
desarrollo territorial

Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile

Dolores M. Rufián Lizana

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación
Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, enero de 2009

gtz

Este documento fue preparado por Dolores Rufián Lizana, consultora del Área de Desarrollo Local y Regional, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, ejecutado por CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1994-7364 ISSN versión electrónica 1994-7372

ISBN: 978-92-1-323235-4

LC/L.2960-P

LC/IP/L.294

N° de venta: S.08.II.G.73

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Presentación	5
Resumen	7
I Introducción	11
II. El desarrollo económico territorial en los gobiernos de la concertación	15
1. El gobierno del presidente Patricio Aylwin: políticas de desarrollo económico y políticas territoriales disociadas	17
2. El gobierno del presidente Eduardo Frei: la puesta en marcha de la descentralización y su relación con las políticas de desarrollo económico y fomento productivo	21
3. El gobierno del presidente Ricardo Lagos: propuesta de reformas para el desarrollo económico territorial	25
III. Institucionalidad para el desarrollo económico territorial: entes y órganos con competencia en la materia ...	31
1. Introducción	31
2. Desarrollo económico territorial e infraestructura básica	33
3. Desarrollo económico y ordenamiento territorial	38
4. Competencias relacionadas con el fomento productivo.....	44
IV. La delimitación de competencias	61
1. Delimitación de competencias entre los órganos e instituciones de un mismo nivel y entre los diferentes niveles territoriales chilenos	63
2. Articulación y desarticulación entre los sectores relacionados con el DET en el territorio.....	73

V. Perspectiva territorial en el desarrollo económico	85
1. Tímidos intentos por territorializar los sectores.....	85
2. La iniciativa de Chile Emprende.....	87
3. La gestión territorial.....	91
VI. Autonomía y posibilidad de protagonismo territorial	93
1. La naturaleza política de los niveles e instancias territoriales de gobierno.....	93
2. La autonomía financiera de las administraciones subnacionales.....	96
3. Capacidad institucional de los entes descentralizados.....	99
VII. Conclusiones	103
Bibliografía	107
Serie desarrollo territorial: números publicados	111

Índice de cuadros

Cuadro 1	ÓRGANOS E INSTITUCIONES QUE APOYAN EL DET EN EL NIVEL CENTRAL.....	32
Cuadro 2	ÓRGANOS E INSTITUCIONES QUE APOYAN EL DET EN EL TERRITORIO.....	33

Presentación

Este estudio hace parte de una investigación comparativa realizada por el ILPES en el marco del Convenio con la GTZ sobre “Modernización del Estado, Desarrollo Productivo y Uso Sostenible de Recursos Naturales—componente de Gestión Económica Territorial” que tuvo lugar entre 2004 y 2007. Después de elaborada una pauta general de investigación, consultores nacionales de 10 países de la región realizaron los estudios nacionales sobre “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial (DET)”. Se escogió un grupo de países representativo de las diferentes regiones del continente, de sus diversas condiciones y características, mencionados de Norte a Sur: México, Honduras, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia, Argentina y Chile.

Desde finales de los años 1980 las preocupaciones por el desarrollo regional y urbano dieron un giro importante pues los gobiernos y actores económicos y sociales nacionales dejaron de ser los protagonistas exclusivos e ingresaron a la escena los gobiernos y actores locales, territoriales y globales. Este giro fue concomitante con procesos de apertura económica, reforma del estado, consolidación democrática y descentralización en buena parte de los países latinoamericanos y del Caribe. Durante esta primera década del siglo XXI comienza a producirse un giro de magnitud e importancia semejante al ya mencionado, caracterizado por la reaparición por las preocupaciones territoriales en las instancias nacionales y por el creciente énfasis en temas como la solidaridad, el asistencialismo y el desarrollo social. En estas condiciones, el ILPES ha considerado oportuno lanzar este esfuerzo de investigación comparativa que permita no solamente hacer un balance de lo sucedido en los últimos 15 años, sino también prepararse para los cambios en marcha y por venir.

Los diez estudios nacionales han sido realizados bajo la orientación de una guía uniforme, elaborada siguiendo las recomendaciones metodológicas desarrolladas por los especialistas en estudios de caso. El estudio de caso suele confundirse con un estado preliminar o exploratorio de una investigación, así como suele atribuírsele características principalmente monográficas y descriptivas sin implicaciones teóricas. Se trata, en realidad, de investigaciones en el pleno sentido de la palabra, diseñadas con el propósito explícito de que la obtención de conclusiones generales de validez teórica y conceptual amplia, no se haga a expensas del conocimiento de la singularidad de cada caso y situación. Cada una de las diez investigaciones de caso se construyó alrededor de la exploración de cinco hipótesis generales que en su conjunto recogen las interrogaciones de teoría y política más relevantes.

La primera hipótesis, *la vigencia del discurso favorable al DET*, se mueve en el plano de la construcción del discurso político y de política económica que orienta las acciones públicas, así como la generación de nuevas reglas de juego para el conjunto de la sociedad. Pretende explorar si durante estos 15 años ha habido o no un discurso favorable al desarrollo económico territorial, entendido como la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención. El seguimiento de esta hipótesis, como podrá observarse a través de la lectura atenta de los diez casos, permitió comprender las diferencias y semejanzas de acepción y enfoque otorgado a estas políticas en los diferentes países, e hizo posible precisar las continuidades y rupturas de este discurso al interior de cada uno de los países.

La segunda hipótesis, *del discurso a la política pública*, tiene la intención de establecer el contraste entre el discurso y la práctica, sus posibles divergencias, vacíos, convergencias. Adicionalmente intenta delimitar el universo de políticas públicas que en cada país se relaciona con el DET y conocer su mayor o menor grado de articulación. Además de medir la distancia entre lo que se dice y lo que se hace, esta hipótesis tiene la importancia de darnos a conocer el conjunto de políticas relacionadas con el DET, independientemente de si ellas son o no concientes de esta conexión.

La tercera hipótesis, *de la política pública a la práctica institucional: lo sectorial*, ahonda en esta exploración del contraste entre discurso y práctica, enfocándose en una preocupación estratégica para las políticas territoriales. Pretende observar con algún detalle cada uno de los sectores con prácticas políticas relevantes al DET y conocer el mayor o menor grado de articulación y coordinación mutua a nivel de lo nacional, lo regional y lo local. La hipótesis conjetura un alto grado de desarticulación y descoordinación pero al mismo tiempo, intenta hacer visibles las distintas arquitecturas organizacionales y financieras que hayan sido inventadas por los países para resolver la necesidad de garantizar una acción territorialmente coordinada de las políticas sectoriales nacionales.

La cuarta hipótesis, *de la política pública a la práctica institucional: lo territorial (regional, local)*, hace una exploración complementaria a la realizada a través de la tercera hipótesis pero enfocándose ahora en la manera cómo cada política sectorial territorializa su acción. Aunque el concepto de política regional desapareció, entendida como acción nacional para difundir el crecimiento y el desarrollo del centro a la periferia de cada país, numerosas políticas sectoriales siguieron recurriendo a distintas descomposiciones espaciales de los territorios nacionales, como una de sus estrategias de ejecución de políticas. Con esta hipótesis se pretende verificar si se da o no la existencia de estas múltiples formas de regionalización de la política pública, conocer sus vacíos de articulación y coordinación, e igualmente identificar soluciones y alternativas a estas dificultades que hayan sido adelantadas por algunos de los países estudiados.

La quinta y última hipótesis, *desde lo local: autonomía y posibilidades de protagonismo territorial*, pretende poner en evidencia cuáles son los verdaderos grados de autonomía y capacidad

de acción para el desarrollo económico ejecutable desde lo local e intenta identificar casos y procesos de DET destacables a nivel de cada país. La teoría del desarrollo local de los últimos 20 años se ha centrado en la exploración de esta quinta hipótesis, descuidando relativamente la exploración y el conocimiento de las otras cuatro. Por esta razón, el aporte de estos diez estudios debe evaluarse en función del conocimiento aportado por la exploración de las cuatro primeras hipótesis y por la visión panorámica y de conjunto construida gracias a la presencia de todas cinco.

Cada una de las hipótesis y cada uno de los resultados específicos de los 10 estudios nacionales arroja información y aporta criterios de reflexión de particular relevancia para comprender el pasado reciente y preparar las orientaciones teóricas y políticas necesarias para confrontar los retos del presente y del inmediato porvenir. El ILPES espera que estos estudios nutran las discusiones nacionales en materia de DET, suscite reflexiones de futuro y motive el intercambio de experiencias, logros y fracasos, entre los distintos países de América latina y el Caribe. Una síntesis de los diez estudios de caso está en proceso de preparación, lo que junto a los estudios individuales de países esperamos den origen a distintas actividades de difusión e intercambio de los resultados de estos trabajos, con el objeto que cumplan la finalidad de consolidar las acciones de política pública para el desarrollo económico territorial en nuestra región.

Resumen

En este trabajo se hace un breve análisis de la historia de los últimos quince años de gobiernos de la Concertación para mirar los cambios que se han producido en la institucionalidad en materia de Desarrollo Económico Territorial. A lo largo de este tiempo de gobierno de la Concertación, no cabe duda de que han existido sustanciales avances en materia de DET. Sin embargo un período de esta naturaleza, acompañado por cambios significativos en la sociedad civil y política, hubiera debido bastar para consolidar cambios, si efectivamente hubiera habido un interés en incentivar los liderazgos regionales y locales. No obstante, la preocupación por el DET sigue siendo una preocupación dirigida por el centro, que no consiente perder parte de su poder y prueba de ello es que los procesos de reforma institucional de los municipios y sobre todo de las regiones, han sido demasiado lentos y siempre además dirigidos por el centro.

En efecto, en Chile la administración central ha sido muy proactiva y prueba de ello es la enorme cantidad de instrumentos diseñados para el fomento productivo, pero esta fuerte administración deja pocos espacios para las iniciativas regionales y locales, los instrumentos son diseñados, dirigidos y financiados desde el centro y desde allí se dirigen y controlan las estrategias regionales y locales. ¿Cómo se explica si no que todas las Estrategias Regionales de Desarrollo sean preparadas y aprobadas al mismo tiempo en todo el país y tengan los mismos plazos y muy parecidos contenidos?; ¿Cómo se explica que por ejemplo los convenios marco entre el gobierno nacional y las regiones sean firmados todos en un mismo día?; ¿Cómo

se explica que las metas de Inversión de Decisión Regional se calculen sobre todo el presupuesto nacional y no región a región?, y por último ¿Cómo entender el absoluto paralelismo con el que se han tramitado la creación de las dos nuevas regiones en Chile previendo que incluso el nombramiento de ambos intendentes se haga el mismo día? La razón de todo ello no es sino el firme convencimiento de la clase política en la uniformidad en el país y en el dirigismo central.

I. Introducción

Parece existir consenso en la literatura acerca de que para seguir avanzando en la senda del desarrollo económico, es necesario reformular el rol de los gobiernos en todos los niveles del Estado de manera que los gobiernos subnacionales (federales, regionales y locales) sean protagonistas de las acciones que lleven al mismo, dado que estas acciones debieran ser heterogéneas en los distintos territorios de un país. Edgar Moncayo ha señalado que el Estado-nación de tipo keynesiano debiera reformularse hacia el Estado de Trabajo Shumpeteriano cuyos objetivos son la promoción de innovaciones de productos, de procesos organizacionales y de mercados; el mejoramiento de la competitividad estructural de las economías abiertas, principalmente mediante la intervención en el lado de la oferta y la subordinación de la política social a las exigencias de flexibilidad del mercado de trabajo y la competitividad estructural. “En este contexto, el principal escenario de este Estado sería la región o la ciudad y su principal preocupación la de cómo modelar las economías regionales para hacerlas más competitivas en la nueva economía mundial”¹. En un sentido parecido señala Boisier que “La fase actual del capitalismo muestra la presencia simultánea de dos procesos contradictorios, dialécticos: la concentración en actividades para las cuales las economías de escala son importantes y la segmentación en las que las economías de la diferenciación son más y más importantes”.

¹ E. Moncayo Jimenez “Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización”. Serie Gestión Pública. ILPES. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, diciembre, 2002. Pág. 27.

Cualquier observador atento percibe que el primero de estos procesos incluye las actividades más tradicionales, antiguas y rutinarias en tanto que el segundo se presenta preferentemente en las más modernas, de mayor contenido de conocimiento. Pero cualquiera sea el universo del cual se hable, lo cierto, lo inescapable, es que dada la velocidad de funcionamiento de la sociedad actual, no se puede ser competitivo con estructuras decisionales centralizadas, ya que ellas producen sus efectos desfasados en el tiempo, la receta más sencilla para perder en el juego competitivo. De aquí que la descentralización se imponga, primero que nada, como un requisito de la competencia”².

Para ello es necesario por un lado, que los gobiernos nacionales otorguen un amplio impulso a las políticas de descentralización que impliquen traspaso de competencias y recursos con los que hacer frente a esta nueva forma de concebir el desarrollo y, que a su vez, las administraciones territoriales cuenten con estructuras institucionales eficientes y sistemas claros de gobierno democráticos. Esto supone un cambio sustancial respecto de cómo se ha entendido el proceso de descentralización en el pasado, más relacionado con la democratización y con la reducción de tareas en el Gobierno nacional que incluso ha estado llevando a instituciones que tradicionalmente no otorgaban este rol a los gobiernos subnacionales, a un cambio de su estrategia³.

Por consiguiente, las ideas de descentralización político territorial vuelven a estar en boga ya constituyen herramientas poderosas para identificar los recursos locales existentes y facilitar la concertación estratégica entre los actores del territorio⁴.

Esta forma de concebir el desarrollo territorial exige la asociación con el sector privado y pareciera ser que los espacios subnacionales son los idóneos para concertar con ese sector las acciones que den lugar a dicho desarrollo puesto que las administraciones públicas no son suficientes al menos para proveer lo que se consideran condiciones intangibles del desarrollo (eficiencia de los mercados de trabajo, servicios financieros y no financieros, apoyo a la innovación tecnológica, mentalidad empresarial, etc.).

En este trabajo pretendemos analizar la institucionalidad pública para el DET en Chile, tratando de determinar si los esfuerzos realizados en los últimos quince años, durante los gobiernos de la Concertación, para descentralizar el país, tienen la energía adecuada para apoyar el DET, teniendo en cuenta que de todas formas, no existe una receta única de institucionalidad para el desarrollo económico local, el que dependerá de los cometidos que se pretenda realizar.

² S. Boisier “La doctrina (oculta) de la descentralización chilena”. MIDEPLAN *Desarrollo Regional: Balance de una Década de los Gobiernos Regionales*, Santiago, 25 de noviembre del 2004. Pág. 188. En el mismo sentido también I. Silva Lira “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina” CEPAL Serie Gestión Pública, Santiago, abril 2003, Pág. 10 cuando escribe que “Se puede afirmar que el desarrollo de ventajas competitivas tiene un carácter marcadamente local, ya que la estructura económica nacional se puede expresar en torno a cadenas productivas locales que propician el desarrollo e las pequeñas y medianas empresas (sin perjuicio de sus vinculaciones con grandes empresas y de procesos de atracción de inversiones externas) y que tiende a buscar formas asociativas y articuladas para conseguir ventajas competitivas...”

³ Banco Interamericano del Desarrollo “Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean. A Background paper for the subnational Development Strategy”. Mimeo.

⁴ F. Alburquerque “El Enfoque del Desarrollo Económico Local”. Cuadernos Desarrollo Económico Local, N° 1, Buenos Aires 20204. Señala el autor en este sentido (pág. 17) que “El impulso de los procesos de descentralización política debe facilitar, pues, la identificación y fomento de iniciativas de carácter productivo y empresarial, ya que de ello depende precisamente la mayor difusión del crecimiento económico y la generación de empleo productivo (factores decisivos para lograr el objetivo de equidad social), así como un conocimiento superior de las limitaciones y oportunidades concretas del medioambiente local. En resumen, para impulsar el desarrollo económico con generación de empleo productivo y avance de la equidad social y la sostenibilidad ambiental, es imperativo un diseño mixto de políticas en el cual, junto a las medidas encaminadas al logro de los principales equilibrios macroeconómicos, deben impulsarse otras de carácter territorial destinadas a identificar y fomentar las potencialidades existentes, tarea en la cual los gobiernos provinciales y locales deben desempeñar un papel decisivo como animadores y facilitadores de la creación de instituciones de desarrollo productivo y empresarial. Naturalmente, esto obliga a conocer las nuevas funciones que deben desempeñar las distintas administraciones públicas territoriales a fin de concertar con los agentes empresariales la construcción de los entornos institucionales favorecedores del fomento productivo y aseguradores del acceso a los servicios de información, capacitación y financiación apropiados para las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales, las cuales constituyen la inmensa mayoría del tejido empresarial”.

Por otra parte hay que tener en cuenta que este tema en Chile, y en general en los países latinoamericanos es un tema incipiente por lo que las instituciones deberán tener necesariamente un desempeño básico en relación a experiencias más avanzadas como las europeas donde la riqueza institucional es más grande y con gran nivel de especialización.

Con todo, parece que Chile ha entendido que los distintos territorios que componen el país tienen que realizar esfuerzos en este sentido; aunque las normas y políticas administrativas que, tratan de impulsar la promoción del desarrollo en los gobiernos regionales y locales no responden demasiado a la heterogeneidad de los territorios y todos los intentos hasta ahora realizados, son dirigidos desde el centro, con claros criterios homogeneizadores. El éxito del desarrollo subnacional exige que se reconozca la diversidad y heterogeneidad de los gobiernos subnacionales y que se ponga en práctica un conjunto de políticas e intervenciones igualmente diversas y heterogéneas. Por otra parte pareciera que no se maneja desde la política pública un concepto global de DET, sino que más bien se realizan esfuerzos sectorializados, algunos de ellos muy exitosos como los ejecutados por ejemplo en materia de infraestructura de transporte en los últimos años o los relacionados con las políticas de fomento fundamentalmente a la micro, pequeña y mediana empresa; en materia de ordenamiento territorial también se han realizado aportes relevantes relacionados con el medio ambiente. Sin embargo estas importantes contribuciones al crecimiento pareciera que no han tomado los territorios como protagonistas del desarrollo, no se han coordinado bien entre sí y, sobre todo, no han sido dirigidos por las administraciones subnacionales, sino por la administración central, como veremos a lo largo de este trabajo, aunque es más evidente un cambio significativo en este sentido.

II. El desarrollo económico territorial en los gobiernos de la Concertación

Chile es y ha sido siempre un país unitario, administrado tradicionalmente de forma bastante centralizada y, aunque desde los setenta ha habido intentos por introducir reformas sobre el gobierno y administración territorial, que lleven a una mayor desconcentración, descentralización y regionalización, el esquema tradicional ha sido muy difícil de alterar. No obstante, no es posible negar los esfuerzos iniciados en el gobierno militar y continuados y acrecentados en los gobiernos democráticos de la Concertación tanto por promover el desarrollo económico del país como para generar mayores espacios de poder en las comunidades regionales y locales.

Sin embargo, los discursos relacionados por una parte con el desarrollo económico y por otra con el desarrollo territorial y la descentralización, han corrido por cauces paralelos, como políticas públicas distintas y con objetivos diferentes, que difícilmente pueden converger en un camino común, lo que de todas formas se ha intentado con más fuerza en los últimos años.

Probablemente ello se deba a dos razones: la primera es que en Chile, las políticas relacionadas con el desarrollo económico han sido mucho más exitosas que aquellas relacionadas con la descentralización; la segunda podría ser que la descentralización no ha sido considerada como elemento relevante para el desarrollo económico del territorio nacional.

En efecto, la principal preocupación política de los gobiernos chilenos ha estado relacionada con el crecimiento económico. Ya lo fue en la época del gobierno militar, al menos en la segunda mitad de los ochenta y los gobiernos posteriores se impusieron seguir impulsando el crecimiento económico, aunque tratando de hacerlo con mayor equidad. No significa ello que no se haya también impulsado la reforma y modernización del Estado y particularmente la descentralización. Sin embargo los impulsos han sido erráticos y probablemente estimulados por hechos coyunturales o de otra naturaleza.

La reforma y modernización del Estado ha sido objeto de numerosos debates sobre todo en los Gobiernos de la Concertación, sin embargo, los avances se han materializado en un mejoramiento de la gestión gubernamental, dejando en un constante y segundo plano, el traspaso de autonomía y poder a instituciones que fueron creadas precisamente para el desarrollo armónico de los territorios y sus habitantes⁵. En este sentido, las reformas sobre la descentralización han constituido intentos de profundización de la democracia más que un modelo que pudiera impulsar el mismo crecimiento. Con razón se ha podido señalar que “Hasta ahora es necesario afirmar que el acuerdo descentralista ha sido ocasional y de superficie, sin alcanzar la envergadura y el impulso necesarios. La acción pública ha mostrado una voluntad desgana y argumentos retóricamente expuestos en los distintos momentos de decisión de política pública. Finalmente cabe preguntarse porqué ha sido de este modo. La descentralización está de moda. Es de aquellos conceptos que reinan aunque no gobiernen. Y para oponerse a este tipo de modas, habitualmente se prefiere un estilo tangencial”⁶.

Pero la segunda razón decíamos que estaba relacionada con que el mismo concepto de descentralización no ha sido asociado al de desarrollo económico. En efecto, para la visión predominante de la descentralización (programas de fortalecimiento del BID y Banco Mundial), ésta parece limitarse a la descentralización fiscal, la buena administración de los recursos transferidos, la modernización administrativa y la adecuada prestación de servicios públicos, sin incorporar plenamente las funciones de fomento del desarrollo productivo y del empleo a nivel local como parte de la nueva agenda de la gestión pública local⁷.

Y sin embargo la descentralización es un elemento determinante para la construcción de espacios regionales y locales económicamente desarrollados. Como indicara Ábalos⁸, entre los elementos político-institucionales que pueden conducir a la generación social de la región se encuentran la descentralización y desconcentración del sector público que favorece e implica la organización de los diversos actores sociales y su participación en los órganos territoriales correspondientes, dotados de competencias y recursos que permitan la articulación de los esfuerzos públicos y privados. Con el avance decidido hacia esquemas político-administrativos que promuevan conductas descentralizadas, adquiere enorme relevancia la consideración de las especificidades territoriales no con la intención de volver hacia el determinismo geográfico o la búsqueda forzada de igualdades interregionales que alcanzaron relevancia años atrás, sino porque las políticas de fomento deben estar enraizadas con la particularidades y diferencias que se manifiestan en las empresas de acuerdo con el medio en que se desenvuelven.

⁵ M.J. Allende “Algunos criterios para la definición de competencias de los niveles nacional, regional y local de la administración del Estado”. SUBDERE. Ministerio del Interior. Santiago 2003. Pág. 5.

⁶ En E. Palma Carvajal “La descentralización como política de Estado” en *El Futuro de la Descentralización. Algunas visiones académicas, políticas y sociales*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 2003. Pág. 3.

⁷ F. Albuquerque “Reflexiones sobre iniciativas de desarrollo local en Brasil, Argentina y Chile” Red de Desarrollo Económico Local REDEL, mimeo, sin fecha.

⁸ Ábalos Konig, José Antonio, “El fomento al desarrollo productivo local: Orientaciones, actores, estructuras y acciones. La situación en Chile en los noventa”. CEPAL, Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”. Santiago, 2000, Pág. 11.

1. El Gobierno del Presidente Patricio Aylwin: políticas de desarrollo económico y políticas territoriales disociadas

Con la llegada de la democracia y los gobiernos de la concertación, el debate sobre el tema del desarrollo local en Chile ha estado marcado por la inquietud de avanzar hacia un modelo que mejore la distribución social y territorial de los frutos del desarrollo económico que se estaba generando en el país, como consecuencia de las políticas económicas iniciadas durante el gobierno militar y, aunque los tres gobiernos de la Concertación han mantenido las orientaciones básicas de la política macroeconómica, se han esforzado por implementar medidas adicionales tendientes a la modernización del Estado y a disminuir las brechas sociales y sectoriales heredadas⁹.

En general, la primera etapa de la década de los noventa en Chile estuvo marcada, por un lado, por la recuperación de la democracia, y por otro, por el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y altas tasas de crecimiento, con la incorporación de una mayor equidad. Por otra parte, pero como una política casi independiente a la del desarrollo económico se establecieron en este momento histórico las nuevas bases de la división política territorial del país, tendientes a lograr un proceso progresivo de descentralización.

En esta disociación de ambas políticas, predominó una preocupación mayor por el desarrollo económico que, en general fue bastante exitoso. Esta primera etapa se caracteriza pues, por el restablecimiento de la democracia poniendo el acento sobre el mantenimiento del crecimiento y una mayor equidad social.

Durante este período se desarrollan los instrumentos de fomento productivo concentrados en la pequeña y mediana empresa y luego en la microempresa y aunque se implementó el cuerpo legislativo para el desarrollo regional, las políticas se mantienen a un nivel muy centralizado.

Desde sus inicios, el gobierno del Presidente Aylwin convocó a las organizaciones más representativas de empresarios y trabajadores a dialogar sobre criterios fundamentales de orientaciones socioeconómicas. Se firmaron varios acuerdos entre los que destaca el Acuerdo Marco Trabajadores, Empresarios y Gobierno.

Como hitos destacados de esta época, relacionados con el fomento productivo podemos señalar con Van Hemelryck¹⁰:

- En el ámbito de las pyme, a partir de julio de 1991 entró en funcionamiento el Programa Nacional de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas. Dicho programa, privilegió el desarrollo de mercados de servicios que permitieran resolver los problemas estructurales de estas empresas, a la vez que otorgaba un amplio margen de acción al propio sector privado en la utilización de los instrumentos que ofrecía. Los principales aspectos fueron acceso a financiamiento, asistencia técnica y apoyo a las exportaciones.
- Se creó además Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, que inició un programa nacional de apoyo a la microempresa cuya función era favorecer a ese sector y a trabajadores por cuenta propia, acción asociada a su función de cooperar en la superación de la pobreza. Un ámbito especial dentro de los programas de FOSIS era el desarrollo de localidades pobres entre cuyos objetivos se incluía contribuir a crear capacidades y habilidades en los habitantes de esas localidades, de modo de facilitar el acceso a los recursos que les estaban destinados, crear las condiciones para que dichas localidades pudieran emprender iniciativas autónomas de desarrollo local y auspiciar experiencias

⁹ A. Vazquez "Procesos e instrumentos para el Desarrollo Territorial". Red de Desarrollo Económico Local. Sin fecha.

¹⁰ Van Hemelryck Librecht, "Desarrollo Económico Local en Chile. Conceptos y reflexiones" en la obra colectiva Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH, 2003.

promocionales en localidades pobres que permitieran el diseño una metodología masificable, descentralizada, y participativa.

- Se introdujeron modificaciones sustanciales en la normativa que regía el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario INDAP y se amplió su presupuesto, de forma que se pudieran poner en marcha instrumentos y programas de mayor cobertura y alcance para la asistencia técnica y apoyo financiero, y una mayor dotación de capital (riego, forestación) para los pequeños productores agrícolas. En el ámbito del desarrollo agrícola, la política gubernamental establecía un desarrollo económico sustentable, equitativo en lo social, equilibrado en lo espacial y armónico con la conservación de los recursos naturales y el hábitat. INDAP estructuró y puso en marcha programas de crédito, de transferencia tecnológica, de riego campesino, forestal, de asuntos indígenas, de comercialización y agroindustria, de apoyo a la organización, y programas para la juventud rural y la mujer rural. Además se reactualizó la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural con el fin de coordinar los programas públicos del nivel rural.
- Se crearon instrumentos adicionales para el desarrollo de la pesca artesanal, a través del Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) y de la pequeña minería artesanal Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal (PAMMA) y de las microempresas industriales y artesanales (Programa del Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC).
- Como instancia de coordinación de las políticas nacionales se creó también en esta etapa el Foro Nacional de Desarrollo Productivo, mecanismo de coordinación y enlace entre los empresarios y los trabajadores y las instituciones públicas de fomento productivo, los que después se replicaron a nivel regional.

Respecto de la política de descentralización ésta se inspiró en la democratización de las instancias que se habían creado en el régimen militar. En efecto, la estructura político-administrativa vigente en Chile, procede, salvo algunas reformas, del período del gobierno militar que, en 1974 y 1976, dividieron el país en 13 regiones y éstas a su vez en provincias con la intención de desconcentrar administrativamente el país, a través de servicios públicos desconcentrados. En cuanto a las comunas, ya el gobierno militar trató de institucionalizar al municipio definiéndolo como una corporación de derecho público, descentralizada territorialmente, cuyo cometido era dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local. Sin embargo el municipio era una instancia tradicionalmente postergada y aunque se habían emprendido importantes reformas en su entorno, las municipalidades no llegaron a adquirir en esa época relevancia política.

El diagnóstico que el mismo gobierno militar¹¹ había realizado, consistía en que el municipio no tenía en su jurisdicción tareas de importancia que realizar, no desempeñaba rol alguno relevante en relación al desarrollo y progreso local; no existían mecanismos que permitieran la participación ciudadana; sus medios financieros y recursos humanos eran escasos. En este contexto, el gobierno había emprendido algunas innovaciones siendo la que tuvo mayor trascendencia la que se ha denominado “municipalización” de ciertos servicios sociales. En efecto, la atención primaria de salud y la educación primaria fueron transferidas, durante ese gobierno a los municipios, siendo financiados a través de un mecanismo de transferencias desde la administración central, pero administrados localmente a través de cada municipalidad, lo que ha sido objeto de fuertes déficit comunales.

¹¹ J.I. Vasquez Marquez “La forma de Estado en la Constitución de 1980. El proceso de descentralización administrativa”. En 20 años de la Constitución Chilena 1981-2001, Editorial Jurídica Cono Sur, Santiago 2001 Pág. 112.

El esfuerzo descentralizador por consiguiente se inició en la década de los noventa y tiene sus paralelos en los demás países de la región. Como señala la CEPAL, desde los años ochenta, y en especial durante la década de 1990, la descentralización pasó a ocupar un lugar fundamental en las políticas públicas de la región. Dos razones explican este hecho. Según la primera, de orden político, se visualiza a la descentralización como una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos y, de esa manera, es parte de los esfuerzos de democratización en marcha. La segunda razón es de orden económico. En el marco de los procesos de reestructuración del Estado, la descentralización aparece como una forma de incrementar la eficiencia en la provisión de servicios, especialmente de los sociales¹².

El Gobierno del Presidente Aylwin se propuso por un lado democratizar los municipios e institucionalizar las regiones aunque, ya desde un primer momento, la intención del Presidente había sido democratizar también los gobiernos regionales. Los logros durante este periodo, consistieron en la modificación de la Constitución Política en materia de gobierno y administración territorial, la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 19 de marzo de 1992 y la aprobación de Ley de Gobierno y Administración Regional de 20 de marzo de 1993.

El primer gobierno de la Concertación planteó desde sus inicios impulsar el proceso de descentralización del país, entendiéndolo como un instrumento esencial para avanzar en la reconstrucción democrática, en el desarrollo y expansión de las fuerza productivas regionales y en la adopción de modernas formas de gestión pública. Sobre la base de estos planteamientos se establecieron tres grandes objetivos programáticos¹³:

- Descentralizar el aparato estatal a través de una reforma a la Constitución que otorgara el marco legislativo necesario para lograr la elección popular de las autoridades locales;
- Descentralizar y desconcentrar la administración del Estado; es decir, iniciar un proceso de transferencia de competencias desde el nivel central al nivel regional, provincial y comunal;
- Incrementar los recursos públicos disponibles para el desarrollo regional y local propendiendo en forma creciente y sostenida a una distribución equitativa y eficaz de la inversión;
- En el plano de la descentralización político-administrativa se estudió la posibilidad de establecer institucionalmente Gobiernos Regionales.

Ya desde sus inicios, en 1990, el gobierno envió al Congreso un Proyecto de Reforma Constitucional que fue rechazado. En abril de 1991 el gobierno envió un nuevo proyecto relativo a las materias de gobierno y administración comunal y que además dotaba a los gobiernos regionales de autonomía administrativa financiera y técnica para el cumplimiento real y oportuno de sus objetivos, dentro de la concepción de Estado unitario que ha permanecido vigente a lo largo de la trayectoria histórica del país. Finalmente, tras un extenso y profundo análisis se llegaron a acuerdos con los partidos de la oposición y del gobierno sobre diversas materias que son los que se plasmaron en la ley 19.097 que modifica la Constitución Política el 12 de noviembre de 1991.

La Reforma Constitucional de 1991 introdujo innovaciones relevantes. De ellas, la más importante es el establecimiento de los Gobiernos Regionales y la elección democrática de alcaldes y concejales. Los Gobiernos Regionales se constituyen como nuevos organismos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. En el ámbito provincial las gobernaciones se consideran entes desconcentradas del Intendente y en materia municipal la normativa legal permite que queden liberadas de la generalidad de las modalidades de control provenientes del gobierno,

¹² ILPES CEPAL *Panorama de la Gestión Pública*, Santiago, mayo 2004, pág. 55.

¹³ SUBDERE. Ministerio del Interior. *El proceso de Descentralización en Chile 1990-1993*. Santiago 1993, págs. 9 y ss.

con excepción del de la Contraloría General de la República y se les entrega autonomía para la administración de sus finanzas consagrándose un mecanismo de redistribución de los ingresos: el Fondo Común Municipal. En el aspecto financiero, la ley presenta la creación de diversos mecanismos e instrumentos de financiamiento para que cada región pueda asumir en forma rápida y oportuna la satisfacción de sus necesidades.

Posteriormente, en enero de 1992 se aprobaron las modificaciones relativas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, suprimiendo los antiguos Consejos de Desarrollo Comunal y sustituyéndolos por un Consejo Municipal con concejales democráticamente elegidos y el 28 de junio de 1992, después de 21 años, se realizó la primera elección democrática de alcaldes y concejales. Por último en 1993, se aprobó la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional que creó los Gobiernos regionales con personalidad jurídica de derecho público y con competencias y recursos propios para el cumplimiento de sus objetivos, estableciendo también las condiciones institucionales necesarias para una progresiva y gradual transferencia de responsabilidades y recursos a las regiones. Las funciones que se asignaron a estos gobiernos eran de ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas y de desarrollo social y cultural. En 1995 se aprobó también un proyecto de ley de plantas regionales, creando así un servicio civil propio para los gobiernos regionales.

Probablemente el Gobierno no supo o no pudo imponer en esta primera etapa una visión de la región mucho más democratizadora, como fueron sus primeras intenciones en el primer proyecto de modificación constitucional¹⁴. En una lectura posterior de tales acontecimientos, cuando de nuevo se pretende modificar la instancia de gobierno regional para tener autoridades elegidas democráticamente de manera directa y dotar a estos gobiernos de mayores atribuciones, esta etapa es considerada como de transición democrática entre un tipo de Estado unitario centralizado hacia otro de carácter unitario pero descentralizado¹⁵.

Con la modificación a la ley de municipalidades y la creación de los gobiernos regionales se creaban las condiciones para que pudieran surgir iniciativas regionales y locales de desarrollo. El Gobierno parecía consciente en esta época de la necesidad de hacer converger ambas políticas y diseñar acciones de fomento productivo desde el punto de vista territorial. La Subsecretaría Regional de Desarrollo Administrativo, SUBDERE, señalaba ya en esta primera etapa que las acciones destinadas a la Promoción y Fomento Productivo, estaban dirigidas especialmente al apoyo de aquellas actividades de pequeña y mediana escala. Ello resulta fundamental, ya que ubicar estas intervenciones en cada ámbito territorial hace posible mejorarlas, al acoger las particularidades de cada territorio y fomentar la colaboración con el sector empresarial local, la que tendería a hacerse más concreta y oportuna. Tienen importancia en este sentido, las acciones destinadas a internalizar las transferencias tecnológicas y los programas de reconversión productiva, puesto que éstos se vinculan a la necesidad de asegurar el goce del crecimiento económico para aquellos que lo producen y porque de este modo, se atiende a la superación paulatina y racional de las eventuales situaciones de crisis originadas en los procesos de cambio en la estructura productiva de territorios específicos¹⁶.

Por otra parte, el Foro Nacional de Desarrollo Productivo se tradujo a nivel regional en Foros Regionales creados como una instancia de participación y encuentro de autoridades de gobierno,

¹⁴ Señala la SUBDERE a este respecto que “ha predominado una insuficiente voluntad política en el tema, junto a una falta de consenso sobre las limitaciones y los desafíos del proceso y la inexistencia de una visión prospectiva de un modelo y una política de descentralización. Tal debilidad se refleja, entre otros aspectos, en que el proceso de descentralización de nuestro país ha tenido hasta ahora un sesgo administrativo, observándose un rezago en los ámbitos político y fiscal, lo cual frena su avance y efectividad”. En *El Chile Descentralizado que Queremos*, Santiago, junio 2001. Pág. 17.

¹⁵ MIDEPLAN, División de Planificación Regional “Balance de una década de gobiernos regionales”; en el libro *Balance de una Década de Gobiernos Regionales*, editado por MIDEPLAN, Santiago, 25 de noviembre del 2004.

¹⁶ SUBDERE. Ministerio del Interior *El proceso de Descentralización en Chile 1990-1993*, Santiago, 1993, pág. 2.

empresarios, dirigentes sindicales y personalidades del mundo académico. Sus metas eran identificar áreas de cooperación, aunar criterios sobre los desafíos y acciones que la economía regional debía enfrentar y concordar una visión estratégica sobre su desarrollo.

En el ámbito local, ya en 1993 MIDEPLAN detectó 20 municipios que habían iniciado programas de fomento a la microempresa. Otros estudios detectaron otras iniciativas. Como señalara Van Hemelryck¹⁷, en la mayoría de los casos, estos programas estaban localizados en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) del municipio, y en segundo lugar, en los Departamentos Laborales u Oficinas Municipales de Colocaciones, lo que incide en la orientación de dichos programas. Sólo en cinco casos en la Secretaría de Planificación Comunal, SECPLAC.

El caso de los Centros de Iniciativa Empresarial, CIEM, promovidos por FOSIS, es más interesante porque en ellos intervinieron los sectores público y privado. El más llamativo ha sido sin duda el Centro de Iniciativa Empresarial de Santiago, que obtuvo el rango de Dirección Municipal, pero hay otros, en la mayoría de los casos orientados al fomento productivo de la micro y pequeña empresa local, sin relacionar necesariamente estas iniciativas a un concepto de desarrollo económico local. En la mayoría de los casos, estas iniciativas estaban claramente orientadas al fomento productivo de la micro y pequeña empresa local, sin relacionar necesariamente esas iniciativas a un concepto de desarrollo económico local, muchas veces inexistente.

2. El Gobierno del Presidente Eduardo Frei: la puesta en marcha de la descentralización y su relación con las políticas de desarrollo económico y fomento productivo

El gobierno de Eduardo Frei se caracterizó por mantener altas tasas de crecimiento económico y por la consolidación del sistema democrático; no obstante en los últimos años de su mandato las tasas de crecimiento que el país había mantenido se ralentizaron como consecuencia de la crisis económica. El régimen descentralizador abierto con la reforma constitucional y las leyes posteriores comenzó a cristalizar.

La ley de gobiernos regionales había atribuido a estos últimos competencias en materia de ordenamiento territorial y de fomento productivo y se comenzó a entregar a éstos los deberes y responsabilidades que había establecido la ley. Las leyes de presupuestos otorgaron financiamiento para el funcionamiento de estos gobiernos y para inversión, fundamentalmente a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y se contemplaron además dos fuentes indirectas de recursos, la inversión sectorial de asignación regional (ISAR) y los convenios de programación. En los gobiernos regionales se crearon espacios de coordinación sectorial a través de los Comités de las áreas social, infraestructura y fomento productivo.

El Gobierno del Presidente Frei se propuso aumentar significativamente la Inversión de Decisión Regional (IDR) que debería pasar de un 18% de inicios de su gobierno a un 35% a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que contenía los fondos regionales que cada gobierno regional utilizaba para realizar sus propias inversiones, las Inversiones de Asignación Regional (ISAR) que eran programas sectoriales, incluidos en los presupuestos de cada Ministerio pero cuyo destino debía ser decidido por el gobierno regional y los convenios de programación que podían ser

¹⁷ Dentro de las iniciativas cabe destacar la creación de “casas del pequeño y microempresario” por parte de algunos municipios como los de Rancagua, Conchalí y La Pintana. En el caso de Rancagua, participaron en la creación de la casa diez instituciones entre públicas y privadas, destacando la participación de dos bancos, tres organizaciones no gubernamentales, tres instancias de gobierno, una asociación de pequeños empresarios y el municipio. Van Hemelryck Librecht, “Desarrollo Económico Local en Chile. Conceptos y reflexiones” en la obra colectiva *Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*. Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH, 2003, pág. 45.

de uno o más años y que permitían financiar de manera conjunta, entre el sector y la región respectiva, determinados proyectos. La meta fue ampliamente cumplida aunque, como veremos después, no ha estado exenta de críticas la forma cómo se llegó a estos porcentajes. Los gobiernos regionales desarrollaron las primeras Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), la mayoría de ellas de poco interés.

Por otra parte, a comienzos de 1994 se iniciaron los primeros programas piloto de fomento productivo dentro del mecanismo de inversión sectorial de asignación regional, a través de tres programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social: forestación y recuperación de suelos, riego campesino y concursos regionales de proyectos. En una segunda etapa, la toma de decisiones sobre la selección de los proyectos locales fue trasladada al municipio, donde se crearon las primeras mesas de concertación de iniciativas locales. Un segundo tipo de iniciativas pretendió fomentar la asociatividad y la articulación entre productores de un mismo rubro mediante un programa de CORFO, el de Proyectos de Fomento Asociativo (PROFOS). En un primer momento se inscribieron asociaciones de medianas empresas de nivel regional y hasta el nacional; rápidamente sin embargo, se despertó el interés de pequeños productores de escala más local y surgió una nueva línea, denominada “profitos” administrada por SERCOTEC, asociada a la idea de crear especies de distritos industriales en varias comunas. En la misma línea se inició el fomento a una mayor integración vertical de actores locales, mediante la creación de bolsas de subcontratación en algunas comunas y regiones. En este contexto, se organizaron también por primera vez, programas y cursos de capacitación relacionados claramente con posibilidades reales de inserción de mano de obra local en circuitos económicos locales. Finalmente se desarrollaron proyectos intercomunales. Entre estas iniciativas cabe destacar la asociación de nueve municipios del secano costero en la Octava Región, que se unieron con el claro propósito de proyectar el desarrollo económico de la zona y coordinar actividades y recursos. Por otro lado en la Región metropolitana se asociaron tres municipios del área sur para crear en conjunto un centro de desarrollo empresarial y laboral.

Desde 1997, se inició la implementación de una Política de Desarrollo Productivo Regional, preparada por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo (CIDP) que pretendió entregar los instrumentos necesarios para estimular la concreción de las oportunidades empresariales y productivas que existían en las regiones¹⁸.

Ábalos¹⁹ recuerda que esta política buscaba articular y coordinar los esfuerzos de las agencias y servicios operadores de los distintos programas; articular las instancias públicas y privadas, generando sinergia en la acción; enfrentar diferenciada y flexiblemente los requerimientos y desafíos productivos de cada región; contribuir a la desconcentración de su implementación; incorporar variables ambientales que permitan el desarrollo sostenible, preservando el medio ambiente; y corresponder a los principios y orientaciones de la política nacional de fomento productivo. Los planes fundamentales para determinadas zonas se consideran excepciones y no forman parte de la política.

¹⁸ SUBDERE. Ministerio del Interior *Evaluación de la Descentralización 1994-1999. Cuentas de un Compromiso del Gobierno con el país*. Santiago, marzo 2000. Pág. 130. “En el documento Política de Desarrollo Productivo Regional las regiones deben mantener como base, los principios y objetivos que guían la Política de Desarrollo Productivo Nacional:

- Las intervenciones deberán asociarse a la corrección de imperfecciones de mercado y a la necesidad de incentivar y profundizar su desarrollo.
- Las acciones de fomento se orientarán básicamente hacia requerimientos de demanda, pero el Estado debe jugar un rol proactivo para estimular y hacer posible la materialización de tal demanda, particularmente en el caso de la PYME y la microempresa.
- Deberá mantenerse un adecuado balance entre los principios de asignación horizontal de los recursos y los requerimientos de selectividad en el marco de las estrategias de desarrollo regionales.
- El cofinanciamiento corresponde a una importante señal de pertinencia necesaria para la evaluación de la asignación de los recursos en vistas a generar mayores niveles de eficiencia de los recursos públicos se requiere promover la operación descentralizada, ya sea a través de agentes públicos como privados.”

¹⁹ Ob.cit. Págs. 12 y 13.

Se consideraron cuatro líneas de acción fundamentales:

- Atracción de inversiones, que incluía acciones de identificación de ventajas localizadas, elaboración de planes plurianuales de inversión pública regional, evaluación y seguimiento de proyectos durante la ejecución así como durante la entrada en operaciones, adecuaciones y regulaciones en el uso del suelo y, realización de catastros de recursos naturales;
- Fortalecimiento del fomento productivo;
- Fortalecimiento de las capacidad públicas regionales;
- Mejoramiento de la gestión pública, generando las adecuadas coordinaciones de las entidades y agencias de fomento (mesas regionales de fomento), minimizando las superposiciones o duplicidad, avanzar en la eliminación de trabas legales y administrativas para la formalización de empresas, designar un responsable regional de la promoción de inversiones regionales, incorporar variables ambientales a las políticas y programas, la desconcentración de funciones, promover la discusión con los gobiernos regionales sobre el fortalecimiento de la institucionalidad de desarrollo productivo, así como las transferencias de atribuciones hacia los equipos regionales de servicios y ministerios.

El conjunto de instituciones que participan en la implementación de esta política son: Ministerio de Economía, Corporación de Fomento de la Producción, Ministerio de Planificación, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Pro-Chile, Servicio Nacional de Capacitación, Ministerio de Bienes Nacionales, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Minería, Instituto Nacional de Estadísticas, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Secretaría General de la Presidencia, Comité de Inversiones Extranjeras, Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, ENAMI.

Esta política implicó el desarrollo de mecanismos institucionales de coordinación; el diseño de instrumentos de fomento específicos para las regiones, así como un mayor protagonismo en el desarrollo regional de los Gobiernos Regionales, Municipalidades y oficinas regionales de los servicios públicos vinculados al desarrollo productivo. Estas iniciativas permitieron por ejemplo, que se triplicaran los recursos del FNDR destinados al fomento productivo en sólo tres años, alcanzando US \$16,5 millones para 1999 o la creación del programa de fomento productivo Todo Chile de CORFO, el cual permite una estrecha asociación entre el mundo público y el privado para la investigación, fomento y desarrollo de nuevas iniciativas empresariales. En marzo de 1998 las diferentes comisiones interministeriales involucradas aprobaron el documento “Una política nacional para el fomento de la micro y pequeña empresa” que incluía la coordinación a escala nacional y regional de las instituciones estatales de fomento y la creación de los Comités de Asignación de Recursos (CAR) en el ámbito regional. Sin embargo la participación de la sociedad civil en este proceso ha estado casi completamente ausente. Lo anterior ocurre también en el ámbito local, donde las iniciativas que combinan recursos públicos y privados seguían siendo escasas.

Por otra parte en enero de 1998 la Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros Sociales terminó la elaboración de este plan de desarrollo de zonas rurales pobres, a través del cual se concentran para el período 1998-2000 las “Bases para una Política de Superación de la Pobreza Rural”, para hacer frente a la concentración territorial de la pobreza rural. (El objetivo es articular territorialmente el conjunto de instrumentos y programas públicos, fortaleciendo las capacidades locales de acceder a las oportunidades de desarrollo. Las líneas de acción definidas corresponden a la implementación de los proyectos zonales y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Los primeros, los proyectos zonales contemplaban la definición de la zonas rurales pobres y la

generación de un plan de intervención, con un conjunto de instrumentos que operaría el Plan incluidos los de fomento productivo, promoviendo la coordinación con la inversión pública en la infraestructura social y fortalecimiento de la inversión y asistencia social. Respecto del fortalecimiento de las capacidades institucionales, se incluían acciones para fortalecer los municipios rurales y las asociaciones municipales, considerando la identificación y levantamiento de oportunidades de desarrollo productivo y laboral rural, la formulación, planificación, negociación y articulación de los actores y la concertación de sus acciones, y la promoción del financiamiento y generación de incentivos para atraer recursos humanos calificados.

Las instituciones que se contemplaron para el desarrollo de este plan son:

- Un Consejo Directivo Nacional compuesto por miembros designados por el Comité de Ministros Sociales; y
- Una Dirección Ejecutiva de carácter técnico y con participación de profesionales adjuntos de los Gobiernos Regionales.

En el nivel regional el Intendente tendría la responsabilidad ejecutiva de la marcha de los proyectos zonales apoyado por el Comité Ejecutivo Regional, conformado por miembros de Gabinete Regional, uno de los cuales desempeñará la labor de Secretaría Técnica Regional.

En el nivel comunal se contemplaba la formación de asociaciones municipales para la generación y ejecución de los planes, contando con una Secretaría Técnica que mantendrá el vínculo con cada municipalidad y coordinará las acciones de los distintos actores institucionales y con los respectivos beneficiarios.

Respecto de las comunas, una modificación de la ley orgánica constitucional de municipalidades amplió las competencias de éstas últimas otorgándoles también competencia compartida con otros órganos del Estado para la promoción del empleo y el fomento productivo. Además se agregaron nuevas atribuciones a las municipalidades como son la de constituir corporaciones sin fines de lucro destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura y la facultad de asociarse entre ellas para el cumplimiento de fines propios. Asimismo se modificaron las normas electorales, se establecieron nuevas normas sobre financiamiento municipal y se otorgó rango orgánico constitucional al Fondo Común Municipal. Para reforzar este proceso, en 1994 se inició un Programa de Fortalecimiento Municipal, cuyo objetivo principal era mejorar en calidad y cobertura los programas y servicios municipales, fortaleciendo la gestión interna municipal en las áreas de administración, finanzas, inversiones y servicios a la comunidad. Algunos municipios comenzaron a elaborar sus primeros planes de desarrollo comunal, donde el desarrollo económico no era preocupación salvo en pocos casos y poco a poco surgieron los primeros planes comunales de fomento productivo en cuya elaboración participaron instituciones públicas como SERCOTEC, FOSIS y CORFO, instituciones financieras y asociaciones de empresarios. También en esta época se crearon las primeras Oficinas Municipales de Desarrollo Económico Local que trataban de ir más allá que el fomento productivo con parques industriales, incubadoras de empresas etc.

También de esta época, 1995, data el Programa Universidades-Gobiernos Regionales, con veinte Universidades Regionales del Consejo de Rectores y los doce Gobiernos Regionales, exceptuando el Gobierno de la Región Metropolitana. Su propósito se centra en cinco áreas estratégicas: desarrollo estratégico regional; globalización y relaciones internacionales; ciencia y tecnología para el desarrollo regional; la cultura, las artes y el patrimonio en el desarrollo regional y el área jurídico institucional y económico financiera para la regionalización y la descentralización. A partir de 1996 la participación de las Universidades en programas, proyectos y estudios de impacto regional, financiados por FNDR y la puesta en práctica en 1998 en las regiones de Valparaíso y la Araucanía del Programa de Financiamiento de Tesis de Interés Regional, destacan entre los avances.

3. El Gobierno del Presidente Ricardo Lagos: propuesta de reformas para el desarrollo económico territorial

Con el último gobierno de la Concertación parece asentarse más la idea en la agenda de gobierno de una preocupación por el desarrollo regional y territorial orientada sobre el fenómeno económico y su relación con el territorio en el marco de un sistema de libre mercado. A pesar del enorme incremento que durante los gobiernos anteriores habían tenido los recursos destinados al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, el diagnóstico de este sector seguía siendo de vulnerabilidad, por lo que adquiere mayor sentido la idea de territorializar el desarrollo económico. La tesis plantea “que la mayor influencia de las señales del mercado internacional sobre las distintas zonas productivas del país presenta efectos dinamizadores en algunos lugares (potenciando nuevas oportunidades de crecimiento (áreas con vocación exportadora), en tanto que en otros casos, los efectos son negativos, acentuando el carácter deprimido de ciertas áreas y/o generando nuevas (aquellas orientadas a abastecer el mercado interno). El modelo económico –apertura al exterior y eliminación de muchos estímulos al desarrollo económico territorial inducido– trajo una inevitable nueva regionalización económica”²⁰. Con ello surge un nuevo imperativo para descentralizar, distinto del criterio de profundización de la democracia que había orientado el proceso en las etapas anteriores, consistente en facilitar el desarrollo económico local, y para ello se dice que es imprescindible incrementar la autonomía local y también por razones de equidad, garantizar igualdad de oportunidades para todas las localidades²¹.

El Programa de Gobierno del Presidente Lagos (Para crecer con igualdad) esboza una serie de elementos que compondrán la estrategia de este gobierno para el desarrollo territorial:

- En lo político, el programa insiste en la democratización de los órganos de gobierno regional, señalando que se propiciará la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional, precisando las funciones de gobierno interior y de coordinación de servicios públicos que correspondan al Gobierno central, de las funciones de desarrollo regional, las que recaerán en las instancias electas por la ciudadanía. Además, fundamentalmente a través de los discursos con los que el Presidente abre el Período Legislativo cada 21 de mayo, se ha incorporado un nuevo tema a la agenda política y es el de la posible formación de nuevas o distintas regiones a las actualmente consideradas²².
- En lo económico, se propone fomentar un desarrollo territorial equilibrado para terminar con las desigualdades regionales que ahogan el crecimiento del país. Se propone crear

²⁰ Ábalos, ob.cit. Pág. 10.

²¹ I. Finot “Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local”, CEPAL, Serie Gestión Pública, Santiago, octubre 2003. Págs. 8 y 9. Señala el autor a este respecto que “La teoría del desarrollo local se basa en la evidencia de que actualmente ya no compiten solamente empresas, ni siquiera empresas respaldadas por países, sino territorios locales. Las empresas requieren de otras empresas de su entorno, de diferentes tamaños, para adquirir mayor eficiencia y competitividad; requieren de concertaciones no solamente público-privadas, sino público-social-privadas; de territorios que se comprometan, cuyos actores se asocien para competir. Cuanto más se desarrollen localmente relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad y por tanto los ingresos de las personas. Se trata entonces de dar un nuevo contenido a la descentralización: contribuir a crear las condiciones más favorables para estimular el desarrollo local y ello pasa por aumentar sustancialmente la autonomía de las localidades”.

²² Señaló el Presidente Lagos el 21 de mayo del 2001 “Deseo convocar a un diálogo con las regiones y con todos los sectores políticos para que la reforma constitucional incorpore también un enfoque moderno acerca de la urgente descentralización que necesita nuestro país. Y más importante, un debate sobre cuáles debieran ser las regiones de Chile”. El 21 de mayo del 2003 manifestaba “Eso nos permitirá por ejemplo, sacar el número de regiones que hoy está en la constitución y tener un debate democrático: Cuántas y cuáles deben ser las regiones de Chile, cómo fortalecemos las capacidades de esas regiones para definir ellas su propio futuro, cómo logramos así, una mayor y mejor descentralización”. Este tema ha sido reiterado por el gobierno. El Ministro del Interior, José Miguel Insulza, con ocasión de la clausura del Congreso de la Descentralización señalaba el 8 de junio del 2001 “Nos parece necesario suprimir en la Constitución Política del Estado la referencia al número de regiones del país, trasladando esta determinación al mecanismo simplemente legal, aunque de quórum calificado, y exclusiva iniciativa del Presidente. El sentido de esta enmienda tiene por objeto contar con un mecanismo más expedito para adecuar el componente territorial del proceso de descentralización, cuando ello sea necesario y las circunstancias así lo aconsejen”.

incentivos especiales para las inversiones privadas, el desarrollo de una red tecnológica en regiones, aumentar la inversión de decisión regional sobre el 50%, dotar a las regiones de mayores capacidades propias para liderar el desarrollo económico e integrar el fomento productivo a los planes de desarrollo comunal. Incluye además un Programa de Fomento de Oportunidades para las Regiones, que apoye los esfuerzos de éstas, orientados a incrementar su atractivo económico para la inversión privada.

- En lo administrativo, señala el programa que se complementará, en un plazo de cinco años, el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado. Se evaluará la estructura de las regiones para fortalecer su identidad y el compromiso de la población con ellas. Se traspasarán competencias, atribuciones y recursos del gobierno central a las regiones. Se ampliarán las actuales facultades regionales relacionadas con la inversión en infraestructura y con los programas de fomento productivo, agroforestal y minero, capacitación, deportes, cultura y desarrollo urbano. Esto contempla la radicación en regiones de las sedes centrales de algunos de los servicios mencionados.
- En lo fiscal, se señala que se dotará a las regiones de más recursos propios y de mayor autonomía en la elaboración de sus presupuestos regionales. Se incrementará el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, particularmente el componente destinado a fomento productivo para estimular la actividad económica regional y local.
- Como nuevos instrumentos de coordinación, se manifiesta la voluntad de firmar Contratos de Desarrollo Regional con cada región que contemplarán programas de inversión pública y estímulos a la inversión privada y acciones de apoyo a los grupos sociales y sectores productivos rezagados en cada región.
- En el ámbito comunal, se propone asegurar un mejor acceso al desarrollo económico y a mejores empleos en comunas, particularmente las más vulnerables, por medio de instrumentos para financiar proyectos productivos y servicios vinculados a nuevas empresas con aportes del gobierno central. Se otorgarán facultades transitorias compensadas por el Estado, como exención de patentes comerciales, para permitirles atraer inversión privada en sus comunas. También incluye la constitución de parques industriales en comunas vulnerables a través de programas de apoyo a la actualización de Planes Reguladores, acompañados por la facilitación de la instalación de nuevas empresas.

Cómo estos elementos se articulan en torno a una nueva concepción en la que convergen la política de desarrollo económico y la de descentralización ha quedado manifestado en los discursos de dos Ministras de Planificación de este Gobierno. Decía la primera Ministra de Planificación del Gobierno del Presidente Lagos, Alejandra Krauss que “La dimensión territorial del desarrollo debe constituir, sin lugar a dudas, un eje central de la Política Nacional de Desarrollo Regional, al propiciar estrategias e intervenciones que vinculen entre sí el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y el territorio en que estos procesos se verifican”²³. Por su parte la última Ministra, que ha ostentado este cargo, Yasna Provoste señalaba recientemente que “Poner en práctica la idea del desarrollo endógeno en nuestro país, conlleva el reconocimiento de la diversidad de nuestras regiones y de las sociedades que en ellas se han consolidado. Es en definitiva reconocer las potencialidades y ventajas que podemos desarrollar en beneficio de una sociedad más justa y con mayor calidad de vida”²⁴.

²³ Ministra de Planificación y Cooperación Alejandra Krauss. Intervención en el Seminario “Estrategia de Desarrollo Regional y Globalización”. Reñaca, diciembre 2001.

²⁴ Ministra de Planificación y Cooperación Yasna Provoste. Intervención en el lanzamiento del libro “En las Fronteras del Desarrollo Endógeno”, 14 de octubre del 2004.

A partir del año 2000 entraron en vigor las nuevas Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) que suponen un cierto avance sobre las que se habían redactado anteriormente al tratar de concretar mejor sus objetivos (las ERD comprenden el periodo 2000-2006 excepto la de la región de la Araucanía que se extiende hasta el 2010). No obstante, todavía son criticadas porque en la mayor parte de los casos las ERD no están suficientemente validadas entre los actores públicos y privados y no tienen una estructura que les permita actuar como instrumento de gestión del desarrollo territorial; por consiguiente, para constituirse como instrumentos tienen que modificar su estructura y su forma de generación, estableciendo tipos de contenidos y niveles de precisión y territorialización así como mecanismos que garanticen la participación de toda la institucionalidad involucrada y de la ciudadanía en su formulación. Merecen no obstante destacarse esfuerzos importantes.

En la Región del Bío-Bío, por ejemplo, se diseña una estrategia cuyo objetivo fundamental es producir una reorientación del desarrollo regional desde la perspectiva territorial, orientado a compensar las disparidades territoriales existentes y se estructura la región en nueve subsistemas de planificación, para cada uno de los cuales se ha propuesto la elaboración de planes de desarrollo territorial a través de procesos participativos de sus habitantes y de sus asociaciones municipales. Durante el 2003 se inició la elaboración de los Planes de Desarrollo Territorial y como resultado final se espera que los territorios cuenten con planes de desarrollo acordes con la ERD y con los instrumentos de planificación de nivel regional y comunal, disponiéndose de una cartera de proyectos que vincule estratégicamente a los territorios y a la focalización de la inversión de decisión regional y sectorial a partir de sus demandas. Desde el punto de vista del Fomento Productivo en la región se creó y se puso en operación una Agencia de Promoción de Inversiones, con recursos del Gobierno Regional y de CORFO y se conformó, como iniciativa regional la Agenda de Dinamización del Desarrollo Silvopecuario.

El concepto de zonificación o planificación territorial también es recogido por la ERD de la Araucanía que ha dividido la región en nueve zonas económicas identificadas por sus vocaciones y ventajas comparativas e incorpora también en la estrategia la planificación del desarrollo urbano y rural.

También merece destacarse como ejemplo la Región de Coquimbo que tiene como objetivo de su ERD mejorar la productividad para lo cual se propone aunar iniciativas dispersas en materia de emprendimiento local; especial importancia tienen también las acciones tendientes a consolidar las actividades de la agricultura, acuicultura y turismo mediante la interacción de los distintos organismos de fomento existentes, en acciones que promuevan y fomenten estas tres áreas de desarrollo económico. La estrategia reconoce que la interacción entre los ámbitos público y privado es fundamental y uno de los pilares del crecimiento del territorio. Es necesario también destacar como iniciativa regional la implementación, a partir del 2003 de un Fondo de Capital de Riesgo para la región para financiar a pequeñas y medianas empresas; en un primer momento el fondo se financia con recursos aportados por instituciones de fomento y desarrollo regional, tanto locales como extranjeras esperando captar recursos del sector privado para el futuro.

Algunas regiones han desarrollado ya una mirada externa como ha hecho la región del Maule con una plataforma de negocios, MAULEEXPORT; la región ha abierto oficinas comerciales en España y China.

No todos los compromisos del Presidente Lagos, esbozados en su Programa de Gobierno han sido cumplidos. No obstante como hitos importantes del tercer gobierno de la Concertación que han de considerarse promesas satisfechas tenemos que incluir la propuesta de incremento de la IDR al 50%, la puesta en funcionamiento de un nuevo Programa de Mejoramiento de la Gestión que es el Sistema de Gestión Territorial Integrada, la suscripción de contratos (Convenios Marcos) entre las regiones y los sectores para planificar las inversiones y la modificación de la ley de rentas

municipales para allegar más recursos a los municipios a través de la denominada Ley de Rentas I y el Proyecto, todavía en espera de aprobación, de la ley de Rentas II.

Sin embargo, una reforma más profunda sigue siendo necesaria y no han llegado a concretarse otras propuestas que estaban contenidas en el programa presidencial para avanzar en el proceso de descentralización y en el concepto de desarrollo económico territorial, fundamentalmente relacionadas con el nivel de autonomía y decisión de las autoridades regionales y locales, con el mecanismo de elección de dichas autoridades a nivel regional y con la modificación de la estructura administrativa territorial. Estas reformas pendientes siguen siendo primordiales porque como dice F. Albuquerque “la incorporación del sector público a este tipo de funcionamiento desde el territorio, obliga pues a ejercicios de reforma del Estado importantes en el sentido de la descentralización de funciones, competencias y recursos, facilitando así la liberación de las potencialidades locales. Como puede apreciarse, todo lo anterior conlleva un replanteamiento de los nuevos papeles y funciones de las administraciones públicas a fin de determinar cuál es el nivel de gobierno más apropiado para impulsar el desarrollo económico”²⁵.

Recientemente la SUBDERE publicó un documento en el que relaciona efectivamente el desarrollo territorial con la institucionalidad descentralizada señalando que “Queremos que el Gobierno Regional se consolide como el líder del desarrollo territorial y principal articulador de las políticas de gestión pública en la región”, señalando que para ello tiene que propiciar el desarrollo económico y productivo. Para ello propone consolidar en el Gobierno Regional capacidades 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, que a la vez orienten y o faciliten las iniciativas del sector privado, todo lo cual, contribuye a gestar mayor legitimidad política y adhesión ciudadana. Se propone como desafíos para el desarrollo integral del territorio en general y particularmente del territorio regional los siguientes²⁶:

- Mejoramiento de las condiciones generales que hacen atractiva la instalación de empresas en una determinada zona, o los condicionantes para el desarrollo económico local (plan regulador, infraestructura básica adecuada, acceso a servicios básicos);
- Mejoramiento del desarrollo empresarial tanto para las empresas existentes como para la creación e instalación de nuevas empresas. Para ello se proponen medidas como la simplificación de trámites para la obtención de patentes, unificación de trámites, entrega de información precisa y clara, etc;
- Mejoramiento del desarrollo laboral y la inserción en los mercados laborales;
- Mejoramiento de las instituciones existentes y eventualmente la creación de nuevas instituciones que sean capaces de coordinar y gestionar el desarrollo económico local intercomunal.

²⁵ Albuquerque Francisco “El Enfoque del Desarrollo Económico Local”, Cuadernos DEL N° 1, Buenos Aires 2004. Págs. 68 y 69. Añade el autor que “A lo largo de los últimos años se han alentado en los diferentes países importantes transferencias de competencias y recursos desde los gobiernos nacionales a los gobiernos regionales y locales, produciéndose un incremento paulatino de las intervenciones en materia económica, social y laboral por parte de las autoridades públicas territoriales. Simultáneamente, unas relaciones menos jerárquicas y más horizontales han ido estableciéndose entre los diferentes niveles de gobierno y los distintos actores locales y administraciones territoriales. A veces ello se ha concretado en acuerdos de cofinanciación entre gobiernos nacionales y territoriales para emprender proyectos importantes, o a través de acuerdos de creación de agencias de desarrollo territorial de forma conjunta entre actores públicos y privados. Las administraciones centrales han creado también, en ocasiones, agencias nacionales encargadas de la ejecución de políticas relevantes ya sea en el ámbito de la reconversión económica sectorial u otros campos, dotadas de amplia autonomía de gestión de recursos y personal”.

²⁶ SUBDERE. Ministerio del Interior El Gobierno Regional que queremos para liderar el desarrollo territorial y articular la gestión pública en la región, Santiago, mayo 2004, pág. 3.

La propuesta gubernamental pretende que estas reformas estén en vigor en el 2010 y básicamente consisten en lo siguiente²⁷:

- Separación de las líneas de gobierno regional y gobierno interior, la primera a cargo del gobierno regional cuyos consejeros serán elegidos por la ciudadanía y también su presidente, siendo distinto del Intendente. Los gobiernos regionales contarán con todas aquellas funciones y atribuciones necesarias para gestionar efectivamente las competencias de impacto regional y, en lo financiero, dispondrán de patrimonio y presupuesto propios y una ley. Los gobiernos regionales organizarán su gestión mediante un conjunto de servicios públicos con alta capacidad técnica, generados a partir de una política propia de administración de sus recursos humanos e institucionales, de acuerdo a las realidades de cada región;
- Municipios con más funciones, atribuciones y recursos, apoyados subsidiariamente por los gobiernos regionales;
- Provincia un espacio de administración y articulación de lo regional con lo comunal, con delegaciones del gobierno regional, del Intendente y los servicios regionales descentralizados y desconcentrados cuando sea necesario;
- Traspaso desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales y municipios, para su gestión directa y autónoma, todos aquellos servicios, bienes, programas y fondos de impacto regional y comunal. Y, en materia de atribuciones, tendrán capacidades efectivas para la asociación con privados, la creación de corporaciones de desarrollo, la definición y gestión de planes de desarrollo, la generación de ingresos propios y el ordenamiento territorial entre otros;
- División político-administrativa flexible;
- Economías locales y regionales más dinámicas, estimuladas por un acentuado traspaso de atribuciones para la gestión regional y comunal del desarrollo, una política de fomento territorial que identificará instrumentos efectivos para la desconcentración de los actuales núcleos empresariales y la generación de segmentos locales.

La modificación en estudio supone un modelo mucho más descentralizado que el vigente²⁸ en el que coexistirán una administración nacional y diversas administraciones regionales. La primera progresivamente desconcentrada y las regionales auténticamente descentralizadas. Desde el punto de vista práctico esta coordinación y unidad de acción entre la administración nacional desconcentrada y las administraciones regionales, se refiere a la definición clara de atribuciones y funciones entre ambos niveles y al interior de ellos y desde un punto de vista operativo a la coherencia que debe existir entre los principales instrumentos de planificación y gestión pública: la Política Nacional de Desarrollo, los Planes Sectoriales, las Estrategias Regionales, los Convenios de Programación entre sectores y regiones, el presupuesto de la nación, los presupuestos regionales, los convenios marcos.

En cuanto a la organización interna de los Gobiernos regionales, en sustitución de las dos Divisiones que actualmente conforman la base administrativa del Gobierno Regional, parece recomendable crear Secretarías Regionales dependientes del Ejecutivo Regional, destinadas al Fomento Productivo, Ordenamiento Territorial e Infraestructura, Desarrollo Social, Educación y Cultura, Salud y Medio Ambiente. Dentro de este marco conceptual y estructura organizativa, cada

²⁷ SUBDERE. Ministerio del Interior. *El Chile Descentralizado que queremos*. Santiago, junio del 2001, pág. 11.

²⁸ MIDEPLAN, División de Planificación Regional "Balance de una década de los Gobiernos Regionales" en el libro de MIDEPLAN *Desarrollo Regional: Balance de una década de los Gobiernos Regionales*. Santiago, 25 de noviembre del 2004. Pág. 27.

Gobierno Regional podría hacer las modificaciones funcionales que se estimen necesarias, atendiendo a las características propias de cada región.

Además, las autoridades serían elegidas democráticamente y será necesario reforzar la capacidad regional de decisión y gestión estratégicas, debiendo estar sustentada en un marco presupuestario conocido y estable, ingresos regionales regulares y mecanismos eficaces de coordinación entre los niveles nacional, regional y comunal. Se propugna que la región debe tener autonomía en la asignación, administración y operación de los ingresos del presupuesto regional percibidos ya sea por recaudación propia, coparticipación en impuestos nacionales, o transferencias. Por otra parte los gobiernos regionales deberían tener no solamente competencias sino atribuciones reales; habrán de resguardarse las identidades regionales, reconociendo la diversidad social y cultural.

Una condición necesaria para el desarrollo regional es la conciliación entre el funcionamiento general del sistema de regiones y la libertad de iniciativa de cada una de ellas. Ello significa articular las propuestas estratégicas regionales con el proyecto de desarrollo nacional, analizar los programas de inversión en forma conjunta, coordinar la asignación anual de recursos sectoriales y regionales.

En cuanto al Municipio la SUBDERE asume que éste en el 2010 será un importante gestor del desarrollo comunal. Lo anterior requiere determinar funciones y atribuciones exclusivas para los municipios, adecuando de manera flexible el marco competencial que recoja la heterogeneidad municipal y comunal, mecanismos de financiamiento. El ámbito de autonomía municipal permitiría al mismo tiempo, una mayor y efectiva injerencia en la formulación de programas públicos e incluso la descentralización total o parcial de servicios, bienes programas y fondos de impacto comunal. Los municipios contarán con las capacidades efectivas para asociarse con privados, crear corporaciones de desarrollo, definir y gestionar planes de desarrollo, generar ingresos propios para dirigir el ordenamiento territorial entre otros. Podrán modificar su planta de acuerdo a su realidad, suprimir y crear empleos, tener una escala de remuneraciones que considere incentivos al desempeño y capacitar a sus funcionarios mejorando su gestión interna y aumentando su nivel de desarrollo organizacional. Se manifiesta así que en el 2010 existirán economías locales más dinámicas, estimuladas por un acentuado traspaso de atribuciones para la gestión del desarrollo comunal, una política de fomento territorial que identificará aquellos instrumentos más efectivos para evitar la concentración de los actuales núcleos empresariales y generará los estímulos para una mayor descentralización de polos de desarrollo local²⁹.

²⁹ SUBDERE. Ministerio del Interior. *El Chile Descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio*. Santiago, diciembre 2002, págs. 71 y 72.

III. Institucionalidad para el desarrollo económico territorial: entes y órganos con competencia en la materia

1. Introducción

A continuación intentaremos describir cuales son los órganos en todos los niveles territoriales que tienen competencias sobre tres áreas consideradas claves para el desarrollo económico territorial.

En realidad prácticamente toda la administración del Estado, centralizada, descentralizada y desconcentrada tiene que ver con el desarrollo económico; incluso aquellas actividades más relacionadas con el desarrollo social, como son la salud y la educación, afectan enormemente al crecimiento económico. Como ha señalado Von Hemmeryck³⁰ el desarrollo productivo no sólo depende de las directrices e intervenciones del Estado, ni tampoco es el resultado únicamente de las actividades empresariales privadas. El logro de la eficiencia productiva y la competitividad de las empresas privadas es función sistémica de todo un conjunto de actividades que costea la sociedad. Entre ellas, las educativas y de capacitación de los recursos humanos, las de salud, medio ambiente y vivienda, las de infraestructura y servicios básicos, las de una adecuada solución de conflictos en el sistema judicial, y sobre todo, las ocupadas en garantizar la existencia de servicios y recursos para la producción.

³⁰ L. Von Hemeryck "El Desarrollo Económico Local y el Fomento Productivo", en *Temas Sociales*, N° 34, octubre 2000. Pág. 5.

Sin embargo, para efectos de este trabajo, consideraremos una institucionalidad más reducida que considere: (a) la infraestructura económica básica (vías y medios de comunicación y telecomunicaciones, energía); (b) ordenamiento del territorio y uso del suelo; y (c) fomento productivo y empresarial, especialmente en relación a las micro, pequeñas y medianas empresas.

La institucionalidad es de naturaleza jurídica muy variable y está compuesta por una administración central, una administración desconcentrada y dos administraciones descentralizadas e incluye Ministerios y órganos dependientes directamente de éstos, instituciones descentralizadas funcionalmente que se relacionan con un Ministerio determinado pero que son autónomas desde el punto de vista funcional y presupuestario, comisiones, fundaciones o corporaciones de derecho público, que también son autónomas del Ministerio con el que se relacionan y empresas públicas. El siguiente cuadro contiene las distintas instituciones que apoyan el DET desde el punto de vista nacional y en el territorio siguiendo los criterios de actividades y Ministerios de los que dependen o se relacionan.

Cuadro 1
ORGANOS E INSTITUCIONES QUE APOYAN EL DET EN EL NIVEL CENTRAL

Tipo de Actividad	Ministerio	Servicio Público o Institución	
Infraestructura Básica	Obras Públicas	Dirección de Puertos	
		Dirección de Aeropuertos Dirección de Vialidad	
	Transportes y Telecomunicaciones	Empresas Portuarias Empresa de Ferrocarriles del Estado Fondo Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones	
		Comisión Nacional de Energía	
Ordenamiento Territorial	Vivienda y Urbanismo		
	Vivienda y Urbanismo	División de Desarrollo Urbano	
	Obras Públicas	Dirección de Planeamiento	
Fomento Productivo	Agricultura	Ministerio de Bienes Nacionales Ministerio de Planificación CONAMA	
		Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario Servicio Agrícola y Ganadero Corporación Nacional Forestal Comisión Nacional de Riego Fundación para la Innovación Agraria	
		Economía, Fomento y Reconstrucción	Corporación de Fomento Servicio de Cooperación Técnica Servicio Nacional de Pesca
		Minería	Empresa Nacional de Minería Programa de Asistencia Minería Artesanal
		Interior	Subs. Desarrollo Regional
	Planificación	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	
	Relaciones Exteriores	ProChile	
	Trabajo	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	
	Obras Públicas	Dirección de Puertos Dirección de Obras Hidráulicas	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2
ÓRGANOS E INSTITUCIONES QUE APOYAN EL DET EN EL TERRITORIO

	Administración Desconcentrada		Administración Descentralizada
Espacio Regional	Infraestructura básica	Seremis de Obras Públicas, Transportes y Vivienda	Gobierno Regional formado por Intendente como Ejecutivo y Consejo Regional
		Directores Regionales de los Servicios Públicos	
		Servicios de Vivienda y Urbanismo (servicios regionalizados)	
	Ordenamiento Territorial	Seremis de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo	Los órganos de la Administración Desconcentrada en cuanto integrantes del ejecutivo regional
Fomento Productivo	Seremis de Agricultura, Economía, Minería, Planificación, Trabajo, Obras Públicas Directores de los Servicios Públicos		
Espacio Provincial	Gobernadores como órganos desconcentrados del Intendente		
		Servicios Públicos Provinciales	
Espacio Comunal			Alcalde y Concejo Comunal
	Infraestructura Básica		Secretaría Comunal de Planificación y Departamento de Obras Municipales
	Ordenamiento territorial	Fomento Productivo	Departamento de Obras Municipales Oficinas de Fomento, Oficinas de Empleo, Departamento de Dirección Comunitaria

Fuente: Elaboración propia.

2. Desarrollo económico territorial e infraestructura básica

Los Ministerios de Obras Públicas y Transportes distinguen para efectos de la clasificación de infraestructura que depende de esas reparticiones públicas entre (a) infraestructura social, que se orienta a satisfacer las necesidades básicas de la población, en especial la de los sectores más desposeídos, con el objetivo de entregar mayores oportunidades a todos los habitantes del país, disminuir los niveles de pobreza, mejorar la calidad de vida y lograr una integración territorial de todos los sectores en el desarrollo nacional; (b) infraestructura productiva, para lograr un desarrollo productivo regionalmente equitativo; e (c) infraestructura para la integración internacional que pretende insertar a Chile en un contexto internacional. Desde este punto de vista adscribe a cada una de estas categorías los diferentes programas que se ejecutan por los Ministerios de Obras Públicas y Transportes y por las instituciones autónomas adscritas a los mismos³¹. Sin embargo para efectos de este trabajo, varios de los programas que están incluidos en el concepto de infraestructura social, tienen una fuerte incidencia en el desarrollo económico territorial por lo que los incluiremos en los programas de ese ministerio relacionados con el DET.

Por otra parte la energía es considerada hoy como un factor fundamental en cualquier proceso de producción por lo que este trabajo debiera considerar su institucionalidad.

³¹ Ministerio de Obras Públicas *La Inversión En Infraestructura 1990-1999 y su Proyección 2000-2009*, Santiago, octubre 2001.

A. Institucionalidad del nivel nacional que tienen competencias relacionadas con la infraestructura

No cabe duda que la infraestructura para el transporte, para las telecomunicaciones o para la energía constituyen condiciones necesarias para el desarrollo de los territorios.

Los órganos e instrumentos de la administración central que estarían relacionados son los siguientes:

1) Ministerio de Obras Públicas

Al interior del Ministerio de Obras Públicas, los órganos dependientes de los mismos que manejan instrumentos favorecedores de la DET fundamentalmente relacionados con las políticas de transporte serían los siguientes:

Dirección de Puertos

Aunque la competencia en materia portuaria está en manos de las Empresas Portuarias, la Dirección de Puertos del MOP tiene competencia en un importante programa que es el de Infraestructura Portuaria y Conexiones Insulares que tiene como objetivo la integración de los habitantes y territorios insulares, conectándolos con los centros poblados continentales, mejorando así su calidad de vida y dando seguridad en el transporte de personas y cargas.

Dirección de Aeropuertos

La integración de Chile con el mundo y la estrategia exportadora pasa por tener una importante infraestructura aeroportuaria; por otra parte, las dificultades geográficas de nuestro territorio exigen conexiones aéreas para determinadas zonas del país, que son imprescindibles para que esos territorios se desarrollen. Desde este punto de vista la Dirección de Aeropuertos maneja dos tipos de programas:

- Programa de Pequeños aeródromos. Este programa se focalizó a eliminar el déficit cuantitativo y cualitativo de las pequeñas instalaciones aeroportuarias que se extienden por nuestro territorio, especialmente en las zonas de más difícil acceso. Para ello, además de la construcción de instalaciones en lugares donde este tipo de equipamiento no existía, se logró mejorar las áreas de movimientos –pistas y plataformas– y los refugios terminales, además de mejorar los estándares de seguridad y señalizaciones aeronáuticas establecidos por la aviación mundial.
- Mejoramiento y desarrollo de nuevos terminales aeroportuarios nacionales e internacionales que permitan una rápida conectividad dentro de Chile y con el exterior. Gran parte de este desarrollo se ha realizado con inversión privada.

Dirección de vialidad

No es posible desarrollar un contexto de crecimiento económico si no existe infraestructura vial que la apoye y consciente el gobierno del déficit en una década, entre 1990 y 1999 la inversión anual se multiplicó por seis gracias al incremento de fondos públicos pero también al aporte del sector privado que en los últimos años ha financiado alrededor del 50% de las inversiones viales de Chile.

Entre los principales programas desarrollados por esta dirección se encuentra el de mejoramiento del acceso a puertos, construcción de un segundo longitudinal a través de la ruta costera, mejoramiento de la vialidad secundaria y el de construcción de autovías a través del sistema de concesiones.

2) Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

Empresas Portuarias

El Programa de Grandes Puertos se afianza en la nueva política portuaria del Gobierno, que ha proporcionado autonomía a la gestión portuaria, a través de la creación de empresas portuarias autónomas, que se relacionan con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes. Curiosamente aunque las empresas portuarias están regionalizadas, no dependen de la autoridad regional sino de la autoridad nacional. La política fundamental en esta materia ha consistido en la integración del sector privado en las nuevas inversiones.

Chile dispone, actualmente, de 11 puertos estatales y 25 puertos privados. En un país de extensas costas, el sector portuario tiene un rol fundamental en el intercambio con el resto del mundo.

Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE)

El año 1979, el Gobierno de la época decidió terminar con los subsidios a la Empresa de Ferrocarriles del Estado, EFE, lo que obligó a la empresa a obtener recursos para cubrir su déficit operacional y el mantenimiento de las vías a partir de la venta de sus activos. Esta situación provocó un virtual desmantelamiento de las redes ferroviarias chilenas.

No obstante los gobiernos de la Concertación han sido conscientes de la necesidad de terminar con los monopolios viales para el transporte de personas y mercancías por lo que en 1993, esta política se revertió y el Ministerio de Hacienda participó como garante en las deudas de la empresa y en la emisión de bonos que ella realiza. Asimismo, se determinó el actual mecanismo de compensación por conceptos de subsidios que reciben otros medios de transporte terrestre.

Esto permitió que el Estado, nuevamente, aportara fondos a EFE, recursos con los que se ha podido realizar el plan de rehabilitación. En efecto, a partir del año 1990 el gobierno de Patricio Aylwin confirmó que uno de sus objetivos era recuperar el transporte ferroviario. En primer lugar, se aprobó una ley nueva para la empresa (DFL N° 1 de 1993) que considera que la Empresa de los Ferrocarriles del Estado es una persona jurídica de derecho público, constituye una empresa autónoma del Estado, dotada de patrimonio propio, con domicilio en la ciudad de Santiago y se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Esta ley, revolucionó todo lo que había sido ferrocarriles hasta entonces, exigiéndole cambiar su histórico rol de servicio público al de empresa comercial. Hoy ya no se habla de FFCC sino de EFE, se explotan comercialmente los activos que posee y se racionaliza el servicio de acuerdo a criterios de rentabilidad económica.

Cada tres años se aprueban planes de inversión con el Ministerio Hacienda y se cumple rigurosamente con ellos. En este marco, se han realizado proyectos de rehabilitación de las vías e incorporado nuevas tecnologías y financiamiento privado.

Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones

Prácticamente toda la infraestructura relacionada con las telecomunicaciones es realizada por el sector privado teniendo el sector público un rol regulador. No obstante para complementar la actuación del sector privado y rentabilizar algunos tipos de operaciones, se creó este fondo, dependiente de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, y que es el principal instrumento que incide en el desarrollo económico territorial en vigor gracias a la modificación introducida por la ley N° 19.724, de 11 de marzo del 2001, posibilitándose la existencia de subsidios directos del Estado a los distintos servicios de telecomunicaciones que se instalen en las áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, especialmente respecto de localidades ubicadas en zonas geográficas extremas o aisladas.

3) La Comisión Nacional de Energía

La Comisión Nacional de Energía (CNE) es un organismo público y funcionalmente descentralizado, con patrimonio propio y plena capacidad para adquirir y ejercer derechos y obligaciones, que se relaciona directamente con el Presidente de la República. Sin perjuicio de la relación señalada, todos aquellos actos jurídicos administrativos de la Comisión Nacional de Energía se realizarán a través del Ministerio de Minería.

Su función principal es elaborar y coordinar los planes, políticas y normas necesarias para el buen funcionamiento y desarrollo del sector energético del país, además de velar por el cumplimiento de todas las materias relacionadas con la energía, tanto en su producción y uso como en la promoción del uso eficiente de ésta.

La Comisión Nacional de Energía fue creada bajo el amparo del Decreto Ley No 2.224 el 25 de mayo de 1978. Su Dirección Superior está a cargo de un Consejo Directivo integrado por los ministros de Minería, Economía, Hacienda, Defensa Nacional, Secretario General de la Presidencia y de Planificación y Cooperación. La máxima autoridad de este Consejo es el Ministro Presidente de la Comisión Nacional de Energía.

Se trata de una institución pequeña, 47 funcionarios, con un presupuesto anual de alrededor de 2.000 millones de pesos en el año 2003.

4) Ministerio de Vivienda

El Ministerio de Vivienda también tendrá competencia en materia de infraestructura básica al ser la secretaría de Estado encargada de la planificación urbana para lo cual deberá ejecutar todas las obras que sean necesarias para ello.

Servicios de Vivienda y Urbanismo

Creados por Decreto 355 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 1976, los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) son Instituciones Autónomas del Estado, relacionadas con el Gobierno a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con personalidad jurídica de derecho público, con patrimonio distinto del Fisco, y de duración indefinida. Pueden utilizar la sigla "SERVIU" para su denominación, agregando la mención relativa a la región correspondiente. Hay un Servicio de Vivienda y Urbanización en cada una de las regiones.

El SERVIU será en su jurisdicción, el organismo executor de las políticas, planes y programas que disponga desarrollar el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y, como tal, no tendrá facultades de planificación.

El SERVIU estará encargado de adquirir terrenos, efectuar subdivisiones prediales, formar loteos, proyectar y ejecutar urbanizaciones, proyectar y llevar a cabo remodelaciones, construir viviendas individuales, poblaciones, conjuntos habitacionales y barrios, obras de equipamiento comunitario, formación de áreas verdes y parques industriales, vías y obras de infraestructura y, en general, cumplir toda otra función de preparación o ejecución que permita materializar las políticas de vivienda y urbanismo y los planes y programas aprobados por el Ministerio.

B. Institucionalidad del nivel regional

A diferencia de los ámbitos de ordenamiento territorial y fomento productivo, la ley de gobiernos regionales no establece un ámbito específico de funciones relacionadas con la infraestructura básica; no obstante los gobiernos regionales ejercerán dichas funciones, fundamentalmente al resolver los destinos de ciertos tipos de inversiones:

- Cuando resuelven el destino del FNDR que corresponde a la región, el cual puede ser destinado a infraestructura básica;

- Cuando firman convenios de programación con los Ministerios encargados de la infraestructura;
- Cuando determinan el destino final de las inversiones sectoriales de asignación regional relacionadas con la infraestructura como son por ejemplo las partidas presupuestarias correspondientes a agua potable rural y caminos secundarios;
- Entre las funciones relacionadas con el ordenamiento territorial se incluye la de “Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento de la región;
- Entre las atribuciones de dichos gobiernos se menciona la de formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas, cuando corresponda.

Por otra parte existirá en la región una estructura desconcentrada de los Ministerios y órganos dependientes de éstos a nivel regional y a veces incluso provincial. Es el caso del Ministerio de Obras Públicas. En general éste es un Ministerio que opera de forma muy centralizada a pesar de que, cada dirección del ministerio, tiene también una dirección regional. La Dirección de Vialidad también se desconcentra provincialmente. Desde el punto de vista presupuestario existe mucha flexibilidad territorial puesto que el presupuesto es aprobado por direcciones y no por regiones y, aunque se contiene en la ley de presupuesto un itemizado regional, cada director nacional puede modificar éste.

En general, existe en los gobiernos regionales una especial preocupación por la infraestructura y en la mayoría de las regiones funciona junto al Gabinete Regional, una especie de Comité de Infraestructura que agrupa, junto al Intendente, a las autoridades sectoriales sobre el tema. Por otra parte, los gobiernos regionales emprenden con fondos propios o mediante convenios de programación, importantes obras de infraestructura. Sin embargo, para que ésta pueda estar asociada al desarrollo territorial es necesario reconocer a éstos competencia para planificarla, competencia que no han tenido y que no han podido desarrollar por una parte por el carácter marcadamente centralizado del Ministerio de Obras Públicas y por otra porque la intervención descrita en los instrumentos anteriores no permite verdaderamente planificar la infraestructura de la región, a pesar de los esfuerzos aislados que se han realizado y que describiremos en otro apartado de este trabajo. Tras los primeros proyectos concesionados de obras públicas el Ministerio emprendió un proceso de búsqueda de proyectos en las regiones, que ha sido considerado como fracasado.

Distinto es el caso del SERVIU que tiene su presupuesto completamente regionalizado puesto que en cada región existen servicios autónomos.

C. La infraestructura en la comuna

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades distingue entre funciones privativas, aquellas que son exclusivas de las municipalidades, y compartidas, aquellas que se ejercen directamente o con otros órganos del Estado. En ambos grupos podemos encontrar funciones directa o indirectamente relacionadas con la función de infraestructura.

En efecto, entre las funciones privativas se considera la elaboración, aprobación y modificación del plan comunal de desarrollo, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales. No obstante es entre las funciones compartidas entre las que se hace una más expresa referencia a esta competencia municipal al incluir:

- La construcción de infraestructura sanitaria;
- La urbanización y la vialidad urbana y rural.

Es decir las municipalidades tienen competencia exclusiva o compartida en los ámbitos de infraestructura, al menos de infraestructura vial y sanitaria.

El suministro de ciertas infraestructuras básicas (abastecimiento de agua y alcantarillado, recolección de basuras, pavimentaciones, alumbrado público, estacionamientos, mercados, mataderos, terminales de transporte), constituye funciones clásicas de los municipios. No obstante la novedad que se ha introducido en la ley municipal es la posibilidad de que las municipalidades puedan realizar obras de infraestructura por el sistema de concesiones a privados y la Ley Orgánica Municipal fue modificada para introducir el artículo 37 que permite realizar concesiones para construir y explotar el subsuelo. Aunque son pocas las municipalidades que han utilizado las concesiones de obra pública para construir estacionamientos subterráneos, no cabe duda que ésta ha sido una experiencia muy exitosa que ha demostrado una enorme capacidad en ciertos municipios. Otras obras de infraestructura, como las relacionadas con Vialidad, son en general poco aprovechadas por la mayoría de los municipios del país, por la escasez de recursos.

3. Desarrollo económico y ordenamiento territorial

Respecto del ordenamiento territorial se reconocen tres objetivos principales que tienen que ver con la DET: la organización coherente de las actividades en el espacio, de acuerdo a un criterio de eficiencia; el equilibrio en la calidad de vida de acuerdo a un criterio de equidad; y la integración de los distintos ámbitos territoriales en los de ámbito superior, de acuerdo a un principio de jerarquía y complementariedad. Desde el punto de vista administrativo, la ordenación territorial busca responder a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, evitando los problemas y desequilibrios que de ello se pueden derivar, optando por algo que ha sido llamado justicia socio espacial o equidad territorial y por un concepto de calidad de vida³². El ordenamiento territorial debe permitir al menos resolver los siguientes problemas:

- Desequilibrio territorial concentrando la población en algunas áreas;
- Impactos ecológicos y paisajísticos causados por una localización incompatible con el medio;
- Desequilibrio en la base de recursos naturales;
- Presencia de riesgos naturales en la localización de actividades;
- Superposición desordenada de usos;
- Déficit de infraestructura y equipamiento colectivo para la residencia y empleo;
- Conflictos entre sectores y actividades;
- Descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre los diferentes niveles administrativos;
- Conflictos entre los objetivos propuestos por los habitantes locales y por los actores externos.

De este modo el ordenamiento territorial se vincula con el sistema de planificación al operacionalizar los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Regional, explicar los objetivos territoriales sectoriales y orientar los planes del uso del suelo en el ámbito comunal e intercomunal.

Desde el punto de vista normativo, lo que está regulado en nuestra legislación es la planificación urbana. No obstante, el ejecutivo ha ingresado al Congreso un proyecto de ley de

³² Gobierno Regional Región Metropolitana/Universidad de Chile. Marco Legal del Ordenamiento Territorial, marzo 2003, pág. 10.

modificación de la planificación que considera la planificación territorial y no solamente la planificación urbana.

El ordenamiento territorial permite conocer las características del territorio, valorando los recursos naturales con el fin de orientar sus posibles usos, estableciendo áreas de oferta y prioridades, de modo que el uso del territorio sea el más adecuado a sus características, permitiendo la conservación de los recursos y una mejora calidad de vida para la población en forma sostenible.

Aunque existen una multitud de definiciones de lo que puede entenderse por ordenamiento territorial, existen dos elementos comunes respecto de los que parece haber acuerdo: el primero es que se trata de una actividad y competencia del sector público, en todos sus niveles de administración, si bien su aplicación va orientada a regular a los agentes privados; el segundo se refiere a la escala, puesto que en la mayoría de las definiciones se plantea a la escala regional o subnacional como la más indicada para aplicar los procedimientos. No obstante también nos referiremos aquí a la institucionalidad del nivel nacional³³.

Respecto de los instrumentos, los instrumentos de Planificación Urbana vigentes en la actual legislación son:

- Plan Regional de Desarrollo Urbano;
- Plan Regulador Intercomunal;
- Plan Regulador Metropolitano;
- Plan Regulador Comunal;
- Plan Seccional.

A. Competencias relacionadas con el ordenamiento territorial a nivel nacional

1) Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Desde el punto de vista nacional es la principal repartición pública con competencia en este tema, fundamentalmente asociado a la planificación urbana³⁴ a través de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su ordenanza, atribuyendo las funciones principales a este ministerio. A éste le corresponde supervigilar todo lo relacionado con la planificación urbana, planeamiento comunal e intercomunal y sus respectivos planes reguladores.

En concreto corresponde al Ministerio:

- La aprobación mediante Decreto Supremo de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y los Planes Reguladores Intercomunales.
- La planificación del desarrollo urbano a nivel nacional y el establecimiento de normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificación de los instrumentos legales referidos a la planificación urbana en todos los niveles territoriales

³³ Gobierno Regional Región Metropolitana/Universidad de Chile. Marco Legal del Ordenamiento Territorial, cit. Pág. 7.

³⁴ Recientemente el Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcción y otras normas legales (mensaje de 24 de mayo del 2004). En términos generales, el proyecto de ley extiende el ámbito de la planificación urbana a todo el territorio nacional, incluyendo las áreas rurales. La reforma más significativa que introduce el proyecto consiste en ampliar el ámbito de la ley, disponiendo regulaciones relativas a planificación territorial, y no sólo a planificación urbana, a urbanización y construcción. Por planificación territorial se entiende: "la regulación que orienta y determina la utilización del territorio y señala las condiciones necesarias para acoger las distintas actividades humanas, basándose en la política de ordenamiento territorial". Véase al respecto Libertad y Desarrollo. "Modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcción" en Temas Públicos.

División de Desarrollo Urbano

Le corresponde a este departamento un conjunto de funciones relacionadas con el desarrollo urbano tales como (a) proponer la política nacional de desarrollo urbano y de equipamiento comunitario, de infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana; (b) elaborar los planes nacionales de desarrollo urbano; (c) coordinar a nivel nacional y regional los planes de desarrollo urbano, los de equipamiento comunitario, infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana; (d) supervigilar el cumplimiento por parte de las Direcciones de Obras Municipales de la LGCU; (e) revisar y proponer al Ministro para su aprobación por Decreto Supremo los planes reguladores urbanos comunales y sus ordenanzas locales, los planos secciones y sus modificaciones, los planos reguladores intercomunales y sus modificaciones y los límites urbanos y sus modificaciones.

2) Ministerio de Obras Públicas

A este Ministerio corresponde la planificación de las principales obras de infraestructura del país, las que poseen una influencia enorme en la configuración del territorio. Entre otras, a la Dirección de Planeamiento corresponde según el DFL MOP N° 850 de 1998 que regula el Ministerio de Obras Públicas “evacuar las consultas que formule el Ministerio de Vivienda y Urbanismo destinadas a coordinar los planes y necesidades del MOP con la Planificación del Desarrollo Urbano.

3) Otras instituciones con competencia

Otros organismos del Estado intervienen también en la planificación territorial. Así por ejemplo podemos enumerar a:

- El Ministerio de Bienes Nacionales que es el órgano competente para desafectar los bienes nacionales de uso público cuando así se establece en los planos reguladores y en materia ambiental puede declarar reservas forestales o parques naturales.
- Ministerio de Planificación que ha de asegurar la compatibilidad entre los planes de desarrollo de nivel nacional y regional.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia a través de la Comisión Nacional de Medio Ambiente que, aunque no tiene atribuciones especiales en materia de ordenamiento su actuación tiene implicación a través de sus atribuciones en la Evaluación de los Impactos Ambientales además es competente para declarar “Zonas Saturadas”, lo que incide en el tipo de actividades que se puede realizar en un determinado territorio.
- El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción tiene funciones relacionadas con el ordenamiento territorial a través de SERNATUR y SERNAPESCA. El primero es el que tiene la competencia para declarar “Zonas y Centros de interés turístico nacional” coordinando con los servicios competentes el plan de ordenamiento para dichas áreas. Por otra parte SERNAPESCA tiene que ser consultado para declarar Parques Nacionales, Monumentos Nacionales o Reservas Nacionales que se extiendan a zonas lacustres, fluviales o marítimas.
- El Ministerio de Agricultura tiene bajo su tuición el territorio de carácter rural, pese a lo cual no dispone de funciones y atribuciones relevantes en materia de ordenamiento territorial. No obstante cumple funciones como pronunciarse acerca de la modificación de los límites urbanos en asentamientos poblados sin plan regulador o crear en áreas erosionadas o en riesgo de erosión “distritos de conservación de suelos, bosques y agua.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores en la ordenación del territorio de zonas fronterizas.

- Ministerio de Salud tiene competencia para la instalación de cementerios y de plantas de tratamiento de basuras e industrias.

B. El espacio regional y el ordenamiento territorial

La ley de Gobiernos Regionales establece expresamente competencias en materia de ordenamiento territorial para los gobiernos regionales al señalar en su artículo 17 que serán funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial:

- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes;
- Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región;
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia;
- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades;
- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social;
- Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región.

Además entre las atribuciones del gobierno regional se incluye la de aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales y los planes reguladores comunales y seccionales, atribución que fue otorgada en la modificación introducida a la ley en el 2001.

A los SERVIU se les ha otorgado la función de materializar los planes que les encomiende el ministro para lo cual se le otorga un conjunto amplio de atribuciones

Las Seremi de Vivienda tienen las siguientes funciones:

- Confeccionar el Plan Regional de Desarrollo Urbano, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico;
- Confeccionar el Plan Regulador Intercomunal, en consulta a las Municipalidades y a las demás instituciones que corresponda;
- Calificar las áreas sujetas a planificación urbana intercomunal y las comunas que, para los efectos de la confección del Plan Regulador Comunal, estén sujetas a la aprobación previa del Plan Regulador Intercomunal;
- Determinar los centros poblados de una comuna;

- Revisar el plan regulador comunal y aprobarlo mediante resolución del Secretario Regional Ministerial;
- Calificar las comunas en las que será obligatorio la confección de Planes Seccionales;
- Cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación Urbana Regional;
- Fijar de oficio, en determinadas condiciones, “zonas de remodelación” de acuerdo a sus facultades.

Vemos pues que las funciones del gobierno regional son descritas en un lenguaje poco ejecutivo (fomentar, velar, propender proponer y ello pese a que, “cualquier ordenamiento territorial supone un cierto compromiso por parte de la entidad ordenadora, en relación a la descentralización y desconcentración de funciones”³⁵, ya que la planificación territorial tiene que quedar plasmada en la ERD. No obstante la experiencia no ha sido considerada totalmente exitosa.

Probablemente dentro de la función general de ordenamiento territorio, donde han existido avances más significativos es en el ámbito del medio ambiente. El que fuera Intendente de la Región Metropolitana, Sergio Galilea señaló al respecto que el éxito es importante porque la institucionalidad de la Comisión Regional de Medio Ambiente está presidida por el Intendente y es una institucionalidad que no tiene ningún otro sector del Estado. A nivel regional se presentan las Declaraciones de Impacto Ambiental, se otorgan las calificaciones y certificaciones medio ambientales, se discuten las reglamentaciones ambientales y las modificaciones de normas, etc. Por lo tanto este tema se ha visto favorecido por la aplicación de una legislación regionalista que deberíamos considerar al discutir una reforma legislativa. La experiencia hasta la fecha aconseja analizar la conveniencia de replicar esquemas institucionales que pudieran ser similares a la COREMA, la cual integra, en forma virtuosa, en un solo organismo a los Secretarios Regionales ministeriales, gobernadores y miembros del Consejo Regional. No obstante no le parece que sea importante la labor que los gobiernos regionales han realizado en materia de ordenamiento territorial ya que el tema tiene aspectos programáticos que están en la ley pero que nunca se han aplicado, no se conocen. Me refiero al Plan Regional de Desarrollo Urbano y al Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Estos instrumentos son propios de las competencias del Gobierno Regional en el ámbito del ordenamiento del territorio y se parecen bastante, casi se superponen a la Estrategia de Desarrollo Regional. Una mayor difusión de éstos vigorizaría la labor del Gobierno Regional en materia de planificación territorial y facilitaría las decisiones del uso del suelo³⁶.

En el mismo sentido, el presidente de los Consejeros Regionales expresaba que “en las dos generaciones de la Administración Regional, todos los Gobiernos Regionales sancionaron su Estrategia de Desarrollo Regional, pero ningún gobierno regional ha emitido opinión sobre los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, como así también, han quedado pendientes de aprobar la mayoría de los Planes Reguladores Intercomunales. Otra realidad es que se ha producido un divorcio entre la Planificación Económico Social y la Planificación del Ordenamiento Territorial. En estos casos no se exige ningún tipo de ajuste ni compatibilizaciones que entrelacen armónicamente los diferentes instrumentos de planificación. Se podría sostener que un Gobierno Regional que elabora, aprueba y ejecuta los planes, estaría muy bien preparado para dotar de

³⁵ A. Valenzuela Barragán “Proposiciones para definir una política de ordenamiento territorial” *Revista Occidente*, octubre-diciembre 2000.

³⁶ Galilea, Sergio “Gobierno y Administración Regional” en la obra colectiva *Nuevos Desafíos de la Planificación Regional*, MIDEPLAN, marzo 2002.

coherencia las decisiones sobre uso del suelo, con los objetivos socioeconómicos y culturales que encarnan las Estrategias Regionales de Desarrollo”³⁷.

Probablemente esta deficiente práctica en materia de ordenamiento territorial es la que ha motivado la modificación propuesta en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. El proyecto de ley establece que los SEREMI de Vivienda y Urbanismo, son los organismos encargados de elaborar el Plan Regional de Desarrollo Territorial, de acuerdo a la política territorial. Dicho Plan debe ser aprobado por el MINVU, previo informe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU y de la Comisión Regional del Medioambiente, y opinión del Gobierno Regional.

Por su parte, también es el SEREMI de Vivienda y Urbanismo, respectivo, el ente encargado de elaborar el Plan Regulador Intercomunal, previo informe favorable de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, consulta a los municipios respectivos y a los Consejos económicos y sociales provinciales, cuyo territorio sea en todo o parte regulado por dicho instrumento. Posteriormente, se envía el proyecto a la Comisión Regional de Medio Ambiente para su evaluación de impacto ambiental. Finalmente, éste es aprobado por el Consejo Regional.

C. La capacidad de ordenación del territorio de los municipios

Esta es una función trascendental del municipio el que, al establecer el plan regulador puede establecer incentivos o desincentivos a la instalación de empresas y actividades que puedan generar desarrollo económico en la localidad. En efecto, entre las funciones privativas de las municipalidades la ley de municipalidades enuncia importantes funciones relacionadas con el ordenamiento territorial tales como:

- La elaboración, aprobación y modificación del 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 regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.

Es decir las municipalidades tienen competencia exclusiva en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente, aunque tienen que armonizar su planificación con la regional y la nacional.

Efectivamente la aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización constituye una clásica función municipal; probablemente una de las más importantes, que es cumplido a través de la Dirección de Obras Municipales, pero lo que constituye una importante novedad son las atribuciones sobre la planificación del territorio, planificación del desarrollo y las funciones relacionadas con el fomento productivo.

Por último es importante considerar el aporte que en materia de ordenamiento del territorio y también de desarrollo de infraestructura han tenido las corporaciones de desarrollo a través de figuras jurídicas de derecho privado que han canalizado recursos tanto de origen público como privado y han involucrado a este último sector en acciones tradicionalmente de dominio público.

³⁷ Tobar Leiva, Manuel “Norma y Realidad en la Práctica de la Planificación Regional” en la obra colectiva Nuevos Desafíos de la Planificación Regional, MIDEPLAN, marzo 2002.

Desde el sector público participan agentes municipales y por parte del sector privado empresarios, representantes comunitarios, universidades entre otros³⁸.

Así la Corporación para el Desarrollo de Santiago, creada en 1985 es una institución de derecho privado, con personalidad jurídica, sin fines de lucro, que mediante el esfuerzo conjunto y organizado de personas, instituciones y empresas, tiene, por objeto general, el desarrollo de la comuna de Santiago, organiza, promueve, planifica, coordina y ejecuta proyectos para el desarrollo urbanístico, económico y social.

Por ser de carácter privado tiene una capacidad de ejecución muy ágil. Cuenta con la posibilidad de recibir fondos desde la municipalidad. A partir de 1990 se activa como herramienta dentro del Plan de Desarrollo y Renovación Urbano del gobierno municipal. Su objetivo está fundamentalmente relacionado con actividades urbanísticas pero se incluye además como desafío fortalecer e impulsar las actividades económicas en la comuna, aunque esta área no ha sido tan promovida como la de repoblamiento. Dentro de sus programas se incluye uno para las actividades de comercio, servicios e industrias dentro del que se incluye el Plan de Proyecto productivo comunal que pretende fomentar el crecimiento de la actividad productiva de la comuna.

La Corporación para el desarrollo de Huechuraba tiene por objeto impulsar un proceso de planificación estratégica territorial, organizar, promover, planificar, coordinar, gestionar y ejecutar proyectos para el desarrollo urbanístico, económico, cultural y social de la comuna. Para lo anterior sirve de enlace entre las empresas adherentes, entidades financieras y entidades públicas. En este caso es también privada pero no tiene vínculos formales con la municipalidad y tiene dificultades por no contar con financiamiento municipal.

4. Competencias relacionadas con el fomento productivo

El fomento productivo se refiere a la promoción y desarrollo de empresas y, más precisamente, a la necesidad de contar con apoyos públicos tendientes a corregir una serie de fallas de mercado (imperfección de los mercados de capital, financiamiento y crédito, capacitación de recursos humanos e innovación tecnológica), que entran el funcionamiento eficiente y competitivo, particularmente, de las micro, pequeñas y medianas empresas localizadas en los territorios.

En este trabajo nos vamos a referir al conjunto de programas, proyectos públicos o privados, organizaciones y reglas del juego relacionadas con la promoción del desarrollo económico territorial, la promoción de empresas, la generación de empleo y la competitividad en un territorio determinado.

A. El fomento productivo en el nivel nacional

1) Ministerio de Agricultura

Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP)

Creado en noviembre de 1962 tiene como objetivo fomentar y potenciar el desarrollo de la pequeña agricultura. Se trata de un organismo público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura. Actualmente está regulado en la ley 19.810 del 3 de febrero de 1990, modificada por la ley 19.253 del 5 de octubre de 1993.

³⁸ Parra, Constanza y Dooner, Cecilia. Nuevas experiencias de concertación público-privada: las corporaciones para el desarrollo local. CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 42, Santiago, agosto 2001.

Desde el punto de vista territorial tiene oficinas en todas las regiones del país a través de sus 13 Direcciones Regionales y 111 agencias de áreas, oficinas de sector y diez oficinas móviles.

El INDAP trabaja con una cantidad aparentemente exagerada de instrumentos, 32, lo que le permite tener presencia en riego, recuperación de suelos degradados, turismo rural, entrega de créditos y subsidios. No obstante en el mediano plazo pretende refundir algunos de estos instrumentos. La política de fomento está orientada al desarrollo de capacidades de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) creando las condiciones que permitan a los pequeños agricultores mejorar el nivel de sus ingresos, insertarse en los mercados y aumentar la competitividad del sector, de manera autónoma y sostenible. Fundamentalmente opera con cuatro líneas de Programas de Fomento:

Asistencia Financiera: Desarrolla y administra un sistema de financiamiento para la agricultura familiar campesina a través del otorgamiento de créditos directos e intermediados por terceros.

Integración creciente y sostenida de mercado: Comprende a su vez tres tipos de instrumentos que son los Centros de Gestión Empresarial (CEGES), la Red Prorubro, que es un fondo de apoyo para la inversión en la Bolsa Agropecuaria y un Programa de Turismo. Los CEGES están abocados a la empresarización de la agricultura familiar, desarrollando capacidades de gestión en las empresas campesinas a través de un proceso que genere un cambio conductual en la forma de administrar los negocios incorporando habilidades, conocimientos y herramientas de control de gestión. El Fondo de Poyo para la Inversión en la Bolsa Agropecuaria es un instrumento que tiene el propósito de facilitar el acceso de grupos organizados, integrados por organizaciones campesinas que operan en el plano económico, a incentivos económicos destinados a cofinanciar la compra de acciones de la Bolsa Agropecuaria; por consiguiente tiene por objetivo incorporar a los pequeños productores agrícolas en la propiedad de la Bolsa Agropecuaria que operará en Chile.

Asesoría Técnica e Información: Opera a través de cuatro programas: el Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), el Servicio de Asesoría Técnica, el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados y el Riego Asociativo. El PDI es un instrumento de fomento que facilita el acceso a incentivos económicos para cofinanciar la ejecución de proyectos de inversión productiva, destinados a capitalizar y modernizar los procesos productivos de sus empresas, haciéndolas más competitivas y rentables. Desde el punto de vista de nuestro estudio, es necesario destacar que el Programa está disponible a través de todas las Direcciones Regionales y Agencias y se ha propuesto privilegiar que los recursos del programa se focalicen en los proyectos que más se ajusten a las estrategias de desarrollo regionales y locales para lo que el Director Regional del INDAP podrá definir un monto acotado de recursos para la ejecución de este tipo de iniciativas específicas que se quiera priorizar. El programa de Recuperación de Suelos Degradados asigna recursos destinados a la entrega de un incentivo a los productores, con el objeto de que éstos puedan ejecutar un conjunto de acciones destinadas a preservar la calidad y condición del recurso suelo en sus explotaciones. El Bono de Riego es un instrumento de fomento que contempla incentivos a las inversiones en obras menores de riego o drenaje que realicen los clientes de INDAP y las organizaciones formales o informales compuestas por clientes del instituto y su objetivo es apoyar la incorporación de nueva superficie de riego o drenaje a la producción agrícola y mejorar o aumentar la seguridad de riego en áreas actualmente regadas.

Programas Especiales: Entre ellos se incluye el Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Agricultores de la IV Región, el Programa de Apoyo a los Pueblos Indígenas y el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL). El objetivo del PRODESAL es apoyar el desarrollo de capacidades técnicas, de gestión y organizaciones de las familias de pequeños productores agrícolas de menores recursos, para que puedan mejorar sus ingresos totales (ingresos por ventas de excedentes de la producción agrícola y la valoración de la producción que

destinan al autoconsumo), a partir principalmente de la producción silvoagropecuaria y de actividades relacionadas con el ámbito rural y que pueden ser complementarias a los procesos productivos que desarrollan (turismo rural, artesanía, etc.). La particularidad del programa es que el municipio es la institución responsable de la ejecución del programa, aún cuando se encargue a terceros la realización de actividades. Para ello la respectiva municipalidad suscribe un convenio con el INDAP realizando aportes.

El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)

Se trata también de un servicio funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio sometido a la supervigilancia de la Presidencia de la República a través del Ministerio de Agricultura. Se rige por la Ley N° 18.755 de 1989, modificada por la ley N° 19.283 de 1994.

Realiza actividades de fomento para orientar la producción agropecuaria hacia una producción limpia, sustentable y que proteja el patrimonio sanitario, genético y los recursos naturales.

Entre sus instrumentos se contempla:

El Fondo de Mejoramiento del Patrimonio Sanitario que es un instrumento destinado a fomentar la colaboración entre los sectores público y privado, a través del cofinanciamiento de iniciativas que procuren mejorar la condición de estado de los recursos silvoagropecuarios de nuestro país, financiando hasta un 70% del costo total del proyecto.

El Sistema de incentivos para la recuperación de suelos degradados que bonifica prácticas para detener o revertir la pérdida de fertilidad natural de suelos de uso agropecuario. Este programa tiene que coordinarse con el INDAP que también administra recursos del Sistema. Un canal institucional de este programa está establecido a través de los Comités Técnicos Regionales (CTR) que son los principales canales establecidos para la Participación Ciudadana en el Programa. Estos Comités son coordinados por los Seremis de Agricultura y los integran los directores regionales del SAG e INDAP Así como los responsables técnicos regionales de los programas de ambos servicios. Pueden también participar en las sesiones representantes de operadores, de laboratorios acreditados, de instituciones de investigación, de gremios, de organizadores de productores, de organizaciones campesinas, de universidades u otras personas relacionadas con el Programa.

Corporación Nacional Forestal (CONAF)

Creado por ley 18.348 de 19 de diciembre de 1984 y modificada por ley 18.591 de 3 de octubre de 1997. Es definida por dicho cuerpo normativo como una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida y que se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura. No obstante, la Corporación no quedará afectada a los preceptos generales o especiales dictados o que se dicten para regular la administración del Estado, tanto centralizada como descentralizada, salvo expresa mención. No obstante estará sujeta a la fiscalización de la Contraloría en cuanto Institución Autónoma.

El quehacer de la Corporación Nacional Forestal obedece a dos líneas de acción: a) lograr que los campesinos y propietarios agrícolas vean la actividad forestal como una opción productiva rentable, a objeto de optimizar la comercialización e industrialización del máximo valor agregado para el sector forestal; y b) recuperar y proteger el patrimonio natural de Chile, minimizando el deterioro de los sistemas forestales.

Para ello se organiza a través de Direcciones Regionales, en las trece regiones del país y cuenta también con 32 oficinas provinciales.

Esta institución ha desarrollado el concepto de Estrategias de CONAF para el desarrollo regional (ECDR), que han sustituido a los Planes Forestales para el Desarrollo Regional. Las ECDR constituyen una respuesta al quehacer de la institución en cada una de las regiones del país, según sus propias estrategias de desarrollo, en el nivel local o comunal, lo que a juicio de la institución debiera tener como consecuencia un conjunto de efectos significativos en el desarrollo regional y pretende estrechar el contacto con la comunidad.

El principal instrumento de fomento está constituido por la ley de Fomento Forestal (Ley 19.561) que promueve y focaliza la creación de recursos a través de plantaciones forestales, con énfasis en los pequeños propietarios, renovando el sistema de bonificaciones que había caducado en 1996. Las bonificaciones pretenden incentivar la forestación por parte de los pequeños propietarios forestales y prevenir la degradación, protección y recuperación de los suelos del territorio nacional.

Comisión Nacional de Riego

Creada por el DFL N°7 del 24 de agosto 1983 y modificada por la ley 19.604 del 6 de febrero de 1999 como persona jurídica de derecho público, cuyo objeto será asegurar el incremento y mejoramiento de la superficie regada del país. Se relacionará con el Supremo Gobierno a través del Ministerio de Agricultura.

Se trata de un organismo de derecho público que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura, que tiene por misión "Coordinar la formulación y materialización de la política nacional de riego, para el óptimo aprovechamiento de los recursos hídricos del país con énfasis en el riego y el drenaje".

Sus principales objetivos de gestión son: Contribuir a la formulación de la política de riego nacional; mejorar la eficiencia del riego a través de proyectos de desarrollo y transformación productiva; focalizar los esfuerzos hacia el desarrollo de regiones extremas del país y grupos de productores en situación vulnerable; fomentar la inversión privada en obras de riego mediante la optimización de inversiones y asignación de subsidios en riego y drenaje; evaluar la factibilidad técnica y económica de inversiones en obras rentables de riego de las cuencas hidrográficas del país.

A fines de la década de los 60 se había detectado la existencia de una diversidad de servicios con actividades relacionadas con el tema Riego. Debido al carácter multisectorial de la materia, en 1975 se decidió crear la Comisión Nacional de Riego (CNR), a fin de constituirse en la entidad pública encargada de coordinar los esfuerzos y supervisar las inversiones en riego en el país. Adicionalmente, en el año 1985 se incorporó dentro de sus funciones la administración de la Ley 18.450, de Fomento a la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje (obras menores de riego y drenaje).

La CNR está organizada en un Consejo de Ministros integrado por los titulares de Agricultura –quien lo preside–, Economía, Fomento y Reconstrucción, Hacienda, Obras Públicas y Planificación y Cooperación. Además, cuenta con una Secretaría Ejecutiva, la cual tiene como función principal ejecutar los acuerdos que el Consejo adopte. La Secretaría Ejecutiva está organizada en cuatro departamentos operativos y un departamento ejecutivo que actúa como coordinador de los anteriores. En particular, el departamento de fomento al riego promueve la inversión privada en obras de riego y contribuye a la mejor utilización de la tecnología disponible en riego en zonas donde se hayan beneficiado con estas obras.

La CNR es un servicio centralizado que actúa por delegación de funciones –para la aplicación de la Ley de Fomento– a la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas (DOH) y al Servicio Agrícola y Ganadero del Ministerio de Agricultura (SAG). A su vez,

cada Director Nacional de estos servicios delega sus facultades en sus Directores Regionales (en total, suman 26 oficinas regionales). También existen facultades delegadas a las Comisiones Regionales de Riego (13 comisiones).

Tiene la responsabilidad de administrar la Ley N° 18.450 que permite al sector privado obtener subsidios de hasta un 75% para acceder a infraestructura y sistemas de riego tecnificado que le permiten modernizar su agricultura para hacerla más competitiva. La distribución de estos fondos ha estado centrada en este último período en la pequeña y mediana agricultura en el sur de nuestro país en atención a que es un área, que por su estructura productiva se encuentra en desventaja frente a los Tratados de Libre Comercio con los países del Cono Sur. La Ley 18.450 es un instrumento de estímulo a la construcción de pequeñas obras hidráulicas de uso agrícola que viene operando desde su promulgación, el 30 de octubre de 1985. Contemplada originalmente para mantenerse en vigor sólo durante ocho años, fue modificada en 1994, ampliando su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999 y, posteriormente, hasta el 1 de enero del 2010.

Fundación para la Innovación Agraria (FIA)

Creada por el Decreto N° 1609 de fecha 15 de diciembre de 1981 del Ministerio de Justicia, con el nombre de Fundación Fondo de Investigación Agropecuaria. Según su concepción original, FIA centraba su labor en la promoción y fomento de la *investigación* agrícola, pecuaria, forestal y dulceacuícola, a través del financiamiento total o parcial de proyectos de investigación calificados de interés nacional.

En 1996, las nuevas condiciones que enfrentaba la agricultura nacional, particularmente como consecuencia de la creciente incorporación del país a diversos tratados de libre comercio, hicieron ver la necesidad de introducir algunas modificaciones a los estatutos de la Fundación, de modo que ésta pudiera contribuir más eficazmente a apoyar las transformaciones que el sector agrícola debía emprender en respuesta a los nuevos escenarios.

De acuerdo con los nuevos estatutos, aprobados a fines de 1996, la acción de FIA se orienta a estimular la innovación en las distintas etapas de la cadena de producción agrícola, pecuaria, forestal o dulceacuícola, con el fin de promover la transformación de la agricultura y de la economía rural. Esto incluye investigación, procesos de innovación productiva o agroindustrial, renovación e incremento del germoplasma, capacitación y formación profesional, mejoramiento de la infraestructura tecnológica, construcción de capacidades empresariales, desarrollo de mercados, entre otros.

La Fundación para la Innovación Agraria, del Ministerio de Agricultura, tiene la función de fomentar y promover la transformación de la agricultura y de la economía rural del país. En el cumplimiento de esta función, la acción de FIA se orienta hacia dos objetivos fundamentales:

- Promover y fomentar la incorporación de innovaciones en las distintas actividades de la agricultura;
- Articular y complementar los esfuerzos de innovación de los diversos agentes sectoriales;
- Recopilar, elaborar y difundir información referente a las iniciativas de innovación agraria desarrolladas en el país.

Para ello, FIA impulsa, coordina y entrega financiamiento para el desarrollo de líneas de acción, programas o proyectos orientados a incorporar innovación en los procesos productivos, de transformación industrial o de comercialización en las áreas agrícola, pecuaria, forestal, agroforestal y dulceacuícola. Su actividad está orientada a todas aquellas personas, agrupaciones o instituciones, públicas o privadas, que en forma individual o colectiva se dedican a la innovación, producción o investigación con fines comerciales en las áreas agropecuaria, forestal y dulceacuícola.

2) Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

Creado por ley 6.640 del 30 de agosto de 1940, su última modificación normativa fue realizada mediante la ley 19.085 del 2 de octubre de 1991, como persona jurídica encargada de un Plan de Fomento de la producción nacional.

A comienzos de los 90, CORFO había debido asumir un gran conjunto de intervenciones estatales directas y poco tecnificadas heredadas de los gobiernos anteriores. Ello implicó una pérdida para la institución que significó un traspaso de recursos públicos y a partir de 1992 inició una nueva fase caracterizada por³⁹:

CORFO desarrolló un novedoso instrumental de apoyo a la asistencia técnica y a la asociatividad productiva apuntando al uso más pleno de los recursos disponibles en el aparato productivo, es decir, a la optimización de la gestión, el aprovechamiento de economías de escala y las complementariedades de variados tipos que son posibles cuando se asocian empresas similares o cuando se asocian empresas más grandes con sus proveedores de diversos tamaños. Este instrumental se desarrolló en conjunto con una red de agentes intermediarios privados, que ha buscado ofrecerle alternativas competitivas a los usuarios y que ha eliminado el otorgamiento estatal directo y unilateral de los aportes no reembolsables involucrados.

- En la línea de asistencia técnica los instrumentos utilizados fueron Fondos de Asistencia Técnica (FAT); Programas de Apoyo a la Gestión (PAG).
- En la línea de la asociatividad: Proyectos de Fomento (PROFO); Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP); Programas Territoriales Integrados (PTI).

Por otra parte, CORFO se convirtió en una entidad de fomento que actuaba como segundo piso en el otorgamiento de créditos, operando a través de las entidades privadas del sistema financiero y eliminando el riesgo de que se repitieran las prácticas que provocaron las pérdidas heredadas de los ochenta. Además desarrolló líneas para apoyar nuevas alternativas de financiamiento como el “leasing” o el “factoring” e incursionó, de manera masiva, en el financiamiento de los estudios superiores, entendiéndolos como una inversión en capital humano.

Desde el punto de vista de apoyo a la inversión desarrolló los siguientes instrumentos:

- Apoyo a Estudios de Preinversión (PI);
- Fondos a largo plazo para financiar o proveer cobertura a las inversiones de las PYME, las actividades de los exportadores y los estudios de educación superior;
- Apoyo a fondos de capital de riesgo;
- Promoción de inversiones hacia las regiones: TODOCHILE;
- Incentivos para atraer inversiones de alta tecnología.

Además CORFO se hizo parte fundamental del nuevo sistema de Fondos Tecnológicos especializados y complementarios que se desarrollaron en el país con el objetivo de fomentar la innovación tecnológica. Se abordaron así las fases de investigación y desarrollo de carácter precompetitivo y comercial, a nivel de productos y procesos productivos, los

³⁹ CORFO Cuenta Pública abril 2003-abril 2004, Santiago, 29 de abril del 2004.

emprendimientos innovadores, el desarrollo de la infraestructura tecnológica necesaria para posibilitar estas innovaciones y los proyectos de interés público generadores de significativas externalidades positivas.

Así en la línea de apoyo a la innovación ha desarrollado los siguientes instrumentos:

- Apoyo a la Innovación Tecnológica en las empresas y Sectores (FONTEC);
- Apoyo al Desarrollo de Infraestructura Tecnológica y al Emprendimiento (FDI);
- Fondos Tecnológicos Regionales Mixtos.

Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)

Se trata de una institución cuya misión es apoyar las iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas y fortalecer la capacidad de gestión de sus empresarios. Las orientaciones de SERCOTEC colocan un énfasis particular en que la institución participe activamente en las iniciativas por mejorar el entorno en que se desarrollan estas empresas con programas que fomenten la asociatividad gremial de los empresarios, que generen competencias en los municipios en materia de desarrollo productivo, que incentiven el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, que mejoren la relación entre empresas de diferentes tamaños y que posibiliten el desarrollo de mercados para las micro y pequeñas empresas.

Este servicio ha venido desarrollando diferentes iniciativas entre las que destaca el fortalecimiento del rol estratégico de los Comités de Acción Regional (CAR); la elaboración participativa de un Estatuto para el Fomento de la Pequeña Empresa; el desarrollo de instrumentos de financiamiento para la MIPME a las tecnologías de información y comunicación. Además, de manera progresiva, el servicio ha privilegiado la identificación de sistemas de intervención sectoriales, territoriales y mixtos en las distintas regiones del país, donde concentra sus recursos y esfuerzos institucionales, orientado a mejorar el impacto de sus acciones a través de una fuerte articulación y concertación de actores y recursos regionales y locales, públicos y privados, en torno a objetivos estratégicos de desarrollo, definidos en coherencia con las ERD y las oportunidades presentes o potenciales en dichos sistemas.

En este marco el Servicio ha identificado cerca de 30 sistemas: sectoriales, territoriales y mixtos donde serán focalizados sus recursos y acciones hasta el 2006. Estos sistemas se concentran principalmente en: el desarrollo del turismo y la artesanía; el desarrollo de la pesca artesanal; el encadenamiento de las microempresas del mueble y la madera; el encadenamiento de microempresas del sector manufacturero.

Su marco de intervención considera dos grupos de acciones:

Programas de apoyo directo a los empresarios: Las acciones directas aplican el principio de la asociatividad. Las actividades son desarrolladas por grupos de empresas para lograr objetivos comunes en proyectos de duración hasta tres años, denominados proyectos asociativos o en proyectos de duración máxima de un año, denominados acciones colectivas.

- Programa Microempresa: comprende el conjunto de proyectos y actividades orientados a elevar la competitividad y capacidad de gestión de las microempresas que pueden pertenecer a cualquier sector económico que la Dirección Regional de SERCOTEC considere en sus planes anuales;
- Programa Pequeña empresa: conjunto de proyectos y actividades orientados a elevar la competitividad y la capacidad de gestión de grupos de empresas en los que predominan las pequeñas empresas.

Programas de orientación al entorno: Se trata de promover acciones para la generación de condiciones de entorno favorables para el desarrollo del sector, que tienen que ver con el ambiente económico, social y normativo en el cual éstas se crean y desarrollan.

- Programa de Pre-inversión;
- Programa Municipios;
- Programa Fortalecimiento y Creación de Organizaciones Gremiales;
- Programa Infocentros;
- Programa RedSercotec;
- Programa de Acceso al Financiamiento.

Servicio Nacional de Pesca

Creado mediante el Decreto Ley N° 2442 del 29 de diciembre de 1978, que establece funciones y atribuciones del Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción en materia de pesca, crea la Subsecretaría de Pesca, el Consejo Nacional y el Servicio Nacional de Pesca, dependientes de dicho Ministerio. Su organización fue modificada en 1992, por el DFL N° 1 para adaptarlo a la vigente ley General de Pesca y Agricultura.

Para el cumplimiento de su Misión Institucional y los objetivos y funciones encomendadas por la Ley, SERNAPESCA posee una estructura institucional de dirección centralizada, con base en Valparaíso y trece Direcciones Regionales.

El Servicio está presente en todo Chile mediante cuarenta y cuatro oficinas, desde Arica a Puerto Williams, incluida Isla de Pascua. Su dotación funcionaria total es de 293 personas.

El principal instrumento de fomento es el Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal, definido en el artículo 59 de la ley de Pesca como el constituido principalmente por los aportes que se consulten en el presupuesto de la Subsecretaría de Pesca, por otros aportes y por la recaudación del 50% de las multas provenientes de la contravención a la presente Ley.

El Fondo de Fomento será administrado por el Consejo de Fomento de la pesca artesanal; estará presidido por el Director Nacional del Servicio y además, estará integrado por: a) El Director Ejecutivo del Instituto de Fomento Pesquero; b) El Director Nacional de Obras Portuarias; c) Un representante del Ministerio de Planificación y Cooperación; d) Un representante de la Subsecretaría de Pesca, y e) Tres representantes de los pescadores artesanales entre los cuales deberán quedar representados los pescadores artesanales propiamente tales, los mariscadores y los cultivadores y algueros.

3) Ministerio de Minería

Empresa Nacional de Minería (ENAMI)

Creada mediante el DFL N° 153 de 1960 y la última modificación legal es muy reciente del 4 de enero del 2005 mediante la ley 19.993. Se trata de una empresa pública cuyas relaciones con el Gobierno se ejercerán por medio del Ministerio de Minería con personalidad jurídica propia cuyo domicilio, según la reciente modificación legal, estará en la Ciudad de Copiapó en la Región de Atacama.

Desde su creación en 1960, ENAMI preferentemente, está llamada a servir a la Pequeña Minería. Por ella se entiende a los productores que venden o benefician menos de 10 mil toneladas mensuales de mineral, o que por concepto de venta de minerales, o productos, perciben ingresos netos que no exceden el millón de dólares al año. En este sentido, los Programas Técnicos de Fomento desarrollados por la Gerencia tienen por objeto apoyar a la Pequeña Minería con acciones

de corto, mediano y largo plazo para obtener y desarrollar su sustentabilidad, lo que puede asegurar su permanencia en el tiempo como actividad económica.

Dichos Programas Técnicos de Fomento, que Enami actualmente utiliza, se dividen en las siguientes áreas:

- **Reconocimiento de reservas:** este programa tiene por objeto determinar reservas demostradas, aplicables a pertenencias mineras en actual, o potencial explotación.
- **Asistencia técnica:** a través de este programa los profesionales de ENAMI entregan asesoría técnica especializada a los productores. Estas asesorías se centran en tres áreas: apoyo al mejoramiento continuo de faenas mineras; orientar la postulación al concurso de proyectos mineros; apoyo en la elaboración y revisión de proyectos mineros y preparación y desarrollo de minas. Este programa se financia a través de un crédito, que le permite a los productores acceder y extraer reservas demostradas y verificadas por personal técnico de ENAMI.
- **Transferencia tecnológica:** en busca de un mayor desarrollo y competitividad del sector la Gerencia creó este programa que permite la capacitación y transferencia de tecnologías y técnicas a los productores mineros para que las incorporen a sus procesos productivos. Las acciones del programa se enfocan principalmente a: difusión, transferencia y aplicación de nuevas tecnologías o técnicas y capacitación en la gestión técnica y administrativa.
- **Asistencia crediticia:** ENAMI otorga créditos a los pequeños y medianos productores, de minería metálica e industrial, que no tienen acceso al mercado financiero formal y que cuentan con un proyecto minero viable.
- **Concursos de proyectos mineros:** implementados en 1999 los Concursos de proyectos mineros tienen por objetivo que los pequeños productores de la minería metálica o industrial, que requieran de apoyo para reconocer reservas de minerales o para preparar y desarrollar minas, postulen a un concurso público.

En los últimos años el Fomento a la pequeña y mediana minería ha evolucionado desde una perspectiva asistencial compuesta de subsidios al ingreso de los productores mineros, incorporados en las tarifas de compra de minerales y productos mineros, hacia un fomento al desarrollo de la capacidad competitiva de los productores, lo que se ha traducido en incrementos anuales entre el 2% y el 3% de la producción y en disminuciones de costos de igual magnitud. Asimismo, se ha buscado concentrar los recursos en el reconocimiento de reservas, sabiendo que ello permite optimizar los costos del proyecto y, a su vez, tener una idea más afinada de la viabilidad de éste.

Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal (PAMMA)

El programa PAMMA se define como un instrumento destinado al mejoramiento cualitativo y de gestión del sector minero artesanal que presenta dificultades de operación, siendo fuente de trabajo para un significativo número de pequeños productores, especialmente en el norte del país. Lo anterior apunta a que este sector, pueda superar las limitaciones de oportunidades y los grados de pobreza que arrastra, incorporándose en propiedad y con opciones ciertas al mejoramiento de la calidad de vida tanto personal como de sus familias, y de su entorno inmediato. PAMMA apoya el desarrollo de proyectos productivos de pequeña escala para la solución de necesidades e intereses de sus beneficiarios, siendo una instancia flexible de apoyos que contribuyen a su integración y desarrollo.

Los criterios orientadores y evaluación acerca del cumplimiento del Programa y su cobertura, recae en la Subsecretaría de Minería. La información preliminar sobre focalización y prioridades, surge de las regiones a través de equipos técnicos sectoriales y los gobiernos locales.

Los proyectos postulan a un fondo concursable producto de la participación de las regiones a través de las SEREMIS y oficinas de ENAMI y de otros organismos descentralizados del Estado que pudieran estar en condiciones de agregar su interés en dichas iniciativas.

4) Ministerio del Interior. SUBDERE

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

El FNDR. es el principal instrumento financiero, mediante el cual el Gobierno Central transfiere recursos fiscales a cada una de las regiones, para la materialización de proyectos y obras de desarrollo e impacto regional, provincial y local. Su administración corresponde principalmente a los Gobiernos Regionales y a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

La Constitución Política de la República y, específicamente, la ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, lo definen como: "un programa de inversiones públicas, con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo". Al mismo tiempo, debe procurar mantener un desarrollo compatible con la preservación y mejoramiento del medio ambiente, lo que obliga a los proyectos financiados a través del FNDR a someterse a una evaluación de impacto ambiental.

Por lo anterior, su distribución opera considerando dos conjuntos de variables: las de orden socio-económico y las territoriales. Se asigna el 90% de los recursos a comienzos del año presupuestario, y el 10% restante se destina en igual proporción, a cubrir situaciones de emergencias y estímulos a la eficiencia, en cada ejercicio presupuestario. Dos son las fuentes de recursos de este instrumento. Por una parte, recursos fiscales o propios, que dan origen al FNDR-Tradicional y, por otra, el préstamo 853/OC-CH del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o FNDR-BID.

Por otra parte, el FNDR incluye un conjunto de provisiones, las cuales se generan con el objeto de dar orientación de políticas nacionales sectoriales desde una perspectiva regional. La distribución de éstas, la ejecuta la SUBDERE durante el año presupuestario vigente obedeciendo a metodologías particulares de distribución interregional.

5) Ministerio de Planificación

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

El FOSIS fue creado mediante la ley 18.869 en julio de 1990; la última modificación legal es la introducida por la ley 19.284 del 14 de enero de 1994.

Se trata de un Servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es financiar en todo o parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, con quien se relacionará por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación.

El FOSIS financia –en todo o en parte– planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo que contribuyen a la superación de la pobreza en el país. Estas acciones deben resolver problemas de ingresos, mejorar la calidad de vida y/o ayudar al fortalecimiento de las capacidades y destrezas de las personas más necesitadas de comunas y territorios focalizados por su alto grado de concentración de pobreza y/u otros índices de exclusión social.

FOSIS no ejecuta directamente sus programas, sino adjudica la realización de ellos a entidades públicas y privadas, a través de convenios o concursos públicos que se llevan a cabo a nivel local, regional y nacional. Con todo, el FOSIS también privilegia la acción conjunta y la

coordinación con otras instituciones públicas y privadas, a fin de que su acción sea complementaria a la de otros actores y se produzca sinergia como resultado de su intervención.

Sus principales líneas de acción están relacionadas con:

- Apoyo a actividades económicas;
- Desarrollo social;
- Nivelación para competencias laborales;
- Promoción para la participación;
- Reinserción Laboral.

6) Ministerio de Relaciones Exteriores

PROCHILE

ProChile es la agencia de gobierno dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, destinada a fomentar las exportaciones chilenas. El compromiso de ProChile es contribuir a estimular y diversificar las exportaciones de productos y servicios chilenos entregando el apoyo necesario, para el desarrollo del sector exportador.

Con casi 30 años de experiencia, ProChile administra instrumentos innovadores para la promoción de exportaciones como:

- La elaboración de estudios y mecanismos para orientar y capacitar al empresario;
- El uso de las nuevas tecnologías de información;
- La organización de ferias internacionales y misiones empresariales. El desarrollo de programas orientados a facilitar la incorporación de la pyme a los mercados internacionales.

7) Ministerio del Trabajo

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo es un organismo técnico del Estado descentralizado, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo. Su misión es contribuir al incremento de la productividad nacional, impulsando la capacitación ocupacional, tanto en las empresas, como también en las personas de menores ingresos del país. Esta tarea la realiza a través de la administración de un incentivo tributario que el Estado ofrece a las empresas para capacitar a su personal, y de una acción subsidiaria, por medio de un programa de becas de capacitación financiadas con recursos públicos.

Programas:

- Fondo nacional de capacitación para Microempresas (FONCAP). Incluido recientemente en la Ley de Capacitación para entregar capacitación, completamente gratuita, y de disposición cuidadosamente simplificada, para asegurar el acceso a ella a la mayor cantidad posible de destinatarios pertinentes. Pueden acceder a ella los microempresarios y sus eventuales trabajadores dependientes y sus familiares hasta el segundo grado de consanguinidad. Se trata de un subsidio de acceso directo, que no requiere ningún desembolso ni de esperar reembolsos. Se pagará directamente a las instituciones que se hagan cargo de entregar la enseñanza.
- Franquicia Tributaria;
- Programa de bonificación a la contratación de mano de obra: proempleo;
- Becas de capacitación;
- Intermediación laboral.

8) Ministerio de Obras Públicas

Dirección de Puertos

El Programa de Caletas Pesqueras es una respuesta a la Política de Fomento de la Pesca Artesanal que impulsa el Gobierno. Con este programa se ha logrado un gran salto en el apoyo a la actividad pesquera artesanal con obras como muelles; equipamientos, como puestos de venta; sistemas de frigorización; e infraestructura de acceso y funcionamiento de las caletas.

Dirección de Obras Hidráulicas

Desde el punto de vista del desarrollo económico territorial maneja los siguientes programas:

- El Programa de Pequeñas y Medianas Obras de Riego se creó al inicio de la década 90-99 para atender al sector de medianos y pequeños agricultores que no contaron históricamente con apoyo institucional para el mejoramiento de los sistemas y técnicas de riego. Este programa contribuyó eficazmente a aumentar la eficiencia en la producción de este sector de nuestro país.
- Programa de Grandes Obras de Riego, realizadas directamente por el Ministerio o bien por el sistema de concesiones lo que permite aumentar la superficie regada del país y mejorar la seguridad de riego de otras zonas.

Con todo la política fundamental de este órgano del MOP es la gestión integrada de las cuencas hidrográficas ya que en su interior, presentan fuertes relaciones de interdependencia y por lo tanto constituyen unidades naturales para el ordenamiento territorial de actividades de desarrollo económico y social.

Lo anterior obliga a enfrentar este tema a través de una política integral de manejo de recursos hídricos, que tome en cuenta las diferentes condiciones y características de las cuencas, incluyendo en ellas a los actores sociales y económicos relevantes.

Esta gestión debe realizarse desde la perspectiva de los usuarios que juegan un rol central, ya que son ellos precisamente los que mayor compromiso tienen con el uso sustentable del recurso.

B. El fomento productivo a nivel regional

El fomento productivo también es una de las competencias que expresamente recoge la ley de gobiernos regionales al establecer que en materia de fomento de las actividades productivas, corresponderá al gobierno regional:

- Contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, desde el punto de vista de cada región, y desarrollar y aplicar las políticas nacionales así definidas en el ámbito regional;
- Establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores, preocupándose especialmente por una explotación racional de los recursos naturales, coordinado a los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado en los estamentos que corresponda;
- Promover la investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región, y;
- Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales.

Sin embargo no cabe duda que la actuación del gobierno regional en este tema tiene necesariamente que ser más compleja dado el alto número de instituciones y programas, de nivel nacional que se desconcentran luego en las regiones y provincias.

Recién dictada la ley de gobiernos regionales, se pensaba que éstos podrían enfatizar aquellas actividades de fomento relacionadas con empresas de pequeño y mediano tamaño. Se pretendía así posibilitar la localización de las inversiones en cada territorio, sobre la base de un conocimiento más concreto de la realidad y una acción más oportuna por parte de las autoridades pertinentes. Se consideraron trascendentales las medidas destinadas a internalizar las transferencias tecnológicas y los programas de reconversión productiva. El fomento productivo en las regiones puede visualizarse desde una amplia perspectiva, en el sentido de otorgar relevancia a la participación de todos los sectores de la sociedad involucrados directa o indirectamente en esta materia. Es relevante, por tanto, construir un espíritu de trabajo caracterizado por ser abierto y cooperativo, en el cual la idea de región constituya el norte de la gestión. Adicionalmente, las tareas asociadas a los procesos productivos y de reconversión, asistencia a territorios deprimidos, programas de investigación en el ámbito de la ciencia y tecnología y a los programas de capacitación o de determinación de la base de recursos naturales de la región, implican siempre acciones que no se traducen inmediatamente en efectos visibles para la población y en que, muy por el contrario, estos sólo se recogen en el mediano y largo plazo⁴⁰.

Desde el punto de vista institucional, la tarea del fomento productivo en la región ha sido emprendida a través de varios comités o comisiones y con algunos departamentos funcionales. Junto al Comité de Infraestructura y de Desarrollo Social, los Intendentes han organizado Comités de Fomento Productivo para diseñar e impulsar una política de fomento productivo. En él concurren los Seremis de Economía, Minería, Agricultura, Hacienda, Serplac, CORFO y Trabajo. Su función es conocer y coordinar el accionar de todos los servicios que actúan en la promoción del desarrollo económico, conocer y concordar las metas de gestión anual de los servicios, y acoger, procesar y resolver los planteamientos que realizan distintos sectores ciudadanos, otros órganos del Estado y entes descentralizados. En muchos casos, estos Comités se fusionaron con los Comités Regionales de Desarrollo Productivo de la CORFO y han tenido una importancia variable dependiendo de la región, de las autoridades regionales y de sus capacidades para imponer criterios locales en las políticas de su institución, como también de las demandas que ejerzan otros actores regionales, tales como los municipios, las organizaciones empresariales y laborales, los partidos políticos, los medios de comunicación, etc. y además, prácticamente todos los gobiernos regionales han creado departamentos o unidades encargados del tema del fomento productivo. Para ello han usado preferentemente el personal que les fue transferido desde los servicios vinculados al tema (CORFO e INDAP). Por otro lado en 1997 la SUBDERE creó un departamento para promover específicamente este tema a nivel nacional, pero especialmente en las entidades descentralizadas⁴¹.

Con todo, ésta parece haber sido la política menos exitosa de los gobiernos regionales. Lira y Marinovic ponen de manifiesto que el estudio titulado “Funcionamiento de los Consejos Regionales año 1996” de la SUBDERE que realiza un conteo de los acuerdos adoptados en relación con las atribuciones que la ley asigna a los CORES y con los objetivos establecidos en las Estrategias de Desarrollo Regional elaborados para cada región, a partir de las actas respecto de las funciones distinguiendo entre áreas temáticas a) fomento productivo; b) desarrollo social y cultural y c) ordenamiento territorial y destaca que existe una tendencia en el nivel nacional, a preocuparse por los temas vinculados al Desarrollo Social (60% de todos los acuerdos adoptados en el nivel nacional). El Fomento productivo se observa con un bajo porcentaje de presencia en los acuerdos (7,1%). Según el estudio de la SUBDERE esto podría deberse a que esta es una responsabilidad de reciente competencia de los Gobiernos Regionales, por lo que no habría mayor experiencia sobre el particular. La función de ordenamiento territorial estuvo presente en un 31,8% de los acuerdos⁴².

⁴⁰ SUBDERE. Ministerio del Interior. *El proceso de descentralización en Chile 1990-1993*. Santiago, 1993; pág. 29.

⁴¹ Abalos, Ob. Cit. Pág. 25 y 26.

⁴² Lira Luis, y Marinovic Fernando, “Estructuras participativas y descentralización: El caso de los Consejos Regionales en Chile” CEPAL, ILPES Dirección de Políticas y Planificación Regionales. 30 de abril de 1999, pág. 21.

Del mismo modo Sergio Galilea fundamenta que durante la tramitación de la Ley de Gobierno y Administración Regional se discutió muchísimo cuál era la tercera responsabilidad de los Gobiernos Regionales; y se decidió que era el fomento productivo. En esa época existía la noción de que el FNDR no tenía mucha importancia y que incluso podía ser reemplazado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), pues se estimaba que el FNDR no era propiamente de desarrollo, ya que se dedicaba a la infraestructura social. Se pensaba que el Estado debía establecer las reglas del juego para el sector privado y que era éste el encargado de emprender las tareas de desarrollo productivo como tal. En esa época no existía la posibilidad de fusionar la acción pública con la privada, como se hace ahora. Había una especie de dicotomía entre lo público y lo privado, en que predominaba una actitud de desconfianza; por lo tanto, no había sector de la economía que no tuviera una contraparte pública. Ese debate hoy está mucho más perfilado, existe un sistema participativo para los privados, un sistema de concesiones; y se va a iniciar la aplicación de concesiones que significan no alterar los regímenes de propiedad. Sin embargo, a nivel regional sigue pendiente la tarea del fomento productivo, especialmente hacia la pequeña y mediana empresa (PYME). En esa función todos los gobiernos regionales han estado muy por debajo del progreso verificado en otros ámbitos. Hay que reconocer que en estas áreas nuestras agencias han mostrado un menor dinamismo, probablemente no existen las capacidades o no ha sido suficientemente efectivo el diálogo público-privado⁴³.

C. El fomento productivo y la comuna

El fomento productivo, como función municipal, fue introducido en la ley de municipalidades durante el Gobierno del Presidente Frei, para responder a la crisis económica pero incluso antes de que las municipalidades contaran con funciones específicas, es en esta actividad donde se contempla la mayor riqueza de innovaciones institucionales en acciones de desarrollo debido a la autonomía municipal para resolver su estructura y la asignación de recursos. La mayor parte de las experiencias se refieren a la constitución de una unidad, departamento u oficina especializada en materias de desarrollo económico. La forma en que las acciones de fomento productivo se han incorporado a la dinámica municipal es variada y depende del contexto económico y social de cada comuna.

En muchos casos la incorporación ha sido motivada por la oferta de organismos especializados del sector público (Fosis, Sercotec, Sence) o de ONG o como reacción a problemas económicos de la comuna. La dependencia orgánica ha sido variable (departamento de desarrollo rural, laboral, dirección de desarrollo comunitario y para organizar los programas en general se creaba un Centro de Iniciativa Económica o un Centro de Desarrollo Productivo, que centrara y focalizara su actuar en actividades productivas y comerciales generando empleo y focos de desarrollo⁴⁴.

Los Municipios son probablemente la institución que más cambios ha sufrido y más avances ha tenido desde que comenzara esta etapa descentralizadora de los gobiernos de la Concertación. Las últimas reformas al marco legislativo que regula la administración comunal se han orientado a fortalecer la autonomía de los municipios. Por ejemplo, posibilitan que los municipios soliciten nuevas competencias y les dan mayor flexibilidad para determinar su organización interna, así como para el manejo de sus plantas de personal. También fortalecen al alcalde como principal responsable de la gestión municipal, al Concejo en su rol fiscalizador y normativo y a la ciudadanía en su capacidad de participación en la actividad municipal. En ese sentido el desarrollo local tiene cabida en el nivel municipal si su Alcalde y la estrategia municipal así lo definen.

⁴³ Galilea, Sergio "Gobierno y Administración Regional" en la obra colectiva Nuevos Desafíos de la Planificación Regional, MIDEPLAN, marzo 2002.

⁴⁴ Abalos, Ob. Cit. pág. 37.

La promoción e incorporación de una estrategia de desarrollo local con fines democráticos depende fuertemente de las personas, de los agentes (dentro del ámbito público y privado). Esto significa que es en cierto modo un esfuerzo de individuos, basado en voluntades individuales y capacidades de liderar procesos e implantar ideas nuevas en instituciones públicas y comunidades. Quizás el factor crítico más importante en la sustentabilidad de una propuesta de esta índole es la necesidad de una masa crítica de personas/agentes, con convicciones similares en torno al tema⁴⁵.

Con todo, y a pesar de las reformas que se han introducido en materia de planta funcionaria, para incorporar incentivos municipales las principales limitaciones de las municipalidades para emprender acciones de desarrollo económico territorial están relacionadas con la escasez de funcionarios, en cantidad y calidad y con la excesiva rigidez de la carrera funcionaria, sin perjuicio de que en muchas ocasiones las autoridades carecen de idoneidad técnica y capacidad política.

Existen experiencias municipales que han sido consideradas como bastante exitosas. El Centro de Desarrollo Empresarial Santiago Innova es el organismo del Municipio de Santiago responsable de planificar e implementar la acción local en materia de fomento productivo y desarrollo económico comunal, bajo la estructura legal de una corporación privada sin fines de lucro. Se trata de una figura legal privada en su propiedad y gestión pero pública en cuanto a sus roles y fines. Nació a partir de un estudio llevado a cabo por la Universidad Católica y cristalizó en la denominada Primera Convención de Santiago realizada entre los años 1991 y 1992, que fue un proceso de consulta participativa y masivo. En 1992, como inicio el Municipio creó la Oficina de la Pequeña y Mediana Empresa, de carácter y dependencia municipal y compuesta por un profesional y dos administrativos. Su misión era entregar una buena información a los contribuyentes, facilitar la formalización y funcionamiento en regla de las empresas, intermediar capacitaciones en gestión proporcionadas por organismos estatales. Antes de cumplir un año se decidió pasar la dependencia a la Corporación para el Desarrollo de Santiago (CORDESAN). La oficina creció y pasó a ser conocida en 1993 como Centro de Iniciativas Económicas de Santiago (CIES). Se ampliaron sus funciones para prestar directamente capacitación en oficios de grupos vulnerables, inserción laboral de personas discapacitadas y creación de microempresas de mujeres jefas de hogar. En 1995 se puso en marcha el Centro de Desarrollo Empresarial Santiago Innova, proyecto que contó con financiamiento del municipio para infraestructura y de la Unión Europea para sus operaciones que en 1998 tuvo existencia legal como corporación privada sin fines de lucro orientada al desarrollo económico y fomento productivo de las empresas de la comuna de Santiago⁴⁶.

En la región del Maule, la oficina del FOSIS venía desarrollando una discusión en torno al tema del fomento productivo, en que se hacía evidente la existencia de debilidades en los anteriores programas. Dicha discusión sirvió para plantear un programa piloto, distinto al de otras regiones, ya que los beneficiarios directos serían los municipios y los indirectos los microempresarios. El programa de fortalecimiento de la gestión municipal para el desarrollo económico local., denominado inicialmente **Programa de Desarrollo Productivo Local (DPL)** surgió a fines de 1999 como programa piloto de desarrollo productivo local del FOSIS en un escenario caracterizado por:

- Un requerimiento legal hacia los municipios, que los responsabiliza del fomento productivo; esto en un contexto donde la función social principal de los municipios había sido asistencialista. Su abordaje del tema productivo era parcializado, en manos de sólo algunos departamentos o profesionales especializados, que tenían como uno de sus nortes atraer la inversión privada de los empresarios, o de sólo un sector productivo, en

⁴⁵ Winchester Lucy "Reflexiones sobre una propuesta para el desarrollo local en Chile" en la obra colectiva Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH, 2003; pág. 154.

⁴⁶ A. Bustos "La experiencia del Centro de Desarrollo Empresarial Santiago Innova, Chile", en Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay. Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH, 2003.

desmedro de un tratamiento global del territorio bajo su administración y gestión. Las microempresas eran ignoradas;

- Un desgaste en las formas de trabajo al interior de los organismos públicos ligados directamente con el ámbito del fomento productivo (FOSIS, SENCE SERCOTEC CORFO PROCHILE INDAP y otros), (83) donde se repetía la lógica departamentalista que se daba en los municipios, es decir, cada institución respondía a las necesidades de su grupo objetivo y de su ámbito de acción;
- Un sector productivo particularmente las MYPE que demanda apoyo del Estado en cuanto a financiamiento y gestión empresarial.

El programa piloto plantea dar un soporte diferente arraigado en los municipios, convirtiendo a éstos en agentes de desarrollo en sus comunas, especialmente para las microempresas. El concepto de desarrollo económico local sustentado por el FOSIS regional, que sirva de base al programa de fortalecimiento de la gestión municipal para el desarrollo económico local. Apunta a la integración de los distintos departamentos del municipio en la búsqueda de la solución a las necesidades de las fuerzas productivas locales. Vincula y crea lazos entre el municipio y los empresarios y entre estos últimos y dispone de un recurso inicial para la realización de actividades conjuntas en el ámbito productivo.

Como líneas de trabajo se consideran:

- Consolidación del equipo municipal encargado de las tareas ello requiere crear la institucionalidad municipal;
- Diseño de un plan estratégico comunal para el desarrollo económico local;
- Plan de acción;
- Profundización en la generación o desarrollo de capacidades en el equipo municipal;
- Herramientas de gestión;
- Recursos del FOSIS.

La institucionalidad formal fue uno de los productos del programa que significó mayores dificultades; no obstante, en las instancias en que ella adquirió sentido para la gestión, su permanencia se mantuvo. El programa proponía implementar una Comisión de Desarrollo Económico Local al interior del municipio, la cual estaría conformada por directivos de los diferentes departamentos municipales, con el objeto de gestionar este desarrollo desde múltiples perspectivas. La institucionalidad propuesta por el programa fue respaldada por los municipios y finalmente tuvo algún apoyo por parte de la institucionalidad pública mediante la implementación de la OMDEL⁴⁷.

Un factor institucional importante que podría contribuir a la estrategia de desarrollo económico local es la posibilidad de asociatividad de los municipios⁴⁸. Una modificación de la ley municipal de 1999 reguló expresamente el tema aunque varias asociaciones municipales, incluida la nacional, habían sido ya constituidas con anterioridad a la ley. En efecto, dispone el actual artículo 135 que “Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles”.

⁴⁷ Romero María y Muñoz Jaime “El programa de fortalecimiento de la gestión municipal para el desarrollo económico local. Región del Maule, Chile” en la obra colectiva *Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay* Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH, 2003.

⁴⁸ Véase al respecto SUBDERE. Ministerio del Interior *Asociaciones Municipales. Instrumento de apoyo a la gestión local*. Santiago, mayo 1997.

IV. La delimitación de competencias

Hemos visto que tanto la administración central como la descentralizada tienen funciones en las áreas que hemos definido como de desarrollo económico territorial. Sin embargo para que podamos decir que la administración descentralizada cumple funciones relevantes será necesario que, por cada una de las funciones señaladas, se establezcan competencias expresas para esas administraciones de manera que se reserve a éstas competencias expresas con exclusión de otras administraciones, y que se establezcan expresamente atribuciones para ejercer esas competencias. Cuando los ámbitos de competencia de las distintas instituciones coinciden entre sí, comienza a excluirse la responsabilidad por los resultados entre unas y otras y el sistema administrativo genera burocracia innecesaria y gasta mayores recursos. Veremos que un ámbito propio de competencias no es el único requisito para que las administraciones descentralizadas cumplan con sus funciones en materia de DET, sin embargo será absolutamente imprescindible una descripción de las potestades de cada órgano que permita atribuir a cada uno su cuota de responsabilidad en el éxito o fracaso de las políticas y, cuando sea necesario la actuación de varios niveles de la administración ésta actuación deberá ser coordinada. Por otra parte, se señaló en la introducción de este documento que pareciera que el DET estaba ligado con una fuerte presencia de las instituciones descentralizadas del Estado, lo que debiera requerir atribuciones importantes por parte de estas instituciones para cumplir con sus objetivos en menoscabo de la administración central.

La gran mayoría de los autores que abordan el estudio de los diversos aspectos de política económica regional señalan que las instituciones en torno a las cuales los actores e intereses regionales se constituyen como tales son de importancia crítica para la conformación del sujeto colectivo del desarrollo económico regional. Los factores que contribuyen a la construcción de densidad institucional son según Sepúlveda⁴⁹:

- Una fuerte presencia institucional (en este caso, se refiere a instituciones formales): esto incluye firmas, cámaras empresarias, instituciones financieras, asociaciones comerciales, autoridades locales, agencias de desarrollo regional, ONGs, agencias de capacitación, sindicatos, colegios profesionales y consultores, agencias de desarrollo y o centros de servicios empresariales, centros de I&D, universidades y escuelas, y asociaciones civiles.
- Altos niveles de interacción entre las instituciones, ya que en el territorio debe existir un claro reconocimiento y conciencia del otro, lo cual sólo puede alcanzarse por medio de los contactos, intercambio de conocimiento e información y la cooperación entre agentes e instituciones. El reconocimiento institucional suele estar basado en reglas, convenciones y tradiciones compartidas por los agentes del territorio.
- Desarrollo en los actores regionales de una conciencia mutua o de un sentido de pertenencia, de forma tal que éstos se sientan parte de un proyecto regional o de una empresa común.
- Desarrollo de bien definidos patrones de coalición que sean resultado de la representación colectiva de los intereses de la región y de la interacción institucional.

Nos vamos aquí a referir solamente a la institucionalidad del aparato público, aunque se ha señalado repetidamente que, en el sector privado, tiene que existir también una fuerte institucionalidad que permita la concertación con el público en función de los intereses estratégicos..

Al respecto se ha señalado que los principios sobre los que tiene que establecerse esa institucionalidad pública son los siguientes⁵⁰:

- El denominado principio de subsidiariedad, por el cual todo lo que puede ser realizado por una entidad de nivel inferior tiene prioridad sobre el nivel superior, que no ejerce otro control que el de la legalidad de las acciones;
- La constitución de redes asociativas es un método fundamental para movilizar diversos actores a favor de una estrategia de desarrollo o en el diseño de la misma. Los socios y colaboradores pueden contribuir a cofinanciar o aportar recursos al proyecto común, de acuerdo al principio de adicionalidad, que implica compromisos concretos de cada socio, suscritos en contratos. Este principio permite incrementar el esfuerzo aislado de los actores territoriales, aumentar el volumen de recursos comprometidos y, en suma, ampliar las posibilidades del conjunto;
- Otro principio ha sido el de coherencia o unicidad a fin de favorecer una coordinación interinstitucional eficiente de las diferentes políticas y una gestión de conjunto de las mismas, evitando la duplicación de esfuerzos y el posible despilfarro de recursos. Este principio permite reforzar la cohesión entre las iniciativas de las diversas provincias.

⁴⁹ L. Sepúlveda Ramirez "Construcción Regional y Desarrollo Productivo en la Economía de la Globalidad", CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, Santiago de Chile, 2001, págs. 43 y 44.

⁵⁰ F. Alburquerque "El enfoque del Desarrollo Económico Local", cit. pág. 70.

1. Delimitación de competencias entre los órganos e instituciones de un mismo nivel y entre los diferentes niveles territoriales chilenos

No cabe duda de que uno de los problemas de más difícil solución en cualquier administración pública es realizar una eficiente y coordinada asignación de competencias entre las diversas administraciones públicas territoriales y los sectores que las componen, ya que la definición poco clara de potestades entre distintos estratos de gobierno, llevará a la duplicación de esfuerzos, a una falta de responsabilización y a la descoordinación.

En Chile la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE) emprende esta tarea, enumerando una serie de principios generales con los que se organiza la administración del Estado⁵¹, en todos sus ámbitos sectoriales y territoriales y asignando específicamente a los órganos de la administración del nivel nacional, centralizada y desconcentrada las competencias para establecer normar, diseñar y aprobar políticas, planificar, coordinar, controlar y ejecutar.

Adicionalmente, las competencias de los gobiernos regionales y de las administraciones municipales estarán reguladas por sus leyes específicas.

El principio básico enunciado consiste en que todos los órganos de la administración del Estado deberán actuar dentro de su competencia y que no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico (art.2), lo que en principio, si cada competencia es atribuida a un solo órgano, no debiera generar problemas de descoordinación.

En la práctica no es así y por esa razón se señala en el artículo siguiente que el conjunto de la Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación y más adelante, en el artículo 5° que los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.

A. La administración central: la desconcentración

Entendemos por administración central la conformada por Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y Servicios Públicos tanto del nivel nacional como de la administración desconcentrada.

Incluimos las Intendencias y Gobernaciones, tal como hace la ley (arts. 21 y ss LOCBGAE) porque estos órganos pertenecen a la administración central desconcentrada, a diferencia de los gobiernos regionales y las municipalidades que pertenecen a la administración territorial descentralizada.

Los Ministerios

Como regla general, a los Ministerios considerados como los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, corresponde una **labor normativa, de planificación, asignación de recursos, control y fiscalización** y sólo excepcionalmente serán órganos ejecutores⁵². En cada Ministerio

⁵¹ Señala el artículo 1° de dicha ley que “ La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

⁵² Señala a este respecto el art. 22 de la ley que les corresponde “proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos. Asimismo, en los casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano

podrá haber una o más subsecretarías, cuyos jefes superiores serán los Subsecretarios, y tendrán el carácter de colaboradores inmediatos de los Ministros; su función principal será la de coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector. Además en cada Ministerio podrán existir divisiones, departamentos, etc. en función del volumen de trabajo que implique la función.

Las Secretarías Regionales Ministeriales

Desde el punto de vista territorial, los Ministerios se desconcentrarán mediante Secretarías Regionales Ministeriales, las que estarán a cargo de un Secretario Regional Ministerial (art. 26 LOCGGAE). No obstante la ley de gobiernos regionales ha venido a adicionar nuevos roles a estas Secretarías Regionales Ministeriales al disponer (art. 62 LOCGAR) que el Secretario Regional Ministerial, sin perjuicio de su condición de representante del o de los ministerios respectivos en la región, será colaborador directo del Intendente, al que estará subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional. No obstante deberán ajustarse a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que impartan los correspondientes ministerios.

Los Servicios Públicos

Por otra parte la ley regula los servicios públicos que son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, aunque podrán crearse servicios públicos bajo la supervigilancia directa del Presidente de la República.

A su vez, los servicios públicos serán centralizados o descentralizados (funcionalmente). Los primeros actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente. Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial. Los servicios públicos centralizados o descentralizados que se creen para desarrollar su actividad en todo o parte de una región, estarán sometidos, en su caso, a la dependencia o supervigilancia del respectivo Intendente. No obstante esos servicios quedarán sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo.

A los jefes de servicio les corresponderá dirigir, organizar y administrar el correspondiente servicio; controlarlo y velar por el cumplimiento de sus objetivos; responder de su gestión, y desempeñar las demás funciones que la ley les asigne. En circunstancias excepcionales la ley podrá establecer Consejos u órganos colegiados en la estructura de los servicios públicos con las facultades que ésta señale, incluyendo la de dirección superior del servicio. Sin perjuicio de su dependencia jerárquica general, la ley podrá desconcentrar, territorial y funcionalmente, a determinados servicios. La desconcentración territorial se hará mediante Direcciones Regionales, a cargo de un Director Regional, quien dependerá jerárquicamente del Director Nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, estarán subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial. El tema también es regulado en la ley de gobiernos regionales que establece que la desconcentración territorial de los servicios públicos nacionales se hará mediante direcciones

administrativo de ejecución. La normativa que regula después cada Ministerio hace referencia a este tipo de funciones. Así por ejemplo en el caso del Ministerio de Obras Públicas por ejemplo, el artículo 1 de la ley que lo regula señala que “El Ministerio de Obras Públicas es la Secretaría de Estado encargada del planeamiento, estudio, proyección, construcción, ampliación, reparación, conservación y explotación de las obras públicas fiscales y el organismo coordinador de los planes de ejecución de las obras que realicen los Servicios que lo constituyen”. En la descripción de funciones que realiza el DFL 294 de 1960 del Ministerio de Agricultura se atribuye a éste también la planificación, el fomento de las acciones en materia de agricultura y la función normativa.

regionales o provinciales a cargo de un director que dependerá jerárquicamente del director nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el gobierno regional, estarán subordinados al Intendente a través del correspondiente Secretario Regional Ministerial.

Por último la ley señala que las contiendas de competencia que surjan entre diversas autoridades administrativas serán resueltas por el superior jerárquico del cual dependan o con el cual se relacionen. Tratándose de autoridades dependientes o vinculadas con distintos ministerios, decidirán en conjunto los ministros correspondientes, y si hubiere desacuerdo, resolverá el Presidente de la República.

También regula la ley la delegación de las atribuciones y facultades teniendo en cuenta que la delegación deberá ser parcial y recaer en materias específicas y que los delegados deberán ser funcionarios de la dependencia de los delegantes. La delegación será esencialmente revocable.

Vemos pues que a la administración central, junto con la administración desconcentrada le incumbe el universo de competencias que pueden atribuirse a una determinada función: normativa, de planificación y diseño de programas, de asignación de recursos, de ejecución, de fiscalización y de control. Con esta amplitud competencial no tenemos más remedio que preguntarnos si era necesaria una administración descentralizada con competencias sobre las mismas funciones y qué objetivos o funciones podría tener que ya no estuvieran ya cubiertos por la administración central y desconcentrada.

B. La administración descentralizada regional

La modificación constitucional de 12 de noviembre de 1991 (Ley 19.097) a la que antes nos referimos creó en Chile una nueva institucionalidad regional. Disponen al respecto los artículos 100, 101 y 102 de la CP que:

- “El gobierno de cada región reside en un Intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El Intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción. La administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. El gobierno regional estará constituido por el Intendente y el Consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio;
- El Intendente presidirá el Consejo regional y le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región. La ley determinará la forma en que el Intendente ejercerá estas facultades, las demás atribuciones que le correspondan y los organismos que colaborarán en el cumplimiento de sus funciones;
- El Consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende, la que regulará además su integración y organización. Corresponderá desde luego al Consejo regional aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el Intendente.”

Dejando por consiguiente de lado al Intendente en cuanto representante del Presidente en las funciones de gobierno interior de la región, para los efectos de nuestro estudio relacionado con el DET nos interesará el denominado Gobierno Regional que estará constituido por el Intendente y por el Consejo Regional. Con todo resulta paradójico y cuanto menos confuso que el Intendente sea el órgano de Gobierno y el Gobierno Regional el órgano de administración de la región.

El Intendente, en cuanto miembro del Gobierno Regional es el órgano ejecutivo del gobierno regional y preside el Consejo Regional que es el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad regional y ejercer las facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. El Consejo es integrado por consejeros elegidos por los concejales de la región respectiva. A partir de 1995, en que se promulga la ley que asigna las plantas de personal a los Gobiernos Regionales, el Gobierno Regional gozará de una estructura administrativa directamente adscrita, que en general es muy escasa y que está compuesta por una división de administración y finanzas, encargada de la gestión administrativa y financiera, de la formulación ejecución del presupuesto y de la provisión de los servicios generales del gobierno regional; y una división de análisis y control de gestión que colaborará en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del gobierno regional y en su seguimiento y control⁵³.

Esta estructura del gobierno regional ha sido bastante criticada, incluso al interior del propio gobierno por su incapacidad para hacer frente a las funciones que se le encomiendan legalmente. En efecto, aún cuando el rol del Consejo pudiere parecer determinante al interior del gobierno regional, la realidad es que hay una gran asimetría entre sus funciones y atribuciones versus las del Intendente, ya que éste además de ser Jefe Superior del Servicio administrativo correspondiente, tiene la iniciativa en la mayoría de las atribuciones de la instancia regional, sin perjuicio de las diversas atribuciones directas que posee para el ejercicio de las funciones del GORE. En estas circunstancias, el Consejo ejerce un papel muy disminuido en la administración efectiva de la región. En esto influye, su débil legitimidad, el desconocimiento de su labor y su desvinculación con la ciudadanía. A su vez el Gobierno regional manifiesta debilidades de índole normativa y técnica y presenta, en términos generales, carencias tanto cuantitativas como cualitativas, de recursos humanos y financieros. Dispone de un servicio administrativo de tamaño reducido, 60 funcionarios promedio por región, y, en algunas áreas claves, encuentra dificultades para ejercer su competencia, como en los ámbitos de planificación, coordinación y evaluación, lo que afecta su función como instancia técnica prioritaria del GORE. Tal situación se hace más evidente al contrastarlo con un poderoso aparato desconcentrado de naturaleza sectorial e, incluso, al compararlo con las capacidades de muchos municipios de la región.

La normativa sobre gobiernos regionales, a diferencia de la relacionada con las municipalidades, no ha sufrido modificaciones sustanciales durante los tres gobiernos de la Concertación, salvo la que en el 2001 afectó a la planificación territorial, aunque el último, el de Ricardo Lagos, está tratando de impulsar una reforma muy importante en el tema y solamente en base a diversos instructivos presidenciales, se ha tratado de dotar de mayores competencias y recursos a los gobiernos regionales.

En materia de desarrollo territorial los gobiernos regionales tienen importantes funciones. Entre ellas se puede mencionar:

- Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Para efectos de asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales y regionales, el Ministerio de Planificación y Cooperación asistirá

⁵³ Hasta esa fecha los Gobiernos Regionales funcionaron con un personal constituido por medio de figuras alternativas y transitorias como las Comisiones de Servicio desde otras reparticiones públicas.

técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de los correspondientes instrumentos, emitiendo, a solicitud del gobierno regional, los informes pertinentes;

- Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional;
- Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional, que contemple anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación;
- Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo;
- Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones.

Por otra parte vimos que los Ministerios se desconcentran territorialmente en las regiones mediante las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis) cuyos titulares, sin perjuicio de su condición de representantes del Ministerio respectivo en la región, serán colaboradores directos del Intendente, al que estarán subordinados en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean competencia del gobierno regional.

Además los Seremis integran el denominado gabinete regional, órgano auxiliar del Intendente en el que se constituyen también los gobernadores, pudiendo el Intendente invitar a este Gabinete a los Jefes Regionales de Organismos de la Administración del Estado. Sin embargo tampoco este esquema es propicio.

Salvo excepciones, la generalidad de las Secretarías Regionales Ministeriales, presentan una serie de carencias de tipo normativo, técnico y de disposición de recursos humanos y presupuestarios para su gestión, lo que revela que su desconcentración es más formal que real en el marco de los respectivos sectores.

Asimismo, muchos SEREMI no tienen tuición efectiva o completa respecto de los servicios públicos que les están vinculados. En este contexto, el Gabinete Regional cuya integración esencial son los SEREMIS, presenta similares limitaciones para apoyo al Intendente en materia de administración de la región.

Respecto de los servicios públicos, en general, más que radicación de funciones y atribuciones para su desempeño en las regiones, se les ha entregado facultades por la vía de delegación. Además, por su carácter de ejecutoras de programas sin atribuciones normativas, se mantiene una centralización que les inhibe en sus competencias.

No obstante, la existencia de la disposición legal, sobre su dependencia funcional del GORE, a través del Intendente, se observa, en general, que es poco efectiva por cuanto sus vínculos administrativos (plantas, presupuesto, etc.) condicional su dependencia real del nivel nacional. Constituyen una excepción los SERVIU y los servicios de salud, que según su propia orgánica son servicios descentralizados funcionalmente y que se han organizado en el ámbito territorial más que en el nacional⁵⁴.

⁵⁴ SUBDERE. Ministerio del Interior. El Chile Descentralizado que queremos, págs. 36 y ss. Con todo, algunos documentos emanados de la misma Subsecretaría reconocen importantes éxitos a los Gobiernos Regionales. Así el documento El Gobierno Regional que queremos para liderar el desarrollo territorial y articular la gestión pública en la región, de mayo del 2004 señala pág. 7 que cada vez más los GORE han asumido un rol más decisivo. El ejercicio de sus funciones, les ha permitido asumir un liderazgo indiscutible en la coordinación de la gestión del resto de la institucionalidad de las regiones (municipalidades, servicios públicos, SEREMI), así como una creciente importancia a interlocutores de los intereses regionales ante el Gobierno central. Por la vía de reformas legales e instructivos presidenciales, se les ha dotado de una serie de instrumentos de inversión que apoyan dicho liderazgo como los ISAR, los IRAL, y los Convenios de Programación. Además se ha incrementado significativamente el porcentaje de inversión pública que es decidida en

Por otra parte en cada provincia existirá una gobernación, entendida como órgano territorialmente desconcentrado del Intendente, a cargo de un gobernador que ejerce funciones de gobierno interior delegadas por el Intendente. Además el gobernador tendrá a su cargo la administración superior de su provincia, en la esfera de atribuciones que corresponden al Intendente en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional. Sin embargo es reconocido que las gobernaciones no cuentan con recursos para el cumplimiento de sus funciones y el conjunto del aparato público provincial es precario, lo que explica la escasa gestión que realizan las gobernaciones, en materia de desarrollo.

En cada provincia existirá además un Consejo Económico y Social Provincial (CESPRO), órgano consultivo y de participación de la comunidad organizada y constituido por miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la provincia. Aunque está establecido en la ley orgánica no siempre ha sido constituido o funciona esporádicamente. Además, por su escasa representatividad real y carencia de atribuciones resolutorias, no desempeña un papel relevante en la provincia.

El tipo de competencias que pueden ejercer los gobiernos regionales son (art. 16 LOGCAR):

- Normativas: Pueden dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia;
- Elaboración y aprobación de políticas, planes y programas;
- Resolutivas: Deciden la inversión de los recursos del FNDR e ISAR;
- Ejecutivas: El Intendente es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

No obstante es preciso señalar que, en general estas competencias tienen escaso contenido, como veremos.

Respecto de la función normativa, dispone la ley al respecto, (art. 20 LOGCAR) que es atribución del gobierno regional aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes, no pudiendo establecer en ellas, para el ejercicio de actividades, requisitos adicionales a los previstos por las respectivas leyes y los reglamentos supremos que las complementen. Sin embargo no han sido dictadas las leyes que efectivamente encomienden a los gobiernos regionales reglamentar ciertas actividades. Evidentemente en materia de DET existe una multiplicidad de reglamentaciones que podrían tener una diferenciación regional en función de las características del territorio, relacionadas por ejemplo con características de la vialidad secundaria en materia de infraestructura, con el ordenamiento territorial y el medio ambiente, con la regulación de actividades productivas relacionadas con el fomento, pero hasta ahora no ha ocurrido así.

La función de elaboración y elaboración de políticas, planes y programas, también es atribuida a los Gobiernos Regionales aunque tiene sustanciales limitaciones ya que tiene que insertarse dentro de las políticas y planes nacionales, es decir, planificación desde arriba y no desde los niveles territoriales, lo que se demuestra en:

- Los gobiernos regionales son asistidos por el Ministerio de Planificación que deberá asegurar la coordinación con la planificación y políticas nacionales;
- La preeminencia de la planificación nacional es evidente en la ley donde se dispone que (art. 21 LOGCAR) los órganos y servicios de la Administración Pública nacional, las empresas públicas y los servicios públicos deberán informar a los Gobiernos Regionales acerca de las proposiciones de planes programas y proyectos que vayan a ejecutar en la región;

regiones pasando de un 21% en 1994 a un 50% en la actualidad, lo que ha sido acompañado de una diversificación de las opciones de inversión del FNDR a nuevos sectores de impacto en el desarrollo regional. Los recursos del FNDR también se han incrementado.

- El presupuesto del Gobierno Regional se define (art. 72 LOGCAR) como la expresión financiera de los planes y programas de la región, ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación.

Por otra parte, puesto que los gobiernos regionales no tienen servicios públicos propios, serán las mismas Secretarías Regionales Ministeriales las que (art. 64 LOGCAR) elaboren las políticas, planes y proyectos regionales.

Las funciones resolutorias están relacionadas con la capacidad de disponer del presupuesto regional fundamentalmente resolviendo la inversión de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región y el destino a proyectos específicos de los programas de inversión sectorial de asignación regional. Para estos efectos podrán supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto. No obstante también en este tipo de facultades los gobiernos regionales están sometidos a la tutela de la administración central puesto que se dispone en la ley (art. 74 LOGCAR) que los proyectos de inversión y los estudios y programas deberán contar con informe favorable del organismo de planificación nacional o regional, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico económica que analice su rentabilidad. Entre las funciones resolutorias se puede incluir la de aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales y los planes reguladores comunales y seccionales.

Por último respecto de las funciones ejecutivas, es decir la ejecución de las políticas planes y programas, a pesar de que se señala en la ley que el Intendente es el órgano ejecutivo del gobierno regional en la práctica la ejecución de las políticas planes y programas de los distintos sectores es directamente realizada por los servicios públicos desconcentrados que operan en la región. En efecto, puesto que el servicio administrativo de los gobiernos regionales es un servicio muy reducido relacionado con funciones estrictamente administrativas, la ejecución de las políticas planes y programas, tanto los correspondientes al nivel de la administración central como de la regional, corresponderá a las Secretarías Regionales Ministeriales y a los Servicios Públicos desconcentrados regionalmente. No obstante se señala en la ley (art. 24 LOGCAR, letra m) que corresponde al Intendente, en su calidad de órgano ejecutivo coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda, a los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, directamente o a través de las respectivas secretarías regionales ministeriales, para la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional, así como de los que sean propios de la competencia del gobierno regional.

Por último es preciso señalar que la Ley de gobiernos regionales contiene una disposición que podía haber tenido una gran trascendencia pero que no se ha materializado por falta de regulación legal. Se trata del art. 67 que dispone que los Gobiernos Regionales podrán solicitar al Presidente de la República, el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, acompañando al efecto los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades. Los antecedentes serán analizados por los ministerios y servicios públicos involucrados, los que deberán evacuar un informe.

La propuesta de reforma sobre los Gobiernos Regionales que está siendo impulsada por el Gobierno del Presidente Lagos pretende crear el concepto de servicios públicos regionales. Para ello la SUBDERE encargó un estudio sobre el tema⁵⁵, que llegó a la conclusión de que este tipo de servicios serían órganos administrativos de ejecución encargados de satisfacer necesidades colectivas, que sean de competencia o se transfieran al gobierno regional de manera regular y continua en el ámbito regional; constituirían el órgano operativo y serían los llamados a

⁵⁵ SUBDERE Ministerio del Interior. Proyecto SUBDERE/Universidad de Chile. Servicios Públicos Regionales, Santiago, 2003.

materializar la estrategia, planes, políticas y programas y proyectos u otras iniciativas que acuerde el Consejo Regional. Además no sólo resuelven los problemas de coordinación operativa—lo que se podría abordar mediante un esquema de fusión y desconcentración simultánea—sino que también favorecen la articulación de los proyectos políticos que impulsan los diversos actores que convergen en un mismo territorio por lo que inevitablemente requieren o conducen a desenvolverse en esquemas propiamente descentralizados debido a su mayor flexibilidad operativa y la cierta legitimidad social y política que los debe respaldar. Estos Servicios Públicos serían los que por una parte apoyarían en la elaboración de políticas planes y programas y después los ejecutarían.

C. La administración descentralizada comunal

Existen en Chile actualmente 342 comunas (hasta 1994 existieron 334), las cuales presentan una gran heterogeneidad. Casi un tercio de ellas tiene una población inferior a los 10.000 habitantes y dos tercios una población inferior a los 30.000. Sin embargo en la región metropolitana, donde existen 51 comunas, vive más de un tercio de la población del país. Dispone el artículo 107 de la Constitución Política que

- “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad y por el Concejo. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.

Las Municipalidades están formadas por el Alcalde y el Concejo Municipal, siendo éste un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador. Tanto el Alcalde como los concejales son elegidos directamente por la ciudadanía, habiendo tenido el sistema electoral varias modificaciones desde su creación, aunque, hasta el 2004 no existió un sistema de elección separada de Alcaldes y concejales. Este sistema es probablemente el que ha permitido la incorporación a la política local de personalidades con mayor capacidad de liderazgo. En cuanto a la estructura municipal, también es definida por la ley pero con mucha mayor flexibilidad que la que aparece en la ley de gobiernos regionales e incluso una modificación del año 2003 permite flexibilizar los salarios municipales al permitir entregar incentivos municipales en función de la gestión.

Por su parte, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades distingue entre funciones privativas, aquellas que son exclusivas de las municipalidades, y compartidas, aquellas que se ejercen con otros órganos del Estado. Ya vimos que, en ambos grupos, podemos encontrar funciones directa o indirectamente relacionadas con el desarrollo económico territorial. Es decir las municipalidades tienen competencia exclusiva o compartida en los ámbitos de infraestructura, al menos de infraestructura vial y sanitaria, de ordenamiento territorial y medio ambiente y de fomento productivo.

La amplia autonomía que consagra la ley a las municipalidades permite que éstas puedan organizarse y desarrollar actividades por sí mismas; no obstante no son responsables de las funciones que tienen compartidas con otros órganos del Estado por lo que es decisión de la municipalidad, en función de su presupuesto, liderazgo de las autoridades, etc. emprender este tipo de acciones que son precisamente las que estarán más ligadas con el desarrollo económico territorial. No obstante si una municipalidad cuenta con recursos y voluntad para ello, sus atribuciones se lo permiten ampliamente.

También tienen funciones normativas, de elaboración de políticas planes y programas, de resolución y de ejecución aunque con muchas menos limitaciones que las administraciones regionales.

La función normativa está expresamente establecida en el art. 5 LOCM al señalar que las municipalidades pueden dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular, que se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones. En las ordenanzas se podrán establecer multas y a través de ellas se podrán establecer derechos (tributos) por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.

Desde el punto de vista de la función de planificación la municipalidad elabora, aprueba, modifica y ejecuta el plan comunal de desarrollo, estableciéndose normas de coordinación como las siguientes:

- Estos planes deberán estar armonizados con los planes regionales y nacionales (art. 3 LOCM);
- Los Municipios deberán enviar a los gobiernos regionales, para su conocimiento, sus planes de desarrollo, sus políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión y sus presupuestos (art. 21 LOCGAR);
- Para la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el Alcalde como el Concejo deberán tener en cuenta la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito (art. 7 LOCM);
- Las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad. Corresponderá al Intendente de la región respectiva velar por el cumplimiento de esta norma (art. 9 LOCM).

Las municipalidades tienen amplias facultades resolutivas y además ejecutan directamente sus políticas, pudiendo celebrar convenios con otras administraciones del Estado.

D. Conclusiones: tipos de competencias en los distintos ámbitos territoriales

Respecto de la elaboración y aprobación de políticas, planes y programas. En general la elaboración y aprobación de políticas planes y programas respecto de todos los sectores y en particular respecto de aquellos que tienen que ver con el desarrollo económico territorial corresponde a la administración central a través de los Ministerios. Las regiones podrán aprobar políticas y programas pero puesto que no cuentan con servicios públicos propios que se las elaboren, serán los mismos ministerios desconcentrados, los que preparen las mismas, incluyendo en ellas toda la dependencia jerárquica y técnica que mantienen con el nivel central. Por otro lado y en todo caso, las políticas, planes y programas que se aprueben a nivel regional, tendrán que ser armonizados con las políticas, planes y programas nacionales.

Respecto de los municipios existe mayor autonomía tanto para la elaboración como para la aprobación de las políticas planes y programas; sin embargo su ámbito de funciones es mucho más reducido que el regional, es decir, teniendo la atribución no tienen la función. No obstante, en el caso que decidan tener una política activa en este sentido, también deberán estar insertos en la planificación nacional y será voluntad de los mismos inmiscuirse en políticas que tengan que ver con el fomento productivo o con la infraestructura, aunque es obligatorio que elaboren y aprueben planes reguladores comunales.

Respecto de la función normativa. La competencia para elaborar normas sobre los sectores también está radicada en los Ministerios. Las regiones tienen una competencia normativa poco desarrollada y los municipios la tendrán en el ámbito restringido de su competencia y territorio.

Respecto de la función resolutive. La principal función resolutive que consiste en asignar recursos a proyectos y programas está prácticamente radicada en el nivel nacional a través de los Ministerios. No obstante las regiones tienen una competencia limitada en relación al FNDR y otros instrumentos de inversión de decisión regional como son los convenios de programación y la Inversión Sectorial de Asignación Regional. Sin embargo en la práctica, éstos últimos suponen un escaso proceso de decisión en las autoridades regionales.

Las municipalidades por el contrario tienen plena capacidad para decidir sobre sus recursos, aunque su gasto está fiscalizado con posterioridad por la Contraloría General de la República.

Respecto de la ejecución de políticas. La ejecución de políticas, planes, programas y proyectos está radicada en los diferentes servicios públicos que pueden ser directamente dependientes de los Ministerios o funcionalmente descentralizados. Las regiones no tienen capacidad de ejecución ni sobre las políticas decididas a nivel nacional y ni siquiera sobre las aprobadas a nivel regional puesto que no tienen servicios públicos regionales y tendrán que apoyarse en los de la administración central.

Las municipalidades por el contrario tienen autonomía para ejecutar sus políticas, planes y programas en su ámbito reducido de competencias.

La conclusión respecto de la forma en que están distribuidas los tipos de competencias en Chile es que existe un predominio centralizado de funciones normativas y planificación, de emisión de políticas e instrucciones y manejo institucional de recursos y supervigilancia. Por consiguiente, al menos a nivel normativo, la DET es en Chile una política nacional y sectorializada, a pesar de la descripción de funciones relacionadas con este desarrollo que se describen en las leyes orgánicas regional y municipal.

La escasa relevancia de las administraciones descentralizadas viene dada porque, desde su aparición, la administración central y desconcentrada se ha mantenido exactamente con las mismas características que tenía en 1990. Ministerios, Seremis y Servicios Públicos siguen teniendo exactamente las mismas competencias y no se han creado, al menos a nivel de gobiernos regionales, ningún espacio nuevo que a su vez desaparezca de la administración central. Para que podamos asistir a algún cambio significativo sería necesario que la administración central y desconcentrada pierda parte de sus competencias y éstas sean asumidas por órganos directamente dependientes de los gobiernos regionales y de las municipalidades.

Sin embargo el avance de la política descentralizadora no ha sido inútil en este tema y en Chile, al igual que en otros países del continente, los espacios abiertos por el empoderamiento político y fiscal de las autoridades subnacionales ha sido aprovechado por éstas para emprender iniciativas propias de impulso a sus economías⁵⁶.

⁵⁶ E. Moncato Jimenez "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización"; Serie Gestión Pública. ILPES. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, diciembre del 2002. Pág. 46. En el mismo sentido se expresa el documento de ILPES CEPAL "Panorama de la Gestión Pública" mayo 2004, págs. 57 y 58 al señalar que "Desde un punto de vista económico, con el avance del proceso descentralizador cobró importancia la dimensión territorial, además de la sectorial, en la prestación de servicios la responsabilidad financiera y de control social del gasto, los procesos de formulación de políticas públicas y la concertación entre los distintos actores del ámbito territorial. En este sentido, y aunque sean prácticas muy recientes, los gobiernos subnacionales más dinámicos han venido asumiendo también creciente responsabilidad en el fomento económico del territorio. Con este fin cumplen un papel en facilitar y promover alianzas con el sector privado, para gestionar y consolidar iniciativas que inciden en la competitividad de las empresas y en el dinamismo de las economías subnacionales".

2. Articulación y desarticulación entre los sectores relacionados con el DET en el territorio

A. Las dificultades de articulación en un contexto institucional complejo

Un trabajo realizado recientemente para el Ministerio de Economía sobre los instrumentos de fomento existentes destacaba que en Chile existe una enorme cantidad de ellos que fueron contruidos de forma puntual (ad hoc) en respuesta a pedidos específicos. Se señalaba así que este enfoque operativo impide generar economías de escala y aglomeración que son fundamentales para formar una masa crítica de empresas capaces de beneficiarse cumulativamente de esos instrumentos y avanzar hacia mayores niveles de competitividad sistémica. El enfoque utilizado por la Unión Europea es diferente. Este se ha desarrollado en base a una lógica de programas integrados, con variedad de canales institucionales y de instrumentos coordinados para cada territorio (desarrollo local). Este enfoque ha permitido producir un impulso significativo hacia el desarrollo de los sistemas locales de producción, orientado a generar algo más que la simple agrupación de empresas y fomentando el networking (redes)⁵⁷. Evidentemente este panorama chileno, en comparación al europeo es propenso a la desintegración y no a la articulación de políticas y planes.

Los Ministerios involucrados en el territorio no han tenido siempre una clara vocación territorial. Entre los Ministerios organizadores o planificadores, la SUBDERE ha tratado de incentivar más el proceso de descentralización política y administrativa que el desarrollo territorial propiamente dicho. En cuanto al Ministerio de Planificación, tampoco ha cumplido el rol que le corresponde preocupado más de la rentabilidad de las inversiones que de una planificación territorial.

Entre los sectores, el Ministerio de Obras Públicas es una de las Secretarías de Estado más centralizadas; no obstante ha tratado de diseñar un instrumento para la formulación presupuestaria que incorporó en primer lugar a las autoridades regionales del propio Ministerio y después a las autoridades del Gobierno Regional. No obstante no tiene ese Ministerio una política pública territorial y, a pesar de los ejercicios que se realizan a lo largo del año para involucrar a las regiones en la formulación del presupuesto, finalmente, ante la escasez de recursos, éste es decidido a nivel central posponiéndose los proyectos sugeridos por las regiones.

El Ministerio de Vivienda tampoco ha implementado una política nacional de ordenamiento territorial, aunque sí una política nacional de desarrollo urbano. Sin embargo es evidente que quiere corregir esta tendencia con las modificaciones que pretende introducir en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, incorporando el concepto de planificación territorial y otorgando mayores competencias a los gobiernos regionales.

En cuanto al Ministerio de Economía y el de Agricultura éstos han diseñado políticas más territoriales sin embargo, en un primer momento no hacían participar en ellas a los gobiernos regionales. Por esta razón señalaba Tovar Leiva⁵⁸ que “en general, los ministerios tienen la costumbre de elaborar políticas y llevarlas a cabo en las regiones y comunas sin consultar las opiniones de las autoridades territoriales. En la construcción de dichas políticas que afectan los territorios tampoco participan los ministerios responsables de la descentralización (SUBDERE y

⁵⁷ Ministerio de Economía *Obstáculos y oportunidades de inversión para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Chile*, proyecto BID realizado por la Universidad de Ferrara y la consultora Nomisma, Bolonia, Italia. Mimeo.

⁵⁸ Tovar Leiva, Manuel “Un balance de los aspectos político institucionales de los Gobiernos Regionales en su décimo aniversario”, en el libro colectivo MIDEPLAN *Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales*, Santiago, 25 de noviembre del 2004. Pág. 93.

MIDEPLAN). Los Intendentes no tenían hasta hace poco, instancias de encuentro con los sectores que les permitiera un cierto nivel de interlocución, situación superada por la organización de los gabinetes con los Intendentes del Presidente Lagos. Por consiguiente, en el ámbito de la elaboración de la política pública tenemos un déficit de interlocución válida, toda vez que el Intendente es un representante del Presidente en la región”.

La gran cantidad de instituciones, políticas, instrumentos y programas diseñados para el desarrollo económico territorial, su diseño con lógicas muy disímiles y su funcionamiento al margen de los criterios que les dieron origen, necesariamente hace dudar de su efectividad. De hecho todas estas políticas funcionan en base a Comités, Comisiones etc. que tratan de articular a las distintas instituciones e instrumentos. Así por ejemplo se han creado instancias relacionadas con un solo sector, instancias nacionales de fomento del desarrollo productivo general e instancias para coordinar la acción de otros Ministerios en la DET. Sin embargo, lo que no se han diseñado son instituciones que articulen a los tres tipos de funciones a las que nos referimos en este trabajo, es decir la infraestructura básica, el ordenamiento territorial y el fomento productivo.

Entre las primeras de coordinación sectorial por ejemplo el Comité Ministerial de Desarrollo Productivo de la Pesca Artesanal, presidido por el Subsecretario de Economía y la Secretaría Ejecutiva es el Servicio Nacional de Pesca, a través del Departamento de Pesca Artesanal. Además la integran: Subsecretaría de Pesca, Subsecretaría de Marina, CORFO, SERCOTEC, SENCE, FOSIS, Dirección de Obras Portuarias, Banco Estado, Comisión Nacional de Medio Ambiente. El Comité tiene por objetivo elaborar una Política de Desarrollo Productivo para la Pesca Artesanal, cuyo enfoque se orienta hacia un accionar territorial, descentralizado, recogiendo las diferentes realidades y problemáticas que el sector exhibe entre una y otra zona del país. La Política definirá un marco de referencia para el quehacer de las instituciones públicas en relación con el desarrollo del sector pesquero artesanal del país. La idea es coordinar los esfuerzos dispersos de dichas instituciones y darles un enfoque de apoyo sistémico, que desarrolle al máximo las potencialidades del sector desde una perspectiva de integración territorial, coherente con las estrategias regionales y comunales de desarrollo productivo, procurando un mayor impacto en las intervenciones realizadas con recursos del Estado.

En los ámbitos de infraestructura y ordenamiento territorial tienen relevancia para el DET el Comité Ciudad y Territorio, que ha venido a sustituir al Comité de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Territorial creado en 1996. Este Comité está coordinado por el Ministro de Vivienda y Urbanismo está compuesto por el Ministro Secretario General de la Presidencia, Ministro de Planificación, de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Agricultura y Bienes Nacionales. Lo integran también el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo y el Director de Presupuestos. Sus funciones principales son servir como instancia para el análisis de temas que sobrepasan el ámbito de cada Ministerio en particular y para la generación de acuerdos entre aquellas secretarías de estado que cumplen funciones en ámbitos similares o relacionados entre sí. De naturaleza similar, para el ordenamiento territorial es la Comisión Mixta de Agricultura y Urbanismo, creada en 1977 para conocer e informar técnicamente los asuntos relativos a modificaciones de límites urbanos y cambio de uso de suelo agrícola, conciliando los puntos de vista de los Ministerios de Agricultura, Vivienda y Urbanismo, SERNATUR y Bienes Nacionales y proponer normas de coordinación.

Sin embargo, todos estos tipos de instancias coordinadoras tienen una institucionalidad precaria y no cuentan generalmente con equipo de personal propio ni con asignaciones de fondos para hacer frente a los requerimientos de las Comisiones. Serán los mismos funcionarios adscritos a los sectores que tratan de concertarse los que, cumpliendo las tareas encomendadas por su sector, tendrán que compatibilizarlas con los encargos de la Comisión. Más dificultades plantea aún el financiamiento de estudios intersectoriales solicitados por estas Comisiones para tomar decisiones,

ya que no se inscriben en las clásicas asignaciones presupuestarias sectoriales que, por lo demás, suelen estar comprometidas.

La última Comisión de este tipo creada es la Comisión Asesora Presidencial para la Gestión del Programa Chile Emprende, por Decreto N° 290 del Ministerio de Economía de 2 de diciembre del 2004 para coordinar acciones de fomento productivo e integrada por:

- Ministro de Economía y Energía;
- Ministro de Planificación y Cooperación;
- Ministro del Trabajo y Previsión Social;
- Ministro de Agricultura;
- Ministro Subsecretario General de la Presidencia;
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo;
- Subsecretario de Obras Públicas y;
- Subsecretario de Hacienda.

Serán funciones de la Comisión:

- Proponer al Presidente de la República la adopción de políticas y de medidas estratégicas que faciliten el desarrollo de las micro y pequeñas empresas y su posicionamiento en los mercados de productos, incluyendo facilidades de acceso a financiamiento y eslabonamientos productivos y comerciales;
- Proponer al Presidente de la República iniciativas para optimizar los recursos financieros y técnicos de los distintos Ministerios y demás servicios públicos y del sector privado, en función de planes y proyectos de desarrollo de las micro y pequeñas empresas en los diferentes territorios del país;
- Proponer al Presidente de la República metas anuales para el Programa;
- Supervisar la marcha del Programa y evaluar el cumplimiento de sus metas;
- Informar periódicamente al Presidente de la República sobre su gestión.

Pero sin duda las principales dificultades ocurren en el contexto territorial, cuando se intenta coordinar y armonizar las diferentes políticas, programas e instrumentos sectoriales en el territorio a través de órganos con escasas atribuciones para planificar y resolver y nula competencia para ejecutar lo resuelto.

En general la literatura aconseja que las políticas sectoriales se concierten entre las diferentes instancias públicas territoriales, a fin de lograr un diseño coherente de actuaciones. F. Albuquerque señala que por ejemplo puede ser preciso reorientar las políticas de equidad interterritorial formuladas por la administración central (sobre infraestructuras básicas, equipamientos sociales y otras), para que respondan a la lógica de fomento productivo y empresarial en cada ámbito territorial⁵⁹.

En efecto, al menos veinte servicios que tienen direcciones regionales actúan en el fomento productivo además de los Seremis de los Ministerios. En muchos casos este sistema no opera. En parte porque varios servicios nacionales no consideran las opiniones de sus equipos regionales en el diseño de políticas y programas (contenidos, niveles cuantitativos, cronogramas). También hay rigidez en la ejecución, es decir, no se les concede autonomía para integrar los flexiblemente a otras iniciativas regionales y locales. Además hay cierta descoordinación sectorial en la región, pues la

⁵⁹ F. Albuquerque "El Enfoque del Desarrollo Económico Local". Cit. Pág. 21.

escasa autonomía que ostentan las direcciones regionales de servicios dificulta el papel coordinador del Seremi respectivo. A esto se agrega que los propios servicios (que son los que efectivamente manejan presupuestos y recursos) tienden a desconocer su condición de subordinados o dependientes a una autoridad sectorial o ministerial que pretende coordinarlos y representarlos. Asimismo hay insuficiente tendencia a la vinculación con otros actores, en parte por el centralismo que les quita margen de maniobra y en parte por una tradición de valorar el camino propio, desconociendo o subvalorando los recursos existentes en el entorno⁶⁰.

Los funcionarios de los diversos organismos del Estado encargados del fomento productivo reconocen que muchos de sus instrumentos no son capaces de ofrecer un apoyo efectivo a sus usuarios y una de las causas, indudablemente radica en el hecho de que dichos instrumentos no se adaptan a las particularidades de los territorios, sino que corresponden a un diseño único indistintamente impuesto desde Arica hasta Punta Arenas. Por otra parte, salvo excepciones, los diversos actores públicos encargados del fomento productivo se coordinan muy escasamente en su actuación en los territorios, sobre todo por no reconocer que actúan sobre un territorio determinado y específico⁶¹.

Un problema adicional aparece ya con este doble rol de las Seremías, que con su doble dependencia, impide que respondan a cabalidad a los intereses regionales expresados por el Gobierno Regional. Estas manejan presupuestos que responden a prioridades definidas sectorialmente por el nivel central y además los gobiernos regionales no pueden traspasar recursos no solamente de una Secretaría Regional a otra, sino ni siquiera al interior de la misma, en función de sus prioridades para la ejecución de distintas políticas, puesto que la asignación de recursos es de competencia del Ministerio. Por otra parte, las Secretarías Regionales no tienen tuición efectiva o completa sobre los servicios públicos que les están vinculados, tanto si estos están descentralizados funcionalmente como si no lo están por lo que los servicios públicos, que son los ejecutores de las políticas, responden a los criterios del nivel central. Por consiguiente, aún cuando la ley de gobiernos regionales prevé una cierta dependencia de los Secretarios Regionales Ministeriales respecto del Intendente, esta relación es más bien ineficaz.

Otro problema institucional se presenta en la coordinación región municipio. En efecto, no existen mecanismos efectivos y equitativos para que las municipalidades hagan valer sus demandas al GORE. Estos a su vez no cuentan con herramientas para recoger sus demandas. Aun cuando el Consejo Regional debería representar gran parte de los intereses municipales, no en vano sus miembros son elegidos por los concejales, su accionar parece obedecer a criterios políticos de otro alcance⁶².

La Municipalidad puede cumplir un rol clave en la coordinación de la gestión de actores públicos que invierten en el territorio de la administración comunal.

La determinación de las prioridades de inversión pública a nivel comunal es una de las principales tareas. Sin embargo existen dificultades de coordinación al menos por las razones siguientes:

- Ya señalamos que la principal dificultad que tienen las competencias relacionadas con el DET es que se trata de funciones compartidas con otros entes del Estado y sin atribuciones específicas. Así por ejemplo cuando en 1999 se agregó al texto orgánico municipal la función compartida del fomento productivo, no se le atribuyeron competencias específicas. Lo mismo ocurre con el medio ambiente, cada vez considerado

⁶⁰ Ábalos, Ob. Cit. Pág. 23.

⁶¹ A. Vásquez. Cit. Señala la autora al respecto que “La evidente falta de coordinación entre los actores públicos queda de manifiesto, no solamente en episodios anecdóticos como la absurda reconversión de un grupo considerable de mineros en Lota y Coronel quienes fueron capacitados como peluqueros sin tener un mercado capaz de absorber sus servicios. De la frecuente descoordinación también da fe el sinnúmero de comités y mesas redondas que se activan ante situaciones de crisis, como es el actual desempleo.

⁶² SUBDERE. Ministerio del Interior. El Gobierno Regional que queremos para liderar el desarrollo territorial y articular, cit. pág. 13.

como una de las claves del DET pero en las que la municipalidad tiene competencias pero no atribuciones específicas;

- No existe ningún instrumento legal que garantice a las municipalidades la participación en las decisiones que la afectan tomadas por Ministerios, Gobiernos Regionales, Parlamento. Asimismo las municipalidades carecen de mecanismos que le permitan reclamar ante situaciones que vulneren sus competencias siendo los únicos entes estatales que no están facultadas para solicitar a Contraloría que se pronuncie en estos casos;
- Existen funciones que podrían ser estrictamente locales por ejemplo, la vialidad local pero que, al ser compartida con otro órgano del Estado, el SERVIU si está en las localidades o la Dirección de Vialidad si corresponde al área rural, sobre las que no se adquiere una verdadera responsabilidad.

A nivel regional también se ha funcionado en base a Comités y Comisiones para coordinar las acciones del DET.

En marzo de 1998 las diferentes comisiones interministeriales involucradas aprobaron el documento “Una política nacional para el fomento de la micro y pequeña empresa” que incluye la coordinación a escala nacional y regional de las instituciones estatales de fomento y la creación de los Comités de Asignación de Recursos (CAR) en el ámbito regional.

Sin embargo la participación de la sociedad civil en este proceso ha estado casi completamente ausente. Lo anterior ocurre también en el ámbito local, donde las iniciativas que combinan recursos públicos y privados siguen siendo escasas.

Para solucionar estos problemas se ha propuesto que existan servicios públicos regionales relacionados con el desarrollo productivo y con el ordenamiento territorial. Probablemente será necesario crear otros servicios para el desarrollo de la infraestructura.

Sin embargo para que estos servicios no supongan una duplicación de funciones y burocracia es necesario que las administraciones centrales consientan en la transferencia de competencias y atribuciones a las regiones.

Hasta ahora, a pesar de que el discurso público ha sido descentralizador, en general los Ministerios reaccionan de forma defensiva o enfatizando las dificultades que pueden derivarse de acceder a tal petición⁶³.

El trabajo de la Universidad de Chile considera las siguientes funciones específicas para dichos servicios⁶⁴.

Para los de fomento productivo:

- Elaborar estudios de diagnóstico, evaluación y prospectiva que permitan elaborar políticas, planes y programas sobre la economía regional, los sectores y actores específicos que en ella participan, incluyendo además, los temas de la infraestructura productiva y su equipamiento;

⁶³ Señala en este sentido V. Maldonado que “Una de las mayores dificultades que encuentra el objetivo de conseguir un mayor desarrollo equilibrado en un país es la resistencia generalizada a desprenderse de cuotas de poder, tal cual éste es concebido tradicionalmente como una cantidad fija de algo, en la que lo que se entrega representa una pérdida neta para el que cede espacios..Ello es particularmente cierto en el caso de la Administración Pública. Cada cual quiere que se descentralice hasta el nivel donde se encuentra ejerciendo sus funciones, pero no es frecuente que se sostenga el mismo interés por entregar capacidad de decidir hacia abajo (dentro de la Administración) y hacia fuera (a los mismos ciudadanos). Siendo éste un problema eminentemente práctico, estimamos que es necesario profundizar un tipo de relaciones que está dando notorios resultados en donde se lo implementa con seriedad: las instancias de diálogo y acuerdo entre municipios, gobiernos regionales y gobierno nacional”. En “Planificación Territorial en Chile” Nuevos desafíos de la Planificación Regional MIDEPLAN marzo 2002.

⁶⁴ SUBDERE. Ministerio del Interior Servicios Públicos Regionales, cit. Págs. 28 a 30.

- Ejecutar los programas y proyectos para el desarrollo económico regional, coordinándolos con las iniciativas que en el área ejecutan los servicios nacionales, los municipios, el sector privado y otros actores como las universidades y organizaciones comunitarias;
- Financiar y ejecutar acciones de fomento productivo en el campo de la investigación, la capacitación, la asesoría, el otorgamiento de créditos y otras ejecutadas en forma aislada o en conjunto con actores públicos, incluyendo municipios, o privados, gremios, organizaciones sociales u otras;
- Elaborar estudios de diagnóstico, evaluación y prospectiva que permitan sustentar políticas, planes y programas destinados al conocimiento, valoración y explotación sustentable de los recursos naturales de la región;
- Ejecutar los programas, proyectos e iniciativas específicas para el desarrollo de los recursos naturales;
- Realizar estudios de diagnóstico, evaluación y prospectiva que permitan sustentar políticas, planes y programas destinados al desarrollo de la investigación científica y tecnológica en la región;
- Ejecutar programas y acciones específicas de apoyo al desarrollo de la investigación científica y tecnológica en la región respecto de los potenciales y desafíos productivos de ella y su inserción en la economía nacional y municipal;
- Elaborar y ejecutar iniciativas de fortalecimiento del capital humano que favorezcan la atracción, retención y desarrollo de este, y particularmente en el apoyo a la educación técnica y superior;
- Formular y ejecutar políticas, planes programas y proyectos destinados al conocimiento, valoración y explotación sustentable de los recursos turísticos de la región.

En cuanto a los servicios del área de fomento territorial:

- Elaborar estudios, evaluaciones y proyecciones que permitan elaborar políticas, planes y programas sobre el sistema de asentamientos humanos incluyendo la red de centros urbanos, sobre ciudades específicas, el medio ambiente, el sector transporte, el ámbito rural y las localidades aisladas existentes en la región;
- Elaborar propuestas de instrumentos de ordenamiento territorial de responsabilidad del Gobierno Regional –planes intercomunales y regionales–, evaluar aquellos elaborados por los municipios y las iniciativas del nivel nacional;
- Ejecutar los programas y proyectos específicos de la política regional de desarrollo urbano;
- Materializar los programas y proyectos de la política regional de desarrollo de las localidades rurales;
- Ejecutar los programas y proyectos de la política regional de desarrollo del sistema y servicios de transporte intrarregional, interregional e internacional;
- Realizar los programas y proyectos de la política regional medio ambiental.

Aunque no está considerada expresamente en el trabajo también deberían existir servicios públicos en el sector de la infraestructura sobre todo si ciertos tipos de infraestructuras son traspasados para su materialización a los gobiernos regionales.

B. Articulación en torno a la inversión

Probablemente una de las políticas de mayor éxito del Chile de los Gobiernos de la Concertación ha sido la política presupuestaria en torno a la cual, ha sido posible articular muchas acciones que no ha sido posible hacerlo en otros niveles políticos y administrativos donde además las evaluaciones son mucho más complicadas.

La DIPRES ha jugado en los últimos años un rol muy relevante no solamente a través de la asignación de recursos a las regiones sino estableciendo normas y requisitos en las inversiones sectoriales para que éstas se coordinen con las regiones. No obstante aunque esta política ha sido exitosa, descentralizar la inversión no es suficiente para el DET sino que será necesario también descentralizar la gestión, para lo cual los instrumentos existentes no son suficientes.

En principio, los gobiernos regionales deberían ser los coordinadores de la inversión pública en la región realizada por todos los niveles de la administración. No en vano, el Art. 21 Ley de Gobiernos Regionales dispone que los órganos y servicios de la administración pública nacional, las empresas en que tenga intervención el Fisco y los servicios públicos, deberán informar a los gobiernos regionales acerca de las proposiciones de planes, programas y proyectos que vayan a ejecutar en la región. Por otra parte, los municipios deberán a enviar a los gobiernos regionales, para su conocimiento, sus planes de desarrollo, sus políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión, sus presupuestos y los de sus servicios traspasados. Sin embargo estas normas no son suficientes si los gobiernos regionales no tienen atribuciones para la coordinación efectiva.

En este sentido una importante política de descentralización y que podría incentivar el DET regional y local lo constituye la Inversión de Decisión Regional, aunque es evidente que la mera descentralización del gasto del gobierno nacional no es suficiente para generar una dinámica de toma de decisiones desde abajo.

Junto a ello, las propias leyes de presupuestos establecen normas especiales que obligan a relacionar la inversión sectorial con la planificación regional.

No obstante existe poca flexibilidad en cuanto al destino sectorial de los recursos que se descentralizan y en los próximos años el proceso debería orientarse a una mayor flexibilización en cuanto al destino sectorial del financiamiento, por parte de los gobiernos regionales⁶⁵.

1) La Inversión de decisión regional

Ya el Presidente Frei estableció un fuerte estímulo al incremento de la inversión de decisión regional, el que después fue continuado por la administración del Presidente Lagos, que implicó que, para el 2004, la inversión de decisión regional correspondiera a un 50% de la inversión pública. Los instrumentos utilizados para ello son: la inversión contenida en el FNDR, la Inversión Sectorial de Asignación Regional, la Inversión Regional de Asignación Real, los Convenios de Programación y ciertas provisiones del FNDR para que los gobiernos regionales realicen directamente ciertos programas sectoriales. Sin embargo tal incremento se realizó principalmente a través del incremento de la provisión del Programa de Mejoramiento de Barrios. Asimismo, se creó la Provisión de Infraestructura Rural, en la que se fusionó las provisiones de Caminos Secundarios, Desarrollo Rural y Agua Potable Rural⁶⁶.

⁶⁵ Indican a este respecto C. Larroulet y B. Horst que “Si bien los diversos programas que fueron creados durante la década de los noventa lograron una mayor descentralización sectorial de la inversión del gobierno central, el próximo paso que se debe dar es una mayor libertad por parte de los gobiernos regionales en cuanto a la asignación sectorial de los mismos. Por ello el FNDR tradicional debe aumentar su participación al interior de la IDR hasta consolidarse como principal fuente de financiamiento regional”. En “Descentralización, aún queda mucho por hacer” en MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de los Gobiernos Regionales, Santiago, 25 de noviembre del 2004.

⁶⁶ Gobierno de Chile Gobierno en Marcha.

En principio la inversión del FNDR es una inversión que debiera ser decidida directamente por el Gobierno regional. Sin embargo las limitaciones legales del fondo así como la persistencia de una visión subsidiaria del mismo a favor de los sectores, desvirtúa su potencialidad como un fondo efectivamente orientado al desarrollo regional y a la compensación de las desigualdades territoriales. La misma SUBDERE reconoce que no existe una vinculación directa del Fondo con las definiciones de las ERD y que la asignación de recursos responde más bien a contingencias⁶⁷.

Con todo, de todos los tipos de inversiones que conforman el IDR éste pareciera ser el de mayor autonomía por lo que se ha incrementado sustancialmente en los últimos años. Todos los demás recursos, (provisiones del FNDR, ISAR, IRAL deben ser invertidos en los sectores previamente determinados por el gobierno central. Por esta razón la principal crítica que se realiza al resto de los instrumentos es que “la política de descentralización del Gobierno ha consistido en la descentralización del fondos sectoriales y nada se ha avanzado en cuanto a la entrega de mayores recursos que son de libre decisión para los gobiernos regionales”⁶⁸.

La participación del FNDR en la inversión pública total del 2003 se incrementó en un 21,4% el 2004, comparado con el 15,86% que representaba en el 2000. Ello se realizó, como se señaló, principalmente a través del incremento de la provisión del Programa de Mejoramiento de Barrios. Asimismo, se creó la Provisión de Infraestructura Rural, en la que se fusionó las provisiones de Caminos Secundarios, Desarrollo Rural y Agua Potable Rural. Sin embargo, en principio, este tipo de provisiones no implican cambios sustanciales sino meramente de forma desde el punto de vista presupuestario. Son los mismos fondos que, antes estaban en el presupuesto del Ministerio y que debían ser asignados por la región, los que ahora pasan al presupuesto del gobierno regional pero para ser destinados en el sector. Con todo, los gobiernos regionales, en muchos casos, han utilizado la autonomía que implica que dichos fondos estén dentro del FNDR para modificarles el destino sectorial, lo que en principio no estaba previsto en los presupuestos. Por otra parte es evidente que los Ministerios sectoriales no han aceptado con beneplácito esta modificación presupuestaria porque ello implica también la transferencia de la competencia del programa hacia el gobierno regional. Bastante significativo es por ejemplo el caso del Agua Potable Rural, programa dependiente del Ministerio de Obras Públicas que al ser transferido a los gobiernos regionales a través de una provisión del FNDR el Parlamento aprobó nuevos fondos para mantener una parte del programa y de su responsabilidad dentro del Ministerio de Obras Públicas, lo que ha venido repitiéndose hasta el presupuesto del 2005, con lo que se ha convertido el programa en una competencia compartida entre el sector y los gobiernos regionales.

Respecto de la Inversión Sectorial de Asignación Regional, se ha puesto también en duda el carácter autónomo que podrían tener las regiones para decidir. En principio consisten en programas, estudios preinversionales y proyectos de inversión que son de responsabilidad ministerial y de sus servicios centralizados o descentralizados pero que se deben materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentran principalmente en ella. Sin embargo la distribución por regiones es realizada directamente por el sector, en función de sus propios criterios territoriales y sin que ni siquiera los distintos ministerios tengan que compartir los criterios que utilizan para la distribución de sus ISAR. Por otra parte se han señalado como dificultades la falta de conocimiento que tienen los gobiernos regionales sobre las metodologías usadas por cada ministerio para la redistribución y el escaso margen entregado a los Consejos regionales para seleccionar autónomamente los proyectos a través de listas cortas por ejemplo, o el exceso de burocracia.

⁶⁷ SUBDERE. Ministerio del Interior El Gobierno Regional que queremos para liderar el desarrollo territorial y articular la gestión pública en la región, mayo 2004, Pág. 12.

⁶⁸ Libertad y Desarrollo “Descentralización: ¿Hemos avanzado? Temas Públicos N° 600, 18 de octubre del 2002.

La inversión regional de asignación local (IRAL) son recursos de inversión que el nivel central pone a disposición de los gobiernos regionales y éstos determinan las comunas y marcos presupuestarios para cada una de ellas, predefiniendo los sectores más importantes para su inversión, de acuerdo a criterios coherentes con las ERD. Los Concejos municipales priorizan y deciden los proyectos específicos de inversión que se van a realizar, con cargo a estos marcos, de acuerdo a criterios de focalización que defina el respectivo municipio. Esta modalidad de financiamiento se creó a partir de 1996 con el propósito de incrementar el grado de autonomía comunal en la definición de inversiones de impacto para las comunidades locales. Respecto de ellos se ha indicado que si bien tienen la virtud de articular los tres niveles en su gestión (centro, región y comuna), esto mismo constituye una de sus principales críticas: demasiados actores, instancias y criterios para un volumen bajo de recursos⁶⁹.

Dentro de ellos se incluye el Programa de Apoyo a Actividades Económicas para la generación de ingresos (FOSIS). Se trata de un programa destinado a generar, mantener o aumentar los ingresos y la empleabilidad de los beneficiarios que están relacionados con actividades productivas o la intermediación de bienes y servicios⁷⁰:

Por último, los Convenios de Programación constituyen el mayor volumen de IDR puesto que, para llegar a las metas comprometidas por cada Gobierno, se ha impulsado fuertemente a los gobiernos regionales y a los Ministerios a su firma ya que para los efectos de determinación del porcentaje, se acumulan el presupuesto regional con el sectorial, aunque en el proyecto hayan contribuido cada uno con porcentajes de financiación muy distintos.

Se trata de acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen una acción planificada y coordinada en el territorio de la inversión pública que ha de realizarse dentro de un plazo que puede exceder de un año. Puesto que no constituyen una fuente de financiamiento independiente, lo que pretenden es orientar los recursos sectoriales hacia los propósitos del Gobierno Regional, permitiendo así una coherencia de la inversión pública articulando las inversiones regionales y sectoriales. Sin embargo su aplicación no ha estado exenta de inconvenientes. Además de la ya señalada de la firma de convenios simplemente para cumplir la meta gubernamental, muchas inversiones se firman sin saber el valor definitivo de los proyectos, resultando, en muchas ocasiones, muy superior al presupuestado, lo que genera incumplimientos de los compromisos y postergaciones; por otra parte, al tener un carácter plurianual y no ser conocidos con anterioridad los presupuestos regionales y sectoriales también se ven afectados cuando las disponibilidades presupuestarias no coinciden con las previsiones con las que se firmó el convenio. Por último, algunos Consejos regionales consideran que estos convenios reflejan con más fuerza las prioridades sectoriales y menos las que ellos asumen como demandas propias de sus comunidades.

2) Los Convenios Marco

Durante el Gobierno del Presidente Lagos ha comenzado a utilizarse un instrumento nuevo para la coordinación de inversiones que son los denominados Convenios Marco. Se trata de instrumentos político programáticos, suscritos por el gobierno nacional y el regional por un periodo de tres años y están centrados en la planificación de la inversión pública en el territorio. Se integran además compromisos programáticos relacionados con el proceso de descentralización y desconcentración, programas de apoyo a grupos sociales de atención preferencial, sectores productivos o áreas territoriales rezagadas.

En principio se formulan a partir de las prioridades y lineamientos estratégicos definidos en la correspondiente ERD y las prioridades sectoriales que los ministerios definan para la región con referentes en el programa de gobierno y los anuncios presidenciales. Por consiguiente lo que se

⁶⁹ SUBDERE. Ministerio del Interior *El Chile Descentralizado que queremos*, junio 2001, pág. 54.

⁷⁰ SUBDERE. Ministerio del Interior *Fuentes de recursos para el desarrollo regional y local*, abril 2003.

pretende es ordenar las diferentes intervenciones en el territorio de las regiones que cruza las prioridades y lineamientos estratégicos definidos por la región, con las prioridades sectoriales de los ministerios. Su vigencia es de tres años y es firmado por el Ministro del Interior, en su calidad de Ministro coordinador, designado a tal efecto por el Presidente de la República y el Intendente en su calidad de ejecutivo del Gobierno Regional, previa aprobación del Consejo Regional. Se supone que las partes se reúnen a debatir y negociar prioridades que registrar en dicho convenio pero en la práctica no ocurrió así, al menos en los primeros convenios firmados.

La implementación de estos convenios tampoco ha estado exenta de dificultades. Aunque no suponen compromisos de financiamiento, se han estructurado de forma muy centralizada. Prueba de ello es que todos los convenios marco con todas las regiones se firman a la vez (el 4 de Junio del 2004 se firmaron los segundos convenios de este gobierno, para el periodo 2004-2006); por otra parte no son claras las instancias de coordinación y negociación entre cada sector y la región.

3) Coordinación presupuestaria

Por último tenemos que señalar la coordinación que se produce a nivel presupuestario desde el Gobierno Regional. En efecto, a través del presupuesto anual se ha tratado de coordinar las distintas acciones relacionadas con el desarrollo económico territorial, atribuyendo competencias a los gobiernos regionales que sus propias leyes no les habían otorgado.

En materia de infraestructura, hay que destacar la glosa que aparece desde el presupuesto del 2003 en el Ministerio de Obras Públicas y que obliga a la coordinación con los gobiernos regionales al establecer que la creación de asignaciones de proyectos nuevos, de iniciativas de inversión, con excepción de las referidas a proyectos de conservación, mantención y reposición, deberán ser consultadas con el Gobierno Regional respectivo, el cual dispondrá de un plazo de 30 días para emitir su opinión sobre tales iniciativas de inversión. En estos casos los gobiernos regionales no podrán oponerse a la iniciativa de inversión del MOP, pero será muy difícil para el sector presentar un proyecto que ha sido rechazado por el gobierno regional. Esta glosa presupuestaria es criticada por el sector porque retrasa las asignaciones presupuestarias y las inversiones comienzan más tarde en el ejercicio presupuestario.

En materia de fomento productivo se establecieron a partir del presupuesto del 2003 dos glosas presupuestarias. La primera, común para los gobiernos regionales señala que “en la definición y ejecución de programas de fomento productivo y capacitación, las instituciones públicas regidas por esta ley de presupuestos, deberán considerar las proposiciones que formulen al efecto los gobiernos regionales. Dichas proposiciones deberán ser remitidas por los respectivos gobiernos regionales en el mes de Diciembre de cada año. La segunda es específica para programas e incluyen el Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica (Economía), el Fondo de Investigación Pesquera (Subsecretaría de Pesca), Asistencia Técnica y Proyecto de Fomento (CORFO), Programa de Fomento de la Microempresa (SERCOTEC), Bonificación a la inversión agrícola y ganadera (INDAP), Desarrollo y tecnificación de la Ganadería (INDAP), Apoyo a la diversificación de actividades económico productivas MYPE (INDAP), Servicios para el Desarrollo de Capacidades Productivas (INDAP), Programa de Recuperación de Suelos Degradados (SAG), Asistencia y Capacitación a Microempresarios (FOSIS), Becas (SENCE), Planes de Aprendizaje (SENCE), Programa Capacitación y Transferencia Tecnológica a la Pequeña Minería Artesanal (Minería).

Según el Instructivo del Ministerio del Interior (181 del 6 de noviembre del 2002) que informaba sobre las glosas, con ellas se pretende incrementar la capacidad de liderazgo y decisión de Intendentes y gobiernos regionales para el desarrollo de las políticas nacionales en las regiones, así como relevar la importancia de las Estrategias Regionales de Desarrollo en la orientación de la acción de los organismos del Estado en el territorio y fortalecer el rol de los Intendentes como

articuladores de las políticas de Gobierno en la región, especialmente en el desarrollo económico, al igual como ocurre en el ámbito de la infraestructura social.

Para el presupuesto del 2005 la propia ley de presupuestos (artículo 4° último inciso) prevé que durante el primer trimestre del ejercicio presupuestario se podrán traspasar o reasignar entre ministerios los recursos que se incluyen en sus presupuestos para la ejecución de programas e iniciativas en beneficio de las pequeñas y medianas empresas.

Por último también la ley de presupuestos para el 2005 prevé que, durante el proceso de asignación presupuestaria (identificación mediante decreto del Ministerio de Hacienda del proyecto concreto que se va a realizar con los fondos presupuestados), los órganos y servicios públicos deberán informar mensualmente al Gobierno Regional correspondiente, los estudios básicos proyectos y programas de inversión que realizarán en la región y que hayan identificado para asignarles presupuesto. Tal información comprenderá el nombre del estudio, proyecto o programa, su monto y demás características, y se remitirá dentro de los quince días siguientes al término del mes de total tramitación de los respectivos decretos.

V. Perspectiva territorial en el desarrollo económico

1. Tímidos intentos por territorializar los sectores

En general, salvo excepciones como son los servicios de vivienda y urbanismo, los sectores que tienen que ver con el desarrollo económico en Chile no están territorializados y los servicios públicos encargados de ejecutar las políticas dependen siempre del nivel nacional. No obstante, a nivel de algunos programas, se han hecho algunos intentos por territorializar los mismos.

Así por ejemplo, en el INDAP el Programa PRODESAL tiene la característica de que el municipio es la institución responsable de la ejecución del programa, aún cuando se encargue a terceros la realización de actividades para lo cual deberá suscribir un convenio con INDAP estableciendo los derechos y obligaciones de las partes en la ejecución del programa y realizar los aportes que se establezcan en terreno.

En la misma institución, el PDI es un instrumento de fomento que facilita el acceso a incentivos económicos para cofinanciar la ejecución de proyectos de inversión productiva, destinados a capitalizar y modernizar los procesos productivos de sus empresas, haciéndolas más competitivas y rentables. Desde el punto de vista de nuestro estudio, es necesario destacar que el Programa está disponible a través de todas las Direcciones Regionales y Agencias y se ha

propuesto privilegiar que los recursos del programa se focalicen en los proyectos que más se ajusten a las estrategias de desarrollo regionales y locales para lo que el Director Regional del INDAP podrá definir un monto acotado de recursos para la ejecución de este tipo de iniciativas específicas que se quiera priorizar.

En el SAG, el Sistema de incentivos para la recuperación de suelos degradados que bonifica prácticas para detener o revertir la pérdida de fertilidad natural de suelos de uso agropecuario, que se coordina con el INDAP tiene un canal institucional territorializado establecido a través de los Comités Técnicos Regionales (CTR) que son los principales canales establecidos para la Participación Ciudadana en el Programa. Estos Comités son coordinados por los Seremis de Agricultura y los integran los directores regionales del SAG e INDAP Así como los responsables técnicos regionales de los programas de ambos servicios. Pueden también participar en las sesiones representantes de operadores, de laboratorios acreditados, de instituciones de investigación, de gremios, de organizadores de productores, de organizaciones campesinas, de universidades u otras personas relacionadas con el Programa. Los ámbitos en que los CTR pueden efectuar proposiciones son por ejemplo la focalización del programa en la región

La CONAF ha desarrollado el concepto de Estrategias de CONAF para el desarrollo regional (ECDR), que han sustituido a los Planes Forestales para el Desarrollo Regional. Las ECDR constituyen una respuesta al quehacer de la institución en cada una de las regiones del país, según sus propias estrategias de desarrollo, en el nivel local o comunal, lo que a juicio de la institución debiera tener como consecuencia un conjunto de efectos significativos en el desarrollo regional y pretende estrechar el contacto con la comunidad.

Respecto de SERCOTEC, el Programa Municipios está destinado por una parte, a generar las capacidades en materia de fomento productivo al interior de los municipios con el objeto de hacerlos participar activamente en la red de fomento; y por otra, llevar a cabo un programa de simplificación de trámites como elemento de ayuda a las micro y pequeñas empresas mejorando su entorno. Los objetivos que pretende alcanzar este programa son entre otros crear condiciones de entorno favorables, a nivel de los territorios, para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, a través de un trabajo conjunto con los municipios y mejorar el impacto del fomento productivo en cada comuna, relacionando distintos programas y actividades e integrando a las micro y pequeñas empresas en los programas de desarrollo comunal. Se desarrolla en base a dos líneas de trabajo:

- Fortalecimiento y creación de Unidades de Fomento Productivo al interior del Municipio. Esta línea de trabajo puede incluir las siguientes actividades:
 - i. Capacitación a los funcionarios municipales: programas de capacitación sobre fomento productivo, considerando jornadas de difusión, pasantías para Alcaldes y equipos municipales, seminarios y o cursos de fomento productivo para uno o varios municipios;
 - ii. Generación de planes de fomento productivo: Incorporación de fomento productivo en los PLADECOS y o talleres de visión comunal y o mesas comunales de fomento productivo articulado. Considera el apoyo a asociaciones de municipios;
 - iii. Apoyo a la creación y funcionamiento de unidades de fomento productivo municipal: Capacitación especializada para funcionarios de esta unidad, conectividad, informática, asesoría para la prestación de servicios a los empresarios en los municipios.
- Simplificación de trámites: Consiste en la implementación de un programa de trabajo que disminuya el plazo de otorgamiento de patente municipal al empresario, que no requiera aprobación sanitaria, la documentación exigida, el número de formularios a presentar, el número de interlocutores municipales y el número de desplazamientos del solicitante.

Respecto de SERNAPESCA existen doce Consejos Regionales de Pesca presididos por SERNAPESCA. Conforme a lo establecido en la normativa pesquera vigente, se faculta a las Intendencias Regionales para crear los Consejos Regionales de Pesca, cuyo objetivo principal es la identificación de los problemas que afectan al sector pesquero regional, elaborando propuestas de solución e informes técnicos fundamentados, siendo presididos por el Director Regional de SERNAPESCA correspondiente. Asimismo, la normativa establece la creación de cinco organismos zonales denominados Consejos Zonales de Pesca, los cuales tienen un carácter consultivo o resolutorio, según corresponda en las materias que la Ley establezca. Estos Consejos son presididos por el Director Zonal del SERNAPESCA.

Por último podemos destacar respecto de ENAMI que la Reciente modificación del 4 de enero del 2005 ha establecido que el domicilio legal de la empresa estará en Copiapó, región de Atacama, lo que constituye una deslocalización del servicio con fines territoriales.

2. La Iniciativa de Chile Emprende

Las políticas económicas y de fomento, sectoriales y de aplicación centralizada (nacional o regional), por sí mismas, se muestran insuficientes para generar las condiciones que posibiliten a las micro y pequeñas empresas, a los trabajadores independientes y a los demandantes de empleo

En este marco, el territorio donde esas empresas y esas personas se desempeñan constituye la base para desarrollar su potencial de competitividad; dado que ésta responderá a la visión, iniciativa y esfuerzo del conjunto de los agentes públicos y privados allí presentes. En consecuencia, la premisa que está detrás de la opción territorial, es que en los territorios, sus empresas, actores e instituciones existen potencialidades cuyo desarrollo depende de la creación de las condiciones adecuadas para aprovechar las oportunidades en función de su propio desarrollo. De este modo, la dotación de servicios, la inversión en infraestructuras, la adecuación de condiciones o incorporación de innovaciones para mejorar la competitividad de las empresas o fortalecer sus mercados de trabajo; complementan y no sustituyen las capacidades propias del territorio y sus actores para desarrollar oportunidades.

La propuesta más relevante formulada hasta el momento para avanzar en el desarrollo económico territorial es la relacionada con el Programa Chile Emprende aunque circunscrita, una vez más, al ámbito del fomento productivo y también dirigida, una vez más, desde el nivel central. El Programa pretende aprovechar la existencia, a nivel regional y nacional, de diversas experiencias e iniciativas de articulación entre instituciones públicas y de éstas con otras de carácter privado, en función de objetivos de desarrollo de oportunidades económicas por parte de agrupaciones, asociaciones y redes sectoriales y territoriales de micro y pequeñas empresas para desarrollar un trabajo coordinado entre las diferentes instituciones de fomento.

En este contexto, a partir del año 2000, comenzó a formularse el programa EmprendeChile que por objetivo potenciar el desarrollo de las pequeñas y micro empresas presentes en un territorio previamente concordado, en el marco de la estrategia regional de desarrollo, a través de un plan focalizado e integrado de intervención de mediano y largo plazo. A través de dicho plan, en un periodo de intervención de 4 o 5 años, se tratará de lograr impactos positivos reales y visibles, en la evolución de algunos indicadores definidos ex-ante, especialmente los relacionados con modos sustentables de incremento de la cantidad y calidad de los empleos y de mejoramiento de los ingresos de las personas ligadas al sector. Los territorios a seleccionar para este programa conjunto, deberán ser lo suficientemente amplios como para desencadenar procesos económico-productivos virtuosos que lleguen a involucrar a una proporción interesante de población; por lo que superan los micro-espacios territoriales (localidades) y las pequeñas escalas propias de la lógica

experimental o piloto. Por su parte los planes responden mucho más a las posibilidades impulsar y o apoyar potencialidades de desarrollo pre-existentes que a resolver carencias o problemas⁷¹.

El origen del programa es la idea de FOSIS, SERCOTEC, Y PRORURAL, uniéndose después el INDAP para impulsar un programa conjunto orientado a la construcción y realización de Planes de Desarrollo Económico Territorial en un grupo acotado de zonas del país para lograr un aumento sustantivo en los niveles de ingresos y condiciones de trabajo libado a la pequeña y micro empresa. El programa se estructuró a partir de una opción de desarrollo económico territorial en cuyo enfoque se revalorizó el potencial endógeno del territorio y sus actores, para generar iniciativas de desarrollo que dieran cuenta de las necesidades y oportunidades específicas de cada zona, concibiéndose el territorio como un recurso que posibilita el desarrollo y no sólo como un soporte físico de intervenciones desarticuladas.

La opción estratégica para avanzar es el establecimiento progresivo de acuerdos público–privados formales en torno al desarrollo de oportunidades del territorio y de capacidades de sus actores, con base en su potencial endógeno de cara a las demandas de mercado, hasta llegar a concordar la visión misión del territorio y un plan para su realización.

La herramienta principal es la construcción en cada zona de trabajo de un Plan de Desarrollo Económico Territorial entendido como un conjunto de acuerdos vinculantes entre los actores públicos y privados de un territorio en torno a un proyecto compartido de futuro; respecto del cual han podido concordar visión y misión de desarrollo territorial, objetivos a alcanzar conjuntamente, estrategias compartidas para ello, principales iniciativas a realizar, compromisos de aportes de capacidades y recursos y formas de medir o verificar avances en el cumplimiento de objetivos y compromisos⁷².

Son los diferentes actores públicos y privados de una determinada zona, los que conjuntamente tienen la posibilidad de construir territorio y con ello competitividad, de concordar visiones estratégicas para su desarrollo que integren a sus diferentes sectores y que constituyan identidad para mejor competir, así como de asumir compromisos para gestionar dichos sueños y para concretarlos en emprendimientos que los vayan haciendo realidad.

Corresponderá al sector público, estatal y municipal, asumir compromisos de generar entornos institucionales y económico–normativos propicios para el desarrollo territorial; al sector privado con finalidad social (sociedad civil) contribuir al desarrollo de los diferentes componentes de participación ciudadana en la construcción de identidad y de una cultura de cooperación; y a la diversidad de privados con fines lucrativos de dichos territorios, el desarrollar proyectos económicos capaces de generar riqueza con sustentabilidad.

En este sentido, las instituciones participantes resolvieron que a través de las Mesas Público Privadas, se concuerde o defina la asignación u orientación de las capacidades, instrumentos y recursos de que dispongan para el desarrollo económico de los correspondientes territorios. Ello supone una opción voluntaria de cesión de parte de su soberanía institucional en estas instancias público privadas de concertación; transfiriendo a ellas la capacidad de discusión y decisión verdadera respecto de instrumentos, programas, competencias y recursos con que cuentan y hayan dispuesto para el desarrollo económico del respectivo territorio. Para ello los directores o coordinadores regionales de las cuatro instituciones concurrirán personalmente a la conformación y funcionamiento de las respectivas Mesas O Consejos Público Privados, para que a través de dichas

⁷¹ Gobierno de Chile, FOSIS, SERCOTEC, PRORURAL (EMPRENDECHILE) “Programa de Desarrollo Económico Territorial. Orientaciones Metodológicas”. 8 de noviembre del 2000.

⁷² Gobierno de Chile, FOSIS, SERCOTEC, INDAP, PRORURAL (EMPRENDECHILE) “Planes de Desarrollo Económico Territorial. Objetivos Estrategia, Metodología”. Documento de Trabajo para Jornada Nacional Conjunta del 8 de marzo del 2002. Doc. De 26 de febrero del 2002.

instancias se concuerde la orientación y asignación de los aportes y contribuciones institucionales con que se cuente para el desarrollo económico del respectivo territorio.

Para que los procesos y resultados que se espera sean posibles en el plano de la organización territorial se contempló la constitución y operación de dos instancias:

- Una Mesa y o Consejo Público Privado Territorial a nivel directivo, con participación de los actores públicos y privados relevantes para el desarrollo del Territorio. A esta instancia concurren los directores regionales de las instituciones socias del programa, haciéndose parte de sus decisiones estratégicas y resolviendo a través de ellas respecto de los recursos y capacidades de su competencia disponibles para el desarrollo económico del territorio;
- Una Secretaría Técnica Territorial a nivel operativo, dependiente jerárquicamente de la mesa, para realizar la estrategia y contenidos concordados en ella, gestionar, preparar propuestas, etc.

A fines del 2004 este Programa fue dotado de una nueva institucionalidad a partir del Decreto N° 290 del Ministerio de Economía del 2 de diciembre del 2004 que creó la Comisión Asesora Presidencial para la Gestión del Programa Chile Emprende y el Instructivo Presidencial del 30 de noviembre del 2004 para la ejecución del programa en los niveles regional, subregional y local. La institucionalización del mismo se ha producido en la ley de presupuestos del 2005.

La institucionalidad del Programa prevé una Comisión Nacional a la que antes nos referimos, para la que el Ministerio de Economía prestará el apoyo técnico y administrativo que sea necesario, un Secretario Ejecutivo de la Comisión, que será el Gerente General del Servicio de Cooperación técnica, quién deberá canalizar el apoyo técnico y administrativo para su gestión y un Directorio, denominado Directorio del Programa Chile Emprende que actuará como instancia de coordinación y facilitador de las concertaciones interinstitucionales que exija la implementación del Programa y que estará integrado por:

- Gerente General del SERCOTEC;
- Director Ejecutivo del FOSIS;
- Director Nacional del INDAP;
- Director Nacional del SENCE;
- Jefe de la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE;
- Gerente de CORFO;
- Un profesional designado por el Ministro de Economía;

A este directorio le corresponderá:

- Elaborar y proponer los objetivos específicos, así como la estrategia operativa y la metodología de trabajo del programa;
- Proponer el plan de trabajo anual del programa;
- Proponer los instrumentos y recursos necesarios para hacer operativo el plan de trabajo así como los indicadores que se asocian al plan;
- Prestar asesoría a las regiones y territorios, con orientaciones metodológicas, formación de recursos humanos e intercambio de experiencias y de mejores prácticas;
- Canalizar recursos de fuentes internas y externas complementarias;

- Supervisar el funcionamiento del Programa y evaluar el cumplimiento de las metas que correspondan en cada una de las regiones;
- Preparar los informes que solicite la comisión.

Mediante un Instructivo Presidencial del 30 de noviembre del 2004 se dieron instrucciones para los niveles regional y subregional señalando que los Intendentes han de conformar un órgano asesor que presidirán y que se integrará por las instituciones que participen del programa a nivel nacional y que tengan representación institucional en la región, pudiendo el Intendente convocar a otras instituciones que estime pertinentes. Para estos efectos, podrán ejercer como órgano colegiado para la ejecución del Programa Chile Emprende, el Comité de Gerenciamiento, el Comité de Asignación Regional (CAR), el Comité de Fomento Productivo Regional u otro apropiado para los mismos fines. En todo caso, la instancia deberá asumir la coordinación del conjunto de iniciativas y propuestas del programa que se desarrollen en la región. Las orientaciones relativas al programa en cada región, deberán tomar en cuenta las proposiciones que al efecto formulen los respectivos Gobiernos Regionales. Las instituciones públicas que integren dicho órgano territorial deberán aportar recursos, capacidades y/o gestiones pertinentes a un mejor desarrollo y realización del Programa.

Los Intendentes podrán invitar a participar a gremios, agrupaciones, asociaciones o redes de micro y pequeña empresa y otras empresas del sector privado, así como representantes del mundo académico y de prestadores de servicios de interés público, para que contribuyan con sus visiones y propuestas a la ejecución del Programa en la región, estableciendo relaciones de colaboración y acuerdos que mejoren su incidencia, todo lo cual se formalizará mediante resoluciones del respectivo Intendente.

En los niveles subregionales o territoriales, el Programa impulsará mecanismos e instancias público privadas de concertación, cooperación y gestión operativo en torno a objetivos y planes de desarrollo concordados en dichos niveles; orientadas especialmente a la captura de oportunidades de negocio y empleo, con bases en las potencialidades de la micro y pequeña empresa y su eslabonamiento con otras empresas en cadenas de valor. En ellas podrán participar, además de las autoridades públicas competentes o relacionadas con el desarrollo en sus respectivos territorios, gremios, agrupaciones, asociaciones y redes de micro y pequeñas empresas y organizaciones de la sociedad civil, otras empresas privadas atinentes, así como los respectivos municipios y asociaciones de municipalidades.

Para este programa se estableció una glosa especial de flexibilidad presupuestaria en el presupuesto del 2005 en los presupuestos del INDAP, SERCOTEC, FOSIS, SENCE y CORFO que establece que los recursos incluidos en esta asignación podrán aplicarse conforme a los criterios y procedimientos que se establezcan para el Programa Chile Emprende, asignándolos para la ejecución de planes y o proyectos que sean funcionales a sus objetivos. Esta glosa presupuestaria permite la reasignación de recursos dentro del año hacia las líneas programáticas que evidencien un mayor impacto y efectividad, lo que coincide con un ejercicio presupuestario en el que se han incrementado en un 18% los recursos destinados a mejorar la competitividad del sector silvoagropecuario y en un 30% real los recursos destinados al financiamiento de instrumentos de fomento productivo y asistencia técnica para las pymes a través de los programas de CORFO del Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo, Programa de Asistencia Técnica y Proyectos de Fomento y el Fondo de Desarrollo e Innovación⁷³.

⁷³ Dirección de Presupuestos Folleto Proyecto Ley de Presupuestos 2005. Pág. 5.

3. La gestión territorial

Puesto que la articulación territorial en torno a la inversión no se considera suficiente, el Gobierno ha implementado un programa de gestión territorial dentro de los denominados Programas de Mejoramiento de la Gestión de la Institucionalidad Pública (PMG), denominado “Sistema de Gestión Integrada Territorial”. Este sistema, impulsado por la SUBDERE busca 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 privado⁷⁴.

Se trata de un modelo de gestión en el cual los servicios públicos nacionales, desconcentrados y descentralizados, operan en las regiones con una perspectiva territorial, buscando convergencias y sinergias con los demás servicios, ofreciendo productos más idóneos y mejorando el uso de los recursos públicos y logrando un mayor beneficio para sus clientes, usuarios y beneficiarios.

Las áreas de desarrollo que debe abordar la gestión integrada son:

- Desarrollo de la infraestructura;
- Desarrollo productivo;
- Desarrollo Social;
- Desarrollo cultural;
- Desarrollo científico tecnológico;
- Desarrollo de la inserción regional en la globalización.

La perspectiva territorial aporta por un lado equidad territorial la que se logra a través de la adecuación de la definición, modos de acceso y provisión de los productos a la realidad territorial de las regiones e integración de la gestión a través de una mayor complementariedad de sus productos, bienes y servicios con las de otros servicios afines, de modo de presentar una oferta integrada de productos y servicios en las regiones.

El PMG se propone instalar procesos que permitan desarrollar una acción pública integrada en los territorios. Estos son:

- Definición y gestión de agendas desde 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;
- Información Territorial Integrada de Servicios;
- Sistemas de registro de productos y beneficiarios en el territorio;
- Sistematizar información, difusión y retroalimentación;
- Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública Regional;
- Programación y Distribución del gasto en el territorio;
- Diálogo intersectorial y coordinación con otros servicios;

⁷⁴ SUBDERE. Ministerio del Interior Sistema de Gestión Territorial Integrada, Santiago, 2004.

- Definición de acciones conjuntas;
- Facultades delegadas para actuar en el territorio.

En este PMG participan 174 servicios de los cuales 60 están todavía en etapa de diagnóstico, 113 están formulando el plan y programa de trabajo y solamente uno está en etapa de implementación.

Durante la etapa de plan (primera etapa) cada servicio elabora el plan para incorporar la perspectiva territorial en la entrega de sus productos estratégicos, elabora un programa de trabajo para la implementación del plan, elabora un diseño lógico del sistema de información para el registro de sus productos estratégicos, participa en el gabinete regional y presenta un informe ejecutivo acerca del plan.

VI. Autonomía y posibilidades de protagonismo territorial

Además de un claro esquema de competencias en las administraciones territoriales, para que efectivamente éstas puedan ser protagonistas del desarrollo económico será necesario que cuenten con fuentes adecuadas de recursos y por consiguiente un sistema fiscal que les permita emprender estas nuevas acciones, unas estructuras institucionales eficientes, con personal adecuado y sistemas de gobierno democráticos que les otorguen legitimidad a sus intervenciones⁷⁵. Veremos entonces cual es la situación de estas administraciones en Chile.

Los gobiernos regionales son los que tienen una institucionalidad más precaria en este sentido tanto desde el punto de vista político, como fiscal e institucional y de ahí las propuestas de reforma que ha realizado el último gobierno de la Concertación, aunque dichas reformas no han estado exentas de críticas⁷⁶. En cuanto a los municipios, pareciera que las dificultades están más por el lado de las deficiencias institucionales y de gestión y de las competencias que tienen para llevar a cabo estos procesos.

1. La naturaleza política de los niveles e instancias territoriales de gobierno

Un primer requisito para que los gobiernos subnacionales puedan asumir un rol relevante en el desarrollo económico es que

⁷⁵ Banco Interamericano de Desarrollo. *Estrategia de Desarrollo Subnacional*, cit. Pág. 2.

⁷⁶ M. Tovar Leiva “Un balance de los aspectos político institucionales...” cit. Pág. 103.

cuenten con legitimidad política para lo cual es necesario que sus autoridades sean elegidas por la ciudadanía. Solamente así podrán asumir competencias y recursos y responder a los votantes por ello, ya que “no es coherente fortalecer la legitimidad política de los gobiernos regionales manteniendo las limitadas responsabilidades que tienen hoy día”⁷⁷.

Para ello será necesario⁷⁸:

- Sistemas electorales que faciliten a los ciudadanos la expresión de sus preferencias sobre asuntos locales y responsabilicen a cada funcionario electo por su desempeño;
- Órganos representativos que tengan la capacidad necesaria para representar toda la variedad de preferencias de los ciudadanos y grupos de interés y para supervisar al poder ejecutivo;
- Instituciones formales en las que los ciudadanos tengan auténticas oportunidades de expresar sus quejas o sus preferencias, y recibir y dar información y asesoramiento;
- Regímenes fiscalizadores del gobierno central que exijan que los gobiernos subnacionales proporcionen periódicamente información fiable sobre legislación, situación financiera y servicios públicos.

En efecto, la legitimidad política de las administraciones subnacionales es absolutamente relevante para impulsar un desarrollo económico territorial, ya que cuando los gobernantes territoriales son elegidos democráticamente, la presión es superior, aunque sólo sea por el hecho de que los mismos deben responder a sus respectivos electorados para solicitar el voto. Es así como el avance y contenido de los diferentes procesos de descentralización y democratización, constituyen elementos que facilitan la liberación de potencialidades de desarrollo económico local. Ello depende, naturalmente, de los contenidos sustantivos que se den a los procesos de descentralización⁷⁹.

La situación de las administraciones regionales resulta desde el punto de vista de la legitimidad política, muy precaria. El Intendente que es a la vez representante del Presidente de la República y ejecutivo del gobierno regional es nombrado por el Presidente, como si de un Ministro de Estado más se tratara y muchos de ellos ni siquiera habían tenido residencia previa en la región, por consiguiente es muy difícil que los ejecutivos regionales actúen con autonomía en el ejercicio de sus funciones de administración regional. En este sentido, la propuesta del ejecutivo enviada al Congreso pretende diferenciar dos cargos distintos, el de Intendente, para los efectos de la desconcentración del gobierno interior del Estado, que recaería en una autoridad nombrada por el ejecutivo, y el de ejecutivo regional que sería electo. Por otra parte los miembros del Gabinete Regional, es decir Seremis tampoco son elegidos por el Intendente sino por los Ministros respectivos y son removidos por éstos, aunque corresponde al Intendente proponer una terna para su elección y los directores de los servicios regionales, que son los servicios ejecutores también son nombrados por los directores nacionales. Es decir, el Intendente tiene poco poder de disposición sobre su propio ejecutivo. No obstante existió una experiencia con ocasión del nombramiento de Intendentes que efectuó el Presidente Lagos en el 2002 donde fueron cambiados la mayoría de los Intendentes regionales y algunos de ellos decidieron inmiscuirse activamente en su ejecutivo regional, ocasionando no pocas dificultades a algunos Ministros.

Respecto de los Consejeros Regionales éstos son nombrados por los Concejales electos en las comunas de la región correspondiente, lo que implica un mecanismo de elección indirecta

⁷⁷ V. Barrueto “Descentralización y Desarrollo Regional” MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de los Gobiernos Regionales, Santiago, 25 de noviembre del 2004. Pág. 162.

⁷⁸ Banco Interamericano del Desarrollo. Estrategia de Desarrollo Subnacional, cit. Pág. 12.

⁷⁹ F. Alburquerque “El enfoque...” cit. Pág. 37.

que tiene visos de democracia. De esta forma ni siquiera coinciden los mandatos de los dos tipos de autoridades existentes en la región: Intendente y Consejeros Regionales pues los primeros tendrán como duración de su mandato el del Presidente de turno, si no son removidos (6 años durante los dos últimos gobiernos de la Concertación y 4 para los futuros gobiernos) mientras que los Consejeros tendrán el plazo de cuatro años pero contados desde la constitución de los Consejos Municipales.

Los Consejeros enfrentan adicionalmente al menos dos tipos de problemas de naturaleza política: el primero consiste en la poca relevancia de las funciones que se le asignan, y en particular, su dificultad para fiscalizar al ejecutivo, como correspondería a los representantes de los electores en cualquier sistema democrático; en efecto, aunque se señale en la ley que pueden fiscalizarlo, apenas cuentan para ejercer sus funciones normativas, resolutivas y de fiscalización con una secretaría destinada a prestarle asesoría para el desempeño de sus funciones, a cargo de un secretario ejecutivo. El segundo es más complicado políticamente y viene dado porque el Parlamento chileno, tanto en su Cámara de Diputados, como en el Senado, es elegido con un claro sistema de representación territorial puesto que en cada circunscripción son elegidos dos representantes, que hace que diputados y senadores se apropien del interés regional lo que explica muchas veces las reticencias del legislativo de traspasar programas a los gobiernos regionales prefiriendo mantenerlos en la administración central donde pueden ejercer mejor sus influencias ante los sectores que correspondan y la escasa relevancia que la sociedad política ha otorgado entonces a los Consejos Regionales.

Con un sistema de esta naturaleza los votantes no pueden pronunciarse sobre la política regional, que no es discutida en campaña electoral alguna ni tampoco sobre las autoridades regionales ya que las elecciones municipales solamente versan sobre los problemas del municipio y nunca sobre los de la región. Resulta paradójico entonces que la ley de gobiernos regionales haya establecido como finalidad del Consejo Regional la de “hacer efectiva la participación de la comunidad regional” (art. 28).

En el nivel provincial la precariedad de la legitimidad política es todavía más evidente. En efecto, el gobernador es concebido como un órgano desconcentrado del Intendente como ejecutivo provincial. La única instancia de participación prevista, el Consejo Económico y Social compuesto por miembros representantes de las organizaciones sociales de la provincia, no ha tenido ningún tipo de trascendencia política ni administrativa.

A nivel comunal la democratización de las autoridades locales constituye un gran éxito de los gobiernos de la Concertación con dos reformas importantes en este tiempo, para asegurar la primera que el candidato a concejal más votado fuera elegido alcalde y para separar después las elecciones de concejales y de alcaldes, como ha ocurrido ya en la elección del 2004. Un sistema de esta naturaleza, que permite que las máximas autoridades comunales puedan pertenecer a partidos distintos de los que gobiernan en la administración central, y con programas propios ha otorgado cada vez mayor legitimidad a los gobiernos locales, tanto a su figura ejecutiva, el alcalde, como a los concejales que se encuentran en mejor posición para fiscalizar y controlar los actos del ejecutivo. Por otra parte, puesto que el sistema electoral establece elección separada de estas autoridades con respecto a la del Presidente o el Parlamento, se establece una instancia pública, en cada comuna, para que, ante las elecciones locales, poder mantener debates acerca de las propuestas que los candidatos a ediles tengan para cada municipalidad.

En cada comuna se elige un número variable de concejales, en función del número de habitantes que la respectiva comuna tenga. No obstante se ha levantado alguna propuesta que pretende cambiar el actual sistema de elección del Concejo Municipal, de representación

proporcional, por uno de representación territorial, con obligación de los representantes de informarse e informar a sus representados⁸⁰.

También se prevé en la comuna la existencia de un Consejo Económico y Social de naturaleza comunal, compuesto por representantes de la comunidad local organizada, que tampoco ha sido demasiado relevante.

2. La autonomía financiera de las administraciones subnacionales

Para que las administraciones descentralizadas puedan ejercer sus competencias en materia de DET será necesario que cuenten con los recursos suficientes para ello. La descentralización fiscal es un tema pendiente en los países latinoamericanos y desde luego también en Chile. Si bien los problemas de financiación son distintos en cada país, éstos giran fundamentalmente alrededor de la suficiencia financiera de los gobiernos locales y regionales para hacer frente a sus responsabilidades de gasto. En este sentido, el desbalance fiscal vertical (entre los distintos niveles de gobierno), como el horizontal (entre las unidades de gobierno de un mismo nivel) frente a necesidades crecientes de gasto, se manifiesta en todos los países y en algunos alcanza dimensiones preocupantes; lo que evidencia la falta de una adecuada corresponsabilidad fiscal en la implementación de los procesos⁸¹.

Sin embargo no hay que confundir autonomía financiera con autonomía fiscal. La autonomía financiera está referida a la suficiencia de recursos con los que hacer frente a las competencias y no implica el mismo grado de autonomía fiscal. En efecto, un alto grado de descentralización administrativa significa que los entes descentralizados tienen autonomía para decidir en el ámbito de su competencia. Un alto grado de autonomía fiscal implicaría que los entes descentralizados pueden decidir acerca de las exacciones tributarias que imponen en su territorio. Sin embargo no existe correspondencia entre una y otra porque los servicios descentralizados suelen financiarse, sobre todo en los países unitarios, mayoritariamente con transferencias de la administración central y con un porcentaje muy bajo de tributos propios. Ello implica que, al idear un proceso de descentralización, la escasa capacidad para generar tributos propios por parte de los entes descentralizados, no es en principio un obstáculo para transferir mayores competencias. Sin embargo, si la no sincronización es justificable en los inicios del proceso, los desequilibrios no pueden perpetuarse porque se pone en peligro la viabilidad del conjunto del proceso. Es decir, la autonomía financiera municipal exige que, cada vez más, los municipios se financien con tributos propios municipales y con participaciones en los ingresos del Estado⁸².

No siendo la descentralización en general, como señalamos, un eje importante de las políticas públicas chilenas, desde luego la descentralización fiscal no ha constituido un hito de avance importante en este tema, lo que se manifiesta tanto en una reducida participación de los tributos locales en el conjunto de los tributos públicos, como en una escasa participación de las administraciones descentralizadas en el conjunto del gasto público. Mientras que otros países comprometidos con procesos de descentralización han combinado la descentralización fiscal vía

⁸⁰ I. Finot "Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local". CEPAL. Serie Gestión Pública. Santiago, octubre 2003.

⁸¹ G. Aghon. El financiamiento municipal: principales desafíos y algunas opciones" en *Revista de Estudios Sociales* N° 83, 1995, págs. 120–121.

⁸² D. Rufián "Algunas dimensiones de la gestión municipal" en *Reforma del Estado: Gestión y Capacitación del nuevo municipio*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago 1993.

ingresos y gastos, en Chile ha primado sólo ésta última⁸³. Pero también en este tema la situación de las administraciones regionales resulta más precaria que la de las comunas.

Las reformas legales durante los gobiernos de la Concertación no han afectado considerablemente el grado de descentralización fiscal, sino que más bien han permitido mejorar los aportes condicionados del nivel central (especialmente salud y educación en el ámbito municipal y en materia de inversión en el ámbito regional) e incrementar, aunque en forma no considerable, los recursos propios municipales, a través de incrementos de los topes de algunos tributos y actualización de la base del impuesto territorial⁸⁴, existiendo todavía pendientes de aprobación proyectos que pretenden incrementar los niveles de tributación local⁸⁵, aunque tampoco pretenden modificar la estructura tributaria y están solamente motivados por la necesidad de incrementar los ingresos municipales para hacer frente a sus necesidades.

El porcentaje de gasto público realizado por los gobiernos subnacionales no es superior al 15% del gasto público total y de éste más del 60% es financiado con transferencias desde el gobierno central, lo que sitúa a este país en un nivel de descentralización fiscal no solamente inferior a los países federales sino también a otros países unitarios como son Colombia, Bolivia o Uruguay⁸⁶. De este gasto aproximadamente un 8,5% es realizado por las municipalidades⁸⁷, mientras que el promedio para el conjunto de países latinoamericanos es de 13,35%⁸⁸. La alta participación de las transferencias públicas en el gasto local, y el hecho de que las mismas sean condicionadas a tipos de gastos fundamentalmente relacionadas con el desarrollo social implica que la autonomía está muy mermada y por lo tanto que el grado de descentralización fiscal siga siendo mínimo⁸⁹. Si bien la mayoría de los países recaudan a nivel local menos de lo que gastan, Chile tiene una diferencia proporcionalmente menor entre lo que recaudan y lo que gastan. Esto demuestra que en este país la gran parte de los ingresos fiscales se gastan a nivel del gobierno central. Es decir, el gasto fiscal se ha realizado en su gran mayoría de acuerdo a la planificación de la autoridad central, lo que no siempre refleja las diferentes necesidades o preferencias entre las distintas localidades⁹⁰.

A nivel regional la ley consagra para los gobiernos regionales la existencia de un presupuesto propio que es propuesto por el Intendente y aprobado por el Consejo; sin embargo el presupuesto regional tiene escasa trascendencia puesto que los recursos para su funcionamiento, que constituye el presupuesto corriente y los gastos de inversión vienen establecidos en el Presupuesto de la Nación. Los gobiernos regionales no pueden conseguir ingresos adicionales con los que incrementar su presupuesto y dentro de los fondos de inversión destinados a los gobiernos regionales éstos tienen también escasa autonomía para decidir su destino o su eventual modificación.

⁸³ SUBDERE "El Chile Descentralizado, 2001, pág. 51.

⁸⁴ J.P. Valenzuela Barros "Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile". CEPAL. Serie Política Fiscal N° 101, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, Santiago, 1997, pág. 24.

⁸⁵ En 1995 se aprobó un proyecto de ley que permitía incrementar la recaudación de los tributos municipales. Con posterioridad, en 1999 se comenzó a discutir un nuevo proyecto de reforma, el de Rentas Municipales I, que entró en vigencia a fines del 2000 y en febrero del 2002 fue enviado un nuevo proyecto al Congreso denominado Rentas II, que pretende realizar un nuevo incremento de dichos impuestos.

⁸⁶ Banco Interamericano del Desarrollo "Relaciones intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional", 2001.

⁸⁷ Fuente Fondo Monetario Internacional. Otros países de la región han realizado un esfuerzo mucho más significativo siendo destacable el caso peruano que entre 1990 y 1997 incrementó el gasto público local desde un 9,8% al 24,4%. Las diferencias son sustancialmente mayores si las comparamos con países desarrollados como España con un 35% o Alemania 37,8%.

⁸⁸ L.E. Letelier "Teoría y práctica de la Descentralización. El caso de la Ley de Rentas Municipales II". En Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública, N° 2, 2002.

⁸⁹ Boletín de Transparencia Fiscal. Informe Especial "Procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú", 2002.

⁹⁰ R. Costa y b. Horst "Impuesto Territorial: Análisis al proyecto de ley de Rentas Municipales II y propuesta alternativa". Instituto Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económico N° 130, julio 2002.

A nivel municipal sí existe autonomía presupuestaria y en los últimos años puede apreciarse más claramente una intención de avanzar hacia la descentralización fiscal con reformas legislativas que aumenten la recaudación tributaria local y otorguen mayores recursos a los municipios, lo que se ha logrado en parte con la importante reforma de 1995 que afectó a la Ley Orgánica de Municipalidades a la Ley de Rentas Municipales y a la Ley del Impuesto Territorial, con lo que se ha denominado Rentas Municipales I, ley aprobada solamente en el 2001⁹¹ y se pretende ampliar con el denominado proyecto de Rentas Municipales II pendiente todavía en el Congreso Nacional que contempla modificaciones en las exenciones al pago del impuesto territorial, el reavalúo de las propiedades no agrícolas, el pago de patentes comerciales, el avalúo de los vehículos y el pago de los derechos de aseo.

Con las reformas ya aprobadas los recursos municipales han pasado de 890.000 millones de pesos en 1994 a 1.530.000 millones en el año 2000, lo que supuso un incremento de un 72% en términos reales. De este aumento los ingresos tributarios se incrementaron en 43% y las transferencias en 85%⁹².

Efectivamente entre el año 1991 y el 2000 los recursos municipales aumentaron significativamente, fundamentalmente al aumentar las transferencias desde el nivel central y mejorar la recaudación de los tributos municipales. Si se mide como porcentaje del producto interno bruto, los recursos municipales representaron 0,5% más el año 2000 que en 1991, pasando desde el 1,5% al 2,0%. Por otra parte si se comparan los recursos y gastos municipales como porcentaje del total de gasto del gobierno, el cambio es mayor, lo que implica desde luego un grado de avance en la descentralización fiscal chilena⁹³.

Respecto de la estructura de financiamiento de los gobiernos locales chilenos resulta que dentro de los tributos que son de beneficio municipal los más importantes son los permisos de circulación, el impuesto territorial y las patentes comerciales. Estos tres conforman más del 65% de los ingresos propios de las municipalidades (excluidas las transferencias). El componente restante corresponde asociarlo más a un concepto de cobro por servicios. Así, un resultado esperable de una estructura tributaria de este tipo, en un país con concentración territorial de la población y de la producción es una fuerte concentración de la recaudación en un número relativamente pequeño de

⁹¹ Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. El Chile descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio, Santiago, 2002. El año 1995 se aprobaron las siguientes modificaciones:

- Se aumentó el tope de pago de patentes comerciales de 1000 a 4000 UTM. Ello significó un aumento importante de recursos, que en ese año alcanzaron a una cifra aproximada de \$10.000 millones.
- Se incorporó nuevas empresas al pago de patentes, como las empresas extractivas de minerales, de transporte terrestre de pasajeros y de carga.
- Se derogó la normativa de exención del pago de patentes a los abogados.
- Se estableció que los automóviles de alquiler de lujo, de turismo o de servicios especiales no tendrán tarifas preferenciales.
- Se determinó que el 50% del 1% sobre el precio de venta de la transferencia se destine al FCM.
- Se creó la facultad para que las municipalidades fijaran tarifas para el cobro trimestral por el servicio de aseo domiciliario, por cada vivienda o unidad habitacional, local, quiosco o sitio eriaz.
- Se determinó que la municipalidad de Santiago aumentara su aporte del 45 al 55% de las patentes comerciales. Además, se sumó la comuna de Vitacura con un aporte del 65%, también de patentes.

A contar del 1 de julio de 1995 comenzó a regir la nueva metodología de asignación del FCM, que implicó perfeccionar el coeficiente de asignación del 90%, introduciendo variables de pobreza comunal, y perfeccionar el coeficiente del 10%, el cual incorporó indicadores de gestión de la administración municipal.

El año 2000 se aprobó una nueva ley de rentas que contempló las siguientes medidas:

- Acentuar la equidad del sistema a través de aumentar el aporte por concepto de permisos de circulación desde un 50% a un 62,5%. Además, aumentar el aporte por concepto de impuesto territorial desde 60% a 65% sólo en las cuatro comunas más ricas; Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes.
- Aumentar el tope de patentes comerciales de 4.000 a 8.000 UTM. El aumento de recursos que ello significó fue de alrededor de \$20.000 millones de pesos.
- Enmiendas al régimen de extracción municipal de residuos sólidos.

⁹² Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. El Chile descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio, Santiago, 2002, pág. 44.

⁹³ Un análisis de estas cifras y su comparación puede verse en L.E. Letelier, cit.

comunas. En respuesta a ello se ha creado el Fondo Común Municipal, inédito en otros esquemas de financiamiento local latinoamericanos y que permite redistribuir los recursos recaudados por las propias municipalidades. Algunas municipalidades son dependientes hasta por un 80% de sus ingresos, del fondo común municipal⁹⁴.

3. Capacidad institucional de los entes descentralizados

El desarrollo económico local requiere fortalezas tanto de la institucionalidad pública como de la privada ya que sin organizaciones fuertes y representativas de los intereses de los miembros de una colectividad, es difícil crear dinamismos y sinergia que conduzcan a un cambio cualitativo. El fortalecimiento de todas las organizaciones sociales, gremiales y representativas es del interés común de todos los miembros y organizaciones de una colectividad⁹⁵.

Dentro de la institucionalidad pública tenemos que considerar en primer lugar el tema del personal. En efecto, un recurso crítico es la necesidad de un recurso humano calificado con capacidad de liderazgo. El factor recurso humano ha sido identificado como un importante cuello de botella para las políticas en el ámbito territorial, ya que históricamente el personal de las administraciones públicas subnacionales desempeñó funciones burocrático-administrativas y de control y estuvo alejado de las actividades de creación y de impulso a los esfuerzos emprendedores, particularmente en áreas vinculadas al desarrollo productivo⁹⁶.

Los gobiernos subnacionales se ven más afectados que otros niveles de gobierno por las deficiencias en materia de recursos humanos. A menudo los cargos están cubiertos por personal poco calificado y la rotación entre los profesionales suele ser muy alta. Además las prácticas clientelísticas de los políticos, que suelen producirse más a este nivel que en el de la administración central, hacen que los cargos no se cubran con el personal más idóneo.

En la administración regional el recurso humano es absolutamente insuficiente y, aunque en 1995 se aprobó una ley de plantas para los gobiernos regionales, el gasto en personal en el presupuesto del 2005 es apenas de un 6,5%, frente a un 17,6% del total de la administración del Estado incluida en la ley de presupuestos de ese mismo año. El resto del personal que necesariamente tiene que utilizar el gobierno regional tendrá que ser de la administración desconcentrada.

En los municipios también se critica que exista escasez de funcionarios en cantidad y calidad y excesiva rigidez en materia de administración de personas, lo que da lugar a abusos en la inamovilidad funcionaria. Con todo, en el 2003 se aprobó una ley que permite introducir incentivos salariales a los funcionarios municipales que cumplan ciertas metas de gestión, lo que debiera redundar en un beneficio del personal municipal. Pero también en algunos casos existen importantes deficiencias en las mismas autoridades municipales, poco capacitadas para los puestos que desempeñan.

Otro tema relevante es el de la estructura misma del aparato institucional. Para que una organización funcione adecuadamente, hay que dejar de lado la idea de una estructura uniforme aplicable a todas las funciones de gobierno. Las estructuras orgánicas del sector público tienen que responder a necesidades concretas. La coordinación general debe tener en cuenta la diversidad de políticas públicas y poner énfasis en los objetivos y valores comunes, en lugar de hacerlo en los procedimientos y las estructuras. La estructura ideal de prestación de servicios es aquella que

⁹⁴ R. Costa y B. Horst; cit.

⁹⁵ D. Valenzuela "Desarrollo local. ¿Un nuevo paradigma? En *Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*. Colección Estudios Sociales. Ediciones SUR/CLAEH, Uruguay, 2003. Pág. 10.

⁹⁶ L. Sepúlveda Ramírez "Construcción regional y Desarrollo Productivo en la economía de la globalidad". CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, Santiago de Chile, septiembre 2001. Pág. 48.

permite adaptar la organización y los procedimientos de trabajo al entorno político y cuestionar los sistemas jerárquicos y burocráticos impuestos por cuestión de principios. Las estructuras y los mecanismos gubernamentales tienen que ser flexibles y heterogéneos y también debe haber robustos mecanismos de coordinación de políticas⁹⁷.

La estructura de los gobiernos regionales es muy rígida y la ley solamente permite la existencia de dos departamentos administrativos en los gobiernos regionales. El servicio civil regional está compuesto por una división de administración y finanzas, encargada de la gestión administrativa y financiera, de la formulación ejecución del presupuesto y de la provisión de los servicios generales del gobierno regional; y una división de análisis y control de gestión que colaborará en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del gobierno regional y en su seguimiento y control.

Las instituciones regionales están dotadas de estructuras homogéneas y rígidas, a pesar de que están llamadas a intervenir sobre un territorio de suyo heterogéneo y de comportamiento dinámico. Junto a lo anterior, la práctica histórica se ha traducido en una aplicación uniforme de instrumentos sectoriales, planes, programas, que no han dado cuenta, de forma integral, de tal diversidad. Este tratamiento indiferenciado no ha permitido aprovechar y potenciar las riquezas que contienen los diversos territorios, frenando su desarrollo económico, social y cultural⁹⁸.

Por otra parte, se eliminó del mensaje N° 330-323 del Presidente Aylwin del 6 de enero de 1992, mediante el cual se inicia el proyecto de ley sobre gobierno y administración regional un capítulo sobre Asociaciones Regionales. En el capítulo Segundo del Mensaje se disponía que los Gobiernos Regionales podrán asociarse con personas naturales o jurídicas así como constituir con ellas entidades destinadas a promover actividades o iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional. Estas asociaciones o entidades podrán efectuar estudios, estimular la ejecución de proyectos de inversión, fortalecer la capacidad asociativa de pequeños y medianos productores, promover la innovación tecnológica y llevar a cabo actividades de capacitación”. Dichas asociaciones o entidades, postulaba el Mensaje, se registrarán por la legislación común aplicables a los particulares y no podrán contratar en caso alguno empréstitos. La constitución de Asociaciones Regionales permitiría a los gobiernos regionales enfrentar conjuntamente con el sector empresarial los desafíos de la globalización y la competitividad internacional cumpliendo de mejor forma con su función de fomento productivo. No obstante, las salvaguardas introducidas en la redacción de este capítulo, éste fue eliminado del proyecto del Ejecutivo en el complejo proceso de negociación con el Senado⁹⁹.

En el documento el Chile Descentralizado que queremos el gobierno ha propuesto un gobierno regional constituido por el órgano ejecutivo, el Consejo regional y el Presidente. El ejecutivo recae sobre el Intendente que contará con el apoyo de un servicio administrativo adscrito y servicios públicos regionales encargados de ejecutar en sus sectores las políticas, planes y programas establecidos por el gobierno regional. A su vez el Presidente se relacionaría con el ejecutivo para coordinar el cumplimiento de las materias acordadas por el Consejo regional y éste último sería elegido directamente por la ciudadanía y sería el órgano que establece las estrategias, planes y políticas de desarrollo a partir de las propuestas del ejecutivo.

En este sentido los servicios públicos regionales serían órganos administrativos de ejecución encargados de satisfacer necesidades colectivas, que sean de competencia o se transfieran al gobierno regional de manera regular y continua en el ámbito regional; constituirían el órgano operativo y serían los llamados a materializar la estrategia, planes, políticas y programas y proyectos u otras iniciativas que acuerde el Consejo Regional.

⁹⁷ BID “Estrategia...” cit. Pág. 15.

⁹⁸ SUBDERE El Chile descentralizado. 2001. Cit. Pág. 45.

⁹⁹ L. Lira y F. Marinovic “Estructuras participativas y descentralización: El caso de los Consejos Regionales de Chile” CEPAL, ILPES, Dirección de Políticas y Planificación Regionales. 30 de abril de 1999. Pág. 5.

Los municipios por el contrario tienen flexibilidad pero también la estructura de oficinas es definida por la ley, aunque las municipalidades pueden crear instancias funcionales al interior de los departamentos en función de sus propios objetivos ya que los municipios han comenzado a tener más importancia política durante los últimos doce años como consecuencia de los procesos de democratización, reformas del Estado, descentralización y desconcentración administrativa así como de la aplicación de políticas compensatorias para aliviar la pobreza. El rol del municipio es un rol definido y legitimado por la ciudadanía y la dirigencia política; los municipios son reconocidos como la puerta de entrada al Estado y como promotores del desarrollo comunal más que meros prestadores de servicios de aseo y ornato. Sin embargo, las municipalidades aún carecen de la institucionalidad e instrumentos adecuados para ejercer estos nuevos desafíos, siendo necesario que no sólo dispongan de un reconocimiento teórico de la autonomía, sino que ésta se plasme en la práctica mediante competencias, recursos suficientes y personal cualificado para la materialización de las políticas propias de servicios públicos. La descentralización se ha fortalecido en aspectos administrativos, pero frecuentemente el traspaso de competencias se ha hecho sin la correspondiente cesión de autoridad efectiva, ni el acceso a recursos financieros adecuados¹⁰⁰.

En las municipalidades, la institucionalidad fundamentalmente creada para hacer frente al DET son las Oficinas Municipales de Desarrollo Económico Local. Para Von Hemelryk¹⁰¹ la creación de estas oficinas no es suficiente pues existen diversos escenarios:

- OMDEL que forma parte de la estructura funcional administrativa: tiende a transformarse en una mera administradora de recursos para el fomento productivo o la capacitación laboral y en el mejor de los casos, en una generadora de un sinnúmero de proyectos;
- OMDEL con cierta autonomía dentro de la estructura municipal: Tiende a generar conflictos con los otros departamentos municipales, particularmente cuando pretende diseñar una política propia o articular recursos que dependen de otros departamentos. Entonces se producen presiones para reducir su rol al primer escenario o restringir el campo de intervención a temas ajenos a otros departamentos, como el turismo, el fomento a la micro y pequeña empresa, el desarrollo de la agricultura, etc.;
- OMDEL cuya misión es generar e implementar una política de desarrollo económico local en conjunto con actores privados. Generalmente este tipo de oficina tiene la jerarquía de una dirección municipal, lo que le permite articularse con otras direcciones en un mismo nivel. La práctica ha demostrado que este tipo de oficina logra avanzar en su propósito cuando se cumplen las siguientes condiciones:
 - Voluntad política de las autoridades;
 - Plan de desarrollo económico local;
 - Articulación con las organizaciones económicas locales.

¹⁰⁰ SUBDERE. *El Chile Descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio*. Santiago, dic. 2002, Pág. 64.

¹⁰¹ L. Van Helelrick "Desarrollo Económico Local en Chile. Conceptos y Reflexiones", Cit. Pág. 56.

VII. Conclusiones

A lo largo de los casi quince años de gobierno de la Concertación, no cabe duda de que han existido sustanciales avances en materia de DET. Para comprender estos a cabalidad es necesario además tener en cuenta el marco institucional del que habían partido estos gobiernos: una larga dictadura militar, que desde el punto de vista económico terminaba con metas cumplidas basadas sobre todo en un importante desarrollo exportador por parte de grandes empresas, pero que no había cultivado particularmente las iniciativas de liderazgo local. Por otra parte, incluso antes de la dictadura en Chile no ha existido un regionalismo ni localismo fuerte por consiguiente es evidente la dificultad de impulsar cualquier tipo de cambio en este sentido. Un país en el que más de un tercio de su población vive en la región metropolitana es difícil que permita el nacimiento de otros centros con poder político y económico sustantivo.

Sin embargo quince años es un periodo suficientemente largo de tiempo como para consolidar cambios, si efectivamente hubiera habido un interés en incentivar estos liderazgos. Sin embargo la preocupación por el desarrollo territorial sigue siendo una preocupación dirigida por el centro que no consiente en perder parte de su poder y prueba de ello es que los procesos de reforma institucional de los municipios y sobre todo de las regiones, han sido demasiado lentos.

Señalaba F. Albuquerque refiriéndose a los elementos comunes detectados en iniciativas de desarrollo local exitosas¹⁰² que “todas las iniciativas de territoriales de desarrollo contempladas en el estudio

¹⁰² F. Albuquerque “Reflexiones”

incorporan una posición proactiva por parte de los responsables públicos locales, sin que ello sea resultado ni tenga apoyos destacados por el nivel central de la Administración del Estado”.

En Chile la administración central ha sido muy proactiva y prueba de ello es la enorme cantidad de instrumentos diseñados para el fomento productivo, el enorme avance que se ha producido en infraestructuras de comunicación tanto transportes como telecomunicaciones; sin embargo esta fuerte administración central deja pocos espacios para las iniciativas regionales y locales. Quizás el problema es que ha sido demasiado proactiva ya que no solo los instrumentos son diseñados, dirigidos y financiados desde el centro sino que es incluso la administración central la que dirige las estrategias locales. Cómo se explica si no que todas las Estrategias Regionales de Desarrollo sean preparadas y aprobadas al mismo tiempo en todo el país y tengan los mismos plazos y muy parecidos contenidos; cómo se explica que por ejemplo los convenios marco entre el gobierno nacional y las regiones sean firmados todos en un mismo día; cómo se explica que las metas de Inversión de Decisión Regional se calculen sobre todo el presupuesto nacional y no región a región.

Es decir, la administración central dirige las iniciativas regionales y locales de manera homogénea, sin permitir flexibilidad y deja poco espacio para la iniciativa puesto que falta en las administraciones subnacionales legitimidad política, al menos en las regiones, atribuciones para planificar dicho desarrollo y porque existiendo recursos que se destinan al DET todos ellos son prácticamente decididos por el nivel central.

Uno de los políticos que durante más tiempo ha ocupado el cargo de Intendente en estos Gobiernos, Renán Fuentealba se refiere a que en Chile se aplica un esquema que facilita la adopción de medidas centralizadoras que contradicen el espíritu de la ley, error en el que ha incurrido la SUBDERE en estos últimos tres años, lesionando la autonomía de los gobiernos regionales y convirtiéndose ella misma en un centro de poder político y económico que no le corresponde. Señala el ex-Intendente que hoy se vive una recentralización provocada por dos aspectos: el primero la tecnología y las economías de escala pero que no tiene en cuenta los tiempos y demandas de las personas. La segunda cuestión tiene que ver precisamente con una voluntad política de avanzar o retroceder¹⁰³.

Creemos que la reforma que actualmente ha propuesto sobre los gobiernos regionales el ejecutivo será positiva pero insuficiente si la administración central se empeña en seguir dirigiendo los procesos en lugar de que éstos sean efectivamente dirigidos desde los territorios. Para ello será necesario además que se sigan impulsando reformas que traspasen efectivamente competencias y recursos a los territorios para que éstos tengan capacidad efectiva de decisión y no solamente de coordinación de lo que no les pertenece.

Incluso desde la oposición se ha podido señalar que es necesario establecer un equilibrio entre la legitimidad social, el estatus político y las capacidades decisionales de las autoridades regionales electas. Esto implica que en un plazo no superior a tres años, deben realizarse reformas complementarias¹⁰⁴:

- Traspaso al gobierno regional de todos aquellos fondos y programas estatales que proveen de servicios públicos a la comunidad, además los que impulsan el desarrollo social, promueven el crecimiento económico o que se encargan de generar infraestructura pública intermedia y menor, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Los servicios que en cada lugar debieran integrarse a los Gobiernos regionales, en una primera

¹⁰³ R. Fuentealba “Logros y desafíos del proceso de descentralización a partir de la vigencia de la ley de gobierno y administración regional (1992-2002) en MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de los Gobiernos Regionales Santiago, 25 noviembre del 2004. Pág. 51.

¹⁰⁴ V. Barrueto Víctor “Descentralización y desarrollo regional” en el libro colectivo MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales, Santiago, 25 de noviembre del 2004; pág. 164.

etapa son FOSIS, INDAP, SERNATUR, SENCE, DIGEDER, CORFO, SERVIU, SERNAM INJUV, entre otros. Esto sin menoscabo que a nivel central se mantengan equipos encargados de elaborar políticas de carácter nacional o asesorar al ejecutivo en tales temas;

- Dictación de una Ley de Rentas Regionales que otorgue bases financieras adecuadas a los gobiernos regionales.

En los municipios existe pendiente una importante deuda, principalmente provocada por los servicios traspasados que inhibe a éstos para comprometerse en nuevas tareas relacionadas con el desarrollo económico de sus localidades. La denominada Ley de Rentas II lleva demasiado tiempo en el Congreso sin que se termine su tramitación. Pero pareciera que también se está desaprovechando su capacidad de gestión, ya que en los últimos años han demostrado buenas capacidades y debiera traspasárseles de manera definitiva ciertas competencias que hoy en día están compartidas con la administración central, junto con los recursos para ello.

Bibliografía

- Ábalos König, José Antonio, “El fomento al desarrollo productivo local: Orientaciones, Actores, Estructuras y acciones. La situación en Chile en los noventa”. CEPAL, Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”. Santiago, 2000.
- Albuquerque, Francisco “El Enfoque del Desarrollo Económico Local”, Cuadernos DEL N° 1, Buenos Aires 2004.
- Albuquerque, Francisco Reflexiones sobre iniciativas de desarrollo local en Brasil, Argentina y Chile, página web de REDEL.
- Aghón, Gabriel “El financiamiento municipal: principales desafíos y algunas opciones” en Revista de Estudios Sociales N° 83, 1995
- Banco Interamericano del Desarrollo “Estrategia de Desarrollo Subnacional”, mimeo.
- Banco Interamericano del Desarrollo “Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean. A Background paper for the sub-national Development Strategy”, mimeo.
- Banco Interamericano del Desarrollo “Relaciones intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional”, 2001.
- Braun, Catalina y Romper, María Luz “Inversión Pública de Decisión Regional 1998–2001. Serie Informe Económico N° 122, Libertad y Desarrollo julio 2001.
- Barrueto, Víctor “Descentralización y desarrollo regional” en el libro colectivo MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales, Santiago, 25 de noviembre del 2004.
- Boisier, Sergio “Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial” en la obra colectiva Nuevos Desafíos de la Planificación Regional, MIDEPLAN, marzo 2002.

- Boisier, Sergio “La doctrina (oculta) de la descentralización chilena” en el libro colectivo MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales, Santiago, 25 de noviembre del 2004.
- Boletín de Transparencia Fiscal. Informe Especial “Procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú”, 2002
- Bustos, Álvaro, “La experiencia del Centro de Desarrollo Empresarial Santiago Innova, Chile” en la obra colectiva Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH, 2003.
- Cantero Ojeda, Carlos “Desarrollo regional y descentralización: Los nuevos desafíos en la sociedad del conocimiento”, en el libro colectivo MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales, Santiago, 25 de noviembre del 2004.
- Corporación de Fomento de la Producción. Cuenta Pública abril 2003-abril 2004. Santiago. 29 de abril del 2004.
- Costa, Rosana y Horst, Bettina “Impuesto Territorial: Análisis al proyecto de ley de Rentas Municipales II y propuesta alternativa”. Instituto Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económico N° 130, julio 2002.
- Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. Folleto Ley de Presupuestos 2005.
- Finot, Iván, “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local”. CEPAL, Serie Gestión Pública, Santiago, octubre 2003.
- Fuentealba Moena, Renán “Logros y desafíos del proceso de descentralización a partir de la vigencia de la ley de Gobierno y Administración Regional (1992-2002) en el libro colectivo MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales, Santiago, 25 de noviembre del 2004.
- Galilea, Sergio “Gobierno y Administración Regional” en la obra colectiva Nuevos Desafíos de la Planificación Regional, MIDEPLAN, marzo 2002.
- Gallicchio, Enrique y Winchester, Lucy “Territorio Local y Desarrollo. Introducción” en la obra colectiva Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH, 2003.
- Givois, Thierry y Camargo Roberto “Participación y Planificación Regional en el Programa Más Región” en la obra colectiva Nuevos Desafíos de la Planificación Regional, MIDEPLAN, marzo 2002.
- Gobierno de Chile. Programa Gobierno en Marcha
- Gobierno de Chile Programa EmprendeChile
- Gobierno de Chile FOSIS SERCOTEC INDAP PRORURAL (EMPRENDECHILE) “Planes de Desarrollo Económico Territorial. Objetivos Estrategia y Metodología”. Documento de Trabajo para Jornada Nacional Conjunta del 8 de marzo del 2002. Documento de 26 de febrero del 2002.
- Gobierno de Chile FOSIS SERCOTEC PRORURAL (EMPRENDECHILE) Programa de Desarrollo Económico Territorial. Orientaciones Metodológicas. 8 de noviembre 2000.
- Gobierno Regional Región Metropolitana Departamento de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente/Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos Marco Legal del Ordenamiento Territorial, marzo 2003.
- ILPES CEPAL, Panorama de la Gestión Pública, Santiago, mayo 2004.
- Larroulet, Cristián y Horst, Bettina “Descentralización, aún queda mucho por hacer” en el libro colectivo MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales, Santiago, 25 de noviembre del 2004.
- Letelier, L.E. “Teoría y práctica de la Descentralización. El caso de la Ley de Rentas Municipales II”. En Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública, N° 2, 2002.
- Libertad y Desarrollo “Modificaciones a la ley general de urbanismo y Construcción, 2004.
- Libertad y Desarrollo “Descentralización: ¿Hemos avanzado? Temas Públicos N° 600, 18 de octubre del 2002.
- Lira, Luis. y Marinovic, Fernando, “Estructuras participativas y descentralización: El caso de los Consejos Regionales en Chile” CEPAL, ILPES Dirección de Políticas y Planificación Regionales. 30 de abril de 1999.
- Llisterri, Juan J. “Competitividad y desarrollo económico local “, Banco Interamericano de Desarrollo. marzo 2000.
- Maldonado R., Víctor “Planificación Territorial en Chile” en la obra colectiva Nuevos Desafíos de la Planificación Regional, MIDEPLAN, marzo 2002.

- Ministerio de Economía Obstáculos y oportunidades de inversión para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Chile, proyecto BID realizado por la Universidad de Ferrara y la consultora NOMISMA, Bolonia, Italia. Mimeo.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) Nuevos desafíos de la Planificación Regional Santiago, marzo 2002.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales. Santiago 25 de noviembre del 2004.
- Ministerio de Obras Públicas La Inversión en Infraestructura 1990-1999 y su Proyección 2000-2009, Santiago, octubre 2001.
- Moncayo Jiménez, Edgar “Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización”; Serie Gestión Pública. ILPES. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, diciembre del 2002.
- Morales Aguirre, Mauricio “Los gobiernos regionales que queremos” en el libro colectivo MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales, Santiago, 25 de noviembre del 2004.
- Palma Carvajal, Eduardo “La descentralización como política de Estado” en El Futuro de la Descentralización. Algunas visiones académicas, políticas y sociales, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 2003.
- Parra, Constanza y Dooner, Cecilia. Nuevas experiencias de concertación público-privada: las corporaciones para el desarrollo local. CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 42, Santiago, agosto 2001.
- PROGRAMA DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE LAGOS (1999): Primer Gobierno del Siglo XXI: para crecer con igualdad, mimeo.
- Ramírez Valenzuela, Marcelo “Nuevos desafíos para la planificación regional en Chile” en la obra colectiva Nuevos Desafíos de la Planificación Regional, MIDEPLAN, marzo 2002.
- Restrepo, Darío “De la Descentralización al desarrollo económico local”. Colombia. Mimeo, agosto 2004.
- Romero, María y Muñoz, Jaime “El programa de fortalecimiento de la gestión municipal para el desarrollo económico local. Región del Maule, Chile” en la obra colectiva Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH, 2003.
- Romo, Ricardo “Programa Prorural: Resultados Alcanzados al año 2001 y Desafíos para el Período 2002/2005 en la obra colectiva Nuevos Desafíos de la Planificación Regional, MIDEPLAN, marzo 2002.
- Rufián, Dolores “Algunas dimensiones de la gestión Municipal” en Reforma del Estado: Gestión y capacitación del nuevo Municipio, ILPES, Santiago 1993.
- Sepúlveda Ramírez, Leandro “Construcción Regional y Desarrollo Productivo en la economía de la globalidad”; CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, Santiago de Chile, septiembre 2001.
- Silva, Iván “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local” en la obra colectiva Nuevos Desafíos de la Planificación Regional, MIDEPLAN, Marzo 2002.
- Silva, Iván “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina” CEPAL, Serie Gestión Pública, Santiago, abril 2003.
- Silva Iván y Sandoval Carlos “Desarrollo Económico Local y Fomento Productivo. La experiencia chilena” ILPES CEPAL, 2004 (mimeo).
- SUBDERE. Ministerio del Interior. El proceso de Descentralización en Chile 1990-1993. Santiago 1994.
- SUBDERE. Ministerio del Interior. Asociaciones Municipales. Instrumento de apoyo a la gestión local, Santiago mayo 1997.
- SUBDERE. Ministerio del Interior. Asociativismo Municipal. Santiago, diciembre 1999.
- SUBDERE. Ministerio del Interior: Evaluación de la Descentralización 1994-1999: Cuentas de un compromiso del Gobierno con el País, Santiago, marzo del 2000.
- SUBDERE. Ministerio del Interior. El Chile Descentralizado Que Queremos, Santiago 2001.
- SUBDERE. Ministerio del Interior. Análisis y evaluación de los convenios marco 2001-2003, Santiago, julio 2002.
- SUBDERE. Ministerio del Interior. El Chile Descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio. Santiago, diciembre 2002.
- SUBDERE. Ministerio del Interior. Fuentes de Recursos para el Desarrollo Regional y Local, Santiago, abril 2003.

- SUBDERE. Ministerio del Interior. Servicios Públicos Regionales. Informe Final Proyecto SUBDERE/Universidad de Chile, Santiago, 2003.
- SUBDERE. Ministerio del Interior. Algunos criterios para la definición de las Competencias de los Niveles Nacional, Regional y Local de la Administración del Estado. Santiago, 2003.
- SUBDERE. Ministerio del Interior. Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la división político administrativa del país. Informe realizado por el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2003
- SUBDERE. Ministerio del Interior. El Gobierno Regional que queremos para liderar el desarrollo territorial y articular la gestión pública en la región, Santiago, mayo 2004.
- SUBDERE. Ministerio del Interior. Sistema de Gestión Territorial Integrada, Santiago 2004.
- SUBDERE. Ministerio del Interior. “Avances y desafíos en los ámbitos político, administrativo y fiscal” en el libro colectivo MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales, Santiago, 25 de noviembre del 2004.
- Tobar Leiva, Manuel “Norma y Realidad en la Práctica de la Planificación Regional” en la obra colectiva Nuevos Desafíos de la Planificación Regional, MIDEPLAN, marzo 2002.
- Tobar Leiva, Manuel “Un balance de los aspectos político institucionales de los Gobiernos Regionales en su décimo aniversario”, en el libro colectivo MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales, Santiago, 25 de noviembre del 2004.
- Valenzuela Barragán, Ariel “Proposiciones para definir una política de ordenamiento territorial” en Revista Occidente, oct-dic. 2000.
- Valenzuela Barros, J.P. “Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile”. CEPAL. Serie Política Fiscal N° 101, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, Santiago, 1997.
- Valenzuela, David. “Desarrollo Local ¿Un nuevo paradigma?” en la obra colectiva Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH, 2003.
- Van Hemelryck, Librecht y Bulnes, Concepción. “El desarrollo económico local y el fomento productivo”. Temas Sociales N° 34, Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de Sur, octubre 2000.
- Van Hemelryck, Librecht “Desarrollo Económico Local y Fomento Productivo”. En Temas Sociales, N° 34, Octubre 2000.
- Van Hemelryck, Librecht, “Desarrollo Económico Local en Chile. Conceptos y reflexiones” en la obra colectiva Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH, 2003.
- Vásquez, Angelina “Procesos e Instrumentos para el Desarrollo Territorial”. En Red de Desarrollo Económico Local REDEL.
- Vásquez Márquez, J.I. “La forma de Estado en la Constitución de 1980. El proceso de descentralización administrativa”. En 20 años de la Constitución Chilena 1981-2001, Editorial Jurídica Cono Sur, Santiago 2001.
- Winchester, Lucy “Reflexiones sobre una propuesta para el desarrollo local en Chile” en la obra colectiva Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH, 2003.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

desarrollo territorial

Números publicados

5. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile, Dolores M. Rufián Lizana (LC/L.2960-P; LC/IP/L.XXX) N° de venta: S.08.II.G.73 (US\$10.00), 2009.
4. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador, Gloria Quiteño, Lilian Vega (LC/L.2858-P; LC/IP/L.285) N° de venta: S.08.II.G.3 (US\$10.00), 2008.
3. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Colombia, Carlos Jorge Caicedo Cuervo, (LC/L.2836-P; LC/IP/L.284) N° de venta: S.07.II.G.158 (US\$10.00), 2007.
2. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México, Sergio González López (LC/L.2806-P; LC/IP/L.283) N° de venta: S.07.II.G.139 (US\$10.00), 2007.
1. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina, Pablo Costamagna, (LC/L.2702-P; LC/IP/L.281) N° de venta: S.07.II.G.51 (US\$10.00), 2007.

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@CEPAL.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: