

UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE ADMINISTRACION PUBLICA

LA GESTION TERRITORIAL, COMO INSTRUMENTO
DE GESTION PARA EL DESARROLLO
PROVINCIAL-LOCAL

TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE ADMINISTRADOR
PUBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACION PUBLICA

Alumna: Catherine Toro Aravena

PROFESOR GUIA: ABEL GALLARDO

Valparaíso, Diciembre 2007



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Rep 5433

**LA GESTION TERRITORIAL, COMO INSTRUMENTO DE
GESTION PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL-LOCAL**

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Alumna
Catherine Toro Aravena

Profesor Guía
Abel Gallardo

Valparaíso, Diciembre 2007

Dedicada a mis padres,
por su gran esfuerzo y apoyo.
Y a mi hija,
que es mi fuerza e inspiración.

Agradecimientos

Sra. Margot Ayub (Fundación La Candelaria)

Sra. Lucy Obregón (Familia Buzeta Obregón)

Sta. Carolina Navea (Asociación de Municipalidades Provincia de San Antonio)

Sr. Abel Gallardo.

INDICE

Introducción	3
CAPITULO I: MARCO TEÓRICO DE CENTRALISMO A INICIATIVAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE	5
1.1. La Constitución Política de 1980, Definición administrativa del Estado de Chile.	6
1.2. Centralismo Chileno, según nuestra historia.	7
1.2.1. Organización Administrativa en el periodo de La Colonia, modelo para la Administración Chilena.	7
1.2.2. Fracaso Federalista en Chile, la llegada de Diego Portales.	9
1.3. Evolución de la Administración Chilena, Hacia la descentralización.	10
1.3.1. Las Constituciones Políticas de Chile, y la evolución De la administración regional del país.	11
1.3.2. Nuevas Políticas de Estado, sobre desarrollo regional.	13
i.- La reorganización de la División-administrativa del país, en el Gobierno Militar.	15
ii.- Instrumentos Estratégicos sobre Planificación Territorial Provincial-local.	16
iii.- SUBDERE, su importancia para el desarrollo regional, provincial y local.	22
iv.- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Nº 18.695.	25
v.- Ley Organiza Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGGAR Nº 19.175).	29
vi.- Reformas Para la Modernización del Estado.	33
a.- Proceso Modernizador de Chile.	33
b.- Programa de Reforma y Modernización del Estado (PRYME).	36

CAPITULO II	
LA GESTIÓN TERRITORIAL, COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN PROVINCIAL-LOCAL.	39
2.1. ¿Qué es la Gestión Territorial?	39
2.1.1. Fundamentos de la Gestión Territorial.	39
a.- Fundamentos Políticos.	40
b.- Fundamentos Administrativos.	42
c. Fundamentos Económicos-financieros.	44
2.2. Modelos de la Gestión Territorial	45
2.2.1. PMG Territorial.	45
a.- ¿Qué es el PMG Territorial?	45
b.- Etapas del PMG Territorial.	46
c.- Validación, Certificación y Definiciones Estratégicas.	50
2.2.2. Convenio de Gestión Territorial.	52
a.- ¿Qué es un Convenio de Gestión Territorial?	53
b.- Enfoque Teórico de los Convenios GT.	55
c.- Metodología de los Convenios GT, para su ejecución.	60
d.- Instrumentos para el Fomento Provincial-Local.	64
CAPITULO III	
CONVENIO DE GESTIÓN TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE SAN ANTONIO.	66
A.- Asociación de Municipalidades de la Provincia de San Antonio.	67
B.- Protocolo de Acuerdo para el desarrollo territorial.	69
C.- Criterios para un Modelo de Planificación Articulado.	70
D.- Características del Convenio GT Provincia de San Antonio.	72
E.- Recomendaciones para el Modelo Territorial.	78
Conclusiones.	80
Bibliografía	82
Anexos:	
Protocolo de Acuerdo par el Desarrollo Territorial Provincia de San Antonio	85

INTRODUCCION

Nuestro trabajo, se referirá a el programa de Gestión Territorial, que a través de su modelo, especialmente, convenios de GT, ha llegado a Chile para aportar y ser un mayor facilitador de el desarrollo territorial provincial-local, por tanto lo hemos señalado como una herramienta o instrumento de gestión para el desarrollo y planificación territorial. Todo lo cual se contextualiza, en el anhelo de progresar hacia la descentralización, buscando focalizar las funciones sectoriales a una llegada más territorial.

En Chile la discusión sobre como descentralizar no es nueva, existen antecedentes que se remontan a la conformación de la República y continúan a lo largo de los distintos sistemas políticos y épocas, sin embargo hay consenso, existen medidas en este sentido implementadas durante los años de régimen militar en cuyo caso el proceso de descentralización se transforma en un proceso más bien de traspaso de funciones, ya que el componente democrático no estuvo presente. De todas maneras las transformaciones y medidas tomadas en ese periodo son aún hoy la base del sistema institucional descentralizado.

El propósito fundamental de esta etapa de transformaciones, es consolidar un Estado Unitario Descentralizado hacia el bicentenario. Por ello, nos referiremos al Programa de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), haciendo hincapié en los principios de su fundamentación, especial énfasis, en el apoyo a la intención democrática, como forjador de participación de la sociedad civil; ser un estado solidario ante las carencias que existan en las regiones, desde la perspectiva local, que permita saber enfrentar requerimientos en el presente y futuro; para que finalmente, se genere, esta vez, un estado unitario descentralizado con miras al Buen Gobierno Local.

Pero antes de llegar a la PRYME, debemos analizar la institucionalidad con la cuenta nuestro país, para poder desarrollar labores con miras a descentralizar, con el fin de darnos cuenta, si están siendo óptimas o si tienen las herramientas necesarias para poder trabajar en ello. Así por ejemplo, comentar la función de la Gobernación, Asociación de Municipalidades y la SUBDERE, este ultimo, como gran impulsador y coordinador de políticas territoriales, así por ejemplo, el modelo

de Gestión Territorial, también llamado Gestión Territorial Integrada. Este es un sistema que se refiere a potencializar el desarrollo regional-provincial-local, el cual constituye, un nuevo e importante desafío de modernización y descentralización, ya que apunta directamente a la planificación territorial en la gestión pública regional-provincial-comunal. Su objetivo práctico es lograr que en cada territorio del país, los servicios públicos sectoriales, los gobiernos regionales, las gobernaciones provinciales y las municipalidades trabajen en forma coordinada, incorporando también, cuando corresponda, al sector privado, para una mejor articulación en la oferta de bienes y servicios a la ciudadanía que redunde en una mayor equidad territorial.

Dentro de esta temática, vamos a direccionar el sistema de gestión territorial, como el generador de convenios, entiéndase como convenios de gestión territorial, a un trabajo mancomunado entre las Divisiones de Desarrollo Regional con Gobiernos Regionales y/o Gobernaciones, con municipios e instituciones sectoriales con sus dependencias desconcentradas (además de actores no gubernamentales que eventualmente ya han sido incorporados en dinámicas de esta naturaleza, por algunos de los actores públicos institucionales), como instrumento de carácter plurianual en materias de gestión y de inversiones, que permiten definir y materializar objetivos vinculados al desarrollo de un territorio definido, mediante un plan y programa de trabajo que incorpore una visión compartida, compromisos y aportes concretos por parte de los actores involucrados. Para el caso, analizaremos de que manera, en la práctica, ellos contribuyen al desarrollo territorial - si es que contribuyen- por tanto es necesario analizar el procedimiento que toman y sobre los principios que se basan.

Siguiendo esta lógica, en el cuarto capítulo, hablaremos del Convenio de Gestión Territorial de la Provincia de San Antonio, como un proyecto piloto, que nos enseñara la realidad de su funcionamiento en terreno, con las virtudes y defectos, y permitiendo reflejar la importancia que tienen los convenios de GT, sobre materias de desarrollo territorial, y por otro lado, las inmensas tareas que tienen a futuro, si esta algún día se enmarca dentro de los lineamientos Administrativos y políticos del Estado.

Capítulo I. MARCO TEORICO

DE CENTRALISMO A INICIATIVAS DE DESCENTRALIZACION EN CHILE

Antes de comenzar, se mencionaran definiciones de conceptos base para comprender la información que se entregará a continuación.

- **Centralización:** Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.¹

- **Descentralización:** consiste en el traspaso de poderes, competencias y funciones administrativas, normativas y de gobierno a un órgano que tiene una base territorial determinada (región, comuna) generado democráticamente y que goza de una cierta autonomía para crear su propio derecho.²

- **Desconcentración:** Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Es entonces, la desconcentración, la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país.³

A continuación se hará un análisis, de la administración que se ha establecido en nuestro país, producto de la misma historia Chilena, que se encamino a generar un Estado Central muy inflexible.

¹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 19ª ed., Madrid, 1970.

² Cumplido, Francisco y Nogueira, Humberto. Derecho Politico: 1987, pag. 245. Ed. Juridica

³ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 19ª ed., Madrid, 1970.

1.1. LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1980, *definición administrativa del Estado de Chile.*

Para determinar como está organizado nuestro Estado es primordial examinar su base constitucional, estando el mandato básico organizacional de Chile en el capítulo primero de la Constitución Política de la República de Chile (CPR), titulado “Bases de la Institucionalidad” donde en su artículo tercero establece:

“El Estado de Chile es unitario.

La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.”⁴

Ante lo señalado, se puede deducir que al indicar que “el Estado de Chile es unitario” se muestra que en nuestro territorio nacional existe tan sólo un poder fundante, y una sola legitimidad nacional, pero ¿a qué tipo de Estado unitario se refiere?. La última modificación constitucional al respecto nos entrega luces que hasta antes del año 2005 eran imposibles de intuir.

El párrafo incluido en dicha modificación fue el tercero, en el cual se indica que “los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país”. En palabras del senador Diez esta “modificación propuesta se refiere a la modificación del país y no del Estado”, “la norma obliga al Estado no sólo a

⁴ El texto actual es resultado de una serie de reformas, la última realizada el año 2005. Originalmente, cuando fue ratificado mediante plebiscito el 11 de septiembre de 1980 el texto rezaba: “El Estado de Chile es unitario. Su territorio se dividirá en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada”, el año 1991 se cambió el artículo de la siguiente forma: “El estado de Chile es unitario. Su territorio se dividirá en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada en su caso, de acuerdo a la ley.” Esta modificación sin lugar a dudas nos muestra que el tema de la descentralización ha estado presente en la Constitución, si bien en este tema específico no se refiere a la descentralización administrativa a nivel regional, sí nos muestra un cambio desde la mentalidad centralista absoluta del texto original de la Constitución a uno –más o menos descentralizador, siendo esta reforma una noble transición.

promover la regionalización de la administración, sino que del país, dando, en consecuencia, a este proceso un contenido muy basto”.⁵

Se ha dicho que la CPR de 1980 sigue el modelo de los Decretos Leyes 573 y 575, de la CPR de 1925. Sin embargo, en el gobierno de ese periodo había autoridades que sostenían un punto de vista diferente, posición que quedo consignada en la Acta Constitucional n° 2 de 1976. Esos personeros proponían la siguiente redacción del artículo 3° en la parte pertinente: “su administración es funcional y territorialmente desconcentrada”.⁶

En efecto, los redactores del acta constitucional preferían el concepto de desconcentración administrativa, el cual, era muy coherente con el diseño bien articulado que estableció la regionalización. En ese contexto, interpretamos la propuesta de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) como una aspiración programática, del mismo modo la redacción del texto original de la CPR de 1980, puesto que para materializar efectivamente la descentralización administrativa funcional y territorial, la doctrina unánimemente debían poseer personalidad jurídica de derecho público, de la cual nunca gozaron los órganos creados en ese régimen, hasta la dictación de la reforma constitucional n° 19.097 de 1991. Por tanto, en la práctica la institucionalidad subnacional fue clara y categóricamente desconcentrada

Otra referencia a la descentralización se puede encontrar en el artículo 114 de la CPR al establecer que “la ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales”.

1.2. CENTRALISMO CHILENO, según nuestra historia.

1.2.1. Organización Administrativa en el periodo de La Colonia, *modelo para la administración que se establecerá en Chile*

⁵ Primer informe de la Comisión de Constitución, página 59. Citado por: NUÑES, Manuel. “Estado Unitario: Unidad del Estado y unidad de Constitución. La forma del Estado chileno bajo la Constitución de 1980” En: Reforma Constitucional. Primera edición, Santiago, Editorial Lexis Nexis, 2005, p. 154.

⁶ BULNES, Luz. La regionalización y sus antecedentes jurídicos, Editorial Andrés Bello, 1988, p.17.

a.- El Virrey: El virreinato fue la máxima expresión territorial y administrativa que existió en las indias. El virrey era la máxima autoridad existente. Chile se incluía en el Virreinato del Perú.

b.- El Gobernador:⁷ Dependiente del Virrey, era la más alta autoridad en la administración de las Gobernaciones, que eran territorios ya pacificados. El Gobernador (Unidad administrativa), ejercía también funciones militares en los territorios no pacificados. Además, presidía la Real Audiencia en su calidad de Presidente. Era designado por el propio monarca o el virrey del Perú y duraba entre cinco o seis años en el ejercicio de su cargo. El Gobernador, tomaba además el nombre de capitán general cuando ejercía su mando en las Capitanías Generales territorios no pacificados. Chile era en esa época designada Capitanía general.

c.- La Real Audiencia: (El poder judicial): Luego, de la destrucción de Concepción, la Real Audiencia se restableció en Santiago en 1609. Era el máximo tribunal de justicia civil y criminal; asimismo actuaba como organismo asesor del gobernador.

d.- El Cabildo: El cabildo fue una de las primeras instituciones que España impuso en América. Se ocupaba del gobierno y administración de las ciudades y tenían jurisdicción sobre todo el territorio. Sin embargo, su elección no era democrática. El fundador de una ciudad le daba a ésta un cabildo inicial, pero de allí en adelante la entidad se auto generaba; es decir, los miembros salientes del cabildo elegían a sus sucesores. Los miembros del Cabildo recibían un cargo, el de regidor, y duraban un año en él. Estas características del cabildo hicieron que la corona lo mirara con desconfianza. Para separarlo de la comunidad, usó diversos procedimientos. Entre ellos se pueden citar: designar ella misma regidores perpetuos; vender los puestos del cabildo en remate, etc. Para quitarles disimuladamente las atribuciones que ejercía, también se usó la creación de las

⁷ Hubo 66 Gobernadores en el Chile Colonial.

Audiencias. Pero por más que se irritase la Corona no podía prescindir totalmente de los Cabildos.

Estos serían los primeros indicios de una construcción organizada territorialmente en Chile, puesto que más adelante pasarían a transformarse en las actuales municipalidades.

1.2.2. Fracaso Federalista en Chile. *La llegada de Diego Portales*

Hasta la caída de O'Higgins el sistema político no había efectuado un avance real. Los ideales de libertad y régimen representativo parecían haber sido ahogados por gobiernos personales y arbitrarios, en nada diferentes al viejo sistema monárquico. Las actuaciones de Carrera y O'Higgins habían suscitado resistencia y fuerte descontento y por eso se exacerbó el deseo de disminuir el poder del gobernante y dar mayor participación a los ciudadanos de todo el país mediante un régimen verdaderamente representativo.

El Acta de unión del pueblo de Chile había establecido una división en ocho departamentos y la designación de los intendentes mediante una terna propuesta por la asamblea electoral respectiva. Pero el gran paso fue el establecimiento de un sistema federal mediante ocho leyes de carácter constitucional dictadas en 1826. Ensayo Federal cuyo inspirador fue José Miguel Infante, político liberal defensor del federalismo.

Entre la euforia general que, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos y de otros países hispanoamericanos, se creía haber encontrado la panacea universal, se escuchó en el Congreso una voz "sensata", la de don Domingo Eyzaguirre. En su opinión, "el federalismo no concordaba con las condiciones de la sociedad y sus costumbres, y su principal problema sería el desnivel de riqueza entre unas y otras provincias. Algunas de ellas, por su pobreza no podrían sustentar los gastos públicos. Era indudable que la mayor riqueza se encontraba en la región de Santiago, como asimismo las grandes fortunas familiares y ni siquiera sus recursos eran suficientes para atender el gasto de las provincias. La pobreza de muchas de éstas crearía una situación de miseria, desorganización y desorden que terminaría por afectar a todo el país.

Muy pronto surgieron toda clase de problemas: Causas políticas derivados de las rivalidades entre las localidades, las ambiciones personales y una total ausencia de moral cívica. Algunas ciudades reclamaron el derecho a ser capitales provinciales; se planteó con vehemencia la revisión de la división territorial; los bandos locales se mostraron amenazantes y perturbaron la tranquilidad en la pugna por el poder.

Pasada la euforia del inicio republicano y el desconcierto político, la aristocracia hizo sentir su poder social, su prestigio y su influencia y encontró en Portales el caudillo eficaz para entronizar una nueva forma de gobierno.

El propio Ministro hombre de sus filas, pero a la vez diferenciado por mentalidad y costumbres, buscaba una tranquilidad política que asegurase sus negocios. Dotado de gran inteligencia y sentido práctico, se empeñó en gobernar con dureza y de manera personal. El centralismo fue entonces inherente al mundo dictatorial que necesitaba imponer su voluntad en todas las regiones.

1.3. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CHILENA, *hacia la descentralización.*

La descentralización es "un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto - una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) (...) y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente."⁸ "La descentralización, tiene como fin último, el reforzamiento de las capacidades de autonomía e independencia en la toma de decisiones de los Gobiernos Regionales, Provinciales y en la Administración Local."⁹

⁸ Borja, J.: Descentralización y Participación Ciudadana, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, Pág.23.

⁹ Fundación Friedrich Ebert/Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo/Instituto para el Nuevo Chile (Eds.): Manual para la Gestión Regional, Fundación Friedrich Ebert, 1995, Santiago de Chile, Pág.3.

1.3.1. Las Constituciones Políticas de Chile, y *la evolución de la administración regional del país.*

a. La Constitución de 1828, dictada todavía bajo el imperio de la tendencia liberal, mantuvo las asambleas provinciales, pero sin potestad legislativa. Las redujo, en cambio a un carácter administrativo, de vigilancia, tuición sobre las municipalidades y les dio atribuciones para proponer planes y participar en la generación de algunas autoridades locales. Los intendentes y vice intendentes eran propuestos en ternas al ejecutivo. En el fondo, las asambleas asesoraban y compartían atribuciones con el intendente.

b. La Constitución de 1833. Regiría la vida del país hasta 1925 (92 años).

La Constitución de 1833 destinó diez artículos a diseñar el perfil estructural de las "municipalidades" (se desechó el término "cabildo"). Todo por la intención de despojar a los viejos cabildos de su ancestral soberanía. Habría un municipio en cada "capital de departamento" y en las demás poblaciones que determinara el Presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado. El jefe superior del municipio sería el Gobernador del Departamento, y el Subdelegado que correspondiera su "presidente". Se debe hacer notar que tanto el Gobernador, el Intendente (jefe superior del Gobernador) como el Subdelegado eran "los agentes naturales e inmediatos" del Presidente de la República. Estos mismos agentes - como se sabe - controlaban los actos electorales que le permitían al Ejecutivo elegir a su acomodo todo o la mayoría de los cargos representativos. La Constitución de 1833, de una plumada, "cercenó" de raíz la soberanía del viejo Cabildo comunalista.

Los Intendentes actuaban como autómatas, manejados desde el Palacio de Gobierno, carentes de iniciativa e ignorantes de sus facultades Refiriéndose a estas características, Portales, comentaba en una de sus cartas en 1832, después de su primer ministerio, "No encontramos funcionarios que sepan y puedan expedirse, porque ignoran sus atribuciones. Si hoy pregunta usted al Intendente más avezado, cuales son las suyas, le responderá que cumplir y hacer cumplir las ordenes del gobierno y ejercer la subinspección de las guardias

cívicas en su respectiva provincia. El país esta en un Estado de barbarie que hasta los Intendentes creen que toda la legislación esta contenida en la ley fundamental y por esto se creen sin mas atribuciones que las que leen mal explicadas en la Constitución. Para casi todos ellos no existe el código de intendentes, lo juzgan derogado por el código constitucional, y el que así no lo cree, ignora la parte que, tanto en el de intendentes como en su adición, se ha puesto fuera de las facultades de estos funcionarios por habérselas apropiado el gobierno general” Agregaba Portales: “En el tiempo de mi ministerio procuré mantener con maña en este error a los intendentes, porque vi el asombroso abuso que iban hacer de sus facultades si las conocían”.

c. La Constitución de 1925 repite el esquema de la anterior Constitución, en cuanto a la división político administrativa: provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos, pero se distancia de ella respecto de la organización administrativa provincial y municipal. Se consolidan hasta esa época 25 provincias, con sus respectivos departamentos.

La administración comunal, hace la diferencia con la CPR de 1833, ya que en la Constitución de 1925, se establecía que al constituirse cada Municipalidad, se designará un Alcalde para que presida y ejecute sus resoluciones. Los alcaldes eran designados por los Regidores. En consecuencia se modificaba sustancialmente la disposición de la Constitución de 1833 en la que Gobernadores y Subdelegados presidían las Municipalidades. Luego, el subdelegado subsiste como un representante del Gobierno Nacional en la comuna y el Gobernador en el Departamento. Pero la administración comunal estaba entregada al cuerpo edilicio.

No obstante, el Intendente mantenía la facultad de suspender las resoluciones adoptadas por las municipalidades, si las estimare contrarias a la constitución o a las leyes, o perjudiciales al interés de la provincia o del Estado. Como así también las Municipalidades estaban sometidas a la vigilancia correccional y económica de la respectiva Asamblea Provincial y podían ser disueltas por la misma, por causales que determinaría una ley.

d. Constitución de 1980. La síntesis del sistema de gobierno y administración regional se encuentra cabalmente expresada en el Manifiesto regionalista del General Pinochet: "En cada región se establece una nueva institucionalidad homogénea y equivalente, basada en el principio de la desconcentración del poder y la descentralización administrativa, debidamente integrada al sistema nacional de planificación y al proceso de toma de decisiones".

El gobierno y la administración superior de cada región residen en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la república. Corresponde al Intendente formular la política de desarrollo de la región, ajustándose a los planes nacionales, y ejercer la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios públicos. En cada región habrá un Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) que tendrá por objeto asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social, y cultural de la región. El COREDE es presidido por el Intendente e integrado por los gobernadores de las provincias respectivas.

Se generaron los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO)¹⁰ y, secundariamente, puede anotarse la creación de nuevos distritos electorales concordantes con la nueva división política-administrativa del país. Una atribución importante de los COREDES fue la de elegir a los Alcaldes, de acuerdo a una terna que le presentaba el Consejo de Desarrollo Comunal. La oposición política de la época acusó sistemáticamente de "no-democráticos" a estos Consejos.

1.3.2. Nuevas Políticas de Estado, *sobre desarrollo regional*.

"La decisión de avanzar hacia un Estado descentralizado proviene, fundamentalmente, de la necesidad de perfeccionar, profundizar y consolidar la democracia como sistema político y como la forma más civilizada de convivencia humana... Si se quiere un Estado que responda efectivamente a las demandas de las personas, debemos reconocer que éstas son diferenciadas según el territorio

¹⁰ CORE, es un cuerpo colegiado, integrado por 28 consejeros regionales, en Valparaíso. su finalidad es hacer efectiva la participación de la comunidad regional y esta investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, que lamentablemente en la práctica, dejan mucho que decir, puesto que en la realidad ello no es tan posible de ejercer,. Por falta de herramientas y conocimiento.

y que las respuestas serán más efectivas y legítimas en la medida que las acciones emprendidas por el Estado sean tomadas por autoridades territoriales representativas y en un contexto que estimule la participación e interés de las mismas personas.”¹¹

Es importante señalar la diferencia entre gobernar y administrar, citamos a Carlos Estévez¹² para definirlos:

- **Gobernar** es equivalente a dirección, voluntad e inteligencia. El Presidente de la República gobierna con los funcionarios del orden político: Ministros de Estado, intendentes, gobernadores, agentes diplomáticos.
- **Administrar** dice relación con el cumplimiento de las leyes que organizan los diversos servicios públicos. Es sinónima de ejecución, de acción. El Presidente de la República administra el Estado mediante la acción de las diferentes oficinas que tienen a su cargo el cuidado de los servicios públicos.
- **Regionalización** es un conjunto de decisiones y/o acciones generadas por el sistema político que favorecen el desarrollo de la unidad territorial denominada región. A mismo tiempo la regionalización importa la consideración de procesos endógenos de naturaleza política, social, económica o cultural que producen y dinamizan las propias regiones.¹³

Este ítem, se referirá a los avances realizados, en el tiempo, en las políticas de gobierno, establecidas sobre la base de descentralizar, por tanto, se reconocerán las instancias, las instituciones y las reformas que ameritan desarrollar este contexto. Se mencionaran de manera cronológica, con el fin de observar los cambios y aportes a nuestra administración central, desconcentrada y descentralizadas, territorial y funcionalmente, como sea el caso.

¹¹ “El Chile Descentralizado que Queremos, un Proyecto de Todos”, SUBDERE, 2001. <http://www.subdere.gov.cl/1510/article65839.html> visitada 20/09/2007.

¹² Carlos Estévez, Elementos del derecho constitucional Chileno, 1949, pagina 265-266, Ed. Jurídica.

¹³ Boisier, Sergio. Chile la vocación regionalista del gobierno militar [artículos de revistas]. 2000, mayo. Publicado en: EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, n.77, pp. 81-107.

i.- La reorganización de la división –administrativa del país, en el Gobierno Militar

“La excesiva concentración económica en algunas ciudades del país, especialmente en Santiago, alcanza hoy niveles de tal magnitud, que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas, que obviamente tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidos en actividades productivas que permitirían un crecimiento económico más acelerado y regionalmente equilibrado”. *El texto se reprodujo íntegramente en el denominado Manifiesto de la Regionalización del gobierno militar.*

El gobierno militar encargo a la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA)¹⁴, la tarea de proponer e implementar la reorganización de la división-administrativa del país, y de los sistemas de Gobierno y Administración Interior. El resultado de esa propuesta se tradujo en un proyecto de continuidad con lo que el país había desarrollado en los gobiernos anteriores en ciertos ámbitos y de ruptura en otros. En efecto, los Decretos Leyes 573 Y 575 de 1974 establecieron una nueva división político-administrativo estructurado sobre la base de doce regiones y una región metropolitana, además se dio origen a una estructura administrativa de los nuevos territorios.

Posteriormente los decretos Leyes N° 1.230 de 1975 y 1.317 de 1976, establecieron las provincias que se incluían en cada una de las trece regiones del país. Finalmente, en 1979 se dicta el Decreto Ley 2.868, referido a la división comunal con el cual se completa el proceso de delimitación territorial y que, en la práctica, comienza a operar el nuevo ordenamiento del territorio.

“En cada región se establece una nueva institucionalidad homogénea y equivalente, basada en el principio de la desconcentración del poder y la descentralización administrativa, debidamente integrada al sistema nacional de planificación y al proceso de toma de decisiones”.

El funcionamiento de los municipios y gobernaciones, están señalados en

¹⁴ El proceso de regionalización es una reforma gradual y compleja, para lo cual se creó un organismo específico que la estudiara y la pusiera en marcha: la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. CONARA, (Decreto Ley No 212, diciembre 1973). que funcionó hasta 1983.

el análisis de la CPR de 1980, creada en el Gobierno de Augusto Pinochet.

ii. Instrumentos Estratégicos Sobre Planificación territorial Local, desde el Gobierno Militar hasta la Concertación.

Concepto necesario de señalar, para identificar la importancia de su papel hacia el desarrollo y hacia la descentralización:

- **Territorio:** es más que un mero receptáculo o soporte físico de las actividades sociales, económicas y culturales del hombre, una construcción social e histórica, resultado de las relaciones sociales que se expresan en diversas formas de uso, ocupación, apropiación y distribución del territorio.¹⁵
- **Planificación Territorial:** La planificación territorial tiene que ser participativa para que tenga significado. Los sistemas de información geográfica facilitan el procesamiento y la integración de la información. En particular ayudan a realizar análisis con diferentes hipótesis, o aspiraciones, a crear escenarios y análisis de sensibilidad de la robustez de los modelos y de los impactos de las variaciones de las diferentes variables.¹⁶
- **Desarrollo Endógeno:** es un modelo de desarrollo que busca potenciar las capacidades internas de una nación, región o comunidad local; de modo que puedan ser utilizadas para fortalecer la sociedad y su economía de adentro hacia afuera. De esta forma este modelo procura confluir todas las capacidades, usos y costumbre de un grupo humano y ponerlos al servicio de la instalación de una sociedad nacional o comunitaria que sea sustentable y sostenible en el tiempo. También es importante señalar que en el Desarrollo Endógeno el aspecto económico es importante, pero no lo es más que el Desarrollo Integral del

¹⁵ Ministerio del Medio Ambiente, Colombia, 1998. Pag. Web //fablex.fao.org/does/texts/col29079.doc// visitada 29/09/2007.

¹⁶ Programa de Investigación sobre Desarrollo Urbano Sostenibles PRODUS, Universidad de Costa Rica, Agosto del 2000. pag. Web //gis.esri.com/library/userconf/latinproo/costa_rica/planificación_urbana/planificaciopn_territorial.html// visitada 15/10/2007

colectivo y del individuo: en el ámbito moral, cultural, social, político, y tecnológico.¹⁷

- **Agencia Regional de Desarrollo:** tiene como misión promover el desarrollo económico, social y territorial, a partir de la implementación de políticas de largo plazo de nivel provincial, local e internacional, que articule estratégicamente la oferta pública con las dinámicas y potencialidades del territorio, estimule la cooperación pública y público-privado-académica, y la articulación sinérgica de capacidades y recursos e incentive la difusión e innovación tecnológica para la generación de empleos de calidad y el mejoramiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.¹⁸

La planificación regional en Chile siguió por muchos años el mismo modelo en el ámbito nacional, o sea, la optimización de la asignación de recursos económicos. Sin embargo, contaba con ciertas particularidades: las zonas geoeconómicas de las regiones abarcadas por los planes, muchas veces no coincidían con las fronteras geográficas y los instrumentos de política económica eran de carácter nacional.

Esto trajo dos consecuencias principales. Los efectos de las políticas globales no se propagaron equitativamente entre las diferentes regiones y los líderes regionales tuvieron y tienen poca autonomía en la asignación de los fondos públicos.

El proceso de regionalización que se trató de implementar en América Latina, a partir de los años sesenta, como promedio, en Chile a mediados de los '70, no logró articular en un mismo marco los problemas conceptuales y de definición con aquellos de naturaleza política y orden práctico.

Las metodologías y técnicas de la planificación estratégica son consecuencia de una muy larga evolución histórica que tiene sus inicios en la revolución industrial (s. XVIII) en Inglaterra y Alemania. Más tarde, las teorías de

¹⁷ <http://es.wikipedia.org/> visitada 25/10/2007.

¹⁸ Programa Público de Inversión Regional de Valparaíso, 2007.

la planificación estratégica fueron desarrolladas y transformadas en herramienta microeconómica por una serie de investigaciones y estudiosos que perfeccionaron este instrumento y su metodología.

La política de desarrollo regional del Gobierno Militar utilizó, en sus diversas versiones y a lo largo de todo el período de gobierno, fundamentalmente cinco categorías de instrumentos:

1] Instrumentos financieros. Fueron principalmente dos: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), establecido en 1975, y el Fondo Común Municipal (FCM) creado a través de la Ley de Rentas Municipales (D.F.L. N° 3036 de 1979). El FNDR era una idea ya planteada durante el Gobierno de Frei Montalva¹⁹, pero el mérito de su puesta en práctica cabe al Gobierno Militar. Inicialmente se definió como una partida del presupuesto de la Nación, de manejo regional, al cual deberían destinarse a lo menos un 5 % de los recursos obtenidos por ingresos tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces (que pasaría al Fondo Común Municipal).

2] Instrumentos de planificación.- Dos son los instrumentos de esta categoría que mencionan los propios especialistas de la ODEPLAN²⁰ de la época: los planes regionales y comunales de desarrollo y el Banco Integrado de Proyectos (BIP). Los planes no ameritan mayores comentarios y fueron tan ineficaces como los anteriores y como los actuales²¹. El BIP, por el contrario, constituyó una importante innovación, vigente hasta ahora. Consiste en una base de datos que incluye todos los proyectos de inversión pública en sus distintas etapas, a nivel sectorial y regional. El BIP ha sido un gran avance en el proceso de inversión pública.

¹⁹.- Véase al respecto el documento oficial de la ODEPLAN El desarrollo regional de Chile en la década 1970-1980 (ODEPLAN, C/PR/70-002, Santiago de Chile). Allí (página 197 y siguientes) se formulaba y se desarrollaba la idea de establecer un verdadero sistema de fondos regionales. Este tipo de mecanismo financiero existía, por lo demás, en varios países latinoamericanos.

²⁰ Oficina de Planificación, creada durante el gobierno de Eduardo Frei Montalba como una entidad que formaba parte de la CORFO

²¹.- Sergio Boisier ha insistido, en numerosas publicaciones, que la ineficacia de los planes regionales de desarrollo, en cualquiera de los gobiernos contemporáneos de Chile, tiene que ver con su excesivo formalismo, pero sobre todo, con la carencia de un conocimiento "científico" acerca de la causalidad del desarrollo regional. En esas condiciones, los planes son, popularmente hablando, meros "disparos al aire".

3] Instrumentos de capital humano.- También dos instrumentos específicos, o programas, dieron forma a esta categoría: por un lado, un ambicioso programa de capacitación que incluyó un elevado número de becas para estudios de post-grado en el extranjero, en combinación con el BID, la OEA y la propia Universidad Católica de Chile, así como un exitoso curso de Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP) contratado con la misma Universidad ; por otro, un esfuerzo más o menos sistemático de tecnificación de la Administración Pública a nivel regional y municipal.

4] Instrumentos sociales.- Subsidios y subvenciones y gasto en infraestructura básica dan forma a esta categoría. Se trata del "Subsidio Único Familiar y Pensiones Asistenciales", cuya regionalización se aprobó en 1986 y que operaba entregando al Intendente la distribución de los recursos entre las comunas y a los Alcaldes la entrega directa del beneficio, de las "Subvenciones en Educación y Salud", un mecanismo de acompañamiento de la municipalización de la educación y salud primaria, y, finalmente, de la construcción de infraestructura social básica mediante los recursos del FNDR.

5] Instrumentos económicos.- El Gobierno Militar adoptó algunas medidas tendientes a fomentar actividades en las cuales la inversión por parte del sector privado había estado históricamente deprimida, ello en el marco de la simultánea apertura económica y de eliminación de distorsiones. Entre los instrumentos que configuran esta categoría están la Ley de Fomento Forestal de 1974, que significó un estímulo notable para la forestación; además, en 1985 se dicta el D.L. N° 18.450 de Fomento a las Obras de Riego y Drenaje. También se establecieron Subsidios a la Contratación de Mano de Obra y Subsidios a las Inversiones.

Para la ocasión, citare un instrumento económico actual, muy importante por cierto, en la región, el PROPIR, Programa Público de Inversión Regional. Este se basa en el Anteproyecto Regional de Inversiones, es elaborado en conjunto y comprometidamente por los equipos técnicos y políticos de las Secretarías

Regionales Ministeriales, Directores Regionales y Gobierno Regional, entrega información sobre los propósitos de inversión pública para el año que sigue. En tanto, el rol de los Gobernadores Provinciales se manifiesta fuertemente en el monitoreo de este Programa Público de Inversión, el cual por cierto se efectúa por territorio provincial, informando de ello a la ciudadanía.

Hoy los instrumentos creados en el Gobierno Militar, sirven para elaborar planes de desarrollo regional, que se utilizan como métodos participativos, donde se trabajan las debilidades y fortalezas de un territorio y se trazan los posibles caminos o los denominados lineamientos estratégicos para que sean regiones mas competitivas.

En los '80 varios países que estaban sujetos a regimenes autoritarios de gobierno empiezan una transición hacia a la democracia. En este contexto se da inicio a una institucionalidad, creándose nuevas leyes y normas que delegan a los municipios mayor parte de planificación, un ejemplo de ello son los PLADECOS.

En Chile actual, no existe un sistema de planificación nacional del desarrollo que compatibilice la planificación regional con un sentido de país. Los esfuerzos de planificación en plano público administrativo en el país, se concentran en el nivel regional, y muy especialmente, en el nivel comunal.

En los distintos niveles territoriales de nuestro país, existen tres instrumentos estratégicos, que enmarcan los lineamientos de los instrumentos de planificación, los conducen como guía de materias específicas a desarrollar en el territorio determinado. Estos instrumentos son los siguientes.

- Estrategia regional de Desarrollo:(regional) La Estrategia es el instrumento de planificación de carácter más general, integrador y de largo plazo de la región. Pertenece a toda la Región y pretende articular sus intereses de la manera más consensuada y participativa posible. Debe ser, asimismo, un instrumento que guarde coherencia con el Proyecto - País.

Su elaboración debería estar a cargo de la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación y debe ser aprobada por el Consejo Regional, a partir de una propuesta del Intendente Regional, quién debiera presidir además,

la organización del sector público y privado en las diversas reuniones de trabajo citadas para tal fin.

- Plan de Desarrollo Territorial:(subregional) Elaboración de planes participativos con el objetivo de apoyar el desarrollo y gestión de capacidades endógenas de los territorios. A partir de ello, se busca generar en el territorio una red de trabajo, liderada por los municipios y otros actores locales (instituciones públicas presentes en el territorio).
- Pladeco: (comunal) es un plan indicativo y aunque no existe una normativa respecto de los contenidos del mismo, este presenta generalmente características de un plan de acción, buscando establecer una relación lógica entre la imagen objetivo comunal y un numero variables de proyectos estratégicos en las diferentes áreas y sectores de acción o competencia municipal. En un sistema coherente de planificación se espera que toda la planificación, se espera que todas las planificaciones sectoriales en nivel municipal, se supediten a este. Su elaboración y aprobación es competencia exclusiva del Municipio.²²

Estos tres instrumentos contribuyen al buen gobierno local, principio, del cual la gestión territorial se funda (se señalara mas tarde). La planificación juega un rol importante, puesto que desde el gobierno local, se trasladan los valores, principios y criterios de la globalización a lo concreto del municipio o provincia. El desarrollo local pasa necesariamente por la potenciación de mesoestructuras urbanísticas y el fortalecimiento del tejido social empresarial local, el aprovechamiento de los recursos endógenos, la eliminación de las desigualdades territoriales y la movilización de ciudadanos a través de nuevas formulas participativas en los ámbitos político, social y obviamente en el económico.

²² Cubillos, Luis. Administración Financiera del Estado, Unidad 3 Planificación Nacional. Pag. 131. Universidad de Valparaíso.

iii. SUBDERE, su importancia para el desarrollo regional.

- Antecedentes Históricos

La SUBDERE, el más potente instrumento organizacional creado en ese periodo, sin embargo solo en 1984, por medio de la Ley N° 18.359 se crea legalmente (Art. 10) el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, con funciones de coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local, colaborando además con el Ministerio del Interior en las funciones de modernización y reforma administrativa y en las de estudio, apoyo técnico y otras. La SUBDERE se transformará así en la heredera de la CONARA.

El 17 de noviembre de 1984 se crea el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo. En 1985, se dictamina la existencia legal de la SUBDERE, como consecuencia de la creación de dicho cargo. Se le asigna las funciones de coordinar, impulsar y evaluar el desarrollo regional; y, a su vez, colaborar en las funciones de modernización y reforma administrativa del Estado.

En general, la función de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo es fortalecer el buen gobierno en el territorio, aumentando la capacidad de gobernar con adhesión política, participación ciudadana y disposición de recursos, y mejorando la gestión y coordinación interinstitucional; todo ello en coherencia con el impulso, viabilización y acompañamiento del proceso de descentralización.

La organización de la SUBDERE es, en el comienzo, reflejo de las funciones asignadas por la ley. Es así como la estructura inicial estuvo determinada por la existencia de las divisiones de Modernización y Reforma Administrativa, por una parte, y Desarrollo Regional, por otra. Desde esta última y como consecuencia de la creciente complejidad de funciones y atribuciones del Departamento de Municipalidades, se crea -de hecho- la División de Desarrollo Social Comunal, en los comienzos del gobierno de don Patricio Aylwin, destinada

al tratamiento de los temas municipales, en la perspectiva de fortalecer la participación ciudadana y profundizar la democracia. Esta misma División asumiría el título de División de Municipalidades, por la Ley N°19.602.

Por la necesidad de contar con una instancia superior de asesoría en el plano jurídico, se crea en 1994 la División Legislativa.

Dicha estructura, dio impulso, conducción y respaldo a las reformas estructurales que incidieron en el escenario de la descentralización y regionalización, donde han surgido nuevos actores institucionales, en tanto otros se han democratizado y fortalecido, mejorando los recursos de disposición municipal. Se han generado también avances en la capacidad de los nuevos actores regionales para gestionar y ejecutar más del 50% del total de la inversión pública de manera descentralizada.

Desde el año 2001, la Subsecretaría cuenta con cinco divisiones: desarrollo regional, municipalidades, políticas, administración y finanzas y legislativa.

- **Misión**

Nuestra misión es contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización.

- **Objetivos Estratégicos**

1. Fortalecer la gestión de los gobiernos subnacionales -Regionales y Municipales- en su capacidad para articular territorialmente políticas, planes, programas y actores públicos y privados integrando la participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y control de éstos.
2. Analizar, monitorear y evaluar el desarrollo territorial, el proceso de descentralización y el desempeño de los gobiernos subnacionales.
3. Impulsar, gestionar y administrar programas de transferencia e inversión pública territorial.

4. Generar propuestas para promover y apoyar el desarrollo de los territorios y el proceso de descentralización.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se divide en 4 áreas o divisiones, para la importancia del trabajo, mencionaremos solo una:

➤ La División de Desarrollo Regional

La División de Desarrollo Regional, tiene como principal tarea aportar al Buen Gobierno en los territorios, habiendo desarrollado y validado un modelo gestión pública territorial integrada, basado en la articulación territorial de políticas e inversión pública en los ámbitos de fomento productivo, infraestructura, ciencia y tecnología, cooperación internacional y cultura, con participación y adhesión ciudadana.

Esta división concentra 6 departamentos, todos relacionados entre si, nos quedaremos con las siguientes definiciones:

1. Departamento de Fortalecimiento y Gestión Regional

A partir del reconocimiento de identidades, aspiraciones y potencialidades diferenciadas de los territorios, el equipo que compone este Departamento procura incrementar capacidades de Gobierno en las regiones, mediante el fortalecimiento institucional, político y de gestión de los Gobiernos Regionales en su capacidad para articular territorialmente a actores públicos, privados y participación de la ciudadanía, en el diseño, implementación y control de políticas, planes y programas

2. Unidad de PMG- Gestión Territorial

Son funciones de la unidad del sistema Gestión de Gestión Territorial del Programa de Mejoramiento, la de organizar, proponer y ejecutar actividades tendiente al cumplimiento en los territorios de este programa; apoyar la coordinación de los servicios públicos para el cumplimiento éste; y revisar los documentos técnicos del sistema y cumplir con el proceso de asistencia técnica a los servicios que comprometen ese sistema.

- a. Organizar, proponer y ejecutar actividades tendientes al cumplimiento en los territorios (local, regional, nacional) de los fines de PMG y GT.
- b. Apoyar la coordinación de los servicios públicos en el territorio para el cumplimiento del PMG / GT
- c. Revisar los documentos técnicos del sistema GT y cumplir con el proceso de asistencia técnica a los servicios que comprometen ese sistema.
- d. Controlar el proceso de formulación, ejecución, evaluación y validación del cumplimiento de los requisitos del sistema PMG y GT.
- e. Participar en la formulación de iniciativas de apoyo al rol de Subdere en el Comité de Ministros para la Modernización del Estado.

iv. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695.

Comuna: es el ámbito territorial local definido por un conjunto de características geográficas, económicas, demográficas y culturales, en la cual la población habita, participa y se desarrolla, siendo el municipio el encargado de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural²³.

El gobierno de Patricio Aylwin se comprometió ante la ciudadanía a materializar un programa que contemplaba avanzar en la descentralización del Estado y la democratización del municipio. En consecuencia, envió en mayo de 1990 al parlamento, un proyecto de reforma constitucional referido a modificar el Capítulo XIII de la Carta Fundamental en el ámbito municipal, la que aprobada el año 1991, junto a otras disposiciones.

Es así, como por primera vez en la historia de Chile, se define a la municipalidad como una Corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas, con

²³ Políticas de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), pag. Web <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-26414.html>, visitada 29/09/2007.

participación de la comunidad local.

Sobre las funciones y atribuciones, nombraremos las que se adhieren o aportan a la función GT.

- **Funciones de las municipalidades:** Son las actividades que las corporaciones consistoriales están llamadas a desarrollar por mandato de la constitución o de la ley.

- 1 Funciones Privativas: son aquellas cuya competencia corresponde exclusivamente a las municipalidades y su ejercicio no puede ser asumido por otras entidades.

- Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regular comunal.
- La promoción del desarrollo comunitario.

- 2 Funciones compartidas: son aquellas que deben ejercer las municipalidades directamente o con órganos de la administración del Estado. No son de carácter facultativos para las municipalidades.

- Salud pública y la protección del medio ambiente.
- Capacitación, promoción del empleo y el fomento productivo.
- La urbanización y la vialidad urbana y rural.
- Apoyo y fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana.
- Promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

- **Atribuciones de las municipalidades:** son las facultades que la constitución y la ley les confían para realizar aquellas funciones.

- 1 Atribuciones esenciales: son aquellas que deben estar establecidas en una ley organiza constitucional.

- Ejecutar el plan comunal de desarrollo.
- Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal..

- Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular. .
- Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y cultura.
- Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupaciones de comunas, territorios denominados unidades vecinales.

Atribuciones no esenciales: aquellas otras que les sean conferidas a las municipalidades en otras leyes distintas a la ley orgánica de municipalidades o cuando versen sobre otras materias que la Constitución Política de la Republica expresamente ha encargado sean reguladas por una ley común.

➤ Órganos De La Municipalidad

a. **ALCALDE:** Es el jefe máximo de la municipalidad y en tal calidad le corresponde su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento.

b. **CONCEJO MUNICIPAL:** Es un órgano colegiado: actúa siempre como cuerpo a través de acuerdos adoptados en sus sesiones plenarias validamente constituidas.

En cada Municipalidad habrá un Concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que la propia ley establece.

Atribuciones:

- Fiscalizar el cumplimiento de Planes y Programas de Inversión municipal y la ejecución del Presupuesto.
- Aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones.
- Recomendar al Alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal.
- Supervisar el cumplimiento del Pladeco.

➤ Otros Instrumentos De Las Municipalidades

•Instrumentos de Gestión Municipal: Pladeco, Plan Regulador, Presupuesto Municipal.

•Los convenios que las municipalidades puedan suscribir, con otros órganos de la Administración del Estado.

•La coordinación que debe existir entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos que actúen en sus respectivos territorios; y que debe efectuarse mediante acuerdos directos entre estos organismos.

•Las distintas modalidades de participación de la ciudadanía local.

•La constitución entre dos o más municipalidades, de asociaciones municipales para facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

“Las decisiones escritas que adopte la administración se expresarán por medio de Actos Administrativos “(Ley N° 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos)

“... son las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado, en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública. “

Las resoluciones que adopten las municipalidades se llamarán...:

•**Ordenanzas:** son normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas se pueden establecer multas para los infractores, las que se aplicarán en los JPL.

•**Reglamentos Municipales:** son normas generales obligatorias y permanentes, relativas a materias de orden interno de la municipalidad.

•**Decretos Alcaldicios:** son resoluciones que versan sobre casos particulares.

•**Instrucciones:** son directrices impartidas a los subalternos

v. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR N° 19.175). Gobierno interior y administración provincial.

“La descentralización, tiene como fin último, el reforzamiento de las capacidades de autonomía e independencia en la toma de decisiones de los Gobiernos Regionales, Provinciales y en la Administración Local.”²⁴

Conceptos relevantes, según lo definió la CONARA.²⁵

- **Región:** una unidad territorial que abarca dos o más provincias vinculadas por intereses socioeconómicos y culturales más o menos compartidos, que permite el manejo de sus recursos en cantidad que facilite su desarrollo integral.

- **Provincia:** definido como un ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de entidades de población jerarquizadas e intercomunicadas con su Centro Urbano principal, mediante un sistema vial concurrente a éste, sistema vial que funciona dentro de un óptimo de distancia-tiempo, en consideración de la frecuencia de las actividades habituales de la población y, particularmente, en relación con el equipamiento urbano.

Posterior a la promulgación de la reforma constitucional N° 19.097, se inicia el trámite legislativo de la ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional N° 19.175 (LOCGAR).

El presidente de ese entonces, don Patricio Aylwin, expresa que el gobierno ha buscado afianzar activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización en el país. Lo anterior, señala el mensaje, resulta fundamental por los requerimientos propios del sistema democrático, por las demandas que plantea la expresión económica en varias zonas del territorio, por las exigencias que se derivan de la modernización de la administración pública y como

²⁴ Fundación Friedrich Ebert/Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo/Instituto para el Nuevo Chile (Eds.): Manual para la Gestión Regional, Fundación Friedrich Ebert, 1995, Santiago de Chile, Pág.3.

²⁵ Políticas de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-26414.html>///, visitada 29/09/2007.visitada 20/09/2007

respuesta a los anhelos legítimos de las comunidades locales y regionales.

La LOCGAR, comprende dos títulos. El título primero se refiere al gobierno de la región, estableciéndose que el gobierno interior de cada región reside en el intendente y el la provincia en el gobernador. El título segundo, se refiere a la administración de la región, que reside en un Gobierno Regional.

El Gobierno Regional (administración regional), es desempeñado solo por el intendente y una planta de funcionarios administrativos y profesionales, con el apoyo de un gabinete²⁶. Por su parte y al menos en términos generales, son esencialmente coordinadores del desarrollo y articuladores de la gestión pública en la región. No les corresponde sino promover, entre esta institucionalidad pública, el cumplimiento de ciertos objetivos y para ello la ejecución de ciertas políticas, programas y proyectos. Además, esta compuesto por el Consejo Regional²⁷.

El Gobierno Interior, esta compuesto por el Intendente y el Gobernador, los dos nombrados por el Presidente de la Republica y lo representan en su Jurisdicción respectiva, región y Provincia. El Intendente es definido como un órgano desconcentrado del Presidente de la Republica, y el Gobernador como un órgano desconcentrado del Intendente.

El art. 16 de la LOCGAR señala textualmente como una función del Gobierno Regional: "Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberán ajustarse a la política nacional de desarrollo y al presupuesto nacional.

Como ha sido mencionado, existe claridad en los objetivos de la administración regional, "El desarrollo, social, cultural y económico de la región". En cambio, en la competencia de gobierno interior solo se establece explícitamente una función de coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que operen en la región y la provincia, a cargo del Intendente y

²⁶ El gabinete, le compete asesorar al intendente en su rol propositivo y ejecutivo. Esta compuesto por Seremis, Gobernadores, Sernam, Directores Regionales.

²⁷ CORE, es un cuerpo colegiado, integrado por 28 consejeros regionales, en Valparaíso. su finalidad es hacer efectiva la participación de la comunidad regional y esta investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, que lamentablemente en la practica, dejan mucho que decir, puesto que en la realidad ello no es tan posible de ejercer,. Por falta de herramientas y conocimiento.

Gobernador. Su aclaración y profundización se encuentra en la Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional N° 19.175.

Para el caso de este trabajo, nos adentraremos solo el gobierno provincial, pues esta administración es parte importante de la ejecución de los convenios de Gestión Territorial, particularmente en la Provincia de San Antonio, que puntualizaremos mas adelante.

En el Título Primero de la LOCGAR, el Gobernador tendrá a su cargo la administración superior de la respectiva provincia, en la esfera de atribuciones que corresponden al intendente en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional, y presidirá el consejo económico y social provincial (CESPRO).

El artículo 116 del capítulo XIV, por su parte, establece que: "En cada provincia existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente. Estará a cargo de un Gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El inciso segundo agrega que: "corresponde al Gobernador ejercer, de acuerdo a las instrucciones del Intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia." Vale decir, estas disposiciones constitucionales están aludiendo a las competencias de gobierno interior que tienen los gobernadores, pero aunque en el inciso tercero se consagra la figura de los Concejo económico y social provinciales (CESPROS), no se señala explícitamente como en el caso de la región, la función administrativa del Gobernador, que si será atribuida por la ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. Además, su cargo es ocupado por un nombramiento de elección indirecto, lo que puede deslegitimarlos dentro de los funcionarios del sistema público²⁸.

La definición de las nuevas provincias, sobre la base de las veinticinco antiguas y del nivel departamental (ahora suprimido) se ajustó al concepto de microregión, definido como "un ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de

²⁸ Lira, Luis. Estructuras Participativas y descentralización, Caso de los Consejeros Regionales, Universidad del Bio-Bio.

entidades de población jerarquizadas e intercomunicadas con su Centro Urbano principal, mediante un sistema vial concurrente a éste, sistema vial que funciona dentro de un óptimo de distancia-tiempo, en consideración de la frecuencia de las actividades habituales de la población y, particularmente, en relación con el equipamiento urbano".

En conclusión, entre región y microregión (Provincia) no hay, por tanto, una simple diferencia de tamaño, es decir, no se trata del mismo elemento territorial visto en dos escalas. Las diferencias entre ambas son básicas y de sus respectivos contenidos se deduce que: la microregión debe desarrollarse intensificando su producción típica; en cambio la región lo hará sobre la base de integrar diversos sectores de la producción, representados por las microregiones.

- Competencias compartidas y exclusivas de los Gobernadores, señalaremos solo las que nos interesan:

1. Competencias compartidas

- a) Ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes;
- b) Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley;

“Corresponderá al gobernador ejercer, de acuerdo con las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, existentes en la provincia” (Artículo 3º inciso segundo)

- c) Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones propias o delegadas,
- d) Cumplir las demás funciones y ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos le asignen.

2. Competencias exclusivas

- a) Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público. En uso de esta facultad, el gobernador velará por el respeto al uso a que están destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo

que entrase su uso común y exigirá administrativamente su restitución cuando proceda.

vi. Reformas para la Modernización del Estado.

a. Proceso Modernizador de Chile

Las profundas transformaciones producidas en la sociedad chilena -como reflejo local de cambios mundiales- pueden describirse a partir de las ideas de globalización y revolución de las tecnologías de la información y comunicación.

En vista de lo anterior, los distintos Gobiernos de la Concertación han buscado modificar sustantivamente la estructura del sector público, generando una nueva institucionalidad que resulte adecuada al nuevo rol del Estado y procurando la modernización de los procesos y la incorporación de los avances tecnológicos para el mejoramiento de la gestión.

La discusión en torno a la adopción de medidas que hagan de Chile un país más moderno ha atravesado toda la historia republicana de nuestro país. A continuación, algunos antecedentes modernizadores en la administración del país:²⁹

- 1822, Bernardo O'Higgins plantea la necesidad de tener Estatuto Administrativo para los funcionarios públicos;
- 1908, impulsada por don Ismael Valdés Vergara, se funda el movimiento espontáneo de opinión, llamado Junta de Reforma Municipal. Con el fin de juzgar a los alcaldes, regidores y jefes de oficina, que hayan cometido operaciones dolosas.³⁰
- Hacia 1950, la CORFO publicó los primeros volúmenes de la "*Geografía Económica de Chile*". En ellos se daba a conocer la división del país en 6 zonas, atendiendo a las características físicas, humanas y económicas. Las regiones de la CORFO hasta hoy se utilizan como referencia. pero

²⁹ Texto: "Reflexiones acerca del proceso de modernización del estado de Chile y desafíos futuros", Mario Marcel. Texto expuesto en el X Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre de 2005.

³⁰ Archivo de la Municipalidad de Santiago, vol.426, sesión de 1/06/1915, pag. 167.

tenían la desventaja de establecer regiones muy extensas y sin organización administrativa.

- Década del 60, Chile, con apoyo de la ONU implementan algunas reformas en el funcionamiento del Estado, como el RUT y la jornada única;
- La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)³¹ entre 1965 y 1968. basada en la 'Teoría de polos de desarrollo, estableció que el país se dividía en once regiones y una zona metropolitana las cuales estaban formadas por agrupamientos de provincias.
- 1973, se da paso al proceso de Regionalización, a partir de los trabajos de ODEPLAN en los años 60's. se crea la escala única, se dicta la nueva ley de Administración Financiera del Estado;
- La creación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. CONARA, (Decreto Ley No 212, diciembre 1973). que funcionó hasta 1983. Gobierno Militar.
- Durante la dictadura militar, se llevan cabo reformas profundas en el Sistema de Pensiones, empresas públicas, educación y salud;
- La CONARA determinó iniciar una nueva división territorial y establecer un sistema político administrativo acorde con ella. Esto se plasmó en los decretos leyes N° 573 y 575 del 8 de Julio de 1974 que pusieron en vigencia la actual regionalización y la consiguiente Reforma de Gobierno y Administración Interior del Estado.
- Con la llegada del Gobierno democrático de Patricio Aylwin A. comienza el debate sobre el proceso modernizador del Estado en términos formales.
- Durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se planteó la propuesta de una Agenda de Modernización en distintos ámbitos y se formó el Comité Interministerial para la Modernización del Estado;
- 1996, comienzan a introducirse mecanismos de remuneración ligados a desempeño en el Servicio Nacional de Aduanas y en el sector salud, se impulsaron las primeras iniciativas de Gobierno Electrónico y se alcanzó

³¹ Oficina de Planificación, creada durante el gobierno de Eduardo Frei Montalba como una entidad que formaba parte de la CORFO

un acuerdo muy importante en el Parlamento en la discusión del presupuesto para el año 1997. Fue allí cuando surge el concepto de Protocolo Presupuestario, el cual incluyó la puesta en marcha del Sistema de Evaluaciones de Programas Gubernamentales y los Balances de Gestión Integral (BGI);

- 1999, una Comisión Presidencial entrega su informe: “Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación. Chile hacia la Sociedad del Conocimiento”.
- Avance integral, en la redefinición del rol del municipio, que centró su finalidad en satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas (Reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (ley 19.602) en 1999).
- Se crea el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, año 2000, en el poder don Ricardo Lagos Escobar
- Con el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar, surgen los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG)³². Además, se incorpora en el Sistema de Evaluación de Programas evaluaciones de impacto; se introdujo el fondo concursable del presupuesto; uso de Internet que se masificó en las declaraciones de impuestos; se introdujo un mecanismo de análisis de riesgo en el Sistema de Concesiones e Infraestructura;
- Se establece asignación de mejoramiento de la gestión municipal para funcionarios municipales (Ley N°19.803 del 27 de abril de 2002, sobre Incentivos para Funcionarios Municipales).
- Se establecen Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración de Estado en su regulación y protección, aplicándose también a los Municipios, transparentando los trámites y fijando los plazos máximos para la resolución de solicitudes (Ley 19.880. Silencio Administrativo, del 20 de mayo 2003).

³² Sistema de Benchmarking del sector público, que crea metas y redes de expertos para impulsar y verificar los avances en esas metas.

- Se establece un mecanismo de subrogación para las mujeres alcaldesas en el período de pre y post natal, en el marco de la generación de espacios reales de participación de las mujeres en el ámbito político local. (Ley N°19.852 del 6 de enero de 2003, modifica la Ley N°18.695, orgánica constitucional de municipalidades).
- 2003, se da lugar a una serie de acuerdos para la Reforma de Estado, que se materializaron en leyes como las siguientes:
 - Ley del Nuevo Trato
 - Ley de Alta Dirección Pública
 - Ley de Compras Públicas
 - Ley sobre Límite y Financiamiento del Gasto Electoral
 - Creación de la Comisión Permanente Mixta de Presupuestos.

Así, lo que se busca con la Reforma del Estado es la construcción de un sector público que responda a los requerimientos que plantea la sociedad civil actual, debiendo contar para ello con un Estado al servicio de los ciudadanos, con una estructura flexible y con una gestión eficiente, participativa y transparente; además de tener una relación proactiva y previsoras en materia de desarrollo económico, de provisión de seguridad y de incorporación de la ciudadanía a los procesos públicos.

b. Programa de Reforma y Modernización del Estado (PRYME).

El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) es una división del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, creado en el año 2000 y orientado a la modernización y la incorporación de tecnologías de información para el mejoramiento de la gestión pública.

Este proyecto se inspira en los principios de la transparencia, la eficiencia, la equidad y la participación, como base principal para el funcionamiento de un Estado democrático. Consecuentemente, este proyecto es parte de un proceso que recoge y profundiza los esfuerzos realizados por los anteriores gobiernos de la Concertación en relación con el mejoramiento de la calidad de servicio a los usuarios del sector público.

Señalaremos los principios orientadores que forman parte de la base de este trabajo, que conllevan a direccionar los siguientes temas y son los siguientes:

- **Estado unitario descentralizado.** La propuesta de Reforma deberá fortalecer la regionalización y la descentralización de las decisiones, logrando una adecuada articulación entre el nivel nacional, el nivel regional y el nivel local.
- **Estado solidario.** El proceso de cambios debe lograr un Estado que se hace cargo y asume las desigualdades sociales y territoriales y los factores de desintegración social, tanto en materia económica para hacer llegar a todos los chilenos y chilenas a lo largo del país los beneficios del desarrollo, como en los distintos ámbitos culturales, asegurando la igualdad de oportunidades al conjunto de la ciudadanía.
- **Estado fuerte para enfrentar requerimientos presentes y futuros.** Se requiere un Estado adecuado a las características del desarrollo actual y futuro del país. En ciertos casos, se podrá reducir su tamaño, o en otros se podrá fortalecer y crecerá de acuerdo con las necesidades. Lo central en este punto es que las dimensiones del Estado serán una función de los requerimientos actuales y de los que en futuro se prevean, y no una imagen predeterminada de Estado pequeño o grande.
- **Estado más eficiente y eficaz.** El foco de las preocupaciones del Proyecto está puesto en la satisfacción del interés general, por lo que todas las acciones de transformación comprendidas en él se inspirarán en este principio, tanto en materia de rediseño de la institucionalidad, como de mejoramiento de la gestión para entregar un servicio público de calidad a la ciudadanía. Un lugar central en ello ocuparán las nuevas tecnologías de la información que acerquen los servicios a los ciudadanos y ciudadanas.

EL proyecto, además, se basa en cinco áreas de trabajo, que a su vez poseen subáreas de trabajo, y son:

1) Gobierno Electrónico:

- Agenda de Gobierno Electrónico
- Comunidad Informática Gubernamental
- Gobierno Electrónico Regional y Local
- Interoperabilidad
- PMG Gobierno Electrónico

2) Modernización:

- Buenas Prácticas en Gestión Pública
- Seguimiento agenda de Modernización 30 de enero de 2003
- Sistema de formación de Directivos Públicos

3) Participación:

- Defensor del Ciudadano
- Ley de Bases sobre Participación Ciudadana

4) Procedimiento Administrativo:

- Apoyo a la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo
- Portal Trámite Fácil
- Ventanillas Únicas Electrónicas
- Sistema de Actualización de Información de Trámites

5) Regionalización:

- Descentralización.

Este último, es el punto que nos aporta al desarrollo de este trabajo, pues es donde se comienza con la iniciativa del programa de Gestión Territorial.

Este último punto, es por el cual, este trabajo emprende su investigación análisis al modelo centralista que históricamente a desarrollado nuestra Republica, y como en la actualidad han surgido ideas de descentralización, para ser capaces de generar desarrollo y mas iniciativas desde lo mas local.

Capítulo II.

LA GESTIÓN TERRITORIAL, COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN LOCAL

2.1. ¿QUÉ ES LA GESTIÓN TERRITORIAL?

El Sistema Gestión Territorial se propone como objetivo incorporar en los productos, bienes y servicios que entregan las instituciones la perspectiva territorial, por lo tanto lo que se espera es que los servicios públicos operen con procesos integrados territorialmente que promuevan e incorporen las necesidades regionales y sus soluciones en la entrega de sus productos.

LA LLEGADA A CHILE

Este modelo de gestión territorial, llega a Chile el año 2000, en el Gobierno de Don Ricardo Lagos, gracias a la GTZ (Agencia Alemana de cooperación internacional), donde presta apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y servicios públicos relacionados.

La primera región en traer este modelo a Chile, fue la Región del Bío-bío, el año 2000, los cuales han trabajado de manera más acabada en el tema, y fueron los promotores de este innovador y nuevo modelo para la gestión territorial. Pero gracias a las gestiones de la SUBDERE, este ejemplo concreto y el modelo en sí, fue divulgado en todas las demás regiones, siendo la provincia de San Antonio en la región de Valparaíso, uno de los proyectos pilotos, que aun esta en pie, a través de un Convenio realizado por la Asociación de Municipalidades de la provincia y el Gobierno Regional, a través de su gobernador, todo lo cual, se vera mas adelante.

A continuación, mencionaremos los fundamentos de la Gestión Territorial que nos señala el estado de Chile, además los dos métodos utilizados que la llevan a la practica.

2.1.1. Fundamentos de la Gestión Territorial.

La Gestión Territorial se fundamenta en razones políticas, administrativas y

económico-financieras.

1. FUNDAMENTOS POLÍTICOS:

a) Modernización del Estado

La Gestión Territorial apunta a avanzar en el proceso de Modernización del Estado, en el marco de la política de Modernización que se fija en la ley respectiva, donde se establece el otorgamiento de incentivos al sector público a partir del cumplimiento de los objetivos del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Como también para los Convenios de Gestión Territorial, que solo en algunas regiones se han firmado.

b) La nueva etapa de la Descentralización

Se ha agotado la primera etapa del proceso de descentralización, que se inauguró en los inicios de la transición. El Gobierno ha decidido dar un nuevo paso, impulsando una segunda fase de profundización de este proceso.

El propósito fundamental de esta segunda etapa, es consolidar un Estado Unitario Descentralizado hacia el bicentenario, enmarcándose sus objetivos en los ámbitos:

Institucional: "Más y mejor democracia"

Financiero: "Más recursos, autonomía y equidad"

Gestión: "Buen gobierno y administración"

Territorial: "Flexibilización"

c) El Buen Gobierno en Regiones

Los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia han impulsado y desarrollado un proceso amplio de descentralización en el país, que ha significado reforzar la autonomía de los municipios y fortalecer la gestión de la administración municipal y regional.

En la actual política de Desarrollo Territorial el Buen Gobierno es el

fundamento de la gestión territorial, según lo ha definido el Ministro del Interior, “Desarrollar capacidades efectivas para definir y aplicar políticas que impulsen procesos articulados de desarrollo en territorios y comunidades, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos públicos, concertados con el sector privado, todo lo cual contribuya a gestar mayor legitimidad política y adhesión ciudadana”.

El Buen Gobierno en el territorio es articulado, efectivo y goza de legitimidad y adhesión. Se desarrolla se sustenta en seis áreas o pilares fundamentales de desarrollo, a saber:

- 1) Desarrollo de la infraestructura
- 2) Desarrollo productivo
- 3) Desarrollo social
- 4) Desarrollo cultural
- 5) Desarrollo científico y tecnológico
- 6) Desarrollo de la inserción regional en la globalización.

En el marco de los objetivos de la nueva etapa de la descentralización la Gestión Territorial es el principal instrumento operacional del Buen Gobierno en regiones y a nivel local.

El Buen Gobierno Local, es un principio del cual emana el Modelo de Gestión Territorial, que junto con todos los instrumentos de planificación que mencionamos anteriormente, potencian y articulan un trabajo entre las municipalidades (Asociaciones) y la Gobernación (como representante del Gobierno Regional).

Debemos comprender, que el Municipio es la principal puerta de entrada del Ciudadano al Estado, para el ejercicio de sus derechos, y uno de los principales gestores del desarrollo comunal.

Un Municipio será eficiente en su gestión si logra proveer las prestaciones que sus habitantes demandan, cubriendo aquellas de su competencia y, en las que no tiene atribuciones, debe ser capaz de entregar la mejor información al

Ciudadano para vincularlo al servicio al cual debe acudir, de manera clara y oportuna.

El Buen Gobierno Local, consiste, en que el Municipio debe proveer, de acuerdo a sus competencias, los bienes y servicios públicos que permitirán generar un entorno adecuado para facilitar el crecimiento económico- productivo de la comuna y, al mismo tiempo, ser el motor de un desarrollo social equitativo, con el cual los habitantes encontrarán las soluciones de aquellos temas que sean su prioridad.

Para ser capaces de generar ese objetivo, se debe trabajar sobre los siguientes puntos:

- Municipio Participativo y democrático.
- Una estructura adecuada a su realidad territorial.
- Administración eficientemente sus recursos.
- Entregar servicios de calidad, de manera oportuna y eficiente, según sus competencias: Gestión del Territorio y Construir ciudadanía (Servicios sociocomunitarios, Infraestructura y Medioambiente, Fomento Productivo)

2. FUNDAMENTOS ADMINISTRATIVOS:

Los fundamentos administrativos de la Gestión Territorial son los siguientes:

a) Avance de la desconcentración

La administración Pública en Chile debe tender a su progresiva desconcentración y descentralización, según se establece en la misma Constitución y en la Ley de Bases de la Administración del Estado.

La desconcentración significa situar recursos, responsabilidad por funciones y capacidad ejecutora en dependencias o lugares geográficos alejados del nivel central, aunque manteniendo una subordinación jerárquica de tales unidades a la autoridad central que encomienda esas labores.

b) Avance de la Descentralización Territorial

Desde el punto de vista administrativo la descentralización territorial implica avanzar en un modelo de gestión que da un mayor protagonismo en las decisiones a los niveles subnacionales, esto es, a la región, a través del fortalecimiento de los Gobiernos Regionales, y a la comuna, a través del fortalecimiento de las municipalidades. La transferencia de poder decisonal a estos niveles se considera necesario para resolver los problemas más cerca del territorio en el que se producen.

Lo anterior implica, desarrollar capacidades efectivas para definir y aplicar políticas que impulsen procesos articulados de desarrollo en territorios y comunidades, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos públicos, concertados con el sector privado, todo lo cual contribuya a gestar mayor legitimidad y adhesión ciudadana.

❖ Integración de la gestión.

Integrar la gestión de la administración pública significa:

i. Coordinar la oferta pública de bienes, servicios y productos en el territorio.

A fin de garantizar que estos sean oportunos, complementarios, de calidad y se provean en la secuencia adecuada en el caso que se trate de bienes que se encuentren en una cadena de insumo-producto.

ii. Integración de los instrumentos de planificación.

Los instrumentos de planificación sectorial y territorial deben guardar una coherencia y convergencia básica para que la administración pública opere coordinadamente en el cumplimiento de sus objetivos y metas de mediano y largo plazo. De esta forma es recomendable que los planes de estratégicos de los servicios públicos que tienen presencia en el territorio, o que proveen bienes, productos y servicios en el territorio, puedan compatibilizar sus objetivos con los instrumentos de planificación del desarrollo territorial, tales como las estrategias de desarrollo regional y los planes de desarrollo comunal, en el caso de los municipios.

iii. Integración de la programación operacional.

La gestión operacional anual de los servicios públicos que operan en los territorios o que proveen bienes y servicios en el territorio debe tender a coordinarse con la gestión operacional anual de los servicios públicos descentralizados, de modo de dar mayor eficiencia, eficacia, oportunidad y calidad a las acciones, programas y proyectos que se llevan a cabo en el territorio. Las instancias de coordinación a nivel regional –como el Gabinete Regional-, así como los sistemas de información abiertos tienen un papel primordial en la coordinación operacional sectorial-territorial.

3. FUNDAMENTOS ECONÓMICO-FINANCIEROS:

La gestión territorial tiene importantes efectos desde el punto de vista económico financiero, pues permite dar mayor eficiencia a los recursos públicos a través de las economías que se producen al sincronizar y complementar las acciones en el territorio. Del mismo modo se logra dar mayor eficacia a la ejecución del presupuesto público, pues las acciones de servicios complementarios se apoyan y potencian y no se obstaculizan.

La gestión territorial se orienta a la formulación de presupuestos regionales que sean la expresión financiera de los planes y programas de los servicios que tienen presencia regional o proveen bienes y servicios en el territorio, ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación.

Desde este punto de vista la Gestión Territorial potencia las acciones de fortalecimiento institucional llevadas a cabo hasta la fecha y que tienden al mismo objetivo, tales como la formulación de los Convenios Marco, la coordinación regional de la formulación presupuestaria, que se expresa en la elaboración de los anteproyectos de inversión regional y la discusión presupuestaria regionalizada, y la elaboración de los Programas Regionales de Inversión.

Desde el punto de vista presupuestario financiero, la Gestión Territorial tiende a consolidar el avance de la inversión de decisión regional y el proceso de descentralización financiera del Presupuesto Público.

1. Desafíos del sistema de gestión territorial.

- Enfrentar este Instrumento como una Política Gubernamental.
- Enfrentar este Instrumento como un aporte hacia la profundización del proceso Descentralizador.
- Generar y/o perfeccionar una adecuada articulación de políticas públicas en el territorio, a través de las siguientes áreas de desarrollo: Infraestructura e Inversiones; Desarrollo Productivo y Económico; Desarrollo Social; Desarrollo de Ciencia y Tecnología; Instalación y Desarrollo de la Institucionalidad Cultural Regional; e Internacionalización de las Regiones en el actual contexto de Globalización y los T.L.C.

2.2. MODELO DE LA GESTIÓN TERRITORIAL.

2.2.1. PMG territorial

a) ¿Que es el PMG Gestión Territorial?

Es un nuevo sistema que se integra al actual instrumento Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) denominado “Gestión Territorial”, antiguamente, se le agregaba la palabra “integrada”. Este Sistema se incorpora al Área “Planificación / Control de Gestión/ Gestión Territorial”.

Fundamentalmente busca desarrollar un modelo de gestión territorial, conducente a potenciar el “Buen Gobierno en regiones”, a través del cual los servicios públicos nacionales, desconcentrados y descentralizados operan en las regiones con una “perspectiva territorial”, buscando convergencias y sinergia con los demás servicios de manera de ofrecer los productos más idóneos, lograr el mejor uso de los recursos públicos y el mayor beneficio para sus clientes, usuarios y beneficios, esto es, el mero hecho de que los sectores definan objetivos no aporta a una lógica integradora en las políticas públicas que tienen un referente territorial.

Como ya señalamos, en el punto 1.3.5., la SUBDERE es el órgano

validador, y su trabajo lo realiza a través de la Unidad de PMG, esta orientación tiene cuatro pasos o etapas:

Etapa 1: Diagnóstico

Etapa 2: Elaboración del Plan

Etapa 3: Ejecución

Etapa 4: Evaluación

b) Etapas del PMG Territorial

1. ETAPA I: Diagnostico

El servicio elabora un diagnóstico de los productos estratégicos (bienes y/o servicios) entregados a sus clientes/usuarios/beneficiarios desde una perspectiva territorial, y presenta informe a la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) para su validación³³. Para esto el servicio:

- Analiza e identifica los productos estratégicos (subproductos y/o productos específicos) de la institución en los que corresponde aplicar perspectiva territorial.
- Identifica en forma precisa las modificaciones necesarias de incorporaren la entrega de los productos estratégicos en los que corresponde aplicar perspectiva territorial en aspectos tales como:
 - Características de los productos.
 - Provisión o modo de acceso de los productos.
 - Procesos internos y externos (como por ejemplo, los procesos de coordinación presupuestaria y operacional con otros servicios para la entrega de los productos estratégicos (bienes y/o servicios).

El servicio elabora un diagnóstico de los sistemas de información para el registro por región, de los productos estratégicos en los que corresponde aplicar

³³ Los Servicios quedarán excluidos de las etapas 2 y siguientes del sistema Gestión Territorial Integrada, si como resultado del Diagnóstico, validado por SUBDERE, no le es aplicable la perspectiva territorial en la provisión de sus bienes y/o servicios.

perspectiva territorial y de sus clientes/usuarios /beneficiarios. Para esto el servicio:

- Identifica los sistemas de información de la institución en los que corresponde incorporar información por región.
- Identifica las modificaciones necesarias a los sistemas de información de la institución para desagregar la información por región.
- Analiza e identifica el grado de desconcentración utilizado en la provisión de los productos estratégicos, en los que corresponde aplicar perspectiva territorial, incluyendo al menos:
 - Las facultades delegadas no ejercidas señalando las razones.
 - Las facultades no delegadas y necesarias para entregar los productos con perspectiva territorial.

2. ETAPA II: Elaboración del Plan

De acuerdo al diagnóstico, el servicio elabora el Plan para incorporar la perspectiva territorial en la entrega de sus productos estratégicos, aprobado por el jefe de servicio y, presenta informe a la SUBDERE para su validación.

Este plan debe incluir, al menos lo siguiente:

- Los productos en los que aplicará perspectiva territorial.
- Las modificaciones necesarias para que estos productos incorporen perspectiva territorial.
- La identificación fundada, en los casos que corresponda, de las situaciones especiales o variables externas que puedan afectar la aplicación del plan de gestión territorial.
- Las iniciativas nuevas (nuevos productos estratégicos) que deben incorporar la perspectiva territorial, si corresponde.
- Las medidas administrativas necesarias para implementar la perspectiva territorial en los productos estratégicos que corresponda.

- Los compromisos anuales de actividades e inversiones del Programa Público de Inversión en la Región.

El servicio elabora un programa de trabajo para la implementación del Plan para incorporar la perspectiva territorial en la entrega de sus productos estratégicos (y nuevos productos si corresponde), aprobado por el Jefe de Servicio, y lo presenta a la SUBDER para su validación, incluyendo:

- Los principales hitos, cronograma de trabajo, los plazos, y los responsables de la implementación en cada región.

De acuerdo al diagnóstico, el servicio elabora un plan para incorporar mejoras o modificaciones a los sistemas de información vigentes para la desagregación y registro por región de los productos estratégicos y de sus clientes/usuarios/beneficiarios, aprobado por el Jefe de Servicio, y presenta informe a la SUBDERE para validación. Este Plan debe incluir al menos lo siguiente:

- Los sistemas de información en los que corresponde incorporar información por región.
- Modificaciones necesarias a los sistemas de información para desagregar la información por región
- Las actividades necesarias para implementar las acciones generadas en el sistema Gobierno Electrónico que tengan relación con la gestión territorial.

El servicio elabora el programa de trabajo para la implementación del Plan de las mejoras o modificaciones a los sistemas de información vigentes para la desagregación por región de los productos estratégicos y sus clientes/usuarios/beneficiarios, aprobado por el Jefe de Servicio, y los presenta a la SUBDERE para validación, considerando al menos:

- Los principales hitos, cronograma de trabajo, los plazos y los responsables de la implementación en cada región.

3. ETAPA III: Ejecución

- El servicio implementa el Programa de Trabajo que incorpora la perspectiva territorial en la entrega de sus productos estratégicos.
- El servicio implementa el programa de trabajo de modificaciones o mejoras del sistema de información para el registro de sus productos estratégicos y clientes/ usuarios/beneficiarios por región.
- El servicio diseña un Programa de Seguimiento de la implementación en cada región tanto para el Programa de Trabajo relativo a la incorporación de la perspectiva territorial en la entrega de sus productos estratégicos como para el Programa de Trabajo de las modificaciones del Sistema de información, si corresponde.

Dicho Programa de seguimiento deberá considerar al menos:

- Análisis de la implementación realizada.
 - Evaluación de los resultados.
 - Recomendaciones.
 - Compromisos surgidos de las recomendaciones.
 - Responsables de cumplir dichos compromisos y plazos.
- El servicio difunde a los clientes/usuarios/beneficiarios y a sus funcionarios de los resultados obtenidos de la incorporación de la perspectiva territorial en la entrega de sus productos estratégicos (bienes y/o servicios), en cada región.

4. ETAPA IV: Evaluación

- El servicio elabora un informe de los resultados y recomendaciones de la implementación efectuada según lo establecido en el programa de Trabajo de la etapa anterior y el Programa de Seguimiento para incorporar la perspectiva territorial y lo presenta a la SUBDERE para su validación, incluyendo:
 - Informe Ejecutivo.
 - Evaluación de las modificaciones incorporadas a los productos respecto de la perspectiva territorial, en cada región.

- Evaluación de las modificaciones incorporadas a los sistemas de información para al registro de sus productos y Clientes/ Beneficiarios/ Usuarios por región.
 - Compromisos asociados a las recomendaciones y los plazos de incorporación, en cada región.
 - Resultado de la medición de los indicadores, en cada región.
-
- El servicio implementa, en cada región, aquellos aspectos del Plan que corresponda, no incorporados en el (o los) programa(s) de trabajo de la etapa anterior.
 - El servicio deberá al menos mantener el grado de desarrollo del sistema de acuerdo a cada una de las etapas tipificadas.

c) La Validación, Certificación y Definiciones Estratégicas

1. Validación: Es un proceso en el cual el Jefe de Servicio remite oficialmente el o los documentos correspondientes a los compromisos anuales del servicio con el PMG - Gestión Territorial, con el objeto de obtener la validación de los mismos por parte de SUBDERE. El principal efecto de este procedimiento es la validación o no validación de los compromisos. En el primer caso, permite al servicio acreditar el cumplimiento de los requisitos técnicos del sistema para efectos del PMG. En el segundo, se inicia un proceso de reclamación formal, en el que a diferencia de la certificación no es posible agregar elementos o modificar el documento presentado. El reclamo es acogido o rechazado por la red de expertos y en última instancia por el Comité de Ministros.

2. Definiciones estratégicas: son una herramienta que entrega información sobre los ejes orientadores del quehacer de una organización y se obtienen a partir de un proceso de Planificación Estratégica o de un proceso más simple de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas en torno al quehacer actual. Se encuentran en cada uno de los Ministerio, servicios públicos

regionales

3. Certificación: consiste en el análisis técnico del cumplimiento de los requisitos de cada "objetivo de gestión". Se trata de una instancia de asistencia técnica, en la que interactúan los encargados técnicos de servicios con los encargados técnicos de SUBDERE como organismo validador.

El principal resultado que se obtiene de la certificación, es la evaluación positiva o negativa que el organismo validador emite del documento técnico presentado. El resultado de la certificación lo comunica SUBDERE al responsable institucional del PMG - Gestión Territorial a fin de que se tomen las medidas para corregir el documento, en el caso de que la certificación sea negativa o, en el caso de que sea positiva, se remita el documento al jefe de servicio para que proceda a enviarlo oficialmente al proceso de validación de fin de año.

Dado que se trata de una instancia de asistencia técnica, la certificación no es equivalente a la validación del documento, la cual se produce cuando el jefe de servicio remite oficialmente a fin de año el documento a SUBDERE. El servicio no está obligado a participar de las certificaciones y puede tomar la decisión de remitir los documentos sólo al proceso de validación anual, esta decisión sin embargo implica restarse a una instancia de apoyo y facilitación que ofrece SUBDERE, no admitiéndose en el proceso de validación argumentaciones fundadas en desconocimiento técnico.

- Resultados esperados:
 - ⇒ Instalar procesos, el PMG se propone instalar procesos que permitan desarrollar una acción pública integrada en los territorios, estos son los siguientes:
 - Definición y Provisión de Productos en el territorio:
 - Definición de prioridades territoriales
 - Ajuste de los productos a las necesidades territoriales.
 - Modo de acceso a los productos en el territorio
 - Localización de productos en el territorio

⇒ Procesos internos y externos:

Programación y Distribución del Gasto en el territorio Diálogo intersectorial y Coordinación con otros servicios, Definición de Acciones conjuntas. Facultades delegadas para actuar en el territorio, Sistemas de Información: Registro de productos y beneficiarios en el territorio, Sistematizar información, difusión, retroalimentación.

- Marco Legal:

- Ley Organiza Constitucional de Gobierno y Administración Regional.
- Ley 19.880 sobre Procedimientos Administrativos.
- Decreto N° 475, Ministerio DE Hacienda
- Circular N° 45, PMG año 2004.

2.2.2 CONVENIO DE GESTIÓN TERRITORIAL.

En el marco de la puesta en escena de una mayor y mejor articulación entre los niveles institucionales territoriales regional – sectorial – local, además de eventuales organismos no gubernamentales, conducentes a materializar una gestión territorial como elemento sustantivo de un Buen Gobierno en la región, se pone a disposición una propuesta conceptual y operativa del Modelo de Convenio Territorial y su proceso de instalación en regiones que permita materializar esta visión durante el periodo 2005, además de las proyecciones a heredar para el nuevo Gobierno a partir del 2006.

En este contexto es importante señalar que la propuesta en cuestión considera los instrumentos, herramientas y programas disponibles en la institución: PMG – GT, ARI, PRI, PROFIR, PROFIM en sus componentes asociativo, buenas prácticas regionales - locales y de asistencia técnica, Coordinación de Inversiones, PIR y su metodología, las EDR, el Instructivo 155, el Índice de Competitividad Regional, además de la participación de la División de Políticas. Se tienen en cuenta, además, Programas o instancias de otras entidades públicas como el Chile Emprende y del aprovechamiento del nuevo marco normativo, en cuanto modificaciones y perfeccionamientos a la LOCGAR,

particularmente en cuanto las materias ARI, PRI, Convenios de Programación Local y Corporaciones de Desarrollo.

El sistema de gestión regional define el espacio de decisión político-administrativa de la región. En este espacio confluyen los actores regionales, provinciales y comunales para organizar y ejecutar los procesos de decisión. Se pueden identificar las siguientes dimensiones: articulación y coordinación administrativa de los actores; capacidad política de los actores; confianza entre los actores y en el sistema; participación.

En estricto rigor, la GT se define como la gestión integral de la oferta pública en los territorios, constituyendo una expresión del Buen Gobierno en la región y en la provincia, entendido como las capacidades efectivas de definir y aplicar políticas que impulsen procesos articulados de desarrollo, haciendo un uso efectivo de los instrumentos y recursos públicos, concertados con el sector privado.

Desde una mirada de Fortalecimiento político-institucional, se ha potenciado la generación de agendas de desarrollo territorial en torno a seis pilares fundamentales de desarrollo regional: infraestructura, productivo, social, cultural, científico y tecnológico, e internacional.

a) ¿Qué son los Convenios de Gestión Territorial?

Reflejo de lo anterior, los Convenios de Gestión Territorial, son una iniciativa impulsada por la SUBDERE y responden a un trabajo mancomunado entre las Divisiones de Desarrollo Regional y de Municipalidades.

Los convenios son entendidos como la construcción de acuerdos formales de Gobiernos Regionales y/o Gobernaciones con municipios e instituciones sectoriales con sus dependencias desconcentradas (además de actores no gubernamentales que eventualmente ya han sido incorporados en dinámicas de esta naturaleza, por algunos de los actores públicos institucionales), como instrumento de carácter plurianual en materias de gestión y de inversiones, que permiten definir y materializar objetivos vinculados al desarrollo de un territorio definido, mediante un plan y programa de trabajo que incorpore una visión

compartida, compromisos y aportes concretos por parte de los actores involucrados.

Ámbitos de intervención de los Convenios:

- **Territorios Identificados:** Definición de territorios y temáticas y beneficiarios asociados por los Intendentes, previa consideración político-técnica (lo cual implica como criterio orientador por parte de Subdere el aprovechamiento de procesos en desarrollo, pero abiertos a “escuchar” otros criterios, incluso netamente políticos);
- **Integración con otros productos:** Identificar reales o potenciales secuencias o cadenas de productos, bienes o servicios que requieren de una programación territorial, fortaleciendo la articulación de actores institucionales (considerando sustantivamente al efecto las comisiones regionales de los pilares del desarrollo, vinculándolas con la mirada provincial – local).
- **Disponibilidades presupuestarias:** Contar con información disponible y análisis, respecto de la institucionalidad vinculada (tendencias de los ingresos propios municipales, ARI, PRI, FNDR, PMB, PMU, presupuestos sectoriales vinculados a territorios y temáticas definidas, incorporando en este último caso, inversiones, transferencias y gastos corrientes).
- **Competencias:** facultades y atribuciones disponibles y/o necesarias para garantizar la construcción de los convenios por parte de los organismos públicos sectoriales (que garanticen una participación real de Seremías y Direcciones Regionales) y territoriales.
- **Sistemas de Información:** Elaboraciones o perfeccionamientos de sistemas de información disponibles y articulados en la lógica de las exigencias planteadas en el sistema PMG – GT, incorporando territorios, localización de políticas públicas, beneficiarios, presupuestos, productos, bienes o servicios.

La definición señalada implica en la práctica el aprovechamiento de:

- El marco normativo de instrumentos definidos en la modificación a la LOCGAR, tomando como base el concepto de Convenios Locales de Programación y Corporaciones de Desarrollo;

- Los procesos en desarrollo, en el entendido que los territorios ya han emprendido iniciativas, lo cual igualmente podría garantizar un “clima” propicio o “*entorno innovador*”. Lo anterior en todo caso supone la definición de territorios prioritarios por parte de los Intendentes Regionales (en este último caso se requiere poner a disposición procesos ya emprendidos por parte de los dos departamentos de la División y, eventualmente, un apoyo político institucional para solicitarlo cuando no existan definiciones en el próximo Consejo de Intendentes);
- La alianza con la División de Municipalidades para fortalecer una mirada asociativa entre municipios y entre ellos y el resto de los actores territoriales (regional – sectorial), además de instrumentos como ordenanzas municipales, e instancias de participación.

b) Enfoque Teórico de los Convenios de Gestión Territorial

1. Articulación y Coordinación Político - Administrativa de Los Actores

El sistema de gestión contempla la articulación y coordinación de los actores de las diferentes unidades territoriales político-administrativas y los sectores específicos. Esto se manifiesta en términos intra-territoriales (articulación vertical), inter-territoriales (articulación horizontal), inter-sectoriales (articulación sectorial), e intra-inter sectorial-territorial (articulación territorio-sector).

1.1. Articulación vertical

Es la capacidad de realizar el alineamiento vertical e integrar y ajustar las organizaciones a los programas con los cuales se relacionan las distintas estructuras políticos – administrativas de una región. La articulación vertical es, esencialmente, una tarea de conciliación y convergencia de agenda. Con esto se busca coordinar esfuerzos de las distintas estructuras político – administrativas territoriales en la búsqueda de resultados comunes.

La articulación vertical se orienta a estructurar objetivos de desarrollo concertados entre las distintas unidades territoriales presentes en una región, lo que requiere de ajustes en los modelos de gestión regional, en términos de

estrategias de desarrollo, estructuras, procesos, perfil del cuadro funcional y sistema de información. Esta articulación pretende coordinar el proceso de toma de decisiones principalmente por ajustes mutuos, y tiene gran énfasis en el uso de dispositivos de enlace.

1.2. Articulación Horizontal

Implica articular las diversas organizaciones que implementan políticas de desarrollo en una misma unidad territorial político-administrativa de la región. Trata de establecer, para cada política, una red de organizaciones circunscritas a ella en su implementación. Complementariamente, se puede afirmar que esta articulación no descansa en la distribución de poder por la línea de mando de la estructura de gestión. Corresponde más bien a una coordinación de órganos con distintas funciones de poder en la estructura superior de decisiones, como ocurre entre un órgano ejecutivo y uno de decisión o cuerpo colegiado. Por tanto, podemos encontrar estas articulaciones entre Ejecutivo Regional – Consejo Regional a nivel de la región, y/o Alcalde – Concejo Comunal a nivel local.

1.3. Articulación Intersectorial

Es aquella coordinación y cooperación que se espera ocurra entre los distintos sectores que, si bien tienen un ámbito de acción específico, comparten un público objetivo común y/o un territorio. La intersectorialidad está asociada a una gran consistencia lógica y operacional de las acciones de desarrollo, entre diversas entidades involucradas en las mismas zonas territoriales. Busca desarrollar una visión intersectorial sobre acciones desarrollo, que tiene impacto sobre un territorio determinado y beneficiarios comunes.

1.4. Articulación Sectorial Territorial

Es la coordinación, integración y convergencia que ocurre entre los sectores que gestionan políticas de desarrollo de una misma cartera (por ejemplo, SAG, INDAP y CONAF, todas pertenecientes al Ministerio de Agricultura), y las distintas unidades político-administrativas territoriales, a saber, Gobierno

Regional, Gobernación Provincial y Municipio. Esta articulación se refiere a cómo los sectores se coordinan e integran con los territorios específicos, y cómo estos últimos orientan sus esfuerzos de articulación en el mismo sentido. Trata de evitar la fragmentación sectorial de las políticas públicas con impacto territorial. Su principal estrategia es reconocer los mecanismos causales de la fragmentación, para posteriormente proceder al desarrollo de mecanismos de coordinación, integración y convergencia de los sectores. Es posible implementar también esa estrategia para mejorar los procesos de articulación intersectorial.

2. Capacidad Política de los Actores

La capacidad política de los actores refiere a los conocimientos, habilidades y competencias que les permite visualizar y potenciar distintas herramientas políticas y de gestión para la implementación del modelo de gestión. Es posible distinguir, al menos, tres ámbitos principales: Capacidad de generación y articulación de redes; Influencia sobre las decisiones tanto en el proceso como resultado final; y Liderazgo.

2.1. Capacidad para la generación y articulación de redes

Es la capacidad que tienen los gestores y líderes regionales y locales de emprender la creación y articulación de redes de gestión para el logro de sus objetivos de desarrollo, en el plano territorial en el cual se desenvuelven. El concepto de redes corresponde a un nudo de relaciones entre actores que se benefician al pertenecer a ellas, que se hacen presentes en el hecho que concentran su atención en las interacciones existentes entre las estructuras territoriales, políticas y grupos de interés privado. Estas interrelaciones son importantes, ya que aumentan la información de los actores del proceso de decisión.

Las redes suponen cooperación y capacidad de acuerdo entre los actores tanto durante el proceso, como en la toma de decisiones finales. No obstante, la generación de redes no garantiza la ausencia de conflicto. Por el contrario, es posible encontrar acciones de contraposición entre una o más redes sobre un

mismo eje de desarrollo. Por ejemplo, el caso de los cisnes en el Santuario del Río Cruces en Valdivia. Por un lado se observan las acciones de presión de la comunidad Valdiviana organizada. Por otro, las acciones de la empresa sindicada como responsable del daño ambiental.

2.2. Influencia sobre las decisiones tanto en el proceso como en el resultado final

Se puede definir como la capacidad de los actores de realizar acciones en las cuales se potencia el desarrollo de una idea, de un objetivo o de un beneficio, es decir, “lograr que una persona distinta a uno, haga por uno lo que uno desea”, para la comunidad o área territorial. Claramente, esto se concatena con la capacidad de generar y articular redes que contengan en si mismas la capacidad influir en las decisiones de los actores.

2.3. Liderazgo

Lo entendemos como la capacidad propia de una persona o de una institución para conducir, coordinar e integrar a otros a un proceso de decisión. Utilizaremos la tipificación weberiana³⁴ de liderazgo desde la perspectiva de las fuentes de legitimidad: el poder legal, propio de los estados burocráticos, con leyes que mandan, permiten o prohíben, donde tales mandatos estarían por encima de los individuos que los ejercen; el poder tradicional, basado en caracteres sacros o en una autoridad heredada y/o patriarcal que por principio no se cuestiona; y el poder carismático, basado en una situación casi afectiva a la persona de un jefe, que descansa en sus aptitudes y características de personalidad individual.

3. Confianza

Un elemento clave para el funcionamiento del sistema de gestión regional es la confianza, tanto entre los actores, como de los actores en el sistema (confianza en sí y confianza para sí).

³⁴ Weber, edición 1997.

La confianza es un elemento intangible que se produce entre los actores. Significa que un actor cree en las acciones de otro actor, en términos de los resultados esperados por el primero. Significa también la capacidad de un actor para creer y reaccionar frente a los argumentos que esgrime otro, y cambiar sus posiciones en pro de un resultado tangible y racionalmente esperable. La confianza se fortalece entre los actores cuando los resultados han sido producto de un proceso transparente y normado, lo que le otorga legitimidad al sistema de gestión. Se debilita cuando los resultados están sujetos a procesos poco normados y los actores perciben arbitrariedad en el proceso, como también en las decisiones que responde a la autoridad legal o que tienen excesiva permeabilidad de los grupos de presión. Como resultado, pierden legitimidad los procedimientos, los resultados y finalmente, el sistema de gestión en su globalidad. Pasamos entonces a un proceso inverso, de desconfianza y de desarticulación del sistema de gestión, porque los actores permanentemente lo critican y deslegitiman.

4. Participación

Entendemos participación, en términos generales, como la acción colectiva de los actores sociales e institucionales de integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión pública, en las esferas territoriales específicas. Se pueden observar dos ámbitos: participación institucional y participación de las organizaciones sociales y políticas.

4.1 Participación Institucional

Es la acción colectiva de las instituciones regionales, provinciales y comunales en participar en el proceso y la toma de decisiones finales. Se caracteriza principalmente por la capacidad institucional del sistema de gestión de convocar, solicitar y articular la participación de los sectores y servicios en decisiones públicas que tienen impacto territorial.

4.2 Participación de las organizaciones sociales y políticas

Es la acción colectiva de las distintas organizaciones sociales y políticas de integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión pública sobre cuestiones que son importantes para ellos. Se expresa en términos de intervención directa o delegada en las decisiones de política pública. En nuestra realidad institucional, la participación de las organizaciones sociales y políticas está determinada por los espacios y canales de deliberación colectiva a nivel regional, provincial y local.

c) Metodología de los Convenios GT, para su ejecución.

A partir de las Experiencias para el apoyo y gestión de los Convenios de gestión territorial, se ha visualizado y levantado un diseño metodológico para la articulación local-regional consistente en cuatro momentos, con sus respectivas fases cada una de ellas. Antes de pasar a describirlos, es necesario resaltar nuestra convicción que el diseño es perfectible, pues estamos frente a un proceso en gestación y que además es propiciado desde el nivel central, creemos que el seguimiento de los acuerdos o planes, la práctica de un proceso de planificación participativo e integrador en materia de desarrollo territorial, la incorporación de otros sectores, la retroalimentación de los propios actores de las ventajas y dificultades de la instalación del proceso, el surgimiento de iniciativas desde las propias regiones u otros actores públicos subnacionales, la sistematización de lo anterior y el sostenimiento de un acompañamiento técnico, lo permitirán.

Dado lo anterior, señalamos que existen cuatro momentos que han sido claramente identificables para el desarrollo del proceso más uno previo que se desarrolla al interior del equipo de la SUBDERE que es de diagnóstico de factibilidad de proceso, éstos son:

- **Juntándose y fortaleciendo confianzas.**

- 1.- Inicio de conversaciones para la acción (interdivisional SUBDERE y actores público subnacionales)
- 2.- Encuentros entre actores públicos subnacionales
- 3.- Inicio de articulación de intereses

- **Visión de la región y sus territorios**

- 1.- Identificación de actores vinculantes por región y territorio
- 2.- Análisis de los avances de la región en materia de planificación territorial.
- 3.- Identificación y validación territorial desde la Institucionalidad.
- 4.- Estructura de Funcionamiento.
- 5- Instrumentos y Programas

- **Elaboración de Plan estratégico Territorial Integrado.**

- 1.- Plan estratégico de la organización (Asociación de Municipios/ Sector/GORE) ante el territorio.(¿Cómo esta posicionada la organización en el territorio? ; ¿Cómo mira la organización el territorio?).
- 2.- Planeación interinstitucional para la construcción de visión común territorial, cuyo resultado es la elaboración participativa de un plan de trabajo local-regional de carácter plurianual y con énfasis en los seis pilares. Esta fase implica preparar y validar el convenio.

- **Gestión de Compromisos**

- 1.- Firma de protocolo o Acuerdo, por parte de la institucionalidad pública articulada en el territorio.
- 2.- Acompañamiento y seguimiento de los acuerdos del Convenio: Avances y evaluación con actores públicos y ciudadanía.

- ❖ **Las Etapas del Diseño Metodológico**

- **Juntándose y fortaleciendo confianzas.**

El objetivo de este momento del proceso es revisar intereses de los actores subnacionales por iniciar el proceso, revisar con ellos experiencias en materias de planificación conjunta desde una mirada de resultados, lograr el consenso en materia de lenguajes y profundizar las motivaciones de trabajar integradamente. Además se suma el levantamiento de la definición de contrapartes que participarán en todo el proceso, tanto políticas como técnicas.

- **Visión de la región y sus territorios.**

- 1.- Explicitación de territorios y estados de identificación, validación y/o consolidación;

2.- Estructura de Funcionamiento (recogiendo el hacerse cargo de la región y sus territorios de intervención tanto de los pilares como de la gestión de sus territorios definidos);

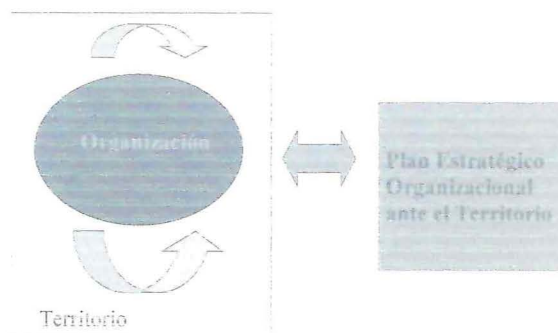
3.- Los principales instrumentos, programas y presupuestos que se pretende privilegiar para un eventual convenio de gestión territorial o protocolo de acuerdo entre municipios, Gore y sectores como los sectores e instituciones claves que deben participar, explicitando lo que se espera de ellos.

4.- Sistemas de información para la gestión territorial existentes.

▪ Elaboración de Plan Estratégico Territorial

1.- La organización³⁵ y su territorio: Definición de Plan Estratégico Organizacional.

Este momento dice relación con nivelar expectativas de la organización, donde se permita la institución pública “pensarse a sí misma” de manera de poder desarrollar o fortalecer su propia visión estratégica ante el territorio, formalizar estructuras, decisiones y liderazgos, definir contrapartes, es decir, que la institución involucrada cuente con un plan de desarrollo ante el territorio a mediano y largo plazo. Esto trae como consecuencia, la Planeación de los Objetivos y metas de cada una de las Organizaciones Públicas involucradas en la Gestión de un Convenio de Gestión Territorial.



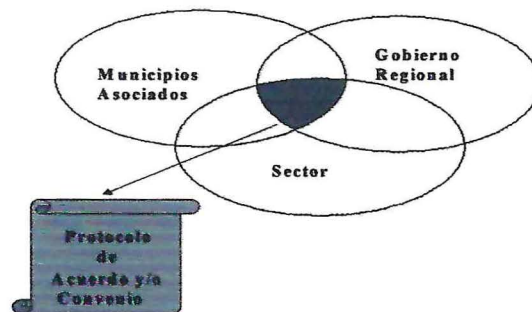
2.- Las organización integrada a su territorio. Construcción de un plan y programa de trabajo local-sectorial-regional: La Expresión Organizacional de la GT.

³⁵ Se entenderá por organización, aquellas instituciones públicas que operan en el territorio como: Municipio Asociados; instituciones pertenecientes a sectores ministeriales y; Gobierno regional.

- Gestión de Compromisos

1.- Firma Protocolo de Acuerdo o Convenio de Gestión territorial, que busca:

- a) Formalización de planes y programas a través de un Convenio de Gestión Territorial.
- b) Otorgar una expresión político-institucional a la GT.
- c) Minimizar la alteración en los programas de trabajo que se generan como consecuencia de la rotación de autoridades, gobernadores, Cores, Seremis y Alcaldes.
- d) Mejorar la articulación de instrumentos y programas públicos, en una oferta más ordenada y con presupuesto territorial.
- e) Democratizar y lograr dialogar la inversión pública regional con los niveles provinciales, sectoriales y locales presente en los territorios
- f) Acordar los roles que asumirá cada participante en el proceso: SUBDERE, GORE, Asociación de Municipios, ciudadanía.
- g) Posibilitar la articulación de recursos a través de la asociación de municipios representante del territorio.



2.- Acompañamiento y seguimiento de los acuerdos del Convenio: Avances y evaluación con actores públicos y ciudadanía.

El éxito del proceso está marcado por los resultados que el Convenio pueda tener en un territorio. Por ejemplo: más empleo para sus habitantes; niños y niñas que mejoran su rendimiento escolar; familias con una convivencia sana; organizaciones sociales activas; etc. El Protocolo o Convenio será un instrumento para desarrollar aquellos acuerdos definidos en el plan de cada

territorio. Para pasar de estas conversaciones a la acción, se podrán crear comisiones de trabajos específicas o fortalecer las comisiones de la propia asociación de modo que ejecuten las acciones necesarias y además se incluyan nuevos actores que aporten recursos; se monitoreen y contabilicen los avances; y se realice una difusión pública del proceso de desarrollo territorial. El estamento municipal representando en el territorio por una asociación podrá liderar el proceso de articulación. Se propone que durante una primera fase de ejecución el Comité Asesor del GT, asista técnicamente este proceso. Asimismo podrá crearse desde la asociación de municipalidades un “equipo facilitador” que vele por el cumplimiento de los acuerdos locales.

d) Instrumento para el Fomento del desarrollo Local

Cuando se habla de desarrollo local, debe incorporarse al discurso una visión estratégica de un territorio y definir la forma en que se va lograr el bienestar de todos los habitantes allí asentados. La formación de actores es fundamental, en caso de que exista capacidad de iniciativa endógena, será necesario sistematizar de forma participativa y a través de facilitadores.

Por ello, se hace indispensable trabajar con las Estrategias Regionales de Desarrollo (visión regional); los Planes de Desarrollo Territorial (visión provincial⁹ y los PLADECOS (visión comunal), para plasmar esa visión y esa planificación en actos concretos³⁶. Pero es aquí donde surge otra determinante, los recursos.

Un elemento esencial para el desarrollo regional y local es la existencia de un sistema adecuado de crédito para inversión, lo que depende de la existencia de una estructura de fomento, una vez que este se caracteriza por la práctica de tasas de interés inferiores a aquellas aplicadas en el mercado y a operaciones con plazos adecuados.

Las políticas de fomento del desarrollo local deben contener lineamientos para financiar fondos estructurales cuyos objetivos deben ser los siguientes:

- Apoyar las inversiones productivas que permitan la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo;

³⁶ Instrumentos estratégicos mencionados en el punto sobre Instrumentos estratégicos sobre planificación territorial, Capítulo I.

- Apoyar la creación o modernización de infraestructura que contribuya al desarrollo o reconversión de las regiones deprimidas;
- Apoyar las acciones que tengan por objeto el desarrollo del potencial endógeno de la región;

Las principales líneas de actuación deben concentrarse en:

- inversiones en infraestructura que contribuyan a un aumento del potencial económico;
- El desarrollo, ajuste estructural y el empleo duradero de las regiones;
- La ordenación de las zonas industriales en crisis;
- La revitalización, integración y articulación territorial entre zonas rurales y de las que dependen de la pesca; y
- Las inversiones cuya modernización y ordenación condicionan la creación o desarrollo de actividades económicas que crean empleos.

Un elemento importante en el desarrollo local son los aspectos sociales, así se desprende que es necesario contar con un financiamiento de aquellos aspectos de índole social.

Es necesario entonces crear instrumentos financieros para apoyar las medidas de desarrollo de recursos a fin de promover un elevado nivel de empleo y protección social, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social.

Es importante señalar que, debido a que los procesos de nivelación, negociación y de encuentro de la institucionalidad pública regional, provincial y comunal en 8 regiones del país, las agendas territoriales han asumido distintos ritmos y etapas, logrando a Diciembre de 2005 la firma de siete Convenios o Protocolos de Acuerdos en 6 regiones del país, asociados a distintos pilares y ejes temáticos.

Estas regiones fueron la de Antofagasta, Atacama, Valparaíso, Metropolitana, Maule y Los Lagos.

Para este trabajo, solo profundizaremos en el Convenio Realizado en la Provincia de San Antonio, perteneciente a la Región de Valparaíso, en el siguiente capítulo.

Capítulo III.

CONVENIO DE GESTION TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE SAN ANTONIO

A modo de ejemplo, especificaremos el procedimiento que ha llevado el convenio de Gestión Territorial en la provincia de San Antonio, para poder hacer un análisis, de cómo la administración del estado esta y deberá estar preparada, si por voluntad política, existiera una real preocupación y fomento (futuro) a este de modelo de gestión territorial, pues debemos recordar que es un modelo de gestión muy nuevo e innovador en nuestro país.

Inicio del Acuerdo GT provincia de San Antonio

Durante el 2005 se inició un proceso de suscripción de acuerdos formales entre Gobiernos Regionales, Municipios individuales y/o asociados, Gobernaciones y sectores desconcentrados (además de actores no gubernamentales que eventualmente ya han sido incorporados en dinámicas de esta naturaleza por algunos de los actores públicos institucionales). Se iniciaron e instalaron Agendas Territoriales en la Región de Antofagasta, Atacama, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule Los Lagos y Aysén.

Dicho proceso se ha desarrollado bajo una lógica de integración local-regional, o sectorial-regional. SUBDERE – a través de su división de municipalidades y de desarrollo regional- ha otorgado acompañamiento y asesoría a los Gobiernos Regionales, Sectores y Municipios en la construcción de un plan de trabajo para cada uno de los territorios enmarcándose en uno o más pilares de desarrollo (infraestructura, productivo, social, cultural, científico y tecnológico, e internacional).

En Diciembre de 2005 se firma siete Convenios o Protocolos de Acuerdos en 6 regiones del país, entre las que cuenta la Región de Valparaíso, con la firma de la Provincia de San Antonio, a continuación se mencionara los hechos que permiten desarrollar este Convenio de Gestión Territorial:

A. Creación de la Asociación de Municipios de las Provincia de San Antonio.

El agente público debe provocar contextos de desarrollo, ambientes industriales y espacios de innovación para que la iniciativa privada encuentre atractivas localizaciones para la inversión. Es necesario por otra parte la elaboración de una estrategia común y consistente, validada financieramente por la institucionalización de formulas de financiación publico-privadas que no sean exclusivamente tributarias de los presupuestos públicos.

En San Antonio el 03 de Mayo de 2005, las municipalidades de la Provincia de San Antonio, Algarrobo, El Quisco, El Tabo, Cartagena, San Antonio y Santo Domingo, viene a convenir formar una Asociación de Municipalidades, que se registrá por lo dispuesto en los artículos 131 y siguientes de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Asociación, que en base al párrafo anterior, atiende eficientemente a construir un ambiente pertinente a la colaborar y cooperación de todos los sectores, que se dejan en claro, mas adelante, con los actores que participan según las áreas, dentro del convenio como tal.

La reforma de 1991 N° 19.097 sobre la administración regional, estableció un nuevo inciso en el artículo 107 de la CPR que dispuso, “los municipios y los demás servicios públicos existentes en la respectiva comuna deberán coordinar su acción en conformidad a la ley”.

El artículo 112 de la CPR señala a demás que “la ley establecerá formulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que le sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios”. Una de estas formulas de coordinación es la asociación que les permite gestionar e conjunto un problema o asunto de interés de ambas municipalidades y los costos de la solución podrían ser muy altos.

Por ello, la provincia creyó necesario juntar capacidades y fuerzas, para una mayor armonía, participación y coordinación en realizar trabajos que se fundamentan en esos principios, como es la Gestión Territorial, enmarcado en

este convenio. Por otro lado, se debe comprender que esta provincia tiene comunas con muy bajo presupuesto para asumir mayores problemas, así como también la misma gobernación. De hecho, cada Municipio que la integra debe aportar, mensualmente 7 Unidades Tributarias Mensuales, en moneda nacional.

Para comprender mejor, la importancia de convenir una asociación, señala el primer artículo del convenio de la asociación de Municipalidades de la Provincia de San Antonio.

“La Asociación tendrá como objetivos básicos la atención de servicios comunes como la ejecución de obras de desarrollo local; el fortalecimiento de instrumentos de gestión, tales como asesorías computacionales, elaboración de proyectos, etc.; realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, el turismo, la salud o a otros fines propios de los Municipios asociados; capacidades y perfeccionamiento del personal municipal y coordinación con instrumentos nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal. También se entenderán incorporados como objetivos básicos de esta Asociación Provincial todos aquellos que en la normativa legal incorpore o complemente a los señalados en el artículo 131 y siguientes a la Ley 18.695.”³⁷

La Asociación, dispone de diversas comisiones de estudio y de desarrollo de los proyectos que interesen a sus integrantes, compuestas por 6 concejales, uno por cada comuna, son intereses propios de cada comuna. La comisión será presidida por un concejal elegido en sesión de comisión entre sus pares, estas son las comisiones temáticas:

- Comisión de Salud y Medio Ambiente.
- Comisión de Educación y Cultura
- Comisión Desarrollo Social
- Comisión Desarrollo Territorial
- Comisión de Fomento Productivo.

Según estas, se desarrollan actividades acorde a las tratadas en el convenio y sobre el rol de la Asociación de Municipalidades de la Provincia.

³⁷ Convenio de Asociación de Municipalidades de la Provincia de San Antonio, V Región.

Mas adelante, mencionare los proyectos desarrollados a este el momento, adentrándome, en la función de uno de ellos.

B. Protocolo de Acuerdo para el Desarrollo Territorial

El 30 de Noviembre del 2005, se firma el Protocolo de Acuerdo el Desarrollo Territorial de la Provincia de San Antonio. En busca de un fortalecimiento de la articulación entre las Instituciones Públicas a nivel regional y las que operen a nivel local, donde se constituye una mesa Directiva permanente para estos efectos.

Con la participación del Gobierno Regional, Gobernación Provincial y la Asociación de Municipios, acuerdan apoyar e impulsar, a modo de plan piloto, un modelo de gestión territorial entre los diversos niveles de gestión y Administración Publica que tengan expresión en el territorio.

Se lleva a efecto un Plan de Trabajo conjunta que tiene como fin Diseñar un Plan de Desarrollo Territorial, el cual contiene los siguientes principios:

- Fortalecer el desarrollo sustentable e integrado del territorio (en sus elementos económicos, productivos, sociales, culturales y ambientales que potencian el desarrollo económico local)
- Potenciar la participación de la Sociedad Civil Organizada del territorio.
- Impulsar el desarrollo de las comunas y sus localidades, a través del mejoramiento y aprovechamiento de los programas e instrumentos del Estado con una articulación efectiva y pertinencia del territorial.
- Establecer el compromiso de agregar valor a la inversión existente en el territorio, tanto pública como privada.

Para estos efectos se constituye una mesa Directiva de Gestión Territorial que será presidida por el Gobernador Provincial e integrada por los Alcaldes del Territorio, los jefes de Servicios Públicos Provinciales, un representante del Gobierno Regional y un coordinador territorial de la SUBDERE.

Esta Mesa Directiva tendrá la responsabilidad de realizar el gerenciamiento que se traduce en la coordinación e integración de los diversos instrumentos y

programas disponibles en la institucionalidad pública, para potenciar el desarrollo armónico del territorio provincial, generando igualdad de oportunidades y equidad.

La responsabilidad de esa Mesa, se desarrollaron las siguientes acciones.

- Diseñar un plan que asegure el funcionamiento permanente de la mesa, manteniendo una efectiva articulación territorial con apoyo del Gobierno Regional y la SUBDERE.
- Propender a que el gasto público regional y sectorial desconcentrado avance efectivamente hacia un enfoque territorial.
- Articular las instancias y estructuras existentes en la Provincia, para que a partir de las realidades de cada comuna se afiance un desarrollo territorial.
- Concordar, de acuerdo a la Estrategia Regional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Comunales, las instancias de inversión correspondientes de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria.³⁸
- Proponer al Gabinete Regional el redireccionamiento de instrumentos y programas disponibles en la Región en torno a iniciativas propias de carácter territorial.
- Asegura la instalación y funcionamiento de las Oficinas Municipales de Desarrollo Económico Local (DESLOC) en cada una de las comunas, o las instancias articuladoras para este fin, que determine cada Municipio.
- Apoyar la instalación de mesas publicas-privadas asociadas a vocaciones económicas productivas.
- Proponer a desarrollar acciones concretas que permitan fortalecer la Institucionalidad Publica Asociativa Municipal.

C. Criterios para un modelo de planificación territorial articulado

La propuesta de un sistema articulado de planificación territorial es concebida en función de los siguientes criterios:

³⁸ Esta materia es especificada en el ítem sobre Instrumentos Estratégicos de Planificación Territorial, para comprender la importancia y el potencialismo que se debe ejercer sobre ellas también, puesto que la planificación en Chile aun muestra carencias.

- Aprovechar la capacidad institucional y normativa vigente, introduciendo la menor cantidad de cambios posibles.
- Adecuar la lógica de funcionamiento institucional, sin forzar la cultura organizacional del aparato público.
- Simplicidad en el uso del lenguaje y la estructura de contenidos.
- Coherencia entre instrumentos de planificación por niveles.
- Consistencia interna y entre instrumentos.
- Definición precisa de los ámbitos, contenidos y alcances de cada instrumento, así como de los responsables institucionales de su elaboración, gestión y seguimiento.
- Versatilidad y dinamismo, en el sentido de evitar construir camisas de fuerza para el desarrollo regional, esencialmente dinámico.
- Estructura simple, lógica y centrada en el sentido del desarrollo, integradora y con fuerte énfasis territorial.

El modelo de Gestión Territorial, es introducido a nuestro país, como un Instrumento de gestión que fomenta o desarrolla las materias planteadas en los instrumentos de planificación, pero por tanto, el que sea posible desarrollar de manera eficiente este modelo, hace necesario analizar y tener presente, las debilidades que tienen los instrumentos de planificación local en Chile, a continuación nos referiremos a ello.

Principales Debilidades de un Instrumento de planificación local

Cuando se mira con una perspectiva de conjunto el sistema de planificación regional en Chile, que aunque no existe explícitamente o al menos formalmente, opera por defecto, se aprecian las siguientes debilidades:

- Su complejidad, asociada a una cierta heterogeneidad y dispersión de instrumentos y metodologías, su compleja estructura y lenguaje intrincado, en el sentido de la gran cantidad de siglas utilizadas, que hace que sólo quienes tienen alguna experiencia en el manejo de instrumentos públicos, puedan entenderlo cabalmente.

- La desconexión entre instrumentos de planificación territorial y sectorial, de diverso alcance y ámbitos en el campo regional, los que normalmente no “conversan” entre sí.
- La misma desconexión se manifiesta entre instrumentos de planificación y de gestión, particularmente con los presupuestos de inversión.
- La confusión respecto de la participación ciudadana en la elaboración de instrumentos y en su seguimiento. Ella se deriva, tanto de una falencia en los objetivos y alcances de los mismos como en el instrumental metodológico empleado para su ejecución.
- La carencia de modelos de gestión asociados a los instrumentos de planificación, así como la inexistencia de herramientas de control, seguimiento y monitoreo.
- La debilidad de las instancias de coordinación interinstitucionales que promuevan un trabajo integrado y con claridad de objetivos, de manera sistemática y permanente en la función pública.
- La escasa claridad del rol del sector privado y de los actores sociales en la elaboración y seguimiento de los instrumentos de planificación.
- La carencia de un sistema de información ágil que permita el diagnóstico, caracterización y análisis regional de manera sistemática y permanente.

D. Características del Convenio GT Provincia de San Antonio

A partir de las siguientes conjunciones de acontecimientos se ha logrado llevar a cabo la ejecución de este Convenio:

- Constitución de la Asociación de Municipios de la Provincia de San Antonio;
- La existencia de intervención del Chile Emprende³⁹ en el mismo territorio;

³⁹ El Programa de Desarrollo Económico Territorial realizado por el *Emprende-Chile (antiguo) parte trabajando* en 10 territorios de 8 regiones del país desde el año 2000, y pretende incorporar en sus propuestas aprendizajes relevantes surgidos de esas y otras experiencias que se encuentran en desarrollo en Chile y otros países. En el Gobierno de don Ricardo Lagos, este pasa a llamarse ChileEmprende, y adquiere carácter nacional y se proyecta como expresión de política pública en la materia.

- El desarrollo de un Programa de Trabajo por territorios Provinciales desde el Gobierno Regional;
- y la puesta en funcionamiento de agendas de trabajo por territorios en regiones, en el marco del desarrollo del Proceso del GT y el Fortalecimiento Institucional Regional y Municipal impulsados ambos.

1) Tipo de Vinculación: Regional-Provincial-Local

Organizaciones públicas articuladas.

- Gobierno Regional, a través de su Departamento de Municipalidades, de la División de Desarrollo Regional.
- Asociación de Municipios de San Antonio.
- Servicios estratégicos considerados relevantes para ejecutar la líneas de trabajo del Plan de Acción de la Asociación de Municipios, estos son:
 - Línea de Desarrollo Económico Local: INDAP, SERCOTEC, SENCE Y FOSIS (Emprende Provincial), SERNATUR, CORFO, SERNAPESCA, SEREMI Educación
 - Temas Coyunturales: CONAMA, SEREMI Salud
 - Infraestructura: Chile Barrios, SERVIU, MOP

Es importante destacar que se han priorizados el trabajo con algunos servicios, como los que conforman el Emprende, no obstante, son igualmente necesarios los otros.

2) Coordinación con SUBDERE:

Divisional, a través de la División de Desarrollo Regional.

A la SUBDERE, se le ha convenido iniciar un proceso que permita fortalecer un Plan de Acción asociativo y su correspondiente relación con un plan de desarrollo territorial, para lo cual se iniciaron gestiones con las distintas entidades vinculadas que permitió en el mes de noviembre (2005)

formalizar una iniciativa de gestión territorial y su respectiva agenda de trabajo en materias de gestión e inversiones.

Cabe destacar que en el marco de este proceso, la División de Desarrollo Regional ha trabajado mancomunadamente con la División de Municipalidades, con el fin de:

- lograr coordinación en el proceso de programación regional-sectorial-local;
- relevar el rol de la mirada municipal en el territorio a través del fortalecimiento de las capacidades asociativas municipales;
- apoyo metodológico sustantivo por parte de División de Municipalidades a las agendas de trabajo en curso; e
- instalar ante las instituciones regionales, acciones coherentes y oportunas –por parte de SUBDERE- de modo que faciliten los procesos de articulación que actualmente se están desencadenando en los territorios.

3) Rol de Gerenciamiento de Agenda:

Gobierno Provincial de San Antonio, a través del Gerente Territorial del Emprende Chile en San Antonio.

4) Etapa de Instalación de la Agenda:

Se encuentra una etapa de validación de plan de trabajo local-regional, sobre la base de una matriz que responsabiliza y refleja acuerdos de Servicios del Emprende Provincial, Asociación de Municipalidades y GORE.

Es necesarios incluir a otros servicios relevantes para una integral agenda de trabajo como SERNATUR y CORFO, que no forman parte del emprende provincial, sino que trabajan en líneas paralelas.

5) Descripción del proceso:

A partir del año 2005, se inicia en la provincia de San Antonio a instalar una agenda tendiente a generar sinergia y desarrollo en la provincia de San

Antonio, a partir de la coordinación de la oferta pública regional. Este proceso ha estado marcado por los siguientes momentos o hitos:

- *Mayo 2005:* Se formaliza la asociación de Municipios de la provincia de San Antonio.
- *Junio 2005:* El Gabinete Regional Ampliado, determina –en el marco de los procesos GT- incorporar al GORE en la Planificación Provincial. A partir de este momento, se genera un programa de trabajo entre Asociación de Municipalidades, Chile Emprende y GORE.
- *Julio del 2005:* La Asociación de Municipalidades incorpora en su proceso de planificación estrategia para el 2006 a: Chile Emprende Provincial, GORE y SUBDERE. El producto de dicho procesos es un plan de acción, se determina de acción a futuro, en tres ejes:
 - El Fortalecimiento Institucional
 - El Generar Espacios para el Desarrollo Económico Local.
 - La Gestión de Proyectos Emergentes
- *Septiembre 2005:* Como consecuencia de este proceso, Chile Emprende y GORE enriquecen plan de acción de la Asociación de Municipalidades de San Antonio, instalando la mirada sectorial y regional –respectivamente-, en dicho plan. Este trabajo se legitima y definen los ejes que articularán el Convenio de Gestión Territorial para la provincia.

6) Areas de trabajo, con sus comisiones.

El convenio de Gestión Territorial, se firma sobre el pilar social-productivo, por tanto, se debe definir cada acción dirigida a la provincia que se base sobre estas materias.

PROYECTOS Y ACTIVIDADES

- Seguridad ciudadana, desde el 2005 a la fecha se ha permitido realizar obras por 1200 millones en formato PMU (Programa de Mejoramiento Urbano) en financiamiento tripartito SUBDERE- GORE - municipios.

- Manejo de residuos sólidos por 1200 millones financiado por la SUBDERE proyectos de CHILECALIDAD y de GT de asesorías de gestión, específicamente cierre de vertedero de Cartagena, para implementar uno nuevo.
- Ejecución conjunta de fomento productivo con CHILEMPRENDE por 500 millones en dos años.
- Mejoramiento de la implementación de plan estrella y arenas doradas en el territorio en dotación y equipamiento a través de avanzadas en el 100% de las comunas.
- Promoción turística por 8 millones; obtención de módulos de información turística con SERCOTEC y DUOC por 15 millones
- Construcción de material de promoción y autocuidado por 4 millones; construcción de plan estratégico y equipamiento de la asociación por 5 Millones.
- Asesoría hacia el mejoramiento de indicadores de educación en su 1º etapa por 3 millones, todo esto de Septiembre de 2005 a la fecha.

7) Fortalezas del proceso:

- a. Asociación Provincial de Municipios constituidas y con un Plan de Acción.
- b. Apoyo técnico del Gobierno Regional y SUBDERE.
- c. Involucramiento del Gobernador Provincial.
- d. Involucramiento del Gerente Territorial del Emprende en San Antonio
- e. Oportunidades Endógenas del Territorio, que podrían permitir un desarrollo más armónico del mismo si logran ser aprovechadas por los actores locales.
- f. Contar con el apoyo de diversos sectores del gobierno, aún cuando estos estén dispersos.

- g. Asociación cuenta con un par de técnicos que están dirigiendo el proceso: Carolina Navea desde Algarrobo y Verónica Palominos de San Antonio.

8) Debilidades:

1. Falta de coordinación y acuerdo entre los Alcaldes, no hay apoyo político al trabajo asociativo.
2. Debilidad en el equipo técnico municipal.
3. Debilidad en el equipo técnico del Gobierno Regional.
4. Los Municipios no están empoderados de los temas ni de su rol, por tanto, las iniciativas que se están desarrollando en el territorios como, por ejemplo, el Emprende Provincial no es asumida como propia.
5. Falta de consenso entre los distintos actores que intervienen: Jefes del GORE, SUBDERE, Sectores.
6. Falta de involucramiento de sectores claves como por ejemplo, SERNATUR, CORFO, Educación pues no forman parte del emprende provincial.

9) Resultado Esperados:

Pese a las debilidades que tienen mucho que ver con el piso político para llevar a cabo este proceso, es posible tener como resultado:

1. Acuerdo más consensuado entre los Alcaldes para un trabajo asociativo (darle piso político, por tanto viabilidad al proceso).
2. Lo anterior lleva a disponer de un equipo municipal más afiatado y permanente.
3. Los Actores Locales, puedan definir las necesidades (o demandas) del territorio, por tanto el resultado esperado a "x" año plazos.
4. Dado lo anterior la inversión pública podría armonizar con la línea municipal (no la central o regional).
5. Sectores claves comprometidos con el desarrollo territorial de la zona, pero liderados por los Municipios.

6. Radiografía del territorio: Necesidades o demandas e inversión pública que se necesita para cubrirla.
7. Para el año 2005. formalizar un "Acuerdo Territorial" protocolar que derivará en: Llevar a formalizar durante el 2006 Convenio de Programación de Segunda Generación, en la línea de los presupuestos participativos, entre los Municipios, GORE, Sectores claves, SUBDERE.

Finalizando, a través de mi estudio analítico, del proceso que mueve a la administración pública al desarrollo y progreso a través de la descentralización, la Gestión Territorial debe reflexionar y trabajar sobre las ciertas áreas.

E. Recomendaciones para el modelo de Gestión Territorial*:

Participación:

- Realizar cruzada amplia y profunda de información y apertura a lluvia de ideas por parte de los grupos organizados y la comunidad en general.
- Buscar con los grupos organizados espacios de participación ciudadana (juntas de vecinos, centros de madres, clubes deportivos, centros juveniles, sector privado, etc...)
- Revisar participativamente la estrategia de desarrollo de cada territorio

Sesgo por lo productivo:

- La unidad del GORE debe realizar un esfuerzo importante respecto a visiones de desarrollo integral a los agentes públicos (visión sectorial).
- Las labores de seguimiento y evaluación son cruciales para asegurar un resultado.

Instrumentos de planificación:

- Es necesario reconocer al territorio como unidad de planificación
- El Plan de Desarrollo Territorial (PDT) debe ser el instrumento que ordena la planificación en un territorio. De esta forma, el PLADECO pudiere desaparecer en la medida que los PDT se perfeccionen.

En síntesis, el PDT puede ser una Estrategia de Desarrollo Territorial marco

Operatividad de los PDT:

- Sugerir las modificaciones en glosa o en operación de las asignaciones de presupuesto a los servicios y programas que operan en cada territorio, de tal forma de que se disponga de un instrumento de manejo de las operaciones que cumplen los organismos del Estado en los territorios
- Ofrecer flexibilidad por parte de los programas del Estado, de acuerdo a requerimientos del PDT
- Revisión de la estructura territorial para la operación de los PDT. Se sugiere incorporar responsable por ámbito de acción y seguimiento
- Ejercicio del control social en la operatividad de los PDT, con metodologías adecuadas.

* Material de apoyo entregado por la asociación de municipalidades de la provincia de San Antonio.

CONCLUSION

El modelo de gestión territorial, es posible que cumpla un real protagonismo y fomento al desarrollo local y provincial -específicamente- pero deben pasar muchos años para llegar a conseguirlo. Este es un modelo nuevo en nuestro país -tiene en la practica solo dos años y un poco menos- y con grandes fundamentos. Pero son esos fundamentos que tal vez no tienen un respaldo institucional y menos legal, para poder facultar a todos los actores y llegar a desarrollar un trabajo enfocado al cien por ciento en un territorio geográfico determinado.

Se debe establecer una sólida base legal, que permita y entregue las reales herramientas, y trabajar en serio por una política de descentralización, y fortalecer los principios que ellos requieren para llegar a resultados concretos y perceptibles por la ciudadanía. Además se debe atender la urgente carencia de recursos que tienen muchas municipalidades y provincias, lo que limita o no permite desarrollar proyectos con muy buenas ideas locales.

En Chile, existe una pésima vocación regional, puesto que los instrumentos estratégicos que deberían llevarse a cabo, tienen un deficiente planteamiento y muy poco peso para el desarrollo provincial-local. Por otro lado, las municipalidades carecen de profesionales, que permitan hacer más eficiente la labor que cumplen, que es muy importante, puesto que son la institución más cercana a la comunidad y con una visión, supuestamente, mas clara con respecto a las necesidades y recursos que se cuentan.

Los convenios, parecen ser un tipo de gestión territorial, con miras a generar un desarrollo endógeno mas propicio y fortalecido, con la coordinación de los servicios públicos relacionados en las áreas ha tratar, y respaldando sus objetivos con los planes de desarrollo territorial. Pero el hecho de ser un modelo aun incursionando sobre estas materias -desarrollo territorial- lo hace ser débil, por la inmensa obstrucción que tiene, por someterse a una administración y legislación inflexible y centralizada. Que no cederá lo que no este estipulado en una ley.

Pero aun Chile, es un reciente pionero en materias de descentralización, por ello, es muy improbable definir lo que esta bien o esta mal en los modelos que se quieran implementar en nuestro país, porque al seguir existiendo la escasez de herramientas, recursos y poder a nivel mas local, todo funcionara lento y confuso. Por decir lo menos, en este trabajo de investigación, fueron muy pocos profesionales, dedicados a materias de desarrollo local, los que sabían con exactitud o alguna idea, sobre Gestión Territorial. Es mas, descubrí, que el pilar que firme una provincia en su convenio de GT, no involucra actividades especificas, porque finalmente lo que se lleva a cabo, es lo que le conviene a esa zona y a los municipios, es decir, el pilar no tienen mayor importancia, por lo menos así, nos hicieron sentir cuando quisimos preguntar sobre esa materia, respondiendo sobre actividades en general correspondientes la zona. Además, las actividades no nacen luego de la firma del convenio, son materias que surgen de la urgencia o de la no solución en tiempo que ha existido, materias definidas en las reuniones de la Asociación de municipios para el caso de la provincia San Antonio.

Por otro lado, los servicios públicos, aportan con políticas nacionales propias del servicios, es decir con los recursos y mandatos que se hagan a nivel central, por lo tanto ellos no están involucrados en llegar a satisfacer o solucionar problemáticas propias de su área, tan solo depende del poder central mostrar importancia, esto lo hace a través del SEREMIs, que sin lugar a dudas, es quien lo orienta para que así sea. De esta manera, nos damos cuenta, que es muy difícil que llegue a existir una coordinación entre municipios y servicios públicos, muy tienen órdenes de diferentes líneas.

Y finalmente, la SUBDERE, como institución coordinadora entre gobiernos regionales, gobernaciones y municipios, debería encontrarse en cada región a lo menos, pues sobre estas materias, ellos son los mas idóneos para responder las dudas que surgen ante modelos tan nuevos, que recién se están implementando. En este trabajo, la tecnología ha sido la gran base material, pues como mencionamos, existe muy poca información entre funcionarios y profesionales de las áreas tratadas.

Bibliografía

- Boisier, Sergio. Análisis de los siguientes textos: Una rápida mirada en el espejo retrovisor de la LOCGAR; La LOCGAR: una versión refinada del cuento de la lechuza; Gobiernos que no gobiernan y regiones que no Pueden desarrollarse; La descentralización y la LOCGAR después de diez años: “e pur si muove”; Un horizonte nítido: para progresar. Documento La Doctrina (oculta) de la descentralización Chilena, pag. 2-3; 5-6; 11-13.
- Ministerio de Planificación y Coordinación, Doc. Bases para la elaboración de una Guía Metodológica que articule los instrumentos de Planificación y Gestión Territorial, 2004. A & C Consultarías Ltda.
- Ministerio del Interior, SUBDERE. Doc. Un Municipio para Vivir Mejor, Lineamientos de Buen Gobierno Local. Pag. 2; 9-12.
- SUBDERE, División de Políticas. Doc. Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: Diagnóstico situación actual. Documento de trabajo Octubre 2004. Pag. 10; 16-36.
- Palma, Eduardo. Parte del libro El Futuro de la Descentralización: Algunas Visiones Académicas, Políticas y Sociales, publicado 03/06/2003 en www.asuntospublicos.org.
- SUBDERE, Centro de Documentación. Proceso de Regionalización, Descentralización y desconcentración Administrativa en Chile. Monografía por esta institución, para ser presentada en una reunión técnica a realizarse en Madrid, España. En el marco de la XVI reunión del directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Octubre de 1986.
- Cattaneo, Isaías. Descentralización Regional Regional-según Chile-, Documento Universidad de Chile.
- Fraga, Gabino. Derecho administrativo, 13ª ed., México, Porrúa, 1969.
- Vallina Velarde, Juan Luis de la. "La desconcentración administrativa", Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 35, mayo-agosto de 1961.
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 19ª ed., Madrid, 1970.
- Toloza, Ismael. Presentación diapositivas “Gestión Territorial un instrumento para mejorar la Competitividad Regional”, Temuco 31/08/2006.
- Willumsen Alende, Hans. Seremi de Economía región Bío-bío. Seminario “ordenamiento y gestión territorial en la región de la araucanía”. La experiencia del modelo de gestión territorial del Bío bio. Gobierno Regional del Bío-bío, 2006.

- Cubillos, Luis. Administración Financiera del Estado, Unidad 3 Planificación Nacional. Pag. 131. Universidad de Valparaíso
- Cumplido, Francisco y Nogueira, Humberto. Derecho Político: 1987, pag. 245. Editorial Jurídica.
- SUBDERE. Informe Metodológico de Convenio Gestión Territorial, 2006. Pag. 11-16.
- Asociación Chilena de Municipalidades, Reforma Municipal, Documento base aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional Valparaíso, 3 de Noviembre del 2006. Alcalde Ángel Bozán Ramos, Presidente de la Comisión de Reforma Municipal.
- SUBDERE. Política de estructuración Territorial de comunas. Resumen ejecutivo. 9 de Diciembre de 1998. Pag. 3;4-8; 10-16; 17-25.
- Calderón, Carlos. Guía Metodológica de Desarrollo Territorial Programa de Desarrollo Económico Territorial. Santiago de Chile, Agosto de 2005. Chile Emprende.
- Marcel, Mario. "Reflexiones acerca del proceso de modernización del estado de Chile y desafíos futuros". Texto expuesto en el X Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre de 2005
- Márquez Poblete, Marco. "El Sistema Nacional de Información Territorial en el marco del proceso de Reforma y Modernización del Estado chileno: logros y desafíos", y expuesto en el marco del X Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, realizado en Santiago de Chile, en octubre de 2005;
- Primer informe de la Comisión de Constitución, página 59. Citado por: NUÑES, Manuel. "Estado Unitario: Unidad del Estado y unidad de Constitución. La forma del Estado chileno bajo la Constitución de 1980" En: Reforma Constitucional. Primera edición, Santiago, Editorial Lexis Nexis, 2005, p. 154.
- BULNES, Luz. La regionalización y sus antecedentes jurídicos, Editorial Andrés Bello, 1988, p.17.
- Borja, J.: Descentralización y Participación Ciudadana, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, Pág.23.
- Fundación Friedrich Ebert/Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo/Instituto para el Nuevo Chile (Eds.): Manual para la Gestión Regional, Fundación Friedrich Ebert, 1995, Santiago de Chile, Pág.3.

- SUBDERE . “El Chile Descentralizado que Queremos, un Proyecto de Todos”, 2001.
- Carlos Estévez, Elementos del derecho constitucional Chileno, 1949, pagina 265-266, Ed. Jurídica.
- Lira, Luis. Estructuras Participativas y descentralización, Caso de los Consejeros Regionales, Universidad del Bio-Bio.
- Constitución Política de la República de Chile, 1980.
- Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.
- Ley N° 20.035, que modifica la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.
- Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- Gobierno de Chile www.gobierno.cl
- Portal Modernización del Estado www.modernización.cl
- Ministerio de Obras Públicas www.mop.cl
- Ministerio de Planificación y Coordinación www.mideplan.cl
- Gobierno Regional Valparaíso www.gorevalparaiso.cl
- SIT de la Región del Bío Bío www.pdtbiobio.cl
- Gobierno Regional Los Lagos www.regiondeloslagos.cl

**PROTOCOLO DE ACUERDO
PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL
PROVINCIA DE SAN ANTONIO**

El Gobierno Regional de Valparaíso, encabezado por el Intendente Regional Sr. Luis Guastavino Córdova, en búsqueda de un fortalecimiento de la articulación entre las Instituciones Públicas a nivel regional y las que operan a nivel local ha dispuesto la constitución de una Mesa Directiva permanente para estos efectos.

Por tanto se procede:

En la Provincia de San Antonio, Región de Valparaíso, entre el Gobierno Regional representado por su Intendente Don Luis Guastavino Córdova, el Gobierno Provincial representado por su Gobernador Don Omar Morales Márquez y la Asociación Provincial de Municipios representada por su Presidente el Señor Guillermo Uquiza Tapia, acuerdan apoyar e impulsar, a modo de plan piloto, un modelo de gestión territorial integrada entre los diversos niveles de gestión y administración pública que tengan expresión en el territorio.

Lo anterior se llevará a efecto a través de una Agenda de trabajo conjunta que tiene como fin *"Diseñar un Plan de Desarrollo Territorial"*.

El presente acuerdo se sostiene en los siguientes principios:

- < Fortalecer el desarrollo sustentable e integrado del territorio (en sus elementos económicos, productivos, sociales, culturales y ambientales que potencian el desarrollo económico local)
- < Potenciar la participación de la Sociedad Civil Organizada del territorio.
- < Impulsar el desarrollo de las comunas y sus localidades, a través del mejoramiento y aprovechamiento de los programas e instrumentos del Estado con una articulación efectiva y pertinencia territorial.
- < Establecer el compromiso de agregar valor a la inversión existente en el territorio, tanto pública como privada.

Para estos efectos se da por constituida la Mesa Directiva de Gestión Territorial que será presidida por el Gobernador Provincial e integrada por los Alcaldes del Territorio, los Jefes de Servicios Públicos Provinciales, un representante del Gobierno Regional y un coordinador territorial de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa (SUBDERE).

Esta Mesa Directiva tendrá la responsabilidad de realizar el gerenciamiento que se traduce en la coordinación e integración de los diversos instrumentos y programas disponibles en la institucionalidad pública, para potenciar el desarrollo armónico del territorio provincial, generando igualdad de oportunidades y equidad.

La responsabilidad de esta Mesa será desarrollar las siguientes acciones:

< Diseñar un plan que asegure el funcionamiento permanente de la mesa, manteniendo una efectiva articulación territorial con apoyo técnico del Gobierno Regional y la SUBDERE.

< Propender a que el gasto público regional y sectorial desconcentrado avance efectivamente hacia un enfoque territorial.

< Articular las instancias y estructuras existentes en la Provincia, para que a partir de las realidades de cada comuna se afiance un desarrollo territorial integrado.

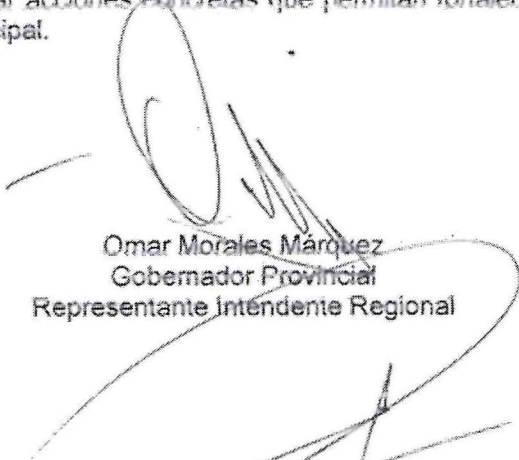
< Concordar, de acuerdo a la Estrategia Regional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Comunales, las instancias de inversión correspondientes de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria.

< Proponer al Gabinete Regional el redireccionamiento de instrumentos y programas disponibles en la Región en torno a iniciativas propias de carácter territorial.

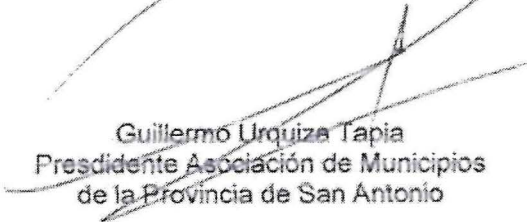
< Asegurar la instalación y funcionamiento de las oficinas Municipales de Desarrollo Económico Local (DESLOC) en cada una de las comunas, o la instancias articuladora para este fin, que determine cada Municipio.

< Apoyar la instalación de mesas públicas – privadas asociadas a vocaciones económicas productivas.

< Propender a desarrollar acciones concretas que permitan fortalecer la Institucionalidad Pública Asociativa Municipal.



Omar Morales Márquez
Gobernador Provincial
Representante Intendente Regional



Guillermo Urquiza Tapia
Presidente Asociación de Municipios
de la Provincia de San Antonio

El Quisco, 30 de Noviembre del 2005