



**INGENIERIA INDUSTRIAL**  
UNIVERSIDAD DE CHILE



**CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS**  
INGENIERÍA INDUSTRIAL | UNIVERSIDAD DE CHILE

**N°8**

JUNIO 2013

# SERIE SISTEMAS PÚBLICOS

Gobiernos Regionales:  
El Eslabón Perdido de la Descentralización

Cesia Arredondo  
José Inostroza  
Mario Weissbluth



**fcfm**

FACULTAD DE CIENCIAS  
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
UNIVERSIDAD DE CHILE



# SERIE SISTEMAS PÚBLICOS

Gobiernos Regionales:  
El Eslabón Perdido de la Descentralización

Cesia Arredondo<sup>1</sup>

José Inostroza<sup>2</sup>

Mario Waissbluth<sup>3</sup>

---

» Esta publicación es editada por el **Centro de Sistemas Públicos (CSP)** del **Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile**.  
Dirección: Domeyko 2361, 2° piso. Santiago de Chile. Editor técnico responsable: Javier Fuenzalida Aguirre. Correo-e: [jafuenza@dii.uchile.cl](mailto:jafuenza@dii.uchile.cl).

1 Administradora Pública de la Universidad de Chile y Magister en Gestión y Políticas Pública de la misma Universidad. Actualmente se desempeña como Jefa de Administración en el Centro Sismológico Nacional de la Universidad de Chile. Correo-e: [carredondo@dgf.uchile.cl](mailto:carredondo@dgf.uchile.cl).

2 Abogado de la Universidad de Chile y Magister en Gestión y Políticas Públicas de misma Universidad. Director Ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos y Profesor de jornada parcial del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Correo-e: [jinostro@dii.uchile.cl](mailto:jinostro@dii.uchile.cl).

3 Ingeniero Civil Químico y Ph.D. en Ingeniería de la Universidad de Wisconsin. Académico del Departamento de Ingeniería Industrial y Director Académico del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Ex miembro del Consejo de Alta Dirección Pública y Coordinador Nacional de Educación 2020. Correo-e: [mariow@dii.uchile.cl](mailto:mariow@dii.uchile.cl).

## INTRODUCCIÓN

**L**os países se desarrollan por tener buenas economías, sociedades y democracias... **en todo su territorio.** Los Gobiernos Regionales (GOREs) en Chile deciden la inversión de aproximadamente 1.600 US\$MM<sup>4</sup> y deberían influir constructivamente en un monto cinco veces superior. Se trata de recursos elevados para cualquier país. Vale la pena preguntarse entonces ¿cuál es la calidad de esta inversión? No existen estudios comprensivos de impacto, pero información anecdótica señala que la gestión de estos proyectos tiene mucho que mejorar en materia de calidad. Hoy, el foco está excesivamente puesto en la “ejecución presupuestaria”. Hay problemas graves de dispersión y la inversión regional sigue la huella inercial de los sectores más que el despliegue significativo de las conveniencias estratégicas y preferencias territoriales.

Chile, además de centralizado, es uno de los países más concentrados<sup>5</sup> del mundo, medido por la preeminencia de la capital: 40% de población nacional y 43% del PIB en la Región Metropolitana<sup>6</sup>.

No existen estudios comprensivos de impacto, pero información anecdótica señala que la gestión de estos proyectos tiene mucho que mejorar en materia de calidad. Hoy, el foco está excesivamente puesto en la “ejecución presupuestaria”. Hay problemas graves de dispersión y la inversión regional sigue la huella inercial de los sectores más que el despliegue significativo de las conveniencias estratégicas y preferencias territoriales.

En los últimos cinco años, el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile ha realizado dos proyectos de investigación de gran alcance en temas de gobiernos locales<sup>7</sup>, dos cursos y/o diplomados para gobiernos regionales y municipales<sup>8</sup>, cuatro asesorías a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y/o Gobiernos Regionales<sup>9</sup>

y además ha conducido más de 15 tesis de pregrado en estas materias. Una experiencia que le ha permitido al Centro formarse una opinión general sobre el tema.

Si bien cada Gobierno Regional (GORE) ha tenido y tiene algunas especificidades, y ha vivido algunas coyunturas particulares, surge un patrón nítido de problemas que son inevitables de abordar si es que el país alguna vez decide enfrentar seriamente el desafío de la descentralización política, administrativa, financiera y de capital humano en regiones.

4 En base al presupuesto ejecutado del 2012, en [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl)

5 Se suele confundir ambos conceptos. No necesariamente un país concentrado territorialmente, es política o administrativamente centralizado.

6 Banco Central al 2011. <http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/publicaciones-estadisticas/pdf/CCNNPIBRegional2011.pdf>

7 Un proyecto ANILLO sobre implementación de políticas públicas subnacionales (2009-2012) y un proyecto FONDEF sobre la creación de un sistema de transferencia de buenas prácticas entre Municipios.

8 Diploma de Gerencia Pública para los 15 Gobiernos Regionales en el 2008, además del curso Gestor Municipal Básico el 2011.

9 El primer proyecto (2008) consistió en el diseño de un modelo de acreditación de la gestión de los GOREs. Además, se han realizado 3 consultorías a los GOREs del Maule, O'Higgins, Tarapacá en materias de gestión de inversiones, articulación de inversiones regionales, y desarrollo de políticas públicas.

Se comenzará por destacar la relevancia de repensar el nivel regional de gobierno en un Estado con las características geográficas, territoriales y de inequidad de recursos tanto entre las personas como entre los territorios en Chile.

[ 1 ] En primer lugar, es imposible para el gobierno central entenderse o desplegar sus políticas y programas a 345 municipios distribuidos a lo largo de 4 mil kilómetros, algunos de los cuales tienen más de 2.000 funcionarios y otros, como Timaukel, sólo 12. Cuando las políticas eran típicamente de “cobertura” era más fácil; con políticas más sofisticadas es mucho más complicado (ej. innovación, educación de calidad).

[ 2 ] En segundo lugar, es evidente que hay problemas y desafíos de escala intermedia entre las políticas nacionales y los problemas comunales. Por ejemplo, el desarrollo integral e intersectorial de una cuenca hidrográfica, un programa de desarrollo turístico en una provincia o la cooperación público-privada para una mejor inserción internacional.

[ 3 ] En tercer lugar, se encuentra la legítima disposición de los alcaldes a buscar y solicitar recursos de inversión y gasto público para su comuna a través de interminables viajes a Santiago, lo que se traduce en una tendencia al “chipeo” o atomización de la inversión en una enorme cantidad de pequeños proyectos. Probablemente la mayoría de ellos son necesarios y las comunidades locales los aprecian, pero este fenómeno va en detrimento de planificaciones territoriales visionarias y de largo plazo, con proyectos e inversiones que trascienden la escala comunal.

[ 4 ] En cuarto lugar, y desde en una perspectiva más amplia, el país tiene serios déficits de “pensamiento estratégico público”. La capacidad de “reinventarse” como país enfrentando el futuro supone más y no menos participación. No sólo la capital del país debe diseñar estrategias, sino que es el país en su conjunto el que debe aportar su capacidad de visionar estratégicamente. Hoy esta escasa producción estratégica explica parte de nuestras falencias nacionales. Se debe pasar desde una lógica de control territorial a una de estímulo de la inteligencia con despliegue territorial.

En este documento se abordarán, en primer lugar, algunos antecedentes políticos, normativos y administrativos de los GORE. Si bien estos no representan ninguna novedad, permiten a los lectores menos familiarizados con la descentralización comprender la problemática con un lenguaje común. Posteriormente, describiremos los problemas que enfrentan los GOREs para finalizar con propuestas para mejorar su gestión interna, junto con otras medidas que podrían adoptarse prácticamente de inmediato a nivel del Ejecutivo.

Los autores reconocen que muchos de los problemas de los GOREs son causados por el diseño institucional y normativo que éstos tienen, sin embargo, en esta oportunidad se ha optado por focalizar este artículo en propuestas que no son de carácter legislativo, sino más bien de aplicabilidad inmediata.

## ANTECEDENTES POLÍTICOS, NORMATIVOS Y ADMINISTRATIVOS DE LOS GORE

---

### Marco normativo de origen

La reforma descentralizadora de los años '90 fue parte del proceso de democratización y también tuvo consideraciones electorales. Al Gobierno de la época le apremiaba democratizar la elección de los alcaldes para terminar con algunos enclaves autoritarios de la Constitución de 1980. Por su parte, la oposición de la época debía negociar un “nuevo contrato” que le permitiera continuar con alguna cuota de poder en los niveles subnacionales.

El “Acuerdo Político de Reforma Regional y Municipal de 1991” permitió dos nuevas institucionalidades que dieron el marco a las organizaciones del nivel local y regional: La Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Esta última establece que el GORE es una organización intermedia, descentralizada funcional y territorialmente, compuesta por un Ejecutivo a cargo del Intendente Regional, un cuerpo administrativo encargado de la asesoría técnica y una asamblea política: el Consejo Regional (CORE).

Una de las particularidades de nuestro modelo es que la más alta autoridad, el Intendente, es representante directo del Presidente de la República en materias de Gobierno Interior, pero, a su vez, es el Ejecutivo del Servicio Administrativo del Gobierno Regional y el Presidente del Consejo Regional. O sea, tiene tres “sombreros”.

La misión de los GOREs es “la administración superior de cada región, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella (...) para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere”.

Para realizar su cometido, el GORE dispone de diversos instrumentos administrativos y financieros que describiremos más adelante. Se le asignan, asimismo, importantes

Una de las particularidades de nuestro modelo es que la más alta autoridad, el Intendente, es representante directo del Presidente de la República en materias de Gobierno Interior, pero, a su vez, es el Ejecutivo del Servicio Administrativo del Gobierno Regional y el Presidente del Consejo Regional. O sea, tiene tres “sombreros”.

funciones específicas en materia de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural, pero que en la práctica son realizadas tanto por organizaciones sectoriales centrales, como regionales y comunales. Por consiguiente, no existe una clara definición de competencias entre los niveles del Estado pues, en paralelo, la norma que las definió no eliminó esas mismas funciones en los Ministerios y/o Servicios Públicos.

### Los proyectos legislativos en trámite

El Proyecto de Ley para la Elección Directa de los Consejeros Regionales fue aprobado en tercer trámite constitucional por la Cámara de Diputados el 15 de mayo de 2013. Se espera su promulgación antes del 20 de julio para que se puedan realizar las primeras elecciones con este mecanismo durante noviembre del año en curso.

Respecto al fortalecimiento de las competencias de los GORE, el correspondiente proyecto de ley está en la Cámara de Diputados desde el 2011. Éste considera entregarles mayores funciones en materias de ordenamiento territorial, desarrollo productivo, desarrollo social y cultural, y planificación regional. Asimismo, establece el mecanismo de transferencia de competencias desde los organismos nacionales hacia el GORE. Además, propone modificar la estructura de los GORE (hoy con dos divisiones formales y una de facto), la incorporación a la Alta Dirección Pública (ADP) de las jefaturas de división y crea la figura del Administrador Regional, entre los elementos más relevantes.

## Principales instrumentos administrativos y financieros de los GORE

**[ 1 ] El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)** es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones de desarrollo social, económico y cultural. Se constituye por una proporción del total de gastos de inversión pública que establece anualmente la Ley de Presupuestos. La distribución del mismo se efectúa entre las regiones, asignándoles cuotas.

**[ 2 ] Los Convenios de Programación** son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan realizar dentro de un plazo determinado. Estos especifican el o los proyectos sobre los cuales se aplican, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas, procedimientos de evaluación y normas de revocabilidad. Son sancionados mediante decreto supremo. A estos Convenios se pueden incorporar otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales.

**[ 3 ] Asociativismo Regional.** Los GORE pueden establecer asociaciones con otras organizaciones para constituir 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. Estas pueden desarrollar una amplia gama de labores tales como: estudios orientados a identificar áreas con potencial de crecimiento, estimular la ejecución de proyectos de inversión, fortalecer la capacidad asociativa de pequeños y medianos productores, promover la innovación e incentivar actividades artísticas y deportivas, entre otras.

**[ 4 ] El Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI)** es un importante instrumento para la planificación financiera de la inversión pública en el territorio regional. Comprende una estimación integral de la inversión y las actividades que el GORE, los ministerios y servicios efectuarán cada año. El Intendente dirige el proceso con participación de los Consejeros Regionales, Secretarios Ministeriales y directores regionales de servicios públicos.

**[ 5 ] El Programa Público de Inversión Regional (PROPIR)** es un instrumento para el seguimiento financiero de la totalidad de la inversión pública en la región. La información entregada por los órganos públicos está desglosada en iniciativas, unidades territoriales, monto de recursos comprometidos, beneficiarios y resultados esperados.

## PROBLEMAS ESTRUCTURALES

Los GORE confrontan una serie de severos problemas, debido tanto a la naturaleza misma de las reglas del juego bajo las cuales deben gestionar, como a la carencia de interés real de la elite central por entregarles más atribuciones y capacidades para realizar la labor que le encomienda la ley.

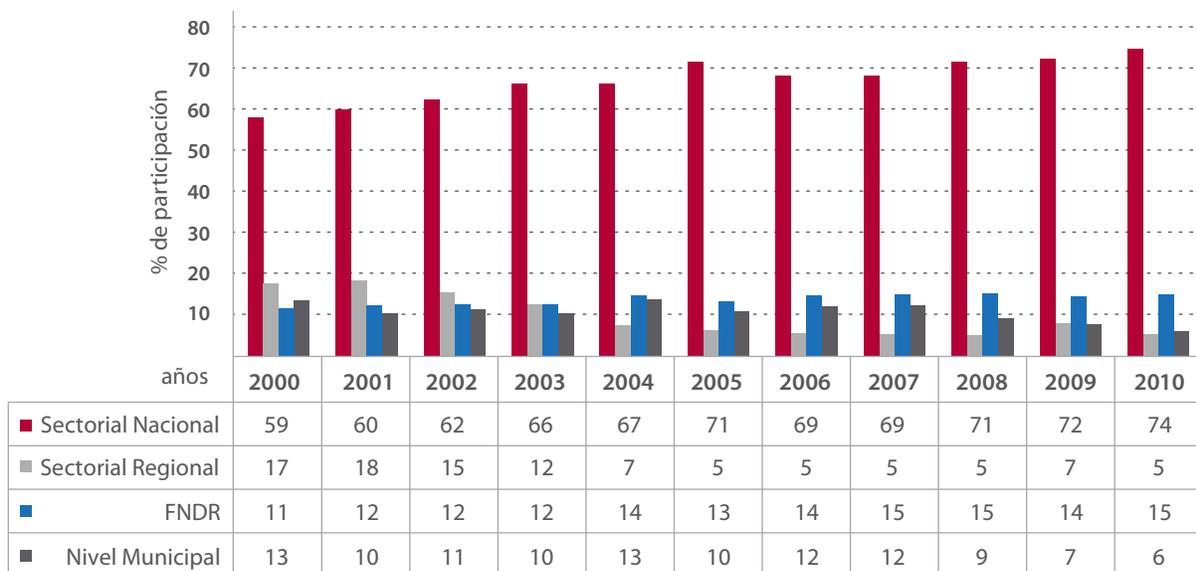
### [ 1 ] Escasos recursos financieros de decisión regional

En la siguiente gráfica se puede observar que en el período 2000-2010 las decisiones de inversión pública centralizadas se incrementaron en lugar de disminuir, sobre todo a costa de la inversión sectorial regional<sup>10</sup> y de la inversión de decisión municipal. Estas últimas prácticamente colapsaron, disminuyendo de 30% del total a 11% en el período 2000-2010.

En todo caso, cabe destacar que entre 2010 y 2012 el FNDR experimentó un fuerte aumento, pasando de \$551 mil millones a \$780 mil millones (en pesos corrientes) -cerca de 35% en términos reales-, sin un incremento equivalente en la dotación de RR.HH. de los GORE.

**Gráfico N°1.**

Porcentaje de participación en la inversión pública efectiva nacional 2000-2010



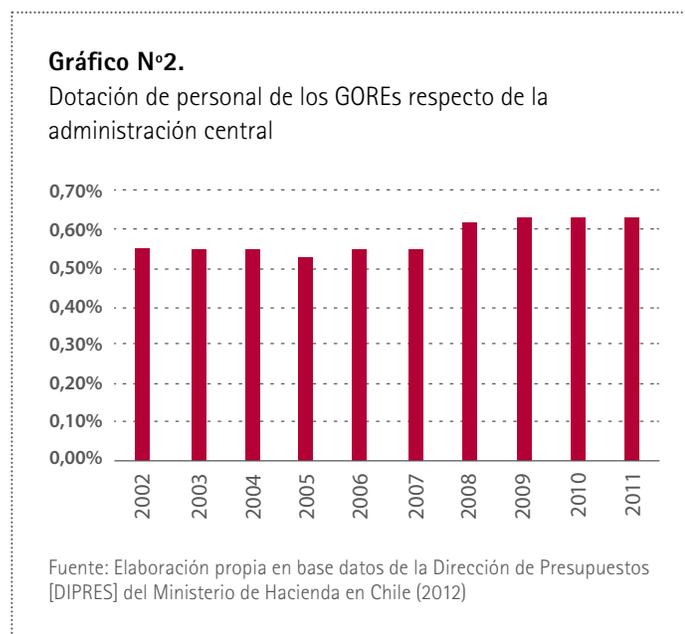
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social (2012)

<sup>10</sup> Es la inversión que realizan los sectores y que tiene asignación regional, tales como la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR)-FOSIS, ISAR-Instituto Nacional del Deporte (IND), ISAR-Salud, Inversión Local de Asignación Local (IRAL) y Convenios de Programación.

La duración promedio de Intendentes en el gobierno anterior fue de 1,2 años y en lo que va del gobierno actual, 1,9. Comprensiblemente, la labor de muchos Intendentes se orienta al corto plazo y son pocos los que destinan un esfuerzo significativo a la configuración de una estrategia de desarrollo territorial y una cartera de iniciativas de envergadura y largo plazo.

### [ 2 ] Escasos recursos humanos para realizar sus labores

Como se observa en la siguiente gráfica, de manera relativamente estable, el personal de los GOREs ha representado alrededor del 0,6% del total de personal de la administración central. Con esta proporción es evidentemente difícil tener alguna influencia real en los procesos de toma de decisión respecto a las inversiones y gastos que los ministerios sectoriales deciden para las regiones.



### [ 3 ] Confusión de roles

Un GORE NO es, en el sentido literal de la expresión, un “Servicio Público”. En cuanto a la importancia que le atribuyen el gobierno central y por la fuerza de la realidad

política -expresada en la designación de los propios Intendentes por el Presidente-, es “1/2 Servicio Público y 1/2 mini-presidencia de la Región”, es decir, el representante político del Presidente en la Región. Es frecuente observar Intendentes que tienden a rodearse de un gabinete de asesores políticos de su confianza para desarrollar esta última labor, y prestar escasa atención a las funciones de las Divisiones de Planificación (encargada de la planificación regional y territorial), Administración y Finanzas y la de Análisis y Control de Gestión (encargada del FNDR y en general del diseño y ejecución de proyectos).

No se trata de “Intendentes malignos”, sino de personas que por la fuerza de los hechos deben estar constantemente respondiendo a los llamados de La Moneda y del Ministerio del Interior, enfrentando tanto crisis o emergencias locales y nacionales como presiones de los parlamentarios de su zona (incluso desde su propia coalición, que tienden a verlos como competencia potencial en las siguientes elecciones). En definitiva, tratando de sobrevivir y no ser utilizados como “fusibles políticos”. Esta no es una exageración. La **duración promedio de Intendentes** en el gobierno anterior fue de 1,2 años y en lo que va del gobierno actual, 1,9. Comprensiblemente, la labor de muchos Intendentes se orienta al corto plazo y son pocos los que destinan un esfuerzo significativo a la configuración de una estrategia de desarrollo territorial y una cartera de iniciativas de envergadura y largo plazo.

Al identificar las funciones del GORE, la Ley Orgánica Constitucional 19.175, en los artículos 16 al 19, utiliza expresiones como: a) Elaborar y aprobar políticas, planes y programas... b) Resolver la inversión de los recursos... c) Decidir la

destinación a proyectos específicos... d) Dictar normas de carácter general... e) Adoptar las medidas necesarias para... f) Mantener la relación permanente con... g) Establecer políticas y objetivos... h) Fomentar y velar por... h) Contribuir a la formulación de las políticas nacionales..., entre otras.

Como puede verse, éstas no son funciones de prestación de servicios públicos a la población regional sino de gestión, decisiones y relación interinstitucional entre autoridades. En los hechos, las Divisiones del GORE, por el número y experiencia de sus funcionarios así como por sus limitadas atribuciones, se ven virtualmente imposibilitadas de realizar estas funciones de alto nivel, que requieren de tiempo y de un alto talento relacional.

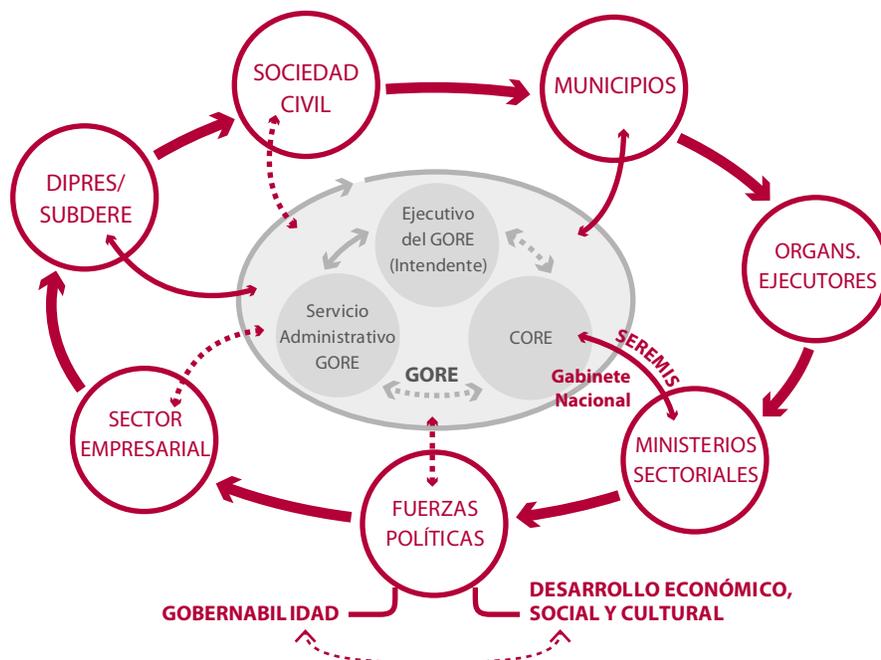
En consecuencia, los funcionarios del GORE suelen refugiarse en el cumplimiento burocrático de la montaña de requisitos, certificaciones, procesos, manuales y procedimientos que les son impuestos desde el centro, para la planificación, formulación, supervisión de la ejecución y rendición de cuentas de pequeños proyectos, en lugar de dedicar sus energías a promover visionariamente el desarrollo regional. Se convierten así en “funcionarios puertas adentro”. Si se contrastan las múltiples exigencias de la ley y del gobierno central con las capacidades reales, la distancia es bastante remota. La actual estructura político-organizacional y los recursos humanos del GORE no dejan mucho espacio para algo distinto.

#### [ 4 ] El “jamón del sándwich”

Desde las “8 manzanas de Santiago” y en particular desde la DIPRES y la SUBDERE, los GORE suelen ser vistos como los encargados de ejecutar políticas definidas centralmente. Los ministerios sectoriales tienen sus propias agendas y horizontes de planificación, y los SEREMIS, por mucho que estén instalados a pocas cuadras de la sede del GORE, sienten que sus mandantes son los Ministros y no el Intendente. El GORE es, entonces, el “jamón” -uno muy delgado y con escasos recursos humanos por cierto- atrapado entre las dos grandes partes del pan, que son las múltiples y a veces poco coherentes agendas y prioridades de Santiago, así como las múltiples agendas locales expresadas por los Consejeros Regionales, los Alcaldes y la ciudadanía.

Figura N°1.

Modelo de relaciones de los GOREs con su entorno institucional



Fuente: Elaboración propia (2012)

La expresión financiera de esta realidad es que aproximadamente el 80% del presupuesto de inversión regional es definido centralmente. Los proyectos decididos localmente son generalmente “chipeados”, es decir, atomizados en una cartera enorme de proyectos de baja envergadura e impacto, con el fin de mantener contentos a los actores políticos regionales. Se estima que un 60% de los proyectos financiados por el FNDR son de un monto inferior a \$100MM (Horst, 2009).

La insuficiente capacidad política y técnica de respuesta de los GORE a su entorno institucional se complejiza por la carencia de capital humano especializado en las áreas más relevantes para una adecuada planificación de la inversión: infraestructura, desarrollo social y desarrollo productivo. Los profesionales del GORE suelen estar ahogados en una cartera de mini-proyectos de diversa índole, lo cual ha impedido su especialización temática. Con ello, se les hace

difícil mantener un diálogo de contenido sustantivo con los SEREMIs y servicios desconcentrados, lo que termina afectando gravemente la capacidad real de los GORE para influir estratégicamente sobre las decisiones.

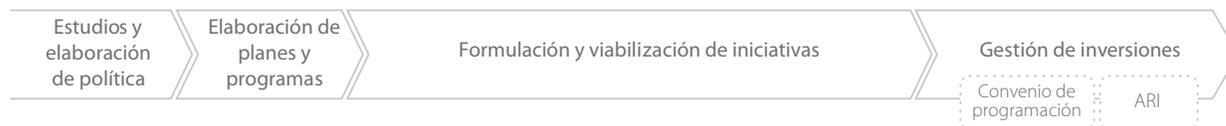
### [ 5 ] Inconsistencia temporal

Los problemas descritos arriba se agravan por las diferentes escalas de tiempo del ciclo de la inversión pública. Un proyecto importante, sea este de infraestructura o salud, suele tener un ciclo de gestación de 4 a 6 años considerando sus etapas preinversional, inversional y de ejecución, con las numerosas aprobaciones, autorizaciones o reformulaciones en DIPRES, MIDESO<sup>11</sup> y Contraloría asociadas. El GORE en este largo proceso interviene específicamente en el ARI/PROPIR, cuando ya es demasiado tarde. Como consecuencia, tiene mínimas posibilidades de insertarlo en una estrategia regional o de realizar su complementación con una cartera coherente de proyectos que aborde una determinada loca-

**Figura N°2.**

Etapas y plazos asociados al ciclo de la inversión pública

#### i. PROCESO DE PLANIFICACIÓN MOP



#### ii. ETAPAS INICIATIVA INVERSIÓN



COLABORAR CON DISEÑOS Y PLANES FORMULAR PREFACTIBILIDADES FORMULAR PROYECTOS EN CONJUNTO

#### iii. GORE

Influir en distintas etapas del proceso de PLANIFICACIÓN e INVERSIÓN de los sectores

Fuente: Elaboración propia (2012)

11 ex Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).

lidad o territorio. Además, en dicha etapa los presupuestos sectoriales que se ejecutan en las regiones ya están prácticamente decididos por los organismos centralizados.

Esto se complejiza y refuerza con la dinámica política de corto plazo que se le impone al Intendente, así como por la extrema presión que se ejerce desde el centro para la ejecución del gasto anual, el que se convierte en la madre de todos los indicadores, aquel que en definitiva puede hacer “rodar la cabeza” de un Intendente si es muy bajo. No importa la calidad de la cartera inversional ni su valor estratégico. Hay que ejecutar o morir.

#### [ 6 ] “Procesitis e indicadoritis”

La mayor parte de la verdadera “agregación de valor público<sup>12</sup>” del GORE, si es que éste va a cumplir con su verdadera misión, debiera darse a través de “funciones no estructurables” y no susceptibles a definición de estándares, en lugar de “procesos mapeables, medibles y certificables”. Por ejemplo: negociar, proponer y orientar convenios de programación; o bien mantener en adecuada operación a través de influencias directas o indirectas, los diversos consejos regionales, como la COREMA, las Agencias de Desarrollo Regional, Seguridad Ciudadana y Cultura, entre otras. Se suma a estas labores, la gestión de crisis tales como lo sucedido con desaparición de cisnes de cuello negro y desastres naturales como terremotos, erupciones volcánicas, etc.

Un GORE que, desde una perspectiva estrecha, cumpla rigurosamente con todos los pasos y procesos del manual de planificación, inversiones, administración y finanzas, incluso con certificación ISO 9000, pero que no innove en la generación de nuevas oportunidades público-privadas... no fomente la inversión privada... no establezca cooperaciones internacionales... no articule grandes proyectos de desarrollo económico y social utilizando inteligentemente recursos centrales... no mantenga buenas relaciones con los alcaldes, SEREMIs y autoridades centrales... no contribuya a fortalecer

las capacidades municipales... no articule adecuadamente los numerosos Consejos Regionales de desarrollo productivo, seguridad ciudadana, medioambiente... no capte las necesidades y expectativas de la ciudadanía... no ayude a construir identidad regional... o que tenga una imagen pobre o débil... sería un mal gobierno regional.

Si se revisa la lista anterior de actividades y funciones, ninguna de ellas es susceptible de la definición de un proceso estructurado, con etapas, sub-etapas, cronogramas e indicadores. Peor aún, si alguna de ellas lo fuera, se privilegiarían las métricas simplonas en demérito de la calidad intrínseca. Por ejemplo, el proceso de planificación regional podría, en principio, subdividirse en etapas: diseño inicial – consulta participativa – diseño detallado – elaboración de cartera de proyectos estratégicos. Es perfectamente posible seguir la secuencia a la perfección, en plazos impecables y con indicadores de cumplimiento del 100%... y que el contenido sustantivo del plan sea poco visionario, sesgado, o “chipeado” en una suma de iniciativas carentes de coherencia.

Pero la burocracia central, empecinada en “medir y certificar procesos”, termina empujando las cosas en dirección a la pérdida de calidad. Esto no significa que algunos Intendentes y GOREs no logren, luchando contra la corriente, articular estrategias o carteras de proyectos coherentes y visionarios, pero es a contrapelo de la dinámica central. Este inusual fenómeno ocurre sólo cuando esos Intendentes son poseedores de un capital político y una capacidad de influencia en Santiago muy excepcionales.

#### [ 7 ] Insularidad sectorial

La insularidad en el sector público (Waissbluth, 2003) es la frecuente tendencia, intra e inter-organizacional, a que cada organización maneje su propia información y agenda político-técnica de manera casi deliberadamente descoordinada con la de otras unidades. Nuevamente, esto no se debe a personas “malignas”, sino a razones

12 Tal como su nombre lo indica, se refiere al valor agregado que se produce en el sector público, medido por los beneficios percibidos por una comunidad de usuarios/beneficiarios/consumidores, descontando los costos en los cuales se incurre a valor presente. Para mayor información, ver Moore (1995).

estructurales. Es como la “diabetes del sector público”, incurable, pero manejable con cierta disciplina si se está consciente de su existencia.

En particular, los organismos desconcentrados regionalmente se coordinan sólo para proyectos específicos, lo cual dificulta el diseño de políticas o programas regionales con presupuestos compartidos. Por ejemplo, los Convenios de Programación tienden a atacar problemas particulares de carácter sectorial y es casi imposible desarrollar a través de ellos una cartera coherente de proyectos intersectoriales para abordar un determinado problema. Paradojalmente debiera ser mucho más fácil poner de acuerdo a tres SEREMIs con un Jefe de División del GORE en un café de la capital regional, que en una reunión cumbre ministerial en Santiago. La fuerza de los fenómenos arriba mencionados, de raíz institucional, suele impedirlo.

### [ 8 ] Planificación divorciada de la implementación

La planificación estratégica regional es concebida exclusivamente a través de instrumentos que normalmente llegan sólo hasta la identificación de orientaciones generales, es decir, no se diseñan pensando en la implementación. Tampoco existen planes y políticas públicas regionales suficientes en calidad y cantidad: aun cuando existen algunos avances recientes, todavía falta desarrollo en esta materia. Además, dichos planes y políticas, por lo general, no son acompañadas

La planificación estratégica regional es concebida exclusivamente a través de instrumentos que normalmente llegan sólo hasta la identificación de orientaciones generales, es decir, no se diseñan pensando en la implementación. Tampoco existen planes y políticas públicas regionales suficientes en calidad y cantidad.

por una cartera de nuevos proyectos (de corto o largo plazo) de impacto regional.

Por otra parte, el presupuesto regional de los GOREs está focalizado en el corto plazo, lo que demuestra el poco alineamiento entre los instrumentos de planificación y la inversión ejecutada. Esto lleva a que los GOREs no cuenten con una cartera suficiente de proyectos de largo plazo, normalmente más difíciles de diseñar, con lo cual el impacto de la inversión pública realizado por los GOREs no es estratégicamente influyente. La situación descrita se agrava si se considera que los recursos destinados a los GOREs en el último gobierno han aumentado en torno al 35% como se señaló antes. De modo confidencial, uno de los autores recibió el siguiente comentario de un funcionario de un GORE: *“Tenemos demasiado dinero y no sabemos cómo ejecutarlo, y más encima están aumentando los recursos”*.

## UN RECORDATORIO DE PROPUESTAS PREVIAS PARA LOS PODERES CENTRALES

---

**C**onviene recordar lo propuesto por el Consorcio para la Reforma del Estado en el año 2010 en materia de desarrollo regional. Sin entrar en los aspectos abordados por dicha agrupación en materia de descentralización política o fiscal, se citan textualmente las medidas sugeridas en los ámbitos presupuestal y administrativo:

[1] ... Cada vez que cambia el Intendente, la gestión pierde continuidad. Se propone que los directivos regionales sean nombrados por el Intendente a través del Sistema de Alta Dirección Pública, exceptuando a los Secretarios Regionales Ministeriales.

[2] ... Se requiere contar con mecanismos de presupuesto plurianuales y con reasignaciones más flexibles de los recursos transferidos desde el nivel central.

[3] ... Actualmente el principal criterio de evaluación son los niveles de ejecución presupuestaria, pese a que ejecutar más no implica ejecutar bien. Por ello se requiere mejor información relativa a la rentabilidad social de la cartera de proyectos que está siendo financiada por un gobierno regional.

[4] ... Revisar los Convenios de Programación, asegurando que estos sean exigibles, coherentes con la estrategia de desarrollo regional e induciendo una mayor coordinación entre las instancias del Estado involucradas.

[5] ... Mejorar los criterios de diseño y los mecanismos de transferencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de modo de que estos recursos sean destinados a proyectos de impacto regional.

En el 2011, y en adición a estas propuestas, en otra publicación del CSP llamada “Descentralización en Chile, una trayectoria posible” publicada por Arredondo & Waissbluth (2011) se sugieren las siguientes medidas complementarias:

[6] ... Fortalecer el capital humano, cultural y social, así como los liderazgos locales. Esto debe ser considerado como el elemento habilitante, el pilar sobre el cual montar

el resto de las reformas de carácter político, administrativo y fiscal. Para una descentralización exitosa, debe haber un receptor exitoso de la devolución de poderes. Los costos políticos y financieros son comparativamente bajos<sup>13</sup>.

[7] ... Traspasar un 3% de funcionarios de los entes ministeriales desconcentrados a la planta de los gobiernos regionales y locales, acompañados del presupuesto asociado a sus remuneraciones, cuidando eso sí que no se repitan las prácticas de la época en que se crearon los GOREs. Los Intendentes y Alcaldes deben tener el “derecho a rechazo curricular”

[8] ... Materializar la propuesta del Programa Presidencial 2010-2014 en donde se afirma que toda inversión del nivel central en regiones se hará a través de un Convenio de Programación, el cual pasará a ser un instrumento vinculante. Esto le daría al Gobierno Regional el derecho a veto y le aseguraría que las inversiones se ajusten al plan regional integrado de desarrollo territorial.

[9] ... Elevación de la relevancia, calidad e importancia de los Planes Regionales de Desarrollo, que no pueden ser la mera sumatoria de proyectos de inversión en la región, sino la expresión -a través de inversiones y gasto corriente- de una visión de desarrollo territorial integrada y de largo plazo. Estos Planes deben pasar a ser el eje estructurante del desarrollo regional, la fuente de proyectos visionarios, el elemento central de la consulta y participación ciudadana y el elemento central del accountability ex post de todas las autoridades locales.

[10] ... Trabajar un porcentaje significativo de la Ley de Presupuestos como “15 presupuestos regionales” elaborados por el GORE, aprobados por el CORE, negociados

---

<sup>13</sup> Cabe destacar que este crucial tema también es abordado por un documento denominado “Chile será descentralizado o no será desarrollado” y por otro libro denominado “Pensando Chile desde sus Regiones”. Ambos fueron editados por Heinrich Von Baer y contienen una numerosa batería de propuestas descentralizadas. Ideas no han faltado.

con Hacienda y votados en bloque en el Congreso, en una suerte de “mega Convenio de Programación”. Esto obligaría a los Ministerios Sectoriales, a Hacienda y a los Gobiernos Regionales a avanzar en dirección a la planificación territorial integrada. Esta medida daría a los Consejeros Regionales responsabilidades muy superiores a las actuales, frecuentemente asociadas al “chipeo” de proyectos pequeños.

[ 11 ] ... La propuesta que “ataría todas la propuestas”, asegurando consistencia, sería el CONVENIO CUATRIENAL DE DESARROLLO REGIONAL. Este implicaría la obligación del GORE de presentar un plan cuatrienal de desarrollo

económico, social y productivo, con coherencia territorial, y negociarlo con la firma de todos los ministerios sectoriales involucrados... y del Ministerio de Hacienda.

En todos estos ámbitos, y al acercarse un nuevo período presidencial, no se ha avanzado prácticamente nada. Cabe destacar que, salvo la primera medida relacionada con la Alta Dirección Pública y contemplada en un proyecto de ley, todas las demás dependen de la mera decisión del Ejecutivo. En otras palabras, si un futuro Presidente, Ministro de Hacienda y Subsecretario de Desarrollo Regional se lo propusieran, podrían materializar todas estas medidas de facto sin preguntarle al Congreso.

## RECOMENDACIONES PARA INTENDENTES PRESENTES Y FUTUROS

**E**n primer lugar, dado el panorama aquí presentado, las más sentidas conmi-  
seraciones y los mejores deseos de que puedan perdurar en el cargo y logren  
hacer algo concreto para el desarrollo de sus regiones con visión de largo plazo.

Las recomendaciones prácticas que entregamos a continuación, en ausencia de eventuales cambios legislativos y de decisiones descentralizadoras que generosamente podrían impulsar el Presidente, el Ministro de Hacienda, los Ministros Sectoriales y la Subsecretaría de Desarrollo Regional; corresponden a medidas concretas que estas mismas autoridades y/o instituciones pueden adoptar para avanzar en el propósito de PALIAR los problemas estructurales arriba presentados, a la vez de acercarse a un “modelo ideal de gestión del GORE en la medida de lo posible”.

[ 1 ] Adoptar todas las medidas a su alcance para aumentar, profesionalizar y dar la mayor estabilidad posible al personal del GORE, comenzando por los Jefes de División. No se requiere de una ley de Alta Dirección Pública para concursar cargos de cualquier nivel jerárquico ni para tener una política de contratación y desarrollo de recursos humanos -e incluso de despidos- adecuada y justa. Sin este elemento, todo el resto de las recomendaciones serán poco factibles. El perfil ideal de un funcionario del GORE

relacionado con la planificación territorial o la ejecución de proyectos es el de un “empreendedor puertas afuera” que negocia las iniciativas en las plazas de las capitales regionales y comunales, no uno que esté sentado “moviendo papeles” en el edificio del GORE.

**[ 2 ]** Eliminar la “barrera emocional” entre el Gabinete del Intendente y los funcionarios del GORE. De igual manera, eliminar obstáculos entre las áreas de planificación del desarrollo y las de diseño y ejecución de inversiones del GORE. Están todos en el mismo barco.

**[ 3 ]** Intentar influir en todas las etapas del proceso inversional de los ministerios sectoriales -que en proyectos importantes demora cinco o más años-. Dejar de actuar cuando ya es demasiado tarde.

**[ 4 ]** Diseñar en conjunto entre el GORE y los sectores -en la medida de lo políticamente factible- la planificación regional, intentando alinear las miradas nacional/sectorial/regional/comunal. Realimentarla anualmente y no convertirla en un instrumento estático y guardado en un cajón.

**[ 5 ]** Reservar una parte importante del presupuesto del FNDR para el desarrollo de proyectos preinversionales que sean “portadores de futuro” en iniciativas ambiciosas, así como para proyectos de evaluación de impacto de iniciativas anteriores que permitan influir de manera más tecnificada en las decisiones de los ministerios sectoriales.

**[ 6 ]** Incorporar al Consejo Regional en todo el proceso de formulación de instrumentos de planificación regional. Sin una estrategia compartida no es posible orientar inversiones para el mediano-largo plazo.

**[ 7 ]** Realizar todas las mejoras de procesos y sistemas que permitan agilizar la ejecución anual de la cartera FNDR. La validación frente al gobierno central es y seguirá siendo la tasa de ejecución anual. Por ende, el cumplimiento de las metas de corto plazo es lo que permite la influencia estratégica de largo plazo. Para esto existe abundante *know how* de rediseño y tecnologías de soporte para los procesos, fácilmente asequibles y de reducido costo, y que, por cierto, podrían implementarse en paralelo en todos los gobiernos regionales pues la mecánica administrativa es idéntica. Estas tecnologías también son aplicables al control de gestión del PROPIR y a otros ámbitos administrativos simples, pero que en la vida cotidiana del GORE se constituyen en un dolor de cabeza, como por ejemplo la gestión electrónica de documentos.

**[ 8 ]** Se recomienda no reducir la coordinación del modelo de gestión a lo regulado actualmente para el ARI-PROPIR, sino trascender, con lógicas propias, lo establecido por la normativa nacional. Esto no requiere nuevas “leyes”, sino un constante trabajo

de gestión anticipatoria entre el GORE, los municipios y los servicios regionales. La convergencia del ARI con el PROPIR es un indicador central de éxito y esto requiere gestiones informales, no procesos estructurados. Para ello se requieren personas con elevado talento para las relaciones interpersonales.

**[ 9 ]** Para mejorar la capacidad de articulación de la compleja maraña de actores es esencial especializar temáticamente al personal del GORE. Se requiere, al menos, un especialista estable en el tiempo y de alto nivel en proyectos de infraestructura, uno en desarrollo social y otro en desarrollo económico, para “inventar e incubar” proyectos ambiciosos, así como entablar en torno a ellos un constante diálogo con sus contrapartes públicas y privadas a nivel central, regional y municipal. Esto es clave. Uno de los problemas actuales para lograr una efectiva articulación es la asimetría en la especialización técnica entre profesionales del GORE y los funcionarios sectoriales en regiones. Este diseño contribuiría a la especialización y, consecuentemente, a aumentar la “autoridad profesional” y capacidad de negociación frente a los sectores.

**[ 10 ]** Las funciones de estos especialistas temáticos del GORE serían cruciales:

- Integrar actores relevantes del área y articular su labor en torno a objetivos comunes.
- En su ámbito temático, trabajar la Planificación Regional, implementar la Estrategia Regional de Desarrollo y promover sus actualizaciones, sugiriendo a las autoridades regionales nuevas políticas regionales.
- Generar y monitorear variables de desarrollo y realizar su seguimiento, validando los datos.
- Ser un filtro/integrador de las disposiciones provenientes del nivel central. Por ejemplo, si MINEDUC crea una mesa para “la calidad de la educación”, ésta debiera ser parte del área de Desarrollo Social, evitando así duplicar mesas de trabajo.
- Constituirse como un terreno fértil para “hacer negocios”. El objetivo es maximizar los recursos públicos, para lo cual debe pasar a ser “EL ESPACIO” donde se coordinen programas, se acuerden inversiones conjuntas, se converse con los alcaldes respecto al desarrollo de sus comunas, etc.
- Monitorear técnica y estratégicamente la ejecución de la cartera de su área, contribuyendo a destrabar problemas burocráticos y de capacidad de ejecución.

## CONCLUSIONES

---

**L**a fuerte tendencia centralizadora, que tiene explicaciones en el terreno de la economía política, ha impedido hasta hoy la adopción de medidas legislativas y fiscales significativas. De cualquier forma, existe un gran espacio en el cual se podría avanzar de manera independiente de estas decisiones, tanto a nivel del ejecutivo central, como de los propios gobiernos regionales.

El aumento de una masa crítica y estable de emprendedores/negociadores en los GORE es una aproximación que posibilita la generación de estrategias visionarias de largo plazo de desarrollo regional y territorial, así como también carteras de proyectos de alto impacto orientadas en torno a estas directrices. De lo contrario, no habrá cambios legislativos ni medidas administrativas adoptadas en Santiago o Valparaíso que surtan efecto en el proceso de desarrollo de las regiones de Chile.

## REFERENCIAS

---

### A

**Arredondo, C. & Waissbluth, M. (2011).**

*Descentralización en Chile: Una trayectoria posible (Nota Técnica N° 4) [Versión electrónica]*. Santiago: Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Centro de Sistemas Públicos.

### C

**Consejo Nacional para la Regionalización y la Descentralización [CONAREDE] (2013).**

*Chile será descentralizado, o no desarrollado*. Temuco: Von Baer, H.

**Consortio para la Reforma del Estado (2009).**

*Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago.

### D

**Dirección de Presupuestos [DIPRES] de Ministerios de Hacienda, Gobierno de Chile (2012).**

*Informe Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público, 2002-2011*. Santiago.

### H

**Horst, B. (2009).**

*Fuentes de financiamiento, gobiernos subnacionales y descentralización fiscal*. En Von Baer, H. (Ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 255-268). Temuco: Universidad de la Frontera.

### M

**Moore, M. (1995).**

*Creating Public Value Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

### W

**Waissbluth, M. (2003).**

*La insularidad de la gestión pública latinoamericana [Versión electrónica]*. Revista Reforma y Democracia 27, 75-88.

**Waissbluth, M. (2008).**

*Sistemas complejos y gestión pública (Serie de Gestión N° 99)*. Santiago: Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial.



## EDICIONES ANTERIORES DE LA SERIE SISTEMAS PÚBLICOS

---

### **Nº 1 Junio 2010**

Déficit de Vitamina "I" Las Omisiones de Implementación de las Políticas Públicas

### **Nº 2 Julio 2010**

Inversión Pública: Desafíos del Sistema Nacional de Inversiones

### **Nº 3 Marzo 2011**

Supervisión Educativa a Establecimientos Educacionales: Diagnóstico y Desafíos para su Modernización

### **Nº 4 Marzo 2011**

Descentralización en Chile: Una Trayectoria Posible

### **Nº 5 Julio 2011**

Dejando de Financiar Sólo el Corto Plazo: Nuevo Sistema de Asignación de Recursos para la Defensa en Chile

### **Nº 6 Mayo 2012**

Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: Lecciones para la gestión y el diseño de políticas

### **Nº 7 Junio 2012**

Por una Mejor Educación Inicial en Chile: Rol, relevancia y desafíos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles [JUNJI]

