la firma, sólo existía una formulación gruesa de los términos del Convenio, sin pasar por las etapas previas por las que atraviesa normalmente un proyecto de esta envergadura (pre-factibilidad, factibilidad y diseño).

Se presentaron dificultades en la coordinación de los distintos agentes involucrados (MINVU, Municipio de Copiapó, Seremi de Educación, Seremi de Obras Públicas, Direcciones de Arquitectura y de Obras Hidráulicas del MOP, y privados) que comenzaron a causar retrasos en el proyecto. Cuando esto amenazó con sobrepasar el plazo de un año, el Ministerio de Vivienda en Santiago nombró un Gerente de Proyecto proveniente de la Dirección de Proyectos Urbanos.

El nombramiento del Gerente de Proyecto produjo una confrontación entre dos estilos de trabajo. Pese a su evidente preocupación por no saltarse el conducto regular y aprender a manejarse en la lógica de la administración pública, su presencia fue percibida como una intromisión por los funcionarios con mentalidad más tradicional.

Tras la contratación del Gerente de Proyecto se dio curso a algunos cambios importantes e innovaciones en la idea original del proyecto, que surgieron como respuesta a las necesidades detectadas en los usuarios finales. La concepción del proyecto se fue apartando de los lineamientos iniciales, tratando de conectar con las necesidades de la gente.\*

No existía en los servicios el personal con la capacidad para formular los diseños de las diferentes etapas. La carencia de recursos humanos fue suplida vía contratación de personal a honorarios en los servicios deficitarios con cargo al proyecto, tema que fue cuestionado por la SERPLAC debido a que estos contratos consistirían en una especie de subvención a los servicios.

Los cambios se tradujeron en un incremento notable entre el costo inicial estimado y el costo final de la inversión. El Gerente de Proyecto debió realizar todo un despliegue con el objeto de involucrar, primero, a los Seremis y Jefes de Servicio relacionados con el Convenio, y luego a los Consejeros Regionales.

I. A la fecha, se encuentran construidas y habitadas las viviendas originalmente planificadas, pero está pendiente la construcción del puente, las escuelas y otras obras. El proyecto, por su envergadura e integralidad, se ha transformado en una obra emblemática para Copiapó.

Las conclusiones del caso El Palomar son que la coordinación no es fácil y que construirla requiere generar ambientes de confianza y cooperación, los que no fluyen por sí solos ni emanan naturalmente de la dinámica de trabajo de la institucionalidad pública. Implica cambiar comportamientos, modificar rutinas y generar nuevas formas de trabajo y relacionamiento entre diferentes espacios institucionales. Una forma de estimular estos cambios es hacer ver a los involucrados el sentido y propósito de la tarea en común, de forma tal que el cometido pueda ser asumido como un compromiso que involucra emocionalmente a los partícipes y no como una tarea que les es asignada o impuesta.

\* Así se creó un nuevo modelo de vivienda PET con comercio, que apunta a formar una calle con comercio artesanal y servicios; se incluyó un modelo de vivienda básica intermedia de mejor nivel; se solicitó a una empresa belga que hiciera un estudio para optimizar el tendido y consumo eléctrico, y se contrató a un famoso arquitecto belga para diseñar un puente sobre el río, con un entorno que permite recuperar el cauce del mismo para usos recreativos y conectar el Palomar a la ciudad.

***Coordinación del GORE con gobernaciones y municipalidades.*** En los casos de la VIII y X región, la modalidad de trabajo del GORE con las gobernaciones se concreta a través de la instalación de una parte de la planta regional en dependencias de las gobernaciones. Este mecanismo asegura una coordinación directa y eficiente, y permite



asesorar y apoyar a los municipios más alejados y con mayores problemas de recursos humanos calificados en materia de formulación de proyectos.

*“Tenemos una función de apoyo y de asesoría a los municipios, especialmente en el tema de la planificación. Así como nosotros coordinamos y gerentamos la tarea de planificación regional, el municipio también tiene la misión de establecer un plan de desarrollo comunal, llevarlo a cabo y hacerle seguimiento. En esa área de la planificación de las comunas, nosotros como Ministerio (MIDEPLAN) tenemos la función de asesorar y apoyar a los municipios, pero a petición de ellos, que son organismos autónomos. Nosotros no podemos ir a exigirles, sino que establecemos propuestas y metodologías para apoyarlos”* (Profesional SERPLAC, X Región).

El papel de las gobernaciones, por su parte, depende de su lejanía respecto de la capital regional y del propio rol que asuma la respectiva gobernación. Destaca, por ejemplo, el caso de la Gobernación de la provincia de Arauco, que se define a sí misma liderando el desarrollo de la provincia. Por ser ésta una zona tan deprimida, más que de desarrollo, se trata de equiparar condiciones y superar los nudos críticos de pobreza.

*“En el caso de Arauco, yo diría que todavía tenemos una relevancia bastante significativa, somos la cara del gobierno en toda la provincia, además que es una zona de alta conflictividad social y una inmensa cantidad de problemas de rezago económico, donde hay problemas estructurales económicos producto del carbón y de las etnias mapuches, la situación pesquera donde la gobernación ha tenido que asumir un rol bastante activo en la promoción del desarrollo económico, en el manejo de la conflictividad social, en la coordinación de los distintos servicios públicos y de los distintos municipios”* (Gobernador Provincia de Arauco, VIII Región).

## ii) *Coordinaciones específicas*

Estas son las comisiones esporádicas de trabajo para resolver temas puntuales y la coordinación que se realiza entre el GORE y los sectores.

*Comisiones esporádicas.* En el caso de la X región se opera mucho con la metodología de constituir equipos de trabajo *ad hoc* para determinados temas. Convocados por el Intendente, se forman grupos pequeños para trabajar problemas específicos.

*“Con los Jefes de Servicio se trabaja en comisiones que se arman para coordinarse ante problemas comunes. Algunos servicios son reticentes, pero el tener que negociar los ISAR con el GORE los obliga a sentarse a la mesa para coordinarse en otros temas. El GORE participa en comisiones de acuerdo a la materia. En hechos especiales el Intendente con frecuencia designa a las personas que estime más conveniente, para trabajar en comisiones ad hoc”* (Profesional GORE, X Región).

A su vez, en la VIII región se han generado una serie de iniciativas para el intercambio de información. Pero ellas no constituyen verdaderos equipos de trabajo, en la medida en que no son constantes en el tiempo ni convocan a los cuadros profesionales de las reparticiones involucradas. Se trata, más bien, de reuniones informativas entre autoridades regionales.

“En general, tanto dentro del servicio como entre servicios, la coordinación se produce sólo bajo demandas específicas, por ejemplo cuando el Presidente de la República exige que se haga algo específico, se producen reuniones e interacción entre los actores involucrados. Sin embargo, esto no es un proceso constante, que esté internalizado en las personas y que lo utilicen como un mecanismo de su trabajo normal” (*Sectorialista SERPLAC, X Región*).

*Coordinación del CORE con los sectores.* La coordinación entre el CORE y los sectores se efectúa de manera esporádica y generalmente tiene lugar cuando los miembros de este organismo solicitan a algún Seremi que concurra a explicar detalles de un proyecto de inversión presentado por su sector. También se da con alguna frecuencia que los autores de un proyecto soliciten autorización para promoverlo en el CORE. Los menos dispuestos a entenderse con el CORE parecen ser el MOP y el MINVU, instancias con las cuales se han producido roces y desencuentros.

“El Consejo se relaciona con los servicios a través de las Comisiones, se invita a funcionarios o directivos a las reuniones, en éstas se solucionan dudas, se toman algunos pequeños acuerdos técnicos y se traspasa información” (*Consejero Concertación, X Región*).

### *iii) La formulación del presupuesto como instancia de coordinación*

En las tres regiones estudiadas se realizaron, a partir del año 1998, interesantes e innovadoras experiencias de planificación del presupuesto anual regional, en las cuales participaron la totalidad de los servicios públicos, los Seremis y, con excepción de la III región, también las municipalidades. El trabajo colectivo consistió en poner en común una visión de la región y analizar los respectivos sectores y áreas específicas en ese contexto.

En la región de Atacama se organizaron reuniones ampliadas asociadas a cada uno de los cuatro Comités del Gabinete, a las cuales se invitó a los jefes de servicio que normalmente no participan en dichas instancias. En estas reuniones de comité ampliado se traspasó información acerca de las prioridades regionales, exponiendo los criterios y fundamentos de tales prioridades.

En la X región el proceso se realizó con activa participación de los municipios:

*“La nueva formulación del presupuesto regional se hizo en forma participativa, con los Municipios, las provincias a través de las Gobernaciones, y los Seremis con mayores volúmenes de inversión en la región. Se hicieron reuniones provinciales, el Gobernador coordinó esto con todos sus Alcaldes. Se generó una situación positiva en la que el Alcalde podía decir sí, yo quiero tal camino, y que el sectorialista de*

*Vialidad le dijera no, ése no está previsto, entonces negociemos, saquemos tal camino, hagamos este otro” (Profesional SERPLAC, X región).*

En la elaboración del presupuesto regional de la VIII región, se operó con acuerdo a lineamientos estratégicos, generando un proceso en el que participaron un buen número de representantes de los sectores y provincias. En un primer paso, se reunió el gabinete y el CORE y, desde allí, se entregaron directrices de inversión. El segundo paso fue la difusión de un documento orientador, acompañado de un proceso de información a todas las instituciones relevantes para la generación de la cartera de proyectos de inversión a nivel regional y provincial. Paralelamente, se constituyeron cuatro mesas técnicas regionales donde se buscó la coordinación y complementariedad de los presupuestos sectoriales (Presupuesto Projectado Sectorial, que realizan los Seremis) y de inversión FNDR (Presupuesto Projectado Regional). A continuación se formuló el Presupuesto Único Regional, que constituye la propuesta que el Ejecutivo del Gobierno Regional presenta al Consejo de Gobierno Regional para que resuelva respecto de las materias de su competencia.

En todos los casos, la evaluación de los participantes celebra la oportunidad de poner en común una visión del desarrollo de la región que va más allá del corto plazo, y que requiere de la discusión intersectorial e interdisciplinaria de los principales proyectos de desarrollo regional.

*iv) Mecanismos que facilitan y que entran la coordinación*

Al hacer un balance de las experiencias de coordinación que están teniendo lugar en las regiones y una evaluación respecto de sus resultados y potencialidades, se observa que no se ha generado, excepto parcialmente en la III región, un estilo de trabajo intersectorial que tenga como eje el territorio regional. Las coordinaciones existentes se posibilitan porque así lo requieren los proyectos concretos o las iniciativas sectoriales en curso, pero no porque se trabaje con miras a articular la gestión en torno a las potencialidades del territorio.

La revisión de las diversas instancias de coordinación existentes indica que éstas no son pocas. Existen comités de trabajo en el ámbito del CORE y del GORE, como también instancias bilaterales de coordinación con motivo de los proyectos ISAR y de los Convenios de Programación. Todas ellas contribuyen, aunque todavía en forma tentativa, a fortalecer el rol y sentido del sector público en el liderazgo del desarrollo regional. Aportan también a generar formas de trabajo colaborativas que permitan generar y acumular capital social regional. El *quid* del asunto tiene que ver con la calidad del trabajo en equipo que allí se genera y el clima que va impregnando el quehacer regional, es decir, el modo en que estas prácticas van conformando un cierto entorno favorable al desarrollo y a la autonomía regional, propiciando los más diversos emprendimientos.

Los entrevistados enumeran una importante lista de factores que juegan a favor o en contra de las posibilidades de coordinación en diferentes ámbitos de la gestión regional, que cubren una amplia y heterogénea gama de aspectos que van desde asuntos muy realistas y prácticos (la duración de las reuniones) a otros más complejos y difíciles de abordar (el centralismo del Estado chileno).

Entre los factores que obstaculizan la coordinación se mencionan:

- a) La burocracia.
- b) La percepción de que se va a perder poder.
- c) El no tener recursos y atribuciones para asignar fondos y ejecutar proyectos.
- d) Poca capacidad de trabajo en equipo, temor en la gente para abrirse.
- e) La falta de tiempo.
- f) Falta de una política clara que justifique el esfuerzo de coordinación.
- g) Que los que participan en las reuniones no sean los titulares, no estén al tanto de los temas y no tengan atribuciones para tomar decisiones.
- h) Rivalidades históricas entre reparticiones, como las que hay entre Minería y Agricultura, Economía y sus servicios dependientes, CORFO y Sernapesca, Seremi de Salud y Servicios de Salud.
- i) La desconfianza y la búsqueda de protagonismo.
- j) La falta de peso real del servicio.
- k) La dispersión física de los servicios.
- l) Falta de recursos humanos en plantas profesionales del Gobierno Regional y de personal con mayor formación profesional y técnica.

Entre los facilitadores, destacan:

- a) Relaciones informales, en cuyo caso la información fluye más rápido.
- b) Tener recursos que permitan ofrecer algo en la negociación o el acuerdo.
- c) Contar con agentes o instancias especialmente abocados a liderar un proceso de acción coordinada.
- d) Liderazgo fuerte del Intendente puesto al servicio de una gestión orientada hacia la dimensión territorial y no sectorial.
- e) La existencia de programas y proyectos concretos de interés común.
- f) Contar con la información en el tiempo adecuado.
- g) Tener metas claras y pautas reales para su posterior evaluación.
- h) Un buen ambiente de trabajo.
- i) Que las reuniones sean cortas, eficientes y con un propósito claro.

Entre estos factores corresponde destacar el punto b), que hace referencia a la necesidad de aportar algo al espacio de coordinación, ya que de otra forma no se instauran relaciones horizontales de trabajo. Aquí la tarea es descubrir y potenciar el aporte potencial que cada uno puede hacer, el que no siempre ni necesariamente tiene que ver con recursos. Por ejemplo, un director de SERNATUR no tiene recursos, pero tiene planes, contactos y cercanía con el sector privado ligado al turismo, lo que bien planteado puede facilitar un proceso de coordinación.

Asociado a lo anterior, corresponde también destacar el punto c), la necesidad de contar con un agente que se haga cargo de llevar adelante las iniciativas de coordinación trascendiendo los intereses de las partes cuando se trata de implementar grandes programas de desarrollo. Este es un aprendizaje de la experiencia de la Agenda Pactada de Valdivia, tema que se aborda en la primera sección del capítulo II, y también de los mega Convenios de Programación, como el caso del proyecto El Palomar comentado anteriormente.

### 3. DEBILIDADES DEL PROYECTO POLITICO REGIONAL Y DEL SISTEMA REGIONAL DE ACTORES

Este capítulo aborda las debilidades del proyecto político regional y del sistema regional de actores, cuestiones que si bien tienen explicación en el diseño institucional de la descentralización y la tradición centralista del Estado de Chile, también tienen relación con cuestiones de orden sociológico y cultural. Estas se refieren a la voluntad de ser de una región y la confianza en que una mayor capacidad de gestión y autonomía es posible. En definitiva, tiene que ver con el momento en que los actores regionales dejan de echarle la culpa al empedrado y empiezan a pensar en sus posibilidades como región.

#### A. El proyecto político regional

En la parte teórica presentada al comienzo de este estudio se señalaba que el principal instrumento de coordinación de los actores regionales y sus acciones es el proyecto político territorial. Dicho proyecto no es sólo una visión de futuro o un plan de trabajo de mediano o largo plazo, sino una apuesta compartida, una guía que contiene y expresa una vocación que encarna en los actores regionales. Por lo mismo se expresa como un proyecto político, con compromiso de realización, movilizador y participativo. Quien debe asumir como propio el proyecto político regional es el conjunto de los actores regionales: el sector público que lo traducirá en programas y proyectos, el sector privado que lo expresará en inversiones, innovaciones y productividad, y el sector comunitario o de la sociedad civil, que lo experimentará como su campo de acción o de contexto, donde encontrará elementos de identidad, sociabilidad y proyección para el desarrollo de iniciativas ciudadanas.

Para que este proyecto político territorial se exprese y expanda con auténtica capacidad movilizadora, es necesario que recoja y exprese en propiedad los anhelos, potencialidades y carencias del territorio y de su gente. Para que haya proyecto, es necesaria la existencia de una identidad regional distintiva que posibilite la definición de propósitos y metas compartidas.

Mirando la situación de nuestras regiones desde el punto de partida de estas definiciones, se aprecia que ellas no son portadoras de un proyecto político de región, lo que está ligado a otras debilidades del proceso de desarrollo regional. El primer escollo lo presenta la propia división territorial, por cuanto las actuales regiones no son depositarias de una trayectoria o identidad común. A esto se agrega la debilidad del sistema de actores locales, la escasa o nula participación del sector privado en el debate regional, la debilidad de los pequeños y micro empresarios para autoidentificarse como actores del proceso de desarrollo, las dificultades de coordinación del propio sector público regional, la falta de protagonismo y liderazgo en estos temas por parte de las universidades regionales, etc.

La excepción que confirma la regla y da cuenta de que un proyecto político territorial es una empresa relevante y posible, es la Agenda Pactada de Valdivia. En todos los otros casos, más que un proyecto político territorial, lo que hay es una suerte de carta de navegación que se resume principalmente en la estrategia de desarrollo regional, la que dependiendo de las experiencias, puede encontrarse más o menos socializada y asumida por los diferentes actores regionales.

A continuación se examina el proyecto regional en las regiones estudiadas desde tres perspectivas: la territorial, que enmarca y brinda sentido a las posibilidades de un proyecto, la visión del desarrollo presente entre los actores regionales, y finalmente las estrategias de desarrollo regional actualmente en vigencia.

***Perspectiva territorial.*** El territorio es determinante en la visión que los propios actores construyen sobre su región, en la medida que constituye el espacio desde el cual proyectar un proyecto político territorial.

De las tres experiencias estudiadas, la Región de Los Lagos es la que exhibe mayores dificultades en su proceso de construcción social como producto de la dispersión geográfica. En el caso de la III región, los elementos socioculturales juegan a favor. Se trata de una región pequeña y relativamente homogénea. Por su parte, la región del Bío-Bío es definida por los entrevistados de acuerdo a grandes contrastes, con grandes índices de pobreza y uno de los niveles de desocupación más altos del país.

Este último tema, la pobreza, constituye un aspecto clave en las posibilidades de construcción de una identidad territorial homogénea. Las tres regiones estudiadas presentan indicadores de pobreza superiores al promedio nacional. Desde el punto de vista del desarrollo, la situación es más crítica allí donde existen disparidades importantes (como en la VIII y X regiones) porque se dificulta la posibilidad de convocar a todos los actores a un objetivo común y porque también se dificulta la orientación hacia tópicos de carácter más estratégicos.

***Visión del desarrollo.*** En relación al modo de ver el desarrollo y aquellos elementos que lo posibilitarían, los entrevistados de las tres regiones plantean como claves algunos elementos comunes y otros diferenciados, propios de las distintas realidades regionales. Las tres regiones apelan a la diversificación de sus estructuras productivas y a la búsqueda de actividades productivas con mayor valor agregado. En las tres regiones se menciona la necesidad de explorar y mejorar el sector servicios, mientras que el desarrollo del turismo es gravitante en el caso de las regiones de Atacama y Los Lagos.

Otra apelación común a las tres regiones, particularmente relevante en la búsqueda de la competitividad y desarrollo regional, dice relación con la inversión en capital humano mediante un énfasis en la educación y la cultura. En las tres regiones se han realizado importantes inversiones en el área educación. En la VIII región se apunta al desarrollo científico-tecnológico, que va aparejado a un mejor aprovechamiento de los recursos humanos instalados en los centros universitarios regionales para vincularlo a los requerimientos propios, en un esquema de investigación aplicada. En la III, mediante convenios con la empresa privada, se pretende instalar un Centro Internacional Minero que capacite a profesionales y técnicos. En la X región se señala la necesidad de aumentar la competitividad de los trabajadores, cuya baja productividad obliga a las empresas que hacen uso de tecnologías crecientemente sofisticadas a “importar” mano de obra de la VIII región.

***Estrategia de Desarrollo Regional.*** Las tres regiones cuentan con una estrategia de desarrollo vigente, pero el papel de este instrumento de planificación en la definición de un proyecto regional -como criterio ordenador de la gestión regional y orientador de los recursos de inversión- es heterogéneo. En los casos en que el proceso fue participativo, esta cualidad otorga legitimidad a los postulados de la estrategia. Esta participación consistió, tanto en la VIII como en la III región, en abrir espacios de discusión con todos

los sectores de la institucionalidad regional, municipalidades y representantes de la sociedad civil.

Una crítica frecuente al instrumento estrategia de desarrollo, es que es demasiado general y de carácter sólo indicativo:

*“...al tratar de incorporar todas las demandas, de no dejar a nadie debajo de la mesa, todo se transforma en estratégico; pero una estrategia consiste justamente en optar por un camino y desechar otros. Cuando todo es prioritario, nada lo es...”* (Seremi, III Región).

Sin embargo, a juicio de profesionales de SERPLAC en las tres regiones, efectivamente las prioridades señaladas orientan la acción regional y la toma de decisiones. Parecen haber pruebas contundentes en favor de este argumento, en la medida en que parte importante de los entrevistados comparte una misma visión del desarrollo regional y cree que, efectivamente, la región cuenta con un proyecto de desarrollo.

*“En los hechos se usa, pero la gente no reconoce que la usa, porque las ideas las tienen dentro de su cabeza, no usa el documento, pero las líneas de hecho las está usando; está en el fuero interno de los directores regionales, de los líderes regionales...”* (Encargado SERPLAC, VIII Región).

Las estrategias se actualizaron para el período 2000-2005, de acuerdo con las orientaciones generales que entregó MIDEPLAN. Los actores involucrados en el proceso destacan la importancia de convocar al sector privado, académicos, sindicatos, etc., para participar en la definición de los lineamientos estratégicos regionales.

Un caso aparte lo representa la Agenda Pactada de Valdivia, que constituye en la práctica una subestrategia de desarrollo, donde se identifican las potencialidades de la provincia y se contemplan lineamientos claros de trabajo futuro. La Agenda fue elaborada bajo el alero de la Gobernación Provincial y la Corporación para el Desarrollo de la Provincia de Valdivia, entidad que agrupa a representantes del sector privado y de los trabajadores, e incorporó además, mediante un proceso participativo e interactivo, los aportes de la Universidad, los municipios y diversos agentes de la comunidad. Para facilitar el diálogo entre el sector público y privado, se procedió a contratar a un consultor cuidadosamente seleccionado para dar garantías a ambos sectores, y cuya labor resultó ser clave para superar desconfianzas históricas y permitir la elaboración de un documento que se encuentra ampliamente legitimado.

Como resultado de las numerosas entrevistas realizadas, se observa que la capacidad de trabajo en común depende en importante medida de la existencia de un proyecto de región construido en forma participativa. Sin esta visión de conjunto que permite concordar prioridades y orientaciones estratégicas, el papel que le toca a cada uno en el proceso se percibe desvinculado y se inhibe la posibilidad de actuar en forma coordinada, maximizando recursos, creatividad y experiencias para sacar adelante iniciativas comunes de claro impacto regional. Sin esta visión de conjunto, el propio sistema de actores regionales se ve debilitado, a la vez que la articulación de la gestión regional se fragmenta. Estos temas se examinan en la próxima sección.

## **B. El sistema local de actores: El actor público**

El estudio de campo realizado en las regiones de Atacama, Bío Bío y Los Lagos indica que no existe en propiedad un sistema local de actores, con capacidad de interlocución para desarrollar proyectos en común. Por ahora, se aprecian actores desvinculados entre sí, con desconfianza entre ellos y dificultades para generar y acumular lo que hemos llamado capital social regional: relaciones de cooperación e intercambio basadas en la confianza y la reciprocidad. Estas debilidades no contribuyen, a su vez, a generar un entorno orientado a las oportunidades del desarrollo de la región ni a encauzar el proyecto regional entendido como una tarea colectiva.

Examinaremos a continuación cuál es el tramado de relaciones al interior del sector público regional, y también de éste en relación al sector privado. Revisaremos quiénes se relacionan con quiénes, con qué propósitos, dificultades y aciertos. Cabe destacar que en este proceso participan al menos ocho actores regionales principales. En primer lugar, el Gobierno y Consejo Regional, presididos por el Intendente. Ligada a ellos, pero en un rol diferente, se ubica la Secretaría Regional de Planificación, SERPLAC. En otro nivel se ubica el Gabinete Regional, compuesto por los Seremis, con intereses y vocación a la vez regional y sectorial. Otro actor relevante son los jefes y directores de servicio, los que manejan recursos y programas de desarrollo relevantes en la región y que operan con una lógica sectorial. En otro nivel encontramos a las gobernaciones y a las autoridades locales.

En otro ámbito se ubica el sector privado: empresarios, gremios, asociaciones empresariales, universidades regionales y sociedad civil, entendida como el conjunto de organizaciones sociales, organismos no gubernamentales, sindicatos, corporaciones, etc. Esta última, sustancial en el proceso de construcción de una densidad social de la región, no formó parte de los objetivos de este estudio.

En esta sección se examinará el actor público, para abordar luego el sector privado.

El conjunto de los actores públicos mencionados debiera actuar coordinadamente con arreglo a prioridades regionales consensuadas, liderados por el Intendente y el Consejo Regional. Lo que ocurre en la práctica es que estos actores interactúan entre sí a la hora de negociar proyectos de inversión, pero sin un proceso coordinado ni orientado por un propósito compartido. A veces este diálogo es fluido y satisfactorio para las partes, a veces es forzoso y desconfiado, y otras simplemente burocrático. Depende de las personas, del acumulado de capacidad de trabajo en común y de la confianza que se tengan. Depende también de los lineamientos que imparte el Intendente y de la apertura y disponibilidad que éste genere para trabajar en forma coordinada.

Los principales nudos críticos del proceso en materia de institucionalidad pública regional se sitúan en seis instancias claves de la gestión que, cuando se encuentran desarrolladas, habilitadas y operativas, generan significativas sinergias, mientras que cuando se estancan o entran, generan escepticismo y erosionan la energía local como motor de cambio y desarrollo. Estas instancias son:

- a) El proyecto regional y la estrategia de desarrollo, cuya importancia comentamos en el punto anterior.



- b) El liderazgo del Intendente y la constitución de un Gabinete Regional dinámico y eficaz, cuestión que se ve limitada por restricciones institucionales tales como el doble rol del Intendente y de los Seremis.
- c) La independencia de los jefes y directores de servicio respecto de las autoridades regionales, que limita la capacidad de articulación de propósitos en torno a metas regionales.
- d) El rol de la Secretaría Regional de Planificación y su capacidad de articulación con el GORE, CORE y Seremis.
- e) La relación de la institucionalidad regional, principalmente el GORE y la SERPLAC, con los gobernadores y alcaldes.

A continuación se desarrollan cada uno de estos puntos.

i) *La figura del Intendente regional*

El Intendente, autoridad designada por el Presidente de la República, es la figura principal del aparato público regional, lo que en cierta forma es paradójico por cuanto él es el representante del Presidente de la República en la región. Se plantean numerosas críticas al doble rol del Intendente como representante, a la vez, de la región y del nivel central del Estado. Ello implica mandatos contradictorios, dado que la región, como entidad subnacional descentralizada, se sitúa en ocasiones en una posición de conflicto con el Ejecutivo.

Al respecto, se formulan propuestas que van por el lado de la elección directa del cargo o que el CORE no sea presidido por el Intendente sino por un representante electo del Consejo Regional.

*“Lo que no funciona es que el Intendente sea el jefe de la "unidad legislativa" y ejecutiva a la vez; que se cambie de chaqueta (CORE y Gobierno), todos los días (...) Debiera ser distinto, que los consejeros fueran elegidos por votación directa para asegurar su representatividad, en primer lugar; ellos deberían elegir a un jefe regional que fuera interlocutor del Intendente como cabeza de gobierno; una especie de parlamento chico, con funciones claramente separadas y definidas; fiscalizar proyectos, aprobar el presupuesto, etc. Actualmente no tienen claridad sobre sus atribuciones y quieren meterse en lo que no les compete” (MOP, III región).*

La figura del Intendente tiene un enorme peso para tipificar el estilo de la gestión regional, lo que se expresa en su capacidad de constituir equipos de trabajo, instancias de coordinación, transversalidades. Su rol en la construcción del sistema local de actores regionales es clave, por cuanto es una figura que puede establecer canales y espacios con perspectiva e identidad regional. Si, impulsada por el Intendente, se genera una dinámica de trabajo que ponga a conversar a los diferentes actores, promoviendo un debate constructivo acerca de los temas regionales, se crea un estilo de mayor coordinación donde poco a poco comienza a ponerse por delante al territorio regional. Por el contrario, si el Intendente tiene

la práctica de abordar los problemas en forma segmentada, se dificulta el paso desde la primacía de criterios sectoriales o locales hacia criterios de corte más regional.

ii) *El gobierno regional (GORE + CORE)*

El Gobierno Regional está compuesto de dos órganos, en rigor: el Consejo Regional, CORE, que reúne a los consejeros, y el GORE, entendido como un equipo de profesionales y técnicos. Ambos tienen la responsabilidad del proceso de inversión. Los primeros al asignarla, los segundos al realizar la tarea de gestión asociada a dicho proceso. Ambos tienen, además, responsabilidades en el área de ordenamiento territorial y fomento productivo. Veremos primero el Consejo y luego el Gobierno Regional.

- *El Consejo Regional.* El Consejo Regional ha asumido un rol de liderazgo en el proceso de desarrollo regional y ha ido adquiriendo, con el paso del tiempo, mayor oficio en su gestión y experiencia en el sistema de decisión de la inversión pública. Ello a pesar de algunos problemas que son planteados por los entrevistados y que se señalan a continuación.

El principal problema del CORE es de legitimidad, dada la modalidad de generación de los consejeros mediante un mecanismo de elección indirecta que no contribuye a estrechar los lazos entre la ciudadanía y sus representantes. Los consejeros, si bien se han legitimado como autoridades regionales y son respetados por el sólo hecho de asignar recursos de inversión, no son representantes de la comunidad regional, no están fiscalizados por ella ni tampoco sienten que su deber sea dar cuenta pública de sus realizaciones, todo lo cual los debilita como actor regional.

Otro de los problemas que se menciona, es la falta de capacidades técnicas para discutir en torno a los proyectos de inversión, dentro de los límites que impone el que estas autoridades tengan un carácter político y no técnico. Se señala que el problema se ha ido superando, a pesar de las precarias capacidades técnicas de los consejeros y del poco tiempo disponible para desempeñar su papel. Esto trae a colación el tema de la dieta para el ejercicio de la actividad, también señalado como un obstáculo para que los consejeros destinen más tiempo a su tarea.

*“Los recursos regionales pasan por el CORE, que determina en qué se invierten. La responsabilidad que tiene el CORE, por lo tanto, es muy grande, pero no tienen capacidad profesional y capacidad ejecutiva para afrontarla; ellos se manejan con prioridades más políticas o provinciales; privilegian su distrito o comuna, por sobre la estrategia de desarrollo regional, y tienen que pelear la parte técnica con ellos; por eso los sectores tienen que tener capacidad para defender los proyectos; hacer lobby con ellos, por fuera (.....) Se trata en lo posible de no ir al CORE, hay gente de oposición, es lo más temible” (MINVU, VIII región).*

*“No hay tiempo para hacer análisis exhaustivos de los proyectos antes de su aprobación, en ello hay bastante improvisación. La mayoría de los consejeros trabajan y no tienen el tiempo para hacerlo, es difícil cumplir esta función. Respecto del balance le pondría nota 4, se avanza muy lento, se consiguen signos*

*positivos en los aspectos señalados, pero es limitado, es más la potencia que se tiene para hacer cosas, que lo realmente hecho” (Consejero, X Región).*

La falta de liderazgo del CORE en temas de planificación regional, problema que es atribuido a su falta de competencias técnicas, se entiende como una carencia que se ha ido superando y que sólo puede suplirse con una eficiente relación de trabajo con los profesionales del Gobierno Regional o la SERPLAC. Los consejeros han logrado generar una discusión que permite tener como perspectiva el conjunto del territorio regional, más allá de los proyectos específicos y los temas sectoriales.

*“Se ha ido creando una capacidad de analizar, de visualizar algunos problemas regionales; esa capacidad se ha ido desarrollando gradualmente, a través del CORE, del GORE, no digo de todo, pero los consejeros, por ejemplo, han ido interiorizándose en temas que son fundamentales para el desarrollo regional. Al principio iban a la cosa chiquitita, pero ya están preocupados de los temas que son más de fondo” (Profesional de SERPLAC, III Región).*

*“Han avanzado más allá de la asignación de recursos, definiendo áreas en las que podría invertir la región, incluso han definido marcos presupuestarios para algunos sectores. Esto significa que participan en el proceso de orientación de la pre-inversión y en la incorporación de temas regionales relevantes” (Profesional SERPLAC, VIII Región).*

Una crítica que se ha detectado en estudios anteriores y que perdura, aunque se reconocen mejorías, se refiere a la asignación de recursos con criterios de cuoteo político y territorial<sup>29</sup>.

*“Creo que no se desempeñan bien, se topan siempre con el tema político, se prestan para dar prioridad a los acuerdos políticos. Los consejeros deberían tener un cierto perfil profesional para tomar decisiones, muchas veces no saben ni entienden lo que se les expone” (Seremi X Región).*

*“Otro problema es que los consejeros actúan demasiado supeditados a los intereses de su provincia y no de la región; para que salgan los proyectos grandes como Palomar” (Seremi III Región).*

Para concluir, se observa que el CORE se sitúa en un espacio político regional que trasciende los tópicos sectoriales y donde se discuten cuestiones de orden político-técnico relevantes para el desarrollo de la región. Sin embargo, no son pocos los problemas pendientes, entre ellos los asociados a su forma de elección, las capacidades técnicas y el recurso a criterios de corte político o territorial presente al momento de seleccionar proyectos de inversión.

---

<sup>29</sup> Serrano (1996).

- *El Gobierno Regional.* El GORE propiamente tal, dejando fuera al Consejo, es el equipo profesional y administrativo de la región con que cuenta el Intendente, por contraposición a otras autoridades que tienen un carácter sectorial, como Seremis y jefes de servicio. Se organiza en torno a dos divisiones: la División de Administración y Finanzas, que tiene a su cargo la administración y el traspaso de los recursos que provienen del nivel central, y la División de Análisis y Control de Gestión, que tiene a su cargo las tareas de planificación regional. El GORE se vincula con los gobernadores provinciales, con las universidades y las municipalidades.

La principal función del Gobierno Regional es liderar el desarrollo regional. Esa es una opinión compartida por la totalidad de los entrevistados en el marco de este estudio, tanto por quienes pertenecen al Gobierno Regional como por quienes no forman parte de esta institución. Se trata de que el GORE asuma la responsabilidad por aunar voluntades en torno a un proyecto común de región, lo que implica, en primer término, consensuar criterios en torno al contenido del proyecto para, a continuación, poner a trabajar a los distintos actores en la consecución de esos objetivos.

Como se señaló en la primera parte del documento, el principal *leit motiv* del Gobierno Regional tiene relación con el proceso de inversión regional. Para bien o para mal, los proyectos de inversión y todo el proceso ligado a ellos constituye el meollo de la acción del GORE. Para bien, porque acumula una clara *expertise* en la materia; para mal, porque no actúa con similar idoneidad en otros campos, tales como la planificación del desarrollo regional, la coordinación de la gestión pública, la coordinación del área fomento productivo con el área inversión, ni en los temas de ordenamiento territorial y recursos naturales.

Siendo una institución relativamente nueva, destaca el espacio que esta entidad ha conquistado en la dinámica regional, probablemente por ser la única instancia que tiene como propósito exclusivo asuntos de carácter regional. El GORE interactúa con frecuencia con Seremis y directores de servicio poniendo énfasis en una mirada regional. Esta participación cotidiana en conversaciones y acuerdos relacionados con proyectos de inversión ha generado un espacio de legitimidad en el conjunto de la acción regional.

La evaluación de los gobiernos regionales es heterogénea. La mayoría de las opiniones son positivas, destacando la calidad de los funcionarios y su capacidad de trabajo. En todos los casos se señala que, no obstante el origen de estos equipos (funcionarios traspasados de otros servicios públicos), ellos han ido desarrollando un compromiso regional y adquiriendo las capacidades técnicas para cumplir su cometido. Sin embargo, en la X región se levantan críticas a algunos cargos, se habla de cuoteos políticos y se cuestiona la capacidad del GORE en materias tales como el seguimiento y control de los proyectos de inversión:

*“Creo sí, que el Gobierno Regional no se ha vinculado adecuadamente con el resto del sistema público. No se ha dado a conocer y no ha tomado el liderazgo que le corresponde. Existen muchas personas y funcionarios que no tienen idea qué rol cumple este organismo. Creo que le falta marquetarse”* (Seremi, X región).

El gobierno regional es una institución instalada en el nivel regional, que ha conquistado un espacio propio en materia de gestión de la inversión, que tiene reconocidas

capacidades en cuestiones técnicas y buena interlocución con el resto de la institucionalidad regional. Existen, no obstante, problemas de idoneidad en determinados cargos, falta de especialistas y de equipamiento técnico (operación en red, recursos informáticos) problema que, al parecer, no es más grave que en otras áreas del sector público regional.

### *iii) Ambigüedad del rol de los Seremis*

Esta sección y la próxima abordan la relación entre los ministerios y las materias de orden sectorial con el conjunto de la institucionalidad regional, que aborda cuestiones de orden regional/territorial.

Al respecto, es desde donde hablen, con quién se identifiquen y de qué se sientan parte los secretarios ministeriales lo que determinará el lugar que se dan al interior del sistema regional de actores. Si no son autoridades emocionalmente ligadas a la región difícilmente podrán desarrollar una identidad como actores del desarrollo regional, por lo que permanecerán ligadas a un mandato sectorial que no propicia la capacidad de compromiso y de interlocución de igual a igual con otros actores regionales relevantes.

En este esquema, se aprecia que el rol de los Seremis juega un papel mucho más relevante que el que podría aparecer a primera vista. Ellos están llamados a ser la bisagra entre la lógica sectorial y la lógica territorial, además de jugar un papel de articulador de los diferentes servicios ministeriales. Pero este papel no se desempeña en forma automática. Para que ello sea así deben ser autoridades idóneas, que gocen de legitimidad en su entorno, con fuerte respaldo del Intendente y con capacidad para plantear frente a sus respectivos ministerios los temas propiamente regionales. Deben ser autoridades valoradas en su propio ministerio y en la región.

Tal cual está operando en la actualidad la institucionalidad regional, lo anterior no ocurre. Ya sea porque los Seremis no logran situarse en el punto intermedio sectorial-territorial, ya sea porque tienen dificultades para convocar a los servicios públicos, o bien porque a su vez no tienen vínculos de primer nivel con su ministerio. A continuación se aborda el tema de los Seremis y más adelante el de los servicios públicos regionales.

Los Seremis tienen un doble mandato, el de ser representantes del ministro en la región y el de ser miembros del equipo del Intendente en los temas de su competencia. Esta ambigüedad de su cometido dificulta la posibilidad de operar con arreglo a criterios regionales, por cuanto éstos se cruzan con prioridades y metas sectoriales con las que no necesariamente coinciden.

El problema se hace evidente en la forma como se definen los Seremis entrevistados respecto de su pertenencia al Gobierno Regional. Mientras algunos señalan ser parte del GORE, casos que se dan en la III y VIII región, otros no se sienten parte de este organismo. Todos los de la X región y algunos otros definen su función como la de representantes ministeriales, para quienes el GORE puede ser un aliado (en la mayoría de los casos) o una contraparte (en pocos casos). En la región de Atacama, la más pequeña de las estudiadas, destaca como un logro el hecho que el equipo de Seremis se entiende a sí mismo como un equipo del gobierno regional.

Los Intendentes requieren formar buenos equipos a nivel del gabinete regional para generar una relación de trabajo coordinada entre el GORE, los Seremis y los directores de servicio. Por ello, se han esforzado por participar en la designación de estas autoridades,

especialmente en los sectores que más les interesan: Educación, Salud, Agricultura, OO.PP. y SERPLAC.

El asunto es relevante desde la perspectiva de la constitución de actores regionales con identidad y capacidad de acción que, no obstante sus pertenencias institucionales de origen, puedan concurrir desde su propia especialidad a una discusión sobre el desarrollo de la región. En el caso de los Seremis se observa un tránsito desde un rol de delegación de parte del ministro a uno de relativo liderazgo en determinadas áreas. Más complicado y más marcado por su identidad sectorial se presenta el tema en el caso de las autoridades ligadas a los servicios, tópico que se examina a continuación.

#### *iv) Las autoridades sectoriales (desconcentración)*

Los servicios públicos juegan un importante papel en la implementación de proyectos relacionados con el desarrollo de las regiones, a la vez que deben coordinarse y apoyar las iniciativas provenientes de otros servicios o del Gobierno Regional. Por ejemplo, el MINVU suele ser convocado si se desarrollan proyectos urbanos o inmobiliarios; la Dirección de Arquitectura del MOP participa en los proyectos de infraestructura educacional; SENCE, SERCOTEC, INDAP y FOSIS en iniciativas de desarrollo, capacitación y fomento productivo.

El que estos servicios se vinculen y operen como equipo con arreglo a metas regionales, sin duda constituiría un paso importante en la capacidad de gestión regional. Sin embargo, existen nudos institucionales, administrativos, de confianza y capacidad de trabajo en equipo. Los directores de los servicios públicos regionales constituyen un actor complejo en el sistema de actores regionales, por cuanto su mandato principal refiere a su respectiva repartición y está dado desde el nivel central del Estado. Adicionalmente, son llamados a desarrollar una visión y una perspectiva regional-territorial que pone el acento en los imperativos del desarrollo de la región. Este llamado proviene cotidianamente de los profesionales del GORE y de los otros servicios, con el objetivo de desarrollar proyectos para los cuales se requiere coherencia con la estrategia de desarrollo regional, coordinación intersectorial y perspectivas de trabajo interdisciplinarias.

Despejar esta tensión entre el nivel central del Estado y la dinámica propia de las autoridades al interior de los procesos que experimentan las regiones, exige un compromiso activo del nivel central del Estado por favorecer y estimular la desconcentración, a la vez que requiere en la propia región de un entorno (nivel de debate, áreas de interés, actores participantes, envergadura de los proyectos en juego, calidad de los planes, etc.), que favorezca la identificación con la dinámica regional.

Al observar la participación que las autoridades sectoriales están teniendo en el proceso de regionalización y el lugar que se están dando al interior del sistema regional de actores, se percibe que ésta es un área no resuelta del proceso de descentralización.

Las autoridades y profesionales del GORE, y los Seremis, expresan preocupación por la autonomía de los servicios y la capacidad de coordinación que tienen con el resto de la institucionalidad pública regional. Estos, al encontrarse más presionados por las metas de sus direcciones nacionales que por las orientaciones o prioridades regionales, no propenden hacia un trabajo coordinado en función de objetivos regionales.

Los servicios más requeridos y mencionados para llevar adelante proyectos de desarrollo regional corresponden a los ministerios de Vivienda y Obras Públicas: Dirección de Vialidad, de Arquitectura y de Aguas, en el caso del MOP, y los SERVIU en el caso del MINVU. Ambos ministerios manejan considerables recursos de decisión sectorial, del tipo ISAR y Convenios de Programación. Su capacidad de coordinación varía según las regiones, pero en todos los casos es problemática.

El Seremi respectivo puede desempeñar un papel relevante en este tema, siempre y cuando él mismo haya hecho explícita una identidad y compromiso regional, y tenga disposición a transmitir información y generar un ambiente positivo en torno a las prioridades del desarrollo regional, amén de su habilidad para lograr establecer canales de sintonía con los directores y jefes de servicio en torno a las prioridades definidas en el Gabinete Regional o en los Comités.

*“El tema de la doble dependencia (de los directores de servicio) complica el trabajo en equipo. Ellos no participan en los Comités, solamente los Seremis (...) si bien nosotros los Seremis hacemos las coordinaciones y trabajamos en equipo, de ahí para abajo, los servicios no siempre están. Ahí empieza el tema del liderazgo: cómo el Seremi lidera a sus servicios dependientes para transmitir las prioridades que se han definido en los Comités de Gabinete; la visión que se ha planteado frente a un tema determinado, cómo la traduce y la lleva para abajo; cómo coordina a los servicios y los mantiene informados para que ellos sintonicen en su accionar con las prioridades regionales que surgen del Gabinete, pese a que son presionados por sus niveles centrales” (Seremi, III Región).*

La cita ilustra acerca de la necesidad de una articulación positiva. Sin embargo, no es frecuente que las cosas se den de esa forma, puesto que un factor que dificulta la coordinación y la convocatoria que puedan realizar los Seremis es su propio peso y legitimidad frente a los directores de servicios públicos poderosos. Un Seremi que no maneja sino modestos recursos financieros y profesionales y que se plantea como autoridad para la coordinación (no se refiere a una posición de jefatura) frente a un director de algún poderoso servicio regional, se sitúa en una relación desigual de poder real. La única salida es la disposición de ambos a coordinarse, la que se relaciona con el ambiente propicio a actuar en contextos de cooperación más que de rivalidad y competencia. ¿Qué motiva la cooperación? Como hemos dicho, un horizonte compartido y la convicción de que se requiere el concurso de todos para alcanzarlo.

“Los Seremis tienen un grado de influencia sobre los jefes de servicio que es bastante relativo y parcial. Estos (los jefes de servicio), tienen facultades dadas por ley y grados de libertad muy amplios (Dirección de Arquitectura, Vialidad, etc.) Lo que les dice el Seremi les importa poco, porque es un representante del Ministro que vela por el funcionamiento de un área, pero que no puede dirigir la política, por ejemplo, del INDAP. El tema de la coordinación acá no es menor. Estos Seremis no sirven para esa coordinación, porque los temas importantes pasan por otro lado y no por el escritorio del Seremi. Pasan por los Directores Regionales, que son los que

resuelven los temas, muchas veces, o por las propias oficinas locales, que están a cargo de las unidades más operativas del servicio” (*Profesional GORE, X región*).

En relación a la desconcentración, los más críticos y pesimistas son los funcionarios y autoridades del nivel regional, y también los Seremis. Estiman que la desconcentración de los sectores es un proceso lento, y que se requiere mayor autonomía del nivel regional para tomar decisiones que potencien la capacidad de coordinación en su conjunto.

*“Donde nosotros estamos estancados definitivamente es en las decisiones sectoriales, o sea en relación a todos los recursos que llegan a los sectores y que son de ejecución sectorial. Yo veo que en el área sectorial de inversión y de manejo de recursos todavía hay una centralización excesiva; esto es una dificultad grande porque todavía no están los recursos donde se les pueda dar un toque regional a la inversión y a la ejecución de los programas”* (Seremi Agricultura, VIII Región).

Un factor de retardo lo constituye la centralización aún vigente en la tuición administrativa de los directores regionales con respecto a sus direcciones nacionales. El hecho de que estas autoridades se tengan que coordinar con sus Seremis implica todo un cambio cultural que no es fácil.

*“En las reuniones de modernización del Ministerio todos los Seremis han pedido que los Directores Regionales sean nombrados de acuerdo con el Seremi. Durante el año, me nombraron a tres Directores Regionales y no me preguntaron la opinión”* (Seremi III región).

*“Creemos que hay que hacer un cambio en el tema de la selección de los directores de servicios públicos, que actualmente son nombrados directamente por el ministro. Eso es grave, porque son los jefes de servicio los que ejecutan parte importante de los recursos, por lo que tienen mucha autoridad. La autoridad del intendente se ve disminuida frente a los servicios. Con el MINVU ya hemos avanzado, el ministro nos indicó que nombráramos nosotros directamente al SERVIU, pero esa no es una política nacional sino una decisión de él. Yo creo que si el Intendente elige mal a su equipo debiera perder la cabeza, pero hay que darle la confianza para que elija su equipo, después de todo se supone que es una persona de confianza del Presidente. Este es un tema conflictivo”* (Intendente, VIII Región).

Desde el otro lado de la medalla, los propios servicios involucrados perciben avances en sus procesos internos de desconcentración, los que no son tan evidentes para el resto del aparato público regional. Es más bien una situación excepcional para los casos del MOP y el MINVU, donde la injerencia e iniciativa regional en las decisiones de inversión ha sido creciente y sostenida en los últimos años. Por ejemplo, desde una casi nula participación a comienzos de los 90, el MOP implementó en el curso del año 1999 una nueva modalidad de prospección para la elaboración del presupuesto regional, llamada “Exploratorio 2000” y realizada íntegramente en la región:



*“El proceso es muy lento, pero aquí con el Ministro Tohá se está dando un paso cualitativo y cuantitativo, estamos decidiendo el presupuesto exploratorio del año 2000 en la región, creo que esto ya es un gran avance. Como dificultad, creo que lo principal es que, por ejemplo, en mi sector el Ministerio no se ha descentralizado, los jefes de servicio actúan por delegación del jefe superior, los jefes sólo delegan funciones. Y, en ocasiones, pasa que el proceso tampoco resulta a niveles jerárquicos más bajos; se tiene miedo de asumir y tomar decisiones cuando se puede hacer, creo que para avanzar se requiere un proceso más integral que involucre a todos. Hasta ahora es un poco parcial” (Seremi Obras Públicas, X Región).*

*“Los avances del proceso de descentralización dependen del área. En el caso de Vivienda, estamos descentralizados, aquí nosotros cortamos y definimos qué se hace y dónde, de acuerdo a los cupos que nos dan en Santiago. Pero claro, en otros sectores no ocurre lo mismo, y todo lo corta Santiago. Como avance creo que se puede considerar el crecimiento que ha experimentado el FNDR y el ISAR, hay metas que se han cumplido” (Seremi Vivienda, X Región).*

Otras opiniones señalan:

*“A veces, las trabas las encontramos en la legislación, que es muy centralizada; las decisiones se toman en el centro y por ello no existe respuesta rápida a las necesidades regionales o locales. Las regiones deben tener más facultades. Si bien hay más recursos, hay áreas que no están descentralizadas. Se necesita un traspaso de decisiones y facultades. El problema es que el nivel central no quiere perder poder y creen que descentralizando es eso lo que va a pasar” (SERNAP, X Región).*

La complejidad del tema de las autoridades regionales pasa, como hemos visto, por nudos propios de la acción del Estado, los cuales será necesario ir modificando si se pretende dotar a las regiones de mayor autonomía, capacidad de propuesta y actores regionales fuertes. Por un lado, el Estado deberá avanzar en el proceso de desconcentración, por otro, los propios actores regionales deberán creer con más convicción en su propia identidad y protagonismo como autoridades regionales.

### **C. El rol de los actores privados en el proceso de descentralización y desarrollo regional: empresarios y universidades**

Hasta acá se ha examinado la institucionalidad regional y sus posibilidades de coordinación para actuar de acuerdo a un proyecto compartido de desarrollo regional. A continuación se explora la participación del actor privado, extremadamente relevante en la perspectiva de establecer cuáles son las capacidades que se están desarrollando en las regiones para hacer frente a los desafíos del desarrollo.

Por “los privados” entenderemos a dos actores: el empresariado y la universidad. Al respecto, se consideró al sector empresarial ligado a los sectores productivos más importantes en las regiones estudiadas: ejecutivos de empresas y empresarios de la minería, agricultura y turismo, en el norte, y de la industria forestal, pesquera y agrícola, en el sur. La mayoría corresponde a grandes empresas, lo que tipifica un estilo de relación con el sector público: no son sectores clientes de los instrumentos de fomento y no tienen mayores vínculos con el territorio y su institucionalidad. El actor universitario, por su parte, estuvo representado por los académicos de las universidades regionales más relevantes en cada caso.

Se exponen a continuación los resultados encontrados, primero en relación a los empresarios y luego a las universidades.

i) *El papel de los empresarios en la descentralización del Estado y la regionalización*

Si se analiza el desarrollo desde una perspectiva puramente liberal, en la que el mercado asigna recursos sin otra consideración que el ajuste de los precios por la vía del equilibrio invisible de la oferta y la demanda, no cabría desarrollar esta sección en el presente documento, porque supondríamos que los empresarios, al maximizar su interés económico, generarían progreso, lo que redundaría automáticamente en desarrollo regional. Sin embargo, nuestro argumento, sin desconocer el potente rol de la competencia económica en el desarrollo, asume que el nivel territorial aporta otros elementos que contribuyen a generar mayor competitividad productiva, y que éstos se relacionan a su vez con aspectos tales como un entorno favorable a la innovación, un clima de confianza que facilite el desarrollo de iniciativas de cooperación, un capital social acumulado, políticas gubernamentales que favorezcan la generación de clusters, etc. Es decir, hablamos de un modelo en el cual se propende a fortalecer la capacidad de gestión regional territorial, donde el actor privado juega un papel central pero cuyo protagonismo se expande y se potencia en la medida que logra interactuar en espacios de cooperación con otros actores regionales, entre los cuales el actor público es central.

En términos teóricos, cabría imaginarse a un conjunto de empresarios y asociaciones empresariales ligadas al destino y potencialidades de sus territorios, liderando procesos e interpelando tanto al Estado como a la sociedad respecto a temas relacionados con la competitividad y la innovación, dialogando con el sector público en relación a los macro proyectos de desarrollo regional y participando activamente en la construcción social de las regiones. Es decir, se trataría de empresarios constituidos como auténticos actores del desarrollo regional y no como meros agentes económicos instalados en el territorio.

Esta visión está muy alejada de la realidad. Los empresarios no están liderando otro proceso que no sea el de su propia empresa, lo que no necesariamente se traduce en progreso y desarrollo para las regiones.

- *La visión del desarrollo regional de los empresarios*

Entre los empresarios entrevistados cuesta encontrar una visión global del desarrollo regional. Su visión es de las oportunidades o restricciones que enfrenta su propio sector productivo. Tienen la convicción de que el desarrollo corre por cuenta de ellos, a través de

sus inversiones, y que el sector público va a la zaga, apoyando tarde a la empresa privada a través de algunas inversiones en infraestructura, pero manejando una política poco amistosa, sin reglas claras y burocrática.

*“El crecimiento de la región se debe exclusivamente a la inversión privada en las diferentes áreas: ganadera, pesquera, acuicultura, comercio y otras. En el fondo las inversiones públicas han sido un poco empujadas por los privados. Hoy existen orientaciones que apuntan a facilitar la actividad privada, como por ejemplo la inversión pública en temas como el Aeropuerto, los caminos, los puentes, etc., pero en general han sido los privados los que han posibilitado el desarrollo de la región. En definitiva, el desarrollo que existe no es producto de un ejercicio planificador del sector público”* (INTESAL, X Región).

Tampoco es muy positiva la posición del sector público frente a los privados.

*“Tenemos una coalición de gobierno que no le tiene cariño a un modelo económico que ha sido su factor de éxito. Además, existe una tradicional desconfianza entre el sector público y el privado; el público parte de la base de que todos quieren robar el patrimonio fiscal, y entonces se pone a revisarlo todo, a tramitar, etc.; y el privado cree que el Estado está compuesto por una manga de burócratas que sólo quiere enterrar las cosas”* (Intendente, III Región).

*“El sector público está bien dispuesto y siempre abierto a dar respuesta a los requerimientos de inversión. Creo que el problema está en los privados, que sólo velan por sus intereses y no dan una respuesta óptima a los esfuerzos que hace el sector público”* (Seremi MOP, X Región).

*“El sector privado es pobre en cuanto a compromiso con el desarrollo, hay miopía, no se involucran, salvo unos pocos. El resto critica y espera que el gobierno resuelva todo; tienen miedo de los empresarios de afuera”* (ex - Seremi de Economía, III Región).

Si bien existe coincidencia entre funcionarios y empresarios en torno a la necesidad de un acuerdo estratégico, lo que se observa es una gran incapacidad para implementarlo. Los sectores público y privado aparecen desvinculados entre sí y atravesados por una inveterada desconfianza mutua. Se han realizado esfuerzos para romper esta barrera y encontrar el idioma común, pero sus resultados han sido magros. Ejemplos de ello son los Foros de Desarrollo Productivo impulsados en las regiones el año 1997, todos desperfilados posteriormente y con una evaluación crítica de quienes participaron (el tema se retoma más adelante).

Al interior del sector privado existen diferencias sustantivas. Por un lado están los grandes empresarios ligados al capital internacional, los que, si bien tienen interlocución con el Intendente y el gobierno regional, en definitiva resuelven sus problemas o inquietudes directamente en Santiago y de cara a autoridades de primer nivel, incluido el Presidente de la República. Por otro lado están los pequeños y medianos empresarios

locales a los que el Estado llega a través de los instrumentos de fomento que son atractivos para la mediana y pequeña empresa.

Desde la institucionalidad regional, sin continuidad ni frecuencia, se convoca a los empresarios para motivarlos a participar en conversaciones o debates acerca del desarrollo regional, tendientes a lograr que se generen acuerdos estratégicos de cooperación. Esto se hace a través de diferentes vías: el Foro Productivo Regional, instancias de discusión del presupuesto, seminarios, etc.

Otras conversaciones o incluso posibles acuerdos se dan en torno a proyectos e inversiones, en especial en materia de caminos y puertos, que son de interés para los empresarios. Cabe mencionar que se comienzan a producir experiencias de Convenios de Programación con participación privada (ver más adelante en esta misma sección).

Los empresarios grandes, organizados en poderosas asociaciones industriales, tienen poco interés en la discusión acerca del desarrollo regional y señalan una larga lista de reclamos y/o solicitudes frente al sector público para que éste facilite su rol productivo. Sin embargo, no están dispuestos a ir a reuniones ni a participar en debates acerca de los desafíos del desarrollo regional, ni tampoco a concordar estrategias de trabajo en común. Sólo se interesan en acuerdos que exhiban resultados concretos en el corto plazo.

Para estos empresarios, el hecho de estar instalados en determinada región no los constituye en actores con vínculos regionales. Quizás porque operan en sectores extractivos (minería, pesca, celulosa), el territorio es un factor de contexto relacionado con el rubro productivo, pero no un ámbito poblado de otras interacciones relevantes para su desarrollo, entre las que se cuentan una institucionalidad determinada, relaciones sociales, identidad e historia.

La pequeña y la mediana empresa, excepto contadas excepciones, no es un actor gravitante ni participa en la conversación que se va generando en torno al sentido del desarrollo de la región. Aquí hay un vínculo a armar.

Los pequeños y medianos empresarios, menos autónomos, más precarios y con mayor arraigo y vínculo con la realidad regional, expresan mayor apertura frente a un trabajo conjunto. No tienen la mirada puesta en Santiago y encuentran más oportunidades en el contexto institucional y territorial regional. Sin embargo, no han desarrollado una visión que los identifique y los ligue de manera decidida al desarrollo regional. Estos empresarios pequeños no conforman poderosas asociaciones industriales como en el caso de los más grandes, y su coherencia interna como grupo es mucho menor.

En la III región, por ejemplo, una de las mayores dificultades que encuentra el sector público en el tema de la coordinación con el sector privado, es la ausencia de organizaciones empresariales fuertes que actúen como interlocutores representativos de los puntos de vista de sus respectivos sectores. Si bien existen Cámaras de la Construcción, de Comercio y Turismo, poseen un perfil bajo y no desarrollan un trabajo conjunto. La única organización empresarial que trasciende los límites sectoriales es la Corporación de Promoción de la Universidad de Atacama, CORPROUDA, que actúa como lugar de encuentro y contacto para el empresariado local.

Si bien en el sector público en general existe la apreciación de que el sector privado no se la juega por intereses que trasciendan su ganancia económica inmediata, hay diferencias en los juicios, según se trate de los representantes del Gobierno Regional (SERPLAC y Consejeros Regionales) o de los funcionarios de reparticiones sectoriales

(Seremis y Directores de Servicio). Los primeros enfatizan las dificultades de coordinación y las desconfianzas recíprocas, mientras que las autoridades sectoriales encuentran áreas de interés común en cuestiones concretas, donde los temas son muy específicos y los resultados son evaluados positivamente por ambas partes. Destacan iniciativas en curso entre sus respectivas carteras y el mundo privado: el programa de concesiones del Ministerio de Obras Públicas, la construcción de Puertos Industriales y Artesanales entre el Servicio Nacional de Pesca y las empresas del rubro, y la comisión de coordinación que convoca al MINVU, SERVIU y a la Cámara de la Construcción.

¿Qué reclaman los empresarios? Un rol activo del Estado de apoyo a la materialización de inversiones privadas que se exprese principalmente en: a) la definición de reglas del juego claras y precisas, b) inversiones en infraestructura para el desarrollo (camino y puertos), c) mayor descentralización y atribuciones propiamente regionales, d) más agilidad y menos burocracia, y e) promoción e información. A continuación se desarrollan cada uno de estos puntos.

- *Reglas claras.* La demanda por reglas claras remite a una viva preocupación por los conflictos sociales y ambientales, que han estado asociados a grandes inversiones en el área de recursos naturales en la VIII y X regiones. Los empresarios expresan la necesidad de que exista un marco político y económico confiable, en especial en relación a las normas de regulación de la explotación de recursos naturales. Postulan un manejo adecuado de la presión ambiental y evalúan que falta una institucionalidad ambiental con verdadero poder. En el caso de la VIII región se percibe poco apoyo a la inversión privada, en la medida que se han topado con un conjunto de demandas sociales que “no han sido bien manejadas por las autoridades de gobierno”. Citan como casos emblemáticos la gran polémica suscitada en torno a la construcción de la central Ralco y el problema mapuche con las forestales.

*“Necesitamos claridad respecto del uso de la madera, por ejemplo, la Araucaria de un día para otro se declaró monumento nacional, y no se pudo explotar más. Me refiero a que se requiere claridad y un marco de estabilidad de largo plazo”* (Empresario Forestal, X Región).

*“Mi sensación es que no se ha querido o no se ha podido aplicar la ley. Eso obviamente desincentiva la inversión, hay predios que ya no tienen valor, nadie está dispuesto a invertir nada ahí”* (Forestal Mininco, VIII Región).

- *Inversiones en infraestructura.* El sector privado considera que la inversión en infraestructura es la tarea por excelencia del sector público y la reclama como un factor insustituible para poder avanzar en sus propios proyectos económicos. Se reconocen avances en esta materia, pero se plantean mayores exigencias.

*“También hay limitaciones en infraestructura. Los puertos están bien, pero hay debilidad en caminos. Se ha hecho mucho, pero faltan algunas áreas. Lo mismo pasa con los ferrocarriles; existe un buen trazado de líneas, pero se está perdiendo, y eso a nosotros nos encarece mucho el costo de transporte”* (Forestal Mininco, VIII Región).

*“En el fondo las inversiones públicas han sido un poco empujadas por los privados. Hoy existen orientaciones que apuntan a facilitar la actividad privada, como por ejemplo la inversión pública en temas como el Aeropuerto, los caminos, los puentes, etc., pero en general han sido los privados los que han posibilitado el desarrollo de la región. En definitiva, el desarrollo que existe no es producto de un ejercicio planificador del sector público”* (INTESAL, X Región).

- *Mayor descentralización y atribuciones propiamente regionales.* Si bien los empresarios dan cuenta de una escasa vocación regional, paradójicamente reclaman mayor capacidad resolutoria regional en diferentes materias normativas. Postulan la adecuación de las normas generales a la especificidad de las regiones. Abogan por la existencia de una capacidad real de la autoridad de incrementar sus atribuciones, por ejemplo, en materia de permisos, concesiones, vedas, etc., materias que actualmente se deciden en Santiago.

*“Esto pasa también por el mismo tema de la falta de facultades para la toma de decisiones; se coordina toda una discusión con el sector privado para que se produzca un trabajo conjunto, pero ni siquiera los que la organizaron tenían claro, parece, que no dependía de ellos ni de la autoridad regional tomar decisiones importantes respecto de la inversión y de las cosas que se conversaron en esa oportunidad. Creo que si no existe una estructura clara respecto de las responsabilidades, funciones, atribuciones y una mecánica de funcionamiento definida, es imposible llegar a buen término con este conjunto de buenas intenciones”* (INTESAL, X Región).

Señalan que se requiere profundizar el proceso de descentralización de forma que las conversaciones que se tengan a nivel regional puedan traducirse en acuerdos. En el caso agrícola, plantean que los apoyos que el Estado entrega a ese sector debieran manejarse a nivel regional y provincial, con mayor independencia respecto a recursos, aspectos técnicos e instrumentos.

Estos planteamientos abren interrogantes. ¿Si se impulsa una mayor descentralización en términos de normas administrativas y las autoridades regionales amplían sus facultades, significará esto que el sector privado intensificará sus vínculos y desarrollará mayor compromiso con la región? La evidencia sugiere que lo que los empresarios reclaman es más velocidad de respuesta para sus requerimientos de inversión y no el fortalecimiento de la región desde la perspectiva del proceso de desarrollo regional.

- *Burocracia.* Asociado al punto anterior (descentralización), se postula que al requerir autorización de Santiago los trámites se hacen innecesariamente lentos. Reclaman mayor agilidad y menos burocracia. Esto alude también a los permisos municipales.

*“En Chile, obtener un permiso de edificación, y, más todavía, una recepción municipal, es un trabajo de chinos, por la paciencia que hay que tener. Encuentro absurdo que en un servicio me pidan un certificado que ellos mismos elaboran. Lo voy a graficar: vengo de una reunión con EMSAT donde me piden un plano de loteo. Pero el plano de loteo se entrega cuando están aprobados los proyectos de agua, alcantarillado y todo lo demás, de modo que no puedo traer el plano de loteo*

*aprobado. Lo que puedo traer es el plano del arquitecto, que no tiene validez de ningún tipo” (Empresario Turístico, III Región).*

- *Prospección e información.* Los empresarios esperan del Estado actividades de diagnóstico y prospección de las áreas actuales y potenciales de desarrollo económico. A la vez, esperan apoyo por la vía de políticas de difusión y promoción sobre, por ejemplo, el uso de la madera. Por último, esperan que desde la Cancillería se entregue información prospectiva respecto de los mercados actuales o potenciales, de modo de ser informados “con uno o dos años de antelación respecto a qué está pasando en el mundo”.

- *Espacios de relación público-privado*

Encontramos experiencias de relación público-privado en cuatro ámbitos: los foros de desarrollo productivo regionales; espacios directos de encuentro entre autoridades y empresarios; coordinaciones bilaterales específicas relacionadas con el área de producción respectiva; y dos Convenios de Programación implementados en la III región.

*El Foro de Desarrollo Productivo Regional.* La iniciativa más ambiciosa destinada a concertar visiones y propósitos de desarrollo en común fue el Foro de Desarrollo Productivo Regional, impulsado desde las Seremis de Economía con la activa participación del Intendente y el Gobierno Regional, los que, en el caso de las experiencias estudiadas, se llevaron a cabo en las regiones de Bío Bío y Los Lagos. En la región de Atacama, a pesar de los intentos desplegados, la iniciativa no prosperó por debilidades de los actores privados de la región.

En ninguna de las regiones se percibe que el Foro haya generado un debate estratégico ni abierto canales de comunicación, como tampoco que haya redundado en resultados concretos y positivos para ambas partes.

En la práctica, el problema mayor parece estar en definir quiénes participan y con qué expectativas. Si son los grandes empresarios, ellos tienen acceso directo a las autoridades nacionales y por tanto subestiman el espacio y las oportunidades que abre este Foro en el nivel regional.

*“No funcionó. Yo creo que está mal estructurado ese famoso Foro y aquí se sumó el poco interés de nuestros privados, que realmente no enganchan con nada, sólo enganchan cuando el Estado les regala la plata y hace las cosas. Son los dos factores que se sumaron y produjeron un fracaso absoluto. En el fomento productivo, la CORFO tiene planes más directos, pragmáticos, tiene un programa para los tomates y financia y ayuda a los viejos que producen tomates, los pasea, les coloca los productos, los hace trabajar. Los tipos ven cuestiones concretas: cómo coloco mis tomates en Argentina, por ejemplo” (Seremi, III Región).*

En el caso de la VIII región, el Foro de Desarrollo Productivo se realizó por primera vez en 1997 bajo la coordinación del Seremi de Economía. Se organizaron además foros provinciales o Comités de Desarrollo Productivo, y un acto central que recogió los resultados del trabajo provincial, lo que, a juicio del Seremi de Economía, resultó extraordinariamente positivo. Como resultado de esa reunión se creó el Consejo del Foro.

Sin embargo, más adelante esta iniciativa perdió vigencia. Si bien en Arauco se formularon propuestas para ser presentadas al Comité Interministerial que discutía la viabilidad del Plan de Desarrollo de Arauco, así como en Ñuble, éstas no arrojaron resultados concretos. En Bío Bío, por el problema pehuenche, y en Concepción, por el tema de la crisis económica y sus consecuentes repercusiones en los volúmenes de exportación pesquera, no fue posible avanzar más. A juicio del Seremi de Economía, es conveniente insistir en este tipo de iniciativas.

*“Yo diría que quedó estancado, pero es una iniciativa muy buena, una iniciativa que hay que retomar. Para mi gusto se puede avanzar bastante en la medida en que haya ánimo de los distintos actores; empresarios, trabajadores, académicos, por concentrarse en un trabajo efectivo de aportes”* (Seremi Economía, VIII Región).

Cabe señalar a este respecto que ninguno de los empresarios entrevistados señala haber participado en el Foro de Desarrollo Productivo, y algunos desconocen incluso su existencia. Quienes sí participaron son el académico de la Universidad de Concepción y el representante de CIDERE Bío Bío. A juicio del primero, el Foro no cumple con las expectativas empresariales. En opinión del segundo, el problema es que los trabajadores que ahí participan van a hacer reivindicaciones políticas y no sintonizan con los objetivos del empresariado.

En el caso de la X región, el Foro sesionó el año 1997. Si bien fruto de ese encuentro se programaron proyectos de inversión de directo interés del sector privado -los que al momento de este estudio se estaban licitando- con el correr del tiempo la evaluación que quedó no fue positiva. Los participantes no visualizaron que del Foro resultaran cosas concretas. Al parecer, jugó en contra el factor tiempo, que en el área privada opera con plazos más cortos. Estos proyectos demoraron su partida porque debieron recorrer el ciclo habitual de proyectos del sector público, ingresando al sistema nacional de inversiones<sup>30</sup>.

*“Participamos de él, creo que se realizó una vez con mucha publicidad pero igual sigue funcionando, de hecho muchas veces se nos ha citado a participar en las comisiones, no sé si será bajo el alero del mismo Foro organizado por Economía hace un tiempo atrás, pero me imagino que es lo mismo. Sé que hay tres proyectos que se están licitando, y que para nuestro sector son muy beneficiosos, y éstos salieron efectivamente de este Foro. El problema que yo veo es que existe poca continuidad y coordinación en el trabajo de las comisiones”* (CORMA, X Región).

*“Fue una experiencia que significó un gran esfuerzo por parte del sector público, sin embargo, lamentablemente no fue una instancia verdadera, me refiero a que no se vieron resultados concretos, los privados necesitamos ver actos concretos”*

---

<sup>30</sup> Estos proyectos fueron: a) Sistema de infraestructura económica regional; b) Matriz de inversión vial con participación de los privados; c) Sistema regional de capacitación; d) Evaluación de los instrumentos productivos de la región.



*rápidamente, y este Foro no lo tuvo, entonces existe la percepción de que fue casi perder el tiempo” (INTESAL, X Región).*

Cabe señalar que desde el lado del sector público se evalúa positivamente el esfuerzo desarrollado y se critica a los grandes empresarios que no se sumaron.

*“Fue un gran esfuerzo del sector público, con una pequeña respuesta del sector privado; no supieron aprovechar esta oportunidad, realmente era para que los privados pudieran obtener resultados positivos para su sector. Si hubiera resultado, habría sido muy bueno para el desarrollo de la región. Creo que estos eventos son positivos y sancionan muchos aspectos, pero siempre y cuando las dos partes estén dispuestas. Los privados no asistieron, no fue muy participativo” (Seremi MOP, X Región).*

*Espacios de encuentro.* Adicionalmente a la experiencia de los Foros de Desarrollo Productivo existen otros espacios de encuentro y reuniones de trabajo entre los sectores público y privado. En las tres regiones estudiadas se realizan con cierta frecuencia encuentros o seminarios convocados por SERPLAC o por el Gobierno Regional. A estas instancias no asisten los grandes empresarios, aunque participan las asociaciones y los gremios.

*“Lo que hemos hecho como SERPLAC, son iniciativas más bien esporádicas; cada cierto tiempo juntamos a los empresarios para discutir sobre temas de coyuntura; hemos armado seminarios sobre el tema de la integración, o sobre la globalización, pero son cosas que se hacen y después desaparecen” (Encargado SERPLAC, III Región).*

Otro ejemplo de encuentros público-privado es mencionado en la X región, donde señalan como oportunidad de coordinación con los privados la experiencia de formulación del presupuesto de OO.PP.:

*“Nos convocaron de OO.PP., para discutir las prioridades 2000 – 2010. Primera vez en la historia que hace esto OO.PP., y estaba invitado el sector privado, que participó junto con nosotros en este taller, en decidir los porcentajes que venían con un sistema “Expert Shop”, que establece parámetros para determinar los indicadores que se aplican después a todos los proyectos y priorizarlos. Y estaban los representantes del comercio, el turismo, etc., se supone que lo más representativo de la región, porque elegíamos los proyectos de aquí a diez años” (Profesional SERPLAC, X Región).*

*Convenios de Programación.* Entre las iniciativas concretas se mencionan algunos Convenios de Programación realizados entre el gobierno regional y el sector privado, y diversas instancias sectoriales específicas de trabajo en común.

Los Convenios de Programación mencionados corresponden, en todos los casos, a iniciativas en curso en la III región relacionadas con construcción de caminos<sup>31</sup>. En general estas iniciativas no surgen en seminarios o reuniones de trabajo, sino que se van dando en conversaciones entre el Intendente y los privados, en un proceso informal que no está institucionalizado. El rol del Intendente, como articulador de estas posibilidades y negociador directo con los privados, es difícilmente sustituible<sup>32</sup>.

En relación a la III región se señala:

*“Lo que hemos hecho, y nos ha funcionado bien, han sido experiencias puntuales con las compañías mineras, sobre todo con las transnacionales: Barrick, Phelps Dodge, etc. Con ellos hemos logrado armar convenios y han salido trabajos interesantes, como el camino a Alto del Carmen y ahora el de Cerro Casale. Con Codelco también hemos armado convenios sobre caminos”* (Seremi MOP, III Región).

*“Otro convenio es el del Centro de Formación Benjamín Teplizky con recursos de las empresas mineras. Este último proyecto tiene un costo de \$ 10 millones de dólares, y el Gobierno pone \$ 4 millones; uno del FNDR, y el resto del Ministerio de Minería. Los otros \$ 6 millones son de la Agencia de Cooperación Canadiense y otros 3 ó 4 millones de las mismas empresas mineras, para capacitar a sus trabajadores en ese centro”*(Encargado SERPLAC, III Región).

En el caso de la X región se intentó llevar adelante un Convenio de Programación, pero sin resultados (el camino Las Mulatas)<sup>33</sup>. Una experiencia que sí resultó positiva fue un Convenio de Programación en infraestructura portuaria para pescadores artesanales.

---

<sup>31</sup> Estos Convenios de Programación no corresponden en propiedad a la definición de la Ley sobre Gobiernos Regionales (acuerdo entre el Gobierno Regional y uno o más sectores para el desarrollo de un proyecto de inversión). La ley no hace referencia a acuerdos de inversión con el sector privado. En la práctica operan en forma similar, puesto que comprometen recursos FNDR y recursos privados.

<sup>32</sup> En la I región se han realizado, al igual que en la III, experiencias de financiamiento compartido entre las empresas mineras y los fondos regionales para la construcción de caminos. En este caso, las vías contribuyen a generar un sistema de corredores que permitan el tráfico comercial atlántico-pacífico.

<sup>33</sup> Se trataba de la construcción de un camino alternativo para el embarque de madera que evitaba el paso de los camiones por la ciudad de Valdivia. El problema es que el proyecto aumentaba el tiempo de viaje, porque el camino era considerablemente más largo que el actual paso por Valdivia. Los camioneros seguirían prefiriendo la actual alternativa, aumentando el costo del proyecto ante la necesidad de fiscalizar su utilización.

*“Se están iniciando algunas experiencias en materia de construcción de terminales portuarios, por ejemplo se está trabajando con empresas navieras para construir un puerto en Chaitén; lo están haciendo el MOP y las empresas, y se están utilizando también recursos del FNDR. La evaluación de esta experiencia ha sido buena hasta ahora” (Seremi MOP, X Región).*

*Experiencias de coordinación a nivel sectorial.* En todas las regiones se producen experiencias de coordinación público-privada asociadas directamente a las actividades sectoriales específicas de diferentes reparticiones públicas. Los empresarios mencionan como experiencias bastante operativas las que se tienen con CORFO, INDAP, PROCHILE, SAG, CONAF, etc. Algunas citas ilustran al respecto:

*“Tenemos experiencias de coordinación con la Juntas de Vigilancia o Comunidades de Agua, tanto para la generación de proyectos como para el pago de los derechos (...). Hemos tomado la iniciativa de solicitarles que ellos nos acompañen en la inspección de las obras, para que hagan valer sus observaciones y reclamos ahí mismo y no cuando la obra esté concluida, lo cual ha facilitado nuestra interacción con ellos” (Director Obras Hidráulicas, III Región).*

*“En materia de incendios forestales, tenemos la experiencia de haber construido una central de coordinación de incendios forestales con inversión del Estado y aportes del sector privado. Junto a la Sociedad de Protección al Bio Bío, que agrupaba a 304 empresas forestales, establecimos una base de coordinación conjunta, que contribuyó a disminuir costos. Si tenemos un incendio forestal en un sector, que en principio es responsabilidad del aparato público, y no contamos con recursos adecuados, podemos solicitar apoyo al sector privado y al revés, si una empresa no cuenta con recursos adecuados hacemos lo mismo” (CONAF, VIII Región).*

*“La relación con CONAF es espléndida, trabajamos muy bien, de hecho hemos realizado bastantes trabajos técnicos en conjunto. Con la CONAMA también tenemos mucha relación y ahí un buen acercamiento. El SAG también está muy bien, hay una buena gestión con el tema forestal. Son muy expeditos en sus trámites. Con el Instituto Forestal también trabajamos mucho, hacemos trabajos técnicos básicamente”(CORMA, X Región).*

De lo expuesto cabe extraer dos conclusiones. La primera es que no es tan mala ni tan poco operativa la relación, ni tampoco tan carente de eficiencia e incluso cordialidad como los representantes del sector público y privado señalan. Es decir, están operando con toda claridad factores culturales e ideológicos que mutuamente desincentivan y opacan la capacidad de coordinación que existe entre ambos sectores.

La segunda conclusión, sin contradecir lo señalado, es que no es fácil incorporar al sector privado a la discusión estratégica del desarrollo regional. Siempre estará por delante su interés económico particular. Sin embargo, lo que pareciera ser una insuperable limitación, desde la mirada crítica de los funcionarios regionales, es quizás el factor que

posibilita los acuerdos. En la medida en que el sector empresarial visualice como ventajas los factores asociados al entorno territorial, podrá participar en forma más directa en los debates y acuerdos ligados a diferentes iniciativas de desarrollo regional.

Un sector que valdrá la pena articular como un claro aliado de las políticas de desarrollo regional es el de la pequeña y mediana empresa, con mayor arraigo territorial y vínculos sociales y culturales entre ellas y con su medio. En este segmento puede tomar cuerpo la idea de los encadenamientos productivos que aprovechan factores de entorno y proximidad. A la vez, con la PYME pueden instrumentarse acuerdos e iniciativas que apunten a sintonizar y encausar en el mismo riel las políticas de desarrollo regional e inversión pública y las políticas económicas de fomento productivo.

#### **D. El papel de las universidades en el desarrollo regional**

El rol que le compete a las universidades en el desarrollo regional fue un tema que se estudió sólo de modo exploratorio, a través de conversaciones con representantes de las principales universidades de las tres regiones en estudio y de consultas sobre el tema a las autoridades gubernamentales y empresarios entrevistados.

La impresión más general que queda de esa exploración es que existe un claro consenso en torno al rol que idealmente le cabe a las universidades en el desarrollo regional. Aparecen llamadas a vincularse con el sector público con miras a la planificación del desarrollo, y con el sector empresarial a través de la investigación científica y tecnológica para el apoyo de las actividades productivas.

La demanda es mayor en aquellas regiones donde existen universidades con trayectoria y prestigio institucional reconocido, que debieran contribuir a fortalecer la identidad regional y a generar una mayor densidad cultural que facilite la acumulación de capital social. A su vez, la existencia de universidades con trayectoria contribuiría a atraer y retener profesionales en la región. Ejemplos del papel simbólico que representa una universidad con trayectoria y reconocimiento son la Universidad de Concepción y la Austral de Valdivia, ambas de resonancia a nivel nacional. No obstante, en ninguno de los dos casos (tampoco en Atacama) las universidades parecen estar desempeñando el rol esperado.

*“A futuro, creo que nuestra misión podría ser crear centros de excelencia en algunas áreas de interés; esas áreas podrían ser la minería, puesto que tenemos la única universidad dedicada al tema; educación, que también es parte de las raíces de la universidad, y, por qué no, el área tecnológica, que es algo que necesita el país y que se puede desarrollar fuertemente en la región”* (Universidad de Atacama).

El área que contempla mayores posibilidades desde el punto de vista del desarrollo regional es el de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología, por cuanto vincula el quehacer universitario con el área económico productiva. Sin embargo, la posibilidad de conciliar intereses del sector productivo con el universitario académico no ha logrado concretarse sino en contadas situaciones.

*“Nosotros no trabajamos en conjunto con los empresarios, no tenemos mucho contacto, salvo algunos seminarios. Más bien hay competencia por los fondos a los que se puede postular, por eso yo creo que la Universidad tiene que buscar aliados en el sector privado y el sector público”* (Universidad de Concepción).

En términos generales, los vínculos existentes responden a coyunturas específicas de trabajo conjunto entre las universidades y/o los sectores público y privado, pero no existe una estrategia explícita abocada a pensar en el desarrollo de la región capaz de convocar a las universidades a hacer un aporte desde el ámbito académico.

*“Me llaman mucho para que participe en distintas comisiones, estoy en la comisión de evaluación de la estrategia de desarrollo regional, participo en la actividad económica de la región con el Instituto Nacional de Estadística, me han llamado para el Foro Productivo Regional, muchas veces me encargan asesorías para trabajos específicos, creo que tengo un buen contacto, sobre todo con la gente del área económica”* (Universidad de Concepción).

*“La principal instancia de coordinación entre las universidades de la región y el GORE son los encuentros anuales propiciados por el Programa Universidades - Gobiernos Regionales, de iniciativa de la SUBDERE. Ya se han realizado cuatro. Estos encuentros sirven básicamente para intercambiar experiencias e información sobre la descentralización y la regionalización, pero no se traducen en un trabajo más permanente. La coordinación no es más fluida porque falta un plan de trabajo conjunto para abordar temas de interés en forma regular y periódica”* (Universidad de Los Lagos).

No obstante, la relación de las universidades con el sector público es distinta que con el sector privado. Con el primero, su rol se limita al de ejecutoras de estudios e investigaciones financiados a través del FNDR o como postulantes a proyectos de desarrollo institucional del mismo fondo. También se vinculan con organismos tales como CORFO y SERCOTEC en programas de formación para la pequeña y mediana empresa. Con el sector privado, en cambio, hay intentos de coordinación relacionados con áreas de desarrollo productivo. Los más relevantes dicen relación con la realización de programas conjuntos para la formación de profesionales y técnicos en áreas productivas prioritarias para la región (como es el caso de la producción salmonera en la X región y minera en la III).

También existen instancias de coordinación con las instituciones gremiales que convocan a las diversas ramas empresariales. Es el caso de la CORPROUDA en la III región, que nació al alero de la Universidad de Atacama y agrupa a parte importante del empresariado regional. Otro ejemplo es el de la CIDERE en Bío Bío, que trabaja en directa relación con la Universidad de Concepción y se constituye como una organización sin fines de lucro orientada al desarrollo regional, como también la Corporación para el Desarrollo de Valdivia, ligada a la Universidad Austral de Valdivia. Estas iniciativas son las que más se acercan al rol esperado de parte de las universidades, en la medida en que convocan al sector empresarial ligándolo a iniciativas de desarrollo regional.

*“Nosotros somos una institución cuyo principio es constituir un aporte para derrotar la pobreza. Este es un trabajo que tiene que ser entre los privados y el sector público, de tal manera que esta es una institución muy particular donde se da este puente fantástico, donde se trabaja codo a codo con el Gobierno Regional, con organizaciones del Estado que manejan instrumentos para derrotar la pobreza como el FOSIS, el SENCE, PRODEMU, etc. Trabajamos en conjunto con estas organizaciones del Estado en el área de desarrollo productivo” (CIDERE Bío Bío).*

*“Los grandes avances que tiene la CORPROUDA han sido avances de comunicación entre ellos, lo cual ha incidido en la actividad productiva. Es cierto que han hecho algunas cosas que no dejan de ser interesantes por la Universidad. Pero queremos que incorporen en su agenda de crecimiento a la Universidad de forma más permanente” (Universidad de Atacama).*

Pero más allá de estas iniciativas concretas, las universidades regionales no parecen estar jugando un rol gravitante en el desarrollo de las regiones. Al respecto es relevante señalar un ejemplo concreto correspondiente a la VIII región, donde uno de los principales empresarios forestales señala trabajar estrechamente con las principales universidades del país con sede en Santiago (Universidad Católica y Universidad de Chile) en vez de hacerlo con sus pares regionales. Este ejemplo muestra que el centralismo que caracteriza a las grandes empresas se repite también en el caso de las universidades, en la medida en que las de la Región Metropolitana aparecen como más confiables respecto de su capacidad científica y tecnológica.

El panorama expuesto no presenta grandes diferencias entre las regiones estudiadas. La VIII región está entre las con mayor tradición académica del país. No sólo concentra un gran número de universidades, sino que además cuenta con un centro académico altamente prestigiado y de larga trayectoria como es la Universidad de Concepción. Por este motivo se da casi por supuesto que, al menos aquí, la universidad debiera jugar un rol fundamental en materia de investigación y desarrollo científico–tecnológico, cuestión que no parece estar ocurriendo o que, al menos, no ocurre en coordinación con los sectores que realizan inversión productiva en la región.

En el caso de la X región la situación no es muy distinta. Aquí destaca la Universidad Austral como la única activamente ligada a proyectos de desarrollo, a través de su participación en la Corporación para el Desarrollo de Valdivia y en la elaboración de la estrategia de desarrollo regional. No ocurre lo mismo con la Universidad de Los Lagos, que aun teniendo casa central en la ciudad cabecera regional, no ha logrado establecer un trabajo coordinado con las autoridades.

Si bien han habido intentos de parte del sector público para generar instancias de trabajo conjunto con estas dos universidades, dichos esfuerzos suelen quedarse en la etapa de diagnóstico sin lograr materializar acciones concretas.

Finalmente, en la III región se creó una comisión de ciencia y tecnología que convoca a los sectores productivos públicos y privados. Pero, nuevamente, la comisión sólo ha logrado coordinarse para la elaboración de un diagnóstico, permaneciendo en carpeta el desarrollo de las orientaciones que de él emanan.

Cabe destacar que el sector público regional evalúa como fundamental la participación de las universidades en el desarrollo regional y se responsabiliza de los escasos avances en esa materia, señalando que el Gobierno Regional no ha sabido convocar con la suficiente convicción a los representantes del mundo académico. Advierten que la relación que mantienen con las universidades es mucho menos fluida que la existente entre universidades y sector privado y consideran que no han sabido canalizar el aporte de organizaciones gremiales tales como CORPROUDA o CIDERE Bío Bío.

El intento más explícito en este sentido corresponde al programa Universidad y Gobierno Regional, que en todo caso no es una iniciativa de las regiones sino del nivel central, a través de la SUBDERE. De todas maneras, los entrevistados destacan estas reuniones como un buen punto de partida para abrir el diálogo entre regiones y universidades.

*“El programa de acercamiento entre la Universidad y los gobiernos regionales ya lleva cinco años. Ahí hay estructuras formales que hemos ido creando en el tiempo, como la Comisión de Ciencia y Tecnología o la Comisión de Arte, Cultura y Patrimonio. Ahí está la Universidad con sus académicos, los sectores productivos, públicos y privados, y está el Gobierno. Ellos han hecho un diagnóstico, saben el potencial de gente que hace ciencia en la región. Está pendiente el desarrollo de las orientaciones respecto a las necesidades de ciencia y tecnología en función del desarrollo de la región. En base a eso, la etapa siguiente es crear algunos fondos para empezar a actuar. Eso es un vínculo concreto”* (Universidad de Atacama).

Para concluir, parece estar pendiente un compromiso más explícito de las regiones con el tema, incorporando las relaciones existentes entre sectores académicos y empresariales y contribuyendo a terminar con la dependencia del nivel central. Esta es un área que debe ser priorizada y ofrece un amplio potencial, de modo de enfrentar la elaboración de estrategias productivas de la mano de quienes poseen las herramientas para la investigación científica y tecnológica necesarias para el desarrollo regional.

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El objetivo de este estudio fue detectar los nudos críticos que entraban el proceso de descentralización del Estado, desde la perspectiva de la coordinación de la acción regional y con miras a un proyecto compartido de desarrollo.

##### **1. PRINCIPALES RESULTADOS**

La descentralización del Estado se refiere al traspaso de atribuciones y responsabilidades desde el nivel central al regional. También se refiere a la generación de mayores capacidades que contribuyan al desarrollo: capacidad de generación de ideas, innovaciones, propuestas, etc., que expandan una identidad regional en torno al territorio, permitiendo actuar en común y generar relaciones de intercambio y cooperación. La apuesta descentralizadora no se reduce a lo político-institucional ni a lo administrativo. No se trata

de distribuir poder y administrar mejor (lo que sin duda es importante), sino de potenciar el desarrollo. Ello pasa por activar una energía social que va más allá de lo institucional.

El territorio-región es un espacio socialmente construido en el que existen y se combinan las acciones públicas y privadas que tienen relación con la prosperidad y el desarrollo. Sobre ello hay innumerables ejemplos: se implementan proyectos productivos con capitales nacionales e internacionales, se reparan y construyen las escuelas para los recursos humanos que esas empresas requieren, se señalan las normas de explotación y uso de los recursos naturales, se construyen caminos y carreteras con fondos públicos o bien privados, a través del sistema nacional de concesiones, etc. Todas estas acciones, en forma explícita o implícita, se vinculan en forma sistémica y permanente. Cada movimiento incide en el entorno y genera nuevas posibilidades.

Aunque se ha avanzado significativamente en el proceso de descentralización regional desde la dictación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, el año 1993, no es posible afirmar que Chile es un país descentralizado, si entendemos por tal un país donde las regiones tengan identidad, autonomía, capacidad de gobierno, perspectivas de desarrollo endógenas y una cultura e identidad regional propias. Más bien, lo que se observa es que las regiones dependen del centro, que sus autoridades no gozan de legitimidad y vuelo propio, que los actores regionales son débiles y que el factor ciudadanía y participación es el eslabón más débil del proceso.

Existen incontables dificultades por parte de los actores del desarrollo regional para visualizar al territorio como una unidad central de intervención y, en consecuencia, actuar con un sentido estratégico en torno a él. Parece anteponerse siempre una lógica distinta: sectorial, corporativa, o política, entorpeciendo la posibilidad de un diálogo fructífero entre los actores relevantes con miras al desarrollo regional.

La evaluación realizada indica que el proceso de descentralización se encuentra en una encrucijada. Esta se resume en que, sin mayores daños, se podría mantener un cierto *status quo* de la situación actual, conformándose con un éxito a medias, o bien se puede profundizar el proceso asumiendo cambios cualitativos importantes.

Los principales problemas dicen relación con las restricciones en el área de descentralización fiscal, que impide a las regiones obtener ingresos propios por la vía de impuestos. A la vez, las regiones no tienen atribuciones funcionales en la administración de bienes y servicios públicos de impacto directo en la calidad de vida de las personas. Por otra parte, factores más de proceso y de gestión comienzan a reclamar urgente atención. Entre ellos, los mayores problemas dicen relación con: a) una débil identidad regional, b) un diseño institucional ambiguo, c) una capacidad de gestión limitada, d) un sistema de actores regionales débil, e) un sector público escindido entre actores-autoridades propiamente regionales, por un lado, y autoridades delegadas de los ministerios, por el otro, f) un sector privado descomprometido de los asuntos relacionados con el desarrollo regional, y g) inexistencia de un clima de confianza entre los principales actores y agentes del desarrollo, así como de un entorno favorable a la innovación y al cambio.

Sin embargo, existen también indicios de cambio y experiencias en las cuales las cosas se dan en el sentido que trae la promesa de la descentralización: se comienza a gestar una identidad de región, se impulsan modelos de trabajo colaborativos, se establecen instancias de coordinación, hay iniciativas positivas de acuerdos público-privado, etc.



Es el momento de entregar señales más precisas en torno a potenciar el desarrollo propio y endógeno de las regiones. El camino pasa por dar un nuevo salto, el cual no va por la vía adoptada hasta ahora de incrementar los recursos de inversión de decisión regional. Esta vía ha demostrado no ser suficiente para redistribuir el poder desde el nivel central del Estado, ni tampoco para aportar a una sólida construcción social endógena de las regiones.

Existe un extendido consenso en torno a las conclusiones aquí presentadas y sin embargo ello no redundará en medidas concretas que constituyan un respaldo efectivo al proceso de descentralización y desarrollo regional. ¿La razón? Las respuestas continúan buscándose en el ámbito político institucional, dejando de lado cuestiones de índole sociológica, cultural y económica.

Entre las propuestas que circulan se escucha hablar de la necesidad de eliminar figuras intermedias que restan poder a las regiones: Seremis y directores de servicios, impulsando vigorosamente el traspaso de competencias en diversas materias de índole funcional. Ello rompería la tuición del nivel sectorial sobre muchas materias que hoy son de su competencia y es, efectivamente, lo que corresponde imaginar en el futuro al pensar en una auténtica capacidad de gobierno por parte de la administración regional. Sin embargo, antes de ello queda todavía mucha capacidad regional que construir, cuestión que pasa por poner a trabajar en común a los actores del desarrollo regional.

Junto con traspasar nuevas y mayores atribuciones a las regiones, modificar el sistema de elección de autoridades y avanzar en la descentralización fiscal, es necesario potenciar el desarrollo y fortalecimiento de una identidad regional compartida, donde la sociedad civil tenga un papel preponderante, donde las universidades ejerzan un papel de liderazgo cultural y tecnológico, y donde el ritmo y características del desarrollo regional lo imponga la propia región y sus actores.

Para ello, se deberán reforzar simultáneamente cuatro líneas de trabajo. La primera se refiere al ámbito sociocultural, y la presentamos como una línea vertebral de la construcción social de la región. La segunda aborda cuestiones de diseño del modelo de descentralización que es necesario encarar y resolver.

La tercera línea se refiere a poner en el tapete e incluir en la agenda del desarrollo regional algunos temas que, si bien están presentes en el espíritu de la ley y del proceso de descentralización, nunca han sido ubicados como pivotes fundamentales de éste. Se trata de temas tales como la articulación entre el área de inversión pública con el área de fomento productivo, avanzar en torno al ordenamiento territorial, desarrollar una capacidad de trabajo con el sector privado, especialmente con la mediana y pequeña empresa, incentivar la participación de universidades en procesos de innovación tecnológica, y encarar los problemas de pobreza extrema que limitan las oportunidades de desarrollo estratégico de las regiones.

Por último, la cuarta línea de trabajo incluye los temas relacionados con el estilo de gestión al interior de las regiones, así como el tipo de vínculo del gobierno central con las instancias regionales. Aborda dos tipos de asuntos: el cambio de mentalidad y estilo de trabajo hacia una perspectiva que ponga al centro del proceso el criterio territorial regional - lo que alude a formas y estilos de trabajo, confianzas y capacidad de coordinación- y el fortalecimiento de las capacidades humanas, técnicas y profesionales de los equipos regionales.

## 2. RECOMENDACIONES EN DISTINTOS AMBITOS Y NIVELES

### A. Recomendaciones en el ámbito sociocultural

1. *Fortalecer la identidad regional.* Si bien las regiones partieron nominadas por decreto y sin que necesariamente sus límites territoriales correspondieran a una historia socio cultural vinculada a una geografía, lo cierto es que han pasado más de 20 años ya desde su origen. Dicho esto, se constata que, especialmente durante la última década, con la Ley sobre Gobiernos y Administración Regional, los recursos de inversión asignados y el progresivo rodaje de los gobiernos regionales, éstas han acumulado una trayectoria y cuentan con bases de una experiencia compartida sobre la cual fortalecer su identidad. En la medida en que las regiones como tales comienzan a tener éxito, a mostrar una imagen distintiva, a decir “nosotros somos esto” y a ofrecerlo hacia afuera, el proceso se retroalimenta y la posibilidad de construir una idea de sí mismas sobre la cual actuar se fortalece.

Es la hora de desplegar una intensa y creativa batería de iniciativas en el ámbito cultural y comunicacional (festivales, espacios de encuentros empresariales, sociales, culturales, universitarios, etc., difusión e información, experiencias de intercambio con otras regiones, giras de promoción, etc.) que contribuyan a fortalecer la identidad regional.

2. En directa relación con lo anterior, una región con una identidad y vocación clara es capaz de plasmar esa visión compartida en un proyecto político territorial que integre a los habitantes del territorio y defina cursos concretos de acción. El proyecto político constituye la expresión material de una idea de región y permite definir objetivos, estrategias, metas y plazos para encarar el desarrollo.

3. *Fortalecer el capital social y la ciudadanía regional.* El fortalecimiento de la sociedad regional y acumulación de capital social tiene relación con el fomento de las redes y asociaciones. A su vez, en la medida que el tejido social se hace más complejo y se enriquece, se fortalece el carácter ciudadano de la sociedad, lo que significa que se desarrollan capacidades de proponer, interpelar, demandar, etc., a las autoridades públicas regionales y a otros actores gravitantes en el desarrollo regional. Es necesario, entonces, generar mecanismos y canales que potencien la capacidad de asociación de las personas en sus comunidades y espacios propios.

### B. Recomendaciones en el área del diseño del modelo de descentralización

1. *Profundizar la descentralización fiscal.* La descentralización fiscal se ha entendido en Chile como un asunto que concierne exclusivamente al gasto pero no a los ingresos del nivel regional. Es la hora de pensar en un sistema de tributos regionales que racionalice el sistema, permitiendo un mayor ajuste entre las preferencias de la población local y el conjunto de bienes y servicios a que tiene acceso.

2. *Solucionar problemas territoriales insalvables.* Se estima conveniente resolver los insalvables de la actual división administrativa y territorial del país. Nos referimos en particular al caso de la X región, conformada por realidades territoriales tan diversas que la solución parece pasar necesariamente por la división administrativa del territorio en dos regiones distintas.

3. *Corregir ambigüedades del diseño institucional.* Es necesario despejar ambigüedades tales como el doble rol del Intendente, en tanto representante del Ejecutivo y a la vez máxima autoridad regional, y de los secretarios regionales ministeriales, en tanto delegados del ministro y de las autoridades regionales al mismo tiempo. Estos nombramientos deberán ser de pleno acuerdo del Intendente regional.

4. Elección directa y democrática de los consejeros regionales y del Intendente.

5. Fortalecer y estimular la desconcentración del Estado. *Se refiere a dotar de mayor autonomía a los servicios para actuar con arreglo a las prioridades regionales, permitiendo mayores atribuciones administrativas al nivel regional y ampliando el ámbito de facultades de las secretarías regionales y jefes de servicio.*

6. *Modificar el diseño de los programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional.* Existe un cuestionamiento de fondo al procedimiento por medio del cual los distintos sectores “amarran” los recursos de inversión “isarizados”. Se recomienda conservar los programas como líneas técnicas pero pasar la totalidad de los recursos al FNDR, de modo que las regiones estimen si desean o no usarlos en esos programas. Esto significa modificar por completo el concepto de los fondos ISAR.

**C. Recomendaciones para situar en el centro de la agenda regional los siguientes temas:**

1. *Vincular el área de inversión pública con el área de fomento productivo.* Existe una brecha entre el área de inversión pública regional (y también sectorial) y las políticas y programas de fomento productivo. La provisión FNDR de fomento productivo contribuye a poner el tema económico y de fomento en la gestión regional, pero no necesariamente ello conduce a superar la brecha. Es necesario impulsar ópticas de inversión integrales asociadas a las orientaciones estratégicas del desarrollo regional, articulando por ejemplo esfuerzos en las áreas de inversión pública, fomento productivo y capacitación laboral por la vía de proyectos integrales y focalizados de desarrollo territorial.

2. *Estimular el trabajo regional en torno al ordenamiento territorial y el desarrollo económico.* Estas áreas normalmente quedan relegadas por la demanda que ejerce cotidianamente la administración global del proceso de inversión regional. Se deben definir al respecto metas y prioridades que se traduzcan en un plan de trabajo con resultados concretos.

3. *Desarrollar una capacidad de trabajo con el sector privado.* Si bien hay suspicacia y desconfianza entre los sectores público y privado, existen espacios de trabajo en común que deberán potenciarse, ligando aspectos productivos y aspectos relacionados con la identidad y el orgullo regional.

El interés del sector privado en iniciativas de este tipo estará asociado con su beneficio económico, por lo tanto se deberá innovar en metodologías y procedimientos que le hagan ver y valorar que la construcción de una identidad regional vigorosa genera mayor competitividad, contribuye a mostrarse y a vender mejor los productos de esa región, así como la capacidad productiva regional.

4. *Potenciar y colaborar con el sector de la mediana y pequeña empresa.* Desarrollar y fortalecer un vínculo entre el sector público regional y la pequeña y mediana empresa, la que tiene un marcado asiento territorial y voluntad y necesidad de cooperación, planteando y desarrollando proyectos específicos de interés común.

5. *Ligar a las universidades a procesos de innovación tecnológica.* Acercar a las universidades y al sector privado para el desarrollo de experiencias asociadas a la innovación tecnológica y al desarrollo productivo, marcando el acento en el fortalecimiento de las capacidades regionales.

Otra área de complemento entre el nivel regional y las universidades se refiere al aporte en la generación de capacidades tanto en el sector público como en el privado para hacer frente a los nuevos desafíos de gestión, producción y competitividad, mediante programas innovadores en el área de recursos humanos.

#### **D. Gestión regional**

1. *Incentivar y fortalecer estilos de trabajo cooperativos.* Establecer instancias de coordinación eficientes, premiar el trabajo colaborativo e incentivar la multisectorialidad para hacer frente a los problemas del territorio, cuestiones que se pueden lograr operando coordinadamente en torno a proyectos y unidades territoriales focalizadas (el borde costero, la provincia de Arauco, un área de desarrollo indígena, zonas metropolitanas, zonas rurales de secano, etc.).

2. *Mejorar la capacidad de coordinación al interior del sector público regional.* Incentivar que, con arreglo a un proyecto político regional, se definan prioridades y líneas de trabajo secuenciales en el tiempo que puedan ser monitoreadas y deriven en equipos de trabajo intersectoriales, ligados a proyectos (o tareas) específicas.

3. *Capacitar/motivar a los recursos humanos regionales que trabajan en el sector público.* Se trata de mejorar la idoneidad de los recursos humanos regionales a través de actividades de capacitación y motivación de los funcionarios, de modo de evitar la rotación excesiva y asegurar una dotación con la capacidad técnica necesaria.

4. *Potenciar la complementariedad entre SERPLAC y el Gobierno Regional.* SERPLAC tiene a su cargo la tarea de evaluación de proyectos de inversión y de

planificación regional. El Gobierno Regional, por su parte, la ejecución de proyectos y el ordenamiento territorial. Sobre la base de un proyecto político de región, debe fomentarse una articulación positiva entre ambas instancias, potenciando el rol de SERPLAC como agente de planificación y fortaleciendo el papel del GORE en el área del ordenamiento territorial.

5. *Mejorar el vínculo del nivel regional con las municipalidades.* Este vínculo puede verse fortalecido a través de un papel más activo de SERPLAC como soporte técnico de aquellas municipalidades con deficiencias en el área de la planificación y formulación de proyectos. A la vez, este nexo puede verse favorecido al establecer mecanismos de información en torno a la marcha del proceso de inversión regional (la que debería contemplar: prioridades, proyectos ingresados al BIP, proyectos evaluados RS<sup>34</sup>, proyectos aprobados por el CORE, proyectos en fase de ejecución, y proyectos ejecutados).

6. *Mejorar las capacidades técnicas de Consejo Regional.* Diseñar una metodología de apoyo y reforzamiento a las capacidades técnicas del Consejo Regional en el área de inversión.

7. *Modificar la composición de los recursos FNDR.* Ampliar los recursos de libre disposición del FNDR en relación a las provisiones y los recursos que se aportan a los Convenios de Programación, los que son vistos como restricciones a la libre asignación de los recursos por parte de las autoridades regionales.

8. *Optimizar los procedimientos asociados a los instrumentos de inversión pública descentralizada.* Mejorar la articulación de la cartera de proyectos regional en relación a los pequeños proyectos orientados a temas sociales, los que deberán ser manejados por la vía de recursos IRAL, y con respecto a los proyectos orientados al desarrollo regional que se financian vía FNDR y Convenios de Programación.

En relación a la inversión IRAL, fortalecer el vínculo regional-comunal mediante el traspaso expedito de información entre ambos niveles, de modo que los proyectos de inversión que se deciden a nivel local se integren mejor a la dinámica regional.

---

<sup>34</sup> Evaluación RS significa que el proyecto ha pasado la evaluación técnica de MIDEPLAN y es “recomendado sin observaciones”.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABALOS, JOSE ANTONIO ( ), “Descentralización fiscal y transferencia de competencias: Aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales en Chile”, *Serie Política Fiscal 102*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ.

AGHÓN, GABRIEL (1994), "El Financiamiento Municipal: Principales Desafíos y Algunas Opciones", en Abalos, J.; Aghón y otros, *Desafíos para el Fortalecimiento Municipal*, CPU, Documento de Trabajo N° 34, octubre.

AGHÓN G. y C. CASAS (1994), “Descentralización en América Latina, Seminario Internacional Quito – Ecuador”, en Abalos, J. y Aghón G. y otros, *Desafíos para el Fortalecimiento Municipal*.

AHUMADA, JAIME (1998), “El proceso de descentralización”, en Lahera, E. y C. Toloza (eds.), *Chile en los Noventa*, Presidencia de la República, Dolmen Ediciones, marzo.

ALBURQUERQUE, FRANCISCO (1997), “Cambio estructural, desarrollo global y reforma de la gestión pública”, Seminario Internacional *Desarrollo Local en la Globalización*, 10-12 de diciembre, Montevideo, Uruguay.

ALBURQUERQUE, FRANCISCO (1995), “Espacio, territorio y desarrollo local”, octubre.

ALBURQUERQUE, F.; L. LARRAIN y J. E. MIQUEL (1995), “La dimensión regional del desarrollo productivo”, 2° Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía, Corporación Tiempo 2000.

AROCENA, JOSE (1995), *El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo*, Editorial Nueva Sociedad, Uruguay.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997), “América Latina tras una década de reformas”, *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe.

BIRD, RICHARD M. (1999), “Transfers and incentives in intergovernmental fiscal relations”, documento preparado para la conferencia anual del Banco Mundial sobre *Desarrollo en América Latina y el Caribe ABCD-LAC, Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Valdivia, 20-22 de junio.

BOISIER, SERGIO (1999), “Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial”, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago.

BOISIER, SERGIO (1996), “Modernidad y territorio”, *Cuadernos del ILPES N° 42*, Santiago.

BOISIER, SERGIO (1996), “Política regional en una era de globalización, ¿hace sentido en América Latina?”, ILPES, Santiago.

BOISIER, SERGIO (1996), “Ordenamiento territorial y proyecto nacional”, ILPES, Santiago.

BOISIER, SERGIO (1995), “En busca del esquivo desarrollo regional: Entre la caja negra y el proyecto político”, ILPES, Santiago.

BOISIER, SERGIO (1995), “La mesoeconomía territorial: Interacción entre personas e instituciones” (Notas para orientar a los gobiernos regionales), ILPES, Santiago.

BOISIER, SERGIO (1994), “Universidad, desarrollo regional e inteligencia social”, ILPES, Santiago.

BOISIER, SERGIO (1992), “Las relaciones entre descentralización y equidad”, *Revista de la CEPAL N° 46*, Santiago.

BOISIER, SERGIO (1988), “Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos”, ILPES, Santiago.

CEPAL (1997): *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ, Agosto.

CIEPLAN – SUBDERE (1994), “Evolución del Producto por Regiones 1960-1992”.

COELHO, FRANKLIN (1997), “La municipalidad como agente de desarrollo económico: La experiencia del Estado de Río de Janeiro”, Seminario *Desarrollo Económico Local: ¿Alternativa Necesaria de Modernización Productiva?*, Fundación Friedrich Ebert, ILPES, SERCAL.

CONTRATO DE PRÉSTAMO BID 578/OC-CH (1998), *Contrato de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo al Gobierno de Chile*.

CRUZ, CARLOS (1999), “Infraestructura y Desarrollo”, *Carta Mensual Chile 21*, Año IV, N° 58, noviembre.

DE MATTOS, CARLOS A. (1998), “Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa”.

DURAN, LUIS (1995), “El futuro de la descentralización fiscal”, documento preparado para el Seminario *Aspectos Jurídicos y Financieros de la Descentralización*, organizado por el Centro de Estudios de Asistencia Legislativa, CEAL, Universidad Católica de Valparaíso, 6 y 7 de julio.

- ESPINOZA, JOSE y M. MARCEL (1994), “Descentralización fiscal en Chile”.
- FALABELLA, GONZALO (1999), “Los 100 Chile, más allá del país promedio. Estudio exploratorio”.
- FOCUS (1995), “Evaluación Ex post Fondo Nacional de Desarrollo Regional 1990-1994”, SUBDERE.
- FUNDACIÓN F. EBERT, ILPES, SERCAL (1997), *Seminario Desarrollo Económico Local: ¿Alternativa Necesaria de Modernización Productiva?*
- GONZALEZ, RAUL (1998), “Descentralización, política y desarrollo”, PET, Santiago.
- LEGNA VERNA, CARLOS (1996), “Tecnologías dominantes, difusión de innovaciones y espacios tecnológicos”, *Revista EURE N° 65*, junio.
- LIRA, LUIS y FERNANDO MARINOVIC (1999), “Estructuras participativas y descentralización. El caso de los Consejos Regionales en Chile”, CEPAL-ILPES.
- MARTELLI, GIORGIO y ESTEBAN VALENZUELA (1999), “Propuestas de reformas a los gobiernos regionales para su fortalecimiento y democratización”, Fundación Friedrich Ebert.
- MARTNER, GONZALO (1993), “Descentralización y modernización del Estado en la transición”.
- MINISTERIO DE ECONOMIA (1998), “El Desarrollo Productivo de las Regiones”, Foro de Desarrollo Productivo.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBDERE (1995), “Composición y funciones del gobierno regional”, *Guía de Gobiernos Regionales*, Santiago.
- MONTERO, CECILIA (1996), “Nuevas formas de la organización de la producción. La importancia de la eficiencia colectiva”, Seminario Internacional *Nuevo Rol de la Asociatividad Empresarial en el Fomento Productivo*, Fundación Friedrich Ebert, CEPAL, SERCAL, 25-26 de octubre, 1995.
- MORAGA, A. M. (1999),
- PNUD (1996), “Informe sobre Desarrollo Humano Regional en Chile”.
- PORTER, MICHAEL (1991), “La ventaja competitiva de las naciones”, Buenos Aires, Argentina, Javier Vergara Editores.



PUTNAM, ROBERT (1994), *Making Democracy Works. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

RIVAS, GONZALO y PEDRO SIERRA (1996), “Perspectivas de Desarrollo Regional: algunas lecciones desde la operación de instrumentos de fomento”, *Proyecto Evaluación Histórica de la Regionalización en Chile*, Corporación Tiempo 2000.

ROJAS, CLAUDIO (1995), “El Desarrollo después de la Crisis del Estado de Bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile”, *Cuadernos del ILPES N°41*.

SALAZAR, GABRIEL (1995), “Inversiones sectoriales de asignación regional: ¿inversiones sectoriales de decisión regional?”, Departamento de Estudios, SUBDERE.

SAVY, MICHEL y PIERRE VELTZ (1995), “Economie globale et reinvention du local”, Datar, Editions de l'aube.

SCHILLING, MARCELO (1999), “Cuentas de la descentralización”, diario *El Mercurio*, 24 de Enero.

SERRANO, CLAUDIA (1996), “Gobierno Regional e Inversión Pública Descentralizada”, *Colección de Estudios CIEPLAN N° 42*, junio.

SERRANO, CLAUDIA y JORGE RODRIGUEZ (1998), “Cómo va el proceso de descentralización del Estado en Chile”, en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, CIEPLAN-DOLMEN.

SZARY, ANNE LAURE (1997), “Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales”, *Revista EURE N° 70*, diciembre.

UNIVERSIDAD DE CHILE (1997), “Evaluación Programas de Fomento CORFO”.

VALENZUELA, JUAN PABLO ( ), “Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile”, *Serie Política Fiscal 101*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPLA/GTZ, Santiago.

VASQUEZ B., ANTONIO (1997), “Gran empresa y desarrollo endógeno. La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia”, *Revista EURE N° 70*, diciembre.

VASQUEZ B., ANTONIO (1996), “Desarrollos recientes de la política regional. La experiencia europea”, *Revista EURE N° 65*, junio.

VIAL, JOAQUIN (1997), “Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile”, Seminario *Financiamiento Regional*, Puerto Varas, noviembre.

WEISNER, EDUARDO (1994), “Descentralización fiscal: La búsqueda de equidad y eficiencia”, *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe, BID.