



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA:  
APLICACIÓN DE ESTE SISTEMA DE GESTIÓN EN LA REGIÓN DEL BIOBÍO PARA EL FOMENTO  
PRODUCTIVO SILVO AGROPECUARIO.**

**RODOLFO HUMBERTO TORRES GUAJARDO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN EVALUADORA**

**Sr. Juan Carlos Lerda Gandia  
Sr. Cristian Leyton Navarro  
Sr. Ivan Silva Lira**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
SANTIAGO DE CHILE  
DICIEMBRE 2007**

## **RESUMEN EJECUTIVO.**

El estudio de caso permite desarrollar una revisión de la aplicación del Sistema de Gestión Territorial Integrada (GTI) como un aporte al mejoramiento de la gestión y modernización del sector público para el buen gobierno en regiones, en el contexto del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Pone énfasis en la revisión del aporte que le hace este sistema de gestión al proceso de planificación territorial de la región del Biobío en el ámbito del fomento productivo silvo-agropecuario.

Es un estudio de carácter analítico, basado en entrevistas semi estructuradas, realizadas a los actores que han estado más cerca del proceso de diseño e implementación de esta política. A esto se suma una revisión de antecedentes encontrados en la literatura y en las oficinas de los servicios en los que se indagó.

Del estudio se desprende la importancia que tiene el proceso de entrega de facultades y desarrollo de la institucionalidad para generar gobierno en el territorio a través de herramientas que potencien la buena gestión y coordinación intersectorial para un uso eficiente de los recursos, con procesos participativos, de manera de responder a las expectativas ciudadanas en el territorio (regiones).

En efecto, al revisar el proceso de formulación y diseño, es posible apreciar que no todos los actores políticos han participado, se ve falta de compromiso con el trasfondo de la gestión territorial (políticas para la descentralización). Además, las expectativas regionales para la descentralización y una gestión integrada no son recogidas por el sistema de gestión de los recursos en el modelo que sostiene la DIPRES, el sistema de cuentas nacionales por sector. Este sistema, le otorga poco margen de gestión a los gobiernos regionales y a los servicios para generar presupuestos y estrategias regionales que integren recursos y capacidades para responder a demandas, antes de la aprobación de presupuestos anuales. El sistema de gestión territorial integrado, tal como está diseñado en el PMG se focaliza en el cumplimiento de sus exigencias como requisito para un incentivo económico a los funcionarios, aportando muy poco al desarrollo del fomento productivo.

Desde el punto de vista de las propuestas, a nivel regional se requiere ampliar la institucionalidad para la gestión de los recursos de manera integrada y coordinada mejorando el diseño y aplicabilidad de este instrumento o estableciendo en su reemplazo un sistema de gestión que trascienda la sectorialidad de cada servicio, impulsando un modelo de gestión territorial de mayor alcance, en el que todos los sectores confluyan con recursos y capacidades para la gestión estratégica integral de los recursos del territorio. Solo así se puede entender un aporte al proceso de desarrollo y fomento productivo de la región.

En su aplicación regional, este sistema de gestión, tal como está diseñado, apela a condiciones particulares de los actores, su liderazgo, iniciativa y compromiso con el desarrollo regional y al conocimiento y capacidad de usar sus atribuciones y facultades. Para esto se plantea elegir y nombrar autoridades con las competencias adecuadas, de manera de resolver la falta de continuidad de los procesos, especialmente cuando se produce el cambio de autoridades en el sistema de gobierno de nuestro país.

# Índice

RESUMEN EJECUTIVO .....	2
ÍNDICE .....	3
INTRODUCCIÓN .....	5
I. ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL.....	9
1. LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. CONTEXTO DE LA GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA.....	9
1.1 EL TEMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.....	9
1.2 COMITÉ INTERMINISTERIAL DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	10
1.3 EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN (PMG) .....	12
2. GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA (GTI) EN EL PMG.....	19
2.1. PROGRAMA MARCO, OBJETIVOS, ANTECEDENTES TÉCNICOS Y ETAPAS GTI.....	19
2.2. LA PERSPECTIVA TERRITORIAL, LA IMPLICANCIA PARA LAS REGIONES .....	22
2.3. POLÍTICA DE BUEN GOBIERNO EN REGIONES.....	27
3. FUNDAMENTOS Y ANTECEDENTES TÉCNICOS DE LA GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA.....	28
4. LA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO Y EL FOMENTO PRODUCTIVO EN LA REGIÓN.....	30
5. LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE, LA GTI Y LAS PERSPECTIVAS PARA LA REGIÓN.....	35
6. ANTECEDENTES DE LA GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA (GTI) EN LA REGIÓN .....	45
6.1. SITUACIÓN REGIONAL SOBRE EL QUE SE IMPLEMENTA ESTE SISTEMA DEL PMG.....	45
6.2. MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL DE LA REGIÓN DEL BIOBÍO .....	46
6.2.1. DEFINICIÓN DE LOS TERRITORIOS.....	47
6.2.2. LA AGENDA DE DINAMIZACIÓN REGIONAL: .....	48
6.2.3. CONVENIOS MARCO.....	49
6.2.4. LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES (PDT).....	49
6.2.5. PARTICIPACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL AGRO. ....	53
II. RESULTADOS DEL ESTUDIO A NIVEL CENTRAL Y REGIONAL.....	55
1. DISEÑO Y APLICACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADO (GTI), DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE DISEÑO A NIVEL CENTRAL (ASPECTOS POLÍTICOS CENTRALES).....	55
1.1. PROPUESTA DE LA SUBDERE.....	55
1.2. EL ROL DE LA DIPRES.....	59
1.3. DESPLIEGUE A REGIONES E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA GTI.....	63
1.4. ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE NIVEL CENTRAL SOBRE ESTE PROCESO.....	66
2. PERCEPCIÓN REGIONAL A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA.....	72
2.1. PERCEPCIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN EN LOS SERVICIOS DEL AGRO.....	76
2.2 PERCEPCIÓN SOBRE EL APORTE DE LA GTI AL FOMENTO PRODUCTIVO.....	80
2.3. ANÁLISIS SOBRE LA COORDINACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA A NIVEL REGIONAL .....	86
III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	90
1. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO .....	90

2. RECOMENDACIONES.....	96
IV. ANEXOS.....	102
V. BIBLIOGRAFÍA.....	107

## Introducción

Este Estudio de caso realiza una revisión del proceso de aplicación del sistema de Gestión Territorial Integrada a nivel de la Región del Biobío, en el marco del Programa de Modernización de la Gestión (PMG). Hace una revisión de las percepciones y miradas de distintos actores, tanto a nivel de Gobierno central, marcando énfasis en los procesos de diseño y formulación, como de gobierno regional, como un sustrato para la aplicación, en los niveles que la operacionalizan, incorporando en su análisis las dimensiones de comprensión de lo que es la Gestión Territorial Integrada (GTI), oportunidad y efectividad de la decisión política central y coordinación de los actores para poner en marcha esta política de gestión. La revisión se enfoca además en las implicancias de la puesta en operación de ésta en el contexto del fomento productivo del sector silvo-agropecuario, en el marco particular del trabajo del Ministerio de Agricultura.

El objetivo general del estudio es: ***Analizar la implementación del modelo de Gestión Territorial Integrado y sus aportes en el fomento productivo del sector silvo-agropecuario de la Región del Biobío, a partir de la percepción y la mirada de los actores involucrados, desde las expectativas del diseño de nivel central de este sistema de gestión, hasta la realidad de la aplicación regional. Todo esto en el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión de Gobierno (PMG), llevado adelante en la región entre los años 2003 y 2005.***

De lo anterior se desprende algunos objetivos de carácter más específico:

- Revisar todos los antecedentes y bases conceptuales del modelo de gestión,

- Hacer una relación de los hechos relevantes de este proceso en el tiempo, describiendo el rol de los distintos actores que han participado en el, especialmente el efecto sobre el enfoque y modelo de gestión territorial que venía impulsando el gobierno regional (GORE) de la Región del Biobío.
- Analizar los efectos que tiene la forma como se ha llevado adelante la implementación de este modelo de gestión a nivel regional, particularmente en las acciones del Ministerio de Agricultura y que dicen relación con el fomento productivo. Esto se hace a partir de la percepción de los actores relevantes, su opinión y sus expectativas sobre el proceso.
- Finalmente aportar algunas propuestas y recomendaciones para impulsar en forma efectiva la aplicación y mejoramiento de este modelo de gestión gubernamental a partir de la definición de las características de los territorios.

El estudio se plantea con un enfoque preferentemente analítico, y es de carácter cualitativo. Se recoge la información a partir de entrevistas (en terreno, en base a una pauta semi-estructurada), realizadas a informantes claves que han tenido relación directa con el proceso de la formulación y bajada operacional de este modelo de gestión en el nivel regional, en el gobierno regional y a nivel de la Secretaría de Agricultura en la Región del Biobío. Las entrevistas se estructuraron para pesquisar la percepción sobre el grado de comprensión de la perspectiva territorial, los niveles de coordinación resultantes y el aporte que le hace su implementación al desarrollo productivo regional.

Se realizó una revisión bibliográfica y documental sobre el tema en nuestro país, con datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, dependiente del Ministerio del

Interior. También del Gobierno Regional (GORE del Biobío) facilitada por funcionarios de esa repartición<sup>1</sup>.

Para exponer los resultados obtenidos en este estudio, el presente informe se organiza en capítulos como sigue:

El primer capítulo entrega los elementos teóricos y conceptuales de la gestión territorial, planteados por el gobierno de Chile. También se hace una revisión de los enfoques actuales para aplicar la gestión territorial.

En el segundo capítulo se revisan los resultados obtenidos en la investigación a nivel central y regional, sobre el diseño e implementación de este sistema de gestión. La revisión se hace de manera descriptiva para luego hacer un análisis y presentar los hallazgos del estudio. El análisis se contextualiza en las perspectivas regionales sobre la descentralización y el sistema de gestión territorial impulsado desde el año 2000 por el GORE de la Región del Biobío. Para ello se explica brevemente el concepto. Se revisa la implementación de este sistema de gestión en el Ministerio de Agricultura para dar cuenta del aporte percibido a la promoción del desarrollo productivo del sector silvo-agropecuario regional. También se revisa si el proceso de implementación da respuesta a las visiones institucionales para el desarrollo territorial en el marco de los objetivos planteados por el gobierno central, y si estos son aprehendidos y socializados por los niveles regionales a través de la implementación del PMG.

---

<sup>1</sup> Programa regional de fomento productivo y capacitación. Secretaría ejecutiva comité de gerenciamiento. Borrador documento Evaluación final de los PDT región del Biobío Srta. Andrea Mendoza.

En el tercer capítulo se plantean las conclusiones del estudio y algunas propuestas para un mejor desempeño de los procesos de diseño e implementación del desarrollo territorial. Finalmente se presenta la bibliografía utilizada en esta investigación, y los anexos construidos, incluyendo la pauta de entrevistas utilizadas.



## I. ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL.

### 1. La modernización de la gestión pública. Contexto de la Gestión Territorial Integrada.

#### 1.1 El tema de la gestión pública en la modernización del Estado.

Con el retorno a la democracia en 1990, *la reforma del Estado*<sup>2</sup> conceptualmente se amplió y enriqueció en muchos planos. Es destacable la incorporación de un proceso de descentralización, pues a los aspectos económicos se agregaron las dimensiones políticas y sociales, entendidas como un esfuerzo por mejorar la inserción de toda la comunidad nacional al proceso de desarrollo del país. La democratización del estado fue la meta en la mayoría de las acciones que se articularon bajo la forma de una agenda de reformas para lograr dicho objetivo, entre las cuales se destacan la democratización municipal y la reforma a la justicia.

Sin embargo, fue en 1994 que el tema de la gestión pública se incorporó a la agenda de la modernización del Estado, dándole un fuerte impulso a este ámbito, el que por cierto había sido el menos recurrente en el temario político nacional (Ramirez, 2000). Fue en el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle que se explicitó bajo la forma de un programa de gobierno esta orientación hacia la modernización del sector público, pues se entendió que ésta era uno de los ejes clave para enfrentar en forma satisfactoria las múltiples y nuevas demandas exigidas al Estado en la nueva etapa de

---

<sup>2</sup> Concepto que abarca cambios y transformaciones para mejorar la forma de administrar el Estado y la calidad de sus instituciones y resultados.

desarrollo del país, y además constituía un elemento importante de inserción del país a nivel internacional, especialmente en lo que dice relación a los estándares de competitividad en la búsqueda de un mayor desarrollo (SEGPRES, 2003).

## 1.2 Comité interministerial de la modernización de la gestión pública

El comité interministerial de la modernización de la gestión pública creado en 1994, fue el acicate y el modo en que dicho objetivo se impulsó y coordinó desde las esferas de gobierno a todos los ministerios, subsecretarías y servicios públicos del país. El referido Comité estaba integrado por los ministerios Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), de Hacienda, del Trabajo y Previsión Social, de Economía y Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB). La coordinación del comité fue encomendada a la primera de estas carteras.

En los dos años que siguieron al mandato gubernamental de constituir este mecanismo de impulso al plan modernizador del gobierno, se promovió un programa y una estrategia de modernización gradual. Se llevó a cabo una serie de iniciativas para sensibilizar a los altos directivos del sector público y a sus funcionarios y se decidió llevar adelante esta modernización mediante un sistema de gestión estratégica basado en resultados (SEGPRES, 2003).

Para los servicios públicos, la resultante de esto fueron múltiples desafíos que buscaban hacer eficiente el uso de los recursos financieros; aumentar fuertemente la cobertura y la calidad de los servicios entregados a los ciudadanos; contar con personal

calificado y motivado, e incentivar el uso masivo y creativo de las nuevas tecnologías de información, entre otros.

En este contexto, resulta fundamental comprender las bases que sustentaron esas líneas de acción, y la pertinencia e impacto que dichas medidas generaron en materia de gestión pública y de satisfacción real de los requerimientos ciudadanos.

Los desafíos impuestos a los servicios públicos en esta materia, hicieron saltar inmediatamente a la mesa del debate político el tema de los recursos humanos, y en particular las remuneraciones, vinculados a la gestión de gobierno, dada la opción antes señalada de que la estrategia a desarrollar se medía en los resultados que alcanzaran los servicios públicos en la implementación de sus tareas.

En respuesta a esta inquietud, se planteó la necesidad de evaluar el desempeño y la gestión del sector público con miras a implementar incentivos en las remuneraciones, una vez alcanzados ciertos logros en materia de sistemas de evaluación y control de gestión trabajados en la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, los cuales fueron impulsados hacia el resto de los servicios públicos, en el contexto de aumentar la eficacia del gobierno y la eficiencia en el gasto público.

La estrategia definida para el periodo 1997 – 2000 recogía los aprendizajes realizados en los años desde el retorno de la democracia hasta esa fecha, y ponía al gobierno de Frei Ruiz-Tagle como el presidente que dio el más fuerte impulso a la modernización de la gestión del Estado. Algunos principios que incorporaba dicha

estrategia: la transparencia y la probidad funcionaria y de gobierno en general, la igualdad y no-discriminación, la eficiencia, la eficacia y la participación ciudadana, para legitimar la acción pública. Estos principios dieron pie al establecimiento de objetivos, los que se fueron materializando de distintas maneras en los proyectos de modernización del Estado. Entre los más relevantes podemos mencionar:

- Dar garantías de transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas a la población.
- Establecer una institucionalidad estatal para mejorar la eficiencia, flexibilidad y coordinación de las actividades del sector público.
- Mejoramiento continuo de la accesibilidad y calidad de la atención a la ciudadanía.
- Orientación a resultados, estimulando el uso eficiente de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, incorporando una cultura de evaluación.
- Posicionamiento, en la agenda pública y al interior de los servicios del Estado, del sentido y las proyecciones del proyecto de modernización y generar el compromiso y la participación de todos sectores involucrados (SEGPRES, 2003).

### 1.3 El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

Recién en el año 1997, algunos servicios públicos en un esfuerzo, de carácter voluntario comenzaron a implementar algunos módulos de mejoramiento para hacer realidad la modernización. La planificación estratégica, el control de gestión, la auditoría interna, y el incipiente establecimiento de convenios de desempeño fueron las primeras opciones. Sin duda alguna, el ensayo y error como principio de aprendizaje, junto con el estudio de caso y evaluación de lo que ocurrió en estos servicios, permitió que después se diseñara e implementara lo que se denominó el programa de mejoramiento

de la gestión (PMG), dándole un carácter más institucional a este proceso de mejoras que se venía dando y que sin duda se consolidó como un instrumento de gestión con el que las instituciones más estratégicas (aquellas que se relacionan directamente con el ciudadano común a través de sus instrumentos y programas, como realización de la política pública) debían mejorar su gestión en forma sistemática.

En el año 1998, con la implementación de la ley N° 19.553 se inició oficialmente el desarrollo de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos en términos más formales, compromiso adquirido desde el año 1997 por todos ellos.

Durante los primeros años de implementación del PMG, la tarea se realizó comprometiendo objetivos de gestión expresados en indicadores. Sin embargo, la excesiva cuantía de estos, hizo muy difícil, sino imposible la revisión rigurosa de su pertinencia y su valor estratégico en el mejoramiento efectivo de la gestión. Es por eso que luego de algunos años, y junto con la experiencia ganada, se revisó y se perfeccionó la elaboración y aplicación de este instrumento, para que efectivamente hiciera su contribución, a partir del año 2001, al desarrollo de áreas más estratégicas para la gestión pública.

Entre los principios que orientan en su inicio los programas de mejoramiento de la gestión, como política de gobierno (DIPRES, 2001), debe mencionarse al menos los siguientes:

1. **Pertinencia.** Aquellas áreas que dicen relación con el establecimiento de programas pertinentes, es decir áreas donde se identificaron claras falencias de la gestión. El

contenido del programa de mejoramiento (áreas y sistemas) debe estar muy enfocado a la problemática real de la cual se quiere hacer cargo, es decir, no puede aplicarse bajo la forma de una receta proveniente de una experiencia o situación, que a pesar de ser muy parecida a la que se quiere resolver, no incorpora en su gestación la perspectiva de su análisis propio, de la constatación de los factores propios, pertinentes, que hacen de ella la situación generadora de demanda social.

2. **Simplicidad y facilidad en el aprendizaje.** Las áreas, sistemas y objetivos de gestión que se incorporen a la política de mejoramiento de la gestión deben ser acotados, fáciles para la comprensión y, fáciles de administrar por las instituciones en diferentes etapas del proceso de gestión y, además el proceso de socialización debía ser relativamente efectivo y sencillo en su aplicación.<sup>3</sup>
  
3. **Participativo.** La definición de los objetivos y su priorización debe incorporar a los funcionarios, a través de los equipos de trabajo y coordinaciones correspondientes, es decir mediante un proceso participativo. Debe informarse al conjunto de la institución, así como también de los resultados de su seguimiento y cumplimiento final. Este principio de participación considera la formulación e implementación de los planes como un proceso endógeno, es decir, que proviene del interior de los servicios públicos, recoge la interacción de los funcionarios con los potenciales

---

<sup>3</sup> El proceso de aprendizaje puede llegar a ser muy complejo, debido a la diversidad de actores con diversas facultades, prerrogativas, horizontes temporales e incentivos que participan, la gran variedad de ámbitos en los que interactúan, y la diversidad de reglas de juego que pueden determinar sobre la manera en que se opera (Informe IPES, 2006).

beneficiarios de los programas e instrumentos del servicio, la cual se genera en el proceso mismo.

4. **Principio de flexibilidad**, atendiendo a las diferentes funciones de los servicios, este principio también puede expresarse en términos de la adaptabilidad, es decir la medida en que puedan ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias, o cuando enfrentan una situación especial, sea por ejemplo implementarse en diversos estados de desarrollo previo en los servicios en los cuales se hará realidad la política o medida, o cuando enfrenta su ámbito particular de intervención con un nivel de desarrollo adelantado o atrasado en relación a sus expectativas.
5. **Exigencia alineada a los objetivos**. Una vez identificada el área que se quiere mejorar, el programa de mejoramiento debe ser exigente, de manera de efectivamente lograr el desarrollo del área. Esto debe expresarse claramente en los indicadores comprometidos para la gestión y en los verificadores que deben corresponder a los indicadores, los cuales deben ser claramente auditables. Dicho de otro modo los indicadores y verificadores deben ser verificables, responden a la estrategia y esto puede demostrarse con registros, mediciones y datos concretos.
6. **Eficacia de aplicación**. La calidad de la implementación y la efectiva aplicación son principios que deben estar siempre amarrados al diseño e implementación

El PMG, se define como un instrumento de apoyo a la gestión, basado en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública para un cierto estándar predefinido. Esta definición que constituye el programa marco, incluye aquellos

sistemas esenciales para un desarrollo eficaz y transparente de la gestión, a los que apuntan las definiciones de política en el contexto de la modernización de la gestión del sector público. Esto que permite un diseño estratégico de metas y trabajo por resultados, junto con otorgar incentivos a los funcionarios según su grado de cumplimiento y de acuerdo con la asignación de modernización convenida con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF). El PMG se ejecuta a través de los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas de mejoramiento de los servicios (DIPRES, 2001).

Es importante señalar que los objetivos primordiales (sean cuales fueren) que guían el esfuerzo gubernamental cuando se gesta una política pública, un instrumento o una herramienta de gestión como en este caso, no tienen una importancia menor si se considera que al definirlos en su conceptualización y luego, al operacionalizarlos, es decir concretarlos en hechos verificables, recorrerán una larga cadena de sucesos, desde los niveles de diseño y configuración hasta los niveles en los cuales esa política o esa herramienta se hace acción, ya sea en directa relación con la ciudadanía o con los individuos que actúan en la línea operativa, realizando su carga potencial en la resolución de un problema o en el mejoramiento de una acción vinculante del estado con la ciudadanía (BID, 2006).

A partir del año 2001, los Servicios Públicos elaboran su PMG, generando así un espacio para desarrollar una mejora sustantiva a la gestión pública, hacerla eficaz y más transparente. El programa marco contiene etapas de desarrollo o estados de avance, cada uno bien definidos (cuadro 1) y especifica claramente sus contenidos y



exigencias, conformando además un modelo de acreditación que garantiza el efectivo desarrollo de cada etapa y asegura al mismo tiempo las condiciones para el desarrollo de la próxima etapa a comprometer. Cuando se ha cumplido la última etapa, se entiende que se ha implementado el sistema de gestión de acuerdo a los estándares (características y requisitos básicos) para una determinada área.

**Cuadro 1. PROGRAMA MARCO BÁSICO ÁREAS / SISTEMAS /NÚMERO DE ETAPAS**

Áreas	Sistemas	Nº de Etapas Finales
<b>RECURSOS HUMANOS</b>	Capacitación	4
	Higiene – Seguridad y mejoramiento de ambientes laborales	4
	Evaluación de desempeño	4
<b>CALIDAD ATENCIÓN USUARIOS</b>	Sistema integral de atención a cliente (a)s, usuario (a)s y beneficiario (a)s, ex OIRS	6
	Gobierno Electrónico	6
<b>PLANIFICACIÓN/CONTROL/ GESTIÓN/ TERRITORIAL</b>	Planificación /Control de Gestión	6
	Auditoría Interna	4
	Gestión Territorial	4
<b>ADMINISTRACIÓN FINANCIERA</b>	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	6
	Administración Financiero-Contable	7
<b>ENFOQUE DE GÉNERO</b>	Enfoque de Género	4

Fuente: Documento Técnico PMG 2007. DIPRES. Ministerio de Hacienda.

El PMG debe adaptarse a definiciones de política y a nuevos desarrollos técnicos y tecnológicos. Es por esto que el concepto de Programa Marco contempla la

introducción de nuevas áreas o sistemas y la introducción de nuevos estándares para los sistemas actualmente existentes (flexibilidad).

A partir del año 2005 los sistemas PMG cuentan con un Programa Marco Básico y uno Avanzado. El Programa Marco Básico, que ha operado desde el año 2001, comprende un total de 5 áreas y 11 sistemas, con 4 o 6 etapas de desarrollo definidas. La acreditación o evaluación se realiza con el apoyo de una Red de Expertos, conformada por instituciones del sector público con responsabilidad en cada uno de los sistemas.

A diferencia del programa Marco Básico, **el Programa Marco Avanzado** que se incorporó a partir del año 2005 incluye nuevas etapas para los sistemas, transitando gradualmente hacia un modelo de certificación externa y aseguramiento de la calidad de la gestión, según norma ISO 9001:2000. El Programa Marco Avanzado incorpora los objetivos del Programa Marco Básico y las exigencias de la Norma ISO 9001:2000<sup>4</sup>, éstas últimas en orden a certificar cada uno de los sistemas del PMG.

---

4 La norma ISO 9001:2000, que es la única certificable de la familia de normas ISO, tiene una estructura basada en procesos, y consta de los siguientes puntos principales:

- Responsabilidad de la Dirección
- Gestión de recursos.
- Realización del Producto.
- Medición, análisis y mejora.

Esta norma se basa en el famoso “Círculo de Deming”: PDCA - acrónimo de Plan, Do, Check, Act (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar), y está estructurada en cuatro grandes bloques, completamente lógicos, lo que significa que con este modelo de sistema de gestión de calidad se puede desarrollar en su seno cualquier actividad orientada a la satisfacción del usuario. Incorporando además el concepto de mejora continua. La norma se va enriqueciendo progresivamente, alimentado por la satisfacción/insatisfacción de los clientes y por sus diferentes demandas a lo largo del tiempo. [http://es.wikipedia.org/wiki/ISO\\_9001:2000](http://es.wikipedia.org/wiki/ISO_9001:2000).

En general, se persigue el cumplimiento de las cuatro etapas contenidas en el marco básico que se definen para éste sistema en el instructivo de la DIPRES (DIPRES, 2006).

## **2. Gestión Territorial Integrada (GTI) en el PMG**

### **2.1. Programa marco, objetivos, antecedentes técnicos y etapas GTI**

A continuación se presenta, para el sistema Gestión Territorial Integrada, los correspondientes objetivos, metas, y los antecedentes existentes con relación a dichos sistemas (ver cuadro 2), además las etapas de desarrollo tipificadas (Cuadro 3). Cabe recordar que las etapas son acumulativas, mostrando una secuencia de desarrollo del sistema. Así, el desarrollo alcanzado en una de ellas presupone el desarrollo de las anteriores. La tipificación de cada una de las etapas de desarrollo de los sistemas incluidos en el Programa Marco se ha realizado en coordinación con las instituciones de Gobierno responsables o encargadas de los sistemas (Red de Expertos).

En el cuadro 2 que se muestra a continuación, se presenta un resumen elaborado a partir de toda la información y documentación organizada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), donde la mayoría corresponde a textos técnico-jurídicos que otorgan un sustento oficial, técnico y legal para el desarrollo de la modalidad de gestión territorial en los distintos servicios públicos que se suscriban a esta forma de hacer la gestión de sus productos (bienes y servicios de carácter público y semi-público), (SUBDERE, 2006).

**Cuadro 2. Objetivos, antecedentes y metas GTI**

Objetivos	Antecedentes	Metas
<p>Incorporar en los productos (bienes y/o servicios) que entrega la institución una perspectiva territorial.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ley N° 19.175, Orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que se modifica por la Ley N° 20.035, del 01.07.05.</li> <li>2. Ley de Presupuestos del Sector Público año 2007.</li> <li>3. Planes Regionales de Gobierno 2006-2010.</li> <li>4. Oficio Circular N° 34 del 12.05.2006 del Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda sobre coordinación regional de inversiones, elaboración de Anteproyectos Regionales de Inversión (ARI) para los presupuestos anuales.</li> <li>5. Oficio Circular N° 155 de 28.02.02 sobre desconcentración y nuevas responsabilidades a ser ejercidas por los Gobernadores.</li> <li>6. Oficio Circular N° 15 del 03.05.02 del Ministro de Interior a Intendentes pidiéndoles ejercer la responsabilidad superior de la inversión pública regional y designar un secretario técnico como colaborador inmediato para el trabajo con SEREMI, Gobierno Regional y Directores Regionales de servicios públicos inversores en cada región.</li> <li>7. D.S. 3.876 del 27.12.01 que encomienda al Ministro del Interior la función de coordinación de los Secretarios de Estado en todo lo relacionado con la inversión pública regional.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servicio operando con procesos integrados territorialmente que promueven e incorporan las necesidades regionales y sus soluciones en la entrega de sus productos.</li> <li>2. Certificación de la institución como Organismo con perspectiva territorial” otorgado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos técnicos y legales PMG 2007.

En el cuadro 3, se presenta las etapas, acordadas por la red de expertos en relación al desarrollo escalonado de exigencias que la gestión territorial le hace a las instituciones, para el periodo comprendido entre el año 2003 y diciembre del año 2006, etapas que comprenden la fase diagnóstico, de elaboración de planes y programas y por último, la fase final de evaluación de la implementación del sistema de gestión territorial integrada.

**Cuadro 3. Resumen de las Etapas contempladas par GTI**

ETAPAS	LOGROS A ALCANZAR DURANTE ESTA ETAPA (DEFINIDOS EL AÑO 2003)
Etapa 1	<p>El servicio elabora un diagnóstico de los productos estratégicos (bienes y/o servicios) entregados a sus clientes o usuarios o beneficiarios desde una perspectiva territorial, y presenta informe a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) para su validación. Para esto el servicio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica Productos y/o servicios estratégicos o subproductos de la institución, a los que corresponda aplicar la perspectiva territorial. Además identifica las modificaciones (en forma precisa) a incorporar en la entrega de los productos estratégicos en los que corresponde aplicar perspectiva territorial en aspectos tales como:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. características de los productos, provisión o modo de acceso de los productos.</li> <li>2. procesos internos y externos (como por ejemplo, los procesos de coordinación presupuestaria y operacional con otros servicios para la entrega de los productos estratégicos (bienes y/o servicios).</li> </ol> </li> <li>▪ Se elabora un diagnóstico de los sistemas de Información para el registro por región de los productos estratégicos en los que corresponde aplicar la perspectiva territorial, y de sus clientes/beneficiarios/usuarios. Identifica también las posibles modificaciones a estos sistemas para desagregar información por región o territorios.</li> <li>▪ Analiza e identifica el grado de desconcentración utilizado en la provisión de los productos estratégicos, en los que corresponde aplicar perspectiva territorial, incluyendo al menos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Facultades delegadas no ejercidas, informando las razones.</li> <li>▪ Facultades no delegadas y necesarias para entregar los productos con perspectiva territorial.</li> </ul> </li> </ul>
Etapa 2	<p>El servicio elabora un plan para incorporar la perspectiva territorial en la entrega de los productos estratégicos (bienes y/o servicios) a sus clientes o usuarios o beneficiarios aprobado por el jefe del servicio, presenta informe a SUBDERE. El plan considera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Productos en los que aplicará perspectiva territorial, de aquellos que con sus respectivas modificaciones se incorporan a esta lógica.</li> <li>▪ Identificación de aquellas situaciones especiales o variables externas que puedan afectar la aplicación del plan de gestión territorial.</li> <li>▪ Nuevas iniciativas o productos que deben incorporar la perspectiva territorial, Medidas administrativas necesarias para implementar la perspectiva territorial.</li> <li>▪ Los compromisos anuales de actividades e inversiones del Programa Público de Inversión en la Región.</li> <li>▪ Programa de trabajo para implementar el plan. (hitos, cronograma, plazos, responsables).</li> <li>▪ Plan para incorporar las modificaciones</li> <li>▪ El servicio elabora el programa de trabajo para la implementación del Plan de las mejoras a los sistemas de información.</li> </ul>
Etapa3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El servicio implementa el Programa de Trabajo que incorpora la perspectiva territorial en la entrega de sus productos estratégicos.</li> <li>▪ El servicio implementa el programa de trabajo de modificaciones o mejoras del sistema de información para el registro de sus productos estratégicos y clientes/usuarios/beneficiarios por región.</li> <li>▪ El servicio diseña un Programa de Seguimiento de la implementación en cada región tanto para el Programa de Trabajo relativo a la incorporación de la perspectiva territorial en la entrega de sus productos estratégicos como para el Programa de Trabajo de las modificaciones del Sistema de información, si corresponde. Dicho Programa de seguimiento deberá considerar al menos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Análisis de la implementación realizada.</li> <li>▪ Evaluación de los resultados.</li> <li>▪ Recomendaciones.</li> <li>▪ Compromisos surgidos de las recomendaciones.</li> <li>▪ Responsables de cumplir dichos compromisos y plazos.</li> <li>▪ Difusión a los clientes/usuarios/beneficiarios y a sus funcionarios de los resultados obtenidos de la incorporación de la perspectiva territorial en la entrega de sus productos estratégicos (bienes y/o servicios), en cada región.</li> </ul> </li> </ul>

Etapas	Logros a alcanzar durante esta etapa (2005)
Etapa 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El servicio elabora un informe de los resultados y recomendaciones de la implementación efectuada según lo establecido en el programa de Trabajo de la etapa anterior y el Programa de Seguimiento para incorporar la perspectiva territorial y lo presenta a la SUBDERE para su validación, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informe Ejecutivo.</li> <li>▪ Evaluación de las modificaciones incorporadas a los productos respecto de la perspectiva territorial, en cada región.</li> <li>▪ Evaluación de las modificaciones incorporadas a los sistemas de información para el registro de sus productos y Clientes/ Beneficiarios/ Usuarios por región.</li> <li>▪ Compromisos asociados a las recomendaciones y los plazos de incorporación, en cada región.</li> <li>▪ Resultado de la medición de los indicadores, en cada región.</li> </ul> </li> <li>▪ El servicio implementa, en cada región, aquellos aspectos del Plan que corresponda, no incorporados en el (o los) programa(s) de trabajo de la etapa anterior.</li> <li>▪ El servicio deberá al menos mantener el grado de desarrollo del sistema de acuerdo a cada una de las etapas tipificadas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de documento técnico PMG 2007

En el PMG, la Gestión Territorial Integrada es un sistema que es parte del área de Planificación, Control de Gestión y Gestión Territorial Integrada (GTI). El Sistema GTI, como meta de gestión, se propone como objetivo incorporar en los productos, bienes y servicios que entregan las instituciones la perspectiva territorial, por lo tanto lo que se espera es que los servicios públicos operen con procesos integrados territorialmente que promuevan e incorporen las necesidades regionales y sus soluciones en la entrega de sus productos.

## 2.2. La perspectiva territorial, la implicancia para las regiones

Aunque existe consenso sobre los “mínimos avances” en materia de descentralización en el país, también hay acuerdo respecto de la contradicción que esto tiene con los planteamientos y discursos de nivel político sobre la necesidad de modernizar el estado, especialmente en los cambios en el rol que éste juega en la sociedad, especialmente en los gobiernos subnacionales, y en la forma en que ha de administrarse esto, producto de los intereses en la modernización y por la integración del país a economías más emergentes, apelando en muchos discursos a la necesidad

de avanzar más rápidamente en la descentralización en los aspectos de la administración del estado. La actual fase de globalización económica y cultural impulsa a los territorios (regiones y comunas) a demandar mayores responsabilidades en cuanto a la administración de los recursos, y se ve necesario por lo tanto replantearse un nuevo enfoque y significado del espacio territorial (Leyton, 2005).

El concepto del territorio hoy día, implica entenderlo; -más que como un agregado homogéneo cuya función es la de servir de escenario y paisaje para la aglomeración, la distribución e interacción de la población y de sus actividades- como un territorio heterogéneo, diverso, por sus características económicas, ambientales y socioculturales, en torno a las cuales se movilizan distintos actores en un juego de consensos y disensos, persiguiendo objetivos de desarrollo. Los centros urbanos en este plano son vistos como nodos de intercambios entre el poder político y la sociedad civil, lo que representa un vehículo potencial para la identidad e integración cultural de sus habitantes.

Estas nuevas concepciones representarían condiciones favorables para que los gobiernos regionales y comunales operen como núcleos articuladores de una planificación y gestión negociada entre los agentes públicos y privados promoviendo un proyecto de región y territorio con una política de gestión coherente con la búsqueda del desarrollo implicadas en ello (CEPAL - ILPES, 2000).

Sin embargo es preciso decir que, al parecer, esta concepción del territorio como sustrato para la interacción de los ciudadanos con el Estado, implica un conjunto de

atribuciones y responsabilidades de éste que difícilmente están presentes en los gobiernos sub-nacionales, de manera que, a priori, no ofrecen una posibilidad real de fomento y desarrollo de los territorios regionales y comunales.

El interés de pensar el desarrollo invocando la perspectiva territorial surge en América latina previo a los años 70. Influye fuertemente en esto la constatación de las desigualdades territoriales, y la existencia de concentración en áreas metropolitanas, áreas con sectores económicos en declinación y áreas marginales, producto de la lógica territorial de funcionamiento de la economía nacional.

El concepto más moderno de esta perspectiva señala que es en el territorio donde se establecen y desarrollan las industrias que promueven el desarrollo productivo, económico y social y que, por lo tanto de ahí surge el requerimiento de contar con la infraestructura y el desarrollo institucional adecuado para darle sustento a ese desarrollo (CEPAL, 2000). Esta misma visión señala que los servicios públicos por lo tanto debieran ser agentes catalizadores de la interacción empresarial en el territorio, haciéndolo de acuerdo a sus capacidades profesionales y a la consistencia institucional conveniente a este rol y a las atribuciones otorgadas en virtud de la descentralización y desconcentración alcanzada, asumiendo la reorientación de sus funciones hacia aquellas que aseguren una buena intermediación entre actores que provienen de distintos subsistemas sociales, y entre los distintos intereses que existen en ese territorio, además de coordinar eficientemente las actividades de los diferentes actores regionales. Entre estas actividades, de acuerdo al mismo artículo de la CEPAL citado anteriormente, se puede resaltar:



- La promoción territorial para la localización y la adquisición de nuevas empresas.
- La coordinación y/o ejecución de medidas de infraestructura (en particular en los rubros esenciales para la cooperación entre empresas: el transporte y la comunicación).
- El fomento y la asesoría para la creación de empresas, incluyendo la facilitación de capital de riesgo.
- La gestión de zonas económicas y creación de sistemas de información sobre localizaciones.
- El desarrollo de visiones estratégicas para el cambio estructural.
- La realización de tareas de planificación y ordenamiento territorial.
- La gestión de proyectos en el marco de programas de desarrollo regionales.

En este sentido, la visión de las actuales autoridades en el Ministerio de Obras Públicas, están encaminadas a apoyar y promover la competitividad de sectores productivos destacando su vocación territorial y sus encadenamientos productivos. Además pretende alcanzar una planificación de la infraestructura con una visión integral coordinada con otras regiones. Parece clara la incidencia de la infraestructura en los costos de producción, la distribución y el acceso a mercados y recursos. El programa de inversiones refleja esto con un claro sentido territorial.

Dentro de la visión que propone el gobierno para implementar este sistema de gestión territorial, visión que en algunos casos se plantea en un plano puramente normativo (lo que aun así es deseable que ocurra), los aspectos más relevantes de la perspectiva territorial de la gestión están en aquellos elementos relacionados con la gestión de la planificación y ordenamiento territorial, el desarrollo de visiones estratégicas para el cambio estructural y la gestión de proyectos en el marco de

programas de desarrollo regional<sup>5</sup>. En otras palabras, que los servicios públicos re-enfoquen su labor compartiendo un diagnóstico, visión y estrategia operativa por territorios; Que ellos mismos ayuden a construir un instrumento marco, del tipo plan de desarrollo a mediano plazo que les sirva de marco plurianual para establecer secuencias de inversión, identificar y focalizar clientes, articular metas y recursos para prestar servicios, se busca la convergencia en la acción estatal. Por otro lado se busca que los sistemas de información de la gestión (SIG) originados a partir de esta forma de gestionar los territorios se transformen en herramientas útiles para seguimiento gerencial y adopción de medidas correctivas que facilitan la gestión territorial (Ampuero, 2005).

La perspectiva territorial, se transforma en una dimensión que atraviesa todo el quehacer del Estado y, por lo mismo, requiere ser abordada con una visión integral a través del desarrollo de políticas, instrumentos, metodologías y procedimientos adecuados que consideren la gran diversidad y dinamismo que éste tiene. Todo cambio que se pretende implementar en materia de descentralización tanto política, como administrativa y fiscal, tendrá éxito en la medida en que impacte positivamente en el desarrollo de los territorios (Leyton, 2005).

El avance hacia una etapa superior de la descentralización, se expresa claramente en las palabras del ministro del interior (durante el gobierno de Ricardo

---

<sup>5</sup> Esta visión es también sustentada por algunos economistas en el contexto de las estrategias de desarrollo, en las que la innovación y la tecnología sustentan fuertemente el desarrollo de los territorios bajo la forma de clúster, con una marcada participación de lo local (sistemas de Gobierno, sector privado, instituciones de investigación y desarrollo y la ciudadanía es muy relevante. Ver CEPAL, 2006. **Cambio estructural y capacidad tecnológica local**, Jorge Katz, en apuntes de clases Economía Latinoamericana, Universidad de Chile. 2006.

Lagos), en una comisión de gobierno interior de la Cámara durante el año 2003: “se requiere la concertación de acciones de los servicios públicos (gestión integrada de los servicios públicos), como una expresión del buen gobierno en el territorio, una mayor flexibilidad, más democracia, autonomía y equidad en los territorios regionales o locales para potenciar el desarrollo productivo (Waissbluth, 2006). En otras intervenciones del propio gobernante se plantea la “urgente necesidad de buscar nuevas formas para avanzar en la descentralización real del país, incluyendo la necesidad de un nuevo estudio sobre la regionalización del país y la entrega de mayores capacidades a las regiones para que sean capaces de definir su propio futuro” (CEPAL, 2006: borrador).

### 2.3. Política de buen gobierno en regiones

El buen gobierno y buena administración territorial, se define como “capacidades efectivas de desarrollar definiciones y aplicaciones de políticas que impulsen procesos articulados de desarrollo en territorios y comunidades, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos públicos, concertados con el sector privado, lo cual contribuya a gestar mayor legitimidad política y adhesión ciudadana”. Todo ello orientado en una estrategia de desarrollo territorial y regional que se sustente en al menos 6 políticas fundamentales: desarrollo de la infraestructura, desarrollo productivo, desarrollo social, desarrollo cultural, desarrollo científico y tecnológico y desarrollo de la internacionalización regional (DIPRES, 2004). Estos son los supuestos para ir hacia una mejor coordinación de la institucionalidad pública en los territorios e incrementar la equidad territorial, promoviendo comunidades más sustentables que expresan satisfacción con el Estado (la oferta pública) a través de la legitimación de lo público con una mayor participación y una mayor adhesión ciudadana (SUBDERE, 2003).

A continuación se hace una descripción detallada de los conceptos centrales que hay detrás del Sistema de Gestión Territorial Integrada, para dar paso a la definición del mismo, su proceso de implementación a nivel de la octava región, razón de este estudio de caso, evaluando a partir de estos conceptos implementación.

### **3. Fundamentos y antecedentes técnicos de la Gestión Territorial Integrada**

La gestión territorial Integrada se fundamenta en razones políticas, administrativas y económico-financieras, de acuerdo a los documentos técnicos y metodológicos encontrados en la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE, 2003). La mayoría de estos documentos se encuentran en los servicios públicos, y han servido para capacitar y favorecer el aprendizaje de las instituciones que incorporaron este sistema dentro de sus desafíos de gestión mediante el programa de modernización de la gestión de los servicios públicos.

En el cuadro N° 4 se presenta un resumen descriptivo de estos fundamentos, destacando aquellos que resultan importantes para el análisis, y que aportan al objeto de este estudio de caso. Para mayor detalle sobre estos aspectos, se sugiere consultar el portal de Internet de la DIPRES<sup>6</sup>, La estrategia regional de desarrollo, se aborda posteriormente, por tener relevancia como fundamento y sustento en la implementación de este sistema de gestión territorial, y de la manera en que incide en el modelo de gestión desplegado por la región del Biobío.

---

<sup>6</sup> <http://www.dipres.cl/controlgestion.htm>

#### Cuadro 4. Fundamentos técnicos de la Gestión Territorial Integrada.

Fundamentos Políticos	Modernización del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avanzar a etapas superiores de la descentralización, entendido esto como el perfeccionamiento de la regionalización iniciada por el gobierno militar en 1974.</li> <li>• Democratización de los municipios y las reformas a la ley orgánica constitucional de municipalidades, que permiten asociativismo entre municipios.</li> <li>• Ampliación de las competencias municipales en áreas de fomento productivo, mecanismos de planificación (ESPINOZA Y MARCEL, 1993)</li> <li>• Establecimiento de la obligatoriedad de la coordinación de los organismos públicos en el territorio comunal.</li> <li>• La GTI es un medio para desatar procesos de mejor calidad en la gestión de lo público y para darle expresión al concepto de buen gobierno en regiones.</li> </ul>
Fundamentos Administrativos <sup>7</sup>	Avanzar en desconcentración	Establecido en la constitución política y en la ley de bases de administración del estado. Consiste en situar recursos, responsabilidad por funciones y capacidades ejecutoras en dependencias o lugares geográficos alejados del nivel central, aunque manteniendo subordinación jerárquica a la autoridad central. La GTI serviría para verificar la efectividad de la desconcentración impulsada por SUBDERE (1998-2000).
	Avanzar en descentralización territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor protagonismo en las decisiones de nivel regional y municipal.</li> <li>• Mayor cercanía de la decisión de gobierno al ciudadano, facilitando la participación y cuenta pública de la gestión.</li> </ul>
	Integración de la gestión	<p>Este es el fundamento más relevante para la definición de la Gestión Territorial Integrada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar la oferta pública de bienes, productos y servicios en el territorio (garantizar oportunidad, complementariedad y calidad, especialmente en bienes que se encuentran en una cadena de insumo-producto).</li> <li>• Integrar la planificación y la programación operacional (el más ambicioso de los fundamentos administrativos). Esto potencia la eficiencia, eficacia, oportunidad y calidad de la gestión pública en el territorio.</li> </ul>
Fundamentos económicos y financieros	Lograr mayor eficiencia, sinergia y eficacia en el uso de los recursos públicos, por las economías de sincronía que se producen y el complemento de acciones en el territorio. Se apunta a lograr presupuestos territoriales que expresen los planes y programas de los servicios con presencia regional. La GTI potencia convenios marco, coordinación regional del programa regional de inversiones.	
Fundamentos técnicos y legales	Ver el documento técnico del sistema de gestión territorial integrada, aprobada por el comité de ministros del PMG. Ahí se mencionan las leyes, decretos e instructivos de carácter presidencial y ministerial (ver cuadro 2 de este estudio).	

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación encontrada.

<sup>7</sup> Los fundamentos administrativos de la GTI se encuentran descritos en la guía metodológica en la SUBDERE versión 2 del año 2004. ver documento en [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl)

#### **4. La estrategia regional de desarrollo y el fomento productivo en la región.**

La importancia de la estrategia de desarrollo regional merece un análisis específico, en razón a que ésta le da un sustento territorial a la implementación de este sistema de gestión especialmente en el contexto del modelo de gestión territorial impulsado por el Gobierno Regional. Esta Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) opera como una carta de navegación, establece las directrices, la línea de acción de la institucionalidad pública operando en forma integrada, en términos de la focalización de sus recursos.

La estrategia regional de desarrollo (ERD) para la región, se construye sobre la definición de un conjunto de territorios de planificación que poseen características comunes y que, por lo tanto, requieren de estrategias particulares para enfrentar sus propios desafíos económicos y sociales. Se destaca centralmente en esta estrategia la vocación que tienen sus principios orientadores a favor de un crecimiento económico regional, al servicio de sus ciudadanos, la integración a la modernidad de todos sus habitantes y territorios, lo que define, particularmente un impulso decidido a la descentralización y un desarrollo humano integral y participativo, según se define por las autoridades regionales. Luego, la ERD es un instrumento de planificación estratégica que tiene además el rol de acercar en su construcción e implementación las decisiones a la gente.

En el documento “*Estrategia Regional de Desarrollo de la Región del Biobío*”, se define como el segundo pilar del desarrollo productivo regional “la capacidad de

integración y desarrollo de la institucionalidad regional”, en un perfeccionamiento de la infraestructura y los servicios públicos, con el propósito de abrir oportunidades para todos los ciudadanos. Con esto, el crecimiento económico llega a todos los sectores y está al servicio del bienestar de la comunidad (primer pilar). La región debe integrarse a la modernidad del país, dando prioridad a la cobertura de servicios básicos y de la infraestructura facilitadora del desarrollo productivo, con especial énfasis en los territorios rurales. En sus palabras señala:

***...“En el proceso de Reforma del Estado, el país debe incorporarse plenamente al mundo moderno con servicios, infraestructura y gestión adecuada, con cada vez mas atribuciones para las regiones y comunas, y el ejercicio de ellas con plena responsabilidad” (Tohá, 2000).***

La región del Biobío ha definido en su estrategia ocho lineamientos, incluyendo en cada uno de ellos su justificación, sus objetivos generales y específicos, y las propuestas de acción correspondientes. Interesa destacar en particular lo relacionado al “desarrollo integral del territorio”, el que constituye uno de los temas gravitantes en la región, por ser el soporte espacial para el desarrollo económico regional. Se desarrollan tres lineamientos referidos al desarrollo económico regional: **“Desarrollo Productivo Integral, Sustentable y Competitivo”**, **“Fortalecimiento del Mundo Rural”** y **“Ciencia y Tecnología para el Desarrollo”**.

Se considera también, la urgente modernización de la gestión pública a través del lineamiento “Gestión Pública Moderna y Cercana a la Gente”, como medio de

cambio acorde a los requerimientos de un Estado innovador, incorporando como uno de los elementos fundamentales, la participación ciudadana.

En relación al lineamiento de **desarrollo productivo** que interesa para el análisis de este estudio, se destacan algunos objetivos presentes en esta estrategia de desarrollo regional:

- Promover el **desarrollo integral** de los sectores productivos existentes.
- Generar **nuevas actividades económicas**.
- Fortalecer **la articulación** entre empresas de distinto tamaño.
- **Localización más equilibrada en el territorio**.

Estos objetivos tienen las siguientes condiciones específicas:

- Atraer nuevas inversiones productivas, de origen nacional o extranjero, que sean competitivas, rentables y pertinentes a los objetivos del desarrollo productivo y territorial.
- Estimular el desarrollo de nuevas actividades, entre ellas: biotecnología, productos orgánicos, acuicultura y turismo; a través del fortalecimiento de la capacidad emprendedora, y asegurando la disponibilidad de una oferta de investigación y transferencia tecnológica innovadora.
- Apoyar la transformación, el desarrollo y sostenibilidad de actividades productivas en condición de rezago, como: pesca, agricultura campesina tradicional y turismo interno.
- Fortalecer la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), mejorando su competitividad y apoyando su articulación en cadenas productivas que potencien el desarrollo local, especialmente en los territorios de planificación.
- Incentivar la desconcentración de la gestión directiva de las empresas públicas y privadas, localizadas en la región.



Otro objetivo en relación al desarrollo productivo dice relación con mejorar la competitividad de los sectores productivos de la economía regional, para afianzar su posición en los mercados nacionales. Lo que se busca es reorientar, coordinar y flexibilizar la aplicación de los instrumentos de fomento productivo, haciéndolos pertinentes a las especificidades del desarrollo productivo regional y de sus territorios.

El sistema de gestión territorial integrada (GTI) en este marco de la estrategia regional de desarrollo y, como elemento de una política pública, es importante, no sólo por su contenido técnico sino también porque puede tener ciertas características, como adaptabilidad, coherencia, la posibilidad de ser implementada en forma efectiva, la orientación al interés público regional y los objetivos de desarrollo productivo planteados en esta Estrategia Regional de Desarrollo.

Es imprescindible señalar la importancia que representa para la economía nacional y regional la construcción de políticas públicas e instituciones que incentiven y promuevan, desde la perspectiva del territorio, el desarrollo productivo, eso es un objetivo de la GTI, y la existencia de un marco como la estrategia regional de desarrollo aporta sustantivamente al logro de éste.

La empresa privada, considerado uno de los motores del desarrollo económico no opera en un mercado con toda la información disponible para la decisión de los agentes económicos, por lo demás la competencia se produce de manera imperfecta y el comportamiento de los agentes se enmarca en un esquema de actuación donde el aprendizaje respecto de su entorno es gravitante para la toma de decisiones. Así, las

empresas, como actores centrales, van modificando su comportamiento y adaptando sus decisiones para lograr la máxima utilidad. En este sentido es que la institucionalidad y las políticas públicas, relacionadas al fomento productivo (lo que se ha llamado nivel “meso económico”), cuyo fin último es favorecer el aprendizaje, las decisiones de las empresas sobre el conocimiento y la tecnología para el crecimiento y desarrollo, toma una gran relevancia. El desarrollo evolutivo, como se ha llamado a este enfoque del desarrollo económico y social, incorpora en el debate la importancia del rol del estado en la generación de estrategias de desarrollo productivo (Muñoz, 2000).

Este punto es importante por cuanto el desarrollo económico no depende solamente de la interacción de organizaciones económicas, sino también de su interacción con otras organizaciones que pueden ser políticas, sociales o educativas. La idea es que cuanto más perfeccionadas estén las instituciones, tanto menores serán los costos que requieren las empresas para contar con la información que necesitan para llevar adelante emprendimientos productivos, **los denominados costos de transacción** (Finot, 2001). En esta perspectiva es interesante observar el aporte, de la gestión de los servicios públicos para facilitar y promover este desarrollo productivo en virtud de los aportes que hace a los agentes económicos públicos y privados, facilitando su encuentro, su coordinación y sus decisiones en términos de generar territorios con una alta vocación productiva.

Se buscará entonces, a partir de estos antecedentes, constatar el grado de apropiación y/o socialización a nivel de los servicios públicos regionales vinculados al

desarrollo productivo del sector silvo agropecuario, y evidenciar los logros y obstáculos que ha generado su aplicación a nivel de estos servicios del ministerio de agricultura y en los actores regionales (locales).

## **5. La descentralización en Chile, la GTI y las perspectivas para la región.**

Cuando se habla de Gestión territorial, no podemos dejar de remitirnos al tema de la Descentralización<sup>8</sup>, y la visión que de ésta tiene el gobierno central. Sin embargo, hay que señalar que los supuestos que configuran los diferentes niveles de comprensión de este fenómeno y en especial los de interés político, permiten apreciar que, a pesar de la intencionalidad existente en las autoridades del gobierno central (a veces expuesta con mucho entusiasmo en los discursos), la condición unitaria de Chile, su historia y la costumbre en materia de gestión gubernamental, han impreso en nuestro país un marcado centralismo en el ejercicio del poder y las funciones del estado. A juicio de uno de los entrevistados de nivel central:

***... “se usa el tema de la descentralización (así en genérico) para expresar algo que derechamente las autoridades no tienen ni la voluntad política ni el interés de desarrollar” en su correcta comprensión y dimensiones, diciembre 2005...***

---

<sup>8</sup> En términos generales la descentralización puede caracterizarse como un proceso político-jurídico, económico-fiscal y/o administrativo, de transferencia de autoridad y control, competencias, potestades y/o responsabilidades sobre diversos ámbitos o asuntos, desde niveles superiores a niveles inferiores de gobierno, o también, desde el sector público hacia el sector privado. (presentación PowerPoint de clase: Finanzas Pública y Descentralización Fiscal, profesor Juan Carlos Lerda. DII, Universidad de Chile, 2006).

La descentralización<sup>9</sup> en términos generales, como política pública ha estado permanentemente en los discursos políticos, y de alguna manera se ha ido materializando, aunque lentamente en los hechos, a través de un cuadro de reformas y nuevas normativas que así lo indican. El asociativismo de las municipalidades ha presionado fuertemente para que las reformas que apuntan a la descentralización estén presentes de alguna u otra forma en la agenda pública.

Desde 1990, se han aprobado tres reformas a las normas constitucionales sobre administración territorial y leyes sobre la materia. Entre los años 2000 y 2005 se dictaron 23 leyes<sup>10</sup> en materia territorial que demuestra el interés en seguir avanzando en este tema. Este conjunto de reformas han estado orientadas a estructurar institucionalmente a los gobiernos regionales y los municipios en armonía con el mantenimiento de un estado unitario, otorgando a estos niveles sub-nacionales control sobre un volumen creciente de recursos, como se aprecia en los siguientes cuadros.

---

<sup>9</sup> La descentralización puede darse en distintas dimensiones: **Política**, si el objetivo de este proceso es la distribución del poder político (devolución de autoridad y control político); **Administrativa**, si busca mayor eficacia y eficiencia en la gestión de servicios públicos y menores costos de transacción mediante la delegación y desconcentración. Esta dimensión de la descentralización es relevante al foco de este estudio, y tiene su importancia por la posibilidad de mejorar la eficiencia en la asignación de bienes y servicios de carácter público y mejorar con ello el bienestar de la población; **Fiscal**, si busca la devolución de potestades para definir bases imponibles, fijar tasas, incurrir en déficit, acceder a endeudamiento, etc. **Económica**, cuando hay descentralización de los procesos de toma de decisiones, manejo de instrumentos y control patrimonial sobre activos productivos de una economía, equivale a una **devolución** de autoridad, potestades y responsabilidades desde el sector público hacia el sector privado, al ser estos producidos y consumidos en un dimensión territorial (esta es la descentralización más de carácter territorial). (Apuntes de Clase: Finanzas Pública y Descentralización Fiscal, profesor Juan Carlos Lerda. Universidad de Chile, 2006).

<sup>10</sup> Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2006), “Memoria de la Descentralización 2000-2006”.

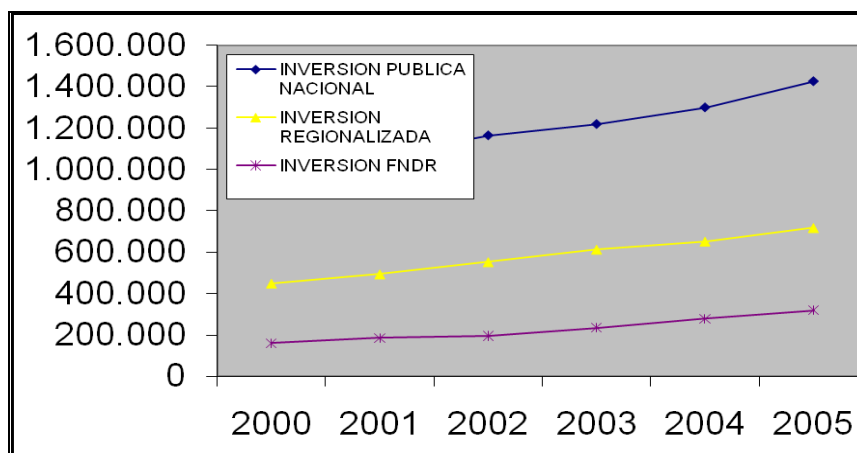
**Cuadro 5.**  
**Inversión pública y regional (en MM\$ 2005)**

Tipo de Inversión	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INVERSION PUBLICA NACIONAL	1.006.053	1.064.276	1.164.820	1.219.248	1.299.603	1.425.650
INVERSION REGIONALIZADA	447.073	492.420	551.541	612.550	651.528	717.421
INVERSION FNDR	159.796	183.629	195.412	234.386	277.423	317.503

SUBDERE, Memoria de la Descentralización 2000-2006

Para ver más gráficamente la tendencia a continuación se presenta el gráfico correspondiente, aproximando las cifras.

**Gráfico 1.**  
**Montos (MM\$) de Inversión pública y regional**



Fuente: Datos de SUBDERE, Memoria de la Descentralización 2000-2006

En términos reales, el FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) creció en un 93 por ciento entre los años 2000 y 2004, pasando de \$ 159 mil 796 millones, el primer año de Gobierno, a \$ 317 mil 503 millones, el año 2005. La participación del FNDR en la inversión pública pasó de 16% el año 2000, a un 23%, el año 2005, lo que representa un incremento del 31 por ciento. Ver el cuadro N° 6.

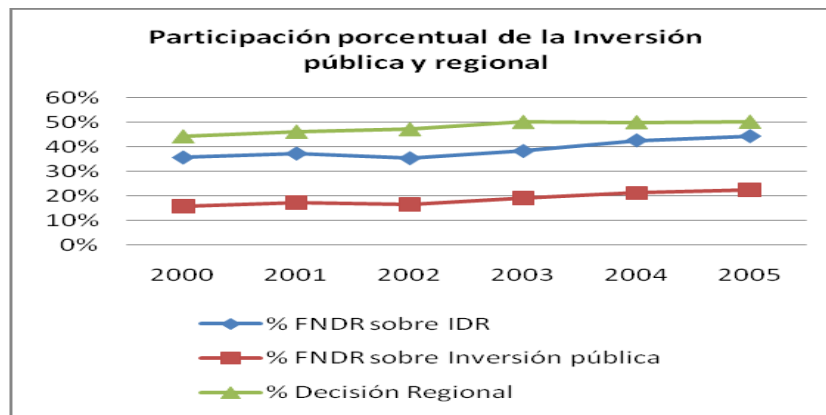
**Cuadro 6.**  
**Participación porcentual de la Inversión pública y regional**

Participación	Año					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
% FNDR sobre IDR	35,7%	37,3%	35,4%	38,3%	42,6%	44,3%
% FNDR sobre Inversión pública	15,9%	17,3%	16,8%	19,2%	21,3%	22,6%
% Decisión Regional	44,4%	46,3%	47,3%	50,2%	50,1%	50,3%

Fuente: Datos de SUBDERE, Memoria de la Descentralización 2000-2006.

Expresado gráficamente, se puede apreciar la tendencia más claramente:

**Gráfico 2.**



Fuente: Datos de SUBDERE, Memoria de la Descentralización 2000-2006.

Como se puede apreciar en el cuadro y gráfico, entre los años 2000 y 2005 hubo un aumento significativo de la IDR respecto del total de inversión pública del país, incrementándose desde un 44,5 % a un 50,2 % en el periodo, lo que representó un aumento del 12,8 %. Esto significó que se adelantó en 3 años la meta presidencial planteada para el fin del mandato de lograr que el porcentaje de inversión pública de decisión regional fuera de más del 50 %.

En el caso de los fondos de inversión de decisión regional (IDR) también han tenido un comportamiento creciente en el tiempo. Al analizar las cifras y comparar el

porcentaje de asignación regional, se puede apreciar un incremento cercano al 20 %. La inversión de decisión regional (IDR) se elevó en el año 2005 a \$717.421 millones, equivalentes a un 1,1% del PIB y a 51,3% de la inversión pública total. Esta cifra se compara favorablemente con una IDR equivalente a un 36.9% del PIB en 1999 y con un incremento acumulativo si es que uno cuenta y suma desde el año 1989<sup>11</sup> al 2006 de un 900% en 15 años (SUBDERE, 2005).

Los datos anteriores dan cuenta, en alguna medida, de la importancia de los gobiernos regionales en el tema de la institucionalidad y las políticas públicas, y de la necesidad que se tiene en niveles regionales en materia de capacidades y competencias para la buena gestión tanto de los recursos crecientes como de la institucionalidad.

Sin perjuicio de estos datos, la forma en que se hayan aplicado los recursos adicionales con los que han contado las municipalidades y los Gobiernos Regionales (GORE) depende, sin embargo, de las orientaciones del modelo de descentralización que persiguen las autoridades del país, y en eso radica la diversidad de experiencias y avances que se pueden encontrar a lo largo de nuestra geografía, y cómo afecta las orientaciones de política, para el desarrollo de las regiones del país (desarrollo territorial).

---

<sup>11</sup> Durante 1989 sólo un 13.9% de los recursos se decidía a nivel de la región (SUBDERE, memoria de a descentralización en Chile 2000-2006).

Por lo anteriormente expuesto, y con el fin de lograr una mayor comprensión en el proceso de implementación de este sistema de gestión territorial (GTI), antes de presentar los resultados del trabajo de campo, es muy importante recalcar, con esta perspectiva, los objetivos que están en el fundamento de la aplicación de este sistema de gestión territorial integrada (GTI), (buscando entender su relación con la descentralización que se quiere para el país) en el nivel de las regiones:

- Fomentar por una parte una nueva manera de administrar el estado, en que el rol del gobierno se asume con un enfoque de territorio, **rompiendo el característico y asentado esquema sectorial** y en el que la cultura y participación ciudadana, a nivel de los territorios, asume como de vital importancia este proceso para definir las acciones que pueden influir en el desarrollo económico y social de las regiones.
- Sentar las bases para el desarrollo de una política más agresiva de descentralización de manera de que los actores que participan en el proceso de formulación de políticas públicas, en el que la burocracia estatal tiene un importante papel, puedan cambiar progresivamente su cultura centralista por una cultura de lo local y del territorio, que le de un fuerte impulso a este proceso desde las regiones. En los siguientes párrafos se explica más en detalle el porqué de esta opción.

Con el análisis anterior, la interpretación de la descentralización para la región del Biobío va más allá de la justificación desde el punto de vista administrativo del proceso de regionalización nacional, ésta penetra al interior de la región por la existencia y reconocimiento de territorios con distintas características productivas,



económicas y sociales y por ende comunidades con preferencias y comportamientos diversos. La descentralización así entendida sería eficiente e incrementaría su eficiencia cuando el gobierno regional cumpla funciones que permiten aprovechar las ventajas de la asignación y ajuste local de recursos y cuente con autoridad fiscal para hacerlo. Sin embargo para que esto pueda darse se requiere la asistencia de dos elementos:

1. Un entorno institucional propio de los niveles sub-nacionales, que sea generador de las competencias para la responsabilidad y responsabilización de las autoridades locales en la generación y provisión de los bienes y servicios públicos en el territorio o nivel sub-nacional asociado a este.
2. Que la ciudadanía esté capacitada para expresar sus preferencias por bienes y servicios públicos y que además tenga la posibilidad efectiva de sancionar a las autoridades ante el incumplimiento de sus funciones (posibilidad de elecciones, voz y salida). Esto es un fuerte grado de participación ciudadana.

La percepción más clara en nuestro país y en la región: **esto no ocurre**. Estas condiciones no se dan con mucha facilidad, y la variedad de sentimientos respecto a la descentralización se observa claramente en los distintos actores que se sienten parte de: “regiones subordinadas al poder central” o bien regiones que se sienten subyugadas, es decir regiones y territorios con un fuerte y negativo sentimiento de subordinación al poder central. Tal parece ser el caso de la región del Biobío, cuyo aprendizaje en materia de gestión territorial y la suerte de “adoctrinamiento” de los profesionales del GORE en esta materia les permite ver con una mirada particular este proceso.

La economía de las regiones, y la escasez de recursos, por lo demás muy poco diversificados, hacen de la dependencia del nivel central una realidad deseable, lo que es lamentablemente en opinión de un funcionario de gobierno regional. Los territorios no están en la posibilidad de la elección por sus habitantes (no están en disputa), no existe una desarrollada clase empresarial en las regiones ni la estructura organizacional para que se genere la fuerza del desarrollo local-territorial en forma autónoma y natural, con la consiguiente generación de la autonomía fiscal. En palabras de uno de los entrevistados:

***... “En Chile existe la convicción en la ciudadanía de que el único que puede interpretar las preferencias y necesidades, y que además puede representar la voluntad popular es el presidente de la República, sin competidores”.***

Toda la iniciativa por lo tanto, se espera provenga del gobierno central como de los gobiernos regionales, no se ve la capacidad y responsabilidad ni en los alcaldes que han sido elegidos por votación popular, tampoco en los parlamentarios, para la traducción de las preferencias ciudadanas a la institucionalidad adecuada, o para generar la acción colectiva que intermedie la definición, diseño e implementación de políticas públicas. Además es sumamente difícil crear o que se generen contrapartes para definiciones o bien adaptaciones regionales o de carácter más local.

En este contexto, se espera que la iniciativa surja de los intendentes, que representan el poder ejecutivo regional, por lo tanto con una gran pérdida de representación de las preferencias locales cuando estos por lo menos no satisfacen

expectativas mínimas respecto de esto, al ser nombrados por el ejecutivo. Se apunta entonces a los Gobiernos Regionales (GORE) como el principal agente de interacción que debe tomar las iniciativas en asuntos regionales. Los demás actores esperan esta iniciativa y luego actúan reactivamente, por el mecanismo de negociaciones, consensos y disensos en las materias que son de su particular interés, y aprovechando de cuando en cuando alguna coyuntura o ventana de oportunidad para expresar alguna demanda local.

Por los antecedentes vistos anteriormente, en nuestro sistema político administrativo, se aprecian dos caminos para impulsar los cambios y las reformas institucionales que apunten a lograr un mayor “empoderamiento” de lo local y lo territorial como forma de hacer la gestión de gobierno, a saber:

- **El perfeccionamiento del sistema institucional** de manera de facilitar las decisiones locales. Algunas medidas –presentes en el debate actual- en esta línea son la elección democrática de las autoridades (locales y regionales), la creación de consejos con facultades fiscalizadoras y/o comités consultivos con la participación de representantes de la sociedad civil, el perfeccionamiento de los mecanismos de control social sobre las autoridades (contraloría social), el desarrollo de procesos participativos de planificación, la rendición de cuentas públicas y la entrega de mayor autonomía financiera y administrativa a los gobiernos sub-nacionales. Todas estas opciones se inscriben dentro de un enfoque de *elección pública local (public choice)*.
- El segundo camino es **considerar a los gobiernos sub-nacionales como agentes del gobierno central en la comuna o la región** y sometidos, por lo

tanto, a sus directrices. **En este enfoque, el fundamento de la descentralización se encuentra en la eficiencia productiva.** En efecto, determinadas funciones públicas pueden enfrentar grandes ineficiencias administrativas y dificultades prácticas al ser administrados centralmente especialmente cuando se trata de pequeñas unidades que prestan un servicio relativamente homogéneo. En estos casos, la problemática es más bien cómo estructurar un sistema de normas, incentivos y sanciones que asegure que las instituciones del nivel sub-nacional (agentes) cumplan sus funciones de acuerdo a las prioridades establecidas por el nivel central (principal). A este enfoque se les denomina de *principal-agente*, y se expresa en la descentralización administrativa (Marcel, 2006).

En Chile el enfoque aplicado resulta ser una mezcla de ambos caminos. Por ejemplo, las políticas educacionales y de salud son aplicadas con un enfoque *principal-agente*, con muchas deficiencias sin embargo, mientras que las funciones más vinculadas a la administración del territorio, como por ejemplo la focalización para el desarrollo de la infraestructura vial y portuaria vinculada al fomento productivo, que es de uso y proyecciones más locales responde al enfoque de *elección pública local (public choice)*.

Llama la atención poderosamente el hecho de que para que esto ocurra debe concertarse el gobierno central y los sub-nacionales, al menos manteniendo y dando las garantías de la permanencia del estado unitario del país, por cuanto el tema del federalismo fiscal, visto como la entrega de autonomía fiscal en nuestro país no se

plantea ni siquiera en el debate político y es elemento que causa mucha sensibilidad en el Ministerio de hacienda, particularmente en la Dirección de Presupuestos.

Vistos los antecedentes antes planteados del entorno en el que el gobierno impulsa la Gestión Territorial Integrada de los territorios, damos paso a la revisión de los antecedentes a nivel regional.

## **6. Antecedentes de la gestión territorial integrada (GTI) en la Región**

### **6.1. Situación regional sobre el que se implementa este sistema del PMG.**

Para situar el análisis de la percepción sobre la valoración y comprensión de la GTI, en la institucionalidad regional, particularmente del GORE y de los organismos del Ministerio de Agricultura para el fomento productivo, es importante señalar el modelo de gestión que se utilizaba en la Región al momento de implementar este sistema del PMG, vale decir las características del sistema de gestión de los recursos públicos regionales, orientados al fomento productivo:

Luego de constatarse la clara dispersión en la inversión pública regional, conjuntamente con los escasos niveles de coordinación del sector público, en un marco de planificación muy parcializada y altamente centralizada; que además, evidenciaba una muy pobre participación ciudadana en la definición de las demandas, se hizo imprescindible tener una alternativa de gestión en la cual el protagonismo de los actores de gobierno provinciales, municipales y regionales fuera el eje de la construcción de sistemas de gestión más participativa, menos sectoriales y que permitieran planificar a

más largo plazo, con una visión estratégica, y que además pudieran mostrar un impacto menos diluido, de la fuerte inversión pública en la región.

Comienza entonces el proceso de los que se llamó “Modelo de Gestión territorial de la Región del Biobío, se describe a continuación parte de su proceso.

## 6.2. Modelo de gestión territorial de la región del Biobío

El primer paso fue la posibilidad de que los gobiernos provinciales y regionales participaran (en el marco de la ley) activamente en la construcción de sus estrategias de desarrollo, generando las capacidades locales para ello, conjuntamente se produjo el perfeccionamiento de los FNDR, la consolidación de los gobiernos regionales y la incorporación de algunas prácticas de descentralización (SUBDERE 2003). Todo esto apoyó el impulso a la construcción del modelo de gestión territorial en la Región del Biobío, en la década de los 90. Se inicia entonces la construcción de una estructura regional, incorporando desafíos de desarrollo desde el interior de la región.

Esto fue potenciado ampliamente por la emergencia de iniciativas de asocio entre municipios con características e intereses muy semejantes. Se habla de complementariedad, asociación, cooperación con una mirada de más largo plazo en la planificación de los recursos. Se percibe acá un acercamiento a la visión de desarrollo de territorios. Surgen los socios de municipios del Secano (con una propuesta de desarrollo para el secano de Ñuble, el AMDEL (Asociación de Municipios para el Desarrollo Local) que aportaron fuertemente en la construcción de este proceso.

### 6.2.1. Definición de los territorios

Los pasos antes descritos llevaron al hito de la “territorialización” de la Región del Biobío en la “Estrategia regional de Desarrollo 2000-2006 y se da paso a la implementación del “Programa de Desarrollo Territorial” (PDT). La definición de los territorios se hizo usando criterios técnicos, políticos, administrativos y estratégicos, con el aporte de diversos organismos públicos (GORE, SERPLAC entre otros) y de los municipios. Este proceso fue depurando en el tiempo y se llegó a la actual definición de territorios regionales por la vía de aunar las visiones de desarrollo de los municipios, la conformación de socios entre éstos, las afinidades políticas, los problemas comunes, los procesos históricos, trabajos anteriormente realizados.

Se da hasta el caso de cambios al interior de los socios municipales, con reordenación de las comunas integrantes. La instalación de este enfoque de gestión territorial en el sector silvo-agropecuario de alguna manera se había iniciado con el PRORURAL, alcanzó la consolidación en el 2003, con la “Agenda de dinamización Silvo agropecuaria”<sup>12</sup>

A continuación se presenta un cuadro con los territorios definidos en la región del Biobío y los rubros definidos por territorio en la agenda de dinamización.

---

<sup>12</sup> Metodología de gestión y promoción de **rubros territoriales** estratégicos, implementada por mandato del Intendente José Tohá en el que participaron los cuatro gobernadores provinciales, SEREMI de planificación, de economía, agricultura, CORFO, GORE y funcionarios técnicos de estas reparticiones, con apoyo de GTZ. El MINAGRI apoyó fuertemente la definición de los rubros estratégicos mediante estudios de pre-factibilidad realizados por expertos, también hicieron su aporte los profesionales de CORFO, quienes corroboraron los rubros priorizados.

**Cuadro 7. Territorios y rubros priorizados en la Agenda de dinamización**

<b>Territorio</b>	<b>Rubros priorizados</b>
Laja Diguillín	Agroindustria de la Carne, Agroindustria, Hortofrutícola, Miel
Punilla	Agroindustria de la Carne, Agroindustria, Hortofrutícola, Miel
Secano Interior	Forestal, Agroindustria, Hortofrutícola y Miel
Valle del Itata	Forestal, Agroindustria, Hortofrutícola, Miel
Biobío Centro	Derivados de la leche, Agroindustria, Hortofrutícola y Miel
Biobío Cordillera	Agroindustria de la Carne, Agroindustria, Hortofrutícola, Miel
Arauco	Queso, papas , Miel

Fuente: Elaboración propia a partir de un documento de la SEREMI Agricultura.2003

#### 6.2.2. La agenda de dinamización regional:

La agenda de dinamización cumple un rol clave en la operacionalización del modelo de gestión territorial que implementaba la Región, especialmente en las UGT creadas (Unidades de Gestión Territorial), ya que se usó como una vía instrumental y complementaria a la elaboración de los PDT (Programa de Desarrollo Territorial, dándole un marcado sello productivo rural.

Durante este periodo, se siguió fortaleciendo el asociativismo municipal, proceso impulsado y apoyado fuertemente por la SUBDERE, en estudios, capacitaciones, materias políticas y en recursos. Los PROFIM I y II (Programa de fortalecimiento institucional municipal), el que actualmente sigue siendo un apoyo importante en este sentido.



### 6.2.3. Convenios marco

Otro hito importante de este proceso fue la firma del Convenio Marco, formulado por la Región del Biobío, el cual se distanció de los convenios presentados por otras regiones en formato y contenidos. De acuerdo a apreciaciones de la SUBDERE, el convenio marco de la región del Biobío buscaba territorializar el espacio regional, en base a territorios de planificación, escapándose un poco más de la idea central, para lograr un desarrollo integral de las respectivas áreas.

La región identifica iniciativas y/o actividades definidas como compromisos de la región para el periodo 2001-2003, mediante los cuales postula concretar proyectos y programas específicos en los territorios definidos.

Durante toda esta etapa se fue generando aprendizaje gracias a iniciativas del Gobierno Regional, y a la firma de convenios de cooperación técnica, especialmente los realizados con la FAO, con la Universidad del Biobío y con la Agencia de cooperación alemana GTZ. Todos estos organismos brindaron apoyo metodológico al diseño e implementación de los PDT.

### 6.2.4. Los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT)

Los PDT surgen en el contexto de la existencia de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y la necesidad de desarrollar una propuesta de gestión para los territorios definidos en ella, incorporando los tres grandes temas de: gobernabilidad,

coordinación de la inversión pública y participación ciudadana que propiciaba el discurso político de la época.

Durante el 2003, se constituyen los comités de gerenciamiento de cada región del país, con el fin de coordinar a los sectores y gobiernos regionales respecto de las inversiones en fomento productivo y en capacitación. En la región del Biobío se priorizó cinco ámbitos de acción, **turismo, pesca artesanal y acuicultura, recursos naturales, fortalecimiento de la MYPE y agroindustria exportadora**. En este contexto, los PDT y el programa regional de fomento productivo y capacitación (que dependía del GORE), deben interactuar conjuntamente para alcanzar mayores niveles de eficiencia en la aplicación de los instrumentos de fomento productivo, por parte de los servicios que aportarían los recursos (INDAP, FOSIS, SAG, SERCOTEC, SENCE, SERNAPESCA y CORFO).

Para la aplicación de estos recursos, la ley de presupuesto del 2005 estableció que para este efecto, se deberían tener presente las proposiciones que formularan los Gobiernos Regionales. Ello permitió establecer una instancia de coordinación permanente entre las instituciones de fomento productivo y el GORE, lo que se materializó a través de la comisión de fomento productivo del Consejo Regional (GORE Biobío, 2005).

En este contexto y en el marco de la propuesta regional de gestión territorial se inicia a nivel nacional el proceso del PMG regional. En el año 2003, este modelo de gestión territorial regional expresado en el Programa de Desarrollo Territorial pasa a

formar parte de los ocho programas asumidos en el PMG regional, con financiamiento de parte del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), pero fundamentalmente del FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional).

Este sistema de financiamiento, especialmente el de FNDR tuvo objeciones por parte del CORE (Consejo Regional) principalmente por dudas respecto al posible rol político de los encargados territoriales, que pudiera ser paralelo a las instancias de gobierno. Por otro lado el Ministerio de Hacienda (DIPRES) y MIDEPLAN a nivel central objetaban el financiamiento del programa, particularmente el financiamiento de gastos corrientes a través del FNDR (la contratación de coordinadores territoriales y apoyos técnicos y administrativos). Esto paralizó la aprobación del proyecto en niveles regionales y nacionales, sin embargo en mayo del 2002 se aprobó por parte del CORE y durante el 2003 por las instancias nacionales luego de aclarar y ajustar procedimientos a los requerimientos legales y normativos. Se comenzó entonces la fase de ejecución de esta iniciativa regional por parte del GORE durante el 2004 pues la contraloría cuestionó la idea original de que las gobernaciones fueran las unidades ejecutoras, pues no se ajustaba a derecho dada la información y la ley en aquel entonces.

Durante la fase de ejecución iniciada en el 2004 se instala la estructura orgánica superior de este programa de gestión territorial (directorío regional, secretaría ejecutiva, directoríos provinciales y las Unidades de Gestión Territorial (UGT). Las preocupaciones se centran en conseguir el financiamiento a nivel regional por una parte y las preocupaciones por captar el apoyo y organización de los niveles políticos a niveles provinciales y comunales, junto con la definición del plan de acción (PDT) en cada

territorio. El apoyo de profesionales de SERPLAC y del GORE, junto con los coordinadores UGT fue gravitante para realizar estas tareas.

En la mayoría de los territorios se contó con la participación de las mesas público-privadas, como parte de la metodología participativa (con sectores sociales y económicos) para construir los PDT<sup>13</sup>. Estas mesas adquieren características temáticas, en torno a temas productivos de interés común, de la institucionalidad pública, de los funcionarios municipales, y microempresarios regionales cuyo giro tiene que ver con el tema, a veces con representantes de la ciudadanía (uniones comunales, juntas de vecinos u otros).

El año 2005 el trabajo de los coordinadores de UGT se centró en la coordinación de trabajos para presentación de proyectos a fondos sectoriales, principalmente de FNDR, al seguimiento del funcionamiento de las mesas territoriales y a la construcción del plan de inversiones para el 2006 y 2007: el anteproyecto Regional de Inversiones (ARI). Este proceso fue instruido por el ministerio de Interior y de Hacienda, coordinado a nivel regional por el SEREMI de Economía. La sanción del ARI, confluye en el Programa Regional de Inversiones (PRI), el principal marco presupuestario con el que cuenta la región para llevar adelante el conjunto de los planes, programas y proyectos tendientes a implementar su Estrategia Regional de Desarrollo.

---

<sup>13</sup> Estas mesas temáticas regionales productivas en la región Del Biobío se orientaron a la construcción y planificación de los planes PDT en áreas productivas coherentes con la distribución de los rubros priorizados en la agenda de dinamización regional, cabe destacar Turismo, Apicultura, ganado de carne, quesos, papa, actividades forestales, vino, en total se realizaron 24 mesas territoriales

#### 6.2.5. Participación de los servicios del agro.

El enfoque de gestión territorial en el sector silvo-agropecuario, se comenzó a poner en uso parcialmente con el programa PRORURAL, y se consolida durante el año 2004 con la “Agenda de dinamización silvo-agropecuaria”. Esta agenda sin embargo tuvo un fuerte impulso desde el sector político, por lo tanto los plazos de su implementación y de los resultados esperados, a la fecha de este análisis, y con el cambio de autoridades, ha perdido todo este impulso. Se considera que su estructura fue de corto plazo (2004-2006).

La agenda de dinamización generó una suerte de tensión entre algunos de los territorios regionales. Esta se dio por los rubros que la agenda priorizaba y que no parecía ser que eran priorizados por los PDT territoriales. Este fue el caso del territorio Laja Diguillín, el cual priorizó tres rubros productivos como ejes de desarrollo; a saber la horto-fruticultura, la carne y el turismo, sin embargo en la agenda de dinamización del sector silvo-agropecuario para este territorio no se incluía el rubro hortofrutícola. Finalmente el rubro es incluido en la agenda, dada la demanda territorial y la fuerte inversión de la Agroindustria de la inulina ORAFI (capitales belgas) en el territorio.

En el proceso antes mencionado se definen instituciones del agro que se responsabilizan del avance en materias que la agenda señala para que los rubros alcancen una dinámica más productiva en los territorios. Es así como INDAP se responsabiliza de los rubros papas, quesos y apícola; la CORFO se responsabiliza de los rubros hortofrutícolas y de la carne, finalmente la CONAF se responsabiliza del rubro forestal. En estas materias de responsabilidad por instituciones, es el SEREMI de

Agricultura quien coordina los acuerdos de la agenda, en atención a lograr la complementariedad y la focalización de recursos de los presupuestos de cada servicio, lo que se establece en los planes de cada institución.

La participación y aportes de los servicios del agro en el contexto del modelo de gestión territorial de la región y de la agenda de dinamización entonces, se remite al compromiso de aporte presupuestario que hacen a los territorios en virtud de los instrumentos y programas que ejecutan y que focalizan respondiendo de paso a las directrices centrales, y las disponibilidades presupuestarias, las que generalmente se asignan considerando entre otros compromisos, los que asume la autoridad ejecutiva regional del intendente y por su mediación propuestas y negociaciones con grupos de interés vía parlamentaria.

Es importante señalar que para el modelo de gestión de la región del Biobío, el claro sectorialismo de los servicios del agro acrecienta la falta de institucionalidad que le de una mayor formalidad y que por lo tanto permita la coordinación e integración efectiva de los servicios y programas sectoriales del Estado.

## II. RESULTADOS DEL ESTUDIO A NIVEL CENTRAL Y REGIONAL

### 1. Diseño y aplicación del sistema de Gestión Territorial Integrado (GTI), descripción del proceso de diseño a nivel central (aspectos políticos centrales).

#### 1.1. Propuesta de la SUBDERE.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) presentó a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y al Comité Interministerial de Modernización (actores promotores y negociadores de las propuestas del PMG que finalmente se acordó impulsar), una modificación de las instrucciones para el PMG 2004 que impulsaba prácticas de mayor coordinación interinstitucional como esfuerzo de todo el sector público en regiones, liderado por el Intendente, representante del ejecutivo en este territorio jurisdiccional.

El contexto en que se hizo esta presentación estaba marcado por las prácticas de buen gobierno, comprometidas por la concertación, con intervenciones en tres áreas:

1. La institucionalidad del sistema político y prácticas de gobierno democrático;
2. El manejo del programa de gobierno y los compromisos que emergen durante el mandato presidencial; y
3. El manejo de la agenda de gobierno que da directrices a la Administración, y las políticas públicas y programas que den respuesta a las demandas de los ciudadanos.

En el equipo de SUBDERE, había claridad respecto de estos compromisos y se entendió que la gestión pública regional, de la manera como se había venido haciendo, había dado claras señales en el sentido que no basta con crear gobiernos regionales si la mayor parte de la respuesta y la capacidad de esta gestión para los ciudadanos está en las políticas y programas de los ministerios y servicios públicos que actúan desconcentrados, aunque siguiendo directrices desde los niveles centrales y de una forma marcadamente sectorial para abordar los problemas del desarrollo en los territorios.

Esta cultura centralista mencionada anteriormente, genera una presencia gubernamental con decenas de dependencias de instituciones públicas cuyos programas en el territorio no son ni compartidos ni revisados entre sí, ya sea porque no funciona una instancia a manera de coordinadora o filtro de las Secretarías Regionales Ministeriales en cada sector, ni la capacidad de promoción de la integración y coordinación territorial del Gobernador con su Consejo Técnico Asesor o del Intendente con su Gabinete Regional.

Por lo anterior es que no se construye una visión compartida de diagnóstico con prioridades para resolver problemas, ni se definen estrategias comunes de solución, lo cual lleva a que cada institución justifique su visión especializada fragmentando las intervenciones según sus competencias funcionales (sectorialismo), con metas que no generan eslabonamientos o complementariedad, conduciendo a una ineficiente utilización de los recursos públicos por dispersión, competencias y menor efectividad que la que fuera posible con otro modelo de gestión (la gestión territorial integrada).



Frente a esta realidad, la SUBDERE a mediados del 2003, impulsa lo que se ha llamado la GTI, considerándolo un modelo que mejora sustancialmente a la anterior forma de gestión, bajo la actual normativa (marco legal) y que permite que se haga realidad la idea de la integración, casi de forma natural (sumando las cualidades de los intendentes, SEREMIs y directores de servicio). Se plantea en el marco del PMG, a partir del 2004, pues esta, es la única herramienta de mejoramiento de la calidad de la gestión pública que impulsaba el gobierno a partir del trabajo de DIPRES y SUBDERE.

Los planes abarcaban la creación de una nueva área en el PMG, de manera de incorporar tres sistemas durante el 2004 y posteriormente los otros dos. De esa manera el programa marco del PMG a partir del 2004, una vez incorporada esta nueva área y sus sistemas respectivos (en gris) quedaría como se muestra en el cuadro N° 4.

**Cuadro N° 8. Programa marco PMG a partir del 2004.**

Áreas	Sistemas
Recursos Humanos	Capacitación
	Higiene – Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo
	Evaluación del Desempeño
Atención a usuarios	Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)
	Simplificación de trámites
Planificación/Control de Gestión	Planificación / Control de Gestión
Auditoria Interna	Auditoria Interna
Administración Financiera	Compras y contrataciones del sector público
	Administración financiera – contable
Enfoque de Género	Enfoque de Género
<b>Gestión Territorial Integrada</b>	<b>Programación y Evaluación</b>
	<b>Coordinación de Inversiones y Programas Institucionales</b>
	<b>Información Regional e Institucional</b>
	<b>Transparencia y Control Social (pendiente para el 2005)</b>
	<b>Concertación Público-Privada (pendiente para el 2005)</b>

Fuente: Elaboración a partir de documento interno de SUBDERE Propuesta PMG 2004.

Esta presentación de la SUBDERE es el resultado de meses de conversaciones y negociaciones de un equipo de expertos formado al interior de esta subsecretaría en

la que se fue desarrollando la capacidad de análisis y el marco conceptual de manera de ir a la DIPRES, con una propuesta que minimizara el riesgo de rechazo por parte de esta repartición del Ministerio de Hacienda, dados los componentes que representarían riesgo para ellos por el lado de la coordinación de las inversiones y la generación de expectativas por el lado de las autonomías presupuestarias, a la vez que les resultara atractivo por el enfoque del tema del mejoramiento de la gestión, tema que la DIPRES, bajo la dirección de Mario Marcel C. estimaba el elemento central de esta iniciativa. El señala:

***...”De hecho, la actitud de las autoridades indica que uno de los riesgos que más les preocupan corresponde a los riesgos financieros. Existe evidencia suficiente como para argumentar que tales temores no son infundados, al menos en lo que a las municipalidades se refiere”. (Palabras del ex director de presupuestos del Ministerio de Hacienda durante el tercer gobierno de la Concertación).***

Entre los meses de agosto y octubre de 2003, la SUBDERE presenta el documento técnico y político con la propuesta para el PMG 2004. Esta propuesta fue elaborada en conjunto con MIDEPLAN, con esto se perseguía incorporar el enfoque de programas de MIDEPLAN, su filosofía de la gestión y de la economía (enfoque marginalista con movilidad de factores), de manera de hacer más atractiva la propuesta a la DIPRES. Finalmente el enfoque de este documento fue avanzar fuertemente en la desconcentración hacia los niveles regionales, uno de los aspectos de la descentralización, aún considerando que este tema era conducido por la SUBDERE en otra vía y por otro equipo (desarrollo regional), casi en forma paralela, teniendo un limitado apoyo político (se esperaba que los sectores parlamentarios y la SEGPRES,

incluso desde la autoridad de la subsecretaría misma propiciaran el apoyo en la agenda de gobierno. En las palabras de uno de los entrevistados de la subsecretaría:

***...”Ha faltado el alineamiento en términos más allá del respaldo a los equipos técnicos, sino de una visión proactiva y de interlocución con la Presidencia de la República y con sectores políticos de manera que haya iniciativas movilizadoras de los recursos, la clase política y las autoridades del país”.***

La SUBDERE, parafraseando lo dicho por este entrevistado, entiende que este esquema debiera ser respaldado incluso desde la Presidencia de la República, para ser fiel a las promesas electorales, potenciando la descentralización en la agenda de las reformas del Estado con una mayor entrega de facultades a las regiones para modificar gradualmente el estilo de gestión en todos los ministerios y servicios públicos de manera de lograr mayor efectividad en las políticas, programas y recursos públicos, o sea, un mejor y más efectivo gobierno de y en las regiones.

## 1.2. El rol de la DIPRES.

Las negociaciones con los equipos técnicos de la DIPRES le bajaron, por decirlo de alguna manera, el perfil al enfoque de carácter más político propuesto por la SUBDERE, y prevaleció el enfoque hacia el mejoramiento de la gestión potenciado por la Dirección de Presupuestos, el cual se encuadra perfectamente al esquema sectorial desde la perspectiva del ministerio de Hacienda (lo cual aparentemente se contradice con la idea de hacer buen gobierno). Con esto se armonizó el proceso presupuestario

(cuentas nacionales y sectores de actividad) a la gestión pública. Esta es la principal preocupación de esta súper institución.

Sin embargo, y hay que señalarlo, esto de cualquier manera le da un impulso al tema de la búsqueda de la coordinación interinstitucional. Además ha servido para mostrar el limitado alcance que las medidas de desconcentración tienen, cuando ya están casi agotadas, y que, como se ve en los resultados de la implementación de la GTI, durante los últimos años, muestra que cuando las medidas de mejoramiento de la gestión no se acompañan de medidas más drásticas en términos de descentralización (desconcentración, facultades para administrar, y de los recursos presupuestarios necesarios) no se avanza en el traspaso del poder, creándose además un entorno poco favorable para poner en la mesa de discusión este hecho, generando una especie de círculo vicioso.

Finalmente cabe rescatar algunos elementos que en el planteamiento presentado a DIPRES por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, impulsan un mayor desarrollo de las competencias en regiones y que por lo tanto se traducen de alguna manera en lo que se denominó el buen gobierno en regiones, estas son las ideas fuerza del esquema presentado por la SUBDERE a DIPRES, y por lo tanto hubo, en su momento, cierta conformidad con el resultado de la buena acogida, especialmente porque este esquema parecía ir en el camino del cambio en la cultura institucional, especialmente en contra del estilo habitual de gestión y organización del sector público, basado en la asignación de responsabilidades institucionales y la búsqueda de coordinación de políticas y

programas mediante un ministerio cabeza de sector o un comité interministerial con ese mismo fin. Estos elementos se señalan a continuación y son:

- **Rol integrador de los intendentes en el diseño de metas.** La SUBDERE considera por ejemplo esencial que el Intendente es el actor fundamental en el impulso de la Gestión Territorial Integrada (GTI) con las herramientas que se mencionan en el diseño de metas de los sistemas 1, 2 y 3 del programa marco, correspondientes a: “programación y evaluación”, coordinación de inversiones y programas institucionales”, (ver cuadro 8) y de “Información Regional e Institucional” considerando que en cada una de esas áreas ya existen intervenciones en marcha y el PMG 2004 daría mayor impulso.
- **Participación de gobernadores y directores de servicio.** Las reformas a la ley 19.175<sup>14</sup> (Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional) refuerzan el liderazgo integrador que corresponde a los intendentes con la colaboración de los gobernadores aplicando la Circular 155 de febrero del 2002 y otras instrucciones (SUBDERE, 2003. Documento interno). Por otra parte el cumplimiento de los Compromisos de Desconcentración 1998-2000 y 2000-2002 ya habían hecho una suerte de reforzamiento de la delegación de

---

<sup>14</sup> La ley 19.175 menciona múltiples instrumentos como herramientas de coordinación, empezando por los de planificación que debe utilizar el Intendente, los Gobernadores y SEREMIs (art. 24, 45 y 64 respectivamente); ellos también pueden ejercer la “supervisión directa” y la “adaptación mutua”, que son otros mecanismos de coordinación mencionados por autores como H. Mintzberg, al hablar de coordinación. Al concurrir al Gabinete Regional o a Comités de dicho Gabinete (art.65) abren la posibilidad de tomar acuerdos inter-sectoriales por territorios sobre objetivos, recursos y métodos de las respectivas instituciones que representan, operando como “órgano decisor colegiado” que integra -transitoriamente- funciones y atribuciones concurrentes para solucionar problemas del desarrollo.

atribuciones del Nivel Central hacia los SEREMI y Directores Regionales de servicios públicos (los otros actores relevantes del proceso) y faltaba verificar si ellos estaban en condiciones de ejercer más activamente una coordinación interinstitucional sin pasar por consultas a autoridades del nivel central (logrando implementar mejores niveles de autonomía)..

- **Adecuación territorial de la gestión.** Se esperaba que los SEREMIs y Directores Regionales de servicios, adecuaran entonces sus métodos de trabajo en terreno según las especificidades regionales y territoriales, que se hicieran ajustes sobre la cobertura y distribución territorial de los recursos de programas y presupuestos aprobados, de modo que armonizaran e integraran su visión de los problemas y soluciones en cada territorio con la de otras instituciones que también intervienen (efecto de sinergia). Otra vez nos resume un entrevistado de la subsecretaría:

*... “Trabajando metas comunes, complementando su accionar y favoreciendo la presentación de una oferta integral y única como servicios del Gobierno en cada territorio, sería entonces una respuesta adecuada, más cercana a las expectativas de los territorios, sirviendo al perfil de las necesidades locales”.*

- **La Concertación Público-Privada** como meta se podía ir estructurando y consolidado en las seis áreas de políticas y programas con el funcionamiento sistemático de “mesas” de trabajo, combinando autoridades regionales públicas, de la iniciativa privada y otros actores sociales relevantes para construir con ellos la agenda y respuesta que se necesita ante los desafíos regionales. Esto mismo

se había venido impulsando con el Programa Universidades y Gobiernos Regionales creándose diversos órganos regionales con esa finalidad, y se esperaba que muchas decisiones fueran tomadas en la región, sin la intervención de autoridades, dirigentes gremiales o intermediarios políticos ante autoridades del Nivel Central.

### 1.3. Despliegue a regiones e implementación del Sistema GTI.

Una vez establecido el acuerdo y aprobado el documento marco, vino todo el proceso de despliegue y alineamiento hacia los actores de estos acuerdos, las conversaciones y lineamientos hacia los ministerios, subsecretarías y finalmente los servicios de cada uno de ellos. Esto es lo que se conoció en su momento como la gestión hacia fuera del Sistema de GTI dentro del PMG, a diferencia de todo lo que se hizo para alcanzar los acuerdos políticos al interior de esta subsecretaría y de la dirección de presupuesto en hacienda.

En la estrategia adoptada, que fue el **uso de la autoridad formal de los funcionarios de mayor rango en la administración del estado para instruir vía circulares y resoluciones oficiales** a las reparticiones de los distintos servicios en las regiones, se siguió el siguiente orden de bajada:

1. La primera tarea fue presentar este nuevo sistema al gabinete de ministros de la presidencia de la República. Esta tarea la cumplió el. Ministro del Interior, en una

sesión especialmente convocada. En ella, las convicciones del Ministro fueron reafirmadas y transmitidas con mucha energía al resto de los ministerios.

2. La Segunda acción le correspondió a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo la que presentó el sistema GTI a los subsecretarios de todos los ministerios, con el fin de comenzar el alineamiento de los niveles más estratégicos en cada Sector.
3. La tercera actividad consistió en la presentación del nuevo sistema en el PMG, a los Intendentes, y la ocasión fue el Consejo de intendentes convocado mensualmente por el gabinete del Ministerio del Interior, también por parte de la subsecretaría (SUBDERE). De manera de ir impulsando también esta visión de la gestión pública con las autoridades políticas territoriales.
4. La siguiente actividad fue un encuentro organizado por la subsecretaría con los directores nacionales de los servicios públicos. Este encuentro se hizo en el palacio de la moneda, con la solemnidad del caso.
5. Por último una reunión de coordinación para emprender las tareas de puesta en marcha con el equipo técnico político de las intendencias y su gabinete regional ampliado (con la participación de los jefes de servicio y los SEREMI de gobierno).

Con la última actividad se sentaron las bases para la asignación de tareas a nivel territorial, especialmente el rol del Intendente y del GORE (Gobierno Regional), que era uno de los temas más importantes para la SUBDERE.



A nivel central se constituyeron mesas de trabajo que siguieron prestando apoyo y asesoría a los ministerios, subsecretarías y Servicios Públicos, de manera que el año 2003 fue un año de preparaciones y asesorías para impulsar, a partir del 2004, esta nueva forma de hacer gestión pública por parte de los Servicios Públicos con presencia regional. Los ejes de esta asesoría para todas las subsecretarías ministeriales y las direcciones nacionales de los servicios se centraron en la explicación y discusión de:

- Los pilares políticos del nuevo sistema de Gestión Territorial Integrada.
- Los requisitos técnicos para la puesta en marcha de este sistema de Gestión por parte de los órganos que participarían del PMG GTI.
- Además se realizó talleres para ir evaluando la puesta en marcha del proceso.

Es destacable el rol que le cupo al gabinete de ministros en esta fase de diseño e implementación del sistema GTI. El rol fundamental en un sistema presidencialista como el de Chile lo tuvieron los Ministros del equipo político, en particular el Ministerio del Interior y allí fundamentalmente la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa (SUBDERE). En nuestro país, el poder se concentra principalmente en el ejecutivo (presidencia), por lo que los ministros del gabinete tienen un rol más bien restringido como ayudantes del presidente. En este caso en particular, dada la cohesión del gabinete en términos de ideología, por ser de la concertación política de gobierno, con un ideario común de gobierno, el rol político de los ministros no tuvo una merma muy importante que suele producirse en algunas condiciones especiales, fundamentalmente por cuanto una vez ministros, estas personas quedan “liberadas” de

las directrices de los partidos a los que pertenecen y se someten al mandato de la presidencia a la que apoyan irrestrictamente en estas materias.

Sin embargo, es preciso señalar que muchas veces, y en situaciones como la chilena, en que el poder se divide al interior de los ministerios, pensando en el nombramiento de subsecretarios que contrapesan la visión política del ministro, ocurren fallas de coordinación en el proceso de formulación y aplicación de las políticas. Estas generalmente son dilaciones temporales en la toma de una u otra decisión que afecte la implementación o la aplicación de una propuesta, como la GTI.

#### 1.4. Análisis de la percepción de nivel central sobre este proceso

Aunque no hay una coincidencia total en las apreciaciones de las personas entrevistadas a nivel central, especialmente en la SUBDERE, es preciso señalar que el nivel de análisis –más o menos profundo en virtud de las responsabilidades que asumen los funcionarios en el diseño, seguimiento, análisis y evaluación de la implementación de este sistema de gestión territorial–, incorporando esa variable de especificidad en las funciones, es bastante homogéneo.

La percepción que se tiene respecto a como ha sido este proceso de implementar un sistema de gestión con la perspectiva territorial en las regiones es que, el proceso se ha quedado estrecho en varios de sus aspectos y métodos. Los entrevistados sienten que se requiere de intervenciones que sobrepasan los diseños

metodológicos, las capacidades técnicas para implementar y bajar instrumentos de gestión territorial desde la función de un ministerio especializado.

Uno de los profesionales entrevistados hace referencia a los objetivos de buen gobierno señalados anteriormente en la descripción del diseño de este sistema de gestión. Es un buen punto para medir la efectividad de esta medida de política para desencadenar lo que se espera de este sistema de gestión territorial, y señala que lo que corresponde ahora para evaluar el cumplimiento de este objetivo es “pasar la cuenta a las autoridades regionales, o sea evaluar su efectividad.

En cuanto al manejo de la agenda de gobierno para ser coherentes con los compromisos electorales, el manejo que se le ha dado a los objetivos de buen gobierno desde la perspectiva del territorio, ha sido dar continuidad a lo ofrecido por los anteriores gobiernos de la concertación desde la década del noventa (lo cual parece una crítica muy sentida, aunque expresada en forma velada). Ir avanzando en espacios de desconcentración y descentralización progresivamente hasta alcanzar niveles acordes con la demanda ciudadana, cuidando de no sobrepasarla en lo más mínimo.

Se espera que esta se exprese a través de los mecanismos de participación ciudadana, y que la expresión territorial de esta le otorgue mayor peso político y legitimidad a la estructuración de agendas regionales que se traduzcan o que presionen la construcción de agendas nacionales que finalmente den lugar a reformas más potentes desde el gobierno central, con el respectivo apoyo parlamentario y político desde las regiones.

La percepción respecto a la participación y compromiso de otros núcleos políticos estratégicos de gobierno como la SEGPRES y la SEGEGOB, es que estos centros de poder no han trabajado a la altura de la demanda de los regionalistas (funcionarios de gobiernos regionales y algunos directivos de servicios), por cuanto la expresión de esta no tiene relación con los discursos y compromisos que se adquieren. Las reformas anunciadas e introducidas en la agenda política de la presidencia no han dado cuenta de toda la información que se tiene ni de los distintos niveles de demanda ciudadana, dadas las distintas posturas y experiencias regionales sobre la materia. Se argumenta que existen asimetrías de información en el proceso de decisiones entre los ministerios más políticos como los mencionados anteriormente y la subsecretaría de desarrollo regional y administrativa. Esta ha impulsado los temas de descentralización político administrativa, sin embargo, y como se ha dicho anteriormente, el respaldo de la presidencia no ha sido coherente con los discursos descentralizadores, reconociendo el hecho de que la presidencia como núcleo central del poder no tiene absoluta discrecionalidad, tampoco el hecho de que los distintos temas se cortan de manera sectorial o territorial, aludiendo a las presiones regionalistas, esto no es tan claro. La decisión en la esfera de gobierno es un proceso de negociación que involucra a múltiples actores y las posiciones no siempre son predecibles.

Lo que resalta de la opinión de los funcionarios de la SUBDERE es que visualiza claramente la necesidad de que los ministerios u oficinas más políticas se concentren en esfuerzos analíticos y tal vez operativos respecto de la materia de fondo a la cual se aproximan estas medidas (la descentralización), y que conjuntamente con ello

muestren señales claras a la Dirección de Presupuesto (DIPRES), sobre las prioridades que se van estableciendo en torno a estas políticas descentralizadoras en cuestión.

La percepción entonces respecto **a la institucionalidad del sistema político y las prácticas de un sistema democrático** es que en el proceso de diseño e implementación no han participado por tanto todos los actores, y que además estos no han evidenciado no tener las competencias o capacidades, ni el compromiso para abordar tareas que requieren del apoyo de todos los sectores, ni han sido capaces de incorporar a todos los actores. Es más, da la impresión que el grado de desarrollo y madurez política de los sectores políticos y el desarrollo alcanzado por la institucionalidad actual, ha sido coherente y ha hecho viable este tipo de desarrollo e implementación, asumiendo fácilmente una bajada desde el nivel central e impidiendo la representación de las verdaderas ideas en un debate, de apropiarse de una mayor capacidad e iniciativas de gobierno desde los niveles sub-nacionales en los marcos legales existentes.

Esta percepción le da respaldo a una de las expectativas que no se cumplen o expresan al implementar este sistema de gestión, y esta es que **una de las principales transformaciones clave para aplicar el enfoque GTI reside en las autoridades, que son de modo natural, una especie de gerentes integradores** (al respecto de eso, Mintzberg, les da esa calidad de articuladores e integradores a quienes llegan más allá de la coordinación, integrando múltiples dependencias con diversos medios y métodos de coordinación. (MINTZBERG, 2006).

Esto entonces se traduce en que estos funcionarios no llegan a cumplir todo el rol y las expectativas sobre la autoridad que les es conferida durante su mandato, y se tiene la esperanza de que los siguientes en ocupar ese puesto tengan más aptitudes o reúnan más requisitos para lograr un mejor desempeño. Esto es lo que ocurre con los SEREMI y los Directores de Servicios regionales y también con los Intendentes en alguna medida por cierto.

Por otro lado, de haberlos, y de tener los medios para reconocer y designar, o elegir a estos gerentes integradores, estos se enfrentarían a una estructura difícil de manejar, con muchos directores regionales de servicios públicos, que como se ha dicho anteriormente, reúnen capacidades técnicas y ejecutoras específicas con mando inmediato sobre recursos que pueden movilizar o inmovilizar en el territorio dependiendo de la defensa que hagan sobre la realización de sus programas específicos a sus instituciones, para cumplir metas y responder a las autoridades centrales con las que tienen un compromiso adquirido al estructurar bienes y servicios oferta y construir con esa perspectiva sus presupuestos. Uno de los entrevistados señala que el nudo fundamental es el manejo de los recursos públicos a través del sistema de cuentas nacionales, para lo que es la programación del gasto. Se impone el tema del sectorialismo, señala textualmente que esto ocurre porque:

***... “no existe autoridad territorial que reúna las atribuciones y facultades, además de las dotes de liderazgo y capacidad para organizar y vigilar que la solución integral del problema de desarrollo se produzca regionalmente, es imposible hacerlo. Primero se debe al mandato de su organismo a nivel central”.***

De lo que se está hablando es que el sistema de gestión territorial integrada (GTI) no da respuesta al dilema de la institucionalidad ni a la administración regional como se ha desarrollado en este período, más bien instala una nueva complejidad. Se requiere por lo tanto avanzar en el direccionamiento de esta institucionalidad por la ampliación de la agenda con estas propuestas políticas, de manera que se puedan expresar con una mayor claridad y medida las necesidades de reforma de la administración de los gobiernos sub-nacionales, de modo que los compromisos de los programas de gobierno se construyan sobre nuevas bases, con mayor claridad, revelando los verdaderos intereses sobre el tema de fondo que es la descentralización política y fiscal en nuestro país.

Así, el buen gobierno en regiones, y los objetivos que persigue la gestión territorial integrada habrían sido logrado parcialmente, esto muy mediado por las características y perfil de los directivos superiores y jefaturas intermedias de los ministerios y servicios públicos, se considera sin embargo que este grupo ha sido determinante en los resultados de los gobiernos de la concertación de partidos de gobierno hasta fines del mandato 2000-2005 (especialmente en la región del Biobío).

En algunas regiones estas personas han estado a la altura de los deseos y compromisos de gobierno, se ha creído y se ha comprometido acciones, no tan solo por los compromisos electorales, sino también por el surgimiento de actores locales que han promovido la participación y el desarrollo desde lo local. Así se ha logrado un cambio de énfasis en las decisiones para lograr progresivamente una mayor eficacia y eficiencia en el gasto de los recursos públicos, o se ha formado capital social para

introducir cambios y reformas más potentes en la perspectiva de devolver a las regiones y territorios el control sobre las decisiones de inversión y desarrollo.

## **2. Percepción regional a la implementación de la Gestión Territorial Integrada.**

En el contexto regional sobre el que el gobierno central ha desplegado e implementado este sistema PMG, los actores entrevistados perciben y entienden esta iniciativa gubernamental como una figura creada por el gobierno central con el fin de avanzar en el proceso de modernización del Estado, pero en términos de promover este proceso en la totalidad de las regiones de una manera más bien centralizada, dado el contexto legal existente, en el que además se establecen los incentivos al sector público a partir del cumplimiento de los objetivos mismos del PMG.

Una valoración parcialmente positiva de este sistema de gestión territorial se da en relación al hecho de que **potencia las acciones de fortalecimiento institucional tales como la construcción de convenios marco, provoca en forma sistemática más instancias de coordinación regional y en definitiva la construcción del presupuesto**, cuya expresión es el anteproyecto regional de inversión (ARI) y la discusión presupuestaria a nivel regional, lo que incluye el programa regional de inversiones (PRI). Las acciones y actividades que promueve la gestión territorial integrada, propician entonces la formulación de presupuestos. Esto le da una fuerza que obliga a la definición de las fuerzas políticas en este proceso, otorgándole mayor calidad al enfoque metodológico con que se prepara (se hace más participativo).



Los actores entrevistados aprecian sin embargo con mucha claridad que **la aplicación del sistema GTI del PMG se enmarca y responde en primer lugar a sus objetivos políticos, institucionales y técnicos** definidos en el capítulo anterior: buen gobierno en regiones, fortalecimiento de la institucionalidad regional y de la articulación entre los diversos niveles sub-nacionales (gobierno central, región, provincia). Dicho en otras palabras, **se concentra en su instalación misma para desencadenar procesos políticos e institucionales**, confiando absolutamente en su metodología, en las capacidades que se dispone a usar, en la existencia de una estructura de cargos, funciones y responsabilidades de gobierno en niveles regionales. Pensado así, es útil y favorece claramente la concreción de las expectativas centrales antes señaladas.

**Existe una baja percepción de que la GTI responda en principio a sus objetivos en el nivel de gobierno regional.** En general este objetivo tiene poca credibilidad, por cuanto no favorece nítidamente el desencadenamiento de estos procesos políticos a niveles regionales.

En el caso de la región del Biobío, a los niveles centrales no se les ve como instancias rectores y decisores jerárquicos de las políticas públicas para su rigurosa aplicación en el nivel sub-nacional, sino más bien como orientadores de esas políticas para que el gobierno efectivamente se produzca en la región y no desde los niveles más centrales como es el caso de nuestro país, en el cual el gobierno desde la perspectiva política se produce de esa manera. De las entrevistas a personas de la unidad de desarrollo de planes y programas regionales, se evidencia la clara comprensión de las

facultades y posibilidades de manejar cierta autonomía y decisiones en la administración del gobierno para promover el desarrollo regional.

La implementación de este sistema, en la opinión de uno de los entrevistados (fiel a su comprensión de las facultades y posibilidades de autonomía) ha buscado establecer una línea base a partir de la cual se establezcan procesos de encadenamiento que propicien, mediante la planificación institucional, de carácter obligatorio, la asistencia territorial y los objetivos del buen gobierno. Estos objetivos se despliegan en los niveles de la administración sub-nacional (regiones y municipios) en la medida que los organismos que prestan sus servicios en esos niveles adoptan este plan. Afortunadamente esto se ha dado en términos positivos, favoreciendo los aumentos en la cobertura (actualmente más de 168 servicios a nivel del país) con la que se piensa el alineamiento y la coordinación de los servicios desconcentrados, centralizados y descentralizados.

La obligatoriedad y formalidad que adquiere cada plan institucional y los compromisos que de él emanan, según los entrevistados, le confiere cierta garantía para lograr una más segura, y de alguna forma sistemática, conversión a sistemas de gestión territorial con mayor integración (como un proceso de aprendizaje gubernamental), se valora el seguimiento del comportamiento de indicadores, es decir los mecanismos de auditoría y medición, y además el otorgamiento de incentivo para los funcionarios e instituciones, respaldado por la ley. Todo ello permitiría ir avanzando progresivamente en el cambio de la cultura de administración pública (esto también tiene una valoración positiva).

Sin embargo, a pesar de todos los atributos y cualidades de este sistema para mejorar crecientemente la gestión de gobierno en el territorio y la eficiencia en el uso de los recursos, sumado al soporte legal que le da cobija a su existencia, **el PMG de la gestión territorial integrada, se establece en forma singular, en cada servicio público y organismo del estado, y lo que esto consigue es que las actividades que se desarrollan en un territorio, estén sujetas al PMG de cada servicio y deban realizarse con las especificaciones operativas de excelencia comprometidas por cada organismo del estado.**

Este hecho no da garantías en el sentido que el desempeño de la institución se traspase con la misma excelencia del PMG a la operatividad ni a los proyectos del plan de desarrollo territorial (establecidos en la región a partir del año 2000) y que responda a la estrategia de desarrollo regional. Para el GORE de la Región del Biobío está muy claro que, en el momento que uno de estos proyectos requiera el concurso simultáneo de más de un servicio o programa de gobierno, nada asegura que se produzca la coordinación en el mismo esquema de gestión que ha sido incluido en el PMG de cada servicio (GORE Biobío, 2006).

La pregunta que cabe hacerse, ¿será falla del PDT en su concepción e implementación o se trata de fallas en el diseño del PMG Gestión Territorial Integrada?

La respuesta que se obtiene de los entrevistados a nivel del GORE en este estudio de caso es categórica: La implementación del PMG de cada servicio, se convierte más bien en un seguro a la inversa, es decir, una suerte de garantía de las

dificultades para adaptar el trabajo de los servicios a las necesidades específicas del territorio, o bien la integración con otros servicios, si es que esta requiere modificaciones en su arquitectura operativa.

Existe una clara percepción de los entrevistados a nivel del gobierno de la región en el sentido que si los proyectos a nivel de los territorios definidos (entiéndase los PDT) requieren de una coordinación de las instituciones, será necesario que estas realicen otras actividades adicionales a las que han comprometido en sus respectivos PMG, por lo tanto se entiende que el PMG no satisface las expectativas de una real coordinación y descentralización por parte de la región.

Una vez más también se señala las características de liderazgo de los actores regionales, y otras características personales para conseguir la coordinación e integración de la acción gubernamental en el territorio, más allá de las posibilidades que ofrece la GTI.

## 2.1. Percepción sobre la implementación en los servicios del agro.

Al indagar entre los funcionarios regionales encargados del PMG de Gestión Territorial Integrada en los servicios del Ministerio de Agricultura (modalidad común de asignar tareas de formulación, llenado de formularios y responsabilidad frente al tema), lo primero que se aprecia es la comprensión parcial de este instrumento, el poco manejo de información y coordinación entre los distintos servicios para conocer la forma de operar, los alcances de esta herramienta y los mecanismos de coordinación por los

que esta aspira a producir la sinergia y la eficiencia en el uso de los recursos, además de darle un contenido más objetivo a los mecanismos de participación ciudadana de la población que es atendida por los servicios del ministerio.

Un elemento que resalta es que los actores entrevistados, en su mayoría sienten que las jefaturas de los servicios ven este sistema de gestión como un programa más dentro del quehacer de sus instituciones, a las que hay que responder y cumplir, esto en opinión de los entrevistados, pudiera reflejar los distintos grados de conocimiento, y acercamiento al tema y su compromiso para entender y aplicar el enfoque territorial. Obviamente se percibe este sistema de gestión como impuesto desde los sectores políticos de gobierno (gabinete político), y que el grado de compromiso demostrable en acciones que vayan más allá de la forma de ordenar la información o actividades que señala y solicita la implementación del sistema PMG de sus instituciones, no es suficiente para impulsar en términos proactivos lo deseable de ocurrir en virtud de la aplicación del enfoque territorial.

En el Servicio Agrícola Ganadero, como un caso dentro de esta dimensión del estudio, los entrevistados sienten (en opinión de uno de sus profesionales encargados de este sistema del PMG) que su aporte es fundamentalmente a través de las directrices y orientaciones de la producción agropecuaria hacia una producción limpia, sustentable y que proteja el patrimonio sanitario genético y los recursos renovables. Sin embargo no ve claramente en que instancias de coordinación más allá de aquello podrían participar aportando recursos en la construcción de presupuestos de carácter más regional en la composición de sus programas. Sus presupuestos no serían

negociables desde el punto de vista de la función de protección de la integridad zoo y fitosanitaria. El enfoque del trabajo de este servicio, amén de tener una estructura administrativa con la cual ejecuta sus tareas, opera en virtud de un sin número de programas muy técnicos que implementa en función de la pertinencia territorial, funcional a las necesidades zoo-fitosanitarias por condiciones emergentes.

Esa es la percepción de cómo se incorpora en la lógica del fomento productivo, y para cumplir estas tareas debe coordinarse con el sector privado para buscar complemento en la disponibilidad de recursos para mejorar las condiciones del estado de los recursos en el territorio (atraer recursos), sin embargo la opinión es que esa es su misión desde su creación por lo que lo hace desde la óptica de que es su mandato institucional en forma natural.

Otro de los entrevistados no ve otras instancias posibles de coordinación, salvo aquellas que emanan de los compromisos de gestión de instrumentos muy específicos, como es el caso del programa de Incentivos para la recuperación de suelos degradados, el cual se sirve de instancias como el Comité Técnico Regional (CTR), coordinado por el SEREMI, e integrados por los directores de servicios del SAG e INDAP y otros técnicos, laboratorios acreditados, representantes de operadores, de instituciones de investigación que es una forma de coordinar a la ciudadanía en la resolución de normas técnicas, elaboración de tabla de costos y otros aspectos de la implantación.

En el caso de INDAP, la percepción es más positiva y amplia en cuanto a las posibilidades de integración y coordinación. Las personas entrevistadas tienen una alta vinculación y participación en la definición de la estrategia regional de desarrollo y con el modelo de gestión territorial que ha venido impulsando el GORE desde el año 2000. Por lo tanto el proceso de inducción y comprensión de los responsables en llevar adelante, institucionalmente la aplicación de este sistema de gestión ha sido más fluido y rápido. Por otro lado, funcionarios de esta repartición regional han apoyado fuertemente el desarrollo del sistema regional de gestión territorial, sea como coordinadores de algunas UGT, o como técnicos responsables de algunas materias y rubros, es el caso de algunos Grupos de Transferencia Tecnológica (GTT). A pesar de todo lo anterior, los niveles de coordinación con los demás servicios se producen para resolver materias técnicas relacionadas a algunos convenios específicos en los que la institución pone recursos humanos y financieros.

Este servicio ha realizado esfuerzos por desplegar la información sobre este PMG a los funcionarios de la línea operativa, sin embargo ha resultado dificultosa la comprensión y aprehensión de esta iniciativa por estos niveles, aún cuando existe un incentivo económico de por medio. Hay fundamentalmente un desconocimiento de la evidencia que ha ido generando su implementación, por ejemplo la cantidad de tareas de la fase diagnóstica se realizó en el nivel regional, pues era funcional hacerlo así. El plan de trabajo para cumplir con las etapas subsiguientes a la fase diagnóstica son prácticamente desconocidas para los demás funcionarios (los que no han trabajado directamente en esta tarea).

Una muestra de esto, y a modo de anécdota es lo que relata una operadora del programa “Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados”, quien señala que durante un programa de capacitación realizado con el objetivo de formar capacidades en diversos ámbitos para los operadores y proveedores de programas de fomento de INDAP realizado en la región, y con participación de funcionarios de agencias de área de INDAP, se preguntó la opinión sobre la importancia del PMG gestión territorial integrada, y las respuestas dejaron de manifiesto que estos programas son conocidos solo por quienes tienen vinculación y responsabilidad directa como encargados, en algún servicio o en el GORE. Las instituciones solo han hecho el despliegue en forma interna y no han abordado todas las áreas clave en la comunicación y socialización de los planes y programas comprometidos en el PMG, en sus distintas etapas. Esto reafirma el tratamiento unilateral que realizan los servicios por una parte, además de que el PMG se ve como una responsabilidad individual de cada servicio.

## 2.2 Percepción sobre el aporte de la GTI al fomento productivo.

Un análisis y evaluación sobre el aporte que le hace la GTI al fomento productivo en el territorio regional parte del entendimiento de éste ámbito como uno de los sesgos o desviaciones desarrolladas en forma natural al interior de los territorios de planificación regional (Modelo Regional de Gestión Territorial), específicamente en el diseño de los planes de desarrollo territorial (PDT) de éstos (modelo de gestión territorial del gobierno regional). Lo anterior significa que los planes de desarrollo territorial (PDT) se orientan en forma casi automática a la generación de proyectos de desarrollo y fomento productivo en distintos rubros, los PDT bien pudieran llamarse



planes e fomento productivo territorial. Esto, es un aspecto positivo, pues el Fomento productivo encuentra en el modelo de Gestión Territorial una herramienta para expresar de una forma ordenada, sistemática y natural las iniciativas productivas.

Pero es importante señalar que los PDT, condicionados por la estrategia de desarrollo regional (que constituye el marco a partir del que se tienen los lineamientos generales de desarrollo que quiere conseguir la región), no recogen en sus propuestas todos los principios y lineamientos enunciados por esta, en forma integrada. Algunos PDT se refieren casi exclusivamente a proyectos de inversión, básicamente desde el sector público, financiados a partir de los diferentes instrumentos del presupuesto nacional post delegación a través de descentralización o por las asignaciones de los servicios y/o programas sectoriales que apuntan directamente al desarrollo de actividades para la producción.

El impacto que produce la implementación del PMG GTI para favorecer el fomento productivo a nivel regional, específicamente en el sector silvo agropecuario, a partir de las percepciones de las personas entrevistadas **es mínimo en el contexto de la función institucional**. La GTI es vista como una exigencia del gobierno central más que como una oportunidad para desarrollar capacidades de coordinación y sinergia en la planificación e implementación del desarrollo productivo territorial. Además de esto, se percibe diferencias significativas en la misión de los servicios del agro, poblaciones objetivas que reúnen características muy disímiles, poco proclives a coordinar. Sin embargo algunas instituciones tales como INDAP en la región, manifiestan una mejor disposición y aprendizaje respecto de la importancia de la coordinación de los servicios del agro con el sector privado fundamentalmente, a partir de la existencia de convenios

establecidos con los otros organismos del MINAGRI, especialmente con la CONAF y el SAG en la operación de algunos de sus programas específicos y como una oportunidad para la expresión de las capacidades e intereses de sus directivos, ya sea para sus estrategias personales o para servir a los objetivos de gobierno.

Los funcionarios de los servicios del agro entrevistados señalan un marcado desconocimiento de los aportes que la GTI, como sistema del PMG, le hace al fomento productivo regional, en general salvo los funcionarios de INDAP, los otros servicios del agro manifiestan tener muy poca participación en ámbitos de coordinación, salvo las que exige el mismo sistema del PMG, en su etapas diagnósticas, y la participación de sus directivos en el gabinete regional ampliado. En el aspecto de apoyar el fomento productivo desde la perspectiva de la coordinación no ven mayores coordinaciones ni resultados, a pesar de las declaraciones que contemplan los planes y programas a implementar en el marco de la GTI. En palabras de un entrevistado de la gobernación de Ñuble, encargado del fomento productivo señala:

***....La GTI se considera más como un asunto de burocracia estatal. Ha formalizado una acción que la región ya venía trabajando. Ha sido un tema de carácter administrativo. Sin embargo se percibe igual como un impulso estatal para incorporar la variable territorial al fomento productivo. Aunque el tema está muy inmaduro. En la relación público-privado para favorecer el fomento productivo se aprecia que el sector privado tiene un rol fuerte como demandante del apoyo estatal, “va a reuniones, presiona por resultados concretos y mayor apoyo, tiene acceso y usa instrumentos de fomento tales como***

***PROFO de CORFO, programa de desarrollo de proveedores (PDP)”.***

En la agenda de dinamización (mecanismo para generar el dinamismo de la coordinación público-privada para el fomento productivo) se ve una falta de continuidad. Se ha quedado en el escritorio, al igual que las mesas temáticas de coordinación (aludiendo al esquema de gestión del modelo regional). Las empresas pequeñas (pymes) operan con un sentido territorial local, en cambio las empresas grandes se relacionan con autoridades de nivel nacional, ejemplo de eso es Carnes Ñuble, estas empresas sin embargo aportan a señalar los requisitos que deben cumplir las pymes orientando con ello el apoyo estatal a estos sectores productivos”, intentando con ello evidenciar la disponibilidad a integrar a los pequeños productores en sus cadenas agro-comerciales.

Dentro de la metodología para incorporar el enfoque territorial en la gestión, una de las etapas para los servicios del agro es responder una encuesta (cada servicio por separado), con el objeto de evidenciar si sus productos/servicios estratégicos están vinculados directa o indirectamente con los del servicio que completa los formularios, de manera de generar posibles sinergias y convergencias entre los servicios del agro con perspectiva territorial. Se busca con ello la adaptación y modificación de los productos estratégicos (servicios, programas e instrumentos) que ofrecen para que se pueda dar una mayor sinergia y niveles de coordinación.

Los aportes o respuestas efectuados por los servicios se incorporan en el plan de trabajo GTI que construye el servicio en particular (ver ejemplo anexo 2 Plan de Trabajo

GTI para INDAP y CONAF, punto 2, de opiniones y recomendaciones externas incorporadas al plan de trabajo de la GTI del Servicio). En el anexo presentado, vale señalar además que algunas instituciones preparan el plan de Gestión territorial integrada siguiendo sus propios formatos, no ciñéndose a lo estipulado en los manuales y normas administrativas, dificultando más aún la comprensión y el seguimiento desde el nivel central para los avances.

Los funcionarios de los servicios públicos consultados en MINAGRI no difieren del diagnóstico realizado por la mayoría de los servicios, limitándose a señalar el acuerdo con el diagnóstico de la definición de productos estratégicos en los que aplica la perspectiva territorial. En el caso particular de INDAP, el profesional entrevistado señala la importancia del hecho que se ha iniciado y continuado un diálogo técnico y de colaboración que estima se seguirá practicando, con el objetivo de llegar a diseñar iniciativas de intervención regional basadas prioritariamente en los requerimientos territoriales. Sin embargo, para ello el servicio deberá modificar fuertemente su estrategia de intervención y deberá previo a ello mejorar sus procedimientos de diseño de instrumentos, incorporando fuertemente la participación de los equipos regionales, otorgando además mayores flexibilidades en la adecuación de sus instrumentos para el fomento productivo.

A pesar de reconocer que muchos instrumentos y programas de los servicios del agro aplican a la perspectiva territorial, en ningún caso se evidencia sinergias para potenciar el fomento productivo en forma directa, como propósito definido, o por lo menos no se visualiza de ese modo por los funcionarios ni se expresa en ese contexto.

En el anexo se visualiza, para el caso del plan de CONAF, que los servicios consultados son considerados mayormente como una estadística para el informe. Sin embargo en algunos casos se trata de reconocer las posibilidades de coordinación y posibles sinergias, como en el caso de INDAP, en la aplicación de sus propios instrumentos y en el intercambio de información sobre la cobertura de aplicación y focalización de servicios. En el caso del producto **asistencia técnica en forestación y manejo de bosque**, como se puede apreciar en la complementariedad en la provisión del servicio.

La opinión más generalizada da cuenta de las posibilidades de sinergia y coordinación a instancias de visualizar la aplicación de instrumentos en un territorio compartido por la acción de los servicios. Se visualiza múltiples decisiones que debieran considerar la lógica territorial de desarrollo productivo. Pero se ve la necesidad de que el proceso de modificaciones de la institucionalidad pública se adecue de manera de permitir o bien forzar una mayor coordinación por una parte, que aminore el sesgo unilateral de los servicios de dependencia ministerial, o que este proceso se efectúe con más dinamismo, de manera de catalizar los procesos de participación ciudadana con iniciativas que vayan más allá del ámbito de la comuna, o de los socios de estas. Esto, según la opinión de los entrevistados necesita de mayores capacidades por parte de los funcionarios de las reparticiones públicas, de las autoridades y también a nivel de las Municipalidades, con un énfasis en los temas de desarrollo local y descentralización administrativa a la que refiere el sistema GTI.

Con esta dinámica de capacidades, liderazgo y participación ciudadana, se podrá avanzar en la “cultura territorial”, el que se irá expresando progresivamente en la

focalización de recursos fiscales que tendrán una mayor correspondencia con las necesidades sentidas por la comunidad y expresadas con un enfoque e identidad más territorial, y por lo tanto un sistema más integral e inclusivo.

Otro análisis proviene de la concepción del aporte que hacen al fomento productivo las instituciones del agro por la vía de la construcción de un presupuesto y un plan de inversiones a partir de la definición de proyectos, lo que presiona la generación de reglas y una institucionalidad. Es decir, el establecimiento de las maneras de hacer las cosas, normas y mecanismos de participación y acciones colectivas. Estas instituciones son mecanismos que favorecen y aportan al ciclo de generación de riqueza. Pero el análisis se queda trunco cuando se ve la experiencia regional en materia de los liderazgos para conseguir que estos proyectos sean construcciones participativas que surjan desde los territorios y no grandes propuestas de gobierno central que empujan en un modelo reactivo de participación ciudadana y respuestas y acciones desde las características personales de las autoridades regionales.

### 2.3. Análisis sobre la coordinación político administrativa a nivel regional

De las entrevistas a nivel regional se puede señalar que existe una percepción casi generalizada respecto de la administración del poder y la GTI. Los cambios que impulsa la adopción de la “perspectiva territorial” reduciendo el énfasis en la “perspectiva sectorizada” es el principal rasgo que distingue la aplicación del PMG/GTI o Sistema de Gestión Territorial Integrada, con esto se estima que se podrían agudizar

algunas tensiones en la forma de hacer gobierno y administrar los servicios e inversiones públicas en la región. Esto principalmente porque la modalidad “sectorizada” de abordar problemas y necesidades públicas tiende a reforzar autoridades y poderes centrales fuertes (en algunos casos con marcados intereses políticos), que formulan y cuidan objetivos de gobierno y políticas públicas sectoriales, que además adoptan medidas de política y programas con instrumentos y recursos para aplicarlas, realizando consultas a regiones, pero que mantienen en el Nivel Central la instancia decisora y asignadora los recursos financieros, así como las dotaciones de personal en cada dependencia incluyendo las territorialmente desconcentradas.

Sin embargo, hay **servicios públicos ligados a políticas y programas sociales o al fomento productivo que adoptan políticas e instrumentos de aplicación general buscando que las unidades ejecutoras o prestadoras de servicios sean muy desconcentradas y apliquen la “perspectiva territorial”**, sabiendo responder a cada usuario o situaciones locales con los instrumentos apropiados, o bien adaptados, dada la flexibilidad con que pueden operar. Se ha combinado el diseño tipo de acciones y las pautas para que se ejecuten en cada caso, otorgando a la región la posibilidad de adaptación y modificación de acuerdo a las especificidades y necesidades regionales. Además la programación anual de metas y presupuestos que se establece, determinan si habrían cambios en los instrumentos y la cobertura territorial de metas. Tal es el caso de INDAP, dentro del MINAGRI, con una gran cantidad de productos y servicios especializados que responden a enfoques territoriales y que promueven la inclusión de todos los sectores productivos locales (jóvenes, mujeres, etnias, etc.).

Para las autoridades sectoriales e institucionales desconcentradas operando en regiones la aplicación del PMG/GTI pone una tensión diferente: **aquellos más centralizados** como los de infraestructura observan espacios reducidos en los cuales aplicar la perspectiva territorial, a menos que gradualmente las sedes modifiquen sus métodos entregando parte de su labor a equipos regionales; **aquellos más desconcentrados (sociales y económico-productivos)** que deben responder a realidades locales muy diversas, tienen una tensión basada en la cobertura territorial efectiva que le permiten los recursos que tienen asignados y las dotaciones en cada región, así como los convenios con otras entidades y la externalización de parte de sus actividades contratando o subsidiando esa labor con ejecutores privados que se relacionan con los /usuarios/beneficiarios.

En cada uno de estos grupos de funciones y políticas públicas hay desafíos distintos para seguir mejorando la gestión pública, la coordinación interinstitucional e intra institucional, la coordinación al interior de sus dependencias operativas en regiones y con otras entidades que presten servicios complementarios en terreno para elevar la satisfacción de los ciudadanos ante una “oferta gubernamental integrada”.

Estos distintos tipos de coordinación implican articular las diversas organizaciones que implementan políticas de desarrollo en una misma unidad territorial político-administrativa de la región (habitualmente llamados niveles en la institucionalidad del sector público). Requiere establecer para cada política redes de organizaciones para su implementación. Se habla de una articulación no entre líneas de mando, sino entre directivos o jefaturas que actúan en un mismo ámbito territorial, se



busca lograr una convergencia de agendas entre autoridades y dependencias institucionales a fin de integrar o coordinar intervenciones de las distintas estructuras territoriales y lograr resultados de interés común. Es necesario contar con la posibilidad efectiva de diseñar políticas y planes nacionales y a la vez regionales para propiciar el desarrollo y más aún provocar el eslabonamiento entre instrumentos y procesos de planificación para territorios que forman parte de una misma región (SUBDERE, 2006).

Se requiere validar las especificidades sectoriales en una coordinación intersectorial que potencie una visión más amplia de los procesos que tendrán impacto sobre los habitantes de un determinado territorio, potenciando el encuentro entre los actores, liderados por el Intendente, entre otras instancias, el gabinete regional ampliado, comités macro-sectoriales y mesas por pilar de desarrollo.

### **III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.**

A partir de la información obtenida de los entrevistados tanto de nivel central como de la región del Biobío, junto a los antecedentes reunidos y presentados, es posible señalar algunas apreciaciones, a modo de conclusión de este Estudio, de lo que ha sido este proceso de implementación del sistema PMG de Gestión Territorial Integrada.

#### **1. Conclusiones del Estudio**

- El Programa de Modernización de la Gestión, en la percepción global de los funcionarios públicos, tiene una valoración positiva fundamentalmente por que a través de un mecanismo legal crea incentivos para la programación, planificación y trabajo orientado a resultados que pueden ser cuantificables, y que permiten hacer un seguimiento de las acciones de los servicios públicos, además porque impulsa procesos de modernización y empuja a los servicios de gobierno a planificar mejoras en torno a áreas comunes de gestión.
- En el diseño de este sistema de Gestión Territorial para el PMG han participado actores de nivel central, fundamentalmente de SUBDERE y MIDEPLAN, que junto a otras personas provenientes de otros países han encadenado experiencias a partir de Instrumentos de planificación en torno a la gestión pública buscando construir una herramienta que, usando el marco legal existente en el país y que regula la administración y desarrollo de las regiones, pudiera potenciar el mejoramiento de la gestión, a partir de acciones vinculadas a la gestión misma y a la posibilidad de

contar con un mayor soporte institucional mediante procesos de traspaso de poder y descentralización fiscal. Sin embargo, se ha contado con un apoyo limitado que no responde a los requerimientos manifestados en niveles regionales de gobierno, este apoyo más bien se percibe como un elemento mediático (discursos) sin respaldarse en iniciativas de carácter político que impulsen un alineamiento de la clase política con los objetivos de descentralización de esta herramienta, resultando esta con una orientación que se ajusta más al enfoque de gestión de la DIPRES (sistema de cuentas nacionales, marcadamente sectorialista). Algunos actores echan de menos la participación más proactiva de subsecretarías del núcleo político en la tarea de correlacionar las fuerzas de manera de lograr el alineamiento antes mencionado (SEGPRES y SEGEGOB).

- El Sistema de Gestión Territorial Integrada en el PMG promueve prácticas que apoyan el desarrollo del buen gobierno en regiones como ha sido definido en este instrumento de gestión, y el concepto se entiende bien y se reconoce por un sector de los funcionarios. Sin embargo el alcance de este aporte es limitado principalmente a un ordenamiento y direccionamiento de la función de las instituciones de la administración del Estado que implementan las políticas públicas mediante planes y programas de acción, y estos generalmente no responden a la planificación del desarrollo como lo plantean las regiones, más bien responden al esquema agente-principal.
- En efecto, el GORE pudiera tener mayores niveles de autonomía, pero la limitación que impone la estructura institucional propia de un estado unitario y la influencia de la tradición fuertemente centralista hace de éste, un organismo público

descentralizado, sin autonomía política y legislativa, además sin ingresos propios, que opera por lo tanto no como intérprete y ejecutor de la voluntad de la comunidad, sino como agente del gobierno central en la región y sometido, por lo tanto, a las directivas de este último (MARCEL, 2006). La percepción entonces, es que el actual sistema de incentivos (entre estos el PMG), las normas y sanciones (las que generalmente son escasas) se estructuran significativamente sobre la base de este **modelo agente-principal**, y por lo tanto los actores regionales están subordinados a esto, lo que dificulta tanto a nivel central y en regiones, el diseño de una institucionalidad y una implementación correcta de la mirada “territorial” respectivamente.

- A lo anterior debemos agregar que, no existiendo una ventana de oportunidad ni el interés para qué las decisiones sobre estas materias nos conduzcan a otro modelo de gestión menos centralista, el modelo agente-principal tal como se da en el sistema de gestión sectorial, se seguirá sosteniendo, y los avances en la implementación de este enfoque territorial serán mínimos, lentos y posiblemente muy frustrantes a los requerimientos de las regiones. Cabe señalar al respecto que en el sistema de evaluación de programas gubernamentales, se evaluó un programa denominado “Programa de coordinación, orden público y gestión territorial (Gobierno más cerca) llevado adelante por el Ministerio del Interior”. El autor tenía expectativas de encontrar información y datos útiles para este estudio de caso, sin embargo el informe da cuenta de una metodología, ámbitos y objetivos absolutamente distintos. Esto indica de alguna manera, como los esfuerzos de gobierno parten por rutas paralelas, sin coordinación a nivel central, abordando ámbitos distintos, reforzando

la actual política centralista, que busca dar soluciones a problemas regionales, pero sin abordar las reales causas de los problemas sociales en el territorio.

- Es importante señalar que el ordenamiento de las actividades en virtud de estrategias integrales intersectoriales para la promoción del buen gobierno en regiones está supeditado en gran medida, según la percepción de actores de nivel central y regional a características y habilidades directivas y competencias como el liderazgo de las autoridades de niveles regionales, municipales, de los servicios públicos desconcentrados y descentralizados administrativamente. Especial mención se hace en este sentido al rol del Intendente en la experiencia de la Región del Biobío en el que la influencia política del Intendente Jaime Tohá ha sido determinante. Si bien es deseable desde el punto de vista de los logros esta característica de liderazgo, pone también en riesgo la sostenibilidad de este sistema de gestión por la falta de un sistema jurídico administrativo que le de un soporte y que además lo independice de la influencia política. Lo deseable es generar la institucionalidad adecuada para que se instale la práctica de gestión a la que apunta el sistema GTI del PMG.
- La percepción sobre el punto anterior es también señalada en un estudio realizado por la actual subsecretaria de desarrollo regional y administrativo, quién señala :

***... "la integración de la diversidad" resulta ser un argumento retórico. Por eso los esfuerzos de coordinación avanzan más bien por otras vías, ya sea por iniciativa del Intendente a través de la conformación de comisiones, por requerimientos específicos de la ejecución de determinados proyectos e incluso, por instructivos provenientes del Nivel Central que***

***obligan a la coordinación intersectorial para determinadas materias!”.(Serrano y Fernández, 2001)***

- En relación a lo anterior se estima que existe un rasgo de voluntarismo que se asocia a la participación decidida de algunos servicios y programas estatales. Esto causa que algunas autoridades regionales (jefes de servicios, SEREMIS, etc.) tengan una participación activa con algunas iniciativas para la coordinación más allá de los compromisos, y para el apoyo técnico. Otras en cambio con muy bajo perfil en este sistema de gestión, solo cumplen sus obligaciones. Esto es claramente visto en la aplicación del modelo regional de gestión territorial, el cual es una muestra de los niveles de comprensión de la GTI en el contexto del PMG.
- La aplicación del sistema GTI dentro del PMG se ha hecho en el marco de sus objetivos generales, que son de un carácter político, institucional y técnico específico. Se ha buscado desarrollar políticas de buen gobierno en la región, con el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades del sistema de administración regional, buscando además su articulación (entre niveles regionales, centrales y locales).
- La instalación de este PMG en cada servicio, se ha hecho usando el conducto formal de bajada de la iniciativa desde los niveles centrales. Se ha empleado jornadas y talleres de inducción en los que se ha explicado el proceso. Esto ha sido hecho en cada servicio, de forma separada, previa información a los Intendentes y al gabinete regional ampliado por la SUBDERE. Esto ha determinado en forma singular, que las actividades planificadas, sujetas a la aplicación de este sistema de

gestión, se hagan con la especificidad operativa que emana del compromiso particular de cada servicio con el ministerio respectivo y con la DIPRES.

- Lo anterior no asegura ni da garantías de la construcción ni del apoyo a proyectos que emanan de la articulación pública-privada en los planes de desarrollo que se generan a partir de las unidades de gestión territorial establecidas en la región del Biobío. Si las propuestas requieren el concurso simultáneo de la coordinación de más de un servicio, el PMG, por el hecho de seguir la línea del tratamiento por servicio no da garantías de producir esa coordinación interinstitucional. El caso de la región muestra que la sinergia e integración de los servicios del agro resulta difícil e incierta.
- En opinión del autor, el PMG GTI en los servicios, a nivel regional, solo genera aprendizaje institucional sectorialmente, reforzando esta característica, además del desarrollo de algunas competencias en los funcionarios para interactuar con otras organizaciones y el sector privado, pero está lejos de lograr la integración de la gestión, la coordinación efectiva y la sinergia y potenciación de los servicios, dada la actual política de descentralización y especialmente los objetivos de esta.
- Casos puntuales, como es el caso de INDAP, buscan, en un continuo proceso de ensayo-error, incorporar los conceptos de coordinación, sinergia entre distintos actores, como lo expresa en sus intenciones, la nueva política de fomento que promueve una mirada territorial, con una segmentación de la población objetivo, la formulación de planes de apoyo por rubro y territorio, promoviendo los

encadenamientos , para dar cuenta de un más profundo conocimiento de los clientes y lograr el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

## **2. Recomendaciones.**

- Dados los requerimientos especiales en cuanto a los liderazgos, capacidades y habilidades necesarios para impulsar este sistema de gestión y lograr los resultados esperados en el sentido de contar con agentes integradores (gerentes), se puede recomendar la búsqueda de nuevas competencias en los funcionarios a nivel o en el seno del gobierno regional (GORE) o muy cercano a el, de ser posible crear un cargo que podría llamarse “**gerencia territorial**”. La idea es que alguna autoridad (Intendente, SEREMI, Jefes de Servicio, etc.) pueda desarrollarse y formarse hacia esta posición, si tiene la capacidad de establecer redes, poner temas de interés territorial en la agenda de gobierno más que temas sectoriales, si tiene la capacidad de ser transversal y si además conoce las capacidades y potencialidades y recursos que tienen los servicios en las regiones.
- Este nuevo rol , del que ya daba cuenta Silva (2003), en los gobiernos regionales o subnacionales es crucial, si se desea promover las iniciativas de desarrollo productivo local (es decir con el enfoque del territorio), ya que actuando en los niveles de la micro y meso economía regional, junto con la promoción de la articulación público-privada, se le abren espacios a las empresas y unidades productivas locales para el mejoramiento de su competitividad, generándoles el entorno adecuado para su promoción y desarrollo. Esto debe ser necesariamente



acompañado por la descentralización, y en especial de los instrumentos de fomento productivo.

- Para asegurar sin embargo una organización y coordinación interinstitucional que de garantías a los territorios de la implementación de los proyectos surgidos desde lo local mediante la operación de las unidades territoriales de planificación (UGT para el caso de Biobío), sería necesario dar un paso más en la institucionalidad, se sugiere la creación de una figura que comprometa una coordinación más efectiva, algo así como un sistema o modelo de gestión (en el contexto del PMG, o bien en otro contexto) de carácter regional o bien territorial.

Esta instancia debiera reunir y asegurar más que el compromiso de los servicios y de los programas del Estado en el sentido de ejecutar y dar prioridad a los proyectos e iniciativas de mediano y largo plazo de los planes de desarrollo territorial, exigiendo hacer compatibles estos, ya sea en el marco del PMG de cada sector (por lo de sectoriales), o bien creando un mecanismo de incentivos que integre los servicios para el fomento y desarrollo local. Con la flexibilidad adecuada en cuanto a procedimientos y criterios de aplicación a las necesidades de cada territorio en la región y con el concurso del sector privado se puede confluir en proyectos más estratégicos de largo alcance si es que además se puede construir una institucionalidad regional adecuada a esta iniciativa.

- La propuesta anterior surge de los núcleos de acción regional del GORE y según los profesionales, esta debiera complementarse con el fortalecimiento de las Unidades

de planificación territorial, las que en su proceso de formulación de planes y propuestas deberían integrar estos proyectos más complementarios e interrelacionados, en vez de forzar la construcción de proyectos por cada sector o institución. Mario Marcel (2006) va más lejos, y recomienda que, esta gestión territorial puede ir configurando un sistema de acreditación para asegurar el traspaso de las competencias a los gobiernos regionales para la gestión del territorio.

- La coordinación debe dejar de ser un acto voluntarista, como lo ha sido muchas veces, y debe constituirse en una institución, con herramientas y procesos, poniendo especial atención en las estructuras que dividen las responsabilidades y poder sobre los recursos. Esto da el impulso para producir la innovación en el sistema nacional de inversiones (SNI) y en el Banco integrado de proyectos (BIP) para que todos los proyectos puedan ser explorados y evaluados con sus conexiones laterales y eslabonamientos en todos los sentidos, con otras inversiones y servicios públicos para potenciar los resultados en el territorio.
- Es necesario mejorar las capacidades de las autoridades de gobierno regionales y los jefes de Servicio por el concurso de tener buenos procesos de selección por parte de las autoridades políticas, en que el perfil más técnico y capacidades de liderazgo sean un efectivo complemento a las características y perfil político que hacen deseable la elección de las autoridades y jefes de servicio, hasta la ampliación de los procesos de selección que se incorporan al sistema de alta dirección pública. Estos procesos pueden complementarse con acciones de inducción y capacitación a las personas que ocupan altos cargos regionales o

territoriales, de modo de disminuir el problema del traspaso del poder en regiones, el que habitualmente se caracteriza por un largo tiempo de instalación y conocimiento del terreno y muchas veces la falta de continuidad que esto trae a programas de desarrollo y proyectos de inversión de carácter territorial.

- Durante el año 2006 los servicios que incorporaron el PMG GTI han estado ejecutando el plan de mejoras a los productos y servicios que en la etapa diagnóstico mostraban deficiencias además de iniciar la formulación de propuestas a presentar a los respectivos ministerios y servicios, para mejorar los niveles de desconcentración de facultades, coordinación territorial y sistemas para información de la gestión territorial. El objetivo de estos es incrementar la calidad de la gestión y la respuesta a la ciudadanía. Queda pendiente sin embargo revisar el avance de estas acciones y evaluar si efectivamente aportan al cumplimiento de los objetivos del sistema GTI a nivel regional y local.

Lo que corresponde ahora es evaluar los resultados de estos planes y propuestas y su impacto en la obtención de los resultados que se esperaban. A priori se puede señalar que es imperativo que los resultados deben medirse en relación a la calidad de los planes, las distancias entre las metas impuestas por los sistemas y los estándares alcanzados efectivamente por los servicios. Por sobre todo debe identificarse los logros obtenidos y valorados por la ciudadanía, dimensionados en la calidad del servicio, la mayor integración de los servicios en el territorio y los niveles de coordinación, proyectados en la disminución de costos

transaccionales y la efectividad de las medidas de gobierno para producir el desarrollo económico local.

- Una importante tarea que tiene lugar luego de los compromisos de los distintos servicios con el PMG GTI es, “pasar la cuenta”, es decir medir y evaluar lo acontecido, para ver si los planes propuestos se han cumplido. Evaluar si lo que están prometiendo hacer en los planes 2006-2007 se ha realizado. SUBDERE, como organismo validador ha dispuesto 2 controles, un grupo de expertos, para revisar evaluar además de los indicadores de gestión DIPRES PMG. Los compromisos específicos y su estado de avance, la normalidad de esto, los obstáculos. Para esto debe impulsarse mayor número de investigaciones específicas de manera de inferir los resultados a partir de datos tratados con mayor metodología y técnica.
- Por último, el autor considera que es la ciudadanía la llamada a definir, a través de mecanismos participativos, hasta dónde desea que se profundice la política sobre la descentralización. La sociedad civil es, la que en última instancia establece las relaciones de su desarrollo al enfoque territorial, dándole legitimidad a la política pública, cuando han participado en el proceso de su formulación e implementación. Mediante el ejercicio democrático, los territorios y regiones, y por cierto sus habitantes se ganarán el derecho a asumir un mayor volumen de responsabilidades, acompañadas de los recursos financieros y humanos respectivos. Para partir, es prioritario la elección democrática de Intendentes regionales. Solo así se puede vislumbrar la acción de los agentes políticos, económicos y sociales, que sumarán

fuerzas para lograr el empoderamiento de lo local, para impulsar de una manera seria la aplicación del enfoque territorial al desarrollo, con la identificación necesaria de la ciudadanía, para que de una manera coherente y participativa se produzca el avance de la descentralización de la que hoy solo se escucha en los discursos. Es la única manera, a juicio del autor, de entender y de generar los esfuerzos necesarios para superar una situación de exclusión y atraso económico que tiene como una de sus principales causas al centralismo político y económico en nuestro país.

## IV. ANEXOS

### Anexo 1. Pauta para entrevistas semi-estructurada Estudio de caso:

#### I. Objetivos

Pesquisar la percepción de actores de **NIVEL CENTRAL y REGIONAL** acerca del diseño e implementación del sistema de Gestión Territorial (especialmente la aplicación en el ámbito de desarrollo productivo del sector silvo agropecuario).

#### Objetivos específicos: (para nivel de diseño de GTI a nivel central).

- Identificar los elementos de carácter más políticos presentes en el proceso de diseño del sistema GTI.
- Identificar los objetivos centrales del sistema de gestión, según el diseño original de este sistema en el PMG.
- Determinar como fue el proceso de formulación de este sistema de gestión, y como se recogió la participación de distintos actores y protagonistas.
- Conocer la evaluación (cómo perciben) que los actores involucrados tienen sobre el diseño de este sistema de gestión, su utilidad y efectos sobre el desarrollo regional, especialmente el ámbito productivo.
- Determinar si responde el diseño de este sistema a las expectativas contenidas en la definición política del mismo.

Cuadro Resumen con las dimensiones e indicadores propuestos

Dimensión	Sub dimensión	Preguntas
Proceso de formulación del sistema GTI en el PMG	Elementos de contexto político considerados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cómo describiría la función de la gestión territorial?</li> <li>2. Cómo describe la meta que busca la GTI en el PMG?</li> <li>3. ¿Qué relación tiene la GTI con la descentralización del país?</li> <li>4. ¿Qué aporte le hace la GTI al desarrollo productivo en un territorio?</li> <li>5. ¿Cómo describiría el aporte de la GTI a la coordinación en el gobierno regional y comunal, fundamentalmente el aporte de los servicios?</li> <li>6. Describa los efectos de la GTI sobre la construcción de agendas regionales.</li> <li>7. ¿Podría describir cómo la GTI transfiere poder a las regiones, juntamente con mayores recursos?</li> </ol>
Proceso de formulación del sistema GTI en el PMG	Elementos de coordinación	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. ¿Cómo describiría el aporte a la coordinación en el gobierno regional y comunal que produce la GTI?</li> <li>9. Describa los efectos de la GTI sobre la construcción de agendas regionales.</li> <li>10. ¿Podría describir cómo la GTI transfiere poder a las regiones, juntamente con mayores recursos?</li> <li>11. Describa como incide la GTI en procesos de relacionamiento de las Regiones con los gobiernos comunales</li> </ol>

### Objetivos específicos de Nivel Regional y comunal

- Identificar el grado de comprensión que tiene de la GTI los distintos servicios del Ministerio de Agricultura.
- Evidenciar las dificultades y avances en el proceso de adaptación y adecuación regional del sistema GTI, dada la estrategia regional de desarrollo
- Identificar los hitos principales en el proceso de implementación dentro del Ministerio de Agricultura y en particular de la relación de este con el gobierno regional
- Identificar los niveles de coordinación alcanzados en el proceso de implementación de a GTI en los servicios del Ministerio de Agricultura, en relación al fomento productivo silvo agropecuario.
- Identificar elementos de coordinación entre los servicios y el gobierno regional.
- Identificar algunos elementos sobre la participación de los servicios del MINAGRI en el Gabinete Regional ampliado.
- Identificar liderazgos en la implementación del sistema de GTI a nivel de los servicios del MINAGRI.
- Identificar el surgimiento de la relación público privada como efectos de la GTI. Adopción de la GTI por el Ministerio.
- Identificar la participación ciudadana y de la sociedad civil en general en el proceso de implementación de la GTI.

### Cuadro resumen de Dimensiones e indicadores propuestos

Dimensión	Sub dimensión	Preguntas
Proceso de implementación del sistema GTI en el PMG a nivel regional	Comprensión del Sistema de Gestión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Conoce UD? La GTI?</li> <li>2. ¿Cómo entiende la perspectiva territorial en la gestión?</li> <li>3. ¿Cómo describiría el Sistema de Gestión Territorial que se aplica en el servicio?</li> <li>4. ¿Cómo cree UD? ¿Qué aporta la GTI al desarrollo?</li> </ol>
Proceso de implementación del sistema GTI en el PMG a nivel regional	Coordinación en el Sistema de Gestión territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. ¿Cómo describiría los niveles de coordinación de su servicio con el resto de los servicios del ministerio?</li> <li>6. ¿Cómo describiría el proceso de implementación de la GTI en su servicio?</li> <li>7. ¿Cuál es su opinión respecto de los niveles de coordinación con la subsecretaría?</li> <li>8. ¿Cómo describiría las relaciones y coordinación con el gobierno regional y con las distintas comunas?</li> <li>9. ¿Cómo aporta el Gabinete regional ampliado a establecer coordinación a nivel de los servicios?</li> <li>10. ¿Cómo describiría la relación público – privado en el contexto del fomento productivo silvo agropecuario?</li> </ol>
	Integración dentro del servicio	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Podría describir un mecanismo de integración dentro del servicio en que trabaja?</li> <li>2. Describa el mecanismo a través del cuál comparte la información relevante de su servicio para el fomento productivo.</li> </ol>
	Nivel de adopción de la GTI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Explique su tarea en el contexto de la GTI.</li> <li>2. Explique la utilidad que le ve a su trabajo en el fomento productivo la GTI.</li> <li>3. ...otros aportes.</li> </ol>

## Anexo2. Aportes a planes de GTI de INDAP y CONAF

### Aportes incorporados al plan de Indap desde Servicios consultados. Región Antofagasta

2 OPINIONES EXTERNAS		
PRODUCTOS / SUBPRODUCTOS INVOLUCRADOS	OPINIONES O DEMANDAS EXTERNAS INCORPORADAS AL PLAN	INSTITUCION QUE ORIGINA LA OPINION O DEMANDA
SIRSD	Mejorar u optimizar la intervención territorial del SIRSD en conjunto con el SAG de acuerdo a las características de la ruralidad regional.	Seremi de Agricultura
PDI	Mejorar u optimizar la programación territorial del instrumento a partir de la estrategia de intervención anual.	Seremi de Agricultura

### Región de la Araucanía

2. OPINIONES EXTERNAS		
PRODUCTOS / SUBPRODUCTOS INVOLUCRADOS	OPINIONES O DEMANDAS EXTERNAS INCORPORADAS AL PLAN	INSTITUCION QUE ORIGINA LA OPINION O DEMANDA
Servicio para el desarrollo de capacidades productivas y empresariales	En la actualidad existen instrumentos de varias instituciones de Fomento que pueden complementarse en el ámbito de los territorios.	SENCE y SERCOTEC.
Servicio de Asesorías Técnicas	Este producto satisface necesidades similares y completaras en un mismo territorio, el servicio forma parte de un proceso de desarrollo productivo.	Corfo , Seremi Agricultura.
Programa de desarrollo inversiones	Existen este mismo instrumento para riego y drenaje en otros servicios para una población objetivo de un mismo territorio. Situación similar para proyectos de orden productivo.	Conadi.

### Región Aysén:

2. OPINIONES EXTERNAS		
PRODUCTOS / SUBPRODUCTOS INVOLUCRADOS	OPINIONES O DEMANDAS EXTERNAS INCORPORADAS AL PLAN	INSTITUCION QUE ORIGINA LA OPINION O DEMANDA
1.1. Servicio de Asesorías Técnicas 2.1 Programa de Desarrollo de Inversiones 3.2 Crédito de largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir a SAG en las coordinaciones o como una contraparte técnica adicional cuando el SAT este vinculado a aspectos zoonosanitarios.</li> <li>El cumplimiento de los objetivos del SAT puede constituir la base para que los beneficiarios de INDAP a medida que incrementen sus niveles de venta ya sea en forma individual o colectiva puedan acceder a instrumental de fomento de CORFO.</li> <li>El PDI se vincula en el área del turismo rural y se hace necesario compartir información para la elaboración de planes de desarrollo complementarios.</li> <li>En lo que respecta al Programa de Forestación en Pequeñas Propiedades (PFPP) y al Programa Nacional de Transferencia Técnica Forestal (PNTTF) con financiamiento crediticio de INDAP. La colocación de recursos financieros es a través de Licitaciones Públicas respaldadas por convenios respectivos.</li> </ul>	SAG CORFO SERNATUR CONAF

Fuente: Documento Gestión Territorial INDAP, Informe Final etapas I, II y III.

### Aportes incorporados al plan de CONAF desde Servicios consultados 3.3 CONSULTAS A SERVICIOS PÚBLICOS

En el marco de consultas a servicios públicos se elaboran “Encuesta de CONAF a servicios públicos sobre el sistema PMG-Gestión Territorial Integrada GTI. Esta encuesta se envía con fecha 20/06/04 a nivel de oficina central y a las oficinas regionales de CONAF a través de Oficio N°283, de la Dirección Ejecutiva de CONAF (se adjuntó oficio en etapa I Diagnóstico).

Esta encuesta se elabora con el objeto de consultar sobre los productos estratégicos de CONAF sobre los productos estratégicos de CONAF vinculados directa o indirectamente a nuestra institución, de tal forma de generar posibles sinergias y convergencia entre los servicios públicos con perspectiva territorial. Se recepcionan respuesta a encuestas de los siguientes servicios a nivel central o nacional (ver cuadro resumen).



**CUADRO RESUMEN DE RESPUESTAS A CONAF DE SERVICION PÚBLICOS CONSULTADOS A NIVEL CENTRAL OF. N° 283 DEL 20.06.2004 (estado actual 24.9.2004)**

<b>Nombre Servicio</b>	<b>Fecha Respuesta</b>	<b>Medio Respuesta</b>
MIDEPLAN	23/06/2004	Correo Electrónico
SERNAM	14/07/2004	Correo Electrónico
MOPTT - DOH	16/07/2004	Correo Electrónico
MOPTT-VIALIDAD	16/07/2004	Correo Electrónico
ONEMI	02/08/2004	Of. Ord. N° 179/ Correo 02.08.2004
INDAP	11/08/2004	Correo Electrónico
CONAMA	12/08/2004	
SUBSECRETARÍA DE BIENES NACIONALES	12/08/2004	Ord. Gab. N° 563/04
CNR	18/08/2004	Ord. N° 279
TESORERÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	26/08/2004	Ord. N° 30
CONADI	30/08/2004	Ord. N° 509
FOSIS	30/08/2004	Ord. N° 387
SAG	13/09/2004	Ord. N° 9535/ Correo 13.09.2004
SERNATUR	14/09/2004	Correo Electrónico

**No se han recepcionado respuestas a encuesta de servicios que validan Sistema PMG-GTI.**

- Ministerio de Educación
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- MOPTT – DGA
- Servicio de Impuestos Internos-SII

**No se han recibido respuestas a encuestas de servicios que no participan en el sistema PMG-GTI.**

- INFOR
- CIREN
- BANCOESTADO
- ODEPA
- Ministerio de Relaciones Exteriores – DIMA

De los 18 Servicios Consultados que participan en el proceso se han tenido 14 respuestas, lo que corresponde a un 78% de respuestas. Lo que constituye un porcentaje altamente satisfactorio considerando los ajustados plazos de consultas para el cumplimiento de ambas etapas.

En general, el porcentaje de respuestas no contestadas corresponde a Ministerios, que por su envergadura no resultó adecuadamente canalizada al interior de los Ministerios. Se desconocía por lo general el nombre y correo de los encargados institucionales de GTI respectivos.

En general, se ha detectado como factor limitante en los tiempos de respuestas y para la elaboración del Plan GTI, que numerosos servicios se encuentran realizando durante el 2004 la etapa I de Diagnóstico y esta falta de sincronización ha representado una dificultad adicional para la formulación de un plan de trabajo conjunto para el año 2005.//

**3. OPINIONES EXTERNAS a CONAF (respuesta de INDAP y CONADI) para ASISTENCIA TÉCNICA EN FORESTACION Y MANEJO DE BOSQUE**

**ELABORACION DEL PLAN DE GESTION TERRITORIAL INTEGRADA (GTI) de CONAF.**

<b>OPINIONES O RECOMENDACIONES EXTERNAS INCORPORADAS AL PLAN</b>	<b>ORIGEN DE LA OPINIÓN / RECOMENDACIÓN</b>
<p>En Oficina Central de CONAF se recibió respuestas a la encuesta de los siguientes servicios vinculados al subproducto específico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP</li> <li>• Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI</li> </ul> <p>En ambos casos se estableció la existencia de sinergias y complementariedad en la provisión del producto específico en el territorio</p>	<p>En el caso de INDAP la opinión corresponde a la Oficina principal en Santiago</p> <p>En el caso de CONADI corresponde a la Oficina principal en Temuco</p>

**Fuente: Documento validación etapa II,**

## V. Bibliografía

- AMPUERO, R. 2005. *Balances y desafíos de gestión territorial integrada: una experiencia gubernamental de modernización y descentralización*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. Disponible desde: [http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo\\_a.html](http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html) .
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2006). *La política de las políticas (págs.146-148)* Informe sobre progreso económico y social en América latina (IPES). Washington, USA: BID, Feb. 2006.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. (CEPAL). 2000. *La reestructuración de los espacios nacionales* (pág. 32). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago. LC/L.1418-P/E.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. (CEPAL). 2000. *Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo e Alemania: aportes para la discusión latinoamericana*. Proyecto CEPAL / GTZ. "Desarrollo económico local y descentralización en América latina". LC/R.1965.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. (CEPAL). 2001. *Descentralización en América latina: teoría y práctica*. Iván Finot. Serie Gestión Pública N° 12. Santiago, Chile. Págs. 59-86.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. (CEPAL). 2006. *Cambio estructural y capacidad tecnológica local*. Jorge Katz. Revista de la CEPAL N° 89, págs. 59-86.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL) 2006. *Políticas e instituciones para el Desarrollo Económico Territorial (DET), el caso de Chile. 2006*. (Documento CEPAL en borrador, págs. 19.).
- DIRECCION DE PRESUPUESTOS. Ministerio de Hacienda (2001). *Programas de mejoramiento de la gestión*. Santiago. Disponible desde: <http://www.dipres.cl/h:\Mguzman\docgestiondopres2.doc>. (págs. 2-3).
- DIRECCION DE PRESUPUESTOS. Ministerio de Hacienda (2001). *Programas de mejoramiento de la gestión*. Santiago. Disponible desde: <http://www.dipres.cl/h:\Mguzman\docgestiondopres2.doc>. (págs. 4-7).

- DIRECCION DE PRESUPUESTOS. Ministerio de Hacienda (2003). Programas de mejoramiento de la gestión, documento técnico 2004. Santiago. Disponible desde: [http://www.dipres.cl/control\\_gestion/PMG/DOCUMENTO%20TECNICO%20PMG%202004.html](http://www.dipres.cl/control_gestion/PMG/DOCUMENTO%20TECNICO%20PMG%202004.html) .
- DIRECCION DE PRESUPUESTOS. Ministerio de Hacienda (2005). Programas de mejoramiento de la gestión, programa marco. Santiago. Disponible desde: [http://www.dipres.cl/control\\_gestion/PMG/documento\\_tecnico\\_pmg\\_2006.html](http://www.dipres.cl/control_gestion/PMG/documento_tecnico_pmg_2006.html) .
- ESPINOZA, J y M. MARCEL. CEPAL. 1993. *Descentralización fiscal: el caso de Chile*. Serie de políticas fiscales. Págs. 44.
- GOBIERNO REGIONAL DEL BIO-BIO (GORE). 2006. Documento borrador: *Evaluación final de los PDT en los territorios de planificación*. Concepción. Región del Biobío.
- GOBIERNO REGIONAL DEL BIO-BIO. GORE BIO-BIO. 2005. Documento técnico *Programa regional de fomento productivo y capacitación*. Concepción, Chile.
- LERDA, J. 2006. Presentación PowerPoint *Ámbitos y dimensiones de la descentralización. Material para clase de Finanzas públicas y descentralización fiscal*. Universidad de Chile.
- LEYTON, C. 2005. *Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal*. Tesis (Magister) Universidad de Chile, Facultad de ciencias físicas y matemáticas, departamento de Ingeniería Industrial.
- LEYTON, C. 2005. *Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal*. Tesis (Magister) Universidad de Chile, Facultad de ciencias físicas y matemáticas, departamento de Ingeniería Industrial (págs. 16, 17).
- MARCEL, M. 2006. Documento borrador no publicado. *Acreditación y mejora continua de los procesos de gestión sub nacional*. Santiago. Chile.
- MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. 2003. *Reforma del Estado en Chile, 2000-2006*. (págs. 17). Santiago, Chile.
- MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. 2003. *Reforma del Estado en Chile, 2000-2006* (págs. 18-26). Santiago, Chile.

- MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA, 2003. *Acuerdos políticos legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento*. Disponible desde: [http://www.modernizacion.cl/1350/articles-47984\\_Acuerdo.pdf](http://www.modernizacion.cl/1350/articles-47984_Acuerdo.pdf).
- MINTZBERG, H. 1989. Diseño de organizaciones eficientes: resumen 2006. Disponible en: <http://www.ellibrolibre.com.ar/descargas/mintzberg.pdf>.
- MUÑOZ, O. 2000. *Estrategias de desarrollo en economías emergentes, el caso de Latinoamérica*. CIEPLAN. Santiago Chile.
- RAMIREZ, A. 2000. *Modernización de la gestión pública, el caso chileno: 2000-2004*. Tesis (Magister) Universidad de Chile, Facultad de ciencias físicas y matemáticas, departamento de Ingeniería Industrial.
- SERRANO, C e I. FERNÁNDEZ. 2003. *Descentralización del Estado en el nivel regional y local ¿reformas paralelas?* Serie de Estudios Socioeconómicos, CIEPLAN N° 18. Santiago, Chile.
- SILVA, I. ILPES 2003. *Disparidades y competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. Serie Gestión Pública, págs.49-52.
- SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. 2003. Ministerio del Interior. *Fundamentos de la gestión territorial integrada*. Santiago. Pág. 1.
- SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. 2006. Ministerio del Interior. *Documentos técnicos y normativos del PMG*. Santiago Disponible desde: [http://www.pmgterritorial.gov.cl/menu8/index\\_b.htm](http://www.pmgterritorial.gov.cl/menu8/index_b.htm).
- SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. 2006. Ministerio del Interior. *Documentos técnicos y normativos del PMG*. Santiago Disponible desde: [http://www.pmgterritorial.gov.cl/menu2/index\\_b.htm](http://www.pmgterritorial.gov.cl/menu2/index_b.htm).
- SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. 2006. Ministerio del Interior. *Estadísticas de inversión regional*. Santiago. Disponible desde: <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-66530.html>
- SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. 2006. Ministerio del Interior. Apunte personal Jaime Román. *Medios para lograr coordinación en la gestión pública regional*. Santiago, Chile.

- TOHA, J. 2000. Gobierno Regional del Biobío (GORE, BIO-BIO). *Estrategia regional del Biobío*. Págs. 36-28.
- WAISSBLUTH, M. 2006. *La reforma del Estado en Chile 1990-2005, de la confrontación al consenso*. Santiago. Págs. 40-44. Disponible desde: <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news> .