



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

DISEÑO DE UN MODELO ORGANIZACIONAL PARA LOS GOBIERNOS
REGIONALES DE CHILE.

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL

GERMÁN ARTURO MAURICIO QUEZADA ROJAS

PROFESOR GUÍA

JOSÉ INOSTROZA LARA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN

LUIS ZAVIEZO SCHWARTZMAN

CRISTIÁN BINIMELIS SQUELLA

SANTIAGO DE CHILE

2014

RESUMEN

Con un aumento progresivo de sus indicadores de desarrollo, y un PIB per cápita de 16.273 USD, el modelo chileno podría ser considerado una hoja de ruta para las próximas décadas. Contrario ello, en los últimos años se han despertado discusiones a nivel ciudadano y académico respecto a la manera en que se ha alcanzado este desarrollo y a los desafíos futuros para Chile.

En particular para el Gobierno Regional, en el último tiempo se han planteado serias reformas a la institución GORE, en términos de democratización y traspaso de competencias.

Por lo tanto, el presente Trabajo de Título tiene por finalidad desarrollar un modelo organizacional que permita a la organización hacer frente a las distintas reformas para que no se produzca un desacople entre los cambios de atribuciones, responsabilidades y el equipo humano y sus funciones para llevarlo a cabo.

Teóricamente esto se apoya tanto en los conceptos de desconcentración, descentralización y la relación concentración-eficiencia como marco contextual del GORE y en los conceptos de valor público, modelo de negocios y arquitectura organizacional para poder levantar la propuesta.

Esto llevó a realizar un diagnóstico que incluyó una revisión de literatura nacional e internacional, entrevistas semi-estructuradas a miembros y ex miembros de la organización y un taller de especialistas que dejaron como conclusiones que los principales problemas de la organización iban en relación a (1) la no vinculación entre los instrumentos de planificación, la inversión y la implementación de los proyectos (2) la falta de especialización temática de sus miembros (3) la falta de posicionamiento y alta rotación de sus principales cargos directivos y (3) la poca capacidad de atraer y retener capital humano calificado para el GORE.

Con todo esto se pudo levantar una propuesta que consistía en incluir bloques temáticos estructurales que pudiesen hacer conversar coordinadamente a la institución (infraestructura, Fomento y Bienestar Social) y realizar una descripción de cargos y funciones destacando el rol e importancia del Administrador Regional, Director Regional para esta propuesta, como el Jefe de Servicio encargado de liderar esfuerzos de mediano y largo plazo y coordinar a las Distintas divisiones. Junto con ello, la separación de la DAF en Finanzas y Recursos Humanos, así como la amplificación y profundización de la División de Planificación Estratégica son los principales resultados del trabajo.

Todo lo anterior tiene un costo para el Estado de entre 76 y 85 millones de pesos mensuales por región, dando un costo de \$14.288.391.783 de pesos al año para el Estado Chileno considerando únicamente los cambios organizacionales propuestos.

DEDICATORIA

*A mi madre, mi hermano y mis abuelos,
por ser quién soy gracias a ellos...*

AGRADECIMIENTOS

Alguna vez leí que *la gratitud en silencio no sirve a nadie*, y por lo mismo quisiera aprovechar en estas líneas de agradecer a muchos, sino a todos, los que de una u otra forma han sido un apoyo y pilar para alcanzar este momento en mi vida.

En primer lugar al profe José, por su apoyo incondicional para el desarrollo de esta memoria, defendiéndome en los momentos difíciles, confiando en mí y haciéndome sentir valioso y reafirmando mi vocación por el servicio público.

Así mismo le agradezco al profe Jerko, por ser un gran profesor, por devolverme el interés por la carrera, por escucharme y principalmente por ser una gran persona conmigo.

Y al profe Héctor, la primera persona que me dio su confianza y me permitió ser su ayudante, siendo además una persona muy cercana y sincera, algo de lo que siempre estaré agradecido.

A mis tías y tíos: tía Marta, tía Isabel, tía Laura, tía Althea, tío lucho, tío Bao, entre otros. Ya que siempre han estado con nosotros, transformándose en la familia que por motivos de sangre siempre ha escaseado.

A la lolita y al Guillermo, quienes ya son parte de la familia, han estado muchos años al lado mío y me han visto crecer, apoyándome para que nunca me falte nada y así lograr mis objetivos.

A mis bachiamigos, Pablo y Andrés, César, Daniel, Temuco y tío Ray, la Dunny, Nati, Valito y Mary, conmigo desde el 2005 subiéndome el ánimo cada una de las veces en que las cosas no iban resultando. Los quiero cabros.

Al genio Domic, Juanpi, Belén, la Negra, Toto, Nati, Nicole y muchos de los que conocí en Beauchef. Quizás nunca aprendí simplex, pero aprendí a conocer gente valiosa como ustedes.

A los papitos, donde cada uno de ustedes se merecería una línea propia, pero creo que como grupo, son incluso mejor que la suma de cada uno de ustedes. Un agradecimiento genuino y desde lo más profundo de mi corazón por haberlos conocidos, y porque hasta el día de hoy sigamos siendo amigos, de esos que son para toda la vida.

A mis amigos de scout, Fito, Diego, Lito, chispa, Naty y el resto. Con ustedes me formé y gracias a scout conocí las personas más maravillosas e importantes de mi vida, conociendo la amistad, la lealtad y el amor.

A mi mamá y mi hermano Marcelo, quienes siempre lo han dado todo por mí. Los amo.

Al Jevo, Beni y Campusano, quienes ya más que mis amigos, son mis hermanos, mi familia, y lo único que puedo agradecerles, es que son quienes son y siempre han estado ahí para mí, cuando más los he necesitado.

TABLA DE CONTENIDO

CONTENIDO

Resumen	i
Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos	iii
Tabla de Contenidos	iv
Índice de Figuras, Ilustraciones y Tablas	vii
1. Introducción y Antecedentes Generales	1
1.1. Perfil País.....	2
1.2. Situación Regional.....	3
1.3. Indicadores de Desarrollo.....	6
1.4. Gobiernos Regionales.....	7
1.4.1. Principales Actores del Gobierno Regional	7
1.4.2. Principales Instrumentos del Gobierno Regional.....	9
1.4.3. Funcionamiento del Gobierno Regional	10
1.5. Propuestas y Tendencias.....	12
2. Objetivos y Alcances	15
2.1. Objetivo General.....	15
2.2. Objetivos Específicos	15
2.3. Alcance	15
3. Metodología.....	16
3.1. Revisión de Literatura	16
3.2. Investigación de Campo	17
3.3. Modelamiento y Rediseño	17
4. Marco Conceptual.....	18
4.1. Descentralización.....	18
4.2. Desconcentración.....	18
4.3. Relación Concentración – Eficiencia	20
4.4. Concepto de Valor Público.....	20
4.5. Concepto de <i>Stakeholder</i>	20
4.6. Arquitectura Organizacional.....	20

4.7.	Modelos de Negocio.....	22
4.7.1.	Canvas de Osterwalder.....	22
4.7.2.	Modelo de Log/Antilog de John Mullins.....	24
5.	Diagnóstico.....	26
5.1.	Revisión Literatura Nacional.....	26
5.1.1.	Procesos Principales.....	26
5.1.2.	Estructura Organizacional.....	28
5.1.3.	Toma de Decisiones.....	30
5.2.	Entrevistas Semi-Estructuradas.....	32
5.2.1.	Antecedentes.....	32
5.2.2.	Principales Hallazgos.....	32
5.3.	Taller de Especialistas Gobiernos Regionales.....	35
5.3.1.	Generalidades.....	35
5.3.2.	Resultados y Análisis.....	38
5.4.	Revisión Experiencia Internacional.....	41
5.4.1.	Francia.....	41
5.4.2.	Colombia.....	43
5.4.3.	Dinamarca.....	46
5.5.	Síntesis Diagnóstica.....	48
6.	Modelo Organizacional.....	50
6.1.	Orientaciones Conceptuales Previas.....	50
6.1.1.	Criterios de Diseño.....	50
6.2.	Modelo de Agregación de Valor Público GORES.....	52
6.2.1.	Propuesta de Valor Público.....	52
6.2.2.	Segmento de Clientes/Usuarios/Beneficiarios.....	52
6.2.3.	Relación con los Clientes/Usuarios/Beneficiarios.....	52
6.2.4.	Canales de Distribución.....	53
6.2.5.	Actividades Clave.....	53
6.2.6.	Recursos Clave.....	54
6.2.7.	Alianzas Estratégicas.....	55
6.2.8.	Ingresos.....	56
6.2.9.	Estructura de Costos.....	56

6.3.	Propósito y Funciones Generales de los Gobiernos Regionales.....	58
6.3.1.	Propósito Propuesto.....	58
6.3.2.	Funciones	58
6.4.	Modelo de Toma de Decisiones	59
6.5.	Estructura Organizacional General de los Gobiernos Regionales.....	60
6.5.1.	Características Generales de la Organización	60
6.5.2.	Organigrama.....	64
6.5.3.	Descripción de la Estructura	64
6.6.	Dotaciones	69
6.6.1.	Equipo, Funciones y Perfil.....	69
7.	Estructura de Costos	75
7.1.	Estimación de Remuneraciones y Cálculo Costo Anual	75
8.	Factores Críticos	78
9.	Recomendaciones	79
9.1.	Recomendaciones Generales	79
9.2.	Recomendaciones Tecnológicas.....	80
10.	Glosario.....	81
11.	Bibliografía	82
12.	Anexos	87
12.1.	Preparación Entrevista Semi-Estructurada.....	87
	Información Relevante a Conseguir	87
	Aspectos a Tratar	87
	Preguntas	87

ÍNDICE DE FIGURAS, ILUSTRACIONES Y TABLAS

Figura 1: Esquema SEAGORE.....	9
Figura 2: Organigrama GORE RM	11
Figura 3: Proceso Funcionamiento GORE	12
Figura 4: Esquema de Metodología.....	16
Figura 5: Partes y Sistemas de la Organización	21
Figura 6: Organigrama Región Francesa Rhône-alpes.....	42
Figura 7: Organigrama Departamento en Colombia	44
Figura 8: Organigrama departamento cundinamarca	45
Figura 9: Organigrama Distrito Capital de Bogotá	46
Figura 10: Organigrama tipo de una Región danesa	47
Figura 11: Esquema Contexto de los GORE.....	61
Figura 12: Organigrama GORE - Separación Funcional.....	61
Figura 13: Esquema Principales Polos de Impacto GORES	63
Figura 14: Esquema de Mintzberg para los Gobiernos Regionales.....	63
Figura 15: Organigrama propuesto para los Gobiernos Regionales.....	64
Ilustración 1: Etapas y Plazos asociados al ciclo de Inv. Pública.....	31
Ilustración 2: Modelo de negocios de un GORE.....	57
Tabla 1: Datos Generales.....	2
Tabla 2:Resumen presupuesto 2013	2
Tabla 3: PIB Principales Sectores	2
Tabla 4: PIB Regional anual, volumen a precios del año anterior	3
Tabla 5: PIB per cápita por región.....	4
Tabla 6: Regiones con mejor situación.....	5
Tabla 7: Regiones con peor situación.....	5
Tabla 8: Capitales y su concentración de habitantes en relación a la población del país.....	19
Tabla 9: Listado de problemas.....	37
Tabla 10: Listado de problemas.....	38
Tabla 11: Valorización nivel de acuerdo 1° ronda	38
Tabla 12: Valorización nivel de importancia 1° ronda.....	39
Tabla 13: Nuevos problemas añadidos para la segunda ronda	40
Tabla 14: Valorización nivel de acuerdo 2° ronda	40
Tabla 15: Valorización nivel de importancia 2° ronda.....	40
Tabla 16: Responsabilidades y financiamiento regiones danesas	47
Tabla 17: Remuneraciones jefaturas GORE.....	76
Tabla 18: Remuneraciones profesionales Unidad de Estudios GORE.....	76
Tabla 19: Remuneraciones profesionales División de Planificación GORE	77
Tabla 20: Resumen Costo de remuneraciones por región	77

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES GENERALES

Chile es un país altamente centralizado y concentrado en cuanto a la elección de sus autoridades, recaudación y decisión respecto a los ingresos públicos y concentración demográfica de su capital. Lo anterior ha causado que tanto desde el mundo civil como del mundo político y desde la academia, planteen la necesidad de transitar hacia una descentralización en términos globales, aunque no exista consenso sobre cómo debe realizarse.

Ello se apoya en que (1) es una legítima aspiración y una creciente demanda de parte de las localidades decidir sobre su desarrollo y participación democrática y (2) que existen problemas a nivel de escala que países con el grado de desarrollo actual de Chile no pueden satisfacerse por el simple hecho de implementar políticas a nivel nacional en un territorio extenso y sumamente heterogéneo[1].

Por ello, se han iniciado diversas reformas para hacer viable algunos de los objetivos relacionados a la descentralización y donde incluso 8 de los 9 candidatos de las elecciones presidenciales de 2014 plantean la elección directa de la máxima autoridad regional, el Intendente.

Esto lleva a reflexiones interesantes, en particular respecto al diseño institucional que acompañará al conjunto de medidas, pues por una parte cada una de las decisiones que se tomen impactará en la estructura organizacional de los sistemas públicos en sus distintos niveles (Ministerios, gobierno central, gobierno regional, etc.) y por otro lado se debe considerar que muchas medidas, por bien intencionadas y buenas que sean¹ pueden fallar o incluso tener efectos adversos a sus propósitos originales si no van acompañadas de una adecuada institucionalidad y capacidades efectivas, en términos legales-administrativos y organizacionales, para permitir que los objetivos para los que fue diseñada junto a las medidas e instrumentos que posee para tales fines sean los correctos y se tenga las capacidades para cumplirlos. Esto no requiere que la organización deba ser más grande, ni más costosa, sino simplemente entender que si varían las funciones dentro de la organización, también variarán las competencias necesarias para llevarlas a cabo, la manera de tomar decisiones, los procesos involucrados y los sistemas de apoyo que se tengan. He ahí la principal justificación del ser de este trabajo, poder aportar a la conformación de la organización GORE para que una vez que esta adquiera los roles que de la sociedad se espera, exista una conceptualización de como debiera quedar operativa, al menos en términos gruesos, para que cumpla su cometido

¹ Entendiendo por bueno el que agregue valor público a la ciudadanía en su conjunto

1.1. PERFIL PAÍS

Chile es un país de 756.946² km² con 16,5 millones de personas (según primera versión Censo 2012) y posee un PIB de 268.300³ millones de USD. Su PIB per cápita es de 16.273⁴ USD y actualmente cuenta con una tasa de desempleo de 6,4% (INE).

TABLA 1: DATOS GENERALES

Chile	
Superficie	756.946 km ²
Habitantes	16.500.000 hab.
PIB	268.300 MM de USD
PIB per Cápita	16.273 USD

Los ingresos generales del gobierno para el año 2013 corresponden a un 24,6% del PIB donde el presupuesto general del gobierno es 2,3% del PIB y el gasto general del gobierno de 22,3% [2].

TABLA 2: RESUMEN PRESUPUESTO 2013⁵

Presupuesto de Chile año 2013	Monto en miles de US\$	% PIB
Gasto general del gob	59.830.900	22,30%
Presupuesto general del gob	6.170.900	2,30%
Ingresos generales del gob	66.001.800	24,60%

Desglosando los datos de Chile a nivel sectorial y regional la economía chilena depende de algunos sectores productivos que reciben gran parte de la inversión pública y privada y algunos sectores productivos son clave para algunas zonas geográficas. Así la minería (14,2% PIB); la industria y los servicios financieros (15,2% PIB); y la agricultura, pesca y el sector forestal (5,2% PIB), ubicadas en el norte, la región metropolitana y la zona centro sur del país[3] son los principales sectores económicos para dichas áreas. Junto con ellos el comercio, la construcción y el transporte explican gran parte del PIB que se genera año a año en el país.

TABLA 3: PIB PRINCIPALES SECTORES⁶

PIB por sectores (2012)	Monto en Millones de \$	% PIB
Minería	16.947.648	14,2%
Industria y serv. Financieros	18.136.332	15,2%
Pesca, agroindustrial y forestal	6.251.359	5,2%
Electricidad	2.815.988	2,4%
Comercio	11.850.396	9,9%

² No se incluye el territorio antártico.

³ A precios del año 2012

⁴ Ídem

⁵ Elaboración propia a partir datos de Ley de presupuesto 2013

⁶ Datos PIB expresados en precios nominales año 2012

Construcción	9.883.132	8,3%
Restaurant y Hotelería	2.159.742	1,8%
Transporte y Comunicaciones	7.930.787	6,6%
Otros Servicios	37.577.354	31,4%
Administración Pública	5.947.392	5,0%
Total		100%

1.2. SITUACIÓN REGIONAL

Si miramos ahora el aporte que hace cada una de las regiones al PIB del país se apreciará una relación clara entre el aporte de la región y el sector económico predominante en ella, así regiones como Antofagasta, la Región Metropolitana y la del Biobío aportan significativamente más al PIB nacional pues sus actividades principales son una o más de una de las mencionadas anteriormente. Así, el aporte de las regiones al PIB⁷ son las siguientes:

TABLA 4: PIB REGIONAL ANUAL, VOLUMEN A PRECIOS DEL AÑO ANTERIOR⁸

% del PIB	2009	2010	2011
XV De Arica y Parinacota	0,58%	0,56%	0,57%
I De Tarapacá	3,31%	3,09%	2,77%
II De Antofagasta	10,59%	10,32%	9,12%
III De Atacama	2,05%	2,22%	2,36%
IV De Coquimbo	2,62%	2,90%	3,01%
V De Valparaíso	7,62%	7,42%	7,44%
RMS Región Metropolitana de Santiago	43,22%	43,57%	43,80%
VI Del Libertador General Bernardo O'Higgins	4,29%	4,13%	4,13%
VII Del Maule	3,21%	3,12%	3,29%
VIII Del Biobío	7,42%	7,21%	7,73%
IX De La Araucanía	2,01%	2,01%	2,08%
XIV De Los Ríos	1,10%	1,10%	1,12%
X De Los Lagos	2,36%	2,23%	2,32%
XI Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	0,43%	0,42%	0,43%
XII De Magallanes y de la Antártica Chilena	0,83%	0,81%	0,78%
Extrarregional (4)	0,11%	0,08%	0,07%
Subtotal regionalizado (MM\$)	85.101.027	89.781.695	94.985.539
IVA, derechos de importación	7.675.095	8.707.686	9.423.855
PIB	92.875.262	98.536.200	104.436.771

Así como la contribución al PIB no es homogénea entre las regiones, el PIB per cápita tampoco lo es. Como es de esperar, regiones mineras en el norte junto a Santiago, Magallanes

⁷ Los datos más actuales son los correspondientes al año 2011

⁸ Elaboración propia a partir informe Cuentas Nacionales B. Central http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/publicaciones-estadisticas/trimestrales/pdf/CuentasNacionales_cuarto_trimestre2012.pdf pág. 36

(por su baja densidad poblacional) y la Región de O’Higgins presentan los mayores PIB per cápita del país. Para la región de Antofagasta su PIB per cápita es de 35.000 USD encontrándose muy por encima del PIB nacional. Por otra parte, regiones como la de La Araucanía presentan ingresos per cápita menores a 5.000 USD lo que refleja los serios contrastes que presenta un país como Chile. Debido a que no se tienen cifras oficiales sobre la población a nivel de región, para poder entender el fenómeno de la desigualdad territorial lo que se hizo fue tomar los datos de la población, tanto nacional como por región proyectada según el Censo del 2002 para el año 2011, corregirlos por la diferencia con la población oficial que alcanzó a entregar el Censo del 2012⁹ y calcular el PIB per cápita para el último año del cual se tienen datos (2011). Es por ese motivo que no coincide el valor del PIB per cápita promedio con los valores anunciados como oficiales. A continuación se presentan los resultados:

TABLA 5: PIB PER CÁPITA POR REGIÓN¹⁰¹¹

% del PIB per cápita	2011
XV De Arica y Parinacota	US\$ 7.081,5
I De Tarapacá	US\$ 19.550,0
II De Antofagasta	US\$ 35.665,5
III De Atacama	US\$ 19.003,3
IV De Coquimbo	US\$ 9.387,7
V De Valparaíso	US\$ 9.517,7
RMS Región Metropolitana de Santiago	US \$ 14.341,7
VI Del Libertador General Bernardo O’Higgins	US\$ 10.529,8
VII Del Maule	US\$ 7.376,0
VIII Del Biobío	US\$ 8.583,0
IX De La Araucanía	US \$ 4.842,1
XIV De Los Ríos	US \$ 6.713,7
X De Los Lagos	US\$ 6.235,6
XI Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	US\$ 9.191,7
XII De Magallanes y de la Antártica Chilena	US\$ 11.105,4
Promedio Nacional	US\$ 11.942

Si apoyamos las cifras anteriores en datos sobre el nivel educacional, índice de desigualdad y de desarrollo humano que poseen las distintas regiones es posible apreciar que existen diferencias territoriales importantes en cuanto a oportunidades de ingresos y de desarrollo para las distintas regiones de Chile, pero además muestra que hay problemas importantes incluso en lugares donde *a priori* no debiera existir por el nivel de ingresos que presentan. El estudio del Proyecto Desigualdades “Estratificación social en regiones: ¿qué oportunidades ofrecen las regiones en

⁹ Corrección que probablemente estadísticamente no es correcta pero lo que interesa acá es entender la situación del país y de la problemática a nivel de regiones

¹⁰ Elaboración propia a partir de datos del INE y de Banco Central (cuentas anuales, PIB Regional 2011) <http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/publicaciones-estadisticas/pdf/CCNNPIBRegional2011.pdf> consultado el 22-07-2013

¹¹ http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/compendio_estadistico/pdf/2011/1.2demograficas.pdf, consultado el 22-07-2013

Chile?” Elaborado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile a petición de la SUBDERE, da cuenta de todos estos indicadores, y muestra de manera dramática, a las regiones con mejor y peor clasificación según esos criterios, los que se presentan a continuación:

TABLA 6: REGIONES CON MEJOR SITUACIÓN¹²

Indicador	Primer lugar	Segundo lugar	Tercer lugar	Cuarto lugar
Coefficiente de Gini (entre 0 y 1)	Aysén 0,42	Antofagasta 0,432	Tarapacá y Atacama 0,45	O'Higgins 0,45
Índice de Desarrollo Humano	RM 0,76	Magallanes 0,73	Tarapacá 0,73	Antofagasta 0,73
Índice de pobreza (%)	Magallanes 0,06	Antofagasta 0,07	Aysén 0,09	Atacama 0,11
Tasa de Desocupación (%)	Magallanes 0,03	Los Lagos 0,03	Aysén 0,04	Antofagasta 0,05
Promedio de escolaridad (años)	RM 10,80	Antofagasta 10,70	Arica y Parinacota 10,50	Tarapacá 10,40
Índice de competitividad	RM 0,740	Antofagasta 0,591	Magallanes 0,571	Valparaíso 0,531

TABLA 7: REGIONES CON PEOR SITUACIÓN¹³

Indicador	Primer lugar	Segundo lugar	Tercer lugar	Cuarto lugar
Coefficiente de Gini	RM 0,528	Araucanía 0,495	Bío-Bío 0,488	Los Lagos 0,475
Índice de Desarrollo Humano	Maule 0,675	Araucanía 0,679	Los Lagos 0,681	RM 0,76
Índice de pobreza (%)	Bío Bío 20,70	Araucanía 20,10	Maule 17,70	Coquimbo 15,90
Tasa de Desocupación (%)	Araucanía 10,20	Valparaíso 10,10	Arica y Parinacota 8,60	Bío-Bío 7,90
Prom. de escolaridad (años)	Los Ríos y del Maule 9	Los Lagos 9,1	Araucanía y de O'Higgins 9,2	Aysén 9,4
Índice de competitividad	Araucanía 0,156	Arica y Par. 0,276	Maule 0,290	O'Higgins 0,290

Las tablas anteriores dan cuenta de que bajo otros criterios, la centralización y concentración económica y demográfica siguen siendo muy notorias[4] y que el norte de Chile es quién actualmente está siendo el motor del desarrollo del país, relegando a las regiones del centro sur del país como las más pobres del territorio.

¹² “Estratificación social en regiones: ¿qué oportunidades ofrecen las regiones en Chile?”. Universidad de Chile. FACSÓ a petición de la SUBDERE

¹³ Ídem

1.3. INDICADORES DE DESARROLLO

Chile ha logrado importantes avances sociales y económicos en los últimos 25 años, prueba de esto es su ubicación como el cuarto país en vías de desarrollo que más ha logrado reducir el déficit del Indicador de Desarrollo Humano o aumentar el Ingreso Nacional Bruto per cápita entre 1990 y 2012[5] con una reducción del déficit de casi un 40%.

Ligado a lo anterior está la reducción de la pobreza la que ha pasado de un 38,4% de la población en 1990 a 14,4% en 2011¹⁴ y en el año 2010 oficializó su incorporación a la OCDE¹⁵ como resultado de su estabilidad política, económica y de las políticas públicas desarrolladas.

El PIB que alcanzó Chile en el año 2013 llevó a que en Julio de este año el Banco Mundial clasificara a Chile como un país de ingresos altos¹⁶ y ha sido considerado como un modelo de desarrollo para el resto de los países de la región¹⁷.

En materia educacional los principales avances han sido el aumento en la cobertura en educación preescolar, básica y media produciendo un aumento en los años de escolaridad desde 9,1 años (7,9 para el 60% más pobre) en 1990 a 10,2 años (9 años para el 60% más pobre) en 2006¹⁸. La cobertura en educación superior pasó de un 15,6% en 1990 a un 45,8% en 2011[6] y la educación preescolar se duplicó para el año 2006 llegando alrededor del 40%¹⁹.

En el área salud se produjo un aumento del gasto público de un 9,4% entre 1990 y 2002 destinados al mejoramiento de la infraestructura, equipamiento y mejoras al personal del área salud trayendo como consecuencia una reducción en los índices de mortalidad y mortalidad infantil y un aumento en la esperanza de vida[7] la cual bordea los 80 años²⁰.

En síntesis, muchos de los logros obtenidos por Chile pueden ser explicados por la capacidad de implementar políticas públicas a nivel nacional que permiten un buen desempeño macroeconómico y que entregan estándares unitarios a nivel nacional que permitieron solucionar problemas de cobertura en las principales áreas de desarrollo del país.

Esto fue posible debido a, entre otras cosas, la presencia de “un modelo institucional centralizado a través de sistemas administrativos y la evaluación técnica *ex ante*, el control y la evaluación *ex post* de inversiones y programas públicos regionales”[8].

¹⁴ <http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/datos-pobreza-en-Chile.asp> consultado el 08-09-2013

¹⁵ <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20100507/pags/20100507170016.html> consultado el 08-09-2013

¹⁶ <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/07/655-531500-9-banco-mundial-anuncia-ingreso-de-chile-a-grupo-de-paises-de-altos-ingresos.shtml> consultado el 08-09-2013

¹⁷ http://www.cooperativa.cl/hillary-clinton-chile-es-un-ejemplo-de-desarrollo-social/prontus_notas/2009-09-22/132752.html consultado el 09-09-2013

¹⁸ http://www.libertadydesarrollo.cl/lyd/controls/neochannels/neo_ch3777/deploy/escolaridad.pdf consultado el 09-09-2013

¹⁹ ídem

²⁰ http://www.google.cl/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_v=sp_dyn_le00_in&hl=es&dl=es&idim=country:CHL:ARG:BRA consultado el 09-09-2013

Sin embargo Chile aun presenta desafíos importantes a resolver y problemas de desarrollo territorial e inequidad serios que debe solucionar para alcanzar mejoras en la calidad de vida de todos sus habitantes.

1.4. GOBIERNOS REGIONALES

Los Gobiernos Regionales (GORE) están definidos como una organización intermedia, descentralizada funcional y territorialmente compuesta por un ejecutivo (Intendente), un cuerpo administrativo encargado de la asesoría técnica y una asamblea política, el Consejo Regional (CORE) [1]. Además los GORE son por ley los responsables del desarrollo económico, social y cultural de sus regiones [9]. Sus principales funciones entre otras, son²¹:

- i. Aprobar, modificar o sustituir las políticas, planes y programas de desarrollo de la región.
- ii. Resolver la inversión de los recursos que se asignen a la región por concepto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).
- iii. Aprobar los planes reguladores comunales en conformidad con la ley General de Urbanismo y Construcciones.
- iv. Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del Consejo Regional.

El Intendente, junto a su cuerpo administrativo (SAGORE) son los encargados de formular y proponer los planes, políticas y programas para la región y además son quienes proponen el proyecto de presupuesto de la institución y de los recursos de inversión regional tales como el FNDR, ARI, PROPIR, etc.

Por su parte, el CORE es el encargado de aprobar todos estos planes, programas y la localización de recursos además de fiscalizar el buen uso de estos. Junto a lo anterior aprueba instrumentos de desarrollo regional tales como las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), Planes de Ordenamiento Territorial (PROT) y los Planes Reguladores e Intercomunales (PRI), convirtiéndose en el órgano fiscalizador y resolutivo del GORE²².

1.4.1. PRINCIPALES ACTORES DEL GOBIERNO REGIONAL

INTENDENTE

El Intendente es el representante del Presidente de la República, encargado de gobernar la región en su nombre, presidente del Consejo Regional y responsable de la seguridad interior y de la administración ejecutiva del GORE. Es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente lo que implica que puede ser removido por éste a su voluntad[8].

El Intendente es entonces Jefe de Servicio (como ejecutivo del Gobierno Regional), Presidente del Gobierno Regional (como presidente del Consejo), y representante del Presidente de la República, por lo que tiene tres roles dentro del esquema institucional[10].

²¹ En base a la ley 20.035 que modifica la ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, art n°25, 36, 78 y 19; <http://bcn.cl/2iz3> consultado el 21-07-2013

²² <http://www.goredelosrios.cl/gore/conozca-el-gore.html> consultado el 29-08-2013

Esta multiplicidad de roles en el Intendente resulta en la práctica contraproducente por los fines políticos y de gestión que persigue cada uno de los cargos, lo que sumado a la alta rotación de los mismos (1,2 y 1,9 años para los últimos períodos presidenciales[1]) terminan horadando la capacidad articuladora y de líder del desarrollo de la región que es lo que del cargo se espera.

CONSEJEROS REGIONALES

Los consejeros regionales son ciudadanos actualmente elegidos por los concejales²³ de las distintas comunas del país y que forman el órgano político del Gobierno Regional, el CORE. Dentro de sus funciones se encuentra la aprobación y fiscalización de los programas y políticas, tales como la ERD y el FNDR, transformándose en los fiscalizadores del cumplimiento de los propósitos regionales

SERVICIO ADMINISTRATIVO DEL GOBIERNO REGIONAL

De acuerdo al Artículo 68 de la Ley N° 19.175, el Intendente contará con una estructura administrativa (SAGORE) que tendrá la siguiente estructura:

“Una división de administración y finanzas, encargada de la gestión administrativa y financiera, de la formulación y ejecución del presupuesto y de la provisión de los servicios generales del gobierno regional, y una división de análisis y control de gestión, que colaborará en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del gobierno regional y en su seguimiento y control²⁴.”

Junto con ello, a partir de las reformas constitucionales iniciadas en 2005, se pudo crear una tercera división llamada División de Planificación y Desarrollo cuyo propósito es “proponer estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio, sobre la base de procesos técnicos y participativos, conforme a las prioridades definidas por el Gobierno Regional en materia de planificación regional y gestión territorial”²⁵

Esto configura el cuerpo administrativo del GORE de la siguiente manera:

²³ Mencionado en nota 20, estos serán elegidos vía sufragio universal a contar de noviembre de 2013

²⁴ <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771> consultado el 29-08-2013

²⁵ <http://www.goretarapaca.gov.cl/transparencia/organica.html> consultado el 29-08-2013

FIGURA 1: ESQUEMA SEAGORE²⁶



1.4.2. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DEL GOBIERNO REGIONAL

El Centro de Sistemas Públicos, en su Serie Sistemas Públicos n° 8 de junio de 2013, menciona los principales instrumentos administrativos y financieros con los que cuentan los GORE para el cumplimiento de su misión. A continuación un resumen de ellas:

- **ERD:** Instrumento de Planificación para las regiones donde estas planifican el desarrollo deseable para la región a través de una visión de largo plazo planteándose desafíos estratégicos, líneas de acción, planes, políticas y programas y cómo van a ser llevadas a cabo. Incluyen los llamados Planes Plurianuales de Inversión que es la representación de las decisiones tomadas anteriormente que permiten inversiones de largo plazo.
- **PROT:** Instrumento que tiene como objetivo “definir, proponer y fijar un modelo territorial regional futuro consensuado, en concordancia con los lineamientos estratégicos de la ERD y las políticas públicas regionales”²⁷ que busca realizar un diagnóstico del desarrollo territorial de la región para posteriormente realizar un análisis prospectivo y un modelo de ordenamiento territorial.
- **Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR):** Principal herramienta de inversión de los Gobiernos Regionales, el FNDR es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región. Constituido por una proporción del total de gastos de inversión pública el 90% del fondo se asigna con criterios [11].
- **Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI):** documento base para el marco presupuestario de la región. Es elaborado por el Intendente con la colaboración del Consejo Regional, los SEREMI y los directores regionales cada segundo trimestre del año y permite estimar y programar las inversiones y actividades de los GORE, ministerios y servicios. Se elabora para el año siguiente.

²⁶ Propuesta final del “Diseño e Implementación de un Modelo de Gestión de Planificación Regional vinculado a la Inversión Pública y Privada del Gobierno Regional del Maule”. Centro de Sistemas Públicos. 2012

²⁷ <http://www.gorecoquimbo.gob.cl/pgobierno/prot/docu/docu/subdere.pdf> consultado el 16-09-2013

- **Convenios de Programación:** acuerdos formales entre los distintos GORE y uno o más ministerios. Buscan coordinar los proyectos de inversión que deciden realizar en un plazo determinado, definiendo responsabilidades, procedimientos de evaluación y normas de revocabilidad. Son sancionados mediante decreto supremo.
- **Asociativismo Regional:** mecanismo para que los GORE en conjunto con otras organizaciones constituyan corporaciones o fundaciones de derecho privado destinadas a propiciar actividades o iniciativas sin fines de lucro, que contribuyan al desarrollo regional en los ámbitos social, económico y cultural de la región.
- **Programa Público de Inversión Regional PROPIR:** Instrumento de seguimiento de la inversión pública en la región. Muestra información desglosada iniciativas, montos, beneficiarios y resultados esperados entre otros.

1.4.3. FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO REGIONAL

A continuación se procede a detallar el funcionamiento de un GORE estándar según lo dispuesto por la ley que lo rige y lo que los mismos Gobiernos Regionales transmiten.

Organizativamente los Gobiernos Regionales se distribuyen de acuerdo a lo presentado en la Ilustración 2, donde el Intendente es la cabeza del sistema administrativo y tiene como su par al Consejo Regional como órgano político y resolutivo. Junto a ellos se encuentra una unidad de auditoría interna, encargada de velar por el funcionamiento y cumplimiento de la gestión al interior del gobierno. Junto a ello velan por la legalidad de las acciones emprendidas e informan a los Responsables superiores a través de apoyo y recomendaciones[12]. Una unidad de comunicaciones encargada de dar a conocer a la comunidad y a quienes corresponda todos los actos y medidas tomadas por el GORE y el CORE en sus actividades y un secretario ejecutivo encargado de prestar asesoría al Consejo Regional[13] y cuenta con personal administrativo para apoyar sus funciones. Para poder llevar adelante la gestión de la región algunas regiones han implementado la figura del administrador regional, quién será un miembro de confianza del Intendente y deberá coordinar a los jefes de divisiones y velar por la administración del Gobierno Regional²⁸.

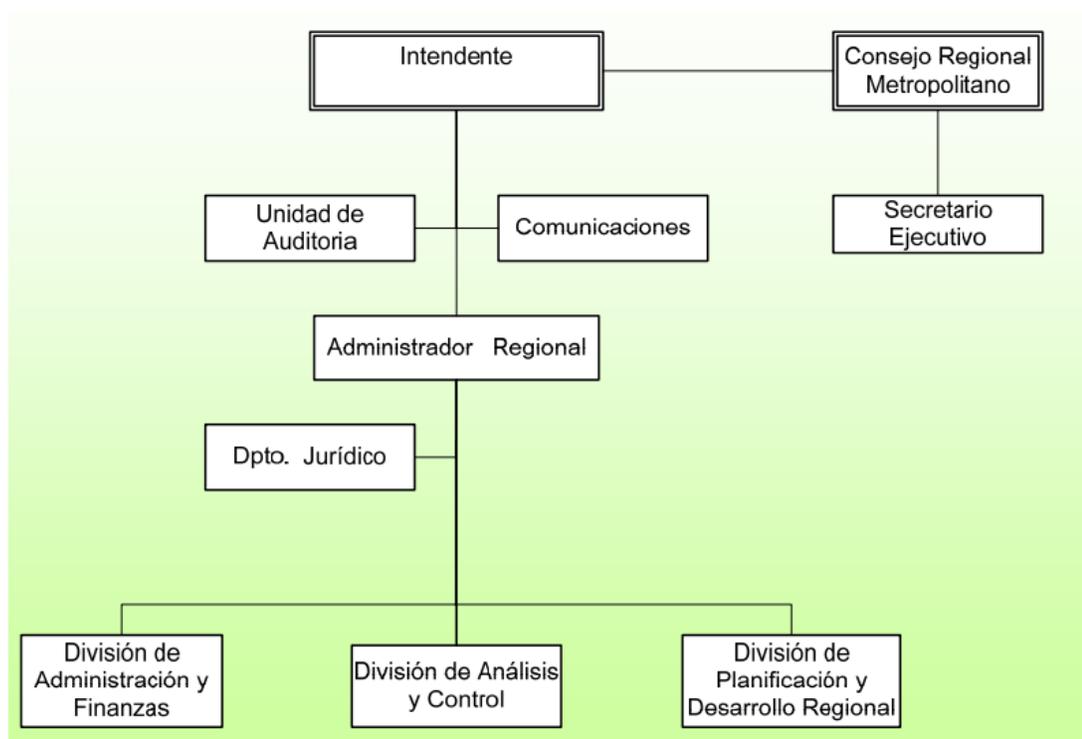
Siguiendo el esquema organizacional de los GORE, estos cuentan con un departamento jurídico, una división de administración y finanzas, una división de análisis y control y la recientemente creada división de planificación y desarrollo regional. El depto. Jurídico tiene como principal función asesorar al intendente y al SAGORE en todo lo relativo a materias jurídicas y ejercer el patrocinio y defensa judicial del Gobierno[14]. La división de administración y finanzas vela por la gestión financiera y la formulación y ejecución presupuestaria, son los encargados de RRHH, inventario, gestión documental y la contabilidad del Gobierno, entre otros. La división de análisis y control es la unidad encargada de la planificación y gestión del FNDR y la cartera de proyectos y hacer seguimiento de los distintos proyectos. En síntesis velan por la ejecución presupuestaria. Por último la división de planificación y desarrollo elabora políticas públicas regionales y articula a los diferentes sectores

²⁸

http://www.senado.cl/llego-al-senado-proyecto-que-busca-fortalecer-la-descentralizacion-dotando-de-atribuciones-a-las-regiones/prontus_senado/2011-10-11/144510.html consultado el 22-09-2013

en torno a la cartera de proyectos regionales buscando obtener una gestión sustentable y acorde a las estrategias de desarrollo[14].

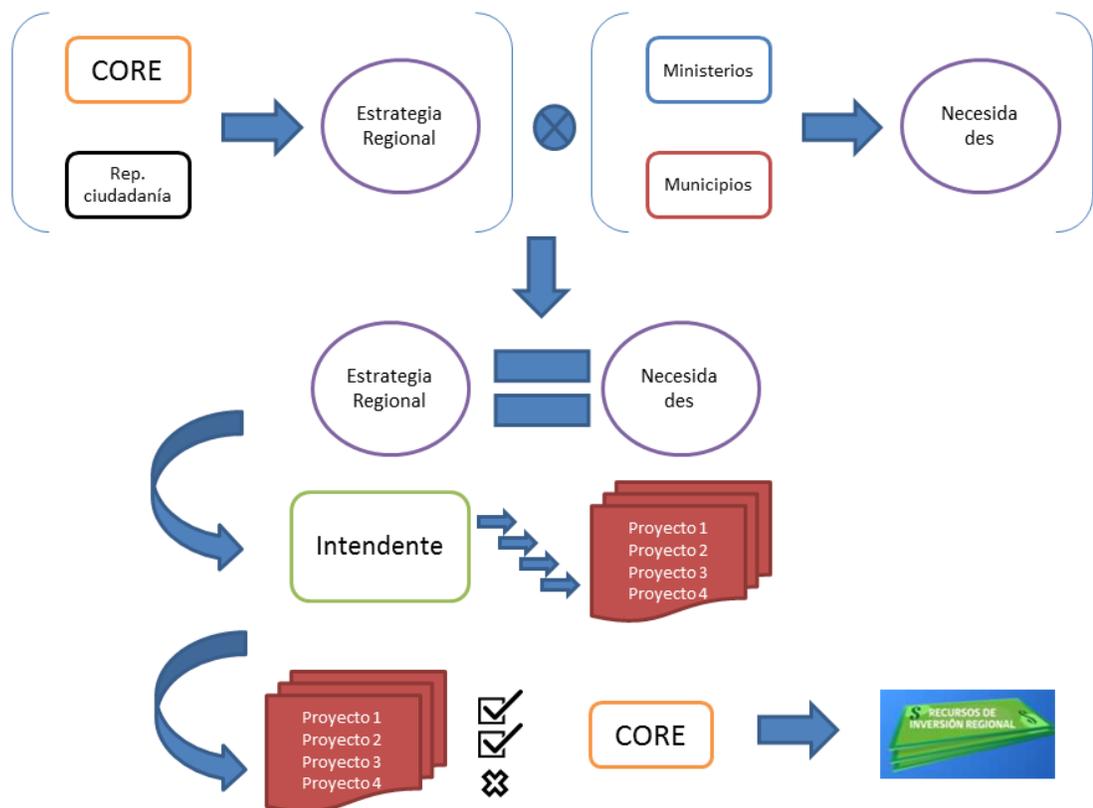
FIGURA 2: ORGANIGRAMA GORE RM²⁹



El funcionamiento del GORE viene dado por un par de procesos relevantes, los cuales en su conjunto permiten que éste pueda cumplir su visión. Tomando como referente solo la entrega de bienes y servicios a la gente, el funcionamiento del GORE viene dado principalmente por la elaboración de estrategias de desarrollo, las cuales se transformarán en políticas, planes y programas las que se materializarán en proyectos. Para ello el GORE debe articular las necesidades de la Sociedad, recopiladas a través de los ministerios sectoriales y los municipios pertenecientes a la región para que en conjunto puedan levantar dichos proyectos. Esquemáticamente esto se vería representado de la siguiente manera:

²⁹ SANTIAGO 2030: “Global, Inclusivo y Sustentable”. Pablo Fuentes Flores Jefe Departamento de Planificación y Ordenamiento Territorial GRMS. http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/8/35798/2_01-03-Fuentes.pdf consultado el 10-09-2013

FIGURA 3: PROCESO FUNCIONAMIENTO GORE³⁰



El CORE, en conjunto con el Intendente y representantes de los distintos estamentos de la ciudadanía elaboran la estrategia de desarrollo regional. Junto con ello, las Municipalidades en conjunto con los Ministerios y Servicios públicos, detectarán las necesidades de sus localidades (colegios, caminos, etc.) y de acuerdo a las orientaciones que ha establecido la región en su estrategia de desarrollo presentan los proyectos para que el Intendente revise, priorice y presente al Consejo Regional para su aprobación y financiamiento a través de los recursos de inversión regional.

1.5. PROPUESTAS Y TENDENCIAS

El camino hacia una mayor descentralización está dando algunos pasos desde hace algunos años y a continuación se presenta un pequeño resumen de las principales tendencias en la materia así como algunas propuestas y reformas políticas que se han presentado en relación al tema.

El primer cambio importante, ocurrido en los últimos años, fue la reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional, que significó (1) la elección de consejeros regionales por sufragio universal³¹, (2) la elección de un Presidente del CORE distinto al Intendente, (3) la creación de la División de Planificación mediante el traspaso de competencias desde el actual Ministerio de Desarrollo Social (ex MIDEPLAN), (4) la creación de nuevos

³⁰ Elaboración propia en base a antecedentes del GORE Arica y Parinacota

³¹ Cuyo proyecto de ley fue enviado el año 2011

instrumentos de decisión para la Inversión y desarrollo de proyectos y (5) la ampliación de convenios de programación entre los GORE y distintos actores de la administración pública, entre otros puntos.

En el año 2010 se inicia la puesta en marcha del Sistema de Acreditación, Mejora Continua e Incentivos de los Gobiernos Regionales[15] que tiene como objetivo “instalar un enfoque y una cultura de mejoramiento continuo y de excelencia en la gestión de los gobiernos regionales que les permita alcanzar estándares cada vez más exigentes, de una manera sistemática, logrando satisfacer crecientemente las necesidades y expectativas de todos sus destinatarios” mediante la transferencia de competencias, mejoramiento de procesos, capacitación y apoyo gubernamental para la gestión de los 15 Gobiernos Regionales.

En el año 2011 se envían como iniciativas legales el ya mencionado proyecto de ley para la elección de Consejeros Regionales así como una profundización en el traspaso de competencias, la contratación mediante Alta Dirección Pública para las jefaturas de división y la creación de la figura del administrador regional, entre otras[16].

Debido a las elecciones presidenciales del presente año los candidatos han presentado diversas propuestas en materias de descentralización que reflejan el interés de los distintos sectores por el tema y pudiesen servir como constatación de las reformas políticas de los próximos años.

Franco Parisi, candidato independiente, propone la elección popular del Intendente, posibilidad a las regiones de asignar un 85% de su presupuesto, reembolsos tributarios a regiones extremas, división de regiones (V y VIII) y requisitos de residencia a candidatos a cargos de elección popular de al menos 5 años[17].

Evelyn Matthei, candidata de la actual coalición de gobierno, ha mencionado a lo largo de su campaña su intención de que las empresas reinviertan en la región un porcentaje de lo que invierten (1%) y de las utilidades que generan (10%)³² y pasar del 30% al 50% de decisión por parte de los Gobiernos Regionales en cuatro años. Respecto a la elección de Intendentes se declara en contra de la elección directa de los últimos³³.

Marcel Claude, candidato del Partido humanista, plantea avanzar hacia una organización federativa descentralizando los poderes del Estado, permitiendo el desarrollo de parlamentos y cortes de justicia regionales, elección popular de intendentes y mayor autonomía financiera en los propios territorios[18].

Roxana Miranda, candidata del partido Igualdad, plantea la formación de región por parte de Ñuble, la elección de Intendentes y la posibilidad de remoción de todos los cargos de elección popular

³² Hasta el momento no se cuenta con el programa presidencial de la candidata para mencionar más ideas, pero Andrés Allamand entregó su programa de gobierno para que lo ocupe si lo estima conveniente.

³³ <http://www.elsur.cl/impresa/2013/09/15/full/3/> consultado el 23-09-2013

Ricardo Israel, candidato presidencial del partido Regionalista Independiente, plantea una regionalización del país (manteniéndose como país unitario), dotando a las regiones de asambleas generales para la asignación de recursos y de materias como salud y educación, así como una reforma a los gobiernos locales reduciendo el número de municipalidades y de regiones, elección de las autoridades regionales³⁴, regionalización de tributos y tributación efectiva en el lugar donde se encuentran las faenas³⁵.

Marco Enríquez-Ominami, candidato del partido Progresista también plantea la elección popular de los Intendentes y la creación de una “asamblea legislativa regional”, con facultad de destinar recursos, designar funcionarios y fusionar municipios. Plantea crear la figura del “alcalde Mayor³⁶” para ciudades de un cierto volumen de población y establecer un sueldo mínimo regional[19][20].

Tomás Jocelyn Holt, candidato independiente, también postula elecciones populares para los Intendentes para el año 2016, inclusión de etnias locales en la elección de los CORE, una mayor disposición de recursos para infraestructura proveniente de los recursos generados por las propias regiones y contar con un representante local del Ministerio de Hacienda que evalúe los fondos de cada región a fin de invertirlos en caso de superávit[21].

Michelle Bachelet, candidata por el pacto Nueva Mayoría, propone la elección directa de Intendentes, transferencia de poder a los Gobiernos Regionales en temas de inversión regional y la creación de un Fondo de Convergencia Regional cuyo propósito sea apoyar a regiones con menor desarrollo socioeconómico. Plantea también la creación de un programa de desarrollo para regiones cuyo costo de vida es mayor al de otras regiones. Por último también plantea la creación de 2 nuevas universidades regionales (en la región de O’Higgins y Aysén[22]

Alfredo Sfeir, en su programa presidencial plantea “Establecer nuevas formas eficientes para mejorar la descentralización regional del país. Crear formas de descentralización presupuestaria congruentes con esta política. Afianzar formas de gobernanza a nivel municipal que beneficien a los habitantes locales”

Inostroza y Fuenzalida en su artículo “¿Falsos dilemas de la descentralización? Pensamiento estratégico distribuido territorialmente. El caso de Chile”, plantean una serie de reformas para otorgar a los Gobiernos Regionales de mayor autonomía y mejoras sustanciales en el desempeño de los mismos. Dentro de las reformas institucionales plantean la elección de un Presidente Regional que tenga las funciones administrativas y de personal que posee el actual Intendente (las llaman funciones de desarrollo) donde el Intendente se mantenga como un ejecutivo regional encargado del cumplimiento de estándares nacionales y de la seguridad interior del país, con capacidades de veto y voz para iniciativas que se desacoplen de los estándares antes

³⁴ <http://radio.uchile.cl/2013/07/25/ricardo-israel-queremos-regionalizar-a-chile> consultado el 12-09-2013

³⁵ <http://www.adnradio.cl/noticias/politica/ricardo-israel-la-gran-propuesta-del-pri-que-lo-singulariza-del-resto-es-regionalizar-a-chile/20130814/nota/1950611.aspx> consultado el 12-09-2013

³⁶ Figura similar a la que posee París, territorio que es a la vez región y departamento, algunas opiniones al respecto se pueden encontrar en <http://www.latercera.com/noticia/santiago/2012/11/1731-494998-9-santiago-necesita-un-alcalde-mayor.shtml> consultado el 12-09-2013

mencionados. Así mismo mencionan una serie de requisitos transversales para el éxito de cualquier tipo de reforma tales como mejoras a la dotación de personal, implementación gradual, sistemas de gestión del conocimiento y preservación de virtudes unitarias del modelo chileno[8].

En el libro 95 Propuestas del Grupo Res Pública[23], Alejandro Ferreiro realiza un riguroso análisis sobre la centralización del país respecto a sus autoridades y plantea que un proceso de descentralización efectiva no estará exento de riesgos a la forma en que dicho proceso sea llevado a cabo, lo que refleja aún más la importancia de un buen diseño, pero que es factible anticiparlos y mitigarlos. Para ello la claridad de los propósitos, gradualidad, disponibilidad de recursos y flexibilidad frente a conflictos y resolución de controversias son primordiales, sobre todo resguardando uno de los principales activos del país (el cuidado del gasto fiscal).

Así dentro de las principales propuestas se encuentran la creación de una comisión asesora, plural, validada y que incluya a todos los estamentos donde proponga la distribución de competencias, parámetros de resolución de conflictos y cronograma para su implementación. Proponen la elección de todas las autoridades regionales para el 2016, una reforma para la descentralización fiscal (ley de rentas regionales), así como la complementariedad con otras reformas al Estado que pueden apoyar las funciones de los nuevos Gobiernos Regionales.

2. OBJETIVOS Y ALCANCES

2.1. OBJETIVO GENERAL

El objetivo del presente Trabajo de Título es diseñar un modelo organizacional para los Gobiernos Regionales dada las reformas políticas del último tiempo y la proyección de esta Institución a futuro

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Un objetivo específico que plantea este Trabajo de Título es cuantificar impacto económico que tendría el diseño por la dotación de personal y recursos necesarios para el funcionamiento del GORE dada la implementación de las reformas.

2.3. ALCANCE

El presente Trabajo de Título no contempla el proceso de implementación del modelo organizacional, sin embargo, el desarrollo del diseño se trabaja pensando en su implementabilidad, en que sea viable y técnica y políticamente factible.

En la misma línea la presente Memoria no contempla el modo de financiamiento del modelo, pero tiene presente que esta vendrá en gran parte como parte del presupuesto de la nación y hará una estimación del costo de éste.

Si bien para el desarrollo del modelo es necesario conocer el funcionamiento y los principales procesos que competen a los GORE, el presente Trabajo de título no es un Estudio de Procesos

por lo que no están todos los procesos que realiza un GORE ni pretende ser una guía sobre cómo llevarlos a cabo, más bien estos procesos servirán para entender al GORE como sistema

3. METODOLOGÍA

La metodología para el presente trabajo de título está basada en los siguientes ejes temáticos. Revisión de literatura; Investigación de Campo y Modelamiento y Rediseño. Se exponen de manera secuencial sin perjuicio de que sea un proceso iterativo donde la revisión de literatura es transversal a todo el proceso.

FIGURA 4: ESQUEMA DE METODOLOGÍA



3.1. REVISIÓN DE LITERATURA

La revisión de literatura tiene como finalidad entender conceptualmente la problemática a tratar desde una vista teórica así como también desde sus implicancias prácticas. Para ello se hará una revisión bibliográfica sobre la teoría que sustentan las distintas etapas del proyecto y de las herramientas necesarias para cada caso además de una revisión cuantitativa para dimensionar la problemática. Para ello es necesario:

- Revisión de literatura sobre teoría de la descentralización y Gobiernos Regionales.
- Revisión de propuestas y documentación oficial y análisis estadísticos sobre situación actual y lo que se pretende en temas de descentralización y funcionamiento de los Gobiernos Regionales.
- Revisión de literatura Internacional respecto al funcionamiento de los gobiernos a nivel sub-nacional.

3.2. INVESTIGACIÓN DE CAMPO

En esta etapa se busca contrastar la información recopilada en la etapa anterior ante personas expertas en temas de desarrollo territorial y Gobiernos Regionales y ante tomadores de decisión dentro de alguno de los niveles de gobierno (ya sea nacional o sub-nacional). En términos específicos, se realizará:

- i. Taller de especialistas.
- ii. Validación de aprendizajes obtenidos mediante entrevistas a actores claves.

El taller de especialistas consistirá en un panel de discusión con gente especializada en temas de Gobierno Regional y Sistemas Públicos y será estructurado mediante la metodología DELPHI en tiempo real y tendrá por finalidad identificar problemas y delinear énfasis respecto a la estructura organizacional del GORE.

El método DELPHI en tiempo real es una variación del método DELPHI tradicional el cual tiene por objetivo obtener juicios expertos y consensos sobre alguna materia específica mediante rondas iterativas y el cuestionario individual por parte de los expertos eliminando el sesgo que producen los encuentros cara a cara (influencia del líder, poca disponibilidad de reunir diferentes expertos, etc). Su limitación reside en el tiempo que toma desarrollar el método y no considera los avances en la tecnología para llevar adelante la investigación[24]. Por ello se desarrolló una versión simplificada que actúa en tiempo real, mediante la ejecución de rondas consecutivas y donde mediante un instrumento elaborado previamente, se les hace responder de manera individual a los distintos expertos para evitar cualquier sesgo, y solo ahí, se procede a abrir el espacio de discusión para llegar a consensos y eliminar brechas. Finalmente los resultados se tabulan y se presentan las conclusiones.

Las entrevistas serán realizadas mediante la metodología de una entrevista semi-estructurada, la cual busca obtener información relevante mediante la formulación de preguntas abiertas que permitan el entrevistado responder con libertad, pero siempre entrelazando temas con el objetivo deseado[25]. En este caso particular las entrevistas tienen por finalidad conocer el funcionamiento de los GORE desde sus aspectos funcionales, es decir, no como dice la norma sino como ocurre en el día a día, y permitir a los entrevistados delinear énfasis para el modelo.

3.3. MODELAMIENTO Y REDISEÑO

La etapa de modelamiento consiste en proponer, en base a la revisión de literatura e investigación realizada en talleres y conversaciones con expertos, un modelo organizacional para el sistema regional que recopile las propuestas elaboradas a la fecha por diversos expertos desde una perspectiva del sistema en su conjunto y la relación entre sus actores.

En particular en esta etapa se realizará:

- i. Modelamiento.
 - a. Elaboración primer modelo base.

- b. Identificación principales procesos.
- ii. Primera validación mediante entrevistas.
- iii. Diseño Modelo Organizacional completo.
- iv. Validación con expertos y otros actores claves mediante un taller.
- v. Rediseño y validación final.

4. MARCO CONCEPTUAL

4.1. DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización puede ser definida como la transferencia de responsabilidades para planificar, gestionar, levantar y asignar recursos desde el gobierno central y sus agencias hacia los niveles sub-nacionales[26] la cual además puede ser entendida, desde el concepto de la subsidiariedad del Estado como el proceso donde los niveles más bajos de organización socio-estatal deben hacerse cargo de todo lo que sus capacidades puedan, debiéndose escalar (en la estructura institucional) progresivamente las funciones que no puedan desarrollarse [8].

La descentralización puede ocurrir en tres ámbitos[27]: político, referido a la elección de autoridades; administrativo, en relación a la delegación de funciones entre un nivel y otro, sin que el primero pierda el control jerárquico y por último fiscal, el cual se refiere a la distribución de facultades en asuntos tributarios presupuestarios.

4.2. DESCONCENTRACIÓN

Una confusión habitual al referirse a la problemática de la descentralización es confundir la terminología o sus causas con el concepto de desconcentración, el cual hace referencia a la transferencia de competencias a nivel sub-nacional y a funcionarios designados, mientras el poder lo mantiene el nivel central[28].

Así pues es posible la existencia de un país sumamente desconcentrado sin implicar que este sea descentralizado.

Ahora bien el problema es que Chile además de ser un país muy centralizado es, a su vez, un país muy concentrado demográficamente, con un predominio de la capital por sobre el resto de las ciudades del país muy acentuado, y si bien esto fue una característica principal en la conformación de los primeros centros urbanos en Latinoamérica[29], en el caso de Santiago es particularmente sobresaliente.

Considerada una de las 100 aglomeraciones urbanas más pobladas del mundo (pos. 56°)[30] congrega al 38% de la población del país siendo la segunda capital con mayor concentración de población del mundo, solo superada por Seúl³⁷, lo que transforma a Chile en uno de los países más concentrados del mundo[31].

³⁷ Y descartando a Singapur pues es una ciudad estado.

TABLA 8: CAPITALS Y SU CONCENTRACIÓN DE HABITANTES EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN DEL PAÍS³⁸

Capital	Pob. capital	Pob. país	Razón
Singapur	6.116.173	5.353.494	N/A
Seul	21.555.890	49.540.000	44%
Santiago	6.250.000	16.500.000	38%
Buenos Aires	14.058.584	40.117.096	35%
Lima	9.437.493	30.475.144	31%
Taipei	7.188.537	23.046.177	31%
Tokio	38.197.710	126.874.000	30%
Luanda	5.378.513	17.747.679	30%
Londres	13.702.016	51.113.205	27%
Kuala Lumpur	6.504.878	24.385.858	27%
Ciudad de Mexico	29.100.000	112.336.538	26%
Caracas	7.509.058	28.946.101	26%
Bagdad	7.542.101	32.665.000	23%
Bogotá	9.853.338	47.121.089	21%
El Cairo	16.794.464	83.082.869	20%
Argel	6.481.497	34.800.000	19%
Acra	4.598.962	24.223.431	19%
Teheran	13.828.365	78.868.711	18%
Paris	12.075.595	66.007.374	18%
Riad	5.156.418	29.195.895	18%
Bangkok	10.495.283	65.493.298	16%
Manila	12.603.783	92.337.852	14%
Madrid	6.133.340	47.265.321	13%
Nairobi	4.522.805	34.707.817	13%
Moscu	15.098.067	142.905.200	11%
Daca	15.462.651	167.671.000	9%
Yakarta	19.879.240	237.556.363	8%
Berlín	5.410.488	82.604.000	7%
Roma	4.185.330	60.813.326	7%
Delhi	19.555.150	1.241.492.000	2%
Washington	7.119.486	316.017.000	2%
Pekin	13.249.474	1.343.239.923	1%

³⁸ Elaboración propia en base a datos de citypopulation.de y estimaciones de población de Naciones Unidas.

4.3. RELACIÓN CONCENTRACIÓN – EFICIENCIA

Miguel Atienza y Patricio Aroca plantean la necesidad de descentralizar Chile desde el punto de vista de la eficiencia económica, y muestran un estudio de Marius Brühlhart y Federica Sbergami, investigadores de la Universidad de Lausana, donde muestran que la relación entre concentración espacial de la economía y crecimiento depende del nivel de producto per cápita del país. Así, la relación concentración-eficiencia es positiva hasta el umbral de los 10.000USD per cápita[31] y por tanto para un país como Chile que superó esa cifra, sería recomendable desarrollar políticas que favorezcan la desconcentración para potenciar el crecimiento económico.

Para que dichas políticas tengan éxito, se debe resolver adecuadamente las responsabilidades, competencias y mecanismos de coordinación para los diferentes niveles de gobierno[8].

4.4. CONCEPTO DE VALOR PÚBLICO

El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones en tres categorías: servicios, resultados y confianza, valorando la satisfacción del usuario, el impacto de las medidas adoptadas y la confianza y legitimidad en la relación entre ciudadanos y Estado[32].

4.5. CONCEPTO DE *STAKEHOLDER*

Edward Freeman introduce el concepto de *stakeholder* y lo define como “Cualquier grupo o individuo que pueda afectar o ser afectado por el logro de los propósitos de una corporación. Stakeholders incluye a empleados, clientes, proveedores, accionistas, bancos, ambientalistas, gobierno u otros grupos que puedan ayudar o dañar a la corporación”[33], y si bien su definición ha ido adaptándose en el transcurso de los años, su principal aporte en relación a entender que las acciones tomadas por una organización impactarán y serán impactadas por estos *stakeholders* y por lo tanto se debe tener claridad de quienes son y una correcta determinación de sus espacios de acción para poder gestionarlos de manera adecuada.

Cabe recalcar que la gestión de los *stakeholders* no es solamente con un fin instrumental sino que deriva de profundas convicciones éticas relacionadas al impacto de las decisiones que toman las organizaciones.

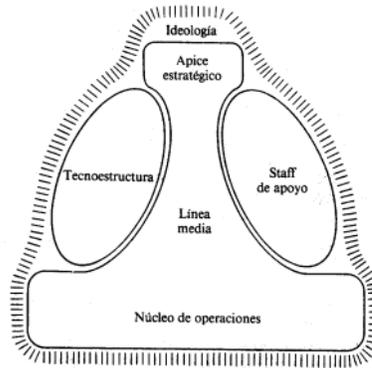
4.6. ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL

La arquitectura organizacional es el diseño de un marco conceptual que permita entender, manejar y estructurar una organización[34]. Esto significa conocer que una organización es más que el objetivo que tiene, las personas que la integran y el rol formal que desempeña cada uno. Es también la manera en que lleva esas acciones a cabo, sus rutinas formales e informales, los flujos de información y las relaciones de poder al interior de ella.

En esa línea, uno de los principales aportes ha sido dado por Henry Mintzberg, quien definió la estructura organizacional como “(...) la suma total de las maneras en las cuál se divide el trabajo en diferentes tareas y luego se coordinan entre ellas”[35].

En su trabajo, Mintzberg propone que “los elementos de la estructura deben ser seleccionados para lograr una consistencia interna o armonía, tanto como una consistencia básica con la situación de la organización: su dimensión, antigüedad, el tipo de ambiente en que funciona, los sistemas técnicos que usa, etc.”[36]. Así, estructura las organizaciones de una forma genérica como la que se presenta a continuación:

FIGURA 5: PARTES Y SISTEMAS DE LA ORGANIZACIÓN³⁹



Estas partes se encuentran definidas, y en base a [37] se pueden resumir como:

- **El núcleo de operaciones:** base de cualquier organización, operarios/funcionarios que realizan el trabajo y/o prestan el servicio.
- **Cumbre o ápice estratégica:** altos directivos y encargados de la responsabilidad de la organización. Asignan recursos, administran las relaciones al interior, desarrollan la estrategia, etc.
- **La línea media:** jefes de división y encargados, son quienes ejercen supervisión al núcleo operativo y mantienen control de las estrategias propuestas por la cumbre estratégica.
- **Tecnoestructura:** analistas fuera de la estructura formal, encargados de diseñar, planear, estandarizar y reclutar para el trabajo sin realizarlo ellos mismos.
- **Staff de apoyo:** unidades especializadas que realizan servicios indirectos (administración y finanzas, apoyo jurídico, etc)

Además plantea ciertos parámetros de diseño, tales como:

- Formación
- Adoctrinamiento
- Especialización del trabajo (horizontal y vertical)
- Tamaño de las unidades
- Sistemas de control
- Dispositivos de enlaces
- Descentralización de las decisiones

³⁹ Mintzberg, Henry (1991). Mintzberg y la Dirección. Ediciones días de Santos. Pág. 114

Junto a ello, sostiene que la existencia de situaciones de contexto influye en la elección sobre los parámetros recientemente mencionados. Estas situaciones pueden ser el entorno mismo, la tecnología existente, el tamaño de la organización, etc.

Así, estos factores de contexto, influenciando los parámetros de diseño para cada parte de la estructura organizacional llevarán a plantear una hipótesis de configuración o diseño, bajo la cual se modelará la organización, donde la principal diferencia esté en el mecanismo coordinador que esta posea[35].

Finalmente, Mintzberg distingue 5 tipos de organizaciones, en base a la estructura predominante en el mecanismo coordinador de la estructura. Estas organizaciones son las siguientes:

- **Estructura simple o empresarial:** estructura simple y de época jerarquía (línea media) y flexible en los detalles.
- **Burocracia mecánica:** burocracia centralizada, procesos formales, tecnoestructura clave, poco innovadora, forma típica de los gobiernos
- **Burocracia profesional:** burocrática pero descentralizada, jerarquía de línea media, tecnoestructura mínima, con mayor autonomía, pero con problemas de coordinación.
- **Organización diversificada:** diferentes líneas de productos y unidades de negocio, los cuales se dirigen de forma autónoma, con tendencia a sub-estructurarse como burocracia mecánica.
- **Organización innovadora o adhocrática:** fluida, orgánica, operan en base a proyectos y se adaptan de manera adhoc en equipos funcionales multidisciplinarios a través de una estructura matricial. Puede ser ineficiente y confusa.

4.7. MODELOS DE NEGOCIO

Un modelo de negocio es la manera en que una organización crea, entrega y captura valor. Generalmente se considera la manera en que esta crea dinero pero el concepto de valor es más amplio que eso y puede perfectamente asociarse a otras métricas de éxito.

Lo más relevante a la hora de desarrollar un modelo de negocio es que este sea capaz de describir y mostrar todos los flujos entre las diferentes partes de la organización[38], y para lograrlo se han desarrollado varias metodologías que permiten cumplir con dicho objetivo.

4.7.1. CANVAS DE OSTERWALDER

Alexander Osterwalder diseñó un diagrama que permite visualizar de manera gráfica el modelo de negocios a través de nueve bloques estructurales (ver anexos) los cuales dan cuenta de la organización desde la mirada interna y externa de ésta, procurando entender la manera en que se lleva la propuesta de valor a los clientes[39].

Estos bloques y su descripción son las siguientes:

- i. **Segmento de clientes:** define los diferentes grupos de personas u organizaciones que una empresa pretende alcanzar y servir. Puede existir más de un tipo de cliente y por ende pueden agruparse según sus propias características.
- ii. **Propuesta de valor:** describe el paquete de productos y servicios que crean valor para un segmento específico de clientes. Debe ser capaz de contestar las preguntas ¿Qué valor le estamos entregando a nuestros clientes?, ¿Cuál de los problemas de nuestros clientes estamos ayudando a resolver? Entre otras.
- iii. **Canales de distribución:** describe como la organización se comunica con y alcanza a su segmento de clientes para entregar la propuesta de valor. Los canales de distribución permiten entre otras cosas sensibilizar a los clientes respecto a la organización, ayudan a que los clientes avalúen la propuesta de valor y entregan dicha propuesta de valor a los clientes, entre otras.
- iv. **Relación con el cliente:** describe el tipo de relaciones que la organización establece con segmentos de clientes específicos. En este punto se espera entender qué tipo de relación se quiere establecer con algún determinado segmento de clientes, cómo se logra aquello, sus costos, y la integración con el modelo en su conjunto.
- v. **Flujo de ingresos:** representa los ingresos que recibirá el modelo de negocios debido a la entrega de la propuesta de valor. Habitualmente está referida al dinero que se obtiene, pero la métrica puede varias mientras exista coherencia con el modelo y pueda ser comparable con la estructura de costo para poder estimar ganancias del proceso. Se busca entender por qué tipo de bienes o servicios los clientes están dispuestos a pagar.
- vi. **Recursos clave:** describe los activos más importantes que se requiere para que el modelo de negocios funcione. Los recursos que se mencionan pueden ser físicos, financieros, intelectuales o humanos. Estos pueden ser adquiridos o subcontratados directamente o a través de aliados clave.
- vii. **Actividades clave:** describe las cosas más importantes que la organización debe hacer para que el modelo de negocios funcione. Son actividades necesarias para crear y entregar la propuesta de valor y esa es su principal diferencia con las actividades de soporte. Pues si bien son indispensable y probablemente el negocio no operaría si no se pagan las cuentas de los servicios básicos, esa actividad no va de la mano con la creación de valor, salvo que esa sea su propuesta.
- viii. **Aliados clave:** describe la red de apoyo, proveedores, aliados y demás que se requieren para que el modelo funcione. La mayoría de los modelos exitosos requieren de otras organizaciones que apoyen y sustenten el modelo desde su respectivo campo de acción, por lo mismo es necesario identificar cuáles y de qué modo se relacionaran con la propia organización a fin de contribuir a la generación de valor. Así es posible distinguir relaciones estratégicas, de suministro y cooperación a fin de reducir riesgos y mejorar el desempeño.
- ix. **Estructura de costos:** todos los costos que incurre la organización para la operación de su modelo de negocio. Al crear valor, mantener relaciones con clientes y generar ingresos se incurre en costos, por lo tanto es necesario identificarlos y clasificarlos según su origen y tipo los cuales debieran ser relativamente fáciles de identificar si los bloques anteriores han sido correctamente definidos.

Una de las principales ventajas metodológicas que posee el diseño de Osterwalder es que permite estructurar un Canvas para los distintos segmentos de clientes y así mostrar la propuesta de valor atingente y los bloques adecuados a cada uno de ellos, estructurando el modelo de negocios en base a todos estos diseños.

Por ejemplo, si se hiciese el modelo de negocios donde la ciudadanía es el segmento de cliente específico y en base a ella se establecen los demás bloques, la DIPRES podría ser un aliado clave pues es quien vela por la correcta asignación de los recursos públicos. A su vez, es posible establecer un modelo de negocio donde el cliente sea la DIPRES y en base a ella se definan los demás bloques y donde la propuesta de valor sea el cumplimiento en gasto público del año en curso. Así se puede realizar un modelo completo de los GORE entendiendo las interacciones entre todos los agentes involucrados y que es lo que se espera cumplir con cada uno de ellos.

4.7.2. MODELO DE LOG/ANTILOG DE JOHN MULLINS

John Mullins, académico de la London Business School (LBS), plantea que la adopción de un correcto modelo de negocios no depende tanto de la creación de cada uno de los componentes que conforman al modelo de negocios (ingresos, margen, recursos clave, etc.) sino que de la capacidad de integrar conceptos ya existentes y/o probados de cada uno de estos elementos e integrarlos de tal forma que den como resultado un modelo único y original. En concreto señala que no es necesario “reinventar la rueda” para desarrollar un gran modelo de negocio sino que se pueden replicar conceptos ya probados, como el modelo de las afeitadoras y las hojas de afeitar, y usarlos en otra industria, obteniendo un resultado totalmente nuevo, como lo realizado por Apple y Steve Jobs en su modelo de Ipod Itunes.

Para ello plantea que un buen modelo de negocios está sustentado en 5 pilares fundamentales, para los cuales hay que buscar la correcta combinación de elementos que lo hagan funcionar. Estos 5 pilares son (1) el modelo de ingresos, (2) el modelo de margen, (3) el modelo operacional, (4) el modelo del capital de trabajo y (5) el modelo de inversión. Mullins plantea que para cada uno de estos pilares uno puede buscar un patrón a seguir y un patrón a evitar (Logs y Antilogs) los cuales darán las directrices sobre las cuales construir el modelo. Posteriormente, existirán ciertos juicios sobre los que no se tiene ninguna comprobación pero que son esenciales para dar vida al negocio (llamados saltos de fe por el autor) y en base a ellos se realizarán hipótesis de funcionamiento del modelo que se procederán a validar con los clientes.

La relación de este modelo con el proyecto radica en la posibilidad de incorporar de una manera metódica y sistemática la recopilación de las distintas experiencias de gobiernos regionales o sub-nacionales enfocada en alguno de los cinco modelos descritos anteriormente. Así uno puede recopilar experiencias tanto exitosas como no frente al proceso de descentralización y hacerse las preguntas indicadas que posteriormente serán los saltos de fe e hipótesis bajo los cuales se validará el modelo. Así por ejemplo se podría decir como salto de fe que los gobiernos regionales requieren de un administrador regional con determinadas atribuciones y ver experiencias internacionales donde haya resultado y otras donde no, para

posteriormente plantear las hipótesis sobre cuales atribuciones son las más idóneas para ese tipo de cargo.

Estos modelos pretenden entregar un marco respecto de la organización, de sus interacciones y el de la creación de valor, y como dicha organización es una organización pública su finalidad es agregar valor público por lo que en definitiva se está tratando acá de un Modelo de Agregación de Valor Público (MAVP).

5. DIAGNÓSTICO

Este capítulo contiene una síntesis diagnóstica de la situación organizacional de los Gobiernos Regionales a través de una revisión de la literatura respecto a los informes de gestión y consultorías realizados hasta el momento, una revisión de la experiencia internacional respecto a organizaciones intermedias y la realización de entrevistas y paneles de discusión que permitan validar los principales hallazgos y aspectos relevantes obtenidos.

5.1. REVISIÓN LITERATURA NACIONAL

Para la elaboración del presente documento se utilizaron los diagnósticos realizados por el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile relativos a los Gobiernos Regionales del Maule, Tarapacá y O'Higgins. También se utilizan informes generales sobre los Gobiernos Regionales tales como "Diseño de un Sistema de Acreditación e Incentivos para la gestión de los Gobierno Regionales" y "Gobiernos Regionales: El eslabón perdido de la descentralización".

5.1.1. PROCESOS PRINCIPALES

En relación a los procesos principales que poseen los Gobiernos Regionales, estos pueden separarse en instrumentos de planificación regional (IPR), instrumentos de planificación de la inversión y en instrumentos de gestión de las inversiones. En términos generales, los procesos con los que cuentan los GORE siguen enmarcados más en una lógica de "comando y control" que en la gestión y articulación de proyectos de desarrollo, donde aquellos GORE que han logrado dar cuenta de dicha situación son quienes mayores logros han demostrado.

En cuanto a los instrumentos de planificación regional, el principal diagnóstico es que la planificación no va vinculada a la inversión ni a la implementación, en otras palabras, "la planificación estratégica regional es concebida exclusivamente a través de instrumentos que normalmente llegan sólo hasta la identificación de orientaciones generales"[1]. Esto es constatable en que en la Región del Maule como en la de O'Higgins tanto los proyectos ejecutados como las políticas y planes no se encuentran suficientemente integradas a sus respectivas estrategias de desarrollo regional (ERD), produciéndose problemas de coherencia entre lo que se formula en la ERD y los objetivos que se plantean y una preocupación solo sobre la ejecución de las mismas no así del impacto e importancia que tengan[40].

En concreto, un problema detectado en la elaboración de los distintos instrumentos de planificación regional es que la recolección de información y validación de brechas consume más tiempo del que debiera, lo que deja menos tiempo a la deliberación de las estrategias regionales (actividad que crea valor en este proceso) y plantea la interrogante sobre cómo se realiza esta etapa, lo cual debiera ser visto en mayor profundidad.

Así mismo se detectaron problemas de coordinación entre profesionales, y una baja participación de los distintos sectores en la etapa de diseño. Los órganos desconcentrados solo se coordinan para proyectos específicos y existe escasa participación de la sociedad civil. En este

sentido lo realizado por el GORE de Aysén con un modelo de participación es una buena práctica a considerar por los demás GORE.

Por último, un problema relevante para todos los procesos en general es la carencia de procesos de apoyo adecuado para el seguimiento de los instrumentos que poseen, lo que hace difícil la medición del grado de avance y cumplimiento de las metas propuestas en sus diferentes niveles. Esto va ligado a procesos de apoyo y gestión del conocimiento como a sistemas informáticos y de tecnologías de la información que faciliten la documentación, acopio, seguimiento y evaluación de los distintos planes, políticas y programas que desarrolle el GORE.

Los instrumentos de planificación de la inversión (FNDR, FRIL entre otros) en cuanto a sus procesos mismos reflejan una serie de falencias que debiesen ser consideradas. En primer lugar la asignación presupuestaria depende de la aprobación de la DIPRES y es tramitada en Santiago lo que demora en demasía el proceso. Junto con ello se producen problemas en la entrega de antecedentes, documentación incompleta y mala presentación de proyectos por parte de las unidades técnicas (UT)[41].

El FNDR, principal instrumento de inversión es planificado año a año lo cual limita la posibilidad de diseñar proyectos de gran impacto regional los que por su naturaleza abarcan más de un año. Además existe una sobre preocupación por el cumplimiento del gasto, lo que si bien es reflejado como uno de los mejores indicadores por parte de la mayoría de los Gobiernos Regionales, pasa a transformarse en el único criterio de evaluación, lo que termina dando la sensación de que “hay que gastar, no importa cómo” y se ve reflejado en que aquellas regiones donde se va dando cumplimiento al gasto se les otorga más recursos durante el año para ello. Así mismo el “chipeo”⁴⁰ de proyectos, por los motivos que sean, reduce el impacto de las inversiones desacoplándolas de lo formulado en las ERD.

En este sentido lo realizado por el GORE de Coquimbo, que decidió articular las inversiones del sector público a través de la contratación de estudios de pre-inversión que permitieran priorizar algunos proyectos y hacer gestiones a nivel sectorial para promoverlos, es un ejemplo de lo que se espera como funcionamiento de un GORE de excelencia.

Se observa que la participación de las regiones en la inversión pública, representada a través del FNDR, inversión sectorial regional y municipal además de transferencias es de alrededor de un 30%, pero su influencia real es de solo un 6% debido a que muchos proyectos que se financian con alguno de estos instrumentos vienen decididos a nivel central con escasa capacidad de los GORE de intervenir en ellos.

Los instrumentos de gestión de las inversiones, ARI/PROPIR principalmente, en cuanto al proceso mismo han resultado instrumentos bastante útiles para los distintos GORE, reflejándose en que poseen las mayores valoraciones en cuanto al diagnóstico que se hace de ellos, no obstante, presentan problemas de coordinación con los otros servicios públicos, de capacidades

⁴⁰ Atomización de la inversión en muchos proyectos pequeños

en cuanto a proyecciones a futuro y de rotación de personal que maneje el o los instrumentos asociados.

Lo realizado por el GORE de Coquimbo, acopiando y sistematizando la información a fin de incidir en la inversión presentada por los SEREMI a través de generar prácticas y rutinas de trabajo y de parte de la región de O'Higgins, en cuanto a seguimiento a la cartera de proyectos, articulando técnicamente el proceso ARI/PROPIR son ejemplos de buenas prácticas asociadas a estos procesos.

Por último se observa una tendencia a priorizar a la capital regional en desmedro de las otras provincias⁴¹ y sectores de la región, en cuanto a términos de inversión y de proyectos desarrollados.

5.1.2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Los Gobiernos regionales, para llevar a cabo su misión están constituidos por el Intendente, representante del Presidente en la región (además de Jefe del ejecutivo del Gobierno Regional y Presidente del Consejo Regional), un órgano político y resolutivo, el Consejo Regional (CORE) y un órgano administrativo (SAGORE), que contempla 3 divisiones formales, la División de Administración y Finanzas, la División de Análisis y Control de Gestión y la recientemente creada División de Planificación y Desarrollo nacida a través del traspaso de competencias del actual Ministerio de Desarrollo Social.

En términos generales los Gobiernos Regionales representan solo el 0,6%⁴² de la dotación de personal de toda la administración pública, lo que es bastante bajo en términos de las funciones que deben realizar, más aun cuando los ingresos sobre los cuales deben decidir han aumentado en un 16% entre 2010 y 2014⁴³, es decir, deben hacer más, con la misma gente. Los funcionarios del Gobierno Central radicados en regiones superan en una proporción de 100 a 1 a los funcionarios de los GORE.

No sólo es en la dotación de personal donde se detecta la escasez de recursos humanos, sino también en el tipo de personal con el que cuenta, donde escasean recursos humanos especializados en áreas temáticas como economía, turismo, obras públicas y vialidad entre otras. Esto ha significado que los Gobiernos Regionales no sean capaces de ser una contraparte técnica válida para los distintos ministerios sectoriales al momento de formular proyectos, incidir en el curso de los mismos o ejecutar alguna política (como un área de negocio).

Ligado a lo anterior, en base a entrevistas se tendría que en los distintos GORE existe una alta rotación de personal, lo que ha significado problemas de coordinación entre los distintos sectores y un deterioro del clima organizacional debido un reiterado proceso de reclutamiento, entrenamiento y aprendizaje al que se ven sometido los nuevos miembros por parte de los

⁴¹ Ahora bien, esto se explica en parte porque las capitales regionales tienen mayor población y por ende más equipos profesionales para presentar proyectos.

⁴² Informe Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público, 2002-2011". DIPRES, Noviembre 2012.

⁴³ http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=83485

antiguos funcionarios de planta. Sumado a esto está la sensación de la falta de preparación que ven los últimos sobre los primeros y que se ha hecho patente en los diagnósticos de Tarapacá y Maule. Esto genera tensión en la organización debido a la formación de grupos, los “nuevos” contra los “viejos”, aumentando así los problemas de insularidad y de cooperación entre las distintas divisiones. Esta gestión de personas deficitaria es producto de una carencia de liderazgo de quienes asumen las jefaturas, quienes muchas veces deben estar cumpliendo tareas con objetivos cortoplacistas (por lo que son evaluados) y no pueden destinar sus esfuerzos a liderar a sus equipos de trabajo, reforzando la idea de la escasez de recursos humanos especializados mencionado anteriormente.

Una reflexión que surge a raíz de lo anterior es que los problemas de dotación de personal no se solucionan únicamente contratando más personal, ni siquiera seleccionando los perfiles adecuados, sino que habría que considerar las dinámicas organizacionales existentes y donde temas como brechas salariales, años de antigüedad y rutinas laborales impactan tanto como los perfiles laborales que se necesitan y probablemente todas las medidas debiesen ser acompañadas de planes de desvinculación e incentivos de retención y equiparación de remuneración donde corresponda.

La cabeza de los Gobiernos Regionales es el Intendente, y su rol refleja gran parte de las fallas de diseño organizacional que poseen los GORE. Por un lado, como representante del Presidente en la región y funcionario de exclusiva confianza, responde ante él, por lo que prioriza esta función (conformando incluso un gabinete de asesores para ello) por sobre su rol de jefe de las distintas divisiones. Y si bien para suplir dicha falla fue creada recientemente la figura del administrador regional, solo algunas regiones han podido adoptar esta figura y aún es muy temprano para evaluar su impacto dentro de la organización. Además como jefe del ejecutivo debe ser quién formule el presupuesto y presente y lidere los proyectos de desarrollo que se presenten, junto con articular frente a los ministerios y el mundo privado formas de impulsar el desarrollo de la región, lo cual muestra problemas de agenda que minan la real capacidad articuladora del Intendente. A lo anterior se suma que su duración en el cargo es reducida, no alcanza los dos años, lo que elimina cualquier proyección en el desarrollo de su trabajo, debiendo orientarse, y orientar el servicio, al corto plazo lidiando con presiones políticas y viajes a Santiago en vez de asumir roles gerenciales y de liderazgo.

Los SEREMI, elegidos por el Presidente previa nominación del Intendente, en teoría debiesen ser el nexo entre los organismos desconcentrados y el Gobierno Regional, pero en la práctica terminan obedeciendo a su ministro en Santiago, quienes privilegiarán sus propios programas y planes de desarrollo por sobre los desarrollados en cada una de las regiones. Así y como ha sido señalado en diversos documentos, la efectiva articulación de los Gobiernos Regionales termina siendo más por consecuencia de Intendentes con amplias habilidades relacionales y fortaleza política, que por consecuencia de una institucionalidad que lo favorezca.

Además de los problemas de gestión de personas señalados, el que los procesos vayan orientados al cumplimiento de la ejecución del gasto por parte del Gobierno Central, ha llevado

en la práctica que sea la División de Análisis y Control y Gestión quién se encargue del grueso del trabajo del GORE donde además de hacer el seguimiento, para verificar el cumplimiento del gasto, hace las veces de evaluador *ex post* de los proyectos lo cual no es lo aconsejable para este tipo de situaciones.

En términos organizacionales no se aprecia que el diseño contemple una mayor participación de la ciudadanía y una vinculación con el sector privado más allá de temas estrictamente comerciales en alguno de los instrumentos de inversión existentes, por lo que podría ser válido preguntarse por rediseñar el área de comunicaciones donde esta no sea una sala de prensa de la labor que realiza el GORE y contemple funciones de manejo de *stakeholders* y de sustentabilidad como lo han empezado a desarrollar algunas empresas en el último tiempo.

Las funciones principales del GORE (articulación, gestión, mejorar la competitividad, etc) no son funciones medibles en base a indicadores de desempeño estándar, y lo que se aprecia es que la estructura organizacional está diseñada para el cumplimiento de tareas lo que no necesariamente agrega valor al trabajo del GORE, donde existe una cultura organizacional, tanto interna como por parte del Gobierno Central, enfocada en los procedimientos y la búsqueda de soluciones estándar a diversos problemas locales convirtiéndose en lo que algunos autores denominan “funcionarios puertas adentro”.

Parte del diseño basado en procedimientos y soluciones estándar se refleja en la similar estructura de todos los Gobiernos Regionales, siendo que estos deben enfrentar desafíos de naturaleza y complejidad muy distintas entre uno y otro. Regiones como la Metropolitana, de Valparaíso y del Bío-Bío presentan un desarrollo como urbes metropolitanas distinto al de regiones como Arica y Parinacota y Aysén, por lo tanto su estructura tampoco debiese ser igual. Así mismo regiones eminentemente rurales como la del Maule debiesen ser diseñadas, como organización pensando en el fuerte componente de ruralidad que poseen, para tomar esto como un factor diferenciador y una ventaja competitiva para su desarrollo.

5.1.3. TOMA DE DECISIONES

Uno de los principales problemas que presentan los GORE, reflejado en todos los diagnósticos e informes consultados y las notas de prensa aparecidas, son sus carencias de posicionamiento público y rol institucional del mismo ante la ciudadanía. Estos problemas ocurren, además de por falencias en los procesos y la estructura organizacional, por confusiones respecto a la toma de decisiones en los distintos ámbitos de acción que competen a los GORE. Desde la DIPRES y la SUBDERE, “los GORE suelen ser vistos como los encargados de ejecutar políticas definidas centralmente”, siendo ellos los que formulan los proyectos y entregan las minutas basados en agendas provenientes de los distintos Ministerios. El reflejo de esto es que el 80% de la inversión sectorial es decidida centralmente y que de los proyectos financiados por el FNDR, el 60% son de un monto inferior a los 100 millones de pesos⁴⁴.

⁴⁴ Horst, Bettina (2009) “Fuentes de financiamiento, gobiernos subnacionales y descentralización fiscal”. Pensando Chile desde sus Regiones, Universidad de la Frontera

Otro fenómeno es el de la duplicidad de competencias con órganos desconcentrados, la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional, en el artículo 106 establece: “Las competencias atribuidas a los gobiernos regionales no afectarán las funciones y atribuciones que correspondan a la Administración Pública Nacional” lo que lleva a que en la práctica muchas funciones específicas sean realizadas por los distintos Ministerios y Servicios Públicos. Esto es recurrente en varias partes del mundo y algunos países, como España, han establecido tribunales para resolver competencias cuando sea necesario. De todas formas esto es considerado como parte de los “costos” de descentralizar y los países pueden vivir con ello.

A pesar de la gran cantidad de funciones que poseen los Gobiernos Regionales para liderar el desarrollo de la región⁴⁵, no posee las atribuciones para poder llevarlas todas a cabo ni para lograr el cumplimiento de todas ellas, por lo tanto es difícil esperar que sea considerado un tomador de decisión relevante, y mucho menos que pueda reflejar eso hacia la comunidad.

Otro factor que incide en el modelo de toma de decisiones de los GORE es el marco temporal sobre el cual tienen incidencia. Los principales proyectos de inversión pública, en cualquiera de sus sectores, tienen procesos inversionales plurianuales, reflejados a través de sus distintos estados (preinversión, inversión, ejecución), distintos actores (ya sea en ministerios, direcciones o servicios) y por lo tanto distintas aprobaciones, revisiones y reformulaciones. Lamentablemente, los GORE no son considerados en las distintas etapas y solo actúan en la parte del proceso que legalmente tienen establecida para ello, fundamentalmente el ARI/PROPIR, lo cual es en etapas finales del proyecto, lo que sumado a las carencias de recursos humanos técnicos y políticos reduce las posibilidades de injerencia de los mismos a su mínima expresión. El siguiente esquema, obtenido de uno de los documentos en los que se ha basado toda esta síntesis “Gobiernos Regionales: El eslabón perdido de la descentralización” es una muestra clarificadora del problema de inconsistencia temporal recién relatado.

ILUSTRACIÓN 1: ETAPAS Y PLAZOS ASOCIADOS AL CICLO DE INVERSIÓN PÚBLICA⁴⁶



⁴⁵ 10 funciones generales, 6 en materia de ordenamiento territorial, 6 en desarrollo social/cultural y 4 en fomento productivo

⁴⁶ M. Waissbluth, J. Inostroza, and C. Arredondo (2013) “Gobiernos Regionales: El eslabón perdido de la Descentralización,” *Serie de Sistemas Públicos*, no. 8, pp. 1–19

5.2. ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS

5.2.1. ANTECEDENTES

Las entrevistas semi-estructuradas tienen como finalidad obtener información relevante para la investigación en curso mediante la elaboración de una batería de preguntas determinadas a los entrevistados otorgándoles la libertad de que puedan responder de manera abierta y así se obtengan respuestas amplias pero siendo guiadas por el entrevistador a lo largo de la entrevista.

Los entrevistados fueron seleccionados de acuerdo a su idoneidad respecto de los objetivos que se buscaban conseguir mediante la entrevista y su disponibilidad al momento de efectuarse la misma.

Para el procesamiento de la información se siguieron pautas respecto al análisis de datos cualitativos[42] los que sirvieron para estructurar la información obtenida mediante las entrevistas y se buscó el apoyo de un software que permitiera facilitar el proceso, para ello se tiene el software NVivo 10, el cual está diseñado para el análisis de datos cualitativos.

Los objetivos, temas a tratar y las preguntas específicas que se efectuaron se encuentran en el apartado de Anexos del presente Trabajo de Título.

5.2.2. PRINCIPALES HALLAZGOS

A continuación se presentan los principales hallazgos obtenidos a partir de 6 entrevistas realizadas. Por motivos de confidencialidad y para que los entrevistados expresaran sin temores sus opiniones no se dan los nombres de quienes participaron, pero todos tienen o han tenido alguna participación en los Gobiernos Regionales ya sea en su calidad de Consejeros Regionales, Intendentes, Jefes de División, Analistas o miembros de la SUBDERE.

Para los entrevistados, el rol de los Gobiernos Regionales **debiera apuntar en ser más gravitantes para el desarrollo de la región de lo que lo han sido ahora.**

Para la gran mayoría de ellos, la institución intermedia es la que influiría más en descentralizar de una manera efectiva el país, y como menciona un entrevistado *“Si no tenemos Gobiernos Regionales que conozcan la región, que sean capaces de impulsar políticas de desarrollo regionales, Chile pierde muchas oportunidades”* algo que es mencionado en términos similares por los demás entrevistados y que en el fondo corresponde a la idea de pensamiento estratégico distribuido.

Entonces, para cumplir su cometido, **el GORE debiera ser quien definiera los lineamientos de desarrollo de la región, y desde ahí buscar la manera de apalancar los recursos necesarios para la consecución de sus objetivos.** Sin embargo, existen aprensiones respecto a las atribuciones entre Intendente y Consejeros Regionales para la asignación de los recursos, lo que se traduce en que se limite la capacidad articuladora y de despliegue a largo plazo en lo que se refiere a la inversión regional por parte del GORE, trabando el desarrollo de la región.

Existe una división de planificación con funciones claras y desde hace algunos años se están desarrollando las herramientas que permitan el funcionamiento de éste (estrategias de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, etc), y de los departamentos de Administración y Control de Gestión, pero **la dualidad técnico-política de la institución no permite toda la fluidez que debiera. Por eso señalan la importancia de la separación del Servicio GORE con la Intendencia, o de una clara separación entre las dinámicas políticas versus las de largo aliento con las que debe lidiar la organización.**

Los instrumentos ARI/PROPIR son muy valorados y considerados útiles, pero señalan que *“el problema que poseen es que no se vinculan, no totalmente, con los proyectos presentados por los municipios, por lo que estos pueden postular con un proyecto determinado a estos instrumentos, incluyendo las recomendaciones de parte del GORE para estar alineados a la estrategia regional, pero una vez adjudicados, estos pueden decidir realizar otro proyecto y ya tienen los fondos asignados para ello”*. Si bien esto no tiene que ver directamente con el instrumento, es visto por parte de los entrevistados como una traba a la efectividad de los mismos.

Hay un consenso general que pensando en el funcionamiento actual de los GORE, al menos para la Región Metropolitana, el número de funcionarios para cumplir sus funciones es el adecuado, es más uno de ellos plantea que existen incluso **colaboradores con elevados tiempos ociosos, pero que en general es un número adecuado el nivel de dotación existente**. Señalan eso sí, que **si se quiere que el GORE efectivamente sea el motor del desarrollo y la descentralización, algunas estructuras, como la División de Planificación, requerirían de más personal debido al nivel de trabajo que significará aquello.**

Respecto a las competencias de los funcionarios, las respuestas de los entrevistados se separan en dos tipos. Los primeros sostienen, que como en todo organismo público, **hay capital humano de muy buen nivel, de aceptable nivel y muy mal nivel de capital humano**, y que en general los peores evaluados son justamente muchos colaboradores que no pueden ser desvinculados del GORE. Agregan además que desde hace varios años (2005, 2006 aprox.) ha llegado mucha gente, en especial a la división de planificación, con fuertes competencias y un buen nivel técnico para el desempeño de sus funciones, mostrando la importancia de la calidad sobre la cantidad del recurso. El otro tipo de respuestas, **aducía a una cierta falta ética como causante del mal nivel del recurso humano, donde existiría una predisposición a actuar como operador político u obtener beneficios ajenos al trabajo realizado.**

A raíz de lo anterior, y como corolario, surgió casi de manera unánime una carencia importante dentro de los GORE⁴⁷ y que tiene relación con la falta de una gestión de los recursos humanos internos. Se señala que los sistemas de evaluación no cumplen su objetivo y que tienen asociado incentivos perversos y dinámicas laborales que se vuelven contraproducentes con su finalidad. **Existe poca opción de hacer una capacitación constante** y debido al problema de la

⁴⁷ Carencia que también salió en el taller de expertos

alta rotación de los líderes de la organización, resulta **poco atractivo** para muchos profesionales **buscar niveles de responsabilidad mayor que no van aparejados a condiciones que reflejen eso**. En definitiva, falta una preocupación por una carrera funcionaria pero no entendida desde el concepto de la inmovilidad, el cual resulta dañino para la organización, sino que se dote de alguna estabilidad y de incentivos para que el talento dentro de la organización pueda quedarse o asumir nuevos desafíos al interior de la institución.

La pregunta de las competencias que se requerían fue menos efectiva en cuanto a logros dentro de las entrevistas. Los principales aportes vienen de que para varios es **indispensable transferir las Secretarías Regionales, y algunas direcciones de servicios a coordinación de la región**, así como dotar, a la división de Control de Gestión de **una unidad técnica dedicada con exclusividad al estudio de proyectos y que no tengan que estar en el seguimiento de los mismos**, sirviendo como fuente de apoyo a los miembros encargados de tales funciones.

Además se **planteó la necesidad de contar con un Urbanista, Sociólogo y un Ingeniero que trabajen como un equipo y que puedan mirar a la región con proyección**, en palabras de los entrevistados *“mira a mí el sociólogo me sirve para que me diga San Bernardo tiene una cultura histórica distinta, y por lo tanto no la podemos tratar igual que San Ramón que nace desde otra historia. Que tiene dos o tres núcleos San Bernardo bien definidos y hay que ver cómo desarrollar los proyectos, etc.”*

El Urbanista permitiría el entendimiento de planes territoriales que tuvieran relación con las políticas nacionales y las necesidades locales, otorgándoles una mirada de largo plazo pero bajo un contexto regional y el Ingeniero para aportar una mirada sistémica tanto a los procesos, a nivel interior de la organización, como de los efectos que tienen las distintas acciones que se lleven a cabo teniendo en cuenta la factibilidad de implementación y los equilibrios financieros respectivos.

Por último se reitera, respecto al proceso de toma de decisión y de articulación de los GORE, el que los aspectos políticos, claves y valorados por todos los entrevistados no pueden suponer un freno al trabajo de la institución como servicio, por lo que **se propone que ya sea a través del administrador, o de un jefe de servicio designado por el Presidente u otra metodología que pudiese surgir, separar estas funciones en entes distintos, para que la conversación al interior de la organización y con los ministerios y demás servicios y el mundo privado, pueda estar sin el “ruido” que se genera por estos traslapes.**

Es fundamental entonces, que tanto los jefes de división como el administrador regional sean cargos elegidos mediante concurso y/o por alta dirección pública. Bajo esta fórmula, es el Intendente, junto a los Consejeros Regionales y administradores (en el caso de los jefes de división) quienes deciden las contrataciones, pero no así sus desvinculaciones, las cuales deben estar sometidas a criterios técnicos y de objetivos, una carrera funcionaria que otorgue trascendencia pero no inmovilidad en los cargos señalados.

Algo similar ocurre para los procesos de inversión, es necesario un proceso de discusión democrática, para definir las grandes líneas y los grandes acuerdos, pero esta discusión no debe impactar negativamente cuando un proceso de priorización establece mecanismos claros (y válidos para la comunidad), porque en definitiva termina afectando el desarrollo de la región como un todo, ya sea por ineficiencia en la asignación de los recursos o por conflictos entre los proyectos particulares y su contribución como conjunto.

5.3. TALLER DE ESPECIALISTAS GOBIERNOS REGIONALES

5.3.1. GENERALIDADES

Como parte del proceso de diagnóstico de la situación organizacional de los Gobiernos Regionales se realizó un Taller con especialistas en temas de Sistemas Públicos y Gobiernos Regionales a fin de validar los principales problemas diagnosticados, formular alguno distinto y poder delinear enfoques pensando en la solución de ellos, como sistema.

El taller fue realizado el día 21 de octubre de 2013 en dependencias del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Fue estructurado en base a una versión simplificada del método DELPHI en tiempo real y contó con los siguientes participantes.

- **José Inostroza Lara:** Director Ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Especialista en Gestión Pública, Descentralización y Gestión Estratégica. Abogado de la Universidad de Chile y Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- **Luis Zaviezo Schwartzman:** Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Magíster en Ingeniería Industrial, Ingeniería Económica, Universidad de Chile. 25 años de ejercicio profesional, alcanzando una especialización en Desarrollo Organizacional, Planificación Estratégica y Control de Gestión en empresas del Sector Privado y en organizaciones del Sector Público en Chile.
- **Juan Pablo Zanlungo Matsuhira:** Profesional Asociado a la División de Proyectos Externos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile liderando diversos proyectos relacionados a los Gobiernos Regionales
- **Cesia Arredondo Salinas:** Administrador Público, Universidad de Chile y Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile cuyo tema de Tesis fue “La Descentralización en Chile: Una Mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo”. Fue Analista de la División de Planificación y Desarrollo del GORE de Valparaíso.
- **Víctor Hernández Palma:** Encargado Unidad de Fortalecimiento, Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- **Mónica Villablanca Fernández:** Jefa de Departamento de Fortalecimiento Regional, Subsecretaría de Desarrollo Regional

- **Jorge Medina:** Memorista Ingeniería Civil Industrial de la Universidad de Chile, tema de memoria: “Evaluación del Sistema de Mejora Continua de la Gestión de los Gobiernos Regionales”.
- **Patricio Aguilera Poblete:** Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Magíster en Administración de Negocios (MBA), Universidad Adolfo Ibáñez. fue Jefe de Gabinete del Intendente del Bío Bío. También asumió los cargos de Secretario Regional Ministerial de Economía y Educación en la misma región.
- **Mario Weissbluth Subelman:** Profesor en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Ingeniero Civil Químico de la Universidad de Chile y PhD en Ingeniería de la Universidad de Wisconsin. Ha escrito diversas columnas sobre Sistemas Públicos, los procesos de descentralización y los Gobiernos Regionales.

El taller consistió en la presentación de los principales problemas detectados en base a la literatura existente mediante frases que englobaran la problemática descrita. Por simplicidad solo se colocaron solo 6 frases las cuales se presentaron al panel para que este aprobara la consistencia lingüística de cada una de ellas. Una vez realizado esto, se procedió a la valorización individual de cada una de las frases en dos dimensiones: (1) según el nivel de acuerdo con la sentencia presentada y (2) según la importancia que le asignaban al problema escrito.

Para dicha valorización se utilizó una escala de 1 a 5 donde el valor 1 correspondía al menor valor, en términos de acuerdo e importancia, y el número 5 al de mayor valoración, en los mismos términos.

Una vez realizada la primera ronda, los resultados se tabulaban y se obtenían los promedios y desviaciones estándar, los que eran presentados al panel para su discusión respecto al grado de consenso, o disenso, existente entre ellos, dando la posibilidad de quienes habían valorizado de manera más extrema alguna de las sentencias explicitara su postura para ser sometida a discusión. Posterior a esto, se abre la opción al panel de incorporar nuevos problemas que consideren relevantes y que debiesen ser abarcados por el método, ahí se incorporan 7 nuevas frases y se vuelve a repetir la valorización individual de cada una de ellas (13 en total) y su tabulación y presentación de resultados, para la toma de consenso por parte del panel. Finalmente se da espacio a una discusión libre respecto a delinear al GORE en sus elementos organizacionales más relevantes.

Las frases que describen los problemas, en cada una de las rondas, son las siguientes:

TABLA 9: LISTADO DE PROBLEMAS

Descripción del Problema Etapa 1	Descripción del Problema Etapa 2
Los distintos instrumentos de planificación regional no van vinculados ni a la inversión ni a la implementación.	Los distintos instrumentos de planificación regional no van vinculados ni a la inversión ni a la implementación.
Falta de continuidad y proyección por parte de los líderes de la organización (Intendente, Jefes de División, etc.)	Falta de continuidad y proyección por parte de los líderes de la organización (Intendente, Jefes de División, etc.)
Alta rotación, carencia de dotación por parte de los Recursos Humanos presentes en los Gobiernos Regionales.	Alta rotación, carencia de dotación por parte de los Recursos Humanos presentes en los Gobiernos Regionales.
Carencias de posicionamiento público y rol institucional de los Gobiernos Regionales ante la ciudadanía.	Carencias de posicionamiento público y rol institucional de los Gobiernos Regionales ante la ciudadanía.
Discrepancia en roles, funciones y atribuciones tanto en la institución GORE como en sus actores principales	Confusiones en roles, funciones y atribuciones tanto en la institución GORE como en los actores principales del proceso de desarrollo regional (GORE ampliado).
Falta de especialización por parte de los funcionarios presentes en los Gobiernos regionales.	Falta de especialización sectorial por parte de los funcionarios presentes en los Gobiernos regionales.
	Falta de liderazgo del Intendente en la Región.
	Evaluación GORES solo en criterio Ejecución de Gastos.
	Falta de incentivos para atraer y retener capital humano calificado.
	Carencia de potestades para toma de decisiones propias (políticas y presupuestarias)
	Bajo posicionamiento político de los intendentes y gobiernos regionales frente al gobierno central.
	Inconsistencia temporal entre ciclo inversional del gobierno central y los procesos inversionales del GORE.
	Falta de coordinación entre instrumentos de planificación territorial.

5.3.2. RESULTADOS Y ANÁLISIS

A continuación se presentan los resultados obtenidos producto de la valorización de los problemas detectados para ambas rondas por parte del panel de especialistas:

TABLA 10: LISTADO DE PROBLEMAS

Problemas	PRINCIPALES PROBLEMAS
1	Los distintos instrumentos de planificación regional no van vinculados ni a la inversión ni a la implementación.
2	Falta de continuidad y proyección por parte de los líderes de la organización (Intendente, Jefes de División, etc.)
3	Alta rotación, carencia de dotación por parte de los Recursos Humanos presentes en los Gobiernos Regionales.
4	Carencias de posicionamiento público y rol institucional de los Gobiernos Regionales ante la ciudadanía.
5	Discrepancias en roles, funciones y atribuciones tanto en la institución GORE como en sus actores principales
6	Falta de especialización sectorial por parte de los funcionarios presentes en los Gobiernos regionales

TABLA 11: VALORIZACIÓN NIVEL DE ACUERDO 1° RONDA

	PROBLEMA 1	PROBLEMA 2	PROBLEMA 3	PROBLEMA 4	PROBLEMA 5	PROBLEMA 6
1	4	5	4	5	2	3
2	5	5	5	4	4	4
3	4	5	4	5	3	5
4	4	5	4	5	5	3
5	5	5	3	5	3	3
6	4	5	3	3	2	5
7	4	5	4	5	4	4
8	5	5	3	4	3	2
9	5	5	5	5	4	5
Prom.	4,44	5,00	3,89	4,56	3,33	3,78
Desv.	0,53	0,00	0,78	0,73	1,00	1,09

En cuanto al nivel de acuerdo alcanzado lo más relevante ocurre con el problema número 2 (*Falta de continuidad y proyección por parte de los líderes de la organización (Intendente, Jefes de División, etc.)*) donde todo el panel concuerda con que es un problema real de los Gobiernos Regionales, por lo que alcanza una valoración unánime de 5 y en general un acuerdo bastante amplio en los primeros 4 problemas donde se obtienen valores promedio sobre 4 y una desviación estándar menor a 1.

Los problemas 5 y 6 son aquellos con menor nivel de acuerdo y con mayor dispersión en la valorización que se hizo de ellos. Estas discrepancias corresponden más a la formulación de las sentencias que a una inexistencia de los problemas, en general la gente que trabaja en los Gobiernos Regionales sabe los roles y funciones que tiene que desempeñar y están especializados en el trabajo en la institución, lo que ocurre finalmente (y ahí la discrepancia en las frases) es que existe confusión entre que funciones y atribuciones poseen los distintos actores de la institución GORE como de los otros estamentos involucrados (otros servicios públicos), lo que decidió llamarlo GORE ampliado, produciéndose duplicidad de funciones y problemas de competencias. A su vez, lo que buscó redefinir es que la problemática es la carencia de especialización temática al interior de los gobiernos regionales para poder actuar como una contraparte válida por lo tanto se decide reformular así mismo el problema 6 para su valorización en la segunda ronda.

TABLA 12: VALORIZACIÓN NIVEL DE IMPORTANCIA 1° RONDA

	PROBLEMA 1	PROBLEMA 2	PROBLEMA 3	PROBLEMA 4	PROBLEMA 5	PROBLEMA 6
1	4	4	5	5	4	3
2	5	5	5	4	4	4
3	4	5	4	5	3	4
4	5	5	4	3	5	3
5	5	5	4	5	3	3
6	5	5	3	5	5	4
7	5	5	4	4	4	4
8	5	3	3	3	2	1
9	5	5	5	5	5	5
Prom.	4,78	4,67	4,11	4,33	3,89	3,44
Desv.	0,44	0,71	0,78	0,87	1,05	1,13

Al revisar los resultados respecto al nivel de importancia de los problemas enunciados se aprecia la alta valorización de los mismos, donde todos se encuentran sobre los 3 puntos y en especial con los 4 primeros problemas con una valoración sobre 4. Esto viene a validar a los problemas como relevantes y permite apreciar cómo catalogan los miembros del panel a cada uno de ellos. Así, el problema número 1 (*Los distintos instrumentos de planificación regional no van vinculados ni a la inversión ni a la implementación*) es considerado el problema de mayor importancia por parte de los especialistas presentes. Por el contrario, los problemas 5 y 6 tienen las valoraciones más bajas y parte de la explicación nuevamente corresponda a la formulación de las frases conduciendo a que en el problema 6 se presentaran las únicas diferencias entre una valoración mínima y una máxima debido a lo que cada uno de los miembros comprendió por falta de especialización al interior de los Gobiernos Regionales.

Antes de iniciar la segunda ronda se incorporan 7 problemas nuevos y se procede a realizar las respectivas valorizaciones tanto al nivel de acuerdo como a la importancia. A continuación sus resultados:

TABLA 13: NUEVOS PROBLEMAS AÑADIDOS PARA LA SEGUNDA RONDA

Problemas	PRINCIPALES PROBLEMAS
7	Falta de liderazgo del Intendente en la Región
8	Evaluación GORES solo en criterio Ejecución de Gastos
9	Falta de incentivos para atraer y retener capital humano calificado
10	Carencia de potestades para toma de decisiones propias (políticas y presupuestarias)
11	Bajo posicionamiento político de los intendentes y gobiernos regionales frente al gobierno central
12	Inconsistencia temporal entre ciclo inversional del gobierno central y los procesos inversionales del GORE
13	Falta de coordinación entre instrumentos de planificación territorial

TABLA 14: VALORIZACIÓN NIVEL DE ACUERDO 2° RONDA

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13
1	4	5	4	5	3	4	3	5	5	5	4	4	4
2	5	5	3	5	3	3	5	5	4	5	5	4	4
3	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5
4	4	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4
5	4	5	4	5	3	5	5	4	4	4	5	4	4
6	5	5	4	4	3	4	5	5	4	4	4	3	5
7	4	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
8	5	5	5	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5
9	4	5	3	3	2	5	5	5	4	5	5	5	4
Prom	4,44	5,00	4,00	4,56	3,56	4,44	4,67	4,89	4,56	4,78	4,78	4,44	4,44
Desv	0,53	0,00	0,71	0,73	1,01	0,73	0,71	0,33	0,53	0,44	0,44	0,73	0,53

TABLA 15: VALORIZACIÓN NIVEL DE IMPORTANCIA 2° RONDA

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13
1	4	4	4	5	4	4	5	4	4	5	5	4	4
2	5	5	4	5	3	3	5	5	5	5	5	5	5
3	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
4	5	5	4	5	5	5	5	4	5	5	5	4	5
5	4	5	4	5	3	4	3	3	5	3	4	3	3
6	5	3	3	3	3	3	4	4	4	3	4	3	5
7	5	5	4	3	5	4	5	5	5	4	4	5	5
8	5	5	5	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5
9	5	5	3	5	5	1	5	5	4	5	5	5	4
Prom	4,78	4,67	4,00	4,44	4,11	3,67	4,56	4,33	4,67	4,44	4,67	4,33	4,56
Desv	0,44	0,71	0,71	0,88	0,93	1,22	0,73	0,71	0,50	0,88	0,50	0,87	0,73

5.4. REVISIÓN EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En esta sección se presenta una revisión de la experiencia internacional de tres países en lo relativo a su organización regional y proceso de descentralización. La finalidad de esto es conocer la estructura organizacional de ellos y entender las herramientas que usan así como los factores críticos de éxito en la implementación de sus modelos organizacionales para obtener aprendizajes que sirvan para el diseño del modelo a proponer.

Lo que se realizó fue obtener información de *papers* y trabajos sobre descentralización y gobierno regional así como información oficial de los distintos estamentos regionales que poseen, sistematizarla y presentar sus principales características para contrastar con el caso de Chile y entre estos mismos países.

Los países a continuación descritos fueron elegidos pues presentan características similares a Chile pues son países unitarios, que han iniciado procesos descentralizadores y que han obtenido aprendizajes de ello.

5.4.1. FRANCIA

Francia es un país unitario, de amplia tradición centralista, que durante los últimos 30 años ha ido tomando diversas medidas descentralizadoras como parte de su plan de modernización y adecuación a los estándares de la Unión europea[43].

Cuenta actualmente con varias divisiones administrativas, las cuales son:

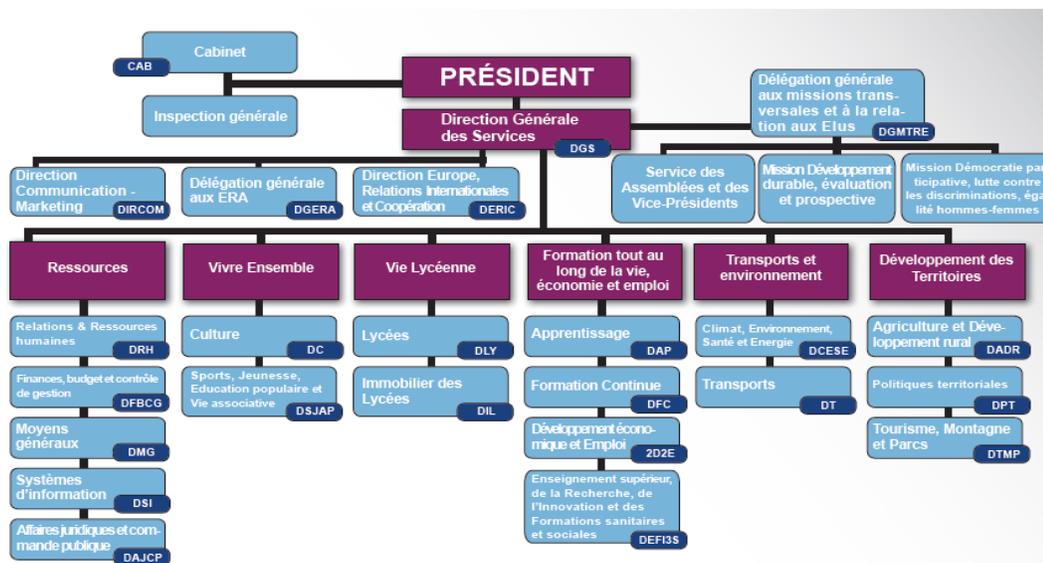
- Gobierno Central.
- Regiones
- Departamentos
- Comarcas
- Comunas

La administración regional está a cargo del Consejo Regional, elegido democráticamente cada seis años por medio de listas, el cual tiene entre sus funciones **El desarrollo económico** (coordinación de actividades, ayuda a empresas), **la planificación territorial** (recibe consultas de parte del Estado, diseña la planificación territorial y se encarga del transporte), **la educación** (colegios y formación profesional) y **ciertos temas de la salud** (vacunas y algunas construcciones de centros de salud) entre otros[44].

Organizacionalmente, el consejo regional elige un Presidente y varios vicepresidentes responsables de comisiones temáticas (15 comisiones para caso de Île de France[45]) y además el Presidente de Francia elige dos delegados (Delegado especial del Presidente en la región y Enviado Especial del Presidente) para temas regionales y económicos[46].

Cada región puede organizarse como lo estime conveniente dentro de las atribuciones y funciones que debe cumplir, pero en general, esta es la manera más frecuente

FIGURA 6: ORGANIGRAMA REGIÓN FRANCESA RHÔNE-ALPES⁴⁸



Junto a lo anterior, el funcionamiento de la región incluye:

Un comité ciudadano (Consejo Supremo de la función pública territorial).

Un prefecto, nombrado por decreto del Presidente de la República, quién es jefe indiscutible de los servicios descentrados del Estado, responsable del orden público, consejero y apoyo frente a los gobiernos locales, controla la legalidad a posteriori de las decisiones del Consejo (cuidando los estándares nacionales) y es negociador en las relaciones contractuales entre el Estado y los gobiernos locales y regionales como ocurre con los contratos marco entre el Estado y las regiones[47].

Diversos órganos de participación de las comunidades y otros servicios descentralizados como el Centro Nacional para el público local o los Centros de Gestión.

Emplean a 80.000 personas, lo que representa el 4,4 por ciento de la administración territorial y el 1,5 por ciento de toda la administración pública (incluyendo parte del área salud). Este dato no es menor cuando se compara con la situación chilena y se aprecia que, aun siendo Francia un país muy centralizado, emplean más de 6 veces a funcionarios en su nivel regional que en Chile (donde es de un 0,6%) y sirve como comparación de lo subdesarrollado del nivel regional en nuestro país.

En los últimos años, Francia ha decidido implementar una reforma, llamada coloquialmente *Derecho a experimentación de las comunidades*, que permite a las regiones solicitar competencias en temas administrativos o financieros durante 5 años bajo los cuales reportará el impacto de esta medida, pudiendo no seguir con ella, solicitar nuevamente su aplicación o incluso transferirse a nivel nacional si el impacto lo justificar[48].

⁴⁸ Fuente: <http://www.rhonealpes.fr/86-services-conseil-regional.htm> consultado el 15-11-2013

Todo esto no ha estado exento de dificultades, además de las controversias políticas propias de quienes están más o menos a favor de las medidas descentralizadoras, los gobiernos regionales han debido enfrentar mayores restricciones presupuestarias debido a problemas de endeudamiento y despilfarro agravada por la crisis económica europea.

En síntesis, el caso de Francia es el de un país sumamente centralizado que ha ido progresivamente dando mayores atribuciones y autonomías a sus regiones sin perder su carácter unitario ni ciertos estándares y regulaciones al cual todas las regiones deben someterse. Para ello utiliza una mezcla entre autoridades elegidas democráticamente, competencias propias relevantes para el desarrollo a escala intermedia, recursos y atribuciones para llevarlas a cabo y un control por parte de la autoridad central no para decidir qué hacer, sino para velar por la responsabilidad expuestas de quienes ejecutan las diferentes políticas.

5.4.2. COLOMBIA

País unitario, que desde fines de los años 80 ha iniciado una amplia descentralización administrativa como parte de su política de Estado para dar gobernabilidad a un país enfrentado a las FARC[49], y en la que gran parte de la administración del Estado se encuentra repartida en distintos niveles. Estos niveles son:

- Departamentos
- Municipios
- Territorios indígenas

Los Departamentos son el equivalente a la región en el caso chileno, son las unidades territoriales de primer nivel en Colombia. Se componen de 32 Departamentos gobernados desde sus respectivas ciudades capitales, gozan de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución y las leyes[50][51].

Esto les permitió tener autonomía financiera para crear empresas (algo que en algunas regiones de Chile se podría justificar), manejar pensiones y cobrar tributos, lo que significó, a su vez, un retroceso en el proceso descentralizador debido a cierta irresponsabilidad fiscal y un problema de riesgo moral que vale la pena tener en cuenta para Chile.

Organizativamente los Departamentos son mucho más similares a Chile que el nivel intermedio en otros países, con la salvedad que poseen mayores atribuciones en cuanto a gestión de recursos (impuestos) y en toma de decisiones[52], pudiendo crear empresas y organizaciones departamentales como fue mencionado anteriormente.

El Gobernador es Jefe de la Administración y Representante Legal del Departamento, es elegido democráticamente y además es agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el Departamento. En temas

fiscales sus atribuciones son: velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la nación.

Un organigrama típico de un Departamento en Colombia es el siguiente:

FIGURA 7: ORGANIGRAMA DEPARTAMENTO EN COLOMBIA

Despacho del Gobernador	Secretarías	Secretaría General Secretaría Gobierno Secretaría Hacienda Secretaría de Desarrollo Organizacional Secretaría de Infraestructura Física Secretaría de Agricultura y Ruralidad
	Departamentos	Depto. de Administración y Planeación Depto. Administrativo del sistema de prevención, atención y recuperación de desastres
	Gerencias	Gerencia de Control Interno Gerencia de Indígenas Gerencia de Negritudes Gerencia de Seguridad alimentaria y Nutricional Gerencia de Infancia y Adolescencia

Existen dos salvedades interesantes de mencionar. El primero es el Departamento de Cundinamarca, que en su estructura organizacional, establece una división enfocada en áreas temáticas, diferenciándose del resto de los Departamentos en Colombia.

La otra salvedad es la incorporación de áreas metropolitanas, la cual es una entidad administrativa, formada por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, etc. que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable requieren una administración coordinada. Estas están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa y patrimonio privado[53].

Hay 10 áreas metropolitanas reconocidas en Colombia, destacando Bogotá, cuya administración recae en la figura del Alcalde Mayor. A continuación una representación de los organigramas del Departamento de Cundinamarca y de Bogotá:

FIGURA 8: ORGANIGRAMA DEPARTAMENTO CUNDINAMARCA

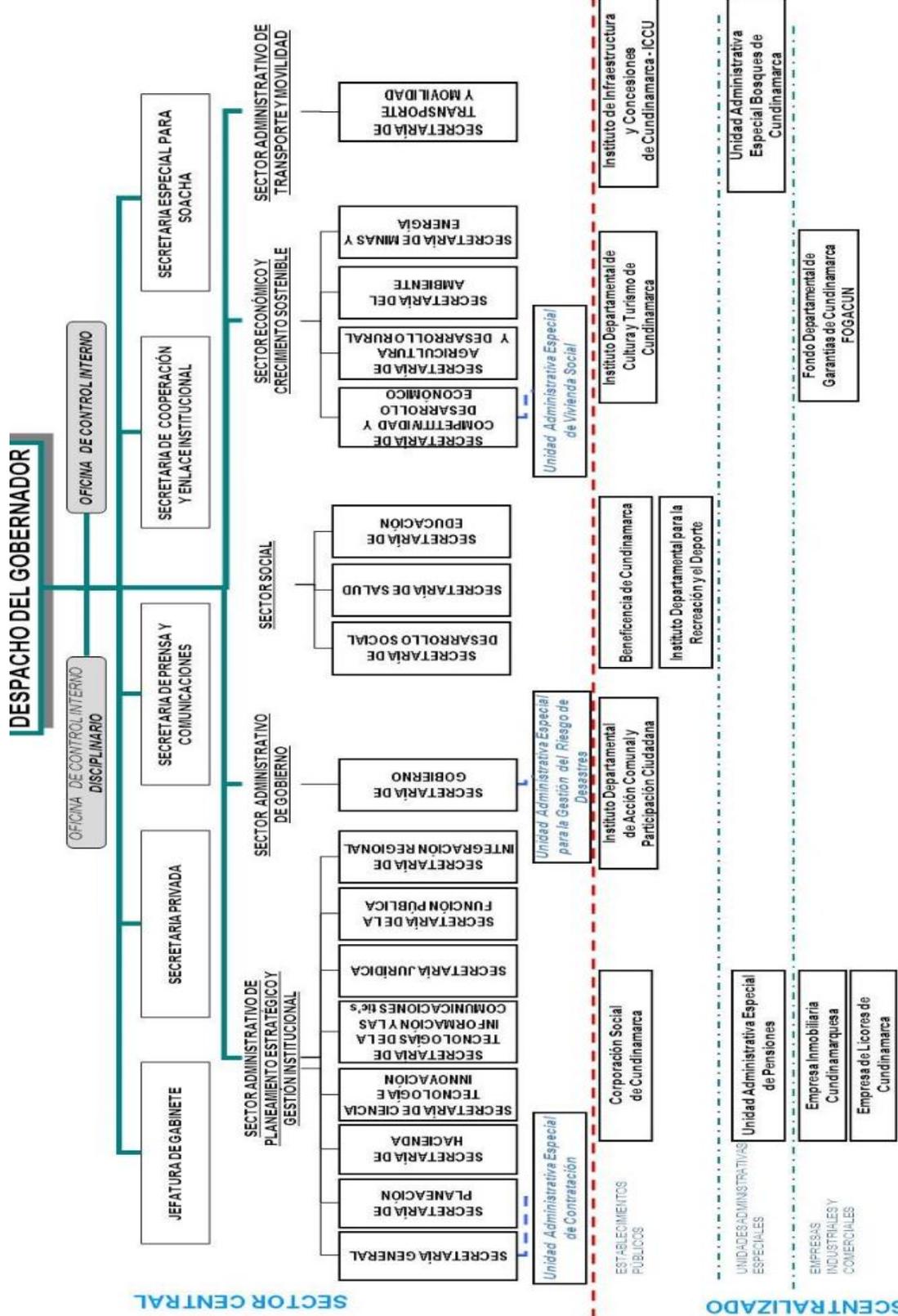
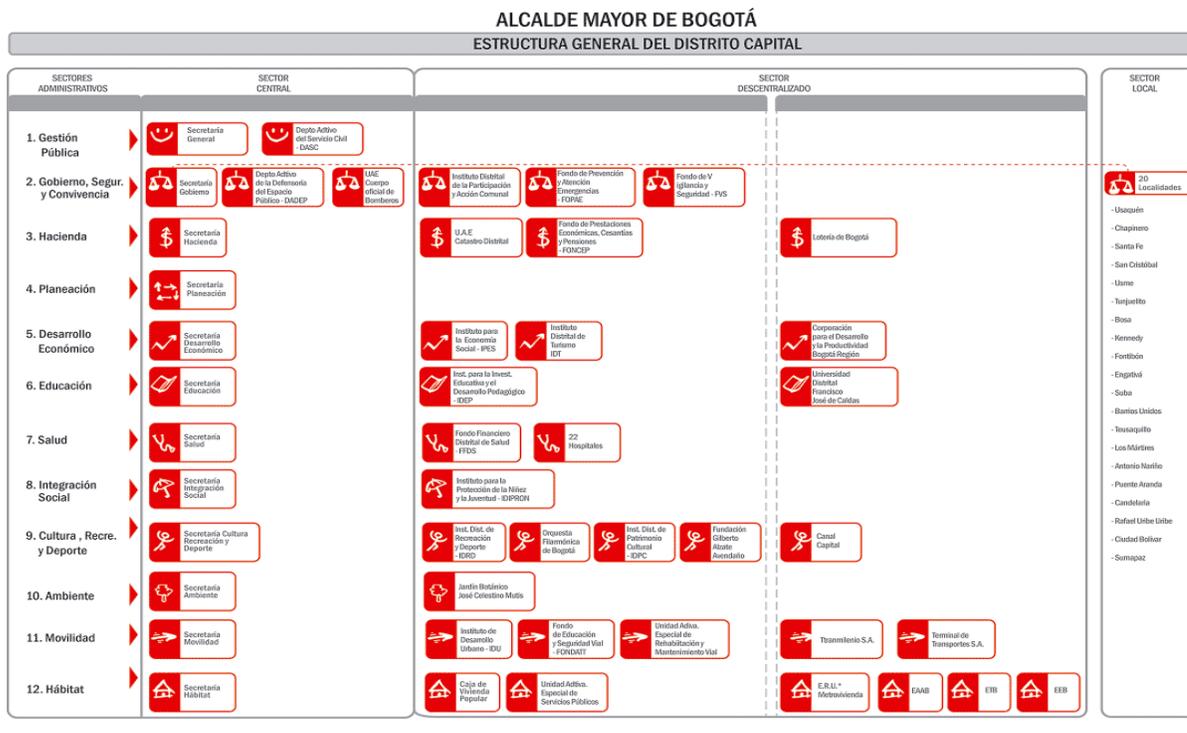


FIGURA 9: ORGANIGRAMA DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ



5.4.3. DINAMARCA

El reporte de Dinamarca está principalmente basado en un documento elaborado por las propias regiones danesas[54] y es el que será la fuente bibliográfica respecto al sistema regional del país. Se consultaron otras fuentes, pero para entender e interiorizarse del funcionamiento del país escandinavo.

Dinamarca, país unitario y monarquía parlamentaria, está integrado por tres partes autónomas, la propia Dinamarca y sus dos territorios de ultramar. Desde el 01 de enero de 2007, Dinamarca se dividió en 5 regiones y 98 municipios.

Las regiones están gobernadas por un consejo regional compuesto por 41 miembros electos democráticamente por un período de 4 años y donde la cabeza del consejo regional es electo por el mismo consejo.

Las regiones están encargadas de los servicios sociales, educación especial, desarrollo regional y los sistemas de salud primaria. Estas tareas se financian regionalmente mediante subsidios, transferencias de recursos en bloque y contribución desde los municipios hacia el sistema regional (totalmente contrario a lo que ocurre en Chile). Una tabla resumen de lo anterior es la siguiente:

TABLA 16: RESPONSABILIDADES Y FINANCIAMIENTO REGIONES DANESAS

Tareas Regionales	Financiamiento Regional
<ul style="list-style-type: none"> •Salud <ul style="list-style-type: none"> •Servicio Hospitalario •Cobertura de Saud •Tratamiento de Salud Mental •Servicios sociales y Educación especial <ul style="list-style-type: none"> •Operación de instituciones para grupos vulnerables •Desarrollo Regional <ul style="list-style-type: none"> •Promoción de Negocios •Turismo •Naturaleza y Medioambiente •Trabajo •Eduación y Cultura •Desarrollo en áreas remotas y lugares rurales •Contaminación de los suelos, mapeo y planificación respecto a materias primas, •Transporte Público 	<ul style="list-style-type: none"> •Salud <ul style="list-style-type: none"> •Transferencias en bloque •Subsidios estatales temáticos •Contribución de municipios •Contribución vía impuestos •Servicios sociales y Educación especial <ul style="list-style-type: none"> •Financiamiento por aranceles, tarifas y subsidios •Desarrollo Regional <ul style="list-style-type: none"> •Transferencias en bloque •Contribución del propio desarrollo local

En 2007, el gasto operacional de las regiones fue de 14.400 millones de dólares (4,63% del PIB), donde el cofinanciamiento municipal asciende a 3.250 millones de dólares.

Las regiones son financiadas mediante transferencias desde el Estado y las municipalidades y emplean actualmente a 110.000 empleados full time.

Organizacionalmente, las regiones fuera de su cuerpo de gobierno, tienen un sistema de Gobierno Corporativo, con secretarios y ejecutivos a cargo de las distintas labores que deben cumplir. Su organigrama tiene la siguiente estructura:

FIGURA 10: ORGANIGRAMA TIPO DE UNA REGIÓN DANESA⁴⁹



⁴⁹ http://www.regionh.dk/cgi-bin/MsmGo.exe?grab_id=0&page_id=108990&query=chart&hiword=CHARTER%20CHARTRE%20CHARTRET%20CHARTS%20chart%20

5.5. SÍNTESIS DIAGNÓSTICA

A modo de síntesis de este capítulo, los Gobiernos Regionales presentan desafíos y complejidades propias de una institución diseñada como una respuesta administrativa al contexto político del momento y que ahora debe de liderar procesos estratégicos de desarrollo bajo una lógica completamente distinta.

Si bien desde la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional se estableció que el objetivo de los Gobiernos Regionales era promover el desarrollo integral de la región, en la práctica terminó constituyéndose una institución de comando y control desde el nivel central, que procuró establecer una uniformidad a nivel territorial en cuanto al desarrollo del país y principalmente un control del gasto para mantener equilibrios macroeconómicos. Con el correr de los años, las condiciones de desarrollo de Chile fueron complejizando las relaciones entre ciudadanos, empresas y organismos públicos y se trató de dar respuesta a eso con las sucesivas reformas a la Ley, enfocándose en los requerimientos de los ciudadanos (expresados fundamentalmente en mayores recursos para entregar) descuidando lo que ocurría *back office*. Esto significó que la misma organización que años atrás funcionaba de manera estructurada, siguiendo el mandato presidencial expresado por los distintos ministerios, siguiendo una cadena de comando más o menos lineal, tuviese que responder a desafíos más complejos como por ejemplo grandes obras de infraestructura que requerían de articular al sector privado, el gobierno central y varias municipalidades, pero sin tener las capacidades, los recursos internos y muchas veces las competencias para llevar su misión a cabo. Esto es reconocido por los mismos miembros del GORE e identificado en problemas puntuales dentro de sus respectivas áreas de acción y en su visión del GORE a futuro.

Así, al ver los principales problemas en relación a sus procesos y la toma de decisiones, se aprecia que estos tienen que ver más con dificultades de coordinación y de manejo de los miembros al interior de la organización (entre ellos y con las demás unidades del Estado) que a fallas procedimentales o legislativas, las que de todas maneras existen.

Sistematizando lo anterior, los especialistas identifican que los principales problemas del GORE, **falta de vinculación entre la planificación, la inversión y la implementación; falta de posicionamiento y liderazgo de los líderes de la organización y falta de incentivos para atraer y retener capital humano calificado**, pueden ser solucionados repensando y reestructurando la estructura organizacional del GORE desde una mirada sistémica, considerando el equipo humano, los roles, funciones y formas de operar de la institución asumiendo además que ahora contará con nuevas competencias y nuevas atribuciones técnicas y políticas (elección del Intendente, traspasos de competencias en fomento, vivienda, turismo, etc.).

Por último, al mirar la experiencia internacional se aprecia que en todos los países el proceso de descentralización y de administración de unidades intermedias también ha funcionado como un proceso de aprendizaje, ensayo y error. Bajo esa lógica, la experiencia de Francia, Colombia y Dinamarca son ejemplos útiles para avanzar en el proceso de transferencias de competencias y en el de desarrollo organizacional.

Respecto al proceso de transferencia de competencias, la literatura internacional señala que éstas deben ser realizadas en bloque, al igual que la transferencia de recursos, pero asegurando mecanismos de transparencia y responsabilidad muy elevados para evitar fenómenos de riesgo moral (como ocurrió en Colombia).

Centrándonos en la organización, y desde la mirada de la gestión y el control de gestión, la experiencia internacional nos entrega algunos conceptos interesantes.

En primer lugar, muestra como estos países han avanzado en considerar a las regiones (o su símil en los distintos países) como centros de responsabilidad, es decir, como unidades organizativas a cargo de una o más unidades de negocio, que funcionan de manera descentralizada del organismo central, y donde una autoridad es responsable de sus actividades, lo que en el caso particular de las regiones correspondería a un responsable de la conducción política (elegido democráticamente) y otro responsable de la gestión y conducción interna de la organización.

En segundo lugar, y centrándonos ahora en el interior de la organización, la tendencia es avanzar hacia unidades temáticas, es decir, separar el funcionamiento de las unidades en cuanto al quehacer de las mismas (educación, infraestructura, etc.) más que a un sistema vertical como el actual (finanzas, control de gestión, etc.) tal y como ocurren en las regiones de Francia. Esto, por supuesto, supone desafíos importantes en cuanto a aprendizaje organizacional, mitigación de impacto y demases para hacer frente a problemas de eficiencia que suelen ocurrir al cambiar modelos enfocados más en el control de las actividades que en la cooperación entre los miembros (organización distribuida en red) y por lo mismo, se requiere de generar gobiernos gerenciales, o corporativos de alto nivel, que puedan manejar de forma flexible la organización, como ocurre en Dinamarca.

Por último, se señala la problemática de las grandes urbes y de ciudades intermedias, y algunas maneras de enfrentar dicha situación, como ocurre con los Alcaldes Mayores (Colombia) o un trato distinto con el Estado (Francia), situación a tomar en cuenta para regiones como la Metropolitana, Valparaíso y del Bío-Bío.

Todas estas experiencias sirven como *input* para poder diseñar la organización sin que sea necesario partir desde cero en todos sus aspectos.

6. MODELO ORGANIZACIONAL

6.1. ORIENTACIONES CONCEPTUALES PREVIAS

Algo que suele ocurrir dentro de los Gobiernos Regionales y de las organizaciones que tienen alguna vinculación con ellos es considerar a los GOREs como un Servicio Público más, y por lo tanto, concebir su manera de operar y de lograr resultados como ocurre con la mayoría de los Servicios Públicos del país, en base a resultados de procesos y productos estandarizados, siendo que en rigor la organización GORE no es un Servicio Público[1] sino más bien un gobierno. Cuando se hace la distinción, de que es un gobierno, no se pretende pensar al GORE como un pequeño país, más bien lo que se pretende es señalar que el GORE no está, o no debiera estar, enfocada en una lógica de medición estándar (*inputs y outputs*). Es como si se pretendiera medir al Ministerio de Hacienda o a SEGPRES como si fuera el SAG, a una escala distinta, pero esencialmente es lo mismo. Esto no significa que no existan sistemas de medición pero si entender que estos deben ir orientados en un enfoque de articulación y de vinculación e interrelación entre los distintos actores públicos, la empresa privada y la comunidad, por medio de mandatos expresos así como también por medio de negociaciones y acuerdos no estructurados en los que el GORE sea su principal impulsor.

La naturaleza del GORE entonces, como gobierno, le supone actuar con mucha sutileza y convicción por parte de sus miembros, pues como ha sido señalado en los puntos anteriores deberá hacer frente a lineamientos y funciones de mediano y largo plazo, responder a ciertos indicadores de desempeño año a año y vincularse con la ciudadanía de una manera hasta el momento inexistente, y por lo mismo su organización debe ser pensada bajo dichos parámetros.

Lo anterior tiene dos implicancias. Por un lado el diseño supone que el GORE no será quién ejecute los programas y servicios que requiere una región, actuará como articulador y gestor de ellos. Por lo tanto, deberá tener mecanismos y/o directrices para ello y dichos servicios deben tener algún grado de dependencia directa o indirecta con los responsables dentro del Gobierno Regional. La segunda implicancia general, en términos de diseño, es que es necesario explicitar cuales son los principales criterios que una estructura como esta debiera cumplir para llevar a cabo su misión junto con aquellos que le permitan ir evolucionando según las condiciones que se vayan presentando a través del tiempo.

6.1.1. CRITERIOS DE DISEÑO

Así, los principales criterios de diseño para un Modelo Organizacional para los Gobiernos Regionales son:

- **Que la organización no crezca más de lo que es actualmente:** esto es importante pues puede existir la tentación de que el GORE haga de todo lo que necesita una región o que se haga cargo de todo, transformando a la organización en un cúmulo de departamentos con funciones operativas que por llevar a cabo su labor, hagan perder al GORE de su capacidad de visión estratégica y que provoquen una burocratización de la organización

con las pérdidas de eficiencia y transparencia que eso lleva consigo. Si bien el GORE actualmente requiere de más y mejor personal para llevar a cabo su función y algunos autores mencionan un traspaso de funcionarios además de competencias desde el nivel central, esto no puede significar que cada departamento perteneciente a un determinado Ministerio esté completamente dentro del GORE.

- **Que sea flexible y adaptable:** en línea con lo anterior, y con la visión estratégica que debiera tener el GORE, es una condición de diseño que en lo posible sea flexible, pues si sus parámetros de decisión son enfoques a 5 o más años plazo, muchas veces el desarrollo mismo de la región o las potenciales oportunidades que se presenten, variarán con los años, y tener una estructura muy burocrática, con muchos actores y de excesivo comando y control no permitirá a sus miembros ajustarse a lo que el entorno les demanda⁵⁰.
- **Que responda a los principales problemas encontrados en el diagnóstico:** el apartado anterior de diagnóstico no solo pretendía dar cuenta de la situación actual de los GORE, además buscaba servir como insumo para que al momento de levantar una propuesta, el diseño incorporara que la falta de capacidad de reclutar y retener capital humano calificado, así como la alta rotación de los líderes de la organización son problemas relevantes de los cuales hay que hacerse cargo.
- **Que responda a métricas de evaluación actuales:** si bien se ha escrito respecto a las falencias de los métodos de evaluación en el sector público, en particular de una organización cuyo “producto” no es estandarizable como es el caso del GORE, no es menos cierto que cualquier propuesta que se levante debe tener claro que los principales mecanismos de control y de evaluación de desempeño seguirán existiendo y que por tanto sería irresponsable diseñar una organización que no se hiciera cargo de ellos, o que peor aún, los empeorara⁵¹ puesto que sería desestimada o desechada por muy robustas que sean sus propuestas, porque perdería “confianza” de la ciudadanía y las autoridades nacionales.
- **Que considere mecanismos de *accountability* y mayor participación ciudadana:** ya sea a través de alguna estructura formal (Departamento) o de iniciativas impulsadas por las estructuras ya existentes, es un requisito mínimo, que la comunidad se empodere del desarrollo de su región y que sirva como fiscalizador del buen accionar de sus funcionarios públicos.
- **Responderá jerárquicamente, controlará jerárquicamente y tendrá capacidad de generar acciones mediante coordinación:** en términos de diseño esto significa que la organización requerirá de líderes establecidos, y programas y convenios amplios que permitan a la organización GORE suscribirlos con sus pares de los Servicios Públicos cuando estos lo requieran y no que vengan preestablecidos de antemano, pues no permitirían flexibilizar el trabajo que debe realizar la institución. Además se debe tener claro que además de los mecanismos formales, se requerirá de personas con el talento para lograr acuerdos en términos de relaciones interpersonales.

⁵⁰ Ejemplo de lo anterior es que hace menos de una década, el involucramiento de la comunidad en temas medioambientales no era preocupación y que hoy, sin embargo, puede suponer un gran costo en términos políticos y económicos que no se considere y gestione dicha área.

⁵¹ Como sería el caso de un gasto descontrolado.

- **Responsabilidad *expost*:** al ser el foco de la organización GORE el promover el desarrollo de la región desde una mirada estratégica, es muy probable que se deban asumir ciertos riesgos en pos de que quienes se desempeñen en el Gobierno Regional puedan llevar de mejor manera a la institución. Uno de ellos es que exista mayor libertad para el ejercicio de sus funciones (celebración de convenios, elaboración de criterios, etc.), donde se deben establecer responsabilidades y sanciones fuertes frente a casos de falta de probidad o de irresponsabilidad por parte de los distintos miembros del GORE más que crear mecanismos de control excesivos durante los procesos que limiten y rigidicen el funcionar del organismo.

6.2. MODELO DE AGREGACIÓN DE VALOR PÚBLICO GORES

A continuación se presenta el Modelo de Agregación de Valor Público para los Gobiernos Regionales. Este corresponde en su mayor parte a una síntesis de los lineamientos estratégicos expresados por la propia organización refrendados en la respectiva normativa jurídica y a los distintos elementos analizados en el capítulo de diagnóstico, los cuales se han sistematizado basándose en la metodología del Canvas de Osterwalder.

6.2.1. PROPUESTA DE VALOR PÚBLICO

Liderar el desarrollo de la región a través de la asignación eficiente y equitativa de recursos públicos de inversión y la gestión y desarrollo de proyectos de mediano a largo plazo mediante un modelo de articulación y vinculación entre el sector privado, la ciudadanía y el gobierno central.

6.2.2. SEGMENTO DE CLIENTES/USUARIOS/BENEFICIARIOS

- DIPRES (como representante del Gobierno Central)/ SUBDERE
- Ciudadanía
- Municipalidades
- Grupos Organizados (ONG's, empresas, colectivos, etc.)

6.2.3. RELACIÓN CON LOS CLIENTES/USUARIOS/BENEFICIARIOS

La relación con los usuarios variará dependiendo del usuario específico lo que se reflejará en la forma en que haga visible para el grupo específico su Propuesta de Valor. Así para los distintos segmentos la relación será la siguiente:

Directa con las municipalidades, mediante la aprobación y seguimiento de los presupuestos y proyectos a los que postulen las distintas entidades, como contraparte técnica para la elaboración de los mismos y como articulador en materias de importancia regional que requieran de la coordinación, y en algunos casos apoyo, de varios municipios. También será directa la relación con el Gobierno Central a través del cumplimiento de los distintos indicadores de desempeño, los presupuestos anuales y la presencia que tenga el Presidente en la región.

De nivel intermedio será la relación con grupos de la sociedad civil (empresa privada, ONG, agrupaciones ciudadanas) pues buscará estimular el desarrollo de la sociedad civil como una

estrategia eficiente para sumar más actores preocupados por el desarrollo de la región. Su relación estará dada más bien por relaciones de articulación y de participación en espacios determinados donde el GORE en general deberá apalancar recursos (financieros, humanos, comunicacionales, etc).

Por último, con la ciudadanía la relación será indirecta, pues si bien es la principal beneficiaria y la justificación de la existencia del GORE, esta apreciará sus resultados de un modo general a través de los resultados de los proyectos y políticas que se lleven a cabo, independiente del grado de involucramiento y participación ciudadana que se establezca. Esto no quiere decir que no sea importante, todo lo contrario, y deben destinarse recursos y mecanismos que permitan a la ciudadanía conocer la institución, empoderarse de ella y darle legitimidad para que el proceso de descentralización sea efectivo. Junto a lo anterior el GORE deberá proveer información de libre disposición para la ciudadanía y de muchos tipos, ya sea ranking de transparencia de sus municipios, nivel de inversión privada en la región, grado de ejecución de los proyectos en determinadas áreas, etc.

6.2.4. CANALES DE DISTRIBUCIÓN

En directa relación con el punto anterior, es importante conocer los canales a través de los cuales el GORE entregará su propuesta de valor. Los principales mecanismos serán los siguientes:

Para la ciudadanía el canal es indirecto a través de las municipalidades y los distintos Servicios Públicos que sean gestionados por el GORE. Ellos serán quienes materialicen las estrategias y proyectos de desarrollo que se definan en el GORE. Por otro lado, la ciudadanía también tendrá un canal directo con el GORE a través de los distintos mecanismos de participación ciudadana que se establezcan, tales como cabildos y consultas regionales u otros que se vayan desarrollando.

Con los municipios la relación será directa y quedará reflejada mediante el seguimiento de los proyectos (un símil a la fuerza de venta en el caso de una empresa privada) y la asignación de los recursos a través de los distintos instrumentos financieros (FNDR, ARI/PROPIR y Convenios). Por parte de los municipios ellos serán quienes entreguen los principales insumos en cuanto al levantamiento de necesidades y postulación de proyectos.

Por último con la DIPRES, el canal de distribución será mediante el cumplimiento de todos los indicadores y evaluaciones de desempeño y con el Gobierno Central mediante el alineamiento de los objetivos y lineamientos nacionales con los particulares de cada región.

6.2.5. ACTIVIDADES CLAVE

Las actividades clave para el GORE son las que permitan llevar adelante el desarrollo de la región y pueden ser resumidas de la siguiente manera.

Elaboración y evaluación de los distintos instrumentos de planificación con los que cuenta la institución GORE (ERD, PROT).

Generar mecanismos efectivos de participación ciudadana y del sector privado en la elaboración de los instrumentos de planificación del GORE.

Elaboración, presentación, asignación, control y seguimiento del FNDR y de los demás instrumentos de planificación de la inversión con los que cuenta el GORE.

Desarrollo de una cartera de proyectos alineados con los instrumentos de planificación y de inversión desarrolladas por la región.

Seguimiento y apoyo técnico de los principales proyectos de desarrollo de la región.

Coordinación con distintos estamentos gubernamentales y no gubernamentales para establecer convenios de apoyo y colaboración cuando sea necesario.

Dirigir, supervisar y coordinar efectivamente a los servicios públicos que estarán bajo su control jerárquico

Informar a la comunidad en general sobre los resultados y el desempeño general de la organización.

6.2.6. RECURSOS CLAVE

Los principales recursos clave que debe poseer un GORE para ser un gobierno efectivo son dos. Por un lado, talento profesional muy capacitado técnicamente en algunos ámbitos específicos, como economía, urbanismo, medio ambiente y problemáticas sociales entre otros, con gran capacidad para conceptualizar, elaborar y diseñar planes de carácter estratégicos y elevadas competencias interpersonales y relacionales que permitan articular y comunicarse con distintos actores en distintos niveles jerárquicos. Asociado a lo anterior es la capacidad, de que al menos en los líderes de la organización, estos cuenten con una independencia y/o capacidad política tal, que permita hacer frente a las distintas presiones a las que puede verse enfrentada la organización.

El segundo recurso clave viene como resultado de la etapa de diagnóstico, donde se evidenció la necesidad de tener un sistema informático de gestión de proyectos que permita hacer un seguimiento del estado de los distintos proyectos aprobados y en ejecución y que además unifique criterios bajo los cuales estos están siendo monitoreados. Esto permitirá aplanar la carga de trabajo de los distintos encargados de hacer el seguimiento ya que hay algunos miembros que asumen mucha más carga de trabajo⁵² y además aliviar la carga al automatizar algunas funciones que actualmente las debe realizar cada encargado. Este sistema, como cualquier sistema TIC requerirá de su propio proceso de adaptación a las distintas regiones y a los distintos equipos de trabajo, pero bien implementado debiera ser un insumo indispensable para el correcto trabajo del organismo.

⁵² Si bien esto también se explica por el problema del “chipeo” de proyectos que ocurre actualmente y que es de esperar que en un buen Gobierno Regional esto no ocurra,

6.2.7. ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Las alianzas estratégicas más relevantes para el GORE son las siguientes:

- **SUBDERE:** la SUBDERE, como organismo de apoyo al desarrollo de las regiones de parte del Gobierno Central, es el principal aliado clave de los distintos GORE en cuanto a entregar el apoyo técnico necesario para el cumplimiento de su función así como actuar como un articulador entre los distintos Gobiernos Regionales para el traspaso de buenas prácticas y lograr comunicación entre las distintas organizaciones.
- **Universidades:** las universidades vistas como aliados estratégicos permiten que estas aporten investigación, conocimiento y líneas de acción para que las regiones desarrollen polos productivos o puedan ser contratadas para realizar estudios complejos que resultarían costosos e ineficientes de realizarse dentro de la institución GORE.
- **ONG's:** dependiendo del tipo de ONG, estratégicamente estas pueden vincularse con el GORE tanto como ejecutores de algún programa determinado, levantadores de necesidades y requerimientos y coordinadores con la sociedad civil. Ejemplos de ONG que pueden vincularse con los GORE son TECHO, Enseña Chile, AVINA, etc.
- **Empresas:** si bien las empresas pueden ser vistas también como clientes, y su conceptualización dependerá de la relación específica que se busque modelar, como aliados estratégicos estas debieran servir al Gobierno Regional para alinear las acciones estratégicas a tomar para el fomento productivo así como también para suscribir compromisos de cooperación en las distintas áreas de su interés (trabajo, cuidado del medio ambiente, etc.)
- **Ministerios:** aquellos ministerios con fuerte presencia regional y que ejecuten políticas nacionales a nivel regional (Obras Públicas, Salud, Medio Ambiente, etc.) serán aliados claves pues será necesario que se coordinen en varias cosas para facilitar el accionar tanto del GORE como del ministerio respectivo y minimizar problemas de competencia o incoherencias entre lo formulado por la región y lo dispuesto a nivel nacional. A su vez, aquellos ministerios de carácter eminentemente nacional (interior, defensa, RR.EE., etc.) requerirán apoyo de los GORE en el cumplimiento de su misión y este tiene que poder ser una ayuda a la labor de ellos, reflejando una vez más la importancia de las alianzas entre ambos.
- **Servicios Públicos:** junto a la SUBDERE, los Servicios Públicos Nacionales son otro de sus aliados estratégicos de más alto nivel, pues en su gran mayoría son los ejecutores de las políticas públicas diseñadas para la ciudadanía. La manera en que se llevará a cabo esto será por mandato directo del GORE o por cumplimiento de una política nacional, y en ambos casos la coordinación con el GORE es clave, pues la idea es que el desarrollo de la región se vea facilitada por el accionar del Servicio, lo que implica que estos últimos se alineen con las estrategias de desarrollo y principales directrices del GORE.
- **Parlamentarios de la Región:** los parlamentarios de la región, como parte del poder legislativo son un importante rol en cuanto a traspasar las necesidades de su zona a proyectos de ley que los beneficien así como de facilitar el desempeño de los GORE mediante su trabajo en las semanas distritales.

6.2.8. INGRESOS

Los ingresos provendrán del marco legislativo vigente en relación a los Gobiernos Regionales y considerará todos los puntos relatados anteriormente en la estructuración del presupuesto para que este pueda llevar adelante su función.

Idealmente el presupuesto de la región debiera tener un componente plurianual para el desarrollo de proyectos de envergadura e impacto, que por su naturaleza, no pueden ser desarrollados en un año, y que sean de decisión regional, pero la profundización de este punto escapa de los objetivos de la presente Memoria de Título.

Un ingreso no monetario, pero no por eso menos importante, serán los avances en gobernanza y legitimidad democrática que obtendrán las regiones, y quienes trabajen en ella, para con sus ciudadanos. Y si bien se requiere de estudios de impacto *expost* para ver la magnitud de ello, se cree que en términos de efectividad de las inversiones, y de eficiencia en la asignación de recursos, el desempeño del GORE en cuanto a la agregación de valor público beneficiaría a la región como un todo.

6.2.9. ESTRUCTURA DE COSTOS

La estructura de costos estará principalmente separada en (1) el mantenimiento del personal idóneo para las funciones y desafíos que les competen, así como de lo necesario para la mantención de una oficina; (2) la creación y/o mantención de sistemas de apoyo informáticos y de gestión del conocimiento acorde a las necesidades de cada región y (3) la capacidad de parte del GORE de contratar y/o licitar estudios, servicios o consultorías para las materias propias de su quehacer ya sea para mejor funcionamiento de ellos o para la ciudadanía.

En resumen, el modelo de agregación de valor de los Gobiernos Regionales puede verse esquematizado de la siguiente manera:

ILUSTRACIÓN 2: MODELO DE NEGOCIOS DE UN GORE



6.3. PROPÓSITO Y FUNCIONES GENERALES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Considerando lo dicho anteriormente, el propósito y las funciones básicas para un Gobierno Regional son las siguientes:

6.3.1. PROPÓSITO PROPUESTO

El GORE lidera el desarrollo de la región a través de la formulación y coordinación de políticas públicas mediante la planificación regional, la asignación de recursos para inversión y la articulación con el sector privado y la ciudadanía procurando proteger el medio ambiente y mejorar la calidad de vida de las personas de la región

6.3.2. FUNCIONES

- (a) Elaborar y evaluar instrumentos de planificación estratégica.
- (b) Elaborar presupuesto e instrumentos de inversión de la región.
- (c) Promover y coordinar la participación de la ciudadanía y el sector privado en la planificación estratégica y evaluación de resultados.
- (d) Evaluar y monitorear proyectos asignados a inversión regional.
- (e) Coordinar a Servicios Públicos, Servicios regionales y organismos desconcentrados del Gobierno Central en relación a lineamientos estratégicos establecidos tanto a nivel nacional como regional.
- (f) Generar mecanismos y/o criterios de evaluación de impacto de proyectos ligados a inversión regional.
- (g) Comunicar a la comunidad los principales hitos en la gestión del GORE

Al profundizar respecto de las funciones identificadas, se sugieren algunos alcances y tareas:

(a) Elaborar y evaluar instrumentos de planificación estratégica:

- Organizar el proceso.
- En caso de ser necesario, contratar los servicios requeridos para desarrollar esta función.
- Evaluar pertinencia y coherencia en el proceso.
- Asegurar la participación de todos los actores relevantes del proceso.
- Fijar mecanismos de reevaluación de los instrumentos.
- Documentar y transparentar los principales acuerdos y definiciones.

(b) Elaborar presupuesto e instrumentos de inversión de la región:

- Alinear la estrategia y los instrumentos de planificación a proyectos y servicios a ejecutar así como los montos a invertir en ellos.
- Elaborar estudios de pre-factibilidad técnica de proyectos sujetos a inversión regional.
- Fijar criterios de corto, mediano y largo plazo para las inversiones.
- Establecer mecanismos de cumplimiento para las inversiones.

- Estructurar una cartera de proyectos alineada con las estrategias y presupuestos estratégicos establecidos por la región.
 - Cumplir en tiempo y forma con requisitos impuestos por el Gobierno Central.
- (c) Promover y coordinar la participación ciudadana y del sector privado en la formulación y evaluación de la planificación estratégica y sus resultados:**
- Abrir canales formales de consultas ciudadanas y del sector privado
 - Abrir canales informales de participación abierta de la ciudadanía y el sector privado
 - Destinar recursos para proyectos levantados desde la propia comunidad
 - Apoyar formulación de proyectos que nazcan desde la comunidad
 - Recoger comentarios y sugerencias del sector privado
- (d) Evaluar y monitorear proyectos asignados a inversión regional:**
- Designar responsable(s) de proyecto(s) asignados a inversión regional
 - Generar estudios técnicos ligados a proyectos de inversión regional (contraparte técnica) para etapas de ejecución.
 - En caso de ser necesario, generar acciones correctivas con Unidades Ejecutoras
 - Apoyar a Unidades Ejecutoras en el cumplimiento de plazos.
- (e) Coordinar a Servicios Públicos y organismos desconcentrados del Gobierno Central en relación a lineamientos estratégicos establecidos tanto a nivel nacional como regional:**
- Comunicar objetivos estratégicos de los instrumentos de planificación estratégica de los GORE.
 - Establecer cartera de proyectos a ejecutarse a través de Servicios Públicos correspondientes.
 - Establecer bases técnicas y administrativas para licitaciones y convenios con los respectivos Servicios Públicos.
- (f) Comunicar a la comunidad los principales hitos de la gestión del GORE:**
- Establecer canales de comunicación, formales e informales, con la comunidad.
 - Grabar y transmitir vía streaming las sesiones de los CORE.
 - Crear sitio web que permita a la comunidad hacer seguimiento de proyectos que les impacten a ellos.
 - Presentar las cuentas públicas en un formato agradable para la comunidad.

6.4. MODELO DE TOMA DE DECISIONES

El proceso de toma de decisiones al interior del Gobierno Regional viene claramente explicitado dentro del marco legal vigente sobre Gobierno y Administración regional y los cambios que fueren necesarios son materia de discusión para especialistas en ciencia política y materias afines, aun así, para mantener una coherencia organizacional dentro de la estructura propuesta para el GORE así como para el mejor desempeño de sus funciones se pueden hacer algunas acotaciones.

En primer lugar, y como factor crítico del éxito del Gobierno Regional, el rol del actual Administrador Regional (Director Regional para esta propuesta) es fundamental, ya que este no sólo debe ser considerado como un colaborador del Intendente en materias de coordinación y gestión del Gobierno Regional⁵³, sino que debiera ser efectivamente el encargado de gestionar y liderar al gobierno en términos administrativos y organizacionales. Eso significa que tenga la capacidad de coordinar tanto a las propias divisiones dentro del GORE así como establecer acuerdos, mandar acciones y adquirir compromisos con las demás organizaciones públicas en los distintos niveles jerárquicos.

Otro aspecto en la toma de decisiones a ser considerado, el cual fue recogido en la etapa de diagnóstico, es el que la decisión última sobre qué proyectos se aprobarán no dependan de criterios políticos. Si bien el último proyecto de ley recoge en parte esta problemática, dejando a lo CORE con la facultad de decidir en base a marcos presupuestarios, se enfatiza el que sea el impacto al desarrollo de la región el principal criterio para la aprobación o no de algún proyecto determinado y que si se quieren mantener criterios o cuotas a nivel político, las cuales pueden ser legítimamente aceptables, estas sean decididas antes de que los proyectos estén formulados.

6.5. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL GENERAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

6.5.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN

En esta sección se presenta y desarrolla la propuesta de Estructura Organizacional General de los Gobiernos Regionales basado en las más probables reformas políticas y de transferencias de competencias que sufra esta institución en el mediano plazo. El análisis contempló la incorporación de los criterios de diseño señalados anteriormente, el modelo de agregación de valor público y la incorporación de algunas tendencias en cuanto a diseños organizacionales que dicen relación a una flexibilización de las estructuras organizacionales, así como también una configuración de trabajo en red por parte de los miembros del GORE, entendiéndola como una organización que mediante el control y la colaboración con varias organizaciones logran su cometido particular y un cometido en conjunto[10][55].

La forma genérica de la organización está basada en los conceptos de estructura organizacional de Henry Mintzberg [35], y es un primer acercamiento a cómo será la organización del GORE.

A nivel muy general, si uno mira el contexto en el que se desenvuelve el Gobierno Regional, este viene dado por una estructura estratégica, formada por el consejo regional y una línea media, formada por el SAGORE que vienen a ser el piso superior de la organización GORE, donde se dictan las estrategias, los planes y políticas, se asignan los recursos y se gestionan los proyectos. Esto, sumado a los criterios de diseño viene a entregar una importante consecuencia del diseño, el cual es mirar al GORE como una institución de dos pisos, donde el piso superior será el GORE como gobierno en el sentido más estricto de la palabra, y con un segundo piso ejecutor

⁵³ Según lo planteado por el GORE Santiago en <http://www.gobiernosantiago.cl/Paginas/contenido.aspx?p=30>

representado por las unidades ejecutoras , los Servicios Públicos bajo los cuales los GORE tendrán competencias (vialidad, fomento, etc.), para posteriormente desembocar a nivel local en los municipios que en gran parte son los beneficiarios de los proyectos a los que postulan y muchas veces ejecutores de sus propios proyectos, viniendo ellos a retroalimentar al Servicio GORE.

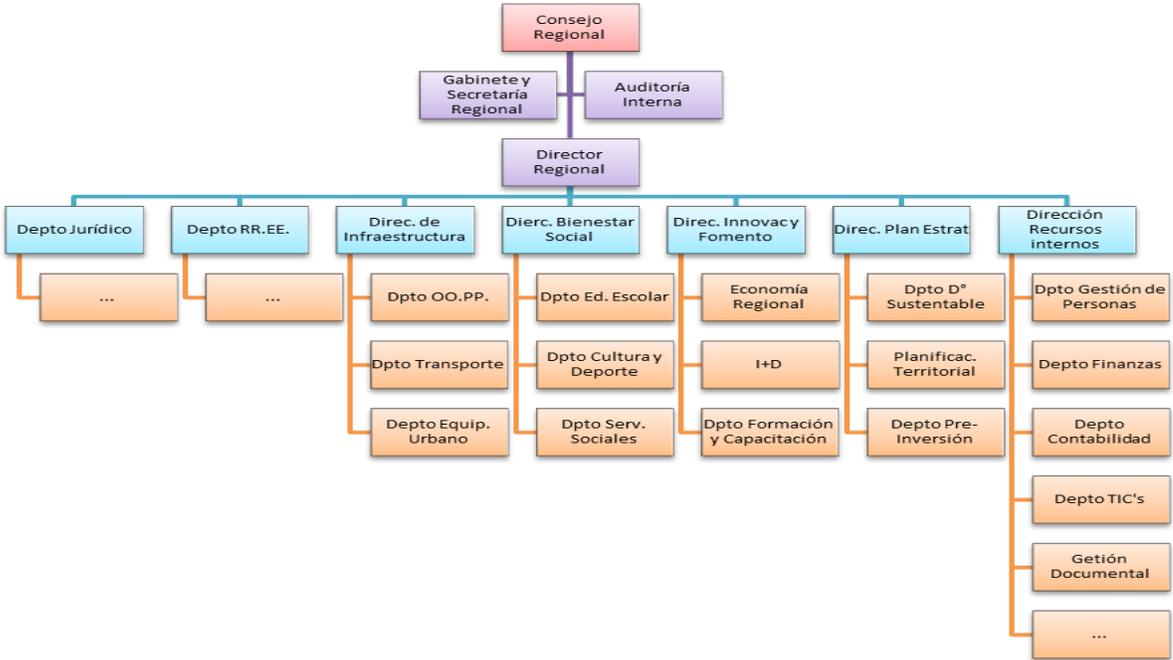
FIGURA 11: ESQUEMA CONTEXTO DE LOS GORE



A raíz de lo investigado en la recopilación internacional, y siguiendo esta misma arquitectura, una bajada razonable es realizar una división funcional de las estructuras del GORE, donde las divisiones se establezcan según bloques temáticos y que dentro de ellas se hagan los esfuerzos de planificación, análisis, control, etc. para que el accionar vaya sistémicamente orientado hacia la problemática en cuestión y donde desde una posición organizacional superior se realicen los esfuerzos pertinentes en coordinar y dar coherencia al GORE en su conjunto.

Esquemáticamente, esta organización quedaría representada de la siguiente manera:

FIGURA 12: ORGANIGRAMA GORE - SEPARACIÓN FUNCIONAL



Considerando el contexto actual de los Gobiernos Regionales, y los problemas detectados en el diagnóstico, esta propuesta de separación funcional presenta ventajas y desventajas que deben ser señaladas para ponderar tanto el impacto que tendrán los cambios, como la profundidad de los mismos.

En ese sentido algunas ventajas son:

- Permite dotar a la organización de una especialización interna en áreas clave que actualmente no es posible conseguir con el diseño actual de la organización.
- Entrega coherencia entre la planificación, el seguimiento y la evaluación de los distintos planes y programas fijados por el Gobierno Regional.

Así mismo, algunas desventajas a considerar son:

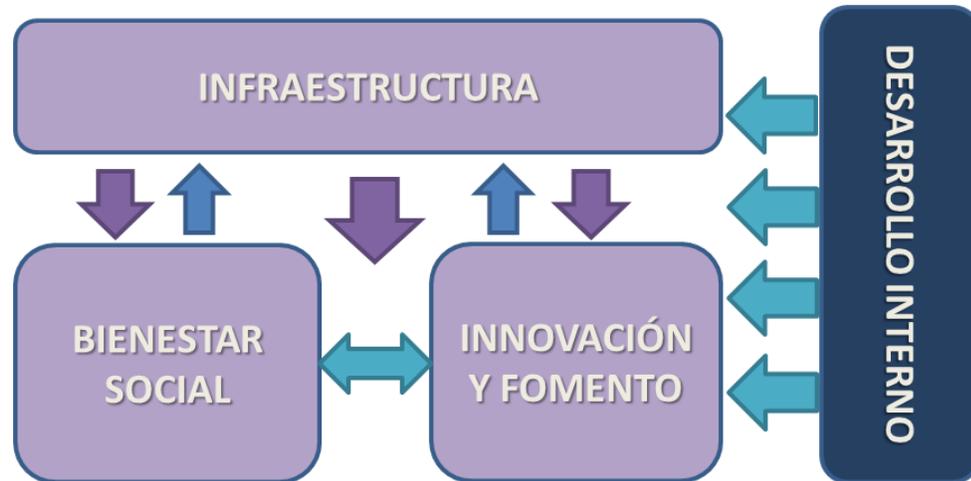
- Dificultad de implementación debido a inercia organizacional, lo que se puede traducir en problemas de gestión y de cumplimiento de objetivos.
- Aumento en la complejidad del sistema, debido a problemas de coordinación existentes en el Gobierno Regional.
- Desorden administrativo.
- Problemas de comunicación horizontal debido al aumento de áreas temáticas, lo que influye negativamente en proyectos multisectoriales.

A raíz de ello, una estructuración funcional más acorde a la realidad de nuestros GORE y a lo que cabría esperar de ellos, es considerar tres o cuatro polos o líneas de acción en los cuales el Gobierno Regional pueda estructurarse y conversar entre ellos y con el resto. Estos polos deben ser aquellos que puedan generar un impacto significativo en la calidad, relevancia y coherencia de los proyectos, y en base a eso, ordenar su arquitectura procurando mantener gran parte de las divisiones actuales, innovando en aquellas con mayor flexibilidad organizacional y corrigiendo en aquellas donde se presentan incoherencias o desajustes a lo que es el propósito del GORE.

Esquemáticamente una representación de las principales áreas de impacto para un GORE podría ser la siguiente⁵⁴:

⁵⁴ Esto es una propuesta y como tal, es susceptible de ser adaptable o modificable por los propios GORE adaptándose a sus realidades particulares o a los criterios que estimen relevantes.

FIGURA 13: ESQUEMA PRINCIPALES POLOS DE IMPACTO GORES



Así, si llevamos todo lo anterior a una representación basada en el diagrama de Mintzberg tenemos:

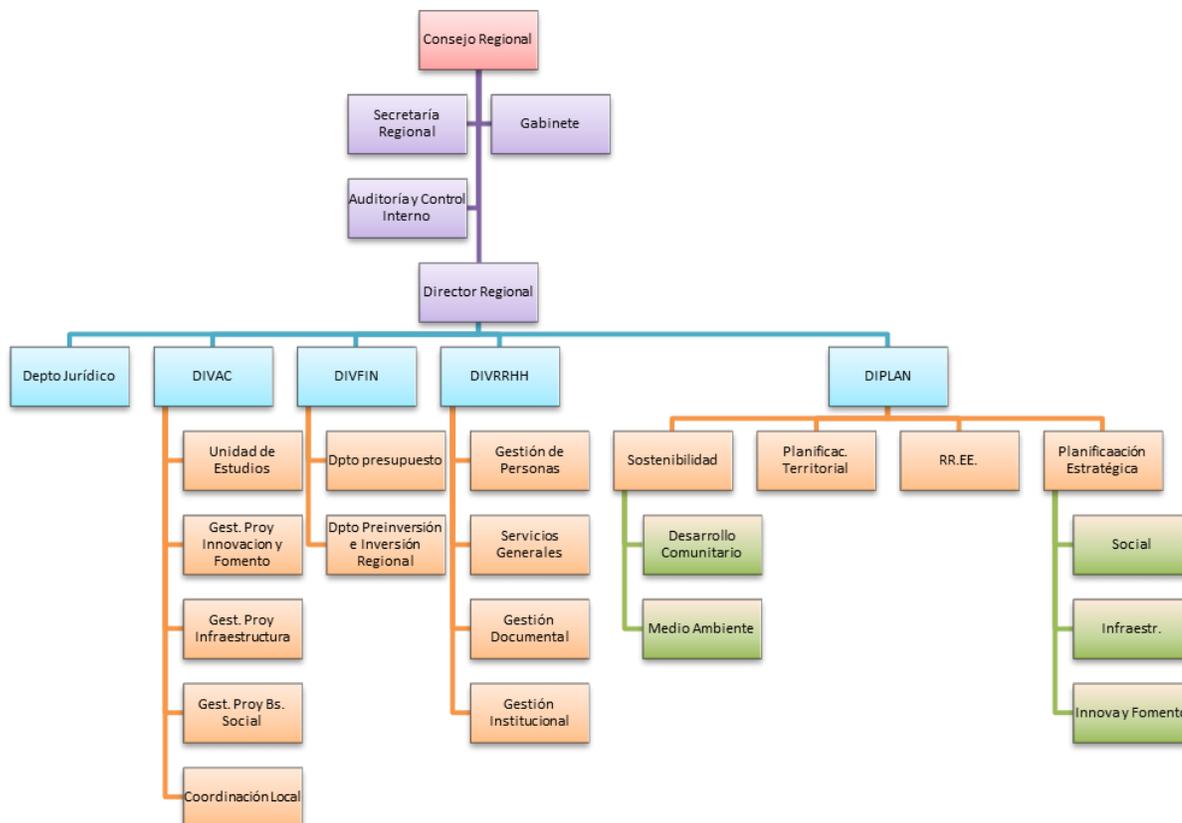
FIGURA 14: ESQUEMA DE MINTZBERG PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES



6.5.2. ORGANIGRAMA

Sintetizando lo anterior mediante un organigrama, la estructura regional para los Gobiernos Regionales sería la siguiente:

FIGURA 15: ORGANIGRAMA PROPUESTO PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES



6.5.3. DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA

Entre las características generales de la estructura, se puede mencionar que los polos o líneas de acción bajo los que se espera pueda “conversar” la organización, quedaron a nivel de departamentos o unidades, para así mantener en lo posible las actuales divisiones facilitando la coordinación entre los Departamentos con el Director Regional y entre ellos y los distintos Servicios Públicos cuando esto fuese necesario.

A su vez, se ha decidido separar las funciones ligadas a la gestión del personal y gestión interna de la organización de las finanzas para que así pueda establecerse a nivel de División un adecuado manejo para captar, retener y perfeccionar los Recursos Humanos claves para la organización, más aún si a mediano plazo es de esperar que la institución misma pueda ser capaz de levantar al personal idóneo para asumir labores de liderazgo.

Por último la División que más cambia y crece es la División de Planificación, pues además de ser la más nueva, lo que organizacionalmente la vuelve más flexible, es la encargada de

realizar en la práctica gran parte de los esfuerzos estratégicos que se propone el GORE como propósito.

La estructura queda conformada por:

CONSEJO REGIONAL

El Consejo Regional estará compuesto por los Consejeros Regionales, el Intendente electo y los representantes del Presidente en materias de seguridad interior y alineamiento con políticas nacionales. Su labor consistirá en liderar políticamente a la región y cumplir con toda la normativa presente en la ley.

GABINETE Y SECRETARÍA REGIONAL

En primera instancia no sufren modificaciones, y se espera que cumplan las funciones de asesoría que estipula la ley orgánica salvaguardando de no transformarse en operadores políticos ni que dispute funciones con los órganos estables dentro de los Gobiernos Regionales.

AUDITORÍA Y CONTROL INTERNO

No hay modificaciones respecto a lo establecido en la ley y los reglamentos⁵⁵.

DIRECTOR REGIONAL

Al menos a nivel de esta propuesta, y como fue mencionado anteriormente, el Director Regional es el cargo organizacional más relevante y crítico dentro de las nuevas funciones y competencias del GORE. Actúa como bisagra entre la autoridad política, la línea media y las unidades ejecutoras de los distintos proyectos y servicios a la ciudadanía. Es el encargado de viabilizar la estrategia de desarrollo y los lineamientos estratégicos planteados por el Consejo Regional y la comunidad organizada, por lo tanto tiene que tener una vasta capacidad estratégica y de convencimiento frente a diferentes actores públicos y privados y tiene que tener la capacidad de alinear los tiempos políticos con el ciclo de políticas públicas propio de la organización.

Además debido a la naturaleza de los proyectos que manejará el GORE y del monto de los recursos a su disposición debe tener una sólida formación técnica en cuanto a su capacidad de conceptualizar y cuantificar los impactos que tendrá cada una de sus decisiones. Haciendo un símil con la empresa privada es el equivalente al Gerente General de las mismas y respecto a un ministerio puede ser considerado al nivel de un Subsecretario o jefe de Servicio.

Es importante destacar, que debido a que el impacto del Gobierno Regional es en base a proyectos de mediano a largo plazo, este cargo debe responder a esas características y por lo tanto no debiera estar sujeto a los vaivenes políticos ni a resultados de corto plazo. Un supuesto razonable es que, si el Intendente y todo el Consejo Regional serán elegidos cada 4 años, esa sería la ventana de tiempo mínima bajo la cual se evaluarían los logros del mismo. Aun así, y debido a las características del cargo, es aconsejable que este sea seleccionado mediante el sistema de Alta Dirección Pública para asegurar la idoneidad de las personas con el cargo dejando al consejo la posibilidad de escoger frente a una terna propuesta.

⁵⁵ Resolución Exenta N°938 del 14 de Junio de 2011

DEPARTAMENTO JURÍDICO

No presenta modificaciones respecto a sus actuales atribuciones establecidas en el reglamento orgánico.

DIVISIÓN DE ANÁLISIS Y CONTROL DE GESTIÓN

En esencia esta división no cambia la manera de actuar que tiene en cuanto a monitorear los recursos ligados al Programa 02 de Inversión Regional. Lo que si varía es que, dentro de su organización interna, esta se especialice en polos temáticos relevantes para la región, entendiendo como esto como las explicadas anteriormente (infraestructura, innovación & fomento y bienestar social). La explicación para ello es que a través de la experiencia contrastada en las entrevistas se notó que en la práctica, si bien todos tienen las capacidades para ver cualquier proyecto en la división, ocurre que a aquellos con mayor conocimiento de algún tema (por ejemplo infraestructura), siempre son requeridos por ayuda, aunque estuvieran gestionando proyectos de otra área, lo que significaba una carga laboral mayor y una ineficiencia en cuanto asignación de recursos.

Así mismo se agrega una Unidad de Estudios que sea capaz de proporcionar estudios técnicos específicos para los distintos tipos de proyectos que manejan los GORE y una Unidad de Coordinación local entendiendo que los municipios son los principales postulantes a los proyectos por lo que se requiere que la gestión entre ellos, los servicios públicos y el GORE sea lo más expedito posible.

- **Gestión de Proyectos de Innovación y fomento:** Encargado de monitorear, velar por el cumplimiento, ser contraparte técnica y gestionar todos los proyectos ligados al área de fomento productivo de la región y la relación con sus actores más relevantes.
- **Gestión de Proyectos de Infraestructura:** Encargado de monitorear, velar por el cumplimiento, ser contraparte técnica y gestionar todos los proyectos ligados al área de OO.PP., transportes e infraestructura pública en la región y de la relación con sus actores más relevantes.
- **Gestión de Proyectos de Bienestar Social:** Encargado de monitorear, velar por el cumplimiento, ser contraparte técnica y gestionar todos los proyectos ligados al área de Bienestar y Servicios Sociales de la región y la relación con sus actores más relevantes.
- **Coordinación local:** Unidad encargada de apoyar, levantar información y asesorar a los Gobiernos Locales cuando sea necesario en los temas relativos a los proyectos de Inversión Regional.

UNIDAD DE ESTUDIOS DIVAC

La Unidad de Estudios, surge como respuesta a uno de los problemas detectados en el diagnóstico organizacional que muestra la falencia de los GORE para ser contrapartes técnicas frente a otros organismos de gobierno y a los requerimientos internos que posee la misma división frente a los proyectos que manejan..

Así, la finalidad de esta unidad de estudios es proveer de reportes e informes técnicos específicos para los distintos proyectos en sus distintas etapas (pre-inversión, estudios base, etc.) y que dentro de la organización GORE cuenten con los elementos para contrastar la información frente al nivel central y para posteriormente realizar un seguimiento más profunda en sus distintas etapas. Su finalidad es ser un apoyo a los encargados de proyectos y no encargarse de ningún proyecto en particular. Si bien es entendible que en GORES de menor tamaño contar con este tipo de especialización es más complejo, en un principio esta función puede recaer en la División de Planificación hasta que pueda instaurarse esta Unidad de Estudios por sí misma.

DIVISIÓN DE FINANZAS

La unidad de finanzas sufre un *downscoping* y se centrará exclusivamente en las tareas relacionadas con los recursos que maneja el Gobierno Regional. Para ello contará con dos unidades, una encargada del presupuesto la administración y sus labores asociadas al interior del GORE y la otra encargada de elaborar el presupuesto y y materias de inversión y pre-inversión ligado a los distintos instrumentos de Inversión Regional.

- **Departamento de Presupuesto y Administración:** Encargado de todo el presupuesto anual del programa 01 y las demás actividades ya consideradas en el reglamento orgánico.
- **Departamento de Gestión de Abastecimiento:** No sufre modificaciones. En caso de que por tamaño no sea viable que sea un Departamento, este puede formar parte del Departamento de Presupuesto.

Departamento de Pre-Inversión e Inversión Regional: Encargado de todo el presupuesto anual del programa 02, los proyectos que requieren de pre-inversión y sus actividades asociadas, además de la programación de pagos y bases en temas económicos a las licitaciones a las Unidades Técnicas.

DIVISIÓN DE PERSONAS

Encargada de todo el tema relacionado a la gestión de personas y de los flujos de información al interior de la organización. Mantiene los Departamentos tradicionales pero se espera que pueda tomar una importancia estratégica mayor para hacer frente a los desafíos que impone la retención y capacitación de capital humano calificado así como la gestión documental y de gestión del conocimiento.

DIVISIÓN DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La División de Planificación es la encargada de planificar el desarrollo de la región en términos de los requerimientos y anhelos de la ciudadanía entregando una mirada de mediano a largo plazo para la consecución de sus objetivos. Debe ser capaz de articular y coordinar el Sistema Regional de Planificación proponiendo la cartera de proyectos a desarrollar al Consejo Regional. Para ello cuenta con 4 Departamentos en las áreas de Planificación Territorial, Relaciones Exteriores, Gestión Estratégica y Sostenibilidad.

- **Departamento de Sostenibilidad:** Encargado de conciliar la dimensión económica, social y medioambiental del desarrollo de la región a través de la preocupación por el

entorno y la vinculación con las comunidades. Para ello contará con las Unidades de Desarrollo Comunitario y Medio Ambiente. **La unidad de Desarrollo Comunitario** tendrá como principal cometido incorporar a las distintas localidades en el diseño e impacto que puedan tener los distintos proyectos de Inversión Regional, velando por el respeto y las condiciones de vida de estas. Además se encargará de la comunicación hacia la comunidad de la obra del gobierno. **La unidad de Medio Ambiente** por su parte será encargada de preocuparse del impacto ambiental y los requerimientos ambientales que necesite la región procurando mantener los estándares nacionales y buscar compatibilizar el desarrollo de proyectos con el cuidado por el medio ambiente.

- **Departamento de Planificación Territorial:** Sistematizará, levantará y analizará la información territorial vinculada a los procesos de planificación estratégica y territorial en particular aquellos que dicen relación con el PROT y similares y será el encargado de dar una visión estratégica y de desarrollo a la región incorporando al territorio como elemento clave para ello.
- **Departamento de RR.EE.:** No sufre modificaciones respecto a las funciones que desempeña, salvo una orientación estratégica y de vinculación con los actores internacionales más relevantes y que sirva como factor catalizador entre el mundo privado y social con los distintos actores internacionales relevantes. Además dependerá de la División de Planificación.
- **Departamento de Planificación y Seguimiento Estratégico:** Esencialmente mantiene muchas de las funciones que poseen los Departamentos de Planificación, pero en la presente propuesta se ven potenciadas y aumentadas, para que estas tengan un real impacto en la gestión y el desarrollo regional. Para ello es necesario establecer una división temática que permita la especialización en las áreas de Innovación y Fomento Productivo, Infraestructura y en la de Bienestar Social. En estas unidades se deberá planear la región en horizontes de 4, 10 y 20 años para posteriormente integrar estas miradas para formar una sola mirada interdisciplinaria que permita traspasarse a los instrumentos de Planificación Regional (ERD y otros) que poseen los GORE. Este Departamento, y la División entera trabajarán muy cerca además del Consejo pues son los encargados de traducir a Políticas Públicas los anhelos políticos de las autoridades democráticamente electas, lo que supone dotarlas, cuantitativa y cualitativamente de una relevancia estratégica mayor.

6.6. DOTACIONES

6.6.1. EQUIPO, FUNCIONES Y PERFIL

Considerando la estructura propuesta y el rol que debe cumplir el GORE como institución, es necesario establecer cuál es el perfil más idóneo del personal que lo conformará, en particular en aquellas posiciones críticas ya sea por el poder de decisiones que posean o por lo estratégico de su función.

Por lo anterior, las funciones rutinarias y aquellas que en la presente propuesta no sufren mayores modificaciones no son consideradas parte de este punto, y solo se tratarán los cargos directivos y las nuevas divisiones y/o departamentos creados.

Es fundamental señalar, tal y como ha sido señalado en otros informes organizacionales y de mejoras del sector público en diversas organizaciones [56][23][57], la importancia de tener un perfil adecuado y de alto estándar para las labores propias de un Gobierno Regional como el planteado a lo largo de este documento. Ello significa entre otras cosas que todos los miembros de GORE, al menos en sus principales cargos decisionales, deben tener elevadas capacidades interpersonales y relacionales además de las competencias propias que el cargo requiera. Esto significa contar con un capital humano muy calificado y además muy robusto en habilidades complementarias que son claves para el tipo de función que realizará el GORE. Como consecuencia, estamos hablando de un capital humano a veces escaso al interior del sector público y que requiere ser atraído y retenido con incentivos adecuados, dentro de los cuales la remuneración, las posibilidades de hacer carrera y los desafíos que se le planteen son una prioridad, y ahorrar recursos en esos ítems puede resultar en perder oportunidades de desarrollo valiosas (y costosas muchas veces) para las regiones.

En general, el número de dotación de los Gobiernos Regionales, es algo superior a las 100 personas (descontando Santiago que es el doble) y en el diagnóstico no fue considerado como un factor tan relevante dado las competencias actuales, aun así, y suponiendo el aumento de competencias al que se verá afectado la institución GORE, es plausible pensar en un aumento de la dotación, sin embargo, no se debe olvidar que el GORE, al menos en la presente propuesta, no es un ejecutor de proyectos, sino más bien un facilitador y coordinador de los mismos por lo tanto, muchas de sus nuevas atribuciones serán ejecutadas por Servicios Públicos fuera del GORE pero que dependerán en alguna medida (por mandato, por convenios o por contratos) con el GORE, por lo tanto sería un error si esta aumentara mucho trivializándose y burocratizándose en su interior.

Las competencias fueron descritas en base a los trabajos de Spencer & Spencer y al diccionario de selección de competencias elaborado en base al mismo trabajo[58].

DIRECTOR REGIONAL

- **Profesión:** Ingeniero Civil Industrial, Abogado, Ingeniero Comercial o afines. Deseable estudios de postgrado en gestión pública o en temas ligados a la alta dirección de empresas.

- **Experiencia:** Sobre 12 años de experiencia laboral y con experiencia ligada al liderazgo de equipos y gerencia.
- **Competencias Genéricas:** Orientado al logro, iniciativa, liderazgo estratégico y de equipos de trabajo, compromiso organizacional, experiencia en administración y derecho público, capacidad de coordinación, elevadas competencias relacionales.
- **Funciones:** Liderar estratégicamente el funcionamiento del Gobierno Regional. Coordinarse con los Jefes de División para que sus respectivas líneas de acción estén unificadas bajo criterios estratégicos. Comunicar los resultados de desempeño al Consejo Regional. Coordinarse y establecer acuerdos de cooperación de mediano y largo plazo con otras entidades de gobierno. Decidir respecto de los principales asuntos de materia administrativa de competencia del Gobierno Regional.

DIRECTOR DIVISIÓN DE PLANIFICACIÓN

- **Profesión:** Ingeniero Civil Industrial, Arquitecto Urbanista, Sociólogo o afines. Deseable estudios de postgrado en Políticas Públicas, Desarrollo Urbano y similares.
- **Experiencia:** Sobre 10 años de experiencia laboral, deseable experiencia en planificación urbana y liderazgo de equipos.
- **Competencias Genéricas:** Liderazgo y dirección de equipos, pensamiento conceptual, enfoque multidisciplinario y capacidad de integrar visiones desde distintas áreas del desarrollo.
- **Funciones:** Liderar la planificación estratégica de la región desde la integración de equipos multidisciplinarios a través de los distintos instrumentos de planificación del GORE. Establecer criterios y estándares que se alineen con la visión establecida por la autoridad política y la ciudadanía en relación a la planificación regional. Coordinarse con la DIVAC para establecer una gestión alineada a la planificación. Establecer métricas de desempeño a mediano y a largo plazo compatibles con las métricas de evaluación nacionales.

DIRECTOR DIVISIÓN ANÁLISIS Y CONTROL

- **Profesión:** Ingeniero Comercial, Contador Auditor, Administrador Público o profesiones afines.
- **Experiencia:** 10 años de experiencia laboral, con experiencia en desarrollo y gestión de proyectos.
- **Competencias Genéricas:** Orientado al logro, capacidad de trabajar bajo presión, pensamiento analítico, trabajo en equipo y con buena capacidad de relaciones interpersonales.
- **Funciones:** todas las explicitadas en la legislación y reglamento relativo a funcionamiento y administración de los Gobiernos Regionales, tales como controlar, monitorear y administrar los recursos del Programa 02 Inversión Regional del Servicio, coordinar la elaboración de informes, minutas y/o reportes de la ejecución presupuestaria del Programa 02 Inversión Regional y mantener una permanente coordinación con las Unidades Técnicas para la correcta ejecución de las iniciativas de inversión entre otras.

DIRECTOR DIVISIÓN DE FINANZAS

- **Profesión:** Ingeniero Civil Industrial, Comercial, Matemático, Contador Auditor y similares.
- **Experiencia:** 10 años de experiencia laboral en el sector financiero (público o privado), conocimiento de derecho público, elaboración de presupuestos, conciliaciones, etc.
- **Competencias Genéricas:** Dirección de equipos, autocontrol, pensamiento analítico, preocupación por orden, calidad y seguridad.
- **Funciones:** todas las explicitadas en la legislación y reglamento relativo a funcionamiento y administración de los Gobiernos Regionales, tales como Asesorar al Intendente y a la Administración Regional en materias de ejecución presupuestaria, Generar instancias de coordinación con la Administración Regional, la División de Análisis y Control de la Gestión, la División de Planificación y el Departamento Jurídico para la correcta ejecución financiera de las iniciativas de inversión entre otras.

DIRECTOR DIVISIÓN DE PERSONAS

- **Profesión:** Psicólogo, Sociólogo, Ingeniero Comercial, Administrador Público o similares, con estudios de posgrado en manejo de equipos, *coaching* y gestión de RR.HH.
- **Experiencia:** 10 años de experiencia en temas de retención, captación y capacitación de personal, gestión de personas y similares. Experiencia en liderazgo de equipos y desarrollo de procesos.
- **Competencias Genéricas:** Iniciativa, comprensión interpersonal, conciencia organizacional, capacidad de desarrollo de los demás, flexibilidad.
- **Funciones:** Liderar las políticas de gestión de personas además de las de gestión institucional, documental y de sistemas al interior del Gobierno Regional, desarrollar una política de captación, retención y desarrollo del capital humano calificado del GORE. A mediano plazo estructurar al GORE como una institución endogámica que pueda proveer a sus propios líderes al interior de la región como recambio generacional.

UNIDAD DE ESTUDIOS DIVAC

El **perfil** profesional requerido es el de analistas enfocados en las tres grandes áreas de gestión (Infraestructura, Bienestar Social e Innovación) con énfasis en la evaluación de proyectos y de amplio conocimiento técnico, idealmente de grandes proyectos en el ámbito de la infraestructura. Esquemáticamente sería de la siguiente manera.

- **Profesión:** Ingenieros Civiles, Civiles Industriales, Economistas, Sociólogos y especialistas de acuerdo a la especificidad temática que requiera la región.
- **Experiencia:** 2-4 años de experiencia en cada una de las áreas funcionales correspondientes
- **Competencias Genéricas:** Alta capacidad técnica analítica en su área de conocimiento. Capacidad de integrar requerimientos de distintas disciplinas. Capacidad de elaborar reportes y de comunicar resultados, excelencia y calidad. Competencias ligadas a la búsqueda de información.

- **Funciones:** La Unidad de estudio tendrá como principales funciones estudiar el proceso de licitación con apego a las Bases de Administrativas y Técnicas y la propuesta de adjudicación enviadas desde la Unidad Técnica. Elaborar reportes técnicos que sirvan como informes de contraparte cuando fuese necesario. Sistematizar la información técnica más relevante para ulteriores proyectos. Levantar información cuantitativa relativa a los distintos proyectos ligados a la división.

DEPARTAMENTOS DE LA DIVAC

Si bien la División de Análisis y Control de gestión no sufriría cambios en el *core* de su funcionamiento, es necesario hacer una caracterización del perfil de los jefes de Departamento debido a que ahora su coordinación con otros Servicios Públicos, así como la especialización temática a la que tenderá el gobierno, significará que estos deben ser al mismo tiempo técnicamente muy competentes y con amplias capacidades de integrar las otras especialidades y de relacionarse con diversas personas en varios niveles jerárquicos.

- **Profesión:** Ingeniero Civil, Ingeniero Civil Industrial, Diseñador Industrial, Sociólogo y afines.
- **Experiencia:** 6 años de experiencia en su respectiva área funcional o al interior del trabajo de análisis y control o gestión de proyectos en algún nivel de gobierno (central, regional o local).
- **Competencias Genéricas:** Experiencia conceptual, capacidad directiva y asertividad, Orientación al cliente interno, autocontrol, buenas capacidad de relaciones interpersonales y de gestión y administración, capacidad de aprendizaje.
- **Funciones:** Entre sus funciones principales destacan coordinar al equipo encargado de revisar las Bases Administrativas y Técnicas además de dar conformidad y/o solicitar el reestudio de la propuesta de adjudicación enviada por la Unidad Técnica. Mantener una permanente coordinación con la Unidad Técnica. Enviar y gestionar ante el Consejo Regional la aprobación de las reevaluaciones de los proyectos, etc. administrar contratos y/o convenios de cooperación entre los servicios públicos y el respectivo Departamento.

JEFE DEPARTAMENTO DE SUSTENTABILIDAD

- **Profesión:** Ingeniero Civil Químico, Ingeniero Civil Industrial, Abogado con especialización en temas medioambientales y de conflictos con la comunidad.
- **Experiencia:** 6 años (mínimo) de experiencia en temas ligados al medioambiente, trabajo con comunidades y sustentabilidad en general.
- **Competencias Genéricas:** Empatía, Trabajo en equipo, Credibilidad, Experiencia Profesional, amplias habilidades relacionales.
- **Funciones:** Fortalecer las relaciones con la comunidad generando las condiciones favorables que permitan su desarrollo en las áreas con impacto Regional. Diseñar y liderar un sistema de gestión comunitaria. Fiscalizar el cumplimiento de estándares medioambientales para Proyectos de Inversión, coordinar con el Gobierno Central políticas medioambientales que protejan a la región y que a la vez permitan un desarrollo armónico de la misma. Preocuparse de las comunidades indígenas presentes en la región.

JEFE DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

- **Profesión:** Arquitecto, Geógrafo o similares. Deseable postgrado en Desarrollo Urbano
- **Experiencia:** 6 años (mínimo) de experiencia en planificación urbana o territorial, o en temas ligados al territorio correspondiente al GORE.
- **Competencias Genéricas:** Orientación Estratégica, Pensamiento Conceptual, Directividad y Asertividad, Trabajo en Equipo, capacidad de aprendizaje y buenas competencias interpersonales.
- **Funciones:** Coordinar el trabajo de campo y los estudios y análisis de su Departamento en lo relativo a la Planificación Territorial. Comunicar los principales resultados al Jefe de División y Director Regional. Apoyar al Consejo Regional en la elaboración del PROT y otros instrumentos de planificación territorial. Coordinarse con municipios en temas de ordenamiento territorial, planes reguladores, etc. Coordinarse con ministerios sectoriales vinculados a su área. Establecer canales de comunicación con el mundo privado y la sociedad civil, entre otros.

JEFE DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

- **Profesión:** Ingeniero Civil Industrial, Arquitecto, Sociólogo o afines.
- **Experiencia:** 6 años (mínimo) de experiencia en temas de planificación estratégica y trabajo con equipos multidisciplinarios (en el mundo público o privado), conocimiento de los procesos públicos y propios del GORE.
- **Competencias Genéricas:** Experiencia Gerencial, Orientación Estratégica, Directividad y Asertividad, Iniciativa, Autoconfianza, elevadas capacidades relacionales.
- **Funciones:** liderar el proceso de diseño de bases técnicas y administrativas para los proyectos estratégicos ligados a la Inversión Regional. Coordinar el trabajo de campo y los estudios y análisis de su Departamento en lo relativo a la Planificación Estratégica. Comunicar los principales resultados al Jefe de División y Director Regional. Apoyar al Consejo Regional en la elaboración de la ERD así como los demás instrumentos ligados a la planificación regional.

EQUIPO PROFESIONAL DIVISIÓN DE PLANIFICACIÓN

La División de Planificación al ser la más reciente incorporada a la Organización del GORE, no está presente en todas las regiones, por ese motivo, se detalla a continuación el perfil de profesionales que en principio debiera tener esta organización para cumplir sus objetivos. Lo anterior sin desmedro de aquellos GORE que ya tengan implantado su División y a sus propios profesionales y es de esperar que esto sirva de ayuda por si desean reforzar algún área en particular.

No se considera el número de la dotación, se verá en términos unitarios, pues existe mucha variabilidad entre las regiones, donde algunas de mayor tamaño (Bío-Bío, Valparaíso) probablemente requieran de mayor cantidad de profesionales que aquellas de menor tamaño, por

lo tanto debiera ser decisión de la propia organización apoyada en los estudios que está actualmente desarrollando la SUBDERE⁵⁶

- **Profesiones:** Se requiere de un Ingeniero Civil Químico, un Ingeniero Medioambiental, Sociólogo, Ingeniero Civil Industrial, Psicólogo, Periodista y Antropólogos para el **Departamento de Sustentabilidad**. Para el **Departamento de RR.EE.** se requerirá de un Ingeniero Comercial o un especialista en Comercio Internacional, un Abogado con conocimiento de Relaciones Internacionales, Periodista, Relacionador Público, Traductor y afines. Todos con experiencia en relaciones internacionales para que sirvan de contraparte ya sea en temas comerciales, culturales y de cooperación entre Gobiernos Regionales y el sector privado. Para el **Departamento de Planificación Territorial** se requiere de al menos un Sociólogo, un Antropólogo, un Arquitecto y de Ingenieros Civiles Industriales o similares para que puedan establecer una planificación considerando el aspecto social, territorial y una mirada sistémica de sus componentes. Por último para el **Departamento de Planificación Estratégica** se requeriría al menos de un especialista para los dos principales polos de desarrollo económico que actualmente posee la región. Junto con ello requerirían de profesionales tales como Ingenieros Civiles, Diseñadores Industriales, Ingenieros Comerciales, Historiadores, Sociólogos, Profesores, administradores públicos, etc.
- **Experiencia:** la experiencia dependerá principalmente del nivel jerárquico al que entre (analista, encargado de Unidad, etc.) pero en general van de los 0 a los 6 años de experiencia con un predominio de entre 2-4 años. Es deseable que tengan experiencia en trabajo con grupos multidisciplinarios y en las áreas específicas de su unidad de trabajo, y con alguna especialización en temas puntuales relevantes (comunidades indígenas, impacto ambiental, diplomacia, etc.)
- **Competencias Genéricas:** Pensamiento Conceptual, Orientación Estratégica, Experiencia Profesional, Iniciativa, Trabajo en equipo, Capacidad de Desarrollar Redes, Aprendizaje, Innovación, Flexibilidad.
- **Funciones:** las principales funciones ya han sido descritas y por lo tanto el rol del equipo de la División de Planificación es materializar y dar operatividad a cada uno de los lineamientos y funciones descritas en el apartado correspondiente.

⁵⁶ En base a consultoría "Estudio sobre Metodología para analizar y proponer Dotaciones Óptimas para los Gobiernos Regionales" <http://www.calidadgores.cl/sites/default/files/Acta%20Mesa%2016%2010%202013%20GOREs%20FENAFGORE%20SUBDERE%20.pdf> consultado el 10-12-2013

7. ESTRUCTURA DE COSTOS

7.1. ESTIMACIÓN DE REMUNERACIONES Y CÁLCULO COSTO ANUAL

El cálculo de remuneraciones se hizo para los mismos perfiles y cargos descritos en el apartado anterior. Para los principales niveles jerárquicos, la forma de estimar las remuneraciones fue usar los años de experiencia, profesiones deseables y grado de responsabilidad y desde ahí buscar la valoración que hace tanto el mundo privado como público por dichos perfiles. Para el cálculo de profesionales y de jefaturas de Departamento se utilizó el mismo criterio y además se complementó con la información que entrega el sitio www.mifuturo.cl tomando como referente el quinto año de profesión para jefaturas y el promedio entre 0 y 4 para los profesionales. Adicionalmente se consideró a los profesionales entre el 10% y el 25% superior considerando los requisitos y el impacto que quiere otorgársele a la institución.

Más allá de las profesiones descritas y bajo las cuales se hizo el cálculo, lo importante son los perfiles y las competencias requeridas para cada cargo. Esto se basa en el supuesto de que ciertas profesiones suelen coincidir más fácilmente con ciertos perfiles y además permite tomar estas profesiones como un parámetro para estimar el salario idóneo para el perfil deseado.

En términos generales las remuneraciones son más elevadas que las que actualmente perciben los miembros de los Gobiernos Regionales, principalmente para poder dotar de un capital humano de alto nivel a nivel regional, que pueda ser gobierno y que requiere de variadas competencias en casi todos sus puestos. Y si bien un salario más alto no es reflejo de que el profesional sea mejor, lo que se busca es que una vez encontrado este profesional, este no emigre prontamente de la institución por encontrar perspectivas económicas muy superiores fácilmente.

Algunas consideraciones particulares:

La remuneración del **Director Regional**, dada su importancia, debiera ir en línea con la estructura de remuneración para posiciones similares en el mundo público y privado. Así es posible asimilar su función con la de un Jefe de Servicio o la de un Subsecretario. Junto con ello, la estructura salarial debiera consistir en una parte variable, otorgada en base al cumplimiento de metas y objetivos verificables y otra fija, en línea con lo que ocurre en las gerencias en el mundo privado. Por lo tanto una estructura de remuneración sería que el 70% fuese fija y el 30% restante en base a incentivos y bonos de desempeño.

Las Direcciones de las Divisiones poseen una lógica similar pero el porcentaje variable es mucho menor, llegando solo a un 12%.

Para el Jefe de Dpto. Jurídico, su remuneración no dependerá de criterios variables, principalmente por el tipo de labor que debe cumplir, y por tanto su salario fijo es mayor al del resto de los jefes de Departamento.

A continuación se presenta una estimación de remuneraciones para los perfiles y cargos separados por área, estos muestran su costo mensual y el resultado global está presentado en base a su costo anual. De igual manera, se presenta el costo para el país de la medida, colocando el costo mensual para cada región y su total anual. Todos los valores están expresados en pesos chilenos (CLP).

TABLA 17: REMUNERACIONES DIRECTOR REGIONAL

Cargo	Remuneración Bruta	Bonos Desempeño	Total Mensual Aprox.	Costo Estado Anual
Director Regional	\$ 4.937.133	\$ 2.115.914	\$ 7.053.047	\$ 84.636.566
Total Mensual y Anual			\$ 7.053.047	\$ 84.636.566

TABLA 18: REMUNERACIONES JEFATURAS Y PROFESIONALES DIVAC

Cargo	Remuneración Bruta	Bonos Desempeño	Total Mensual Aprox.	Costo Estado Anual
Jefe DivAC	\$ 3.732.063	\$ 508.918	\$ 4.240.981	\$ 50.891.768
Jefe Dptos en DivAC (4)	\$ 2.644.568	\$ 466.688	\$ 12.445.026	\$ 149.340.311
Coordinación Local	\$ 2.067.165	\$ 281.886	\$ 2.349.051	\$ 28.188.614
Ing. Civil Obras Civiles	\$ 1.732.420	\$ 398.456	\$ 2.130.876	\$ 25.570.512
Ing. Civil Matemático	\$ 1.776.244	\$ 390.774	\$ 2.167.018	\$ 26.004.212
Sociólogo o afines	\$ 1.478.257	\$ 399.129	\$ 1.877.386	\$ 22.528.629
Ing Civil Industrial	\$ 2.024.516	\$ 404.903	\$ 2.429.419	\$ 29.153.030
Asistente Social	\$ 1.123.004	\$ 393.051	\$ 1.516.055	\$ 18.192.657
Total Mensual y Anual			\$ 29.155.811	\$ 349.869.733

TABLA 19: REMUNERACIONES JEFATURAS Y PROFESIONALES DIPLAN

Cargo	Remuneración Bruta	Bonos Desempeño	Total Mensual Aprox.	Costo Estado Anual
Jefe DiPlan	\$ 3.732.063	\$ 508.918	\$ 4.240.981	\$ 50.891.768
Jefe Dpto Sustentabilidad	\$ 3.098.192	\$ 422.481	\$ 3.520.673	\$ 42.248.073
Jefe Dpto Plan. Estratégica	\$ 3.098.192	\$ 422.481	\$ 3.520.673	\$ 42.248.073
Jefe Dpto Plan. Territorial	\$ 2.744.568	\$ 484.336	\$ 3.228.904	\$ 38.746.842
Diseñador Industrial	\$ 1.380.640	\$ 483.224	\$ 1.863.864	\$ 22.366.368
Ing. Civil Ambiental	\$ 1.938.383	\$ 484.596	\$ 2.422.978	\$ 29.075.738
Sociólogo	\$ 1.478.257	\$ 487.825	\$ 1.966.081	\$ 23.592.974
Arquitecto	\$ 1.517.432	\$ 485.578	\$ 2.003.010	\$ 24.036.115
Ing Civil Industrial	\$ 2.024.516	\$ 485.884	\$ 2.510.400	\$ 30.124.798
Ing. Comercial	\$ 1.724.451	\$ 482.846	\$ 2.207.297	\$ 26.487.567
Total Mensual y Anual			\$ 27.484.860	\$ 329.818.316

TABLA 20: REMUNERACIONES JEFATURAS DE DIVISIONES SIN CAMBIOS

Cargo	Remuneración Bruta	Bonos Desempeño	Total Mensual Aprox.	Costo Estado Anual
Jefe Div RR.HH.	\$ 3.732.063	\$ 508.918	\$ 4.240.981	\$ 50.891.768
Jefe DivFin	\$ 3.732.063	\$ 508.918	\$ 4.240.981	\$ 50.891.768
Jefe Dpto Jurídico	\$ 3.652.119	\$ -	\$ 3.652.119	\$ 43.825.428
Total Mensual y Anual			\$ 12.134.080	\$ 145.608.964

TABLA 21: TOTAL CONSOLIDADO

	Total Mensual Consol.	Total Anual Consol.
Total Consolidado	\$ 75.827.798	\$ 909.933.578

Se decidió poner una prima en las remuneraciones de los Directores de División, Jefes de Dpto y en los profesionales de las áreas para las regiones XV, I, VII, IX, XI y XII, ya sea porque están ubicadas en zonas extremas o porque los índices de desarrollo muestran una menor calidad de vida para las regiones VII y IX, lo que volvería menos atractiva la oferta laboral en igualdad de condiciones con otras regiones. La prima corresponde a un aumento de un 15% para los Directores, con excepción del Director Regional⁵⁷, un 10% para los Jefes de Departamento y un 15% para los profesionales de las distintas áreas.

TABLA 22: RESUMEN COSTO DE REMUNERACIONES POR REGIÓN

Region	Costo Remuneraciones
XV	\$ 84.708.189
I	\$ 84.708.189
II	\$ 75.827.798
III	\$ 75.827.798
IV	\$ 75.827.798
V	\$ 75.827.798
VI	\$ 75.827.798
VII	\$ 84.708.189
VIII	\$ 75.827.798
IX	\$ 84.708.189
XIV	\$ 75.827.798
X	\$ 75.827.798
XI	\$ 84.708.189
XII	\$ 84.708.189
RM	\$ 75.827.798
Total Mensual	\$ 1.190.699.315
Total Anual	\$ 14.288.391.783

⁵⁷ El supuesto es que el sueldo del Director Regional es atractivo en sí mismo en cualquier parte del país

8. FACTORES CRÍTICOS

Existe una serie de factores que determina el éxito de una propuesta como la descrita a lo largo de este documento. Muchas ya han sido señaladas de manera puntual en el apartado correspondiente, pero es bueno tener claridad de ellas para ser capaz de gestionar tanto el cambio institucional como los riesgos más probables que pueda afrontar la institución.

El primer factor crítico es que la **institución cuente con los recursos económicos** para dotar a su personal del capital humano que requiere. Esto es crítico porque muchas veces **se decide ahorrar en estos ítems siendo que el costo de oportunidad debido a los montos de inversión que maneja actualmente y manejarán los Gobiernos Regionales es muy alto**. Particularmente hay que velar el que las regiones más pequeñas o en desventaja tengan un impulso económico importante.

Otro factor crítico es el que todo el proceso de implementación organizacional, sea cual sea el modelo que se decida, **las competencias que se transfieran o los recursos que se le asignen sea muy transparente**, para que esta organización desde el día 1 sea un reflejo de probidad ante la ciudadanía. Si bien ya existen los mecanismos legales (ley de transparencia) para asegurar eso, es **importante que para la ciudadanía sea muy claro**, por ende se deben diseñar las estrategias comunicacionales pertinentes, establecer procesos de contratación claros y públicos cuando sea el caso y una correcta información de los resultados que se obtengan.

Otro factor a considerar es **no dar la señal de que el Gobierno Regional viene a opacar, minar o competir con los Gobiernos locales**, sino que viene a ser un coordinador y catalizador de las voluntades y procesos de largo aliento. Es **importante entonces el talento y respaldo político de los intendentes y una defensa sólida, por parte del Gobierno Central** en caso de ser necesario. Recíprocamente, el Gobierno Regional no puede ser el lugar para pasar facturas políticas a municipios de una determinada tendencia, por lo tanto se deben diseñar las normas legales que prevengan que una región quede sin presupuesto por motivos injustificados o que una región se vea perjudicada en términos de desarrollo.

9. RECOMENDACIONES

9.1. RECOMENDACIONES GENERALES

Como ya ha sido señalado, el rol del Director Regional, como jefe de servicio es muy importante pues permite separar los esfuerzos de mediano plazo del Gobierno Regional de las discusiones políticas propias de un consejo elegido democráticamente y, a su vez, permite materializar y dar operatividad a muchos de los lineamientos estratégicos y políticos del consejo, por lo tanto, debe ser un cargo muy alineado con el consejo, pero que requiere de cierta estabilidad en su desempeño. Utilizar el sistema de Alta Dirección Pública para elegir en base a criterios formales una terna para que luego sea aprobada por el consejo podría eventualmente combinar ambos factores.

La institución, en el mediano plazo debe buscar retener a sus profesionales, y en el largo plazo debe buscar formar las futuras generaciones de líderes y jefes al interior del GORE en general, por lo tanto el salario no puede ser el único aliciente para generar condiciones de permanencia. Deben existir retos profesionales, valoración por el trabajo realizado y la percepción de reales posibilidades de ascenso.

El proceso de incorporación de nuevos miembros no debe ser disruptivo con los actuales miembros de la organización, ni que estos se sientan desmotivados o pasado a llevar, pero a la vez tiene que generar el cambio que se espera en canto a competencias y rutinas deseables a realizar en el trabajo. Para ello, por un lado se debe realizar un proceso de homogenización de funciones, competencias y sueldos, para que ante un misma función se tengan salarios al menos similares y por otro lado, es muy probable que se deban realizar programas de desvinculación atractivos para poder liberar los cupos que se estimen necesario y que no se produzcan diferencias de competencias sustanciales entre “los nuevos y los viejos”.

La interacción con la comunidad debe ser un eje estratégico en la primera etapa de los Gobiernos Regionales, y las experiencias de comunas con un buen manejo con la comunidad, así como empresas preocupadas por el entorno sería una muy buena fuente de aprendizaje para los GORE. En ese sentido, la relación con la comunidad debe ser bidireccional, con eventos planificados desde el GORE y con la posibilidad de que la misma comunidad pueda acercarse a la organización, como son las consultas ciudadanas a través de audiencias públicas en los municipios.

Es necesaria una revisión más en detalle de los procesos bajo la lógica de operación y nuevas competencias del GORE. Esto es una misión que debiera realizar cada GORE con el apoyo de la SUBDERE.

Una competencia genérica que deben desarrollar en el GORE como institución, dada esta manera de operar que tendrá, como coordinador de una institución de 2 pisos, más que como ejecutor es la administración de contratos. Esto significa hacer énfasis en preparar a todo el personal, o al menos a aquellos vinculados de manera más directa, con la correcta administración

de contratos para que ni la institución tenga problemas ni se produzcan fallas e ineficiencias por este motivo. Para ello, una sugerencia sería que existiera una unidad nacional encargada de hacer este traspaso de competencia a los distintos funcionarios en las respectivas regiones y así se buscaría tener un nivel similar en lo que sería una competencia genérica y clave para el GORE

Finalmente, es necesario crear un sistema de evaluación *ex post* y de impacto de los proyectos desarrollados tanto individualmente como en su aporte colectivo. Este sistema debiese estar fuera del GORE y debiera ser una unidad independiente con “independencia de la unidad reguladora de la evaluación de proyectos con respecto a la unidad que asigna los fondos, en relación con las unidades ejecutoras y con las entidades responsables de elaborar las leyes anuales de presupuesto”[59]. El que esté fuera del Gobierno Regional se explica principalmente por lo complejo de tener un equipo de las características necesarias para desempeñar esta labor en cada una de las regiones, volviéndose muy oneroso para muchas de ellas y duplicando funciones que podría realizar una sola unidad interesada. Lo anterior se basa en un documento desarrollado por Eduardo Contreras y Juan Francisco Pacheco, *Propuesta de una institucionalidad para el sistema de evaluación del Estado* como una propuesta muy sensata y muy alineada con la importancia de tener un buen sistema de evaluación *ex post* para los Gobiernos Regionales.

9.2. RECOMENDACIONES TECNOLÓGICAS

Un aspecto señalado en el diagnóstico, es la necesidad de contar con el apoyo tecnológico para hacer seguimiento de proyectos y para poder sistematizar algunos procesos repetitivos al interior del GORE. Para ello la solución ideal es el diseño de un software a medida para la Institución GORE como conjunto pero que tenga la flexibilidad de adaptar los módulos a los GORE en cada región. El enfoque de esto debiese ser en la línea de programas de trabajo en torno a proyectos y que además cuente con la posibilidad de subir información online para que la misma comunidad pueda ver el estado de avance de los diferentes proyectos cercanos a ellos.

Ante esto, es necesario hacer un muy buen levantamiento de información e ir escalando el sistema, aun a riesgo de ser ineficientes en el principio para no sufrir problemas como los ocurridos con el Registro Civil durante parte del 2013[60].

10. GLOSARIO

TABLA 23: ACRÓNIMOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS

ARI	Anteproyecto Regional de Inversiones
CORE	Consejo Regional
Daf	División de Administración y Finanzas
Divac	División de Análisis y Control de Gestión
ERD	Estrategia Regional de Desarrollo
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
GORE	Gobierno Regional
Log/antilog	Abreviación de análogo y antianálogo para J. Mullins
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIB	Producto Interno Bruto
PROPIR	Programa Público de Inversión Regional
PROT	Programa de Ordenamiento Territorial
RM	Región Metropolitana
SEAGORE	Servicio Administrativo del Gobierno Regional
SEREMI	Subsecretario(a) Regional Ministerial
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
USD	Dólares Norteamericanos

11. BIBLIOGRAFÍA

- [1] M. Waissbluth, J. Inostroza, and C. Arredondo, “Gobiernos Regionales: El eslabón perdido de la Descentralización,” *Serie de Sistemas Públicos*, no. 8, pp. 1–19, 2013.
- [2] Gobierno de Chile, “Ley de Presupuesto 2013,” 2012. [Online]. Available: http://www.dipres.gob.cl/594/articulos-89713_pres_2013.pdf.
- [3] OCDE, *Estudios Territoriales de la OCDE CHILE*. 2009.
- [4] E. Barozet, V. Espinoza, D. Sep, P. Desigualdades, A. Soc, D. Regional, C. Sociales, and A. Soc, “Estratificación social en regiones : ¿ qué oportunidades ofrecen las regiones en Chile ?,” 2009.
- [5] PNUD and K. Malik, *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 64.
- [6] Centro Estudios MINEDUC, “Sistemas universitarios modernos: diversidad y calidad institucional,” *Serie Evidencias*, vol. 2, no. 16, pp. 1–7, 2013.
- [7] A. A. De Mesa and P. B. Salazar, *Protección Social en Chile*. 2000.
- [8] J. Inostroza and J. Fuenzalida, “¿ falsos dilemas de la descentralización? 12 . pensamiento estratégico distribuido territorialmente. el caso de Chile,” *Programa Anillo, proyecto SOC-08 sobre Implementación de Políticas Públicas a Nivel subnacional CERALE*, pp. 1–27, 2013.
- [9] M. Waissbluth and C. Arredondo, “DESCENTRALIZACION EN CHILE: UNA TRAYECTORIA POSIBLE,” *Nota Técnica Centro de Sistemas Públicos*, vol. 4, pp. 1–26, 2011.
- [10] Centro de Sistemas Públicos CSP, “Diseño e Implementación de un Modelo de Gestión de Planificación Regional vinculado a la Inversión Pública y Privada del Gobierno Regional del Maule,” Santiago, 2012.
- [11] MINISTERIO DEL INTERIOR; SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, *FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO, SISTEMATIZADO Y ACTUALIZADO DE LA LEY N° 19.175, ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2005.
- [12] Gobierno de Chile SUBDERE, “Auditoría Interna,” 2013. [Online]. Available: <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/importancia-y-características-de-la-auditoría-interna>. [Accessed: 22-Sep-2013].

- [13] GORE Antofagasta, “Secretaría Ejecutiva.” [Online]. Available: <http://www.goreantofagasta.cl/index.php/sesiones-core>. [Accessed: 22-Sep-2013].
- [14] Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, “Facultades y Funciones GORE.” [Online]. Available: http://fndr.gorerm.cl/intranet/gobiernotransparente_gore/0_facultades_funciones_atribuciones.html. [Accessed: 22-Sep-2009].
- [15] Gobierno de Chile SUBDERE, “Sistema de Acreditación, Mejora Continua e Incentivos de los Gobiernos Regionales.” 2010. [Online]. Available: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-81608_archivo_fuente.pdf. [Accessed: 09-Sep-2013].
- [16] Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, “Agenda Descentralizadora.” 2013.
- [17] F. Parisi, “Franco Parisi 2014.” [Online]. Available: http://www.parisi2014.com/?page_id=1209. [Accessed: 12-Sep-2013].
- [18] M. Claude, “Programa de Gobierno,” 2013. [Online]. Available: <http://www.todxsalamoneda.cl/programa/8-ejes-transversales/>. [Accessed: 12-Sep-2013].
- [19] Partido Progresista, “Nuevo pacto con las Regiones,” pp. 1–2, 2013.
- [20] Partido Progresista, “Salario Mínimo Regional y Suprime la Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República,” pp. 1–4, 2012.
- [21] T. Hocelyn Holt, “Propuestas Tomás Jocelyn Holt,” 2013. [Online]. Available: <http://tomaspresidente.cl/2013/02/un-programa-de-gobierno-colaborativo/>. [Accessed: 13-Sep-2013].
- [22] M. Bachelet, “Compromisos Descentralización M. Bachelet,” 2013. [Online]. Available: <http://michellebachelet.cl/compromisos/>. [Accessed: 16-Sep-2013].
- [23] Grupo RES Pública Chile, *95 Propuestas para un Chile Mejor*, Andrea Pal. 2013, pp. 71–95.
- [24] T. J. Gordon, “The Real -Time DELPHI Method,” *Futures Research Methodology*, vol. 3.0, pp. 1–19.
- [25] A. Peláez, J. Rodríguez, S. Ramírez, L. Pérez, A. Vázquez, and L. González, “La entrevista.” [Online]. Available: http://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/jmurillo/InvestigacionEE/Presentaciones/Curso_10/Entrevista.pdf. [Accessed: 11-Oct-2013].
- [26] R. Work and United Nations Development Programme, “Overview of Decentralisation Worldwide : A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development,” in

2nd International Conference on Decentralisation Federalism: The Future of Decentralizing States?, 2002, no. July, pp. 1–20.

- [27] I. Finot, “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local,” *Revista de la CEPAL*, no. 86, p. 18, 2005.
- [28] C. Arredondo, ““ LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE : Una Mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo ’,” Universidad de Chile, 2011.
- [29] C. A. De Matots, “Ciudades intermedias y desconcentración territorial: Propósitos, alcances y viabilidad,” *EURE*, vol. 11, no. 32, pp. 7–34, 1984.
- [30] “Major agglomerations of the world.” [Online]. Available: <http://www.citypopulation.de/world/Agglomerations.html>. [Accessed: 08-Sep-2013].
- [31] M. Atienza and P. Aroca, “Concentración y crecimiento en Chile : una relación negativa ignorada,” *EURE*, vol. 38, no. 114, pp. 257–277, 2012.
- [32] G. Gutierrez, G. Kelly, and S. Muers, “Creando Valor Público.” pp. 1–9, 2003.
- [33] R. E. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. 2010, p. 292.
- [34] D. A. Nadler, M. S. Gerstein, and R. B. Shaw, *Organizational Architecture: Designs for changing organizations*. 1992.
- [35] H. Mintzberg, “Cómo funciona la organización,” in in *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Ed. 2012, pp. 41–94.
- [36] H. Mintzberg, *Diseño de Orgnizaciones eficientes*. 1991, p. 6.
- [37] P. Carlos and R. Guerra, “Modelo de las Configuraciones de Henry Mintzberg (apuntes de clase),” pp. 1–26, 1996.
- [38] S. Blank, “What’s A Startup? First Principles.” [Online]. Available: <http://steveblank.com/2010/01/25/whats-a-startup-first-principles/>.
- [39] A. Osterwalder, Y. Pigneur, A. Smith, and T. Movement, *Business Model Generation*. 2009.
- [40] Centro de Sistemas Públicos CSP, “Modelo de procesos de formulación/actualización, evaluación y seguimiento de instrumentos regionales de planificación. Informe 2 Diagnóstico: Análisis Organizacional y Levantamiento de Procesos Informe Revisado,” Sexta Región del Libertador Bernardo O’Higgins, 2011.
- [41] Centro de Sistemas Públicos CSP, “Diagnóstico e identificación de procesos de gestión de inversiones GORE Tarapacá,” 2012.

- [42] L. Fernández Núñez, “Fichas para investigadores,” *Butlletí LaRecerca*, Barcelona, pp. 1–13, Oct-2006.
- [43] J. Loughlin, *Subnational Government*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 110–137.
- [44] J.-C. Thoenig, “Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France,” *Public Administration*, vol. 83, no. 3, pp. 685–708, Aug. 2005.
- [45] “Île de France.” [Online]. Available: <http://www.iledefrance.fr/conseil-regional/assemblee-regionale>. [Accessed: 15-Nov-2013].
- [46] “Descentralización Francesa.” [Online]. Available: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/reforme-territoriale/>. [Accessed: 15-Nov-2013].
- [47] Direction Générale des Collectivités Locales, “La Organización Política y Administrativa de Francia,” *cités unies France*, 2005.
- [48] C. A. Castro-conde, “LA REGIONALIZACIÓN À LA FRANÇAISE: EL ALCANCE DEL DERECHO A LA EXPERIMENTACIÓN,” *Revista de estudios públicos (nueva época)*, no. 143, pp. 31–55, 2009.
- [49] T. G. Falletti, “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective,” *American Political Science Review*, vol. 99, no. 03, pp. 1–20, Sep. 2005.
- [50] I. Finot, “Descentralización en América Latina: teoría y práctica,” *Serie gestión pública*, no. 12, pp. 81–116, 2001.
- [51] J. Castro, *Descentralizar para Pacificar*. Santa Fe de Bogotá: Planeta ColombianaEditorial S.A., 1998, pp. 123–143.
- [52] Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “Subdirección de Geografía y Cartografía - Colombia.” [Online]. Available: http://www2.igac.gov.co/igac_web/contenidos/plantilla_anclasDocs_cont_contDocs.jsp?idMenu=347. [Accessed: 14-Nov-2013].
- [53] “Ley Áreas Metropolitanas.” [Online]. Available: http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY_1625_DEL_29_DE_ABRIL_DE_2013.pdf. [Accessed: 15-Nov-2013].
- [54] Danish Regions, “THE DANISH REGIONS IN BRIEF,” 2007.
- [55] K. G. Provan and P. Kenis, “Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, no. 2, pp. 229–252, Jun. 2007.

- [56] M. Waissbluth and J. Inostroza, “Propuestas para el diseño de una nueva Unidad de Gestión Estratégica y de Estudios de la DIBAM,” 2013.
- [57] J. Inostroza and J. Fuenzalida, “Cuando el Gobierno amenaza al Estado,” *Blogs La Segunda*, 2013. [Online]. Available: <http://blogs.lasegunda.com/thinktank/2013/07/10/cuando-el-gobierno-amenaza-al.asp>. [Accessed: 11-Dec-2013].
- [58] L. M. Spencer and S. M. Spencer, *Competence at work, models for superior performance*. 1993.
- [59] E. Contreras and J. F. Pacheco, “Propuesta de una institucionalidad para el sistema de evaluación del Estado,” in in *Un mejor estado para Chile : propuestas de modernización y reforma*, 2009, pp. 647–691.
- [60] La Tercera, “Caída Sistema Registro Civil,” 2013. [Online]. Available: <http://diario.latercera.com/2013/10/18/01/contenido/pais/31-148671-9-problemas-en-nuevo-sistema-de-identificacion-en-registro-civil-cobran-primera.shtml>. [Accessed: 15-Dec-2013].

12. ANEXOS

12.1. PREPARACIÓN ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

INFORMACIÓN RELEVANTE A CONSEGUIR

- Funcionamiento de los GORE (desde el punto de vista organizacional y no normativo)
- Principales brechas en el funcionamiento
- Énfasis para un futuro modelo organizacional

ASPECTOS A TRATAR

- Roles principales (Intendente, CORE, Administrador, Jefes de División)
- Toma de decisiones
- Instrumentos de apoyo
- Dotaciones de personal

PREGUNTAS

1. ¿cuál sería en su visión, el rol que deberían tener los Gobiernos Regionales en el futuro?
2. ¿cómo funcionan (operan) en sus aspectos más relevante los Gobiernos Regionales?
3. ¿Qué problemas de dotación de personal observa usted en los Gobiernos Regionales?
4. ¿Cómo definiría la calidad del capital humano con que cuentan los GORES? ¿Cuáles son sus principales fortalezas / debilidades?
5. ¿Cuáles son las competencias profesionales más importantes que requiere un GORE para el desarrollo de sus funciones ideales?
6. ¿Qué conocimientos requiere mejorar el GORE para fortalecer?
7. ¿Cómo evalúa usted la capacidad articuladora de la organización? ¿Cuáles son los factores clave para esto?
8. Describa las características más importantes del proceso de toma de decisiones (ej. Planes, proyectos) ¿Cuáles serían sus fortalezas y debilidades?