SERIE: DOCUMENTOS DE TRABAJO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GOBIERNOS REGIONALES
INFORME DE SEGUIMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN DEL TRASPASO DE COMPETENCIAS

SUBDERE
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Gobierno de Chile

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GOBIERNOS REGIONALES

INFORME DE SEGUIMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN DEL TRASPASO DE COMPETENCIAS

SUBDERE

SUBDERE

GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBDERE

NACIONES UNIDAS
CEPAL

SERIE: DOCUMENTOS DE TRABAJO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL
ISBN:

TÍTULO: ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GOBIERNOS REGIONALES INFORME DE SEGUIMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN DEL TRASPASO DE COMPETENCIAS

AÑO 2009

AUTORIDADES
Claudia Serrano Madrid
Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo

Ignacia Fernández Gática
Jefa de División de Políticas y Estudios

COORDINACIÓN
Osvaldo Henríquez Opazo
Jefe Departamento de Políticas y Descentralización
Ricardo Jordán
CEPAL

ELABORACIÓN
María Antonieta Sepúlveda Navarrete
Profesional
Departamento de Políticas y Descentralización
Marcelo Morales Jeldes
Profesional
Departamento de Políticas y Descentralización
H. Maximiliano Carbonetti
Sistematización del proceso de
Traspaso de competencias en ordenamiento territorial a gobiernos regionales de Chile
CEPAL

APOYO A LA PRODUCCIÓN GRÁFICA
Centro de Documentación y Publicaciones CEDOC, SUBDERE

DISEÑO
Constanza Herrera Celedón

COMPAGINACIÓN
Natalia Eyzaguirre del Real

La serie Documentos de Trabajo, corresponde a monografías realizadas por profesionales tanto de la SUBDERE como de colaboradores externos que promueven la discusión de temas de descentralización y desarrollo regional y que se difunden a objeto de que generen procesos de discusión interna.

INDICE

INTRODUCCIÓN 6

CAPÍTULO I. EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ANTECEDENTES Y ALCANCES..... 8

1.1 El Gobierno Regional y la función de Ordenamiento Territorial (Ley 19.175)..... 9

1.2 Enfoque propuesto de ordenamiento territorial e implicancias en materia de la competencia correspondiente..... 11

1.3 El proceso de transferencia de competencias en ordenamiento territorial: subprocesos activados y componente..... 12

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO AL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS..... 24

2.1 Sistematización de resultados..... 25
Fase 1: Acompañamiento y observación cumplimiento de metas del proceso de acreditación

2.2 Análisis de resultados..... 29
Fase 2: Entrevistas a informantes calificados del nivel regional

2.3 Análisis de resultados por variables seleccionadas..... 35

CAPÍTULO III. PRINCIPALES RECOMENDACIONES 40

CAPÍTULO IV: ENFOQUE METODOLÓGICO DE SEGUIMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN..... 44

4.1 Alcances del enfoque de seguimiento y sistematización..... 45

4.2 Alcances del método de análisis..... 47

ANEXOS..... 50

Fase 1: Ficha seguimiento encuentros regiones..... 50

Fase 2: Ficha entrevistas informantes cualificados del nivel regional 54

Acrónimos y siglas..... 58

Créditos fotografías..... 58

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN [1]

El proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Gobierno de Chile se encuentra llevando adelante constituye un esfuerzo en materia de descentralización que viene a completar el desafío de dotar a las regiones, de responsabilidades y herramientas desde el año 2007 en materia de planificación y desde el año 2008, en materia de ordenamiento territorial, acorde a las funciones que la ley Orgánica Constitucional No 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) le ha asignado a los Gobiernos Regionales (GORE) en este campo.

Dicho proceso parte del reconocimiento del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet que "los instrumentos con que contamos en el gobierno central, en los gobiernos regionales y en los municipios, ya no son los más adecuados para esta nueva era, donde el rol del Estado es mucho más complejo". Por tanto, el Gobierno definió como meta "constituir gobiernos regionales más sólidos, con más poder, a través de la elección directa de los consejeros regionales y con el proyecto de ley que otorga mayores atribuciones a los gobiernos regionales en materias de planificación, ordenamiento territorial, fomento productivo, entre otros"[2].

La puesta en marcha de este proceso de transferencia de competencias en ordenamiento territorial regional implicó el diseño y la ejecución de un sistema de verificación de condiciones iniciales. Dicho sistema comprende un conjunto de acciones de capacitación, asistencia técnica, criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarios para determinar la capacidad de gestión efectiva que detentan los GORE, para recibir, asumir y ejercer de manera eficiente y sostenida competencias, funciones, atribuciones y recursos dedicados a la materia objeto de la transferencia. El sistema a la vez permitió consolidar y ordenar el proceso de descentralización y modernización de la gestión del Estado de manera transparente y técnica. Es así como los GORE debieron lograr ciertos estándares y "productos" a través de la ejecución de una serie de actividades que permitieron la determinación de la procedencia o improcedencia de transferir la función de OT a cada uno de estos gobiernos subnacionales.

Dentro de este marco en diciembre de 2007, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos suscribieron un Memorando de Entendimiento que facilitó la realización de actividades conjuntas en materia de cooperación técnica, capacitación e investigación orientadas al mejoramiento de los procesos y proyectos de gestión y planificación sostenible del desarrollo regional, municipal y urbano en Chile.

La puesta en marcha de este segundo proceso de transferencia de competencias, exigió por parte de las instituciones antes indicadas, el diseño y ejecución por un lado, de un "Programa de Capacitación y Perfeccionamiento en Ordenamiento Territorial Regional" orientado a la formación de los profesionales de las recientemente creadas Divisiones de Planificación y Desarrollo ("DIPLADE") en los Gobiernos Regionales (GORE); y por otro lado, de un "Programa de Seguimiento y Sistematización" del proceso de acreditación de las condiciones iniciales para transferir la competencia de ordenamiento territorial a dichas instancias subnacionales.

En este contexto, el presente Informe que forma parte de este último Programa, recoge e identifica, por un lado, fortalezas y debilidades desafíos advertidos hasta el momento de la puesta en marcha de esta etapa del proceso de transferencia de competencia que supone la acreditación de las condiciones iniciales para los gobiernos regionales de Chile, y, por otro lado, expone el grado de complejidad que supusieron los objetivos y metas planteados desde el nivel central. El fin de este Informe es extraer lecciones aprendidas y sugerencias para las correcciones y calibraciones que sean posibles introducir durante el actual proceso en marcha y para futuras actividades de traspaso de competencias entre niveles gubernamentales dentro del contexto chileno.

---

1. Esta sección del Informe incorporó parte de lo expuesto por el documento "Guía de Verificación de Condiciones Iniciales. Traspaso de competencias en ordenamiento territorial a gobiernos regionales", SUBDERE (2008), Santiago.
2. Discurso Presidencial Michelle Bachelet 21 de mayo de 2008 "Contigo Mejor País, Contigo vamos por Más".

CAPÍTULO I.

EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ANTECEDENTES Y ALCANCES

.

EL PROCESO D E TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ANTECEDENTES Y ALCANCES

1.1 EL GOBIERNO REGIONAL Y LA FUNCIÓN

DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (LEY 19.175)[3]

Los Gobiernos Regionales ("GORE" en adelante) poseen diversas atribuciones jurídicas respecto al tema del ordenamiento territorial ("OT" en adelante) que se originan en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) Nº 19.175[4], que regula su orgánica constitucional y en la ley Nº 19.778 artículo 1º Nº 1 que modifica la LOCGAR. De conformidad al artículo 17 de la Ley 19.175, el Gobierno Regional en materia de OT mantiene las siguientes atribuciones[5]:

a. Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del **sistema de asentamientos humanos de la región,** con desagregaciones territoriales correspondientes;

b. Participar en coordinación con otras autoridades nacionales y comunales, en **programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento**,

c. Fomentar y velar por la **protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente**, adoptando medidas adecuadas a la realidad regional;

d. Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de **transporte intercomunal, inter provincial e internacional fronterizo**, coordinando con otros gobiernos regionales el transporte **interregional**, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia sin perjuicio de las facultades que les correspondan a las municipalidades;

e. Fomentar y propender al **desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas** procurando la acción multisectorial en la dotación de infraestructura económica y social y

f. Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las **secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales** de los servicios públicos.

En el ámbito de la planificación urbana, el artículo 20 letra f) de la LOCGAR indica además que los GORE a través de sus CORE, deben aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y los planes reguladores comunales y seccionales[6] en correlación a lo dispuesto por la ley Nº 19.778.

---

3. Esta sección del Informe incorporó parte de lo expuesto por el documento *"Guía de Verificación de Condiciones Iniciales. Traspaso de competencias en ordenamiento territorial a gobiernos regionales*", SUBDERE (2008) Santiago.
4. Según texto refundido, coordinado y sistematizado del 2006 (SUBDERE, noviembre 2007) 3ra edición con legislación complementaria.
5. Este listado es una versión sintética de las atribuciones que vienen indicadas en la ley citada. Los temas remarcados indican el eje central de cada atribución.
6. Conforme a lo establecido en los párrafos segundo y tercero de la letra c) del artículo 36 de la LOCGAR.

LIMITANTES DEL GOBIERNO REGIONAL

❖ LIMITANTES INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

La citada ley señala con claridad las responsabilidades que tienen en materia de OT los Gobiernos Regionales y el principal desafío a superar es el hecho que los instrumentos concretos para asumir esta función se encuentran en el eje desconcentrado del Estado en la región, es decir el conjunto de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y Servicios especializados del Estado. Estos instrumentos se encuentran bajo la tuición, principalmente, del MINVU, MOP, MINAGRI y CONAMA, y adicionalmente se encuentra la Subsecretaría de Marina (organismo no desconcentrado).

Por lo tanto, el principal desafío para cada Gobierno Regional es realizar un esfuerzo por acercar al aparato desconcentrado del Estado a cada una de las tareas propiamente regionales, como las de OT.

Esta dispersión de las funciones concernientes al OT entre los distintos sectores del aparato desconcentrado del Ejecutivo Nacional tiene que ver, por un lado, con la forma en que está diseñado el aparato administrativo del Estado: Unitario y sectorializado, lo que dificulta tener una visión integrada del desarrollo de sus territorios primando la dimensión sectorial por sobre la territorial (ej: la ejecución por parte del MOP de sus planes maestros de infraestructura con fuerte impacto en las potencialidades del desarrollo). Por otro lado, las diferentes definiciones que se han dado para el OT, que no consiguen aclarar totalmente los contenidos reales del proceso, ni los problemas que intenta solucionar ni tampoco los instrumentos que utiliza para alcanzar sus metas.

❖ LIMITANTES NORMATIVAS Y REGLAMENTARIAS

Como ha hecho mención Contraloría General de la República[7], que los GORE pueden hacer uso de sus competencias mediante el uso de su patrimonio, así mismo indica que el gobierno regional, conforme al art. 68 de la ley 19.175, este cuerpo colegiado tiene una estructura administrativa directamente adscrita al Intendente, compuesta por la División de Administración y Finanzas (DAF) encargada de la gestión administrativa y financiera de la formulación y ejecución del presupuesto y de la provisión de servicios generales del Gobierno Regional, y por una División de Análisis y Control de Gestión (DACG) que colabora en la elaboración del presupuesto en lo relativo la inversión del Gobierno Regional y en su seguimiento y control.

Esa estructura es mínima y con atribuciones bien determinadas, lo que unido a su escaso número de funcionarios que lo integran, impide a los Gobiernos Regionales desarrollar por sí mismos, las diferentes acciones, programas y estudios que le encomienda la ley. Por ello, considerando el principio de la continuidad del servicio público por el que los entes estatales deben cumplir sus funciones de modo regular y continuo, y los de eficiencia y eficacia que obliga a tales órganos a actuar aprovechando al máximo sus medios disponibles, debiendo cumplir sus cometidos coordinadamente y propendiendo a la unidad de acción para lograr resultados[8], para el desarrollo de sus labores, los gobiernos pueden recurrir a terceros mediante convenios para el ejercicio de sus funciones.

MODIfiCACIONES LEGALES Y NORMATIVAS QUE PERMITEN EL EJERCICIO DE LA TRANSFERENCIA

Recientemente la ley 20.035 ha dotado al GORE de un cargo adicional de Jefe de División y de 4 cargos profesionales adicionales, los cuales debieran ser destinados al cumplimiento de funciones y atribuciones no ejercidas; en este caso, una opción es la que la ley 19.175 les asigna sobre la planificación del desarrollo regional y ordenamiento territorial.

1.2 ENFOQUE PROPUESTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL E IMPLICANCIAS EN MATERIA DE LA COMPETENCIA CORRESPONDIENTE [9]

Parte del marco conceptual que constituye, hasta el momento, la base teórica del proceso de traspaso de competencias en OT (TC en OT en adelante) a los Gobiernos Regionales se circunscribe a una adaptación de la definición universalmente conocida de la carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, adaptada a los objetivos que conlleva este proceso.

Es por ello que en este proceso la definición internacional que más se ajusta, es cuando el Ordenamiento Territorial se entiende como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. "Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector[10]". Sus métodos e instrumentos de planificación se determinan dinámicamente en interacción con los valores sociales, orientaciones políticas, y, circunstancias económicas y ambientales, siendo la materia de una conducción paradigmática del desarrollo regional. En palabras simples, el OT se entiende básicamente como los resultados de acciones humanas con el propósito de adaptar o adecuar el territorio, buscando con ello la resolución de sus múltiples necesidades.

Durante el año 2008 la SUBDERE elevó al Congreso una propuesta de reforma a la LOCGAR[11] que brindaría mayores condiciones de viabilidad a las actuales seis atribuciones en materia de ordenamiento territorial que detentan los GORE. En este sentido, además de lo ya consignado e indicado anteriormente en el artículo 17 de la mencionada Ley, se ha propuesto que los GORE puedan también **"*elaborar y aprobar, en concordancia con la Estrategia Regional de Desarrollo y previa consulta a las Municipalidades de la Región, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, Instrumento que deberá consignar las características, potencialidades y vocaciones de los territorios urbanos y rurales y del Borde Costero, así como también la Gestión de Sistema de Cuencas Hidrográficas. Mediante Decreto Supremo, expedido a través de los Ministerios del Interior, Defensa, Obras Públicas, Agricultura y Vivienda y Urbanismo, se regulará lo concerniente a procedimientos para la elaboración y contenidos mínimos que deberá considerar el PROT*"**

Es así como el proceso de traspaso de competencias de ordenamiento territorial a los Gobiernos Regionales pretende instalar un nuevo modo de análisis y de gestión en materia de OT regional, que tiene como primer supuesto la redefinición del actual instrumento correspondiente a esta materia, el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU) en un nuevo instrumento llamado "Plan Regional de Ordenamiento del Territorio" (PROT). Este Plan, en tanto expresión espacial de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), entendida ésta como la visión estratégica del desarrollo de la región en el largo plazo, es el instrumento que permitirá al GORE gestionar el territorio a través de la espacialización de las políticas regionales en sus distintos ámbitos de gestión: social, económica, infraestructura y físico ambiental; y su implementación a través de un plan plurianual de inversiones (4 años).

Por tanto, en el diseño y elaboración del PROT, el GORE deberá considerar todas las políticas sectoriales, tanto de nivel nacional, como regional o local si las hubiera, que tengan incidencia en la gestión del territorio regional, especialmente la Política Pública para Territorios Especiales Aislados, la Política Nacional de Uso del Borde Costero, la Política Nacional de Desarrollo Productivo, la Política Nacional de Infraestructura y otras relevantes para la materia que estuviesen vigentes. Como así mismo, todos los Planes y Programas Nacionales, Regionales, Provinciales y Comunales que impacten en el desarrollo territorial regional y que tengan una importante incidencia en la gestión e implementación de los lineamientos estratégicos que cada Gobierno Regional haya definido en su Estrategia Regional de Desarrollo.

El OT es una actividad preferentemente demandante de información además de generadora de la misma, es por ello, que se hace necesario que el Gobierno Regional instale, opere y gestione un sistema de información regional, el cual debe considerar lo estipulado en el Decreto Supremo Nº 28/2006, del Ministerio de Bienes Nacionales sobre los requerimientos mínimos para la homologación de la información territorial que lidera el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (SNIT).

1.3 EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ACTIVIDADES Y COMPONENTES

La operativización del proceso de traspaso de competencias desde el nivel nacional a los niveles de gobierno subnacionales implicó la activación y despliegue de un conjunto de subprocesos con sus componentes que tenían el objetivo de lograr crear las condiciones necesarias político institucionales, técnicas administrativas y de comunicación, capacitación y difusión que sirvieran de soporte al proceso de transferencia, para así, alcanzar los objetivos fijados y resultados esperados.

En este sentido, es posible identificar y reconocer al igual que se efectuó para con el proceso de traspaso de competencias en planificación, tres subprocesos que se fueron activando muchos de ellos de manera simultánea unos con otros. A continuación, se listan dichos subprocesos:

Procesos estratégicos: corresponden a aquellos procesos, actividades y gestiones que, impulsados y liderados por la SUBDERE, tuvieron el objetivo de asegurar junto a otros actores claves, pautas de compromisos y hojas de ruta y de seguimiento precisa y estratégica en diversos aspectos claves de un proceso de este tipo, como lo es en lo político, lo institucional, lo jurídico, la capacitación y lo comunicacional. Estas pautas de compromisos y hojas de ruta y de seguimiento permiten que periódicamente, al más alto nivel decisorio, desarrollar una evaluación y monitoreo cercano de los aspectos claves antes aludidos. Dentro de estos procesos estratégicos se pueden identificar, al menos, cinco:

- Discusión y acuerdo de un marco conceptual para el ordenamiento territorial regional definido por SUBDERE, CEPAL y grupo de expertos (Contenido, Método y Procedimiento)

- Activación de proceso de coordinación político a nivel gobierno central entre la SUBDERE y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (especialmente a través de la División de Desarrollo Urbano) y demás Ministerios y organismos que tienen competencia en el OT

- Diseño y ejecución conjunta entre la SUBDERE y CEPAL de Estrategias de Capacitación y de Seguimiento al proceso completo de TC en OT [12]

- Análisis de la normativa legal correspondiente (Constitución Política, LOCGAR) con el desarrollo de propuesta de modificación a ser elevada a discusión y aprobación por el Congreso de la República.

- Conducción, coordinación y monitoreo del proceso a cargo de SUBDERE

---

7 Dictamen 040783/1995

8 Consagrados en el art.3 inc. 1, 25 y 5 de la ley 18.575

9 Esta sección del Informe incorporó parte de lo expuesto por el documento SUBDERE-CEPAL (2009) "Plan Regional de Ordenamiento Territorial:
Contenido y Procedimiento" (Documento borrador para discusión)

10 1983, Carta Europea de Ordenación del Territorio.

11 Hasta el momento (abril de 2009) esta reforma se encuentra en discusión en el Congreso.

12 Entre los Ministerios y organismos que intervinieron en la Estrategia de Capacitación y Perfeccionamiento se encuentran: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de su División de Desarrollo Urbano, el Ministerio de Planificación a través del Departamento de Planificación y Gestión del Territorio, el Ministerio de Obras Públicas a través de su Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio (SEMAT), el Ministerio de Bienes Nacionales a través del Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (SNIT), la Subsecretaría de Marina a través de su Oficina Nacional de Borde Costero, el Ministerio de Agricultura, la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) a través de su Departamento de Estudios y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) a través de su Subdirección de Desarrollo y la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ).

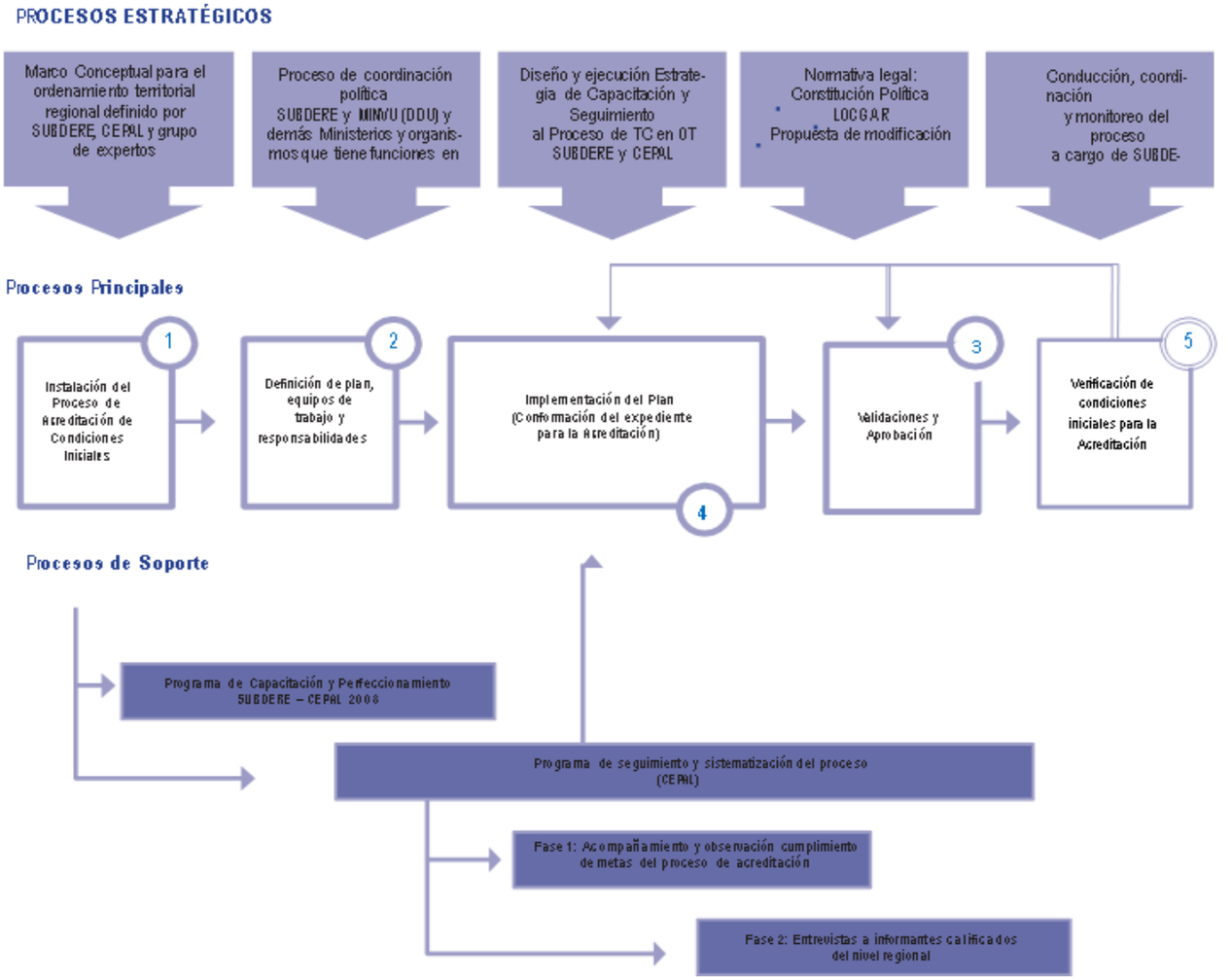
Procesos principales: corresponden a aquellos procesos, actividades y gestiones que, impulsados y requeridos por la SUBDERE a los GORE, tuvieron el objetivo primario y principal de evaluar diversas capacidades de aquellas instancias donde efectivamente recaerían las nuevas competencias a través de la consecución de una serie de pasos, objetivos y metas. Dentro de las capacidades que los GORE debían acreditar se encuentran, capacidades de gestión política institucional, capacidades técnico administrativas y capacidades en la gestión de la comunicación y la información. Es posible sostener que estos procesos dentro de los cuales, la clave es que los GORE logren ser acreditados, merecen llamarse "principales" ya que para cada GORE trae consigo una prolongación y profundización de un camino clave iniciado por el primer traspaso de competencias (competencia de planificación) y que en este caso implica recibir y ejercer una nueva competencia (de ordenamiento territorial). Dentro de estos procesos principales se pueden identificar, al menos, los siguientes:

- Instalación del proceso de acreditación de condiciones iniciales
- Definición de plan, equipos de trabajo y responsabilidades
- Implementación del Plan: conformación del expediente o carpeta única para la Acreditación.
- Validaciones y aprobación de los diversos pasos y "productos" en diferentes instancias de acreditación ya sea ante el correspondiente Consejo Regional (CORE), ante la Comisión Técnica Regional o la Nacional.
- Verificación de condiciones iniciales para la acreditación (Chequeo realizado por profesional de SUBDERE para acreditar el logro de los pasos, objetivos y metas que supuso en Proceso de acreditación). Para el logro del segundo objetivo, se diseñó y ejecutó un Programa de Seguimiento y Sistematización del proceso de acreditación de las condiciones iniciales.

Procesos de Soporte: corresponden a aquellos procesos y actividades de apoyo sustancial que impulsados por la SUBDERE en colaboración con CEPAL, tuvieron un doble objetivo mutuamente retroalimentario: por un lado, el objetivo de capacitar y transferir conocimientos sobre el ordenamiento territorial sostenible a los GORE y por otro lado, proceder a desarrollar un acompañamiento, observación y sistematización del proceso de TC en OT en ciertas regiones a modo de monitoreo, con el objetivo, también de apoyar a la SUBDERE en este mismo proceso y en futuros mediante la identificación de fortalezas, debilidades, desafíos y lecciones aprendidas.

Para el logro el primer objetivo, se diseñó y ejecutó un Programa de Capacitación y Perfeccionamiento en Ordenamiento Territorial Regional orientado a la formación de los profesionales de las mencionadas Divisiones en los GORE y en el cual intervino además colaborando la GTZ y MIDEPLAN.

FIGURA 1: MAPA DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Fuente: SUBDERE-GTZ (2008) adaptado para este Informe por CEPAL.

A continuación, se detallan especialmente el subproceso de acreditación de condiciones iniciales (Proceso principal) y ambos subprocesos de apoyo, tanto el Programa de Capacitación Perfeccionamiento en Ordenamiento Territorial Regional como el Programa de Seguimiento y Sistematización.

a) EL PROCESO DE ACREDITACIÓN[13]

El objetivo principal de la acreditación es fortalecer a los gobiernos regionales de modo que estos cumplan con los requisitos y sean destinatarios de las transferencias establecidas y concordadas. El sistema establece un conjunto de requisitos en materia de recursos humanos; recursos materiales; e instrumentos normativos y de gestión necesarios para el cumplimiento de las funciones sectoriales transferidas. Estos prerrequisitos se complementan con indicadores de gestión o desempeño que son considerados también como criterios del proceso de acreditación.

Un aspecto crucial de este proceso está dado por el acompañamiento por parte de la misma SUBDERE y de la ejecución de programas de capacitación y asistencia técnica como el indicado anteriormente, que presentan los sectores a los gobiernos descentralizados para facilitar el proceso de acreditación. La acreditación se ha propuesto ser realizada mediante una evaluación de indicadores de gestión que deben considerar especificidades del sector y basarse en el siguiente precepto "la acreditación debe permitir la medición objetiva y técnica de las capacidades de los gobiernos regionales para gestionar o ejecutar las competencias materia de transferencia, sin perjudicar los estándares de calidad previamente definidos"; es decir, sin afectar los derechos de los ciudadanos y ciudadanas a recibir del Estado servicios de calidad.

Para el desarrollo de este proceso de acreditación se definió por cada región la creación de una Comisión Técnica Regional, que tiene el objetivo de desarrollar el proceso de verificación y realizar el seguimiento de este proceso, para lo cual debe establece un programa de trabajo. Esta Comisión está conformada por los 3 Jefes de División del Gobierno Regional y podrá adicionalmente el Intendente Regional designar otros profesionales no superando un número de 3. Además, estará formada por un profesional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y el jefe de la Unidad Regional SUBDERE (URS) de cada región, quien actúa como Secretario Ejecutivo de la comisión.

Temporalmente para el proceso de aprobación de las Condiciones Iniciales se fijo que al 31 de agosto de 2008 cada GORE debía demostrar a través de la Comisión Técnica Regional, el cumplimiento de las condiciones establecidas en este proceso. En caso contrario, se estableció un segundo plazo al 31 de octubre del año 2008 con el objeto de haber levantado las observaciones indicadas en el primer periodo de verificación.

SISTEMA DE VERIfiCACIÓN DE CONDICIONES INICIALES

El sistema de verificación de condiciones iniciales constituye un conjunto de acciones de capacitación, asistencia técnica, criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarios para determinar la capacidad de gestión efectiva de los Gobiernos Regionales, para recibir y ejercer eficientemente las funciones materia de transferencia en este caso de ordenamiento territorial regional. Consiste en la determinación de la procedencia o improcedencia para que a un Gobierno Regional se le transfiera la función de OT.

Por ende, la verificación busca: a) definir o constatar en el Gobierno regional la existencia de capacidades de gestión efectiva para asumir competencias, funciones, atribuciones y recursos y b) consolidar y ordenar el proceso de descentralización y modernización de la gestión del Estado de manera transparente y técnica. Para iniciar el proceso de verificación para la transferencia de competencias de OT debe haber concluido exitosamente el proceso de verificación del proceso de transferencia de competencias de planificación regional.

13 Esta sección del Informe incorporó parte de lo expuesto por los documentos: a) Henríquez, Osvaldo, "Seminario Taller Francia – Chile: Transferencia de competencias y diseño institucional", SUBDERE., y b) "Guía de Verificación de Condiciones Iniciales. Traspaso de competencias en ordenamiento territorial a gobiernos regionales". SUBDERE (2008), Santiago

La Lista de Condiciones Iniciales a demostrar y cumplir los GORE es la siguiente:

Condiciones (Objetivos – Productos a lograr)	Concepto	Indicadores
1.Solicitud de Transferencia de Competencia	Intendente Regional propondrá al Consejo Regional tomar un acuerdo de transferencia de competencias en materias de OT a la Presidenta de la República Art.67 y Art 107 ley 19.175.	Acuerdo del Consejo Regional
2. Proyecto de Pre Transferencia probado por el Consejo Regional	Estudio acabado sobre la institución y la competencia solicitada, conteniendo en el mismo especificaciones técnicas sobre recurso humano especializado y no especializado, fuentes de financiamiento (gasto corriente y gasto en capital), equipamiento e infraestructura, sistemas de información, monitoreo y evaluación de la competencia, modelo de gestión para el desarrollo más eficiente y eficaz de la competencia. Comprende: a) Identificación de Servicio y/o Competencia, b) Desagregación de la competencia en funciones y atribuciones y que órganos la ejercen actualmente en la región, c) Desagregación de la competencia en funciones y atribuciones y definición de nuevos roles de la institucionalidad una vez transferida la competencia, d) Análisis FODA sobre el traspaso, e) Diagnóstico funcionamiento actual de la competencia y/o Servicio, f) Propuesta de transferencia de Recurso Humano, si existe, g) Propuesta de transferencia de Recursos Financieros, si existe, h) Propuesta de transferencia de equipamiento e infraestructura, si existe, i) Definición de una estimación presupuestaria del proyecto a 5 años, j) Aporte regional de recursos al traspaso, k) Dotación del Personal del Gobierno Regional de apoyo a la competencia, l) Compromisos Regionales sobre el traspaso (metas de gestión cobertura y calidad)	2.1 Proyecto de Pretransferencia 2.2 Acuerdo del Consejo Regional

3. Plan de gestión de la competencia	Implica el desarrollo de un plan de trabajo de mediano plazo (2 años) que contiene áreas estratégicas de OT de interés del Gobierno Regional y los instrumentos que se elaborarán conformándose los productos finales Comprende: a) Financiamiento de programas y estudios La naturaleza de la función de OT es el levantamiento, procesamiento y posterior análisis de la información en las áreas definidas. Para ello el Gobierno Regional deberá contar con un presupuesto necesario para realizar de forma interna o externa diversos estudios necesarios para el desarrollo eficiente de su función, recurriendo a las fuentes de financiamiento adecuadas para ello.	Aprobación Programa de Gestión por comisión nacional Plan de trabajo e identificacin de programas y estudios necesarios son sus respectivas fuentes de financiamiento i d entificadas.Certificado de SUBDERE Conjunto de indicadores establecidos aprobados por la Comisión Nacional.

Condiciones (Objetivos – Productos a lograr)	Concepto	Indicadores
	b) Plan de Capacitación y Perfeccionamiento Consiste en un plan que incorpora las necesidades de capacitación con el fin de mejorar e instalar las capacidades necesarias para la ejecución de las nuevas competencias transferidas y uno o más estudios y programas necesarios para el desarrollo eficiente de la competencia de OT. c) Indicadores de gestión El Plan de gestión elaborado y diseñado por el Gobierno Regional debe contener indicadores que permitan evaluar en el tiempo el programa, incorporando conceptos de eficiencia, coherencia, cobertura y calidad.	
4. Diseño Institucional	a) Función de Ordenamiento Territorial instalada en la División de Planificación y Desarrollo Regional del GORE	Resolución del Intendente asignando las funciones de OT establecidas en el artículo 17 de la ley 19.175 a la DIPLADE (o en su defecto al Jefe de División provisto por la ley 20.035).
	b) Asignación de funciones	Resolución del Sr.(a) Intendente (a) asignando las funciones de evaluación de proyectos (Circular Nº36, Circular Nº01 y ley de presupuesto 20.232 glosa 02-25 a la División de Análisis y Control de la Gestión.
5. Equipo Técnico Adscrito y Pertinente	Consiste en la conformación de un equipo profesional que realice las funciones de OT bajo la dirección del Jefe de División en el área de Planificación y Desarrollo Regional.	Personal identificable administrativa y funcionalmente.
Equipamiento e infraestrctura	Contar con las herramientas necesarias para administrar un Sistema Regional de Información Territorial el cual tendrá como principal objetivo entregar las líneas bases de información especializada para la elaboración e implementación del PROT. Ello tomando en consideración lo señalado en Art., 12º, D.S. N° 28/2006, del Ministerio de Bienes Nacionales, respecto del SNIT.	Verificación visual de equipamiento e infraestructura, con el detalle inventariado del equipamiento, la infraestructura física y el listado de la cartografía disponible en formato digital y firma de constancia del Jefe correspondiente.

Fuente: SUBDERE (2008) “Guía de Verificación de Condiciones Iniciales”.

b) EL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL

El Programa de Capacitación y Perfeccionamiento en Ordenamiento Territorial Regional se desarrolló entre los meses de mayo y agosto del año 2008, por la SUBDERE y CEPAL a través de su División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos en conjunto con la GTZ y MIDEPLAN se orientó a satisfacer los requerimientos de perfeccionamiento y capacitación profesional y técnica de los profesionales de los Gobiernos Regionales, en particular de los funcionarios de las recientes creadas Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional, con el fin de instalar capacidades que permitan un ejercicio eficiente de las funciones de ordenamiento territorial y de las nuevas funciones transferidas en esta temática.

En términos específicos el Programa tuvo por propósito examinar los fundamentos principales del ordenamiento territorial, los enfoques teóricos, la información histórica y la malla institucional, así como la disponibilidad de los datos estadísticos, herramientas de estudio de la estructura y de la organización del territorio, tanto a escala urbana rural comunal como regional. Buscó contribuir a la formulación, elaboración y puesta en marcha de estrategias e instrumentos de intervención territorial. A continuación, se presenta la estructura global del Programa de Capacitación y Perfeccionamiento.

Figura 2: Estructura global del Programa de Capacitación y Perfeccionamiento
PROGRAMA DEL MODULO I
MARCO CONCEPTUAL DE LA PLANIFICACION Y DESARROLLO GENERAL
5 al 9 de mayo, Viña del Mar

	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES
9:00 - 10:30	INAUGURACIÓN INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO	NIVELES Y ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN Esteban Soms	LA DIMENSIÓN TERRITORIAL EN EL DISEÑO DEPOLÍTICAS PÚBLICAS Guido de la Torre	GESTIÓN REGIONAL Y SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES Nancy Whittle	PRESENTACIÓN TRABAJO GRUPAL
10:30 - 11:00	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ
11:00 - 12:30	EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO TEÓRICO Esteban Soms	CAPITAL SOCIAL Y GOBERNABILIDAD Sergio Moffat	ORGANIZACIÓN PARA UNA GESTIÓN TERRITORIAL MÁS EFICIENTE Carlos Cerecedo	GESTIÓN REGIONAL Y SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL Andrés Toro	PRESENTACIÓN TRABAJO GRUPAL
13:00 - 14:30	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO
14:30 - 16:00	CONCEPTO DE DESARROLLO ENDÓGENO Rodrigo Núñez	TALLER: ANÁLISIS REGIONAL Y DETERMINACIÓN DE POTENCIALIDADES			
16:00 - 16:30	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ
16:30 - 18:00	TALLER: ANÁLISIS REGIONAL Y DETERMINACIÓN DE POTENCIALIDADES Coordinador: Mikel Martija				

Figura 3
PROGRAMA DEL MODULO II
METODOS Y TECNICAS DE PLANIFICACIÓN - INSTITUCIONALIDAD E INSTRUMENTOS Iquique
(Semana del 2 al 6 de Julio)

	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES
9:00 - 10:30	INTRODUCCIÓN AL MÓDULO Ricardo Jordán	TÉCNICAS DE ANÁLISIS REGIONAL Erik Salas	TÉCNICAS DE ANÁLISIS REGIONAL Maritza España	IDENTIFICACIÓN DE TERRITORIOS DE PLANIFICACIÓN Guido de la Torre	MARCO CONCEPTUAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Federico Arenas
10:30 - 11:00	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ
11:00 - 12:30	SECUENCIA METODOLÓGICA DE LA PLANIFICACIÓN Rodrigo Nuñez	TECNICAS DE ANÁLISIS PROSPECTIVO Carlos Cereceda	TECNICAS DE ANÁLISIS PROSPECTIVO Carlos Cereceda	Trabajo taller	MARCO CONCEPTUAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Federico Arenas
13:00 - 14:30	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO
14:30 - 16:00	TALLER: ESCENARIOS REGIONALES Y OBJETIVOS DE DESARROLLO				
16:00 - 16:30	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ
16:30 - 18:00	TALLER: ESCENARIOS REGIONALES Y OBJETIVOS DE DESARROLLO Coordinador: Mikel Martija				

Figura 4
PROGRAMA DEL MODULO III PLANIFICACIÓN EN EL TERRITORIO
30 de junio al 4 de Julio. Edificio CEPAL - Aula Magna ILPES - Santiago

	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES
9:00 - 10:30	INTRODUCCIÓN A LA PLANIFICACIÓN EN EL TERRITORIO Ricardo Jordán y Jaime Valenzuela	MODELOS INTERNACIONALES OT Caso: EEUU. Andrés Roi	PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL Osvaldo Henríquez	INSTITUCIONALIDAD E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN EN OT (MINAGRI - MBBNN - SNIT)	TALLER PLANIFICACIÓN E INSTRUMENTOS EN EL TERRITORIO
10:30 - 11:00	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ
11:00 - 12:30	METODOS DE VISUALIZACIÓN Y MODELIZACIÓN DEL TERRITORIO Sebastián Velut	MODELOS INTERNACIONALES OT Caso: Alemania Union europea Johannes Rehner	INSTITUCIONALIDAD E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN EN OT (MINVU - MOP)	INSTITUCIONALIDAD E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN EN OT (CONAMA - SSM - SERNATUR)	TALLER PLANIFICACIÓN E INSTRUMENTOS EN EL TERRITORIO
13:00 - 14:30	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO
14:30 - 16:00	MAPAS COGNITIVOS Y/O PERCEPTUALES Sebastián Velut	TALLER: PLANIFICACIÓN E INSTRUMENTOS EN EL DESARROLLO		ANÁLISIS DE ACTORES Andrés Suárez	
16:00 - 16:30	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ
16:30 - 18:00	LA ERD Y SU ESPACIALIZACIÓN Esteban Soms	TALLER: PLANIFICACIÓN E INSTRUMENTOS EN EL DESARROLLO		ANÁLISIS PROSPECTIVO OT Andrés Suárez TALLER: PLANIFICACIÓN E INSTRUMENTOS EN EL TERRITORIO	

Figura 5

PROGRAMA DEL MODULO IV INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS
4 al 8 de agosto en Edificio CEPAL, Santiago
(lunes a viernes: Salas Fajzylber, Taller días miércoles, jueves y viernes: Sala 2 ILPES)

	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES
9:00 - 10:30	PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PROT Federico Arenas	MODELO TERRITORIAL CUENCA Jaime Iturriaga	TALLER PLANIFICACIÓN E INSTRUMENTOS EN EL TERRITORIO **ZONIFICACIÓN DE DIAGNÓSTICO** MODULO DE EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE TALLERES	**FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN** TALLER 4: ANÁLISIS DE PROSPECTIVA	**PLENARIA DE EVALUACIÓN CRÍTICA** TALLER 8: PLENARIAS
10:30 - 11:00	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ
11:00 - 12:30	PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PROT Federico Arenas	METODOLOGÍA DE ZONIFICACIÓN SOSTENIBLE Claudia Rodríguez	TALLER 1: DIAGNÓSTICO ANALÍTICO (LÍNEA DE BASE)	TALLER 5: JERARQUIZACIÓN EN FUNCIÓN DE POLÍTICAS REGIONALES	ENTREGA DE DIPLOMAS CEREMONIA DE CIERRE DE CAPACITACIÓN
13:00 - 14:30	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO	ALMUERZO
14:30 - 16:00	SISTEMA DE OBJETIVOS Y DIAGNÓSTICO (LÍNEA DE BASE) Pablo Jordán	OBJETIVOS TERRITORIALIZADOS DE LA REGIÓN (ERD) Y ZONIFICACIÓN Michael Eilbrecht	TALLER 2: ANALÍTICO (ANÁLISIS DE CONFLICTOS Y PROPUESTAS DE ZONIFICACIÓN)	TALLER 6: EXPOSICIÓN GRUPAL	
16:00 - 16:30	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ	CAFÉ
16:30 - 18:00	MODELO TERRITORIAL (URBANO RURAL) Pablo Jordán	Salida a Terreno GORE Región Metropolitana de Santiago	TALLER 3: EXPOSICIÓN GRUPAL	TALLER 7: EVALUACIÓN DE TALLERES	
18:00 - 20:00	- Presentación Taller Módulo IV - Evaluación Crítica Taller III - Entrega de Materiales				

Como características generales del programa se pueden indicar las siguientes:

- Especialmente diseñado con la idea de transferir competencias a funcionarios públicos de niveles gubernamentales subnacionales sobre la base de la reflexión analítica, crítica y pro positiva, ya que no sólo se basa en el desarrollo de análisis, sino que logra definir y sugerir propuestas alternativas, escenarios tendenciales como opciones de políticas entre otros para mejorar el desarrollo territorial sostenible en el contexto regional chileno.

- Valoración y capitalización de la experiencia profesional y humana como así también las competencias ya adquiridas por los funcionarios de las DIPLADE participantes, sensibilizando sobre la competencia específica del ordenamiento territorial como sobre las tareas y desafíos concreta de planificación y gestión que deberá afrontar la Unidad de Ordenamiento territorial de cada DIPLADE.

- Propósitos específicos en debates y clases de profesores expertos temas claves en la viabilidad de los procesos y proyectos del desarrollo y ordenamiento territorial sostenible, o sea temas como financiamiento, institucionalidad, aspectos normativos y de regulación, participación entre otros.

- Temáticas concernientes a la planificación, el desarrollo territorial y regional y al ordenamiento territorial desde una dimensión general e integral, conceptual y analítica hacia una dimensión particular, práctica y programática (de proyectos) buscando un enfoque de capacitación de tipo territorial y menos sectorial y "compartimentalizado".

- Apoyo y seguimiento directo de profesionales especializados de la CEPAL, de la SUBDERE y de profesores expertos cada uno en diversas modalidades de participación y disponibilidad temporal antes, durante y después de las Clases y de los Talleres prácticos junto a un seguimiento inicial a través de consultas e intercambios entre los responsables de la Capacitación y los profesionales participantes en todo momento junto a la aplicación de una Encuesta diseñada específicamente para el Curso en su totalidad, cuyos resultados son presentados en este Informe.

  - La puesta en marcha de este Programa de Capacitación y Perfeccionamiento, permitieron identificar tres ejes de los cuales se abren un conjunto de lecciones aprendidas y de líneas estratégicas necesarias a considerar en futuras actividades de capacitación y formación como las que a continuación se listan:

  - La necesidad de establecer un proceso previo de acumulación de información para la realización de talleres constituye una tarea clave a la hora de establecer funciones plazos, productos a lograr al corto plazo (taller) y al mediano y largo plazo (ámbito laboral propio). Se "juega" allí la capacidad de identificación, selección y gestión de la información, análisis y datos por parte de los equipos de funcionarios a capacitar. Sin embargo, también conviene indicar que la movilidad o el recambio profesional de los funcionarios de las DIPLADE sean las razones que sean, puede jugar en contra de una óptima y eficiente internalización y aprovechamiento de un curso de capacitación y perfeccionamiento con las características que este Curso tuvo.

    La necesidad de incorporar durante el proceso más "vigor" en el sentido de responsabilidad e involucramiento en la etapa a distancia entre actividades presenciales. Esto actuará como un "seguro" de que los encargos o tareas puedan ser internalizadas antes de las clases. La manera de lograr esos niveles de responsabilidad e involucramiento en la etapa a distancia dependerá en gran medida de la fuerza motivadora que el grupo coordinador sepa expresar, transmitir y exigir especialmente en los primeros días y reuniones de encuentro de los Cursos de capacitación.

    También se han identificado como óptimos para el aprendizaje los talleres de discusión de alternativas programáticas que incorporen análisis de beneficios, costos y externalidades de las propuestas. Interesa en otras palabras analizar y cuestionar no solamente el "que" procesos y proyectos de desarrollo territorial promover sino el "como" hacerlo.
  - Del trabajo en talleres se confirmó la idea inicial y necesidad de abordar y analizar temáticas especificas de

acuerdo principalmente a los objetivos y los alcances que la LOCGAR indica.
Aún lo expresado en el ítem anterior, se propone el tratamiento especialmente de nuevos desafíos territoriales que traen consigo las ciudades regiones tales como seguridad humana y desarrollo regional; cambio climático, eficiencia energética y desarrollo de proyectos programáticos; gestión integrada del suelo, ambiente y movilidad; infraestructura y servicios urbanos regionales sostenibles; herramientas de diseño y gestión para el territorio entre otros como ejes de análisis de la planificación del desarrollo territorial en general y del ordenamiento territorial en particular.

- Como ejes de análisis de la gestión del desarrollo territorial se propuso relevar el estudio y profundización de temas de implementación por sobre los temas de programación. En este sentido, la inclusión de temas referido a la gobernabilidad, la institucionalidad propia del estado chileno en todos los niveles junto con la normativa, la regulación y el financiamiento han constituido y seguirán constituyendo ejes claves en la implementación de programas y política públicas de desarrollo territorial. Interesa potenciar la necesidad de complementar el PROT con una cartera de proyectos de inversión que tengan relación e impacto directo en el ordenamiento territorial a nivel regional.

c) EL PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO DE ACREDITACIÓN DE LAS CONDICIONES INICIALES

El Programa de Seguimiento y Sistematización del proceso de acreditación de las condiciones iniciales tiene como objetivo principal acompañar, observar y registrar en determinados Gobiernos Regionales en Chile, el desarrollo paulatino de las diversas etapas e hitos que les supone a dichas instituciones subnacionales especialmente a las DIPLADE, el proceso de acreditación de ciertas condiciones iniciales para ejercer eficientemente la competencia de ordenamiento territorial desde el nivel regional.

Para tal efecto, la CEPAL dispuso en acuerdo con la SUBDERE proveer a esta última, un Informe que dé cuenta de dicho desarrollo del proceso en las regiones Metropolitana de Santiago, del Maule, del Libertador Bernardo de O´Higgins y de Valparaíso de acuerdo a la ejecución de un enfoque de seguimiento y sistematización preparado para este fin considerando diversas dimensiones y actores del desarrollo regional.

El objetivo de este Informe fue recoger e identificar, por un lado, las fortalezas y las debilidades desafíos de la puesta en marcha hasta el momento de esta etapa del proceso de transferencia de competencia que supone la acreditación de las Condiciones Iniciales para los GORE. Por otro lado, se buscó exponer el grado de complejidad que supusieron cada objetivo y meta de la Lista de Verificación de Condiciones Iniciales advirtiendo el modo en que resolvieron y gestionaron dichos desafíos. Ambos objetivos con el fin de extraer lecciones aprendidas y sugerencias que sean posible introducir durante este proceso en marcha y para futuros procesos de traspaso de competencias entre niveles gubernamentales.

CAPÍTULO II.

ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO AL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

CAPÍTULO II.
ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO AL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

2.1 SISTEMATIZACIÓN DE RESULTADOS FASE 1 ACOMPAÑAMIENTO Y OBSERVACIÓN CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PROCESO DE ACREDITACIÓN

GOBIERNO REGIONAL A

OBJETO REUNIÓN 1:

Jornada de trabajo interna con la respectiva DIPLADE para discusión del **proyecto de pretransferencia** y del **Plan de Gestión**: toma de notas, consultas y grabación de la reunión para su posterior interpretación y sistematización; todo ello con respaldo en Fichas matriciales.

CARACTERÍSTICAS ADVERTIDAS:

- La jornada de trabajo evidenció una reunión con alto contenido profesional y que permitió esclarecer aspectos básicos y diferencias del traspaso de competencias en sí mismo como del proyecto de pretransferencia y del plan de gestión (en efecto, al comienzo de la reunión la DIPLADE entendía que estos dos documentos formaban uno solo, tema que no es así; así también se explicó que la labor de la DIPLADE no consistirá solamente en elaborar y ejecutar un PROT sino mucho mas)

- En cuanto a forma, el encuentro mostró un grado de informalidad y alta puntualidad, un alto grado de empatía y nula conflictividad, se considera exitosa desde el punto de vista de los resultados logrados y del aprendizaje institucional advertido gracias al diálogo y contribuciones mutuas. Sin embargo, es posible destacar que los resultados podrían haber sido de mejor calidad con una lectura y reflexión previa de los documentos de trabajo.

- Se considera clave la participación, apoyo y colaboración técnica del funcionario SUBDERE que estuvo presente; también se valoró y capitalizó la contribución propia que efectuó la DIPLADE al respecto, lo que genera confianza y apropiación del tema en el proceso. En este sentido, por ejemplo, se entendió verdaderamente el valor de un Plan de gestión recién cuando se advirtió en él, una herramienta útil para la dinámica misma de la DIPLADE.

- No hubo durante la jornada de trabajo un sesgo o tendencia hacia la dimensión puramente administrativa y procedimental que también comprende el TC en OT.

OBJETO REUNIÓN 2:

- Presentación del **Proyecto de Pretransferencia** a discusión y aprobación del Consejo Regional respectivo: toma de notas, consultas y grabación de la reunión para su posterior interpretación y sistematización; todo ello con respaldo en Fichas matriciales.

CARACTERÍSTICAS ADVERTIDAS:

- En esta ocasión, se participó de una jornada de presentación del proyecto de pretransferencia al CORE por parte de la DIPLADE. La aprobación de dicho documento fue realizada por unanimidad con una escasa discusión: no fueron abordados temas conceptuales, de oportunidades y desafíos ni precisiones legales, sino más bien, la discusión degeneró en solicitudes de información y antecedentes de información territorial a la DIPLADE aludiendo los consejeros regionales no conocer hasta el momento, el trabajo desarrollado por esta instancia del GORE ni “resultados concretos”.

- En cuanto a forma, el encuentro mostró un relativo grado de formalidad y muy baja puntualidad (1 hora de retraso), un alto grado de empatía y escasa o nula conflictividad (incluso con notas de amistad entre los funcionarios); se considera exitosa desde el punto de vista de los resultados logrados. Sin embargo,

OBJETO REUNIÓN:

GOBIERNO REGIONAL B

es posible destacar que la inexistencia de un mínimo de discusión en torno a un tema clave para el desarrollo del territorio desde diferentes opciones y enfoques siempre contribuyen al desarrollo y a la coordinación interinstitucional. Es entendible que existió un trabajo de coordinación y acuerdo previo a este pleno por parte del Jefe de División.

- Se destaca que la exposición por parte de la DIPLADE el contenido expuesto no alcanzo a reflejar en lo substancial, la potencialidad y responsabilidad que la DIPLADE adquiere con esta nueva competencia ni las oportunidades que se le abren a la región al poder gestionar las inversiones regionales bajo una óptica territorial y no sectorial.

- Se extrañó que nunca ni en el discurso de la DIPLADE ni en los temas tocados durante la exposición y la discusión que hubo, alusión al tema de la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial: ello puede ser considerado un indicador del grado de compenetración que la misma DIPLADE presenta respecto a su función no solo en el plano de la planificación sino además en el plano de la gestión.

- Se debe consignar que en esta jornada no contó con el apoyo de ningún profesional SUBDERE; este hecho que fue ejecutado a propósito se considera por parte de CEPAL como apropiado para generar un grado de "independencia" apropiado a los equipos de trabajo.

Jornada de trabajo de discusión y definición participativa del **Análisis FODA** junto a representantes del Consejo Regional respectivo y a funcionarios de servicios públicos de la región: toma de notas, consultas y grabación de la reunión para su posterior interpretación y sistematización; todo ello con respaldo en Fichas matriciales.

CARACTERÍSTICAS ADVERTIDAS:

Se pudo evidenciar una reunión de trabajo ampliada (gran número de funcionarios) con alto contenido profesional y respeto por los enfoques y puntos de vistas de las diversas instituciones allí presentes, o sea DIPLADE y de varias dependencias al interior del GORE, funcionario de SUBDERE, seis Consejeros regionales, representantes de varias SEREMI (MINVU, MOP, Agricultura) SERPLAC y la CEPAL y por la diversidad de enfoques y formación académica y profesional de los participantes.

Se considera clave y altamente útil la moderación y apoyo técnico de forma y de fondo que ejerció el funcionario de SUBDERE para encauzar desde un principio una reunión de trabajo que por su carácter (definición de un FODA de manera participativa) era fácil que experimentara retrasos y dilaciones. Para ello fue clave que este funcionario estableciera claramente los parámetros de en qué consistía un FODA pero siempre en un marco de trabajo flexible y de discusión.

Una frase de la Administradora Regional del GORE evidencia la compenetración e involucramiento del GORE en el proceso de TC en OT: "Queremos clasificar en primera instancia pero competimos con nosotros mismos"

- Se considera de vital importancia en el proceso completo una precisión legal y jurídica que puso sobre el debate el funcionario de SUBDERE dentro del tema del alcance legal. Esto se refiere a que, hasta el momento, el GORE tenía *funciones* en materia de OT (de acuerdo al art. 17 de la LOCGAR) pero no *atribuciones*, y es por esto mismo, que se solicita a la Presidenta transferir esta competencia desde el ámbito de gobierno central al ámbito de los gobiernos regionales". Si bien es una diferencia de términos jurídicos ("función" "atribución"), una precisión de éste carácter se considera estratégica no sólo dentro de la gestión política institucional, dentro de la gestión técnica administrativa y dentro de la gestión de la comunicación y la información. Además, se considera válida para ser replicada en otros momentos en que los GORE y CORE demanden precisiones jurídicas.

En cuanto a forma, el encuentro mostró un mediano grado de formalidad y relativa puntualidad, un alto grado de empatía y escasa o nula conflictividad; se considera exitosa desde el punto de vista del fin de la convocatoria (que se efectuó por mail y bajo invitación) y los resultados logrados.

Los representantes del CORE valoraron positivamente que este TC en OT implicaba, entre otras cosas, un tránsito desde una toma de decisiones también en materia de inversiones regionales centrada en unos pocos profesionales y asesores de un servicio a otro modo con participación activa y amplia del CORE con la DIPLADE. Emergió el tema de la débil participación ciudadana observada hasta el momento ya que incluso, se indica que algunas organizaciones ciudadanas han objetado la propuesta de modificación a la LOCGAR propuesta por la SUBDERE.

OBJETO REUNIÓN 2:

Jornada de presentación (discusión) y aprobación del **proyecto de Pretransferencia** ante el Consejo Regional respectivo: toma de notas, consultas y grabación de la reunión para su posterior interpretación y sistematización; todo ello con respaldo en Fichas matriciales.

CARACTERÍSTICAS ADVERTIDAS:

- En esta ocasión, se participó de una jornada de presentación del proyecto de pretransferencia al CORE en pleno por parte de la DIPLADE con el apoyo del profesional de la Unidad Regional SUBDERE (URS). Como tal se indicó, en esta jornada la aprobación de dicho documento fue realizada por unanimidad con una escasa discusión (no fueron abordados temas conceptuales, de oportunidades y desafíos ni precisiones legales)

- En cuanto a forma, el encuentro mostró un alto grado de formalidad y relativa puntualidad, un alto grado de empatía y escasa o nula conflictividad; se considera exitosa desde el punto de vista de los resultados logrados. Sin embargo, es posible destacar que las discusiones en torno a un tema clave para el desarrollo del territorio desde diferentes opciones y enfoques siempre son bienvenidas antes que en etapas previas al pleno del CORE sino también en ese momento mismo de foro ampliado. Se aclara que en las etapas previas de contacto y de explicación con los Consejeros Regionales por parte de la DIPLADE, estos momentos estuvieron liderados y ejecutados únicamente en la persona del Jefe de División y no de todo el equipo DIPLADE.

- Se destaca la exposición del Jefe de la DIPLADE haciendo alusión no sólo a lo que era requisito SUBDERE sino a otros ejes de su enfoque y a los "productos estratégicos" que el GORE-DIPLADE se comprometían a desarrollar: 1) el PROT, 2) un observatorio regional de seguimiento y evaluación, y 3) un portal como sistema de información territorial.

- Es necesario precisar de manera general, la existencia en las 4 regiones visitadas una notable disparidad en cuanto a: a) metodologías de trabajo; b) estrategias definidas; b) terminología empleada; c) compromisos asumidos, d) nivel y temáticas de debates y e) vinculación conocimiento de experiencias exitosas internacionales.

- Se debe destacar que en una única región se vinculó capacidad técnica de los recursos humanos como factor contribuyente a la competitividad territorial (por parte de los consejeros regionales y no de la misma DIPLADE). En otras palabras, el nivel de competitividad territorial se da en función del grado de competencia que se tenga.

- Este y otro más fueron los GORE que cuestionaron las escasas fuentes de financiamiento de que disponen en las DIPLADE para hacer frente a estas nuevas funciones y compromisos (una de las DIPLADE dio como ejemplo el Plan de Ordenamiento Territorial de París en el cual intervinieron más de 160 profesionales durante 4 años; siendo esta experiencia conocida por una visita oficial de esta DIPLADE y el SEREMI MINVU respectivo)

- Se debe consignar que en esta jornada no contó con el apoyo de ningún profesional SUBDERE; este hecho que fue ejecutado a propósito, se considera por parte de CEPAL como apropiado para generar un grado de "independencia" apropiada a los equipos de trabajo.

GOBIERNO REGIONAL C

Objeto reunión: Jornada de trabajo para definir y desarrollar el **Plan de Gestión** de la División: toma de notas, consultas y grabación de la reunión para su posterior interpretación y sistematización; todo ello con respaldo en Fichas matriciales.

CARACTERÍSTICAS ADVERTIDAS:

- Se pudo evidenciar una reunión de trabajo con alto contenido profesional y respeto por los enfoques y puntos de vistas de las diversas instituciones allí presentes, o sea DIPLADE, funcionario de SUBDERE, un asesor técnico del CORE y la CEPAL.

- Se considera clave y altamente útil el apoyo técnico de forma y de fondo que ejerció el funcionario de SUBDERE para encauzar desde un principio la reunión de trabajo hasta llegar a definir los elementos mínimos que debería contener un Plan de gestión.

- En cuanto a la exposición de fondo, el funcionario de SUBDERE expuso el alcance de un Plan de gestión, las diferencias entre un plan de trabajo y un plan de gestión, las implicancias y potencialidades de este instrumento para la DIPLADE a la vez que posibilitó un clima de intercambio y discusión apropiado a los temas y el tiempo con que se contaba.

- Sin embargo, habría que destacar que en ciertos momentos la conversación tuvo un sesgo hacia la dimensión puramente administrativa y procedimental

- Se considera de vital importancia en el proceso completo las precisiones legales y jurídicas que expuso el funcionario de SUBDERE respecto a los 4 componentes de una competencia como la de OT: 1) materia (OT), 2) función (algo que se realiza), 3) atribución (disponer de recursos para cumplir la función) y 4) jurisdicción (territorio).

- En cuanto a forma, el encuentro mostró un grado de relativa informalidad y puntualidad, un alto grado de empatía y escasa o nula conflictividad; se considera exitosa desde el punto de vista del fin de la convocatoria y los resultados logrados.

- CEPAL considera que esta visita constituyó uno de los encuentros junto con el FODA realizado en otro GORE, donde el proceso de TC en OT permitió no sólo centrarse en una serie de hitos o elementos administrativos a cumplir sino además tres valores agregados: 1) una profunda reflexión introspectiva sobre las potencialidades efectivas del GORE y más específicamente de las DIPLADE para asumir esta nueva competencia, 2) una profunda y crítica revisión y discusión sobre la gestión estratégica del ordenamiento y desarrollo territorial desde una mirada regional y 3) una precisión y análisis conceptual acerca de una herramienta (Plan de gestión) que sirve no sólo para éste proceso sino para el desarrollo mismo de la institución (DIPLADE)

- Se debe destacar que fue la única región donde se destacó justificadamente la necesidad de vincular inversiones regionales y territorio.

2.2 ANALISIS DE RESULTADOS FASE 2 ENTREVISTAS A INFORMANTES CALIFICADOS DEL NIVEL REGIONAL

A) GESTIÓN POLÍTICA INSTITUCIONAL[14]

FORTALEZAS

- Se rescata que el proceso anterior de traspaso de competencia en materia de planificación constituye una fortaleza en la cuales se puede apoyar la DIPLADE en materia de experiencia previa habiendo, por ejemplo, identificando por parte de la SUBDERE los aciertos, logros como los "nudos críticos"

- La toma de conciencia y sensibilización al interior del GORE de las nuevas funciones de planificación y de ordenamiento territorial que ahora serán ejercidas desde el nivel de gobierno regional por el mismo GORE. Lo cual coincide con un sentimiento de compromiso y de apropiación con la transferencia de competencia en particular dentro de la DIPLADE y en algunos Consejeros Regionales. En relación a ello, se ha advertido también como una fortaleza, que la función de OT es coherente con propuestas y lineamientos expresados en ciertas ERD. Esta conciencia y sensibilización desde la mismas DIPLADE se ha manifestado, por ejemplo, en la dedicación y gestión permanente ante los consejeros regionales, en ciertas regiones, con el objeto de informar los alcances de dicha transferencia de competencias en OT y sobre el PROT en particular; en este tema, también ha sido clave la gestión al más alto nivel político estratégico de los Intendentes Regionales como de los mismos Jefes de División (DIPLADE especialmente) al contribuir también con su labor de gestión ante el CORE, aunque también esto último con ciertas advertencias como las indicadas en la sección[15] de Recomendaciones .

- Otro elemento lo constituye la existencia misma de un equipo de recursos humanos calificado, ya trabajando en el área de la planificación y el ordenamiento territorial además de una cierta capacidad de gestión demostrada hasta el momento por las DIPLADE. Ello no implica, que en las visitas a regiones se percibió una necesidad y demanda de mayor capacitación profesional específica en estos temas tanto referidos a la planificación y al ordenamiento como a herramientas de gestión técnica y política.

- La existencia de un conjunto de proyectos e instrumentos regionales de desarrollo, planificación y ordenamiento elaborados dentro del ámbito del GORE y de algunos servicios regionales (incluso algunos por las mismas DIPLADE como las Estrategias Regionales de Desarrollo, los productos del proyecto OTAS o los mismos Planes Regionales de Desarrollo Urbano). Constituyen un "acervo o capital propio" de cada región, que sirve como antecedente directo para ciertos momentos del proceso de TC en OT en forma particular, como para el trabajo de las mismas DIPLADE en forma general.

- Se rescata que en todos los GORE observados existe un evidente y consensuado respaldo, predisposición positiva e interés hacia el proceso de TC en OT, como parte de la "histórica" demanda de mayores facultades a las regiones desde los niveles de gobierno central; ello tanto a nivel de jefaturas de Divisiones de GORE, de SEREMI, de Consejeros regionales tanto del oficialismo como de la oposición.

- Disparidad entre los GORE respecto al grado de conocimiento y de apropiación en la temática de OT. La existencia misma dentro de los CORE de comisiones en las temáticas de ordenamiento, planificación y gestión del territorio ha constituido un fuerte respaldo al desarrollo discutido del logro de los elementos de la Lista de Condiciones Iniciales, habiendo generado paulatinamente una suerte de "historia, experiencia y línea de trabajo" de las comisiones en el tema de ordenamiento territorial. Lamentablemente uno de los GORE no logra estar en esta condición ya que no solamente no tiene una comisión especial en el tema en el CORE sino, además, por ejemplo, presentan hasta el momento, una gran parte de los planes reguladores comunales sin aprobar. En el lado opuesto, un GORE presenta la existencia, experiencia y consolidación de una Comisión en OT dentro del CORE de larga data, factor que ha permitido una rápida inclusión del tema y su importancia dentro del GORE respectivo.

DEBILIDADES

En algunas regiones, este proceso de TC en OT ocurrió paralelamente con otros procesos políticos y administrativos que "opacaron" la posibilidad de que a este proceso se le asignara una mayor y más profunda atención ya que no constituyó, en ciertos momentos, una prioridad de la gestión del GORE. Esta aseveración no es menor ya que en las entrevistas algunas regiones extrapolaron esta experiencia en forma de debilidad desafío a otras iniciativas o solicitudes por parte de la SUBDERE en temas también de vital importancia para el desarrollo regional y la descentralización que coinciden con el ritmo del plan de trabajo propio del GORE, restando posibilidad de gestionar estos temas con una mayor atención y dedicación[16]. No es posible prescindir de este análisis que en varias ocasiones y en distintas regiones, se percibe un recurrente cuestionamiento al modo de implementación de estos procesos más que al tema, postulados o potencialidades: se percibe que el modo es de tipo verticalista con escasas posibilidades de modificar o alterar patrones ya definidos al nivel central.

Si bien durante algunas reuniones y citas se ha destacado varias veces el rol clave y determinante que ha ejercido la figura del Jefe de División de las DIPLADE en cada uno de los "productos" de la Lista de Condiciones Iniciales, se considera un factor un poco ambivalente: en el sentido de que si bien efectivamente han cumplido estos profesionales un rol clave en este proceso, el grado de inestabilidad en sus puestos de trabajo en virtud de la dependencia política del Intendente no genera certidumbre para considerar éste un factor positivo y menos aún de replicabilidad o consideración para futuras experiencias. En otras palabras, sigue siendo clave y recurrente la necesidad de explorar otros caminos o herramientas que permitan en cierto sentido, "despersonalizar" un poco estos procesos, por ejemplo, centrar menos la atención y la gestión de procesos como éstos en los personeros políticos (Jefes de División especialmente) sino más bien en los equipos técnicos estables de las DIPLADE.

- Se ha advertido que un tema no menor lo constituye la necesidad de continuar y profundizar las relaciones entre la DIPLADE y los CORE ya que se concuerda que al ser el CORE un poder decisional dentro del gobierno regional, la tarea de las DIPLADE de anticiparse, prenegociar, informar y consensuar forman parte clave de la tarea implícita otorgada a estas Divisiones no sólo en materia de OT. Conspira contra ello diversas variables tales como los días propios que sesionan los CORE o la misma localización física de las DIPLADE (para éste último tema cf. *Gestión de la comunicación y la información*)

- Se ha advertido también en este proceso hasta el momento, un débil o nulo involucramiento, coordinación y relación entre los GORE (en la figura de las DIPLADE) y las SEREMI MINVU de cada una de las cuatro regiones observadas. Tema no menor ya que estas instituciones o servicios regionales son las que han trasferido parte de sus funciones a la DIPLADE del GORE respectivo, y en este proceso y a vista de las observaciones efectuadas y de las entrevistas desarrolladas, no se han constituido como un actor clave del proceso de TC en OT[17]. Este factor ha sido advertido en varias ocasiones y en la mayoría de las regiones principalmente a nivel de Intendente regional como de consejeros regionales, pero no, paradójicamente, a nivel de funcionarios de las DIPLADE. Sin embargo, conviene indicar que esta situación puede efectivamente responder a una opción estratégica y política definida previamente por SUBDERE de inclusión e involucramiento de manera gradual y oportuna durante el proceso de traspaso de competencia a dichos actores regionales.

- Idéntica a la reflexión anterior en este proceso hasta el momento es posible señalar respeto al nulo involucramiento, coordinación y relación entre los GORE (en la figura de las DIPLADE) y los niveles municipales de cada una de las cuatro regiones observadas, tema tampoco no menor ya que por una parte, estos niveles gubernamentales conforman de hecho, la "contextura física" de los territorios regionales a los cuales sirven los GORE y por otro lado, serán estos niveles gubernamentales actores privilegiados en torno a la capacidad de gestión que demostrarán cada DIPLADE al momento del diseño y confección, implementación y ejecución del PROT. Nuevamente y de igual manera que en el ítem previo, conviene indicar que esta situación puede efectivamente responder a una opción estratégica y política definida previamente por SUBDERE de inclusión e involucramiento de manera gradual y oportuna durante el proceso de traspaso de competencia a dichos actores regionales.

14 Las fortalezas como las debilidades desafíos registradas provienen de informantes calificados del nivel regional como del nivel central.
15 Este aspecto se registró en todos los GORE visitados.

- Se ha advertido también una débil coordinación y relación entre los SEREMI MINVU con los CORE; generalmente los funcionarios de la SEREMI "llegan" al CORE con los proyectos listos para su aprobación, pero no para la discusión. Se contrasta con lo que ocurría en materias de planificación con la relación entre la SERPLAC y el CORE, que generalmente es bastante estrecha y coordinada (es por ello que en regiones como Valparaíso fue más difícil comprender la necesidad de hacer una transferencia en una competencia donde las relaciones entre las instituciones eran óptimas) Está débil coordinación que se observa entre el SEREMI MINVU y el CORE ha puesto en evidencia un lado positivo: ha hecho que el TC en materia de OT sea un tema "bienvenido" más que el TC en planificación.

- En tres de las cuatro regiones, la discusión del proyecto de pretransferencia en el pleno del CORE ha sido aprobado por unanimidad y sin discusión durante el pleno. Ello no implica un antecedente de tipo positivo ya que se considera que lo óptimo, sea que un proyecto de este impacto y potencialidad y con una materia como el OT tan susceptible de enfrentamiento de enfoques y propuestas, suscite por sí mismo un mínimo de debate analítico, conceptual y programático a nivel de un órgano deliberativo como son los CORE. Sin embargo, se aclaró que en una de las tres mencionadas regiones no existió discusión en el pleno ya que había habido una discusión interna en la correspondiente Comisión de OT.

- La débil institucionalización y reconocimiento interno de las DIPLADE percibidas en las visitas a regiones se debe en parte, a su inexistente regulación e identificación formal y jurídica en la estructura orgánica de los GORE.

- También parece configurarse como una debilidad propia del proceso la escasa información brindada a los GORE respecto al estado actual del debate legislativo respecto a la acogida de la modificación a la LOCGAR propuesta por la SUBDERE, principalmente en torno a la responsabilidad que le cabría a las DIPLADE en el diseño y ejecución del PROT para orientar de manera sostenible el desarrollo territorial de las regiones. Más que por no conocer si esta propuesta de reforma a la LOCGAR será o no acogida por el Congreso, sino más bien por la oportunidad no lo suficientemente aprovechada por la SUBDERE de mantener al tanto a los GORE de dicha tarea política legislativa.

B) GESTIÓN TÉCNICA ADMINISTRATIVA

FORTALEZAS

Una fortaleza indicada por la generalidad de los profesionales de los GORE monitoreados, es la capacidad técnica y profesional de los recursos humanos que componen las DIPLADE que les posibilita ejecutar funciones y actividades relacionadas con la planificación y el ordenamiento territorial. Ahora bien, esto especialmente respecto a las competencias ligadas a estas dos materias mencionadas (capacidad de planificación); percepción que no generalmente coincide cuando lo que se evalúa es la capacidad de gestión que hasta el momento han evidenciado estas DIPLADE recientemente creadas.

DEBILIDADES

- Con relación a que este proceso de TC en OT ocurrió paralelamente con otros procesos políticos y administrativos dentro de los GORE, el grado de coordinación y complementación técnica administrativa interdivisional se ha percibido como mediano; ello ha obstaculizado, por ejemplo, tareas simples como el que tienen las Divisiones de Finanzas de proveer de equipamiento a las DIPLADE dado que esta nueva tarea se anexa a los compromisos que ya venían ejecutando en su planes de trabajo las mencionadas áreas de finanzas. Se advierte que no es un tema de escasez de fondos sino de reorganización de tareas y funciones al interior de cada División en función de la reorganización que están experimentando los gobiernos regionales. A diferencia de este tema, se reconoce también un fuerte trabajo en equipo interdivisional al momento de la definición de equipos y unidades, de personal, de recursos (elementos de los Planes de Gestión).

16 Por ejemplo, este año en el ámbito de las DIPLADE recayeron, entre otros, al menos cuatro actividades-procesos de relevancia en forma simultánea: el comienzo o el seguimiento según el caso, del diseño de instrumentos de planificación territorial (del traspaso anterior); 2) el apoyo a proyectos y procesos que solicitara la División de Desarrollo Regional de la SUDBERE, 3) la solicitud de la Circular 36 vinculada a elaboración de proyectos y 4) el actual proceso de traspaso de competencias.

- Si bien se ha identificado la existencia de equipos de recursos humanos calificados dentro de las DIPLADE como un factor positivo dentro de la gestión política institucional, la condición contractual de los funcionarios podría ser considerado un tema no menor en cuanto afecta a la postre, al general desempeño de dichas Divisiones no sólo el número de funcionarios a contrata o a honorario[20] sino además el problema de la rotación de los recursos humanos en los GORE, por ejemplo, cuando se producen cambios de jefes de Divisiones o del Intendente mismo. A ello, es posible agregar el propio comportamiento o "*característica fiscal del funcionario*" aludiendo, a ese comportamiento cultural del funcionario público que, en algunas circunstancias, limita u obstaculiza la tarea cuando ésta se trata de generar proyectos y procesos de largo aliento, de múltiples variables y con alto grado de flexibilidad: temas todos ellos que "chocan" con dicho comportamiento cultural que de por sí, constituye un desafío a superar.

- La localización física de las mismas DIPLADE respecto del GORE-CORE a veces también conspira contra la eficiencia y coordinación administrativa, no sólo a nivel de inmediatez de la información sino de contar con contacto personal. A ello se suma la poca disponibilidad de medios de movilización para realizar visitas a terreno.

- Respecto a las metas productos propuestos a través de la Lista de Condiciones iniciales, se reconoce desde profesionales de SUBDERE (nivel central) que la elaboración del Plan de gestión fue el producto más complejo que debieron diseñar las DIPLADE. Esto se debió por la confluencia de varios factores entre los que se destacan: por un lado, que la Guía de Condiciones iniciales elaborada por la SUBDERE que proveyó un detalle por menorizado del Proyecto de Pretransferencia pero no así del Plan de Gestión; por otro lado, en el proceso anterior de transferencia de competencias de planificación se solicitó más bien un plan de trabajo antes que un Plan de Gestión lo cual implica un producto con un nivel de complejidad inferior ya que el primero está contenido en el segundo. Este desafío que debió afrontar cada DIPLADE supuso en una mirada de *corto plazo*, dedicar mayor atención y recursos (tiempo en horas hombre) para lograr llegar a un documento con las características que la SUBDERE solicitó. Al largo plazo y ya desde una perspectiva estratégico institucional, supuso la oportunidad de analizar particularmente diversos elementos que conforman un esquema orgánico funcional al interior de la División que hasta el momento no había sido su centro de trabajo ni de atención; para ello debieron definir entre otros elementos, la Misión de la División, su estructura orgánica, los procesos fundamentales de gestión del OT, los estudios y productos en el ámbito de OT que la DIPLADE generará y los requerimientos en materia de capacitación y fortalecimiento institucional. Una manera de superar esta debilidad que se iba advirtiendo en el desempeño de las DIPLADE y que merece la pena destacar, fue el plus que SUBDERE proveyó a las regiones en lo que respecta a acompañamiento específicamente en este tema; en efecto, se ha podido presenciar en visita a regiones el apoyo y explicación de profesionales de la SUBDERE en el diseño, componentes e implicancias técnicas de un Plan de Gestión como también de lo que refiere al análisis FODA por ejemplo. Un apoyo de este tipo, en un GORE permitió difundir el documento logrado a otras regiones y así facilitar la elaboración con las modificaciones correspondientes.

En relación con el tema anterior, dentro del Plan de gestión, se ha identificado que el eje más complejo de resolver fue la definición de indicadores de gestión.

C) GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN

FORTALEZAS[21]

- Se considera que el apoyo constante brindado por la SUBDERE desde el nivel central hacia los GORE en diversos temas, pero especialmente en temas técnicos, ha contribuido eficientemente con la comunicación, la información y formación incluso, en ciertos ejes temáticos. Esta fortaleza CEPAL la comenzó a advertir cuando comenzó a participar de ciertas reuniones de trabajo y explicativas que se desarrollaron tanto en la misma SUBDERE como en visitas a regiones.

DEBILIDADES DESAFÍOS OBSERVADOS[22]

- Se identifica que el proceso anterior tuvo un mayor grado de "atención y notoriedad" por parte de las autoridades del GORE por ser el primer traspaso de competencias; en cambio en el de ordenamiento territorial existe una percepción de que "ya está en marcha el proceso".

- Respecto a la materia que se trasfiere (ordenamiento del territorio), se identifica que el proceso anterior (planificación) tenía una ventaja al momento de ser explicado y profundizado dado que es una materia en la cual cualquier servicio o institución ligada al sector pública generalmente lograba comprender su alcance; a diferencia de lo que ocurre con el tema del ordenamiento territorial que no todos los actores que se encuentran involucrados llegan a una comprensión más o menos profunda. Por ejemplo, los funcionarios ligados a la inversión regional no llegan a distinguir bien entre la construcción de mapas de lo que implica el OT. (Compleja transmisibilidad del objeto del traspaso de la competencia: el ordenamiento territorial)[23]

- En algunas regiones, la localización física de la[24] DIPLADE ha jugado un rol ambivalente. En efecto, en ciertas regiones esta División se encuentra en establecimientos relativamente alejados del edificio del GORE, lo que en algunos aspectos ha sido positivo (aislamiento para un trabajo más independiente y reflexivo) pero en otros, ha sido obstaculizador en lo que respecta a la información y asesoramiento directo al Intendente y al CORE. Por ejemplo, en las gestiones que ha supuesto algunos pasos del proceso de verificaciones de condiciones iniciales que necesariamente requerían la coordinación y trabajo conjunto con las demás Divisiones y el CORE. En ello, siempre se ha señalado que además de la información y asesoramiento a tiempo que se requiere (*just in time*) nunca debe este factor, reemplazar el necesario contacto personal. A ello se debe sumar, la débil institucionalización de la DIPLADE (inexistente regulación e identificación jurídica dentro de la normativa del GORE)

17 Una salvedad a esta característica puede encontrarse, por ejemplo, en el caso de la vinculación e intercambio "mínimo" entre una DIPLADE y la correspondiente SEREMI MINVU, en tanto la necesidad de esta DIPLADE de contar con antecedentes en lo que respecta a aspectos claves y esenciales sobre el funcionamiento de los equipos de trabajo que están abocados al diseño del Plan Regional de Desarrollo Urbano, antecedentes que también permiten a la DIPLADE, desarrollar su Plan de gestión y de trabajo interno, requisito necesario de la Lista de Verificación de Condiciones Iniciales.

18 Las fortalezas como las debilidades desafíos registradas provienen de informantes calificados del nivel regional como del nivel central.

19 Es interesante recalcar en este caso, una situación experimentada en un CORE donde una misma situación fue interpretada como fortaleza y por otro lado como un tema negativo, e incluso como una amenaza. Es el caso que refiere a la capacidad de gestión demostrada por la DIPLADE mediante su labor de planificación y diseño de políticas regionales en diversos ámbitos, como deporte, desarrollo de territorios vulnerables entre otros. Esta tarea que fue interpretada como un signo de capacidad de planificación por algún funcionario, fue considerada por otro como una intromisión o amenaza en las labores que desempeña el CORE.

20 Por ejemplo, en una DIPLADE de 29 funcionarios, 10 son de planta, 10 a contrata y 9 a honorarios. En otra DIPLADE, aproximadamente un 73% de los funcionarios son a honorarios.

21 Las fortalezas registradas provienen de informantes calificados del nivel regional y de análisis de funcionarios CEPAL

22 Las debilidades desafíos registradas provienen de informantes calificados del nivel regional

23 Este aspecto fue identificado en tres de los cuatro GORE

24 Este aspecto fue identificado en tres de los cuatro GORE

Gestión política-institucional	
Fortalezas	Debilidades-Desafíos
El proceso anterior de traspaso de competencia en materia de planificación. Compromiso y apropiación con la transferencia de competencia en particular dentro de la DIPLADE y en algunos Consejeros Regionales. Dedicación y gestión permanente ante los consejeros regionales, de los Intendentes Regionales como de los mismos Jefes de División (DIPLADE especialmente). Equipos de recursos humanos calificados y una cierta capacidad de gestión. Proyectos e instrumentos regionales de desarrollo, planificación y ordenamiento elaborados dentro del ámbito del GORE. Consensuado respaldo, predisposición positiva e interés hacia el proceso de TC en OT, como parte de la "histórica" demanda de mayores facultades a las regiones. La existencia misma dentro de los CORE de Comisiones en las temáticas de ordenamiento, planificación y gestión del territorio.	Proceso de TC en OT que ocurrió paralelamente con otros procesos políticos y administrativos que lo "opacaron". Figura del Jefe de División de las DIPLADE como factor un poco ambivalente: si bien efectivamente han cumplido estos profesionales un rol clave en este proceso, hay que considerar el grado de inestabilidad en sus puestos de trabajo. Necesidad de continuar y profundizar las relaciones entre la DIPLADE y los CORE. Débil o nulo involucramiento, coordinación y relación entre los GORE (en la figura de las DIPLADE) y las SEREMI MINVU Nulo involucramiento coordinación y relación entre los GORE (en la figura de las DIPLADE) y los niveles municipales. Débil coordinación y relación entre los SEREMI MINVU con los CORE Relativo nivel de la discusión del proyecto de pretransferencia en el pleno del CORE Débil institucionalización y reconocimiento interno de las DIPLADE y de su trabajo especifico, lo que lleva a una subvaloración de hecho (inexistente regulación e identificación formal y jurídica en la estructura orgánica de los GORE) La escasa información sobre estado actual del debate legislativo respecto a la acogida de la modificación a la LOCGAR propuesta por la SUBDERE
Gestión técnica-administrativa	
Fortalezas	Debilidades-Desafíos
Capacidad técnica y profesional de los recursos humanos principalmente en lo que respecta a herramientas de planificación más que en las de gestión.	Grado mediano de coordinación y complementación técnica administrativa interdivisional Condición contractual de los funcionarios. La localización de las mismas DIPLADE respecto del GORE-CORE y la escasez de medios de movilización para realizar visita a terrenos. Respecto a las metas productos propuestos a través de la Lista de Condiciones iniciales, la elaboración del Plan de gestión fue el producto más complejo que debieron diseñar las DIPLADE; y dentro del Plan de gestión, se ha identificado que el eje más complejo de resolver fue la definición de indicadores de gestión.
Gestión de la comunicación y de la información	
Fortalezas	Debilidades-Desafíos
• Apoyo técnico constante brindado por la SUBDERE a los GORE.	• El proceso anterior tuvo un mayor grado de "atención y notoriedad" por parte de las autoridades del GORE por ser el primer traspaso de competencias. • El ordenamiento territorial: un tema de compleja transmisibilidad a nivel de comunicación y difusión. A diferencia de la planificación, el OT se percibe como técnicamente más complejo. • En algunas regiones la localización física de la DIPLADE ha jugado un rol ambivalente; en efecto, ha sido positivo (aislamiento para un trabajo más independiente y reflexivo) pero en otros, ha sido obstaculizador en lo que respecta a la información y asesoramiento directo al Intendente y al CORE.La débil institucionalización de la DIPLADE (inexistente regulación e identificación jurídica dentro de la normativa del GORE) aquí también juega un rol obstaculizador a superar.

Fuente: CEPAL (2009)

D) RESPECTO A LA GESTIÓN fiNANCIERA:

Si bien ya se indicó que en este proceso de TC en OT la capacidad de gestión vinculada con lo financiero no ha sido un tema clave como si lo ha sido en el proceso de TC en planificación tal como lo indicó el Informe GTZ-SUBDERE (2008), es necesario indicar que CEPAL también considera como clave en materia de capacidades institucionales aplicables también a las DIPLADE, la reflexión sobre este tipo de capacidad y a la vez, oportunidad para el GORE y la región en su conjunto.

En efecto, sería conveniente generar un debate en tomo a la capacidad efectiva y eficaz que deben demostrar los equipos profesionales regionales respecto a la gestión, búsqueda, captación sostenible de recursos financieros de nivel central y regional con el propósito de asegurar el financiamiento adecuado para las contrataciones y compras de bienes, servicios y recursos humanos y el equipamiento y habilitación apropiado para el normal funcionamiento de las DIPLADE. De esta forma por ejemplo se podrían analizar las gestiones efectuadas ante otras Divisiones, ante el Intendente, el CORE, la SEREMI respectiva como ante la misma SUBDERE que tengan como eje la búsqueda y captación sostenible de recursos financieros.

2.3 ANALISIS DE RESULTADOS POR VARIABLES SELECCIONADAS

A) PERCEPCIÓN DEL GORE RESPECTO AL GRADO DE COMPLEJIDAD EN EL LOGRO DE METAS DE LA LISTA DE CONDICIONES INICIALES

ETAPAS SOLICITUD DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIA Y PROYECTO DE PRE TRANSFERENCIA:

Se advirtió la importancia y la utilidad de dos factores:

1. el liderazgo local (impulsado por la persona del Intendente y el jefe de División o apoyo más o menos directo del equipo de las DIPLADE) y 2) el liderazgo SUBDERE a raíz del apoyo y acompañamiento técnico en las regiones dentro de trabajos en equipo en las DIPLADE para facilitarles el desarrollo de los ejes que componen el Proyecto de Pretransferencia y frente a los CORE en temas relativos a la argumentación y justificación del propósito central, objetivos y alcances del proceso de transferencia de competencias en general y del OT en particular.

2. Se considera que al pasar la etapa de la Solicitud ante el CORE, se ha superado un importante, pero clave primer paso en la negociación y trabajo colaborativo con este órgano colegial que seguramente facilita dos temas: 1) la tramitación legal y procedimental del Proyecto de Pretransferencia ante el CORE y 2) empoderamiento, concientización e involucramiento a los equipos DIPLADE (incluso a los Jefes mismos) en la labor y responsabilidad que les corresponde en la administración regional, lo cual les ayuda especialmente para encarar la definición y elaboración del Plan de gestión.

Ahora bien, la SUBDERE a través del desarrollo del Proyecto de Pretransferencia busca, como ya se indicó, que cada DIPLADE tenga un estudio acabado sobre la institución y la competencia solicitada, detallando técnicamente sobre el recurso humano especializado y no especializado de los cuales disponen, las fuentes de financiamiento, el equipamiento e infraestructura, los sistemas de información, monitoreo y evaluación de la competencia, entre otros elementos. Implica en otras palabras, definir de que se está hablando cuando se refiere a transferencia de competencia y que es lo que se va a hacer con esta nueva competencia.

En este marco se ha identificado por parte de CEPAL que los Proyectos de Pretransferencias presentados por estas regiones presentan las siguientes características generales:

- Presentan una buena contextualización del GORE y de la DIPLADE respectiva, de sus potencialidades y debilidades. Sin embargo, vuelve a hacerse presente la disparidad entre regiones en este desarrollo de documentos de trabajo ya que algunos proyectos de pretransferencia, como el presentado por la Región Metropolitana de Santiago, presentan un valor agregado en tanto cuentan con una definición de compromisos a futuro, un análisis cruzado del FODA y un detallado de la situación actual de ciertos instrumentos de planificación territorial de esta región; mientras que documentos de otras regiones se limita

a lo mínimo indicado en la Lista de Condiciones Iniciales.

- Un aspecto que podría ser considerado una debilidad y desafío a la vez, lo constituye algunos eje o párrafos de estos documentos en ciertas regiones. En ellos es posible advertir una tendencia o sesgo hacia la dimensión instrumental de la transferencia de competencia de OT, más precisamente resaltando o más bien, circunscribiendo, que esta TC se deriva principalmente o exclusivamente, en la elaboración del PROT en lugar del PRDU, tema que no es a sí, y que exigió un esfuerzo de envergadura durante el Programa de Capacitación en CEPAL para poder otorgar a esta aseveración el justo equilibrio que debe existir entre las tareas no sólo de *planificación* sino además de *gestión* que recaerán en cada DIPLADE, permitiendo de este modo ampliar la gama de potencialidades y oportunidades que se darán desde esta nueva División.

ETAPA DE LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN:

Se advierte que esta ha sido la etapa de las condiciones iniciales establecidas por la SUBDERE que ha implicado un mayor nivel de complejidad en el trabajo de las DIPLADE. Esta complejidad se advirtió no tanto en la necesidad de un trabajo negociador que hubo que coordinar necesariamente en las etapas anteriores (Solicitud y Proyecto de Pretransferencia) ya que supusieron una aprobación del CORE sino más bien la necesidad de disponer y asignar parte de su labor a la reflexión, diseño y consenso de los elementos que componen el plan de gestión. De los elementos que componen el Plan de gestión, la definición de indicadores fue el tema que más reflexión y análisis requirió, según las regiones entrevistadas. En este sentido, la SUBDERE había solicitado a través de la Guía de Condiciones Iniciales, que los indicadores debían permitir "*evaluar en el tiempo el programa, incorporando conceptos de eficiencia, coherencia, cobertura y calidad*" pero no se explicitó ni desarrolló un apartado específico para el diseño y definición de indicadores.

En la capacidad analítica, conceptual y relacional como en la vinculada al desempeño organizacional de las DIPLADE en donde se percibe una disparidad interregional. Se advierte de acuerdo a estas capacidades mencionadas, diferencias en varios temas tales como: la claridad y estrategias definidas ante los requerimientos de SUBDERE, metodologías de trabajo, de comunicación y difusión utilizadas, terminología empleada en las exposiciones como en las presentaciones gráficas, nivel y temáticas de debates en torno al ordenamiento territorial, entre otros. Sin embargo, se rescata en las cuatro regiones exploradas, el fuerte involucramiento y toma de conciencia de los compromisos en adelante respecto a la facultad de gestionar y planificar desde la región el ordenamiento territorial, en primer lugar, de parte de los equipos DIPLADE especialmente y, en segundo lugar, de parte de los Consejeros regionales entrevistados.

Se debe hacer constar que la SUBDERE presentó en la Guía de Condiciones Iniciales una detallada descripción de lo que buscaba para un Proyecto de Pretransferencia, lo cual no necesariamente sucedió lo mismo con el detalle del Plan de Gestión. En efecto, se presentó el Plan de gestión en un momento como el "*desarrollo de un plan de trabajo de mediano plazo (2 años) que contiene áreas estratégicas de OT de interés del Gobierno Regional y los instrumentos que se elaborarán conformándose los productos finales*". Sin embargo, fueron dos factores los que contribuyeron positivamente al logro de este producto por parte de las DIPLADE: por un lado, el apoyo y acompañamiento técnico de profesionales SUBDERE en las regiones que se visitaron y por otro, la distribución de una pequeña Pauta metodológica sobre el Plan de Gestión.

A través del apoyo y acompañamiento técnico de profesionales SUBDERE en las regiones se dejó claro que ésta institución a través del desarrollo del Plan de Gestión de la Competencia que contiene un plan de trabajo pero que no es lo mismo, busca conocer que es lo que el GORE hará con esta nueva competencia. Lo que llevó en más de una oportunidad, a explicar la amplia gama de trabajo que tiene la DIPLADE no sólo en materia de planificación sino también en materia de gestión; se permitió así también conocer los componentes de una competencia (materia, función, atribución y jurisdicción) junto con el surgimiento y valoración de la noción de procesos fundamentales en ordenamiento territorial, lo cual conduce definitivamente a hablar ya no de plan de trabajo, sino de algo más amplio que lo contenga: un Plan de Gestión.

A través de la pequeña Pauta metodológica que llegó a algunas regiones, se solicitó que al menos, los Planes de Gestión tengan los siguientes apartados: a) Acceso a la información territorial; b) Análisis de la información territorial; c) Aprovechamiento de esta Capacidad en instancias regionales vinculadas a la problemática del Ordenamiento territorial y d) Estudios y productos generados con esta capacidad instalada en la DIPLADE. Asimismo, se orientó que los Capítulos también integraran elementos tales como: a) Determinación del tiempo del Plan de Gestión; b) Fundamentos; c) Problemas a abordar; d) Misión de la División y Objetivos del Plan; e) Estructura orgánica de la DIPLADE para el ejercicio de la competencia; f) Procesos fundamentales: modelo de gestión de la competencia; g) Plan de trabajo; h) Matriz Plan de gestión; i) Indicadores de gestión y j) Plan de Capacitación.

Por otro lado, se ha identificado por parte de CEPAL que los Planes de gestión presentados por estas regiones presentan las siguientes características generales:

Existió un grado de innovación y reflexión al interior de cada DIPLADE ya que supusieron ir más allá de lo que exigía la Guía de Condiciones Iniciales. Esto se advierte especialmente en el diseño y explicación lógica de cada "modelo de gestión de la competencia" que lograron confeccionar. Ello supuso definir las relaciones al interior y fuera de la DIPLADE, las conexiones, demandas y generación de información hacia otras áreas, etapas y responsables de los procesos de planificación como asimismo los procesos fundamentales de ordenamiento territorial entre otros.

Un aspecto que podría ser considerado una debilidad y desafio a la vez, lo constituye el hecho que la real amplitud y alcances de un Plan de gestión como el que se quería provocar en las DIPLADE convendría haber sido detallado más a profundidad desde un principio desde la misma Guía y ser ampliado y desagregado a través del acompañamiento y apoyo técnico que la SUBDERE brindaba y no viceversa. Para ello, por ejemplo, se considera clave una profundización de la mencionada Pauta metodológica del Plan de Gestión y su óptima distribución, socialización explicitación y seguimiento.

Se deja constancia que las cuatro regiones objeto de seguimiento han cumplido satisfactoriamente con este paso de las Condiciones Iniciales de acuerdo al Chequeo y Verificación que la SUBDERE desarrolló en cada una de los GORE (de estos cuatro encuentros de verificación CEPAL presenció como Observador tres).

B) GRADO DE IDENTIfiCACIÓN DE LA MISIÓN DE LA DIPLADE DENTRO DEL GOBIERNO REGIONAL[25]

Antes de ingresar al tema de la identificación de la misión de la DIPLADE, conviene indicar la coincidencia que se ha advertido en algunas regiones, en torno al rol institucional del GORE con base en lo legal a diferencia del rol institucional con base en la práctica. Mientras que el rol indicado al GORE ya viene dado por el contenido de la LOCGAR en lo legal, algunos funcionarios regionales han coincidido que hasta el momento de crearse la DIPLADE, se percibía en las regiones a nivel de sociedad, que el rol que le cabe al GORE es asimilable al de un "banco de inversiones" que financiaba proyectos y administraba el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) pero que con la llegada de las nuevas Divisiones de planificación se dio un cambio cualitativo en la misión del GORE ("*hubo como un cambio de giro: además de ser banco ahora planificamos nuestro territorio*") Se puntualizó además la tradicional forma de evaluar el desempeño desde los niveles de gobierno central al trabajo de los GORE en la región es a nivel de eficacia en el gasto independientemente del modo en cuanto se gastó y en que se gastó (déficit en la evaluación de desempeño al no considerar parámetros de eficiencia ni de sostenibilidad). Interesa para el gobierno central hasta el momento, cuánto gasta el GORE no cómo lo gasta, cuanto impacto logra con el gasto y menos aún, cuan planificado ha sido este gasto; "*no existe una evaluación por temas de planificación del desarrollo regional, el sentido de la inversión no está dimensionado, sólo interesa el gasto. Esto también influye en la percepción social respecto del rol del GORE en la sociedad regional*" [26]

Ahora bien, se identifica que el rol de la DIPLADE es el de prestar el apoyo técnico a los órganos del GORE (Intendente y CORE) en los procesos de planificación regional, desarrollo de políticas regionales y en el uso de herramientas a la implementación de dichas políticas y en materia de ordenamiento territorial.

Sin embargo, existe también una necesidad de difundir y socializar más el rol y las funciones que cumplen las DIPLADE ya que en una región, por ejemplo se advirtió en el GORE la percepción de que el trabajo de esta División y la del CORE se podrían superponer ya que los dos "planificaban en la región", pero este potencial conflicto fue posteriormente superado por una correcta gestión de comunicación institucional hacia dentro del GORE que distinguió bien el rol que a cada uno de le cabía dentro de esta tarea de planificación. Además, por un tema de desarrollo y clima organizacional interno al GORE, ya se no advierte un total y cabal conocimiento del rol de las DIPLADE por parte de las otras dos Divisiones ("*los que hacen productos intangibles, difíciles de medir trabajan escribiendo documentos y fumando un cigarro"; "la DIPLADE se encarga de temas para un tiempo para el cual no estaremos quizás viendo, o sea en temas del largo plazo".*

Un elemento que conspira en alguna medida, con la identificación de la Misión en particular y con el proceso de TC en OT en general, es la débil institucionalización de la DIPLADE o sea su inexistente regulación e identificación jurídica (no existe en la ley, si el cargo el Jefe de División)

Se ha advertido que los CORE han demostrado respecto al tema del OT particularmente, una tendencia a demandar de las DIPLADE información actualizada en cuanto enfoques, conceptos, alcances y proyectos y planes específicos; esta demanda encuadra perfectamente en el concepto que la SUBDERE ha ido desarrollando respecto del rol de estas Divisiones en cuanto órgano del GORE que presta asesoría directa al Intendente (y al CORE a la vez) en materias de planificación y ordenamiento territorial entre otras en cuanto a la viabilidad territorial de procesos y proyectos de desarrollo de largo plazo que tengan o prevean un impacto o una dimensión territorial en la región[27]. Por ejemplo, en dos GORE se advirtió que las DIPLADE tienen todavía un importante desafío en términos de facilitar y proveer información a tiempo y de calidad para el análisis y toma de decisiones en el ámbito del CORE de acuerdo a la observación registrada y a las entrevistas efectuadas.

25 Las respuestas registradas provienen de informantes calificados del nivel regional.
26 Esta aseveración fue registrada en tres de cuatro GORE

C) GRADO DE IDENTIfiCACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE LA DIVISIÓN DE FINANZAS (DAF) Y DE LA DIVISIÓN DE ANÁLISIS Y CONTROL DE LA GESTIÓN (DACG) DEL GORE AL PROCESO DE TC EN OT Y A LA LABOR DE LA DIPLADE[28]

Se percibe a las DAF como primera medida, como las entidades que facilitan la gestión de provisión de equipamiento a las DIPLADE, además facilita la incorporación de actividades y procesos de capacitación específica para dar así soporte de especialización a los funcionarios de los GORE e incluso se ha logrado por ejemplo en un GORE concretar gestiones de búsqueda de recursos para apoyar estas actividades de capacitación que se programan desde el nivel central.

El incremento de trabajo en la DAF y en la DACG a raíz de la creación de las DIPLADE si bien no es el primer tema conflictivo que surge en las entrevistas, pero aparece en el transcurso de las conversaciones con los personeros regionales (especialmente en la demanda por la parte de soporte logístico a proveer a las DIPLADE).

D) PERCEPCIÓN DEL GORE RESPECTO AL APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO DE LA SUBDERE A LOS GORE DURANTE EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

En general, todas las visitas a regiones tanto por la fase 1 como por la fase 2 han puesto en evidencia un reconocimiento al apoyo y acompañamiento técnico y procedimental faciliado por SUBDERE tanto al nivel de pequeños detalles y distinciones de forma como de fondo, como al nivel de exposiciones de más alcance respecto al tema de la transferencia de competencia en sí mismo, al tema del ordenamiento territorial o a los elementos que componían la Guía de Verificación de Condiciones Iniciales. Apoyo que no fue sólo presencial durante las visitas a regiones en momentos puntuales, sino que se extendió a una comunicación online casi permanente tal como indican funcionarios de SUBDERE y por lo percibido por la CEPAL. Sin embargo, se advirtió que, a excepción de un GORE, en los demás gobiernos regionales, fue recurrente la distinción entre el apoyo y acompañamiento técnico facilitado por el representante de SUBDERE asignado a las regiones (o punto focal) del apoyo y labor desempeñada por el funcionario SUBDERE regional o URS. En este último caso, se percibió que este último funcionario estaba no solo a cargo del TC en OT sino en varios temas simultáneo lo que complejizaba su involucramiento y dedicación exclusiva a este proceso, sin por ello menoscabar el apoyo puntual que los URS les han otorgado en ciertos momentos, especialmente en el primer momento inicial de lanzamiento del proceso.

27 Conviene no olvidar que, dentro de los CORE, el abordaje y defensa y crítica de un tema propio del ordenamiento territorial que implique conflictos, intereses e impactos por el uso del suelo, por ejemplo, contituye un tema que también implica “rentabilidad política” de parte de sus electores.

28 Las respuestas registradas provienen de informantes calificados del nivel regional.

CAPÍTULO III.
PRINCIPALES RECOMENDACIONES

CAPÍTULO III

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

A continuación, se presentan las principales sugerencias y recomendaciones que la CEPAL ha recogido e interpretado de acuerdo a los contactos mantenidos en las periódicas visitas efectuadas a las cuatro regiones seleccionadas.

Planificación estratégica y coordinada de la implementación: Se considera conveniente al momento del diseño y la implementación de procesos de traspaso de competencias por la relevancia e impronta que revisten, la consideración de que estos procesos puedan eventualmente ocurrir junto al desarrollo de otros procesos y actividades institucionales de mayor o igual relevancia e impronta tanto a nivel de gobiernos regionales como al nivel del gobierno central (por ejemplo en momentos electorales, al final del año cívico cuando se deben "cerrar" actividades y presupuestos entre otras variables).

Comunicación y sensibilización: Se considera conveniente al momento del diseño y la implementación de procesos de traspaso de competencias por la relevancia e impronta que revisten, que se profundice un primer componente de comunicación, difusión e información conceptual y del proceso en sí mismo básico dirigida a los funcionarios del GORE y los servicios públicos regionales involucrados, respecto a la competencia que se quiera transferir, en sus alcances conceptuales, programáticos, institucionales, jurídicos y prácticos (por ejemplo un lenguaje común a todos los actores) como así también sobre las implicancias e importancia que reviste para la gestión y administración a nivel regional. Esto permitirá activar un segundo componente de sensibilización y compromiso con el proceso para evitar, entre otros temas, una interpretación del proceso como una "*imposición desde fuera o desde Santiago*"

Alcances y precisiones legales: También se ha advertido la conveniencia de informar al GORE en su conjunto (Intendente y CORE) de los alcances y precisiones legales que trae consigo un proceso de traspaso de competencias. Se advierte, asimismo, la posibilidad eventual que se pueda producir una superposición de funciones entre los órganos desconcentrados y el GORE como órgano descentralizado, temática relevante a la hora de la implementación de este tipo de procesos de transferencia de competencias[29].

Impacto organizacional: Se considera conveniente que en la activación de procesos de traspaso de competencias que traigan consigo la necesidad de incorporar recursos humanos altamente calificados, se considere el impacto organizacional que dichos profesionales puedan provocar en un ámbito laboral no necesariamente habituado a salarios altos[30]. Específicamente este comportamiento se ha advertido en el caso del TC en OT ya que en algunas regiones se han incorporado según propuesta y orientación desde la SUBDERE, profesionales de destacado nivel y gran *expertise* en temas ligados al ordenamiento y planificación del territorio que implica presupuestariamente un desembolso salarial más alto en comparación con las asignaciones a otros puestos de las otras dos Divisiones.

En algunas regiones se ha sugerido, por ejemplo, en vez de incorporar profesionales del sector privado que se haga una búsqueda interna dentro del sector público que esté orientado o ligado a la materia transferida (en este caso fue OT y antes planificación) y que posteriormente se los someta a procesos de capacitación y perfeccionamiento junto con algún mecanismo de incentivo. El tema que aquí está en juego no es un aumento salarial sino activar mecanismos que aseguren una mejor y mayor equidad salarial.

La existencia de comisiones temáticas a nivel de los CORE: Siendo en este caso de ordenamiento y planificación del territorio, han permitido generar un ámbito de análisis, reflexión y debate en el GORE. Existen regiones que todavía no generan una comisión en este tema, y efectivamente dicho factor impacta negativamente en la *expertise* de la región en temáticas claves como ésta de manera general, como en el trabajo y compromisos que debe afrontar un área de gobierno como la DIPLADE.

Capacitación y perfeccionamiento específico y constante en OT y en planificación y gestión territorial: Se ha identificado una demanda precisa en materia de capacitación y perfeccionamiento específico y constante en OT y en general en enfoques, instrumentos y experiencias de planificación y gestión territorial por parte de los Consejeros Regionales y en general a todos los actores técnicos y políticos en ejes de planificación como en gestión ("*la capacitación para producir un PROT debe ser acompañada de capacitación para gestionar un PROT*") con inclusión de temas de manejo de conflicto y negociación. Estas demandas se enmarcan en la constatación de que en las 4 regiones visitadas se ha advertido una notable disparidad interregional en cuanto a: a) metodologías de trabajo; b) estrategias definidas; b) terminología empleada; c) compromisos asumidos, d) nivel y temáticas de debates y e) vinculación conocimiento de experiencias exitosas internacionales. Esto permite señalar que hasta el momento sólo en dos GORE se han podido constatar una alta calidad en estos cuatro elementos. Se considera que este marco de disparidad interregional justifica una reflexión mas detenida a la hora de la definición y asignación de no sólo de a) estrategias de capacitación y perfeccionamiento en herramientas de planificación y de gestión sino también en b) recursos presupuestarios y financieros a las regiones e instituciones que más los necesitan, a través de la aplicación de algún mecanismo de compensación.

Documento oficial de respaldo en materia de ordenamiento territorial: Un valor agregado tendría este proceso si el mismo contara desde la SUBDERE con un documento de posición oficial de respaldo en materia de ordenamiento territorial, que sea superador del actual enfoque de planificación territorial con una única dimensión la urbana. A diferencia del proceso de TC en planificación, estos antecedentes ya han venido siendo elaborado durante décadas por MIDEPLAN, pero en el caso de OT no. Por otro lado, conviene prestar atención a una idea que surgió en no pocas ocasiones tanto en esta parte del proceso de seguimiento como en la etapa de capacitación en CEPAL: se dijo que el "*traspaso de competencias en ordenamiento territorial se protorizo*" (aludiendo al peso que tenía en el discurso SUBDERE la herramienta de ordenamiento territorial a nivel regional llamado "PROT"). Ello en efecto, conviene no soslayarlo, ya que podría configurarse como un indicador acerca del "tono" u orientación que desde el nivel central se le ha dado y se le está dando al contenido del OT regional, quizás "instrumentalizándolo".

Carácter vinculante del PROT y grado de observancia dentro del sector público: Se ha advertido que a nivel de Consejeros Regionales que han estado vinculado al tema del OT, tanto de la Concertación como de la Alianza por Chile como de un Intendente Regional, una demanda por contar con instrumentos de ordenamiento y planificación territorial a nivel regional de carácter vinculante dado que este carácter es el que a segurará un blindaje jurídico que a su vez, permita una efectiva correlación entre la ERD, los planes de inversiones y el ordenamiento territorial[31]. En este sentido, se ha indicado y cuestionado que como esta definida la propuesta del carácter normativo para el PROT (vinculante para el sector público e indicativo para el sector privado) será muy complejo cuantificar y monitorear cuan observable jurídica y programáticamente es este instrumento hacia dentro del sector público[32].

Características del proceso de aprobación de los instrumentos de planificación territorial: Otra sugerencia dice relación con el proceder respecto al diseño, debate y consenso de estrategias instrumentos de planificación entre los organismos de planificación en la región y el CORE; en efecto, se ha indicado que generalmente los órganos de planificación en la región (SEREMI MINVU y SEREMI MOP) mantenían escasa o nula relación con el CORE durante las instancias del diseño de estos instrumentos ya que llegaban al CORE sólo para proceder a su aprobación o rechazo, con nulas opciones para el estudio, análisis y debate. Es por ello que se sugiere operar de una manera diferente y superadora de esta situación transitando a otra donde sea el análisis, consenso y negociación (tareas propias de la capacidad de gestión más que de la de planificación que debe detentar una DIPLADE) las claves de la aprobación de los instrumentos futuros de planificación y ordenamiento territorial a escala regional que deban obligatoriamente ingresar al CORE.

---

29 Una posibilidad a veces indicada, daba cuenta de una eventual posibilidad que, en el nivel regional, sean al mismo tiempo, dos las instituciones de gobierno las que se encuentren trabajando en un mismo tema como bien puede ser la planificación del territorio regional a través de la SEREMI MINVU (a través de la ejecucuón del PRDU) y de la DIPLADE en el mismo GORE (a través del diseño del PROT)39

30 Un ejemplo bien puede ilustrar esta situación, es el de los empleados de la División de Administración y Finanzas (DAF) que mensualmente deben gestionar los pagos a los otros profesionales de las otras Divisiones y que naturalmente tienden a comparar las escalas salariales.

Condicionamiento en la relación inversión territorio regional: Se indicó también que un factor a analizar dentro de este proceso de TC en OT es que dada la necesidad de vincular inversión territorio regional (de acuerdo al esquema del Sistema Regional de Planificación), conviene tener presente que la inversión pública de decisión regional es muy inferior a los recursos gestionados por otras fuentes de inversión sectorial, lo cual tiende a condicionar la inversión enfocada en función del territorio como se propone y desea. Esto cobra más relevancia si se vincula este tema con el carácter no vinculante del instrumento en cuestión, el PROT ya que además de detentar un instrumento sin obligatoriedad se cuenta con una capacidad decisoria en materia financiera menor que otros entes gubernamentales, factores ambos. (normativa y financiamiento) que conspiran directamente contra los objetivos implícitos de la descentralización y la transferencia de competencias.

Respecto a la consideración del rol del sector privado: dentro de la planificación, ordenamiento e intervención en el territorio, si bien ha sido escasa la mención a ello durante las entrevistas efectuadas, se considera desde CEPAL, que constituye también un aspecto no menor a ser considerado a la hora de poner en marcha futuras actividades de capacitación y difusión en esta área del desarrollo regional que tiendan a profundizar el proceso de traspaso de competencia.

Apoyo técnico legal SUBDERE: Se consideran experiencias o hitos válidos para ser replicados en otros momentos en que los GORE, CORE y demás actores del desarrollo regional, desarrollar módulos exposiciones no extensas donde se indiquen razones y precisiones jurídicas como las señaladas con anterioridad; por ejemplo, los componentes de una competencia como la de OT: 1) materia (OT), 2) función (algo que se realiza), 3) atribución (disponer de recursos para cumplir la función) y 4) jurisdicción (territorio) o respecto a la explicación que hasta el momento, los GORE tenían funciones en materia de OT (de acuerdo al art. 17 de la LOCGAR) pero no atribuciones, y es por esto mismo, que se solicita a la Presidenta transferir esta competencia desde el ámbito de gobierno central al ámbito de los gobiernos regionales. Una transferencia de conocimiento de este carácter tiene repercusiones positivas no sólo dentro de la gestión política institucional, dentro de la gestión técnica administrativa y dentro de la gestión de la comunicación y la información.

Impactos y externalidades territoriales: Ha sido escasa o nula la percepción recibida respecto a la vinculación del tema de externalidades territoriales a raíz del desarrollo de ciertos grandes proyectos en el ámbito del OT por parte de los equipos de las DIPLADE con los cuales ha habido contacto.

Seguimiento al trabajo de los GORE: Por último, hay coincidencia en las regiones observadas en analizar la factibilidad de implementar a nivel de SUBDERE central, *una Mesa Técnica sobre Seguimiento de Avances en materia de transferencia de competencias a los GORE*, por ejemplo, con 2 a 3 reuniones talleres de avances donde la CEPAL podría desempañarse como Secretaría Técnica de las mismas como actualmente lo desarrolla para otros ejes temáticos en América Latina y el Caribe.

---

31 Incluso más; se ha advertido, por ejemplo, en una región una demanda de que sea el GORE y el CORE los encargados de velar a nivel regional por un OT sostenible, pero a través de facultades de tipo vinculante y no meramente indicativas. Obviamente esta propuesta encuentra su justificación y respaldo más directo, en la propuesta que al año 2009 se está tratando en el Congreso Nacional, de que sean los Consejeros regionales elegidos democráticamente, con dedicación exclusiva a esta labor legislativa (dos temas que actualmente no ocurren) y que esto, a su vez genere en este cuerpo colegiado en general y en cada uno de ellos, en forma individual, mayor compromiso y accountability en su actuación profesional.

32 Esta idea se complementa con la propuesta que la CEPAL hiciera a la SUBDERE de dotar a la DIPLADE de un sistema integrado de monitoreo de los instrumentos de planificación y gestión del territorio (especialmente el PROT) como de los procesos territoriales que ocurrieran en las regiones.

CAPÍTULO IV.

ENFOQUE METODOLOGICO DE SEGUIMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN

CAPÍTULO IV

ENFOQUE METODOLOGICO DE SEGUIMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN

4. 1 ALCANCES DEL ENFOQUE DE SEGUIMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN

El enfoque de seguimiento y sistematización propuesto y acordado entre la SUBDERE y la CEPAL para el seguimiento y sistematización del proceso de transferencia de competencias en OT en cuatro regiones seleccionadas (Región de Valparaíso, del Maule, Metropolitana y O´Higgins) comprendió dos fases consecutivas:

Fase 1. Acompañamiento y observación cumplimiento de metas del proceso de acreditación: Comprende el acompañamiento a modo de observador externo por parte de CEPAL a los GORE de las regiones indicadas, en los distintos momentos o hitos que las DIPLADE debían transitar en el desarrollo de las metas que traen consigo las Condiciones Iniciales exigidas por la SUBDERE. Este acompañamiento se efectuó cada vez que funcionarios de la SUBDERE debían desarrollar alguna actividad conjunta de colaboración y apoyo en las mencionadas metas en cada DIPLADE, y para lo cual, solicitaban a CEPAL, el acompañamiento y observación correspondiente.

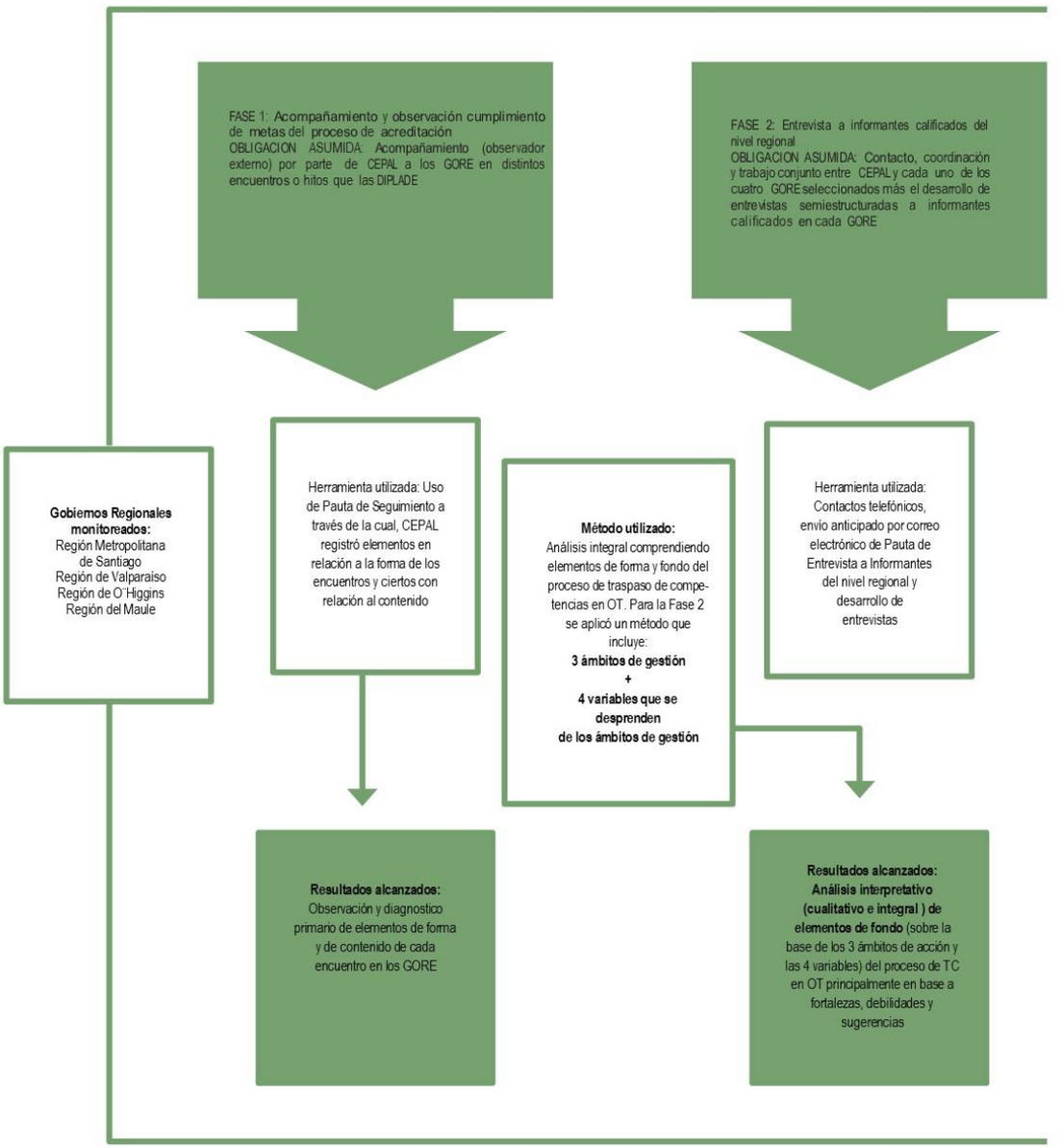
En realidad, esta primera fase se inicia durante el último Módulo de Capacitación y Perfeccionamiento en Ordenamiento Territorial Regional realizado en la CEPAL en agosto de 2008 donde se tomó contacto con los funcionarios de las DIPLADE y con algunos Jefes de División para indicarles el alcance de este acompañamiento. Para estos efectos, CEPAL preparó una **Pauta de Seguimiento Encuentros Regiones** para recoger y recabar diferentes aspectos de estas reuniones que también fueron grabadas[33]. La actividad culminante en cada GORE de esta fase lo constituye la participación de CEPAL en la reunión para la certificación de las Condiciones Iniciales. De las cuatro regiones seleccionadas para proceder a su seguimiento, se pudo efectuar este acompañamiento a tres: Región de Valparaíso, del Maule y Metropolitana de Santiago.

Fase 2. Entrevistas a informantes calificados del nivel regional: Comprende el contacto, la coordinación y el trabajo con- junto entre CEPAL y cada uno de los cuatro GORE seleccionados para analizar in situ el devenir del proceso de transferencia de competencias en OT con sus fortalezas y debilidades. Para ello se definió y desarrolló de una serie de entrevistas semiestructuradas a informantes calificados en cada GORE, entre ellos: el Intendente Regional, los tres Jefes de División de cada GORE, el Secretario Ejecutivo del Consejo Regional, diversos Consejeros regionales que hayan estado fuertemente involucrados en el avance del proceso de transferencia de competencias en ordenamiento territorial tanto de partidos de la Concertación como de la Alianza y a los Secretarios Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU). Estos Profesionales que fueron previamente contactados telefónicamente, enviándoles anticipadamente por correo electrónico una **Pauta de Entrevista a Informantes del nivel regional** que CEPAL preparó, programando de esta forma las visitas y entrevistas a regiones. Para esta actividad se consideró clave el contacto que CEPAL logró en cada GORE gracias a los funcionarios de la División de Políticas y Estudios de la SUBDERE que tienen asignado determinados GORE en esta temática. Por otro lado, también fue clave el rol que jugaron ciertos profesionales de cada GORE al facilitar esta tarea, los cuales a veces coinciden con los mismos Jefes de las DIPLADE, con los profesionales jefes de área OT o con asesores técnicos en esta temática asignados por el GORE.

---

33 En la Pauta de Seguimiento Encuentros Regiones, la CEPAL registró varios elementos de forma en los encuentros regionales con el objetivo de apreciar de manera cualitativa las características y condiciones generales en el cual se desarrollaron estas citas; esta Pauta brindó al funcionario de CEPAL un apoyo general a su actividad de observador. La Pauta permitió recabar aspectos tales como el tipo de reunión, las autoridades y funcionarios presentes y las instituciones representadas, el objetivo principal de la convocatoria, el grado de formalidad del evento, el grado de puntualidad, el grado de empatía y entendimiento entre los sectores convocados, grado de consenso y de conflictividad, los liderazgos identificados, el grado de acuerdo en la reunión con relación a los objetivos fijados entre otros.

Figura 6: Esquema enfoque de seguimiento y sistematización a gobiernos regionales



Fuente: CEPAL (2009)

4.2 ALCANCES DEL METODO DE ANÁLISIS

De las dos fases consecutivas mencionadas que se desarrollaron en torno al seguimiento del proceso de transferencia de competencias en OT (1ra. Fase y 2da. Fase). La primera fase fue abordada de acuerdo al carácter propio de esta que era más bien de observación externa; por ello, a través de la Pauta de Seguimiento la CEPAL registró elementos en relación a la forma en que se dieron estos encuentros o hitos (generalmente reuniones de trabajo o de presentación de antecedentes al CORE) más que al fondo de estas instancias.

Sin embargo, la segunda fase fue trabajada y sistematizada sobre la base de la definición de un método de análisis y de interpretación de datos, información y observación obtenidos que conjuga 3 ámbitos de gestión y 4 variables que se desprenden de dichos ámbitos:

3 ámbitos de gestión (tres de los cuatro propuestos por la GTZ en el anterior documento de sistematización del proceso de transferencia de competencias en planificación[34]): a) la gestión política institucional; b) la gestión técnico administrativa y c) la gestión de la comunicación y la información. Estos tres ámbitos de gestión fueron abordados a través de la dicotomía Fortalezas/Debilidades Desafíos tanto respecto al proceso en sí mismo de transferencia de competencias en general como a la labor y desempeño de la DIPLADE dentro de este proceso en particular.

4 variables que se desprenden de los ámbitos de gestión a saber: a) la Percepción del GORE respecto al grado de complejidad en el logro de ciertas metas de la Lista de verificación de las Condiciones iniciales; b) el Grado de identificación de la Misión de la DIPLADE dentro del GORE; c) el Grado de identificación de la contribución de la primera y segunda División del GORE al proceso de TC en OT y a la labor de la DIPLADE y d) la Percepción del GORE respecto al apoyo y acompañamiento de la SUBDERE durante el proceso de transferencia de competencias.

Hay que agregar que, en el caso de las entrevistas efectuadas, siempre se posibilitó al funcionario calificado un espacio para poder expresar sus sugerencias o recomendaciones al proceso de TC en OT. A continuación, se indica el alcance de cada uno de los ámbitos de gestión como de las variables indicadas según el enfoque definido para el presente Informe.

A) ÁMBITOS DE GESTIÓN SELECCIONADOS

GESTIÓN POLÍTICA INSTITUCIONAL

Refiere a la capacidad o grado de conducción y liderazgo estratégico demostrada hasta el momento, por los principales actores políticos nacionales y regionales comprometidos e involucrados en el proceso de traspaso de competencias en ordenamiento territorial (TC en OT) considerando las potencialidades y ventajas que dicho traspaso implica para la efectiva descentralización en Chile como para la gestión del desarrollo regional. Se analizan principalmente las fortalezas y debilidades de la conducción, liderazgo e involucramiento efectivo de los Intendentes Regionales, de Consejeros Regionales en particular y de CORE en general, del Jefe de División de Planificación, del SEREMI-MINVU y el impacto de dicha conducción dentro del proceso de TC en OT.

GESTIÓN TÉCNICO ADMINISTRATIVA

Refiere a la capacidad o grado de resolución efectiva y eficaz demostrada hasta el momento, por los equipos profesionales regionales comprometidos e involucrados en el proceso de traspaso de competencias en ordenamiento territorial (TC en OT) respecto a las diferentes instancias y metas del proceso de acreditación de condiciones iniciales. Se analizan principalmente las fortalezas y debilidades en el cumplimiento de las mencionadas condiciones por parte de los equipos de las nuevas Divisiones que implica no sólo un determinado grado de coordinación y trabajo en equipo sino además las gestiones técnicas administrativas necesarias ante otras Divisiones, ante el Intendente, el CORE, la SEREMI respectiva como ante la misma SUBDERE.

GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN

Refiere a la capacidad de comunicación, difusión y sensibilización efectiva y eficaz gestionada y demostrada hasta el momento, por los equipos profesionales regionales comprometidos e involucrados en el proceso de traspaso de competencias en ordenamiento territorial (TC en OT) respecto a las diferentes instancias del proceso de acreditación de condiciones iniciales como a las potencialidades que trae consigo la gestión del ordenamiento territorial desde el nivel regional. Se analizan principalmente las fortalezas y debilidades evidenciadas en esta capacidad de gestión principalmente dentro del ámbito del GORE, el CORE y los servicios regionales por parte del equipo profesional de las DIPLADE como del equipo profesional de la SUBDERE involucrado en este tema.

Al igual que la gestión política institucional, esta capacidad es concebida y ratificada en los cuatro GORE consultados como una " fuerza transversal" que debiera cruzar todo el proceso de traspaso de competencia, antes, durante y después de la acreditación de condiciones iniciales.

Respecto a una dimensión que relevara la Gestión Financiera, se consideró no conveniente ingresarla como si se la consideraron justificadamente en el documento SUBDERE-GTZ (2008) debido que en este proceso de transferencia de competencia en ordenamiento territorial a diferencia del de planificación, la variable financiera no se constituyó en una variable o eje gravitante.

Efectivamente fue clave en el anterior proceso ya que para iniciar esta profundización de la descentralización era necesario poder activar recursos financieros desde los niveles centrales en primera medida, para crear la nueva División y dotarla de los requerimientos mínimos en cuanto a funcionarios, infraestructura, mobiliario y equipos informáticos.

En esta etapa cabe indicar que efectivamente existe un financiamiento asignado por parte de la SUBDERE para la contratación de profesionales para cada DIPLADE dentro del marco del proceso de transferencia en materia de OT que originario desde el Programa de Borde Costero ha pasado a los GORE con la intensión que a futuro sea parte de su propia cartera de recursos para su financiamiento. Además de ello se debe consignar el financiamiento efectuado por la SUBDERE a los profesionales de las quince DIPLADE para el Programa de Capacitación y Perfeccionamiento mencionado. Sin embargo, aunque todas las regiones objeto de seguimiento en algún momento aludieron a las escasas fuentes de financiamiento de que disponen en las DIPLADE para hacer frente a estas nuevas funciones y compromisos, se considera y reconoce que este proceso de TC en OT se "asentó" en las condiciones financieras ya generadas para instalar la competencia de planificación junto a las nuevas fuentes de recursos provenientes de Borde Costero. Por estas razones y por las aproximaciones que desde CEPAL se ha logrado en las cuatro regiones, se considera que durante este proceso de TC en OT no se ha logrado configurar como una dimensión determinante y gravitante del devenir del mismo.

B) VARIABLES SELECCIONADAS

PERCEPCIÓN DEL GORE RESPECTO AL GRADO DE COMPLEJIDAD EN EL LOGRO DE CIERTAS METAS DE LA LISTA DE VERIfiCACIÓN DE LAS CONDICIONES INICIALES

Interesó indagar acerca del grado de complejidad que supuso para la DIPLADE en general, llevar adelante las diferentes etapas y metas que traía consigo la Lista de verificación de las Condiciones iniciales para la transferencia de competencias en OT. En este sentido, se consultó especialmente sobre el grado de acuerdo y de entendimiento que se logró con el CORE en la etapa de la Solicitud de Transferencia de Competencia; el grado de acuerdo y de entendimiento que se logró con el CORE en la etapa de la presentación y justificación del Proyecto de Pre Transferencia; el grado de acuerdo y de entendimiento que se logró con la Comisión Técnica Nacional en la etapa de la presentación y justificación del Plan de gestión y el grado de dificultad que les implicó el desarrollo de los ejes del Plan de gestión; se focalizó la atención en ellas ya que se consideran que estos tres ejes de trabajo supusieron para las DIPLADE un esfuerzo de análisis y trabajo específico durante todo el proceso. Se analiza sintéticamente, además, si han logrado recabar las Resoluciones que también componen la Carpeta de Antecedentes de Condiciones Iniciales.

GRADO DE IDENTIfiCACIÓN DE LA MISIÓN DE LA DIPLADE DENTRO DEL GORE

Interesó indagar con los Jefes de las Divisiones de Análisis y Control de Gestión y de la de Finanzas acerca del grado de información y conocimiento que tienen sobre la Misión específica de la DIPLADE dentro del accionar del GORE como asimismo del objetivo del proceso de TC en OT.

GRADO DE IDENTIfiCACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE LA DIVISIÓN DE FINANZAS Y DE LA DIVISIÓN DE ANÁLISIS Y CONTROL DE LA GESTIÓN DEL GORE AL PROCESO DE TC EN OT Y A LA LABOR DE LA DIPLADE

Interesó indagar con los Jefes de las Divisiones de Análisis y Control de Gestión y de la de Finanzas acerca del grado de información y conocimiento que tienen sobre la contribución ("aporte") que pueden realizar sendas reparticiones a la labor de la DIPLADE como al proceso mismo de TC en OT.

PERCEPCIÓN DEL GORE RESPECTO AL APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO DE LA SUBDERE DURANTE EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Interesó indagar con los Jefes de las DIPLADE de las regiones seleccionadas, con el Secretario Ejecutivo del CORE, con los consejeros Regionales, con los SEREMI MINVU, acerca de su percepción respecto al apoyo y acompañamiento que la SUBDERE ha efectuado en estas regiones (considerando tanto la labor del funcionario representante SUBDERE para ese GORE como de la Unidad Regional SUBDERE (URS).

34 Según documento "Sistematización del proceso de Acreditación de las Condiciones Iniciales para la Transferencia de Competencias de Planificación a los Gobiernos Regionales", SUBDERE-GTZ (2008) Santiago.

ANEXOS

ANEXO 1

COOPERACION TECNICA SUBDERE – CEPAL TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A GOBIERNOS REGIONALES

PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN FASE 1

FICHA SEGUIMIENTO ENCUENTROS REGIONES

REGIÓN DE SEGUIMIENTO: …….... PROFESIONALES CEPAL: PROFESIONALES SUBDERE: ..... LUGAR REUNIÓN……..... DÍA REUNIÓN……..... HORARIO ENTRE…….....

INFORMACIÓN GENERAL DEL ENCUENTRO

1. Tipo de encuentro-reunión (explicitar):
……
……

2. Instituciones representadas/Autoridades y Profesionales:

Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales

Objetivo principal de la convocatoria:

……

……

Grado de formalidad que requería el evento:

Alta formalidad:… Relativa informalidad:…. Informal:……

Grado de puntualidad (por parte de los convocantes):

Puntuales:…… Relativa puntualidad:…… Baja o nula puntualidad:……

Grado de puntualidad (por parte de los asistentes):

Puntuales:…… Relativa puntualidad:….. Baja o nula puntualidad:……

Grado de empatía y entendimiento entre los sectores:

Alto:…… Regular:…… Baja o escasa:……

Grado de conflictividad:

Alto:…… Regular:…… Baja o escasa:……

Instituciones, Autoridades y Profesionales que contribuyeron a generar conflictividad:

Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales

Dos principales motivos de conflictividad:

1:.....

2:.....

Instituciones, Autoridades y Profesionales que contribuyeron a superar la conflictividad:

Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales

Dos mecanismo(s) de resolución del (os) conflicto(s):

1:.....

2:.....

Lideres identificados/ Instituciones representadas:

Nombre Autoridades y Profesionales	Gobierno central	GORE	Gobierno municipal	Servicio regional (especificar)	SEREMI (especificar)	1. DIVISIÓN DE ANALISIS Y CONTROL DE LA GESTIÓN	2. DIVISIÓN DE FINANZAS	3. DIPLADE	SUBDERE	URS	CEPAL	Otro (especificar)

Resultado general de la convocatoria (Según CEPAL):

Exitosa:..... Escasamente exitosa:..... No exitosa:.....

Grado de acuerdo o de logro del (os) Objetivo)s) fijado(s) para la reunión:

Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales	Gobiernos Regionales
Según apreciación de los convocantes:				
Según apreciación de las autoridades e instituciones convocadas:				
Según apreciación SUBDERE:				
Según apreciación CEPAL:				

Otros:

……..

……..

COOPERACION TECNICA SUBDERE – CEPAL TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A GOBIERNOS REGIONALES

PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN FASE 2

Pauta borrador orientadora [35]

FICHA ENTREVISTAS INFORMANTES CUALIFICADOS DEL NIVEL REGIONAL

Informantes cualificados	Preguntas o interrogantes (abiertos y cerrados)
Intendente regional (Las preguntas para el Intendente regional son una pauta orientadora y no un cuestionario a seguir)	¿Cuál es a su juicio, las tres principales fortalezas que Ud. ha observado en el proceso de TC en OT hasta el momento?
	¿Cuál es a su juicio, las tres principales oportunidades que Ud. advierte que se abren a partir del proceso de TC en OT hasta el momento? (¿Cuáles son las tres principales "ganancias" del GORE en este proceso y a futuro?)
	¿Cuál es a su juicio, las tres principales debilidades que Ud. ha observado en el proceso de TC en OT hasta el momento? (Identifique 3 nudos críticos del proceso y tres mecanismos para superarlos)
	¿Cuál es a su juicio, las tres principales amenazas que Ud. ha observado en el proceso de TC en OT hasta el momento?
	Señale por favor el grado de compromiso con el proceso que Ud. ha advertido de parte de la SUBDERE hasta el momento. Alto Mediano Bajo
	Señale por favor el grado de compromiso con el proceso que Ud. ha advertido de parte del CORE hasta el momento. Alto Mediano Bajo
	Señale por favor el grado de compromiso con el proceso que Ud. ha advertido de parte de la SEREMI MINVU hasta el momento (órgano que transfiere la competencia). Alto Mediano Bajo
	¿Cuál es a su juicio, la principal diferencia (positiva o negativa) que Ud. ha observado entre el proceso de TC en planificación y en el de OT hasta el momento? (Si corresponde ya que puede que no haya estado presente)
	Quiere Ud. indicar o comentar algún otro aspecto de importancia? Alguna sugerencia o recomendación respecto a: - La gestión política-estratégica-institucional: - La gestión técnica-administrativa: - La gestión financiera: - La gestión de la información-comunicación:

35 Contenido y preguntas consensuadas por el Equipo CEPAL-SUBDERE.

División de Finanzas	¿Conoce Ud. cuál es la Misión específica de la DIPLADE y el objetivo del proceso de TC en OT?
	¿Cuál es a su juicio, las tres principales fortalezas que Ud. ha observado en el proceso de TC en OT hasta el momento?
	¿Cuál es a su juicio, las tres principales debilidades que Ud. ha observado en el proceso de TC en OT hasta el momento? (Identifique 3 nudos críticos del proceso y tres mecanismos para superarlos)
	Señale por favor el grado de coordinación y complementación que Ud. ha advertido entre las Divisiones dentro del proceso hasta el momento Alto Mediano Bajo
	Señale por favor los tres principales aportes que su División puede hacer al proceso de TC en OT y al trabajo específico de la DIPLADE.
	¿Quiere Ud. indicar o comentar algún otro aspecto de importancia? Alguna sugerencia o recomendación respecto a: - La gestión política-estratégica-institucional: - La gestión técnica-administrativa: - La gestión financiera: - La gestión de la información-comunicación:
División de análisis y control de la gestión	¿Conoce Ud. cuál es la Misión específica de la DIPLADE y el objetivo del proceso de TC en OT?
	¿Cuál es a su juicio, las tres principales fortalezas que Ud. ha observado en el proceso de TC en OT hasta el momento?
	¿Cuál es a su juicio, las tres principales debilidades que Ud. ha observado en el proceso de TC en OT hasta el momento? (Identifique 3 nudos críticos del proceso y tres mecanismos para superarlos)
	Señale por favor el grado de coordinación y complementación que Ud. ha advertido entre las Divisiones dentro del proceso hasta el momento Alto Mediano Bajo
	Señale por favor los tres principales aportes que su División puede hacer al proceso de TC en OT y al trabajo específico de la DIPLADE.
	¿Quiere Ud. indicar o comentar algún otro aspecto de importancia? Alguna sugerencia o recomendación respecto a: - La gestión política-estratégica-institucional: - La gestión técnica-administrativa: - La gestión financiera: - La gestión de la información-comunicación:

División de planificación y desarrollo regional (Evaluación general del proceso)	¿Cuáles son a su juicio, las tres principales fortalezas que Ud. ha observado en el proceso de TC en OT hasta el momento?
	¿Cuáles son a su juicio, las tres principales fortalezas que Ud. advierte detenta la DIPLADE para ejercer la competencia en OT? Especialmente mencione: - Capacidad financiera - Capacidad de recursos humanos - Capacidad tecnológica - Capacidad de gestión
	¿Cuáles son a su juicio, las tres principales debilidades-desafíos que Ud. ha observado en el proceso de TC en OT hasta el momento? (Identifique 3 nudos críticos del proceso y tres mecanismos para superarlos)
	¿Cuáles son a su juicio, las tres principales debilidades-desafíos que Ud. advierte que tiene la DIPLADE para ejercer la competencia en OT? (Identifique 3 nudos críticos y tres mecanismos para superarlos) Especialmente mencione: - Capacidad financiera - Capacidad de recursos humanos - Capacidad tecnológica - Capacidad de gestión
	¿Cuáles son a su juicio, las 2 o 3 tareas, requisitos o encargos que Uds. han debido afrontar dentro de las Condiciones Iniciales del proceso de TC en OT que más han costado hasta el momento? Señale los factores desafíos que debieron/deben afrontar
	El apoyo y la gestión de acompañamiento por parte de la SUBDERE (especialmente la labor del URS y del Representante de la SUBDERE para la región) ha sido hasta el momento: Alta Mediana Baja
	El apoyo y la gestión de acompañamiento por parte de la SUBDERE (especialmente la labor del Equipo OT de la SUBDERE para la región) ha sido hasta el momento: Alta Mediana Baja
Evaluación particular del proceso según Etapas	Señale el grado de acuerdo y de entendimiento que se logró con el CORE en la etapa de la Solicitud de Transferencia de Competencia (Bajo acuerdo) 1 2 3 4 5 7 8 9 10 (Alto acuerdo) Razones:
	Señale el grado de acuerdo y de entendimiento que se logró con el CORE en la etapa de la presentación y justificación del Proyecto de Pre - Transferencia (Bajo acuerdo) 1 2 3 4 5 7 8 9 10 (Alto acuerdo) Razones:
	Señale el grado de acuerdo y de entendimiento que se logró con la Comisión Nacional en la etapa de la presentación y justificación del Plan de gestión de la competencia (Bajo acuerdo) 1 2 3 4 5 7 8 9 10 (Alto acuerdo) Razones:
	Señale el grado de dificultad que les implicó el desarrollo de los siguientes ejes del Plan de gestión de la competencia:

	a) Plan de trabajo e identificación de programas y estudios (Alta dificultad) 1 2 3 4 5 7 8 9 10 (Baja dificultad) Razones: b) Plan de Capacitación y Fortalecimiento (Alta dificultad) 1 2 3 4 5 7 8 9 10 (Baja dificultad) Razones: c) Indicadores de gestión (Alta dificultad) 1 2 3 4 5 7 8 9 10 (Baja dificultad) Razones:
	Describa sintéticamente el contenido principal o producto central que Uds. han alcanzado en cada uno de estas etapas: - Solicitud de Transferencia de Competencia: - Proyecto de Pre Transferencia aprobada por el Consejo Regional: - Plan de Gestión
	¿Quiere Ud. indicar o comentar algún otro aspecto de importancia?
CORE (Secretario Ejecutivo)	¿Cuáles son a su juicio, las tres principales fortalezas que Ud. ha observado en el proceso de TC en OT hasta el momento?
	¿Cuáles son a su juicio, las tres principales fortalezas que Ud. advierte detenta la DIPLADE para ejercer la competencia en OT? Especialmente mencione: - Capacidad financiera - Capacidad de recursos humanos - Capacidad tecnológica - Capacidad de gestión
	¿Cuáles son a su juicio, las tres principales debilidades-desafíos que Ud. ha observado en el proceso de TC en OT hasta el momento? (Identifique 3 nudos críticos del proceso y tres mecanismos para superarlos)
	¿Cuáles son a su juicio, las tres principales debilidades-desafíos que Ud. advierte que tiene la DIPLADE para ejercer la competencia en OT? (Identifique 3 nudos críticos y tres mecanismos para superarlos) Especialmente mencione: - Capacidad financiera - Capacidad de recursos humanos - Capacidad tecnológica - Capacidad de gestión
	El apoyo y la gestión de acompañamiento por parte de la SUBDERE (especialmente la labor del URS y del Representante de la SUBDERE para la región) ha sido hasta el momento: Alta Mediana Baja
	¿Cuál es a su juicio, las tres principales oportunidades que Ud. advierte que se abren a partir del proceso de TC en OT hasta el momento? (Cuales son las tres principales "ganancias" del GORE en este proceso y a futuro?)
	¿Quiere Ud. indicar o comentar algún otro aspecto de importancia? Alguna sugerencia o recomendación respecto a: - La gestión política-estratégica-institucional: - La gestión técnica-administrativa: - La gestión financiera: - La gestión de la información-comunicación:

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CORE	Consejo Regional
CONAMA	Comisión Nacional de Medio Ambiente
DACG	División de Análisis y Control de Gestión
DAF	División de Administración y Finanzas
DIPLADE	División de Planificación y Desarrollo
ERD	Estrategia Regional de Desarrollo
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (SUBDERE)
GORE	Gobierno Regional
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación
LOCGAR	Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional Nº 19.175
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
OT	Ordenamiento territorial
PRDU	Plan Regional de Desarrollo Urbano
PROT	Plan Regional de Ordenamiento del Territorio
SNIT	Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (Ministerio de Bienes Nacionales)
SEMAT	Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio (Ministerio de Obras Públicas)
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo TC en OT Traspaso de competencia en ordenamiento territorial URS Unidad Regional SUBDERE

CREDITOS FOTOGRAFÍAS

N.Pág	Nombre
Tapa	Google Earth
1	Google Earth
5	Google Earth
21	Teresa Mira
37	SUBDERE
43	SUBDERE

- CAPÍTULO I. EL PROCESO DE TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
- CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO AL PROCESO DE TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS
- CAPÍTULO III. PRINCIPALES RECOMENDACIONES
- CAPÍTULO IV. ENFOQUE METODOLÓGICO DE SEGUIMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN

GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBDERE

NACIONES UNIDAS
CEPAL

CHILE SE DESCENTRALIZA CUANDO
SUS TERRITORIOS SE DESARROLLAN