

**FACTORES VINCULANTES ENTRE CONVENIOS DE PROGRAMACIÓN EN LAS REGIONES DE LOS LAGOS, LOS RÍOS Y LA ARAUCANÍA, Y UN INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

Binding factors between agreements of programming in the regions of Los Lagos, Los Rios and Araucanía, and a tool for regional planning

*Leidi Uarac González,<sup>1</sup> Miguel Escalona-Ulloa<sup>2</sup>*

*Recibido: Marzo, 2012 // Aceptado: Noviembre, 2012*

**RESUMEN**

En este trabajo se describen los principales factores vinculantes, entre los Convenios de Programación vigentes en las Regiones de Los Lagos, Los Ríos y La Araucanía, un Instrumento de Planificación Territorial, así como también se sistematizan, para las mismas regiones, los principales antecedentes acerca de las actuales formas de elaborar y ejecutar estos convenios, y por último se identifican las centrales fortalezas y debilidades que tiene el modelo chileno de Convenio de Programación, respecto de otros modelos internacionales.

Estos análisis se basaron en el levantamiento de información secundaria, entrevistas en profundidad a informantes claves de nivel administrativo regional y la observación participante de la propia investigadora involucrada en la materia, lo cual hizo posible determinar los principales factores críticos de integración en Convenios de Programación vigentes y un Plan territorial para recomendar que actúen como acuerdos de gobernanza.

Palabras clave: Factores vinculantes, Convenios de Programación, Planes Territoriales, acuerdos de gobernanza.

**ABSTRACT**

This study describes the binding factors between the programming agreements in force in the regions of Los Lagos, Los Ríos and La Araucanía, as an instrument for spatial planning. Besides, it systematizes the background on current ways of developing and implementing these agreements, and finally identifies the strengths and weaknesses of the Chilean model of programming convention for other international models. These analyses were based on the lifting of secondary information, in-depth interviews to reporting key informants of the regional administrative level and participant observation of the own researcher involved in the matter, which made it possible to determine the main critical factors of integration into existing programming conventions and a territorial Plan to recommend that they act as governance agreements.

Key words: Binding factors, programming conventions, territorial plans, governance arrangements.

---

<sup>1</sup> Magíster en Planificación y Gestión Territorial de la Universidad Católica de Temuco. Líneas de investigación: administración pública, planificación y gestión territorial, perspectiva. Dirección: O'Higgins 451 5° piso, Puerto Montt – Chile. Teléfono: 065+382028. E-mail: leidiuarac@hotmail.com.

<sup>2</sup> Académico Laboratorio de Planificación Territorial Escuela de Ciencias Ambientales, Facultad de Recursos Naturales - Universidad Católica de Temuco. Líneas de investigación: administración pública: ciencias ambientales. Dirección: Campus Norte Rudecindo Ortega 02950, Temuco - Chile. Teléfono: 56+045+205469 / 553710. E-mail: mescalon@uct.cl.

## INTRODUCCIÓN

La investigación se orientó al desarrollo de uno de los temas territoriales insertos en el Informe de recomendaciones para Chile (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, [OCDE], 2009) y que corresponde a la necesidad de llevar adelante acuerdos de gobernanza, a través de la suscripción de Convenios de Programación para una mayor colaboración en los distintos niveles de Gobierno, y entre distintos actores presentes en un territorio, con el fin de realizar en conjunto políticas con impacto territorial capaces de planificar y coordinar estrategias regionales a largo plazo, así como también reaccionar sobre los obstáculos para lograr un enfoque territorial integrado.

En este contexto, se plantea como objetivo general de esta investigación determinar los factores críticos de integración entre Convenios de Programación, abordando la experiencia de organismos públicos chilenos de nivel administrativo regional que actualmente aplican esta herramienta financiera en las regiones de Los Lagos, Los Ríos y La Araucanía, cuyo último fin es recomendar su incorporación en un Plan Territorial.

La estructura de la presente investigación abordó, en primer término, la construcción de un marco teórico sobre la actual forma de elaborar y ejecutar los Convenios de Programación en Chile, así como su definición jurídica administrativa según la legislación vigente y exhibe además, ciertos obstáculos institucionales a la hora de postular a inversión pública bajo un enfoque territorial.

Posteriormente, se procedió a describir el área de estudio, indicando los principales antecedentes acerca de las actuales formas de elaborar y ejecutar estos convenios de programación vigentes de acuerdo al estudio de casos de las regiones de Los Lagos, Los Ríos y La Araucanía. Describió también la información que identifica factores vinculantes y críticos presentes en los Convenios de Programación vigentes, para aportar a que estos instrumentos financieros postulen a ser acuerdos de gobernanza.

Finalmente, la investigación abordó un análisis de las principales fortalezas y debilidades que tiene el modelo chileno de Convenio de Programación, respecto de experiencias en modelos internacionales, como instrumento efectivo para la planificación territorial.

## MARCO TEÓRICO

Modelo de Instrumento financiero, bajo un enfoque de acuerdo de gobernanza para Chile.

La marcada centralización de los órganos administrativos del Estado en Chile, la decisión y priorización de financiamiento público bajo normas sectoriales y la descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos, se han constituido en una piedra de tope en la mayoría de los casos para llevar adelante y materializar los diversos Planes de desarrollo con enfoque Territorial. Así lo indica el Informe territorial para Chile (OCDE, 2009), el que precisa que los recursos nacionales guiados de forma sectorial, que son la principal fuente de inversión en las regiones, constituyen un obstáculo al desarrollo y financiamiento de las iniciativas territoriales. De igual forma señala que las normas y procedimientos que rigen el proceso de inversión pública en Chile, regulados por el Sistema Nacional de Inversiones y que a su vez establecen junto al Ministerio de Hacienda, los marcos presupuestarios, carecen de una articulación territorial.

Este informe apunta a que este actual sistema dificulta la transición hacia un marco de planificación presupuestaria multi-anual, por lo que una de las recomendaciones es tomar mayores medidas para acercar el proceso de inversión a una lógica territorial que facilite el financiamiento de iniciativas integradas, multi-sectoriales y con enfoque multi-anual para avanzar en un desarrollo territorial. ¿Qué medidas se pueden tomar?, el mismo informe (OCDE, 2009), releva llevar adelante un enfoque territorial fortaleciendo los acuerdos de gobernanza entre los distintos niveles de gobierno, avanzar hacia enfoques integrales específicos a cada contexto territorial en Chile, entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos actores que operan en el territorio, esto último se presume de real importancia para incorporar eventuales aportes privados a esta lógica de financiamiento integrado.

Lo anterior se traduce en extender los actuales contratos que se suscriben entre distintos niveles de gobierno y de actores, los que podrían ser considerados como una herramienta para reformar las tradicionales prácticas de la gobernanza en la elaboración y ejecución de las políticas públicas en las regiones de Chile, en particular con respecto al desarrollo regional, cuya principal fuerza detrás de la descentralización y que tiene que ver con la lógica de la globalización, es ser competitivo pero no con estructuras centralizadas

porque no poseen la velocidad requerida en los tiempos actuales (Bosier 2004:33).

Se presume que estos acuerdos de gobernanza tienen perfecta cabida en los ámbitos de gestión regional. En relación a ello, ya se afirmaba en estudio sobre un desarrollo económico local y en la experiencia de estudio de caso para Chile (Alburquerque, 2004:169-170), sobre las dificultades de lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales de la administración pública, entre los distintos ministerios e instituciones sectoriales. Este autor indicaba que la dependencia de un diseño sectorial y centralista del conjunto de servicios existentes en el territorio, no logran una actuación plenamente coordinada, por lo que se hace necesario fortalecer su articulación institucional territorial para insistir en un enfoque alternativo, avanzando desde una perspectiva sectorial a una de carácter horizontal e integrada, según las características de los actores y capital social de cada territorio.

Para el caso de Chile, la legislación vigente cuenta con un instrumento financiero llamado Convenio de Programación, el que involucra convenios entre uno o más gobiernos regionales, uno o más ministerios, y/u organismos públicos o privados para la implementación de ciertos proyectos. El informe (OCDE, 2009) afirma que estos Convenios de Programación son una herramienta importante para la coordinación de las prioridades regionales y sectoriales y que cuentan con una ventaja adicional que dice relación con que las iniciativas de inversión incluidas en estos instrumentos permiten una planificación presupuestaria multi-anual, sin embargo, el mismo informe, plantea que a la fecha el uso de los Convenios de Programación ha estado principalmente restringido a las grandes iniciativas de infraestructura; y que actualmente el rol principal en estos acuerdos recae sobre los ministerios nacionales, por lo que se hace necesario expandir el formato hacia otras áreas con el fin de establecer fuerte y claro el rol de los gobiernos regionales y una mayor coordinación entre los ministerios nacionales y los servicios públicos desconcentrados.

En consecuencia otorgaría un mayor rol a los gobiernos regionales en el diseño de estos acuerdos y en su coordinación, pero ¿Qué debemos entender por convenios de programación?.

El artículo 81 de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional N° 19.175 (Ministerio del Interior, 2005) los define señalando que son “acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de

inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado”. Aquella es la definición legal, pero se agrega que el objeto de estos convenios es el desarrollo económico, social y cultural de una o más regiones o de una parte determinada de ellas. Se debe recordar aquí que la misma Ley N° 19.175, en su artículo 14, impone a los gobiernos regionales como principio básico en su quehacer, el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, social y cultural, por lo que la planificación y desarrollo territorial tienen perfecta cabida al momento de celebrar este tipo de convenios, siendo esto el principal factor vinculante en términos jurídicos que pueda tener este instrumento financiero.

Los convenios de programación son instrumentos reconocidos en la legislación chilena y recogidos en la Constitución Política de la República en su artículo 115, que permite la celebración de convenios de plazo variable para la programación de la inversión pública entre los gobiernos regionales y/o uno o más ministerios en una región o conjunto de regiones, conforme lo acuerden estos propios organismos. En este punto resulta de mucha importancia recalcar que la propia Constitución establece como principio básico para el gobierno y administración interior del Estado la búsqueda del desarrollo territorial, todo esto significa que la norma fundamental del ordenamiento jurídico chileno, como lo es la Constitución, autoriza expresamente a los gobiernos regionales y a los ministerios para celebrar estos convenios y, la regla de oro en materia de derecho público, consiste en que los órganos de la Administración del Estado sólo pueden actuar en la medida que se los permita expresamente la ley (Artículos 6 y 7 de la Constitución Política y artículo 2° de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley N° 18.575).

### **SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA EN CHILE: ANÁLISIS CRÍTICO**

Otro de los aspectos que carecen de una articulación territorial son las actuales normas y procedimientos que rigen el proceso de inversión pública, su enfoque sectorial y los obstáculos que se identifican para el desarrollo y financiamiento de las iniciativas territoriales (OCDE, 2009), todos estos aspectos regulados por el Sistema Nacional de Inversiones (S.N.I.). El Sistema Nacional de Inversiones, es la entidad que norma y rige el proceso de inversión pública en Chile, reúne todos los principios, metodologías, normas, instrucciones y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de los estudios básicos, los programas y proyectos de inversión que postulan a fondos públicos, con el objeto de impulsar aquellos que sean más rentables para la sociedad y que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social de la nación

(Mideplan, 2010).<sup>3</sup> Pero ¿Responde este Sistema en Chile a elaborar estrategias y políticas de desarrollo para un territorio?.

De acuerdo a las recomendaciones efectuadas por Correa (2001) en un análisis crítico al S.N.I, plantea reformular dicho sistema a un modelo de gestión pública integral y que entre otros aspectos incorpore medidas para que se evalúen programas de desarrollo para una determinada localidad, zona subregional o regional, etc., caracterizado por objetivos multidimensionales e interinstitucionales con procesos sinérgicos, de retroalimentación entre objetivos y de trabajo concertado entre instituciones y diferentes actores presentes en un territorio. Algunos intentos por institucionalizar la articulación sectorial-territorial son mencionados por Monjes, Ferrer y Surawski (2007) en su análisis político-institucional del sistema de gestión regional, que indican la necesidad de enfrentar ciertos obstáculos que se relacionan a los estilos de gestión de los sectores, principalmente porque estos focalizan sus recursos según sus propios criterios, sin considerar los territorios, por lo que es importante avanzar en la articulación interinstitucional.

Estos postulados se mencionan también en experiencia de los Gobiernos regionales, entre la necesidad y la realidad (Arenas, 2003), y que señala sobre la emergente necesidad de llevar adelante un ordenamiento sustentable del territorio regional, afirmando que Chile debe dotarse de una política de ordenamiento territorial que permita la aplicación de esquemas directores flexibles asociados a una mayor profundización de la descentralización, de manera de garantizar el principio de la diversidad; con un Estado central más comprometido con el principio de la solidaridad territorial; con una mejor definición de responsabilidades por nivel de administración, aplicando el principio de la subsidiariedad entre estos (mejorar la articulación vertical), y con formas innovadoras de relación interinstitucional, facilitando una mejor coordinación horizontal (principio de complementariedad) de la política pública.

Por otro lado, Romero & Vásquez (2005) plantean que es necesario fortalecer necesariamente la política pública, la cual debería expresarse en un ordenamiento territorial, entendido como un instrumento de planificación estratégica, al servicio de la sustentabilidad del desarrollo del país, de sus regiones y sus ciudades, expresándose en la generación de un espacio más justo, equilibrado y ambientalmente sustentable, representando de esta manera los intereses de los diversos sectores y comunidades que conforman la sociedad chilena, evitando la hegemonía territorial de un solo sector o de los intereses más poderosos. Este autor afirma que evidentemente Chile carece de políticas públicas en materias de

---

<sup>3</sup> Sistema Nacional de Inversiones. Definición extraída de web institucional [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

ordenamiento territorial y que el territorio forma parte de la identidad nacional, regional y local, por lo tanto se constituye en un bien común, cuya adecuada gestión es impostergable, por sobre todo si es que se propende a una descentralización y desarrollo sustentable.

Esta Gestión territorial, que Gómez (2008) la identifica como una de las fases presentes en la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial, y que se presume, es en esta etapa donde se debería incorporar un Convenio de Programación. Es fundamental entonces que los Convenios de Programación cumplan una doble funcionalidad, como instrumento de financiamiento y como acuerdo de gobernanza para materializar un Plan territorial.

### ÁREA DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA

El área de estudio corresponde a las regiones de Los Lagos, Los Ríos y La Araucanía, en las cuales se analizó el caso de 8 Convenios de Programación vigentes,<sup>4</sup> para lo cual se identificó a las instituciones de nivel administrativo central, regional y local que pactaron dichos convenios, estudio de caso que se adjunta en detalle en Anexo I (Cuadro I). De igual forma se identificaron los proyectos pactados y montos involucrados en mismos convenios (Cuadro II) y finalmente se revisaron los integrantes que participan en las Comisiones regionales de estos Convenios de Programación, sujetos que representan la muestra de informantes claves y a quienes se les aplicó la entrevista en profundidad (Cuadro III). Para complementar lo anterior, se revisó además las fases de generación de un Convenio de Programación, según instructivo vigente: confección, suscripción, modificación, ejecución y seguimiento.<sup>5</sup>

La metodología utilizada en esta investigación, fue de tipo cualitativa con una estructura de carácter descriptiva, se utilizó un diseño no experimental de alcance transeccional ya que los datos se recogieron en un solo momento en el tiempo. Dentro de la perspectiva cualitativa se trabajó con la estrategia de estudio de casos, para los 8 actuales Convenios de Programación vigentes en las regiones materia de la presente investigación. El enfoque teórico que se utilizó, como marco de referencia, más que fundamentarse en la revisión de literatura

---

<sup>4</sup> Fuente: Elaboración propia en base a Informe Técnico disponible en [http://www.dirplan.cl/centrodedocumentacion/Documents/Regiones/Convenios\\_de\\_Programacion/2010/Segundo\\_Semestre/Informe\\_Convenios\\_Programacion\\_2010.pdf](http://www.dirplan.cl/centrodedocumentacion/Documents/Regiones/Convenios_de_Programacion/2010/Segundo_Semestre/Informe_Convenios_Programacion_2010.pdf).

<sup>5</sup>[http://www.dirplan.cl/direccionesregionales/conveniosdeprogramacion/Documents/Actualizacion\\_Instructivo\\_Convenio\\_Programacion\\_dic2010.pdf](http://www.dirplan.cl/direccionesregionales/conveniosdeprogramacion/Documents/Actualizacion_Instructivo_Convenio_Programacion_dic2010.pdf).

para seleccionar y definir conceptos claves, se basó en el proceso mismo de esta investigación para identificar y descubrir cómo se relaciona.

La naturaleza de los datos fue de igual forma cualitativa, siendo la principal participante de recolección de datos, por su propia vinculación y experiencia en la temática, la propia investigadora.

Las técnicas de recolección de información fueron el registro documental, con un método de análisis de sistematización, el que permitió trabajar a partir de información existente en las fuentes secundarias de informes técnicos disponibles, reportadas principalmente en el Informe territorial para Chile (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2009), Ley orgánica de Gobierno y Administración Regional N° 19.175, del proceso de inversión pública en Chile regulados por el Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Planificación (Mideplan, 2010) y en web institucional, principalmente de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, sobre los actuales Convenios de Programación que se ejecutan en Chile. Se trabajó además, a partir de información existente en publicaciones de revistas científicas, con experiencias de modelos internacionales principalmente en los artículos de Carmona (2006) y Di Meglio (2005), mas informes técnicos del modelo nacional, expresado en matriz descriptiva para mostrar las fortalezas y debilidades los que serán replicados y tomados en consideración para recomendar su actuación en el modelo chileno.

Otra técnica aplicada, fue las entrevistas en profundidad estructuradas en 15 preguntas, transcritas en medio digital y que se dirigió a una muestra de nueve actores relevantes del proceso, identificados como informantes claves cuya caracterización fue la siguiente: hombres o mujeres profesionales, que han estado vinculados en al menos un año en un Convenio de Programación vigente en las regiones mencionadas y que como principal variable para su clasificación fue estar a lo menos un año vinculado en las Comisiones regionales de un Convenio de Programación vigente, dado que se considera que este periodo es suficiente para conocer dicha dinámica y así contar además con conocimientos y experiencias afines a esta herramienta financiera en la etapa de desarrollo y ejecución en sus distintos niveles administrativos.

La muestra de informantes claves a seleccionar, estuvo presente en el universo de sujetos tipo,<sup>6</sup> en los ocho Convenios de Programación vigentes en

---

<sup>6</sup> El tamaño de la muestra, que como iniciación fue referencial, quedó fijado de acuerdo al principio de saturación y al llamado muestreo teórico. Se contactó a los sujetos que son parte de la muestra, por medio escrito, vía telefónica y en forma personal, a quienes se les solicitó, por cierto, firmar el

las tres regiones materia de esta investigación. El análisis de las entrevistas, se realizó a través de un análisis de contenido, que se efectuó apoyada por el software Atlas ti versión 6.1, el que ayudó a efectuar por medio de análisis de texto, la creación de códigos y fragmento de citas, resumiendo y sistematizando los objetivos de las entrevistas y la información más vital que se pudieron extraer de ellas - el listado de códigos y el proceso de análisis de información más relevante -, lo que ayudó a realizar una mejor explicación y sistematización sobre la perspectiva que tienen los entrevistados sobre la temática y objetivos de la presente investigación, facilitando finalmente la elaboración del reporte cualitativo.

Lo anterior fue complementado con la técnica de observación participante de la propia investigadora que se vincula en las Comisiones regionales de los Convenios de Programación vigentes en la Región de Los Lagos, con el fin de contrastar y matizar la información obtenida, permitiendo además, validar los resultados aportados por las técnicas anteriores.

En relación al resultado de la investigación y con el fin de encontrar coherencia y divergencias en el análisis de la información, se aplicó triangulación metodológica de las entrevistas en profundidad, observación participante y de los antecedentes recopilados con las fuentes secundarias, respondiendo de esta forma con los resultados generales de la presente investigación, que tienen como fin generar recomendaciones para facilitar la aplicación de Convenios de Programación en Planes Territoriales en las Regiones de Los Lagos, Los Ríos y La Araucanía.

## **EXPERIENCIA EN MODELOS INTERNACIONALES**

La tercera parte de esta investigación apuntó a analizar las fortalezas y debilidades que tiene el modelo chileno de Convenios de Programación como instrumento efectivo para la planificación territorial, respecto de otros modelos internacionales. Para cumplir con este objetivo se revisó publicaciones en revistas científicas sobre modelos internacionales, descubriendo en particular la experiencia en los pactos territoriales en Italia y en los artículos de Carmona (2006) y Di Meglio (2005) que explican principalmente la experiencia sobre suscribir programaciones negociadas, individualizadas en la Ley 662/1996 de ese país. Para ellos el pacto territorial es un instrumento de concertación de todas las fuerzas económicas y sociales presentes en el ámbito local, cuya finalidad es realizar objetivos comunes de desarrollo.

Esta herramienta, que es una programación negociada con los distintos actores de un territorio, permite individualizar una serie de objetivos, seleccionando proyectos de intervención compatibles con tales propósitos y concordando un conjunto de medidas para facilitar y sostener la ejecución de los mismos que, para el caso del modelo chileno —materia de la presente investigación—, tiene similares formas jurídicas y niveles administrativos de implementación en el Instrumento Convenio de Programación.

Dado lo anterior y cumpliendo con la sistematización de la información, se muestra en Anexo II (Tabla, 1) las principales fortalezas y debilidades del modelo italiano.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

Del resultado de análisis a las entrevistas en profundidad, aplicadas a nueve (9) informantes claves pertenecientes a las Comisiones regionales de las tres regiones, objetos de esta investigación, junto a la revisión bibliográfica y a la observación participante de la propia investigadora, se arrojaron factores que permiten orientar una vinculación de los Convenios de Programación a la hora de priorizar proyectos de inversión territorial en forma integrada, lo que asiente entregar ciertas recomendaciones para que este instrumento financiero sea incorporado en cualquier instrumento de planificación territorial.

De estos factores, vinculantes o críticos, se destacan los siguientes:

- Participación de los distintos niveles administrativos. Se presentan, para 6 casos de Convenios de Programación vigentes, la presencia del nivel administrativo nacional y regional, y solo para 1 caso la presencia de estos dos niveles, más el nivel administrativo local. Del total de convenios analizados, la participación por nivel es la siguiente: el nivel administrativo regional pactó recursos cercanos a un 30% en el Gobierno regional de Los Lagos y 24,7% para el caso del Gobierno regional de Los Ríos con financiamiento FNDR; la participación del nivel administrativo central representado principalmente por el Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Vivienda, suman en conjunto aportes de recursos sectoriales, que promedian en ambas regiones un 72%; y sólo se ve reflejado el aporte del nivel administrativo local, esto es de la Municipalidad de Osorno y Puerto Montt en la Región de Los Lagos, que entre ambas suman un aporte de recursos por 0,5% del total del Convenio. De lo anterior, se explica un importante aporte porcentual del nivel administrativo sectorial nacional y de los gobiernos regionales, pero un muy bajo aporte a nivel municipal, lo que deja de manifiesto enfocar medidas de gestión hacia o desde

este nivel administrativo para aumentar y fortalecer su participación en este tipo de instrumento.

- La importancia que estén presentes los tres niveles de gobierno en un territorio, es precisamente lo que recomienda el informe de la OCDE (2009), relevando llevar adelante un enfoque territorial que se fortalezca con acuerdos de gobernanza en donde estén representados los distintos niveles de gobierno, lo que permitirá avanzar hacia enfoques integrales que, para los casos específicos de las Regiones de Los Lagos y Los Ríos, se puede constatar al estar presente estos distintos niveles de gobierno y los principales actores que operan en dichos territorio en materia de los Convenios pactados.

- Existencia de Comisiones regionales. Se resume que 8 personas del total de entrevistados, han participado en una o varias comisiones regionales de Convenios de Programación, esto indica y corrobora que la muestra de personas para recabar información sobre convenios, está bien fundada y elegida; además de sustentar que este instrumento financiero cuenta con una instancia regional de seguimiento y control, al menos en las regiones estudiadas y que cuentan con Convenios de Programación vigente. Esta figura se encuentra presente también en la experiencia italiana, lo que según este modelo, permite de mejor manera instrumentar las acciones. Para el caso en los Convenios estudiados, las Comisiones regionales son precisamente las instancias que dan seguimiento, control y coordinación al avance de los Convenio, liderando en las regiones estudiadas la Dirección regional de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, opinión que para la mayoría de nuestros entrevistados, debería recaer en el Gobierno Regional, más aún cuando este instrumento se sustenta en el artículo 81 de la Ley orgánica de Gobierno y Administración Regional N° 19.175 (Ministerio del Interior, 2005).

- Mayor coordinación. La totalidad de los entrevistados coinciden que este instrumento financiero, de acuerdo a su experiencia, permite que las instituciones que los pactan tengan mayor coordinación. Lo anterior queda demostrado, por ejemplo, en las siguientes manifestaciones de dos entrevistados que indican que estos instrumentos permiten:

- Ponerse de acuerdo con uno o más organismos del Estado, para desarrollar proyectos de infraestructura que la región prioriza e interesa. Permite adquirir el compromiso financiero para concretar los proyectos convenidos dentro de un plazo determinado y que efectivamente contribuyen a una mayor y mejor coordinación, siempre que se respeten los compromisos financieros y los plazos. (Director Regional de Planeamiento, Ministerio de Obras Públicas Región de Los Lagos).
- Que definitivamente cuando los distintos organismos públicos sellan este tipo de acuerdo de inversión, los procesos se agilizan y existe una

mayor certeza a nivel ciudadano de los proyectos que se van a materializar. (Ingeniero Civil en Transporte, representante de la Secretaria de Planificación de Transporte (SECTRA)).

Estructura centralizada de los Ministerios. Según 5 de los 9 entrevistados indicaron que la estructura centralizada, para el ejemplo referido a los Ministerios materia de la investigación, han causado menor coordinación en los diferentes convenios de programación pactados, alguno de ellos señalando lo siguiente:

“Financieramente los Ministerios dependen de su nivel central y va mas allá del sector, dependen también de la decisión de presupuesto que asigna el Ministerio de Hacienda. Por tanto, sí es una causa de menor coordinación” (Entrevistado de la Región de Los Lagos).

Lo manifestado por este entrevistado de la región de Los Lagos se confirma con lo planteado por Horst (2009:265-267), que postula que en estos Convenios de Programación se ha identificado un principal problema a considerar. Es la débil institucionalidad para hacer exigible el cumplimiento de lo pactado por parte de las instituciones que los han suscrito, razón por la cual se requiere que sea la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda quien vele por que se asignen los recursos, en cada ejercicio presupuestario anual, y correspondientes para cada proyecto comprometido en el pacto.

Factores de alcance administrativo, jurídicos y financieros que están presentes en los Convenios de Programación. En este caso se hace referencia que los nueve entrevistados, en su mayoría, relacionaban los 3 factores - jurídico, administrativo y financiero. El resultado de esta relación indica lo siguiente:

- 5 de los entrevistados vincularon factores financieros, ya sea como este el causante o en relación a otro factor.
- 5 de los entrevistados vincularon a factores administrativos, ya sea este como el causante o relacionado con otro factor.
- 3 de los entrevistados hizo referencia a factores jurídicos.
- 2 de los entrevistados hacen referencia a los 3 factores.
- 1 entrevistado relaciona factores jurídico - administrativo.
- 1 entrevistado relaciona factores administrativo - financiero.
- Solo un entrevistado no hace referencia a ninguno de los factores señalados.

Es importante mencionar algunos de los comentarios que explican de mejor forma cómo detectan la relación de los factores administrativo, jurídico y financiero que dan algunos entrevistados.

El Director Regional de Planeamiento del MOP en la Región de Los Ríos hace referencia por ejemplo que “el factor administrativo es un poco confuso a la hora de aprobar la suscripción de un Convenio de Programación, señalando que si bien es cierto, la atribución de aprobar estos Convenios es del Ministerio de Hacienda, no queda claro su aporte al aprobar mediante Resolución los Convenios, pues posteriormente las Adendas que lo actualizan no requieren su aprobación”.

De igual forma, otro entrevistado señala que “el factor financiero pactado para estos convenios está marcado por la modificación de marcos presupuestarios sin necesariamente coordinarlo con el servicio desconcentrado de la región”. (Opinión entregada por el Encargado de la Unidad de Análisis y Coordinación de la inversión Regional – Gobierno Regional de Los Ríos).

Otro comentario señala sobre liderazgos sectoriales de acuerdo al nivel de recursos comprometido, se indica que “por el mayor compromiso financiero que tiene el MOP, de acuerdo a los convenios suscritos en el caso de la región de Los Ríos, se considera que dicho servicio, siempre va a tener mayor liderazgo en la coordinación entre las instituciones que pactan estos Convenios”. (Opinión de sectorialista de inversiones de la Unidad de Análisis y Coordinación de la Inversión Regional – Gobierno Regional de Los Ríos).

Consideración de Convenios de Programación como Acuerdos de Gobernanza. Al respecto, 6 de los 9 entrevistados consideraron a los Convenios de Programación, instrumentos que pueden actuar como acuerdos de gobernanza y de articulación territorial. Esto hace referencia que efectivamente los Convenios de Programación se vinculan a acuerdos en las regiones estudiadas. Así lo manifiesta el siguiente entrevistado, Director regional de Planeamiento del MOP en la Región de Los Lagos.

“La Intervención territorial se puede articular a un plan de desarrollo en un determinado territorio. Para dicho efecto, es necesario analizar integralmente los factores de desarrollo socioeconómico y planificar, tanto la infraestructura pública como la disposición administrativa, para luego proponer un plan de desarrollo integral a ser abordado en un plazo determinado, de acuerdo a las posibilidades de financiamiento, con la participación activa de las autoridades

regionales, comunales y locales, del sector privado y en conocimiento de la comunidad a través de sus representantes”.

Para el sectorialista de la Secplac en la Región de La Araucanía, estos Convenios de Programación pueden ser acuerdos de gobernanza, en la medida que se otorguen recursos a las regiones en forma eficiente y se descentralicen los Ministerios.

Por su parte, para un sectorialista de inversiones de la Unidad de Análisis y Coordinación de la Inversión Regional – Gobierno Regional de Los Ríos, esta articulación territorial debe incluir en estos instrumentos financieros, a nivel local, los instrumentos de planificación, como son los Planes Reguladores y Pladecos.

Los factores que afectan a los acuerdos de gobernanza según respondieron 6 de los 9 entrevistados son: i) la falta de descentralización de los ministerios, ii) las decisiones sectoriales por sobre las territoriales, iii) falta de un equipo regional que planifique en forma integral el territorio en la región, y iv) que estos instrumentos se basen en las respectivas Estrategias Regionales de Desarrollo. El factor más importante para 3 entrevistados que respondieron, es la falta de coordinación regional y local de estos acuerdos, y que esto no es posible de hacer, por la centralización excesiva de los ministerios siendo éste, el factor que más resalta en la investigación. Así lo deja de manifiesto un entrevistado de la Región de La Araucanía, señalando que:

“Según la Real Academia Española, coordinar quiere decir: concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común. La pregunta entonces es la siguiente: ¿Es posible realizar alguna coordinación en regiones, cuando (casi) todas las decisiones (trascendentes) se toman en el nivel central? En todo caso se trataría de una coordinación condicionada al visto bueno de Santiago”.

También otro de los entrevistados manifiesta que:

“...afecta a este instrumento, el modelo de discusión presupuestaria anual comandado por el Ministerio de Hacienda, el que convoca en una única vez en el año a una discusión tripartita con GORE y MOP del nivel central para el análisis de inversiones sectoriales anuales (ARI), independientemente si están o no en Convenios de Programación, lo que desarma el concepto de estrategia plurianual y territorial de intervención que subyace en los Convenios de Programación. Por lo tanto, el Ministerio de Hacienda debiera hacerse parte en el análisis en sí de los Convenios, como ministro de fe,

validándolos como acuerdos plurianuales de inversión. (Director regional de Planeamiento de la Región de Los Ríos)”.

Por otra parte, 8 de los 9 entrevistados consideran que los convenios de Programación, como instrumentos financieros, han permitido realizar estrategias regionales o planes territoriales. Así lo indica un entrevistado especificando lo siguiente:

“... porque parte importante de la planificación territorial tiene que ver con la programación a mediano y largo plazo, lo cual debe quedar reflejado en el convenio de programación (Opinión del encargado de la Unidad de Análisis y Coordinación de la inversión Regional – Gobierno Regional de Los Ríos)”.

Para otro entrevistado, su opinión al respecto es la que se indica a continuación:

“De cualquier modo, reitero que en mi opinión, para suscribir estos convenios de programación es necesario primero que todo generar una visión futura de región o ciudad. Definir la aspiración de largo plazo que quiere el territorio, con lineamientos claros y sólo después de este paso definir la forma en cómo se puede abordar este horizonte. Las inversiones deberían seguir estos lineamientos y deberían quedar jerarquizados también en función de esta visión futura. Uno de los problemas que también afecta a estos Convenios de Programación es que muchas veces las metas de cada Ministerio son disímiles, pues estas son trazadas a nivel central, lo que implica que las metas regionales quedan a un costado. Por eso es necesario, que los Ministerios se acojan tanto a los lineamientos estratégicos de crecimiento de la región como del país. (Ingeniero Civil en Transporte, representante de la Secretaria de Planificación de Transporte (SECTRA))”.

Ambas apreciaciones se vinculan a ciertas tareas en la elaboración de un Plan territorial, planteada por ejemplo en el modelo de Gómez (2007:105-108), quien menciona que en términos generales un plan pasa por las etapas de diagnóstico, planificación y gestión, siendo en esta última fase en que mejor se representa incluir un Convenio de Programación como herramienta de gestión, principalmente porque es la etapa que se refiere a la ejecución del plan (la puesta en marcha, seguimiento y el control), donde quedan establecidos las iniciativas que se ejecutarán, los responsables de la ejecución, los compromisos financieros y la estructura de seguimiento y control, denominada Comisión Regional de Seguimiento y Control. El modelo de Gómez se denomina Ente Gestor, el que es capaz de conducir la materialización del plan de forma ágil

y eficaz, como también contar con Programas de puesta en marcha, de seguimiento y control como presupuesto para la gestión.

La gestión debe quedar estipulada en el documento del Plan, como una de sus fundamentales propuestas (Gómez, 2008:605), esto se materializa en la actualidad en la suscripción de los Convenios de Programación que incluye, entre otros, contar con el texto mismo del convenio, detallar los proyectos y compromisos financieros, el programa anual de proyectos que incluye por etapas, la inversión correspondiente a cada iniciativa y plazos de ejecución.

Por último, hay que indicar que estos instrumentos, ya considerados como acuerdos de gobernanza, según las experiencias de los casos de Convenios estudiados, deben buscar la forma de ampliar su campo de acción. Todos los entrevistados manifestaron conocer solo Convenios de Programación relacionados a proyectos de infraestructura, situación planteada también en informe de la OCDE y que, como se vio en el modelo italiano, el instrumento podría tener perfecta cabida en distintas iniciativas, motivando la difusión de estos pactos en razón del estímulo competitivo de los territorios, que para el caso de Chile se puede promocionar desde un inicio a través de un Protocolo de Intenciones.<sup>7</sup> Lo plantea también un entrevistado, mencionando la posible incorporación, además, de recursos privados:

“...dependen del objetivo del convenio, podrían incorporarse actores de empresas privadas si correspondiera a impulsar proyectos en apoyo al desarrollo económico de algún sector productivo de la región. (Coordinador de Inversiones, representante de Seremi Serplac-Región de Los Lagos)”.

## CONCLUSIONES

Como resultado general de la investigación, se puede mencionar que los principales factores vinculantes identificados en los Convenios de programación y las mayores limitantes que se presentan según las regiones del área de influencia investigadas en el presente estudio, y que se deben trabajar para que permitan avanzar a un desarrollo territorial integrado como lo recomienda la OCDE son:

---

<sup>7</sup> Véase, Instructivo para la generación de Convenios de Programación. [http://www.dirplan.cl/direccionesregionales/conveniosdeprogramacion/Documents/Actualizacion\\_Instrutivo\\_Convenio\\_Programacion\\_dic2010.pdf](http://www.dirplan.cl/direccionesregionales/conveniosdeprogramacion/Documents/Actualizacion_Instrutivo_Convenio_Programacion_dic2010.pdf)

- La existencia de los distintos niveles administrativos de gobierno a la hora de pactar un Plan Territorial utilizando el Convenio de Programación como instrumento financiero, lo que se debe reforzar para dar una mayor participación a nivel administrativo local.
- La existencia de un ente gestor o comisiones regionales que dan seguimiento y control a los Convenios de programación vigentes, avanzando en esto con la institucionalidad que efectivamente deba cumplir con dicho propósito, según normas y atribuciones que se deben revisar y modificar según corresponda.
- Los acuerdos que operan hacia una articulación territorial, cuando pactan este tipo de convenios, lo que marca un avance en este tipo de modelo permitiéndose replicar en nuevos convenios de programación, no solo de infraestructura, sino más bien en nuevos ejes de desarrollo para un territorio.
- La mejor coordinación que se da a la hora de suscribir estos convenios, entre los distintos actores y niveles de administración que lo suscriben.
- La vinculación de este instrumento financiero en base a las Estrategias Regionales de Desarrollo, lo que permite formalizar decisiones estratégicas tomadas desde niveles jerárquicos de orden superior.

Lo expresado anteriormente constituye la base de este trabajo y que tiene como único objetivo recomendar, bajo sus propias particularidades, la aplicación de este instrumento financiero a la hora de gestionar un plan que concentre iniciativas de inversión, lo que como se indicó en los resultados, concluyen en avanzar a acuerdos de gobernanza con enfoque territorial.

Por otra parte, de la experiencia internacional analizada, se puede destacar, la experiencia italiana que puede ser muy útil para replicar y ampliar a nuestro modelo chileno. Dentro de lo más destacable, es conveniente considerar lo siguiente:

- Recoger el instrumento oficial con el que Italia relevó el concepto y herramienta de *governance* para el desarrollo local y las estrategias de coordinación multinivel.
- El modelo de difusión que utilizó para la incorporación de los distintos actores en el análisis de las decisiones locales, teniendo en cuenta las particularidades del territorio.

- Valorizar la cooperación, asistencia técnica, recursos y control a lo largo del tiempo y de las etapas de sus convenios programados y en todos los niveles de gobierno.

Esto sería deseable en Chile, si los organismos competentes nacionales o quizás apoyados además por los niveles supranacionales, consideraran también la posibilidad de crear fondos para impulsar iniciativas de desarrollo territorial, como hicieron los fondos estructurales en el caso de la Unión Europea.

Por su parte también, las instancias locales (Municipalidades), fortalezcan sus capacidades gestoras para liderar los protocolos de intenciones y generar más Convenios de Programación en base a sus instrumentos de planificación, como son los Planes de desarrollo Comunal, Planes Reguladores, entre otros, y con ello llegar a los niveles regionales (Gobierno Regional) y sectores (Ministerios) con una propuesta integral de desarrollo territorial para su comuna, que incluya participación de todos los niveles de gobierno.

Y por último, indicar que más allá de las recomendaciones vinculantes que se pueden manifestar entre el modelo de Convenio de Programación y un Instrumento de planificación, es necesario responder a las limitantes para una mejor gestión territorial que se manifiestan según este estudio, dentro de las cuales son relevantes las siguientes:

- La falta de descentralización de los Ministerios.
- Las decisiones sectoriales por sobre las territoriales.
- La falta de un equipo regional que planifique en forma integral en la región.
- Que estos instrumentos se basen en las respectivas Estrategias Regionales de Desarrollo u otros instrumentos de planificación vigentes.
- Fortalecer las Comisiones Regionales o formas de seguimiento tanto financiera como administrativa.
- La revisión de las responsabilidades y atribuciones que cada nivel administrativo posee para materializar estos acuerdos, y que en especial recae en revisar lo que por ley se atribuye a los Gobiernos regionales para que lideren en materia de planificación, ordenamiento territorial, fomento productivo, desarrollo social y cultural.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Abalos, J. (2009). “Pensando Chile desde sus Regiones”. En: *La construcción de capacidades políticas y administrativas regionales en un estado unitario centralizado: Avances y desafíos en el caso Chileno*. (pp 133-145). Heinrich Von Baer, Editor General. Temuco de Chile: Ediciones Universidad de La Frontera. Disponible desde Internet en: Formato PDF en: <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/openaccess/2009/libro/031333.pdf>
- Alburquerque, F. (2004). “El desarrollo económico local y descentralización en América Latina”. *Revista de la Cepal*. Nº 82, Santiago de Chile, Abril de 2004:157-171. Disponible desde Internet en: Formato PDF en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/14590/lcg2220e-P.pdf>.
- Arenas, F. (2003). “¿El Ordenamiento sustentable del territorio regional? Los Gobiernos regionales entre la necesidad y la realidad”. *Revista de Geografía Norte Grande*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Número 030, 45-54.
- Arocena, J. (2002). “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”, Segunda Edición, Uruguay, Editorial TAURUS-Universidad Católica de Uruguay. Disponible desde Internet en: Formato PDF en: [http://www.neuquen.gov.ar/municipiovirtual/asistencia\\_tecnica/Arocena.pdf](http://www.neuquen.gov.ar/municipiovirtual/asistencia_tecnica/Arocena.pdf).
- Boisier, S. (2003). *El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)*, Instituto de Geografía, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile: Serie GeoLibros Publicaciones.
- Carmona, R. (2006). “Los pactos territoriales en Italia: Un análisis de la experiencia reciente y sus implicancias en términos de governance”. *Revista EURE*, volumen XXXII, Nº 96, Agosto de 2006: pp 117-133. Disponible desde Internet en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612006000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612006000200007&script=sci_arttext).
- Correa, G. (2001). “Descentralizar el Estado desde la región: Descentralizar la oferta gubernamental desde la Demanda Regional/Local”. Disponible desde Internet en: Formato PDF en: <http://www.pnud.cl/publicaciones/Descentralizar-el-Estado.pdf>.

- Gómez, D. (2008). *Ordenación Territorial*. Segunda Edición. Madrid: Mundi-Prensa S.A. Editorial.
- *Evaluación Ambiental Estratégica*. Madrid: Mundi-Prensa S.A. Editorial.
- Horts, B. (2009). "Pensando Chile desde sus Regiones". En: *Fuentes de financiamiento, Gobiernos Subnacionales y Descentralización Fiscal* (pp 255-268). Heinrich Von Baer, Editor General. Temuco de Chile: Ediciones Universidad de La Frontera. Disponible desde Internet en: <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/openaccess/2009/libro/031333.pdf>.
- Monjes, P.; Ferrer, M.; Surawski A. (2007). "Análisis político-institucional del sistema de gestión regional: el caso de la región de Tarapacá en Chile". *Revista Administración Pública*, Volumen 41, N° 2, Marzo-Abril 2007. Disponible desde Internet en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000200008).
- Ministerio del Interior. (2005). *Ley orgánica de Gobierno y Administración Regional N° 19.175, Ley de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575*. Disponible desde Internet en: <http://bcn.cl>.
- Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2008). *Convenios de Programación suscritos en el país (Gobiernos regionales-sectores) años 1994-2018*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile. Disponible desde Internet en: [http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-73237\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-73237_recurso_1.pdf).
- Ministerio de Planificación y Coordinación. (2010). *Sistema Nacional de Inversiones*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile. Disponible desde Internet en: <http://sni.mideplan.cl>.
- Ministerio de Obras Públicas. (2010, Segundo semestre). *Informe N°2 Convenios de Programación año 2010*. Santiago de Chile: Dirección de Planeamiento-Subdirección de Planificación Estratégica. Disponible desde Internet en: [http://www.dirplan.cl/centrodedocumentacion/Documents/Regiones/Convenios\\_de\\_Programacion/2010/Segundo\\_Semestre/Informe\\_Convenios\\_Programacion\\_2010.pdf](http://www.dirplan.cl/centrodedocumentacion/Documents/Regiones/Convenios_de_Programacion/2010/Segundo_Semestre/Informe_Convenios_Programacion_2010.pdf).
- Ministerio de Obras Públicas. (2010, Segundo semestre). *Actualización Instructivo para la generación de Convenios de Programación*. Santiago de Chile: Dirección de Planeamiento – Subdirección de Planificación Estratégica. Disponible desde Internet en: Formato HTML en: [http://www.dirplan.cl/direccionesregionales/conveniosdeprogramacion/Documents/Actualizacion\\_Instructivo\\_Convenio\\_Programacion\\_dic\\_2010.pdf](http://www.dirplan.cl/direccionesregionales/conveniosdeprogramacion/Documents/Actualizacion_Instructivo_Convenio_Programacion_dic_2010.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2009). *Estudio Territorial de Chile*. (Versión Publicada por Ministerio del Interior

para edición en español por acuerdo con la OCDE). Disponible desde Internet en:

[http://www.oecd.org/document/25/0,3343,fr\\_33873108\\_39418658\\_43391385\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,3343,fr_33873108_39418658_43391385_1_1_1_1,00.html) >

Romero, H.; Vásquez A. (2005). “Pertinencia y significado del ordenamiento territorial en Chile”. *Revista Urbano* vol. 8, Nº 011, Universidad de Bío Bío. 91-99.

## ANEXO I

**CUADRO I: CONVENIOS DE PROGRAMACIÓN VIGENTES EN LAS REGIONES DE LOS LAGOS, LOS RÍOS Y LA ARAUCANÍA**

Región	Convenios de Programación vigentes	Instituciones que pactaron el convenio original
Región de Los Lagos	“Ciudades Competitivas, Sustentables, Seguras y Calidad de Vida”, o “Plan Ciudad Osorno y Puerto Montt”, Suscrito el año 2007.	- Ministerio de Obras Públicas (MOP). - Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). - Gobierno Regional (GORE) con cargo al Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR), representado por el Intendente. - Aportes de dos Municipalidades (Osorno y Puerto Montt).
	“Plan de Conectividad para la Competitividad de la Región de Los Lagos”, Suscrito el año 2007.	- Ministerio de Obras Públicas (MOP). - Gobierno Regional (GORE) con cargo al Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR), representado por el Intendente.
	“Camino longitudinal Austral Ruta 7, Primera Etapa” Suscrito el año 1999	- Ministerio de Obras Públicas (MOP). - Gobierno Regional (GORE) con cargo al Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR), representado por el Intendente de la Región de Los Lagos - Gobierno Regional (GORE) con cargo al Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR), representado por el Intendente de la Región de Aysén.
	“Mejoramiento de estándar de la Ruta 7, Provincia de Palena al límite regional con la localidad de las juntas, Provincia de Aysén, Segunda Etapa” Suscrito el año 2007.	- Ministerio de Obras Públicas (MOP). - Gobierno Regional (GORE) con cargo al Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR), representado por el Intendente.
Región de Los Ríos	“Ciudades Competitivas, Sustentables, Seguras y Calidad de Vida”, o “Plan Ciudad Valdivia”. <sup>8</sup> Suscrito el año 2007.	- Ministerio de Obras Públicas (MOP). - Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). - Gobierno Regional (GORE) con cargo al Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR), representado por el Intendente.
	“Plan de Conectividad para la Competitividad de la Región de Los Ríos”, Suscrito el año 2007.	- Ministerio de Obras Públicas (MOP). - Gobierno Regional (GORE) con cargo al Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR), representado por el Intendente.
	“Integración para la Nueva Región: Ejes para la Integración y el Desarrollo Turístico Sustentable” Suscrito el año 2008	- Ministerio de Obras Públicas (MOP). - Gobierno Regional (GORE) con cargo al Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR), representado por el Intendente. - Corporación Nacional Forestal (CONAF). - Firmaron además el Ministerio de Bienes Nacionales y la Dirección Ejecutivo del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) en su rol de unidades técnicas mandatadas para inversión FNDR.
Región de La Araucanía <sup>9</sup>	“Protección de zonas urbanas” Sin suscribir	- Ministerio de Obras Públicas (MOP). - Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). - Gobierno Regional (GORE) con cargo al Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR), representado por el Intendente.

<sup>8</sup> Este Convenio Plan Ciudad, fue pactado en la antigua división política administrativa, cuando Valdivia era Provincia de la Región de Los Lagos. No obstante en mismo Convenio se incluyó un Adenda que incluía proyectos adicionales para Valdivia y el compromiso de considerarlos cuando se cree la nueva Región de Los Ríos.

<sup>9</sup> La Región de La Araucanía, no cuenta con Convenios de Programación vigentes, solo registra en informe dos (2) Convenios terminados de los cuales se encuentra pendiente sus cierres oficiales. En información proporcionada por informante clave de dicha región, se indicó que existen gestiones avanzadas para suscribir un (1) próximo Convenio referido a protección en zonas urbanas.

Fuente: Elaboración propia en base a Informe N° 2 Convenios de Programación año 2010, de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas – Gobierno de Chile e información disponible en las entrevistas realizadas a informantes claves.

## CUADRO II: PROYECTOS PACTADOS Y MONTOS INVOLUCRADOS (MONTOS EXPRESADOS EN MONEDA DEL AÑO 2010)

Convenios de Programación vigentes	Proyectos Pactados	Monto convenio actualizado (M\$) por fuente de financiamiento	
<b>Región de Los Lagos</b>			
“Ciudades Competitivas, Sustentables, Seguras y Calidad de Vida”, o “Plan Ciudad Osorno y Puerto Montt”	Vialidad y puentes urbanos más gestión de tránsito, e Infraestructura Aeroportuaria para las ciudades de Osorno y Puerto Montt	FNDR	19.390
		MINVU	23.008
		MUNICIPIOS	692
		MOP	20.650
		TOTAL	63.740
“Plan de Conectividad para la Competitividad de la Región de Los Lagos”,	Adquisición de naves y obras de conectividad de transporte marítimo	FNDR	6.962
		MOP	15.070
		TOTAL	22.032
“Camino longitudinal Austral Ruta 7, Primera Etapa “	Vialidad interurbana en ruta carretera austral Parte I	FNDR	4.915
		MOP	12.200
		TOTAL	17.115
“Mejoramiento de estándar de la Ruta 7, Provincia de Palena al límite regional con la localidad de las juntas, Provincia de Aysén, Segunda Etapa”	Vialidad interurbana en ruta carretera austral Parte II	FNDR	8.662
		MOP	20.211
		TOTAL	28.873
Total Convenios Región de Los Lagos	FINANCIAMIENTO	Monto (M\$)	% Aporte
	FNDR	39.929	30,3%
	MINVU	23.008	17,5%
	MUNICIPIOS	692	0,5%
	MOP	68.131	51,7%
TOTAL	131.760	100%	
<b>Región de Los Ríos</b>			
“Ciudades Competitivas, Sustentables, Seguras y Calidad de Vida”, o “Plan Ciudad Valdivia”,	Vialidad, puentes y obras de aguas lluvias urbanas, para la ciudad de Valdivia	FNDR	5.646
		MINVU	11.505
		MOP	10.088
		TOTAL	27.239
“Plan de Conectividad para la Competitividad de la Región de Los Ríos”,	Adquisición de nave y obras de conectividad de transporte marítimo	FNDR	1.341
		MOP	4.224
		TOTAL	5.565
“Integración para la Nueva Región: Ejes para la Integración y el Desarrollo Turístico Sustentable”	Adquisición de equipos e infraestructura mas Plan de manejo para Parque Nacional, Estudio básico ambiental y estratégico de conectividad Corral, Infraestructura	FNDR	35.204
		CONAF	217
		MOP	102.681

	Aeroportuaria, Levantamiento fijación de deslindes, Red Interna de Senderos de Interpretación, Caminos y Puentes, vialidad urbana e interurbana, obras de protección a fuerte Corral y Niebla, obras de protección de cauces, obras de conectividad de transporte marítimo.	TOTAL	138.102
Total Convenios Región de Los Ríos	FINANCIAMIENTO	Monto (M\$)	% Aporte
	FNDR	42.191	24,7%
	MINVU	11.505	6,7%
	CONAF	217	0,1%
	MOP	116.992	68,5%
	TOTAL	170.905	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Informe N° 2 Convenios de Programación año 2010, de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas – Gobierno de Chile e información disponible en las entrevistas realizadas a informantes claves.

### CUADRO III: INTEGRANTES QUE PARTICIPAN EN LAS COMISIONES REGIONALES DE ESTOS CONVENIOS DE PROGRAMACIÓN

Región	Convenios de Programación vigentes	Instituciones integrantes en las Comisiones Regionales
Región de Los Lagos	“Ciudades Competitivas, Sustentables, Seguras y Calidad de Vida”, o “Plan Ciudad Osorno y Puerto Montt”,	Intendente Regional o quien lo represente. Secretario regional ministerial (Seremi) del Ministerio de Obras Públicas (MOP) o quien lo represente. Seremi del Ministerio de Vivienda y urbanismo (MINVU) o quien lo represente. Director Regional del Servicio de vivienda y urbanismo (SERVIU) Presidente de la Comisión Régimen Interno del Consejo regional (CORE) Presidente de la Comisión de Infraestructura y Ordenamiento territorial del CORE. Alcaldes Municipalidades de Osorno y Puerto Montt. Invitados Permanentes: Seremi de Transportes y Telecomunicaciones Seremi de Bienes Nacionales Representante de la Secretaria de Planificación de Transporte (SECTRA) Seremi Secretaria de Planificación y Coordinación (SERPLAC)
	“Plan de Conectividad para la Competitividad de la Región de Los Lagos”,	Intendente Regional o quien lo represente. Seremi MOP Seremi de Transportes y Telecomunicaciones Seremi Secretaria de Planificación y Coordinación SERPLAC Jefe División análisis y control de gestión del Gobierno Regional. - Director regional Obras Portuarias MOP - Director regional de Planeamiento MOP - Representante del CORE
	“Camino longitudinal Austral Ruta 7, Primera Etapa “ Suscrito el año 2000	Intendentes Regionales o quien los represente. Seremi MOP Seremi Secretaria de Planificación y Coordinación SERPLAC Director regional Vialidad MOP - Director regional de Planeamiento MOP
	“Mejoramiento de estándar de la Ruta 7, Provincia de Palena al límite regional con la localidad de las juntas, Provincia de Aysén, Segunda Etapa” Suscrito el año 2007	Intendente Regional o quien lo represente. Jefe División análisis y control de gestión del Gobierno Regional o quien lo represente. Seremi MOP o quien lo represente. Seremi Secretaria de Planificación y Coordinación SERPLAC o quien lo represente. Director regional Vialidad MOP o quien lo represente. Director regional de Planeamiento MOP o quien lo represente.

Región de Los Ríos	“Ciudades Competitivas, Sustentables, Seguras y Calidad de Vida”, o “Plan Ciudad Valdivia”. Suscrito el año 2007	Intendente Regional o quien lo represente. Seremi MOP o quien lo represente. Seremi MINVU o quien lo represente. Director Regional SERVIU Presidente de la Comisión Régimen Interno del CORE Presidente de la Comisión de Infraestructura y Ordenamiento territorial. Alcalde Municipalidad de Valdivia. Invitados Permanentes: Seremi de Transportes y Telecomunicaciones Seremi de Bienes Nacionales Representante de SECTRA - Seremi Secretaria de Planificación y Coordinación SERPLAC <sup>10</sup>
	“Plan de Conectividad para la Competitividad de la Región de Los Ríos”. Suscrito el año 2008	Intendente Regional o quien lo represente. Seremi MOP Seremi de Transportes y Telecomunicaciones Seremi Secretaria de Planificación y Coordinación SERPLAC Jefe División análisis y control de gestión del Gobierno Regional. - Director regional Obras Portuarias MOP - Director regional de Planeamiento MOP Representante del CORE
	“Integración para la Nueva Región: Ejes para la Integración y el Desarrollo Turístico Sustentable”	Intendente Regional o quien lo represente. Seremi MOP o quien lo represente Jefe División análisis y control de gestión del Gobierno Regional. - Director regional Corporación Nacional Forestal (CONAF) - Director regional de Planeamiento MOP - 2 Consejeros Regionales

Fuente: Elaboración propia en base a Informe N° 2 Convenios de Programación año 2010, de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas – Gobierno de Chile e información disponible en las entrevistas realizadas a informantes claves.

## ANEXO II

**TABLA 1: PRINCIPALES FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL MODELO ITALIANO DE PROGRAMACIÓN NEGOCIADA.**

Fortalezas
En la década de los noventa, se muestra un cambio relevante que se caracterizo por el desarrollo de políticas productivas y territoriales, sumado a un nuevo cuadro legislativo de intervención en el plano de mayor autonomía regional en términos de planificación y decisiones para el desarrollo. Ley 317/1991, 59/1997 y 112/1998 a nivel regional; Ley 142/1990 y 267/2000 en relación a la planificación espacial del territorio, valoración del medio ambiente, caminos y transporte.
Este modelo definió un nuevo estilo decisional y de gobierno, caracterizado por la cooperación de los distintos niveles gubernamentales, organizaciones sociales y actores privados, definiéndolo con el término <i>governance</i> , el que se relaciona a estructuras y procesos a través de los cuales actores políticos, sociales y económicos desarrollan diversos niveles de articulación y toma de decisiones sobre asuntos de interés público en un contexto de redes decisionales mixtas y con clara referencia al lugar donde estos actores se desenvuelven.
Los primeros pactos territoriales se destinan en favor del empleo y el desarrollo productivo local en zonas con graves problemas socioeconómicos, las regiones italianas abandonan la asistencia directa a favor de acuerdos negociados.
La promoción de un pacto territorial puede ser impulsada por cualquiera de los actores locales y suscrito por la Región o Provincia Autónoma, los órganos de financiamiento regionales, la comuna y otros sujetos públicos locales.
Cuenta con requisitos claramente establecidos para activar cualquier pacto, entre los principales se cuentan: que haya coherencia de la propuesta con los objetivos de desarrollo local de un territorio definido, que se certifique con un Convenio Protocolizado. Contener un plan financiero con cada intervención a realizar, indicar plazos, indicar conexión con otros instrumentos de apoyo y las contribuciones como los financiamientos públicos requeridos.

<sup>10</sup> Los integrantes indicados en Convenio, corresponden según señala el convenio original pactado en enero 2007.

Constituyen una institucionalidad conformada por una pluralidad de organismos consultivos y otros de índole técnico, como ser los comités ejecutivos, el coordinador institucional, el coordinador y equipo técnico - financiero, el comité comunal y distintas comisiones a fin de instrumentar las acciones.
Se garantizaron importantes recursos para el contexto local, en el ámbito de una modernización de los Fondos Estructurales, <sup>11</sup> durante el periodo 2000 - 2006, estableciendo incentivos financieros y prioridades de asignación en territorios con iniciativas de programación concertadas.
Se genero una elevada cooperación e interacción con las administraciones estatales y el conjunto empresarial local, motivando la difusión de estos pactos en razón del estímulo competitivo de los territorios.
Un importante objetivo de este tipo de instrumento está centrado en generar un cambio en el contexto socio institucional desde una perspectiva participativa y consensuada, para favorecer el mejoramiento de la governance, calidad de vida de la comunidad local y potenciando el capital social en lo institucional como en todos los actores participantes.

<b>Debilidades</b>
La selección de prioridades, falta de coordinación institucional y debilidades de implementación de las acciones, son algunos de los obstáculos más frecuentes que tienen este tipo de instrumento.
El grado de variabilidad en su performance a nivel económico e institucional, constituye una complejidad al interior de estos pactos, por lo que la sola obtención de eficiencia financiera no es suficiente para su eficacia.

---

<sup>11</sup> Fondos Estructurales: son los fondos comunitarios que sirven para financiar las acciones “estructurales” de la Unión, es decir, las que tienen por objeto reducir las divergencias de desarrollo entre las regiones, creados para impulsar iniciativas de desarrollo territorial entre los países de la Unión Europea.