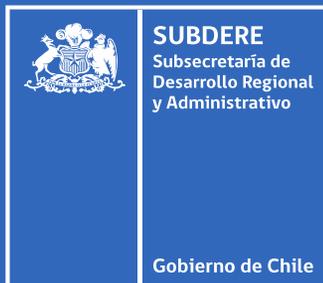


**SERIE: DOCUMENTOS DE TRABAJO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN
Y DESARROLLO REGIONAL**

**SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN (SRP)
ELEMENTOS PARA SU OPERACIONALIZACIÓN INTEGRAL**

PROGRAMA REGIÓN ACTIVA SUBDERE - GTZ



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

**TÍTULO: SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN PARA SU OPERACIONALIZACIÓN INTEGRAL –
PROGRAMA REGIÓN ACTIVA SUBDERE - GTZ**

AÑO 2008

AUTORIDADES

Claudia Serrano Madrid
Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo

Ignacia Fernández Gática
Jefa de División de Políticas y Estudios

COORDINACIÓN

Oswaldo Henríquez Opazo
Jefe Departamento de Políticas y Descentralización

ELABORACIÓN

Paul Vallejos Lutz Drewski.
Sistematización del Sistema Regional de Planificación
GTZ

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.

ÍNDICE

Introducción	4
1. Antecedentes	7
2. Dimensiones de la planificación regional	12
3. El sistema regional de planificación (SRP)	17
4. Diseño del proceso regional integrado de planificación	29
5. Instrumentos del SRP	36
5.1 Estrategia Regional de Desarrollo ERD.....	36
5.2 Plan Regional de Ordenamiento Territorial PROT	40
5.3 Políticas Públicas regionales	43
5.4 Programación plurianual y multinivel de inversiones	47
6. Monitoreo y evaluación	51
Bibliografía	55

INTRODUCCIÓN

El próximo año 2009 se cumplirán 35 años desde la conformación de las regiones en Chile, creación que dio forma a una nueva división político administrativa con el surgimiento de la región como espacio geográfico con características propias y conformada a partir de las antiguas provincias¹.

Casi veinte años después de esta readecuación territorial con la creación de los gobiernos regionales en el año 1993, instancias dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio se avanza sustantivamente en el logro de mayores niveles de autonomía en las regiones.

En efecto, desde el punto de vista de la gestión pública, la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional N°19.175 que creó los gobiernos regionales como instancia pública descentralizada, constituyó uno de los hitos más importantes en el proceso de descentralización impulsado hasta ahora en nuestro país.

De acuerdo a esta ley, los gobiernos regionales deben ejercer la “administración superior de la región”, a objeto de lograr el desarrollo armónico, equitativo y sostenible de sus territorios, velando por la plena integración de la comunidad regional.

Para el cumplimiento de su misión es posible distinguir dentro de sus funciones generales, las que se encuentran relacionadas con la planificación regional; específicamente, los gobiernos regionales deben “elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación”².

Hasta ahora aunque en el ámbito de la planificación y el ordenamiento territorial los gobiernos regionales son depositarios de atribuciones que le permiten la aprobación de los planes reguladores comunales e intercomunales y la elaboración y aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, estas competencias han sido ejercidas en forma compartida, por cuanto si bien la aprobación de los instrumentos de planificación regional constituye una atribución exclusiva del Consejo Regional, su elaboración ha radicado en órganos desconcentrados de la administración pública.

Decreto Ley 575 de 13 de julio de 1974

² Art. 16 a) Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional

En el año 2007 se produjo un punto de inflexión importante en esta materia, ya que, con el propósito de fortalecer las competencias relacionadas con la planificación regional, se inició un proceso de transferencia³ que tiene por propósito que los gobiernos regionales las ejerzan en forma plena y exclusiva⁴.

Con este objeto, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) ha implementado una serie de iniciativas para fortalecer a las estructuras administrativas de los gobiernos regionales, mediante, entre otras, la contratación de profesionales, la creación de una división de planificación y desarrollo regional, y la capacitación en materias de planificación y ordenamiento territorial.

En el marco de este proceso la Subsecretaría ha contado con el apoyo del Programa Región Activa, impulsado conjuntamente con la Agencia de Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo GTZ, a través del cual se elabora el presente documento.

El trabajo está centrado en la sistematización de un modelo o sistema regional de planificación (SRP); intentando fundamentar, describir y orientar el sentido y la acción vinculada al mismo, el cual está compuesto por una serie de instrumentos de planificación, ordenamiento territorial y presupuestarios, de carácter estratégico, táctico y operativo⁵.

El documento se estructura en seis capítulos. En el primero de ellos, se realiza una presentación sintética de los antecedentes centrales que han llevado al traspaso de competencias en planificación regional. El capítulo segundo responde al por qué de una guía para la planificación regional integral, cuyos elementos de respuesta se encuentran en la necesidad de coordinación, en el enfoque de la planificación multinivel y en el principio de integralidad como dimensiones claves de la planificación regional. El tercer capítulo se refiere a la estructuración de un sistema regional de planificación, abordando tanto lo relativo a la articulación horizontal de sus instrumentos como a la articulación vertical (multinivel) de los mismos. En el cuarto capítulo se describe el diseño de este proceso integral de planificación, respecto a su horizonte, cronograma y pasos funcionales del mismo; en este mismo capítulo, se describen los procesos iterativos/cíclico y participativo/consultivo que caracterizan al SRP. En el capítulo quinto se realiza una breve descripción del objetivo, características y lineamientos básicos de cada uno de los instrumentos que dan forma al SRP⁶. Por último, en el capítulo sexto, se proponen algunos lineamientos básicos para el monitoreo y evaluación del sistema y sus instrumentos.

³ Para una visión más completa del proceso desarrollado se puede ver el informe de "Sistematización del proceso de acreditación de las condiciones iniciales para la transferencia de competencias de planificación a los gobiernos regionales", SUBDERE-GTZ (Programa Región Activa), enero de 2008.

⁴ Esto implica que la iniciativa, el diseño, la aprobación y la ejecución de los instrumentos de planificación regional serán de responsabilidad de los propios gobiernos regionales.

⁵ Los instrumentos que componen el Sistema Regional de Planificación (SRP) son la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), las Políticas Regionales de Desarrollo y la Programación Plurianual y Multinivel de Inversiones. Cabe señalar que para cada uno de los instrumentos que conforman el sistema, la SUBDERE ha encargado la elaboración de documentos guías más completos (ver bibliografía).

1. ANTECEDENTES

En los últimos años, luego de un período marcado por una cierta desvalorización de la planificación pública en un marco de predominio del mercado como única instancia intermediaria entre un Estado fuertemente centralizado y la Sociedad Civil, se ha producido, primero en el discurso y luego a través del impulso de acciones concretas, una revalorización de la planificación⁷ como instrumento que, con un sentido de anticipación, permite proyectar ciertos eventos socio económicos para guiar de mejor forma la acción pública en la perspectiva de fortalecer o, por el contrario, intentar modificar la evolución de dichos eventos en un territorio determinado.

La Planificación es, entonces, una herramienta que tiene por propósito definir y marcar acentos, establecer mecanismos y procedimientos, e implementar determinadas acciones tendientes a modificar la trayectoria “natural” de una situación, hacia una que aparece “más deseable que aquella que se produciría en el caso de no intervenir”⁸. Desde este punto de vista, la planificación, en el marco del desarrollo regional, puede ser entendida como un proceso de trabajo que busca prever y anticipar acontecimientos económicos y sociales en la región y sus distintos territorios, para intentar encauzarlos en una dirección deseada⁹.

Esto ha coincidido en nuestro país con el reimpulso que se ha dado al proceso de descentralización de la gestión pública, e incluso se puede sostener que este mejor posicionamiento de la planificación regional está íntimamente ligado con los avances que se puedan obtener en materia de fortalecimiento de los órganos descentralizados de la administración pública, a través, principalmente, de la transferencia de nuevas competencias¹⁰.

La creación de los gobiernos regionales hace ya 15 años, constituyó un avance significativo para la descentralización y para la organización político administrativa del país. Trascendiendo el concepto de regionalización, y de desconcentración de la administración pública, se ingresó a una fase distinta, en que la clave pasó a ser el concepto de descentralización desde la administración central a un nuevo órgano de derecho público.

Se trataba, entonces, de configurar una institucionalidad completamente nueva en las regiones, con la conformación de los consejos regionales y con la figura del Intendente como ejecutivo del Gobierno Regional (GORE) y presidente del Consejo Regional (CORE). Esta nueva institucionalidad, sustentada formalmente en la Ley Orgánica Constitucional N°19.175, asume como misión el ejercicio de la administración superior de la región con el objeto de procurar el desarrollo social, cultural y económico de la misma.

Para el ejercicio de su misión, el Gobierno Regional cuenta con una estructura administrativa que está adscrita al Intendente, vale decir, al ejecutivo del GORE. Según la ley esta estructura “administrativa” se organizaba en torno a dos Divisiones: Administración y Finanzas (DAF) y de Análisis y Control de Gestión (DACG).

Transcurrida más de una década de funcionamiento la evidencia empírica ha demostrado que en términos de estructura, lo verdaderamente nuevo con la generación de los gobiernos regionales ha sido la creación de los consejos regionales y la conformación de estas plantas administrativas. Sin embargo, en la práctica, las funciones asignadas por la ley a estas últimas han sido limitadas y, por lo mismo, su posicionamiento en relación a los otros órganos de la administración del Estado ha sido también débil.

En efecto, la ley le asignaba a esta estructura administrativa sólo funciones ligadas a la elaboración, seguimiento y control del presupuesto regional. Al ser estas funciones bastante restrictivas y limitadas sólo al ámbito del manejo presupuestario y a la gestión de proyectos de inversión, gran parte del soporte técnico profesional del gobierno regional se centraba en el manejo de fondos de decisión regional de los que dispone el GORE para la asignación de recursos financieros, mientras que, por otra parte, la misma ley asigna a las secretarías regionales ministeriales funciones relacionadas con la elaboración y ejecución de “políticas, planes y proyectos regionales”¹¹.

Sin lugar a dudas, esto ha dificultado el cumplimiento de la misión de los gobiernos regionales, por cuanto es sabido que los secretarios regionales ministeriales y los jefes regionales de servicios públicos, en tanto representantes de instituciones desconcentradas, se deben ajustar “a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que imparten los correspondientes ministerios”¹².

⁷ Ver el documento preparado por Luis Lira, “Revalorización de la planificación del desarrollo”, CEPAL/ILPES, Serie Gestión Pública N° 59, Santiago, agosto 2006.

⁸ Víctor Leiva, “Conceptos de planificación para la gestión regional y municipal”, Universidad Alberto Hurtado, abril 2002.

⁹ Esteban Soms, “Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales”, MIDEPLAN, noviembre 1995.

¹⁰ Actualmente se analiza en la Comisión de Gobierno del Senado la modificación al artículo 114 de la Constitución Política, el que además de permitir la elección directa de los consejeros regionales establece la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

¹¹ Art. 64, Ley N° 19.175

¹² *Ibíd.*, Art. 63

DE LA GESTIÓN DE PROYECTOS A LA GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

En suma, es en el manejo de los recursos regionales que ha radicado una verdadera paradoja y que ha dificultado la materialización de otras acciones y funciones del gobierno regional, concretamente la implementación de políticas, planes y programas de desarrollo. En efecto, si bien se requieren recursos para ejercer el gobierno de la región, no es menos cierto que la gestión, tanto del consejo regional como de la planta administrativa se había centrado casi exclusivamente en la elaboración de carteras de proyectos y en el seguimiento administrativo de los proyectos de inversión según las distintas fuentes de financiamiento (Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR; Programa de Mejoramiento Urbano, PMU; Programa de Mejoramiento de Barrios, PMB).

El análisis del camino recorrido ha mostrado un cierto desequilibrio de las funciones desarrolladas por el gobierno regional, privilegiándose el manejo de un relativo poder de decisión respecto a cómo se manejan los recursos financieros, en desmedro de acciones y funciones orientadas a la generación y coordinación de iniciativas ligadas al desarrollo cultural, económico y social.

El riesgo de esto último es que puede llevar a la búsqueda de valorización de la acción a través de la sola capacidad de responder a la urgencia, en que lo central es la implementación de determinados programas y el gasto oportuno de los recursos asignados, transformándose la inversión en un fin en sí mismo y no en un medio para alcanzar objetivos de desarrollo. Esta visión de la gestión pública conlleva el riesgo de desvalorizar el pensamiento, la anticipación y la reflexión sobre el sentido de la acción pública. En este sentido, cabe citar a Agustín Squella quien señalaba que “la acción sin pensamiento es ciega (y que) éste sin aquélla arriesga ser infecundo”¹³.

Aunque la expresión anterior está referida a la valorización que se da tanto al pensamiento como a la acción en toda la sociedad chilena, pensamos que tiene cierta pertinencia en relación al quehacer público, el cual, si bien debe estar centrado en la acción concreta, requiere además de una adecuada planificación y de reflexión sobre el sentido de la acción para que ésta sea estratégica y conducente al desarrollo con una mejor calidad. De este modo, es posible relevar la importancia que tiene para una región poder contar con instrumentos de planificación que orienten la acción y sirvan de guía para implementar de mejor forma la inversión, en función de objetivos estratégicos y de objetivos y metas concretas para su logro.

La situación descrita presenta un punto de inflexión importante a partir de la voluntad política expresada por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet quien impulsa la profundización del proceso de descentralización promoviendo, entre otras materias, la elección directa de los consejeros regionales y la transferencia de nuevas competencias a los gobiernos regionales. En esta misma línea, se fortalece la estructura administrativa impulsando la creación de una tercera división encargada de apoyar al gobierno regional en funciones de planificación y desarrollo.

En el mensaje de la Presidenta de la República al Congreso¹⁴, acto mediante el cual se somete a consideración del órgano legislativo el proyecto de modificación a la ley N°19.175, es posible constatar que la intención del mismo es profundizar el proceso de descentralización mediante la “asignación o traspaso de competencias” desde el nivel central y sus órganos desconcentrados a instituciones descentralizadas, como lo son los gobiernos regionales.

¹³ Agustín Squella, “Pensamiento y Acción”, columna del diario El Mercurio, 7 de septiembre de 2008.

El proyecto ratifica la “facultad de los gobiernos regionales para desarrollar sus competencias, funciones y atribuciones tanto de forma directa como con otros órganos de la administración del Estado”. A partir de este reconocimiento, el proyecto distingue entre funciones propias y funciones transferibles a los gobiernos regionales. En relación a las funciones propias, el proyecto distingue entre funciones de carácter general y funciones especiales; estas últimas están relacionadas con el ordenamiento territorial, el fomento de las actividades productivas y el desarrollo social y cultural.

En cuanto a las funciones propias generales, en el proyecto se formaliza el proceso ya iniciado de transferencia de funciones desde las secretarías regionales ministeriales de planificación a los gobiernos regionales. Respecto a las funciones propias especiales el proyecto incorpora, en materia de ordenamiento territorial, “un nuevo instrumento de desarrollo regional que orientará la gestión del territorio urbano y rural”. En concreto, el proyecto plantea eliminar el plan regional de desarrollo urbano elaborado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) e incorporar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), el cual “debe ser elaborado por el gobierno regional previa consulta a las municipalidades de la región y en concordancia con la estrategia regional de desarrollo”¹⁴.

En la práctica, los gobiernos regionales, en el marco de la transferencia de competencias iniciada el año 2007, han entrado en un verdadero proceso de reingeniería institucional, tendiente a lograr una mejor organización para el cumplimiento de las funciones asignadas por ley, en la perspectiva de ejercer una acción más integral, en la que *la asignación de recursos no constituye un fin, sino un medio para lograr objetivos de desarrollo*. Para este fin, la conformación de sistemas regionales de planificación constituye un paso trascendental.

¹⁴ Mensaje N°128-356 del 8 abril 2008, de presentación de proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

¹⁵ *Ibíd.*, Página 6.

2. DIMENSIONES DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

Con la adjudicación de las competencias ampliadas de planificación, los gobiernos regionales se ven confrontados con el desafío de organizar adecuadamente y/o mejorar su capacidad de coordinación para el empleo efectivo de los instrumentos de planificación que constituyen el sistema regional de planificación. Tomando en cuenta la nueva competencia relacionada con la tarea de “planificación del desarrollo de la región especialmente en los ámbitos de la infraestructura pública y del transporte, económico y productivo, social y cultural mediante la elaboración, aprobación y aplicación de estrategias, políticas, planes, programas y proyectos en su territorio, los que deberán ajustarse a la política nacional de desarrollo”¹⁶, le corresponde al gobierno regional formular políticas de desarrollo considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales, así como pertinentes con las demandas de la sociedad. La coordinación es, por lo tanto, la base para la implementación, principalmente con el propósito de:

- aclarar frente al gobierno nacional y sus ministerios, así como frente a los actores públicos, privados y de la comunidad regional, los objetivos y las orientaciones concretas de la planificación regional;
- armonizar los intereses diferentes y, en parte, contradictorios en relación al uso de los recursos regionales, sobre todo en lo relacionado con el suelo;
- consensuar las directrices de las políticas públicas regionales;
- definir en conjunto programas y proyectos para la implementación; e
- integrar los planes y estrategias comunales con los regionales.

Los requerimientos de coordinación a nivel regional, es decir, del nivel medio, son muy complejos en su realización práctica. Mientras menos coordinación entre los instrumentos de planificación y comprensión mutua exista, así como falta de consenso entre los actores sobre las formas operacionales, más difícil resultara su implementación. A menudo, como ocurre en el caso chileno, esto es el resultado de un sistema de planificación históricamente evolucionado, donde se introducen nuevos instrumentos de planificación sin que los ya existentes se hayan adaptado de manera correspondiente; de modo que en el transcurso del tiempo se acumula una “mezcla” de procedimientos y métodos que apenas resulta comprensible para los entendidos en la materia. Por ello, parece ser necesario y lógico en el marco de la redistribución de las competencias de planificación ya señaladas, junto con la cual se introducen nuevos instrumentos de planificación dar cuenta de los efectos sobre la estructura existente del sistema de planificación y sus “reglas de juego” de manera ordenada; en particular, si se persigue el objetivo de garantizar una mejor integración de los instrumentos de planificación en pos de un desarrollo regional armónico.

¹⁶ Convenio entre el Ministerio de Planificación y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para la Transferencia de Competencias en materia de planificación regional, Santiago, 2 de febrero de 2007.

PLANIFICACIÓN MULTI-NIVEL

En el sistema de planificación, el nivel de la administración y del gobierno regional está definido como la interfaz donde las políticas nacionales se transforman en programas concretos de acción y de desarrollo. Para ello, se dispone de diferentes instrumentos que conforman un sistema regional de planificación: la estrategia regional de desarrollo, el plan regional de ordenamiento territorial, las políticas públicas regionales, el presupuesto regional. Con esta función esencial de la planificación regional, generalmente se asocia también la necesidad de las planificaciones paralelas en los restantes niveles del Estado, lo que, en su totalidad, se denomina como la *planificación multi nivel*. Su objetivo es incorporar los diferentes niveles de planificación del Estado en un sistema común, para establecer el marco para los niveles de planificación subordinados, derivado de un sistema nacional de metas.

La lógica vertical del sistema conlleva un requerimiento considerable de coordinación entre los diferentes niveles, igual como, en consecuencia, una cierta vinculación mutua de sus planes y la limitación de la autonomía de planificación de las regiones y comunas. Este hecho, particularmente en América Latina con la gran difusión de las tendencias hacia una mayor descentralización, ha generado un cierto escepticismo en relación a este enfoque. Sin embargo, en términos generales, el principio no ha perdido su validez, pero varía el grado de vinculación y determinación proveniente de la planificación nacional, con sus consecuencias respectivas para las regiones y comunas. La planificación multi nivel sigue siendo una condición marco, central para la planificación regional. Su base es, en primera instancia, un flujo eficiente de la información, para asegurar que:

- los programas y estrategias nacionales (políticas sectoriales, planificaciones de proyectos, etc.) sean conocidos por los gobiernos regionales o que se den a conocer;
- las comunas conozcan las estrategias y los programas regionales (particularmente las políticas regionales y los planes de inversión);
- las comunas, por otro lado, informen a las regiones sobre sus proyectos de planificación e inversión de relevancia supra local; y que,
- las regiones informen lo antes posible a los ministerios nacionales sobre sus decisiones de planificación.

A este intercambio vertical de información se le denominará también, en este contexto, "*principio de contraflujo*". En qué medida la aplicación de este principio se utiliza también para generar, a partir de este intercambio de información, la obligación de ajustar las planificaciones entre los diferentes niveles, es una cuestión de la regulación normativa en el marco de los procedimientos de planificación generales, aunque, en el contexto de este trabajo, este punto no se va a profundizar aquí. Pero, en el caso concreto de la planificación regional, siempre se debería tratar de establecer un intercambio de información temprano y abierto entre todos los niveles y actores.

LA INTEGRALIDAD

Aparte de la articulación vertical de los objetivos y programas de un país con una estructura administrativa descentralizada que es una característica constituyente para la planificación regional, otro desafío es la "*integración*", que da cuenta del propósito de concentrar la multiplicidad de proyectos planificados y otras iniciativas del desarrollo regional. Son, por lo menos, tres dimensiones que habría que mencionar:

- La integración de los actores: en este caso no se trata de un proceso de coordinación (habitualmente regulado por ley), entre el intendente y los consejeros regionales o entre el gobierno regional y los agentes financieros nacionales, por ejemplo; sino de la participación de todos los actores públicos/sectoriales y ~~privados con sus planes (técnicos)~~ y proyectos específicos que se reflejan en el plan regional. Se trata de la inclusión (representativa) de los actores sectoriales y de los representantes locales y regionales de los grupos de la sociedad civil, asociaciones u organizaciones comunitarias.

Debido a la multiplicidad de actores y a su amplio espectro en el contexto regional, se recomienda más bien una participación estructurada y focalizada, la movilización dirigida y la creación de oportunidades específicas, y no la participación amplia y general de todos los ciudadanos. En vez de una forma directa, que puede ser entendida como excepción, se debería dar preferencia a una forma institucionalizada de la participación¹⁷. Esta se puede aplicar, por un lado, a todos los instrumentos relevantes de la planificación regional (estrategia regional, plan de ordenamiento territorial, políticas públicas regionales y planificación financiera) y, por otro lado, a todas las etapas de la planificación, es decir, desde el diagnóstico, pasando por la planificación de objetivos, la definición de estrategias y el desarrollo de programas, hasta la evaluación de los resultados¹⁸.

- **La integración de la planificación sectorial y territorial:** la planificación regional se entiende como un proceso de planificación supra sectorial con orientación territorial, que no necesariamente representa completamente a todos los sectores, sino que estos se seleccionan de acuerdo a su relevancia, la que se refleja en una priorización que se guía por las problemáticas preponderantes de las regiones respectivas. En el marco de este proceso, generalmente se suelen adoptar las propuestas y enfoques de resolución formulados por las instituciones técnicas. Pero la planificación regional tiene la tarea de insertarlos en forma compatible en la estrategia regional y en sus programas prioritarios, es decir, de integrarlos.

Si ya existe una planificación territorial con su marco específico de ordenamiento en este contexto se podrían nombrar la zonificación de la estructura territorial regional, la acreditación de áreas especiales de fomento y, eventualmente, también la clasificación de comunas según funciones centrales en la estructura regional de asentamientos, se podría utilizar para apoyar la asignación territorial y la articulación de las estrategias y los proyectos en el entorno regional.

El propósito es concentrar las inversiones sectoriales considerando efectos complementarios que se refuerzan mutuamente en emplazamientos territoriales adecuados, minimizando al mismo tiempo los potenciales conflictos en el uso del suelo. Sin embargo, en la situación actual se debe partir de la base que los objetivos del ordenamiento territorial se entienden meramente como una oferta para los actores sectoriales y sus planificaciones: acuerdos vinculantes no están previstos en el contexto chileno actual.

- **La integración de la planificación estratégica y de la planificación financiera plurianual y anual:** el sistema regional de planificación con sus diferentes elementos solo cumplirá su objetivo verdadero, si le ayuda al gobierno regional a mejorar de hecho su gestión del desarrollo regional y territorial. La condición decisiva para ello es que los objetivos y los programas planificados se plasmen en medidas concretas, es decir: *el traspaso de los contenidos de la planificación al presupuesto regional se interpreta como criterio central para una planificación cualitativamente buena.*

¹⁷ Siendo la participación un aspecto crucial en la estructuración de un sistema regional de planificación, en otros puntos del documento se insistirá sobre la connotación dada a la "planificación participativa", ver páginas 27 y 33.

¹⁸ La instalación de un consejo representativo público privado de planificación y desarrollo, hecho que ocurre en muchos casos, dependerá del tamaño de la región y de su capacidad de organizarse socialmente con altos grados de cohesión social.

El sistema regional de planificación se concibe, generalmente, de tal forma como actualmente lo propone la Subdere que ofrece un marco para la concretización paulatina desde el nivel general de los objetivos, pasando por los programas estratégicos, hasta el presupuesto anual. En este proceso, tres interfaces¹⁹ son de especial relevancia, y ellas también constituyen aspectos particularmente sensibles para la capacidad de mando del gobierno regional:

- entre los niveles de planificación a largo plazo (ERD y PROT) y a mediano plazo (políticas sectoriales regionales, políticas públicas regionales);
- entre la planificación de mediano plazo (sobre la base de las políticas regionales) y la planificación plurianual del presupuesto; y, finalmente,
- entre el presupuesto anual y el plurianual.

Cada una de estas tres interfaces tiene sus propios problemas y desafíos, que no solo son de carácter metódico, sino que también resultan del entorno institucional complejo de la planificación regional y, al final de cuentas, de su carácter político. En relación a la articulación con la planificación financiera, se deben nombrar sobre todo tres aspectos que requieren de una solución, pero cuya discusión aquí no se puede profundizar:

- la confiabilidad de las asignaciones de financiamiento por parte del Ministerio de Hacienda y de los ministerios sectoriales;
- la calidad de la planificación financiera plurianual de hecho se trata de un plan plurianual de inversión y no de un plan plurianual de presupuesto, que estuviera garantizado por la Ley de Presupuesto, lo que también le otorgaría un carácter más vinculante como base de la planificación presupuestaria plurianual; y
- la coordinación de las asignaciones (anuales) de recursos (FNDR, ISAR, etc.) en el marco de la planificación regional de las inversiones.

Esta integración “horizontal” con la planificación del presupuesto es, al final de cuentas, la característica crucial que justifica que se hable de un “sistema regional (integrado) de planificación”. Pero, en la práctica, independiente de la aclaración de los aspectos previamente mencionados, generalmente hay que partir de la base que, debido al gran peso de la planificación anual, solo será posible aproximarse a la integración de las distintas dimensiones y elementos, y que se requerirá de un seguimiento permanente y de la adaptación de todos los instrumentos en relación a la evolución real de la situación.

¹⁹ Ver además figuras 1 y 2 en los capítulos siguientes.

3. EL SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN (SRP)

Hasta ahora la elaboración, aprobación, implementación y evaluación de los instrumentos de planificación territorial radicaban en distintas instituciones regionales, desconcentradas y descentralizadas. Si nos remitimos exclusivamente a los instrumentos de carácter regional es posible constatar, por ejemplo, que la elaboración de la “estrategia de desarrollo regional” radicaba en la Secretaría Regional Ministerial de Planificación (Serplac), instancia dependiente del Ministerio de Planificación (Mideplan); mientras que su aprobación constituye una atribución del Consejo Regional. En cuanto a los “planes de desarrollo regional”²⁰, si bien su elaboración fue mayoritariamente responsabilidad de las Serplac, no en todas las regiones fueron aprobados por los consejos regionales. En relación a los “planes regionales de desarrollo urbano” (PRDU) su elaboración radicaba en la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo siendo también su aprobación una atribución de los consejos regionales.

Lo anterior demuestra que no existía un ente público en las regiones que tuviera por misión exclusiva el diseño y gestión integral de estos instrumentos de planificación regional. Por lo tanto, no estábamos en presencia de un sistema único, sino que, por el contrario, era posible apreciar una desvinculación de los instrumentos, lo que repercutía especialmente en la desarticulación entre aquellos de carácter estratégico y los de carácter operativo, en especial con aquellos relacionados con la dimensión presupuestaria y, finalmente, con los programas de acción operacionales.

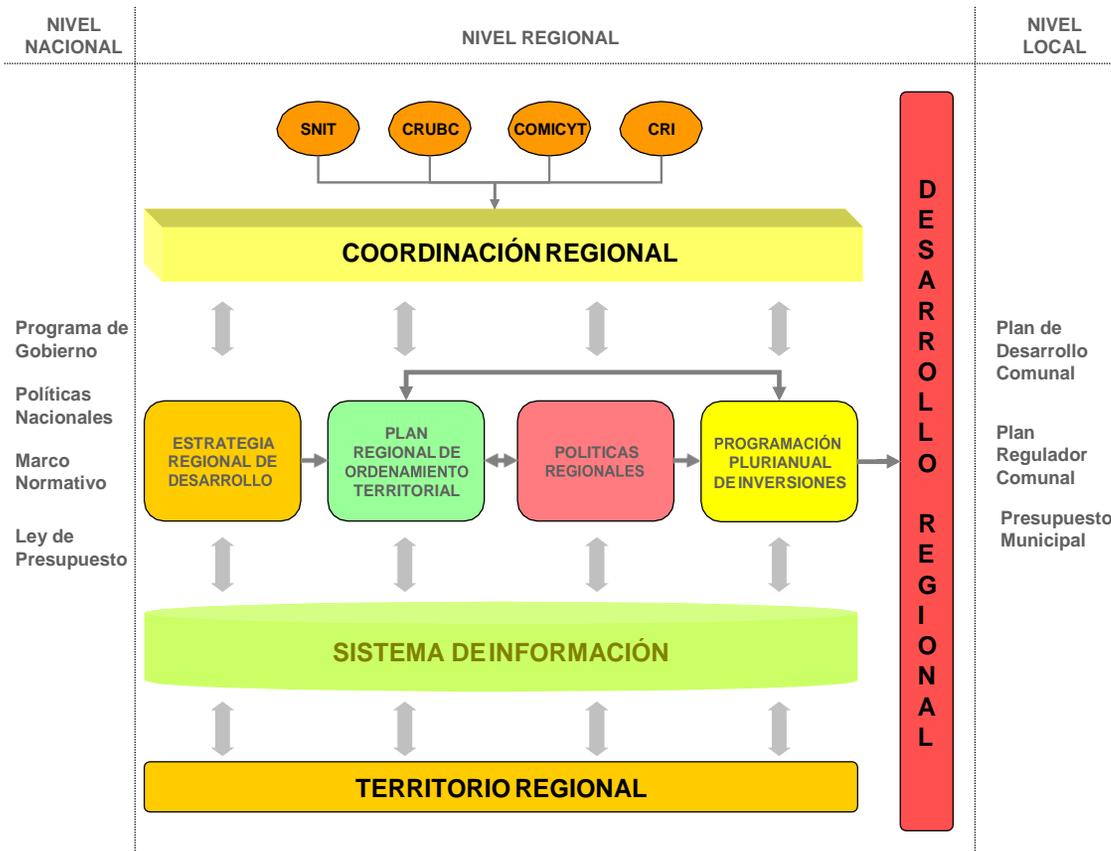
Al introducir un *principio de unidad* y radicar en el gobierno regional la elaboración, aprobación y gestión de los principales instrumentos de planificación regional, es posible avanzar en la conformación de un sistema regional integrado de planificación, en que la articulación y coherencia interna entre los distintos instrumentos que lo componen es uno de los aspectos centrales.

En base a este principio es posible proponer una definición del sistema regional de planificación como un **“Conjunto coherente de instrumentos de planificación de largo, mediano y corto plazo elaborados mediante procesos técnico políticos en base a metodologías participativas, y que permiten orientar la acción pública regional”**.

²⁰ Estos planes fueron impulsados por MIDEPLAN desde fines del año 2005 y elaborados a distintos ritmos en las regiones, siendo su objetivo principal regionalizar el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

La coherencia interna de este sistema regional (articulación horizontal intra y extra sistema), así como su posición respecto a las otras unidades territoriales con las cuales debe interactuar (articulación vertical del sistema) queda reflejada en el siguiente esquema:

Figura 1: Interacciones del Sistema Regional de Planificación²¹



²¹ **Nota:** la lectura del esquema debe hacerse en forma inversa, vale decir, la articulación vertical está representada por las relaciones del nivel regional con el nivel nacional y local (ver con más detalle estas vinculaciones en la figura N° 2, página 23); mientras que la articulación horizontal intra sistema está referida a la vinculación entre los cuatro instrumentos presentados (ERD, PROT, Políticas y Programación de Inversiones) y la articulación horizontal extra sistema está referida a la vinculación del sistema con la institucionalidad e instrumentos que operan en el nivel regional, principalmente en instancias de coordinación regional.

3.1 ARTICULACIÓN HORIZONTAL DE LOS INSTRUMENTOS

En una primera aproximación el modelo propuesto considera al interior del sistema una articulación horizontal de carácter secuencial. En estos términos, el instrumento rector para el desarrollo regional es la “*Estrategia Regional de Desarrollo (ERD)*”²², la que expresa la imagen objetivo que proyecta la región en un horizonte de largo plazo. Luego es posible situar el “*Plan Regional de Ordenamiento territorial (PROT)*”²³, instrumento que tiene por objeto “espacializar” los objetivos y lineamientos estratégicos asumidos por la región en su *Estrategia*, estableciendo el marco de restricciones y posibilidades que otorga el territorio para su materialización; en otros términos, el PROT debe expresar los acuerdos institucionales entre los actores públicos y privados respecto del uso de su territorio²⁴. El tercer instrumento que compone el SRP son las “*Políticas Regionales de Desarrollo*”²⁵, las que establecen determinados cursos de acción para abordar problemáticas o áreas de interés público regional. Como veremos más adelante, en la elaboración, aplicación y evaluación de estos instrumentos del SRP debe incorporarse la participación ciudadana. Finalmente, dentro del proceso de planificación regional, es posible situar la “*Programación Plurianual y Multinivel de las Inversiones*”, que consiste fundamentalmente en un “proceso de negociación presupuestaria orientado al establecimiento de convenios de programación por parte del Gobierno Regional con Ministerios y Servicios Públicos y/o Municipalidades, pudiendo involucrar, además, a actores privados o de la sociedad civil”.

Respecto a la articulación horizontal de los instrumentos que componen el SRP (que hemos llamado articulación horizontal intra sistema), es necesario relevar que ésta no se limita al carácter secuencial, más bien lineal, descrito anteriormente. Por el contrario, hay que considerar, en primer lugar, que cada uno de los instrumentos en sí mismo debe tender hacia una coherencia interna (intra instrumento), expresada principalmente en la compatibilidad entre las aspiraciones de la ciudadanía, la voluntad política de las autoridades, los objetivos formulados en el instrumento, sus propuestas de acción y la factibilidad y viabilidad normativa, técnica y financiera de estas últimas²⁶.

Por otra parte, hay que subrayar que en la vinculación de los instrumentos de planificación regional entre sí (intra sistema), se produce más bien una interacción dinámica, de carácter iterativa entre estos componentes.

De partida, hay que prestar una particular atención al sistema de objetivos formulados en la ERD, ya que a partir de ellos se podrán establecer prioridades, dándole sentido luego a las propuestas de acción. La integración de objetivos estratégicos, prioridades, lineamientos, propuestas de acción y programaciones presupuestarias, no se da en el vacío, sino en un *espacio territorial concreto*, en este caso en una región con sus especificidades subregionales (ver recuadro en página siguiente).

²² Instrumento orientador que recoge las apuestas estratégicas y que, en el sistema propuesto, deja de plantearse como la construcción de una estrategia para el desarrollo de la región, sino que como una **estrategia de la región** para lograr su desarrollo.

²³ Instrumento de carácter ordenador que reemplaza al Plan Regional de Desarrollo Urbano, extendiendo su ámbito al territorio en su globalidad (urbano y rural). Para una visión más detallada de este instrumento

ver: “Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Contenido y Procedimiento”, documento borrador, SUBDERE-CEPAL, junio 2008.

²⁴ **Nota:** algunos expertos señalan que por las características asignadas a la ERD y al PROT quizás sería conveniente concebir un sólo instrumento que los integre; en el fondo, se señala, no se puede concebir un instrumento de carácter estratégico desvinculado del territorio y, por otra parte, no se puede abordar el uso del territorio con sus marcos regulatorios, desvinculado de las aspiraciones y lineamientos estratégicos de la comunidad regional.

²⁵ Para una visión más detallada de este instrumento se puede ver: “Políticas Públicas Regionales: Una Guía Teórico-Metodológica”, de Jaime Fierro del Departamento de Políticas y Descentralización, División de Políticas y Estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, octubre de 2008.

²⁶ Ver los textos de Esteban Soms: “Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales” y “Estrategias y Planes Regionales”, MIDEPLAN, 1995 y 2007, respectivamente.

En este sentido, tanto la ERD como el PROT deben compartir el diagnóstico, más o menos profundo, de la región, así como el análisis prospectivo sobre los escenarios de futuro y sobre los que se espera alcanzar, vale decir, posibles y deseables. Esta visión estratégica, contenida en la ERD y en el PROT, debe ser un punto relevante en la definición de las políticas públicas regionales a abordar desde una perspectiva más bien táctica de la planificación regional, poniendo especial atención a que en este nivel los objetivos deben ser más operacionables (ver figuras 3 y 4).

A nivel de programas presupuestarios y selección de proyectos se requiere pasar -además de una evaluación por objetivos y metas en cada proyecto- a una evaluación respecto a los aportes que harían los proyectos a la consecución de los objetivos tácticos buscados en las políticas públicas, y a su vinculación con los objetivos estratégicos de carácter más general formulados en la ERD y en el PROT.

Además de esta articulación horizontal de los instrumentos que componen el sistema (coherencia interna en el SRP), es posible distinguir una coordinación horizontal extra sistema²⁷, referido a la vinculación del SRP y sus instrumentos, con instrumentos de carácter regional implementados por servicios públicos, nos referimos particularmente a las políticas, planes y programas sectoriales aplicados en el territorio regional. La instancia privilegiada para lograr una adecuada integración en un marco de concertación y cooperación puede ser la denominada "Coordinación Regional de Inversiones" (CRI), siempre que esta coordinación no se limite sólo al intercambio de información sobre listados de proyectos, sino que debe materializarse ex ante, a través de la definición de carteras de proyectos y la utilización de instrumentos de coordinación de inversiones, como convenios de programación u otros, a partir de una visión Compartida del desarrollo de la región y la formulación de objetivos consensuados.

²⁷ Hacemos referencia a los mecanismos de articulación del sistema con otras instituciones públicas, principalmente desconcentradas, que operan en la región; lo que aporta a la coherencia externa del SRP, pero siempre dentro del espacio regional.

ENFOQUE TERRITORIAL

En el marco del Sistema Regional de Planificación aplicado por el gobierno regional, el enfoque territorial se sustenta en una base jurisdiccional definida administrativa y legalmente. Es en el espacio regional en el que el GORE debe ejercer su mandato: “la administración superior de la región” que tendrá por objeto “el desarrollo social, cultural y económico de ella”. De lo que se trata para el mejor cumplimiento de estos objetivos es de considerar las especificidades territoriales en áreas de desarrollo intraregionales, así como la vinculación regional con territorios de regiones colindantes desde una perspectiva interregional (dos regiones) o también macroregional (más de dos regiones).

En efecto, los procesos de planificación regional deben asumir la necesidad de abordar integralmente el desarrollo regional, para lo cual se promueve una aproximación desde el territorio, y en concordancia con el concepto de desarrollo endógeno. Ahora bien, si se considera que los fenómenos ligados al desarrollo tienen siempre una expresión territorial, no es menos cierto que muchos de ellos tienen particularidades que condicionan también miradas sectoriales; de lo que se trata es que dichas connotaciones sectoriales se manifiestan siempre en el territorio.

A partir de estas premisas surge el interrogante de saber ¿cuál es el territorio pertinente desde el cual impulsar y gestionar el desarrollo?

La respuesta a este interrogante va a estar fuertemente condicionada por los elementos del espacio físico, por la dinámica económica, las relaciones sociales, por aspectos culturales e identitarios, por la institucionalidad y políticas públicas nacionales y regionales, y por los objetivos que la sociedad regional defina.

En virtud de lo anterior, la mirada territorial implica colocar el énfasis en reconocer:

- ¿Cómo se expresan los problemas socioeconómicos del desarrollo?
- ¿Cómo se orientan las políticas y programas públicos sobre el territorio?
- ¿Cómo se generan y aplican mecanismos sociopolíticos de gestión?

Otras instancias privilegiadas de coordinación horizontal en el territorio regional debieran estar centradas en la sistematización de información relevante para la planificación y gestión pública regional, tarea que hoy es impulsada desde el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT); en la gestión del uso de espacios territoriales delimitados, como en el caso del borde costero a través de la Comisión Regional de Usos del Borde Costero (CRUBC), entre otras instancias privilegiadas de coordinación regional.

3.1 ARTICULACIÓN VERTICAL DE LOS INSTRUMENTOS

La articulación vertical apunta a la coherencia externa de la planificación regional, lo que constituye, en el marco de una administración pública descentralizada, una condición central para su efectividad. En este contexto, se trata de la coherencia entre las estrategias de mayor jerarquía a nivel nacional y regional, por un lado y las estrategias regionales y locales, por el otro (ver figura 2).

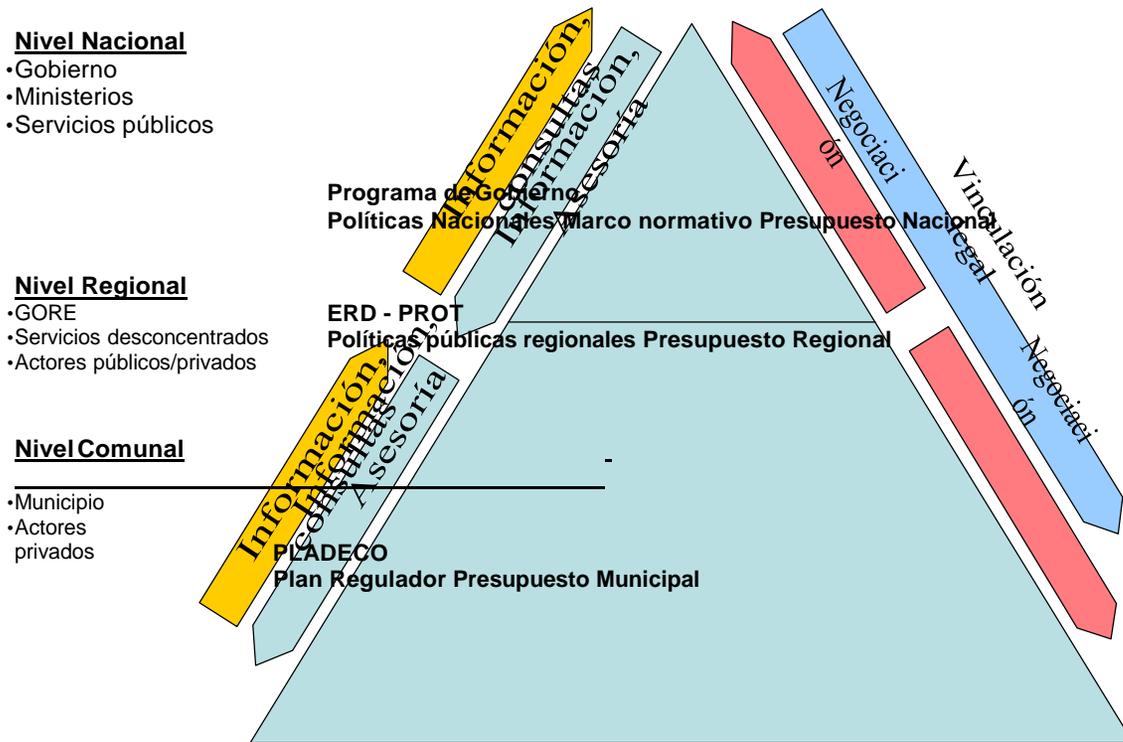
Esta articulación vertical se apoya en el principio de contraflujo ya mencionado, por el cual se quiere asegurar que haya un flujo de información en ambas direcciones, de abajo hacia arriba y viceversa. Para dar oportunidades de participación a los actores nacionales y comunales se pueden aplicar los siguientes procedimientos y/o técnicas:

- información mutua y entrega de informaciones solicitadas
- asesoría e informes periciales
- audiencia y participación
- negociaciones
- vinculación legal

Con la aplicación de estos procedimientos y/o técnicas, se asocian diferentes grados de articulación con la planificación en los niveles superior e inferior. Dado que en la planificación estratégica y del ordenamiento territorial (a nivel supra local) habitualmente se trata de planes indicativos, aquí solo se aplican los procedimientos “suaves” (todos, con excepción de la vinculación legal), con la consecuencia que las indicaciones de las planificaciones a nivel superior solo constituyen orientaciones que deben ser tomadas en cuenta por los niveles inferiores.

En lo que sigue, se parte de la base que esto también ocurre en las “políticas públicas regionales”, en las acciones que derivan de ellas y en la planificación plurianual del presupuesto. Solo el plan presupuestario está sujeto a un procedimiento preestablecido de planificación y aprobación. En este marco se genera la siguiente situación (incluyendo las propuestas conocidas para el plan de ordenamiento territorial, etc.) de una articulación vertical del sistema de planificación con el enfoque en la “*planificación regional integrada*”.

FIGURA 2: ARTICULACIÓN VERTICAL DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL



Las políticas nacionales basadas en el proyecto político del Gobierno y los planes sectoriales suministran actualmente los elementos relevantes para la articulación vertical²⁸. En este contexto, la información y las consultas dirigidas a las regiones deberían jugar un rol preponderante. De esta manera, la planificación regional en su globalidad (es decir, para todas las regiones), y en cada caso individual, podrían volverse más coherentes; además, podrían constituir un aporte relevante para las políticas sectoriales aplicadas en las regiones y para el presupuesto plurianual. Otro eje lo constituyen las políticas públicas, donde, en el marco de la articulación, jugarán un rol preponderante la asesoría intra sectorial y la participación. La acción regional resultante constituirá la base vinculante para la futura concretización en el marco de la planificación financiera.

En la planificación financiera plurianual se trata, por un lado, de contar con la entrega de una orientación general en relación al marco financiero, la que debería ser comunicada a las regiones por las instituciones nacionales, eventualmente bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda y, por el otro, de las negociaciones directas entre los involucrados para documentar el proyecto de la planificación financiera plurianual de manera vinculante.

En la relación entre las regiones y las comunas, se pueden aplicar principios similares; sin embargo, la participación de las comunas en la planificación territorial estratégica y regional tiene un peso muy grande (y se debería regular de una manera vinculante), mientras, a cambio, las regiones cumplen una función asesora para las comunas y tienen el derecho de aprobación del plan regulador comunal.

²⁸ Para una visión más global se propone además una estrategia nacional con enfoque territorial, ver planteamiento de Esteban Soms en su ponencia a seminario internacional "Gestión para el desarrollo de los territorios", organizado por la GTZ y SUBDERE el 4 y 5 de septiembre de 2008 en Santiago.

Al final de cuentas, la articulación vertical con la gran cantidad de actores involucrados solo será eficiente en la medida que estos actores estén dispuestos a cooperar de manera transparente. Sin embargo, la planificación regional, guardando sus propios intereses, puede llevar la delantera en este proceso.

3.2 HERRAMIENTAS (NORMATIVAS Y NO-NORMATIVAS) PARA POTENCIAR LA ARTICULACIÓN DEL SRP

Los puntos anteriores han introducido algunos de los aspectos a considerar en cuanto a la articulación de los instrumentos del SRP. Siguiendo en esta misma dirección es posible interrogarse sobre qué hace falta o cómo podemos potenciar la construcción del sistema regional de planificación como soporte a la acción pública regional, tanto en lo relativo a la institucionalidad del sistema y la coordinación GORE Sectores, como en cuanto a la participación ciudadana en el diseño, aplicación y gestión de los instrumentos de planificación regional. Algunos de los elementos de respuesta a estos interrogantes son los siguientes²⁹:

ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO Y REFERENTE TÉCNICO POLÍTICO

Respecto a este punto es necesario señalar que tanto en Santiago como en regiones han surgido opiniones que señalan la necesidad de que se estructure a nivel nacional un referente técnico político en materias de planificación, desde el cual se debiera impulsar con un enfoque territorial (regional y comunal) la formulación expresa de una “Estrategia Nacional de Desarrollo”.

En relación a esto último, Esteban Soms señala que “una Estrategia Nacional de Desarrollo con enfoque territorial debe entenderse como un proyecto compartido, un marco de acuerdos básicos que permitirá orientar las correspondientes formulaciones estratégicas regionales”³⁰.

A nuestro juicio, sobre la base de que Chile se asume como un país unitario que aspira a profundizar su proceso de descentralización, las propuestas anteriores debieran ser ampliamente debatidas.

²⁹ Estos elementos de respuesta se basan en los insumos generados en un taller dedicado exclusivamente a analizar ¿qué hace falta para la articulación del SRP?, organizado por la GTZ con participación de profesionales vinculados a las nuevas tareas de planificación en algunos gobiernos regionales: Clara Aguirre, GORE Coquimbo; Jorge Urra, GORE Biobío; Paul Vallejos, GORE Valparaíso; Pablo Fuentes y Gerardo Ubilla, GORE-Metropolitano; Jocelyn Fernández, Dirección de Planeamiento-MOP V Región; Luis Hidalgo, SUBDERE; Raquel Cabrera, Secretaria Técnica CORE Valparaíso y Marcelo Morales, Asesor Principal Programa Región Activa de la GTZ.

MARCO INSTITUCIONAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

Sin lugar a dudas, en la misma línea anterior, la creación de una ley de ordenamiento territorial, con espíritu inclusivo y vinculante, contribuiría a una mayor integración de los distintos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial en todo el territorio regional: ERD, PROT, Planos reguladores metropolitanos e intercomunales. Esto permitiría potenciar, precisamente, la necesaria función vinculante de estos instrumentos, en particular, para la gestión de la institucionalidad pública presente en la región.

No obstante, la modificación a la ley N°19.175, que posibilitará la formalización de la División de Planificación y Desarrollo, así como la referencia explícita al plan regional de ordenamiento territorial y a las políticas regionales de desarrollo, contribuye a institucionalizar un nuevo modelo de planificación regional.

Lo anterior significa que desde el punto de vista normativo las modificaciones antes señaladas podrán consolidar el rol articulador de los gobiernos regionales en las materias relacionadas con el desarrollo de las regiones, y que, si bien los instrumentos propuestos tienen un carácter más bien indicativo, algunos de ellos, como el PROT, pueden llegar a asumir de manera indirecta un carácter más vinculante.

DESCENTRALIZACIÓN PRESUPUESTARIA

Para una mejor operacionalización y eficacia del sistema regional de planificación se requiere una mayor flexibilidad en la asignación de recursos, respondiendo así en mejor forma a los requerimientos de intersectorialidad del desarrollo territorial. Desde esta perspectiva, para hacer más coherente la planificación con la inversión a través de marcos presupuestarios vinculantes, el manejo de *presupuestos regionales* constituiría una herramienta de primer orden para lograr avances más sustantivos durante periodos de cuatros años coincidentes con los tiempos de gobierno.

En este ámbito también hay que relevar que las modificaciones a la Ley N° 19.175, en este caso ya introducidas en las modificaciones del año 2005³¹, permiten mayores márgenes de maniobra gracias a la posibilidad de crear corporaciones regionales de desarrollo y a la ampliación de los convenios de programación a nivel territorial con la participación de los municipios en los mismos.

³⁰ Esteban Soms en su ponencia a seminario internacional ya citado. Al respecto, cabe mencionar que, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, MIDEPLAN elaboró un documento denominado "Bases para una política nacional para el desarrollo regional", en el que se menciona la necesidad de conciliar "la libertad de iniciativa de cada Región con el funcionamiento y dinámica general del Sistema Nacional de Regiones".

FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO REGIONAL

En el marco de proceso de transferencia de competencias se han estado impulsando una serie de iniciativas tendientes a fortalecer las atribuciones políticas y las capacidades técnicas de los gobiernos regionales. Respecto a la construcción del sistema regional de planificación, cabe insistir sobre la importancia de la introducción del principio de unidad en el diseño, aprobación y aplicación de los instrumentos de planificación regional: *una sola institución descentralizada coordina*.

En términos de proyección, es necesario perseverar en el fortalecimiento de las capacidades de las divisiones de planificación y desarrollo para el diseño de los instrumentos, así como para el gerenciamiento y la interlocución con los servicios públicos presentes en la región y con los actores del sector privado. Esto permitirá superar dificultades relacionadas con la aún poca experiencia del GORE en procesos de conducción y coordinación, aunque el hecho de contar con el FNDR le abre mayores posibilidades de negociación.

GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA: INTERSECTORIALIDAD EN EL TERRITORIO REGIONAL

En la medida que operen mecanismos más fluidos de interacción entre el GORE y los distintos servicios públicos que operan en la región, es posible avanzar en la validación práctica del SRP. En este sentido, el establecimiento de redes para la planificación que consideren la concertación en la definición de objetivos y en la gestión y seguimiento de acciones complementarias, constituyen mecanismos que hay que impulsar.

Al respecto, hay que considerar que hoy existe una voluntad expresa de discutir temáticas de manera más integral y no sólo sectorialmente; aunque también es necesario relevar algunos obstáculos, como el flujo de información entre el nivel nacional y los servicios desconcentrados que a veces es débil o la persistencia de visiones nacionales de carácter sectorial que tienden a homogeneizar criterios sin incorporar especificidades regionales. También constituyen limitantes, que hay que saber aquilatar, las duplicidades que se aprecian en las competencias y funciones de algunos servicios públicos.

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la medida que se profundiza el proceso de descentralización es posible alcanzar mayores niveles de participación ciudadana, ya que se fortalece el rol de la institucionalidad subnacional, en este caso, la institucionalidad regional. Al respecto, hay que considerar que es al Consejo Regional, precisamente, a quien corresponde *hacer efectiva la participación de la comunidad regional*, para lo cual ejerce facultades *resolutivas* respecto, principalmente, de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y sobre los presupuestos de inversión de decisión regional.

De esta forma, la estructuración de un sistema regional de planificación está estrechamente vinculada a los avances del proceso de descentralización; a su vez, este proceso está correlacionado con un mayor involucramiento de la ciudadanía regional.

No obstante lo anterior, es necesario distinguir la participación ciudadana de la planificación participativa. Mientras en el primer caso se asume la participación como un medio tendiente a lograr un mayor empoderamiento de la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos ciudadanos, en el marco de una sociedad más inclusiva; en el segundo caso, se la asume como un proceso orientado a mejorar la calidad en el diseño de los instrumentos de planificación regional, haciéndolos más pertinentes con las demandas de la población.

³¹ Ley 20.035 del 1 de julio de 2005

En este último ámbito el de la planificación regional participativa es necesario considerar la escala y la materia objeto de la planificación para impulsar un involucramiento de actores pertinentes a la misma; lo que sostenemos en este sentido es que la participación en la planificación regional tiene que estar correlacionada con los temas u objetivos de la planificación, en virtud de lo cual “la participación puede alcanzar diversos niveles de intensidad, incluyendo el compartir información, realizar consultas, participar en las decisiones y/o en la implementación de las políticas”³². De lo que se trata, a nuestro juicio, es que la participación debe transformarse en un medio para que lo planificado responda verdaderamente a los requerimientos, necesidades y aspiraciones de las instituciones, grupos y personas involucradas en la materia objeto de la planificación, así como para prever sus eventuales efectos. De esta forma, la participación contribuye a la calidad de los instrumentos de planificación y no es un fin en sí mismo.

Por lo anterior se requiere, en primer lugar, delimitar los mecanismos, los actores (sociales, políticos e institucionales) y las metodologías pertinentes al proceso de planificación desarrollado. Esto va a permitir un mayor control social respecto a las materias involucradas en cada uno de los instrumentos que integran el sistema regional de planificación regional³³; en el punto 4.3. de este documento, ampliamos nuestra visión respecto al proceso participativo/consultivo incorporado en el SRP.

4. DISEÑO DEL PROCESO REGIONAL INTEGRADO DE PLANIFICACIÓN

4.1 HORIZONTE / CRONOGRAMA Y PASOS FUNCIONALES EN LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

Tal como se aprecia en la figura siguiente, dentro del marco del sistema regional de planificación aquí propuesto, la estrategia regional de desarrollo y el plan regional de ordenamiento territorial se asumen desde una perspectiva estratégica del desarrollo regional. En este sentido, son instrumentos que se sitúan en el largo periodo, aunque no significa que los plazos de estos dos instrumentos estén estrictamente delimitados.

Son estratégicos en la medida que, trascendiendo la coyuntura o los períodos de gobierno del nivel nacional o regional, proyectan el desarrollo de la región en un horizonte mayor de tiempo.

³² Eugenio Lahera, “Introducción a las Políticas Públicas”, Fondo de Cultura Económica, Chile, 2008.

³³ A objeto de incorporar la participación ciudadana en cada uno de los instrumentos del sistema regional de planificación, la SUBDERE ha encargado la elaboración de guías metodológicas prácticas, las que actualmente están en construcción.

FIGURA 3: SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN PERSPECTIVA Y CRONOGRAMA



Como ya ha sido señalado, y también como se expresa en el punto siguiente, la ERD refleja la imagen objetivo hacia dónde se desea conducir el desarrollo de la región, recogiendo este instrumento un discurso estratégico respecto de los lineamientos propuestos para avanzar en esa dirección. Es un instrumento más amplio y transversal respecto a las materias que aborda, a los actores involucrados y a las metodologías empleadas en su diseño.

Por su parte el PROT debe reflejar el marco de posibilidades y restricciones para conducirse por las vías propuestas por la ERD. Siendo también un instrumento de largo aliento y que abarca todo el territorio regional, es posible señalar que asume un mayor dinamismo en el diálogo con los otros instrumentos componentes del SRP, en especial con las políticas regionales y la programación de inversiones, por cuanto las propuestas diseñadas en estos instrumentos, además de considerar el marco del PROT en su diseño, deben quedar reflejadas y georeferenciadas en él.

En un nivel intermedio es posible ubicar a las políticas regionales de desarrollo, las que se proyectan en el mediano plazo, mucho más ligado al período de gobierno del GORE expresado en el tiempo de funcionamiento del CORE (4 años). Esto no significa que la duración de una política esté definida estrictamente por los 4 años del ciclo de un consejo regional, sino que debe ser solo una referencia por cuanto la vigencia de una política estará determinada, en última instancia, por los avances logrados en la materialización de los objetivos propuestos por la misma.

Se considera que este nuevo instrumento (las políticas) juega una *función táctica* dentro del SRP, ya que por una parte permite generar un nexo entre los instrumentos de carácter estratégico y los de carácter más operativo, en especial con aquellos relacionados con la dimensión presupuestaria y, finalmente, con los programas de acción operacionales. Por otra parte, los objetivos recogidos en las políticas públicas van a estar acotados al área de la política respectiva, se trata de objetivos de mediano plazo que en conjunto con los objetivos de las otras políticas regionales contribuirán al logro de los objetivos estratégicos contenidos en la ERD.

Por su parte, los instrumentos relacionados con la programación plurianual de inversiones se ubican en un *nivel táctico operativo* y se proyectan en el corto y mediano plazo (uno y más años). Se debe avanzar en la generación de planes plurianuales de inversión de dos o más años de duración, que permitan materializar los objetivos operativos contenidos en las políticas regionales de desarrollo y avanzar en los planteamientos de la ERD, teniendo también como marco las definiciones y restricciones del PROT.

En este esquema, la formulación presupuestaria anual de la inversión, registrada de acuerdo al artículo 71 de la Ley N°19.175 en el anteproyecto regional de inversiones (ARI), debe desprenderse en una proporción importante de los planes plurianuales de inversión (ver en punto siguiente la figura N°4).

En la línea del modelo anterior, el punto siguiente muestra que la planificación regional se encuentra sujeta a un proceso de desarrollo iterativo y cíclico.

4.1. PROCESO ITERATIVO / CÍCLICO

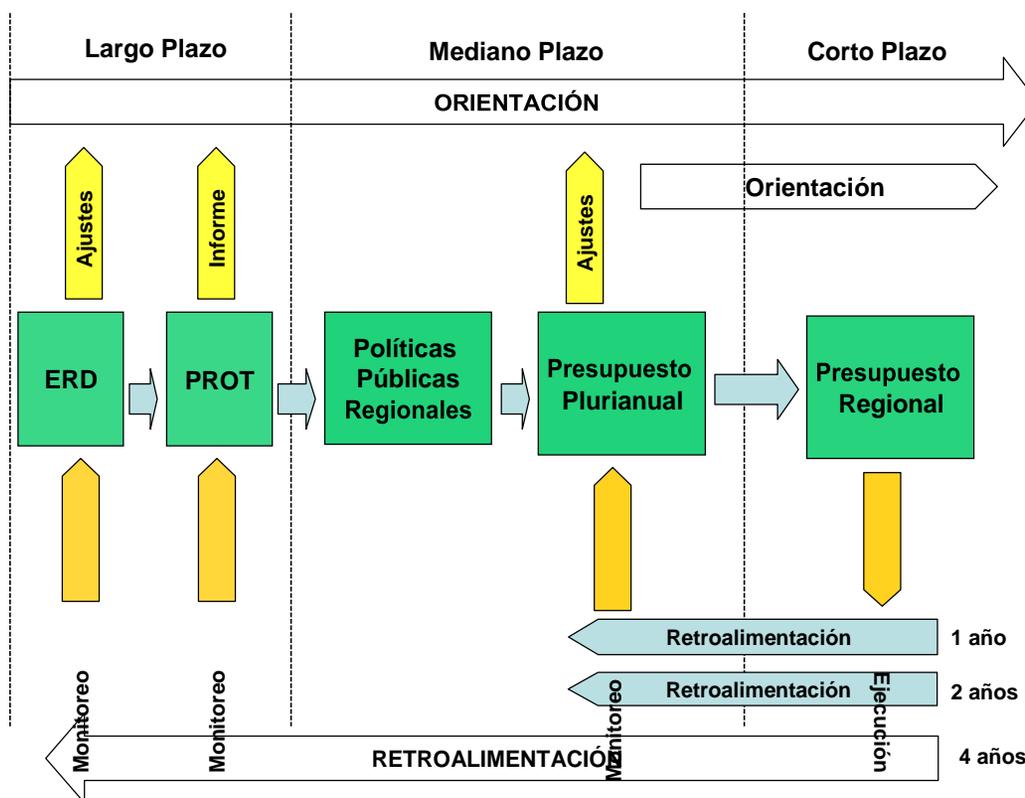
En el ciclo de la planificación regional desde la planificación estratégica y territorial de largo plazo hacia los planes de acción de mediano plazo y prioridades de inversión, llegando a la implementación sobre la base del presupuesto anual, volviendo a la revisión y el ajuste de la estrategia a largo plazo, etc., la experiencia demuestra que con el transcurso del tiempo se abre en la práctica una brecha entre la implementación y la estrategia a largo plazo. Es decir, se trata de engranar las etapas individuales de planificación desde la perspectiva temporal y del contenido, de tal forma que la demanda actual se tome en consideración, de la misma manera que la función orientadora de los planes y estrategias a largo plazo mantenga su vigencia en el transcurso del tiempo.

El sistema regional de planificación tiene dos interfaces de especial relevancia para el proceso cíclico de planificación:

- por un lado, la articulación de la estrategia regional y de la planificación territorial con las acciones a mediano plazo del gobierno regional, sobre la base de las políticas públicas regionales. Independiente del hecho que las políticas regionales deriven sobre todo de las directrices y de la agenda del gobierno regional, siempre se requiere de una revisión y de una orientación que corresponda a la perspectiva de planificación a largo plazo y, en la medida que ya existan, a los criterios de la planificación territorial, para que estas instancias estén más estrechamente vinculadas; y,
- por otro lado, la transformación del presupuesto plurianual en el presupuesto regional anual. Si bien por motivos de flexibilidad ante problemáticas y prioridades políticas cambiantes, el presupuesto anual requiere de una cierta libertad de maniobra, hay que asegurar que se efectúe una adaptación con el plan financiero plurianual, para mantener su función orientadora también en el futuro.

Para que, en el transcurso de la implementación, y a pesar de los horizontes temporales divergentes de los diferentes instrumentos de planificación, se pueda asegurar que se conserve un grado mínimo de coherencia entre ellos, es decir, que el presupuesto regional como instrumento determinante de implementación contribuya hasta un cierto grado al cumplimiento de los objetivos estratégicos a largo plazo, el proceso de planificación regional iterativo o cíclico constituye un procedimiento metódico esencial que, para ser aplicado de manera exitosa, debe ser flanqueado por una coordinación política efectiva.

FIGURA 4: PROCESO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL CÍCLICO



Con la comprensión cíclica de la planificación regional, el monitoreo de sus resultados durante las distintas etapas con sus interfaces relevantes adquiere una relevancia central: en el nivel de la planificación plurianual del presupuesto y su plan de acción correspondiente, y en el nivel de los objetivos de largo plazo de la estrategia regional y del plan regional de ordenamiento territorial. Esto ocurre anualmente en el caso del presupuesto y cada dos años en relación a los objetivos a largo plazo. Un informe de monitoreo correspondiente, que simultáneamente da cuenta del desarrollo territorial actual, debería ser elaborado por el gobierno regional para ser presentado a la opinión pública.

Después del análisis de las desviaciones de las planificaciones originales, se debe decidir si es necesario actualizar los planes respectivos. En el caso de la planificación plurianual del presupuesto, la experiencia demuestra que cada dos años se presenta un requerimiento en este sentido (en qué medida esto afecta a las políticas regionales, es una decisión política). Para la estrategia regional y la planificación territorial, la revisión se suele llevar a cabo en el contexto de un cambio de gobierno. Independiente del alcance de la actualización necesaria de los planes a largo plazo, se debe garantizar el mayor grado posible de estabilidad en el marco del horizonte establecido, para conservar su validez a lo largo de los años.

42. PROCESO PARTICIPATIVO / CONSULTIVO

El enfoque en la planificación se ha desplazado progresivamente durante los años pasados desde el ámbito de lo técnico hacia lo “político”, es decir, hacia el establecimiento de consenso entre los actores involucrados. De esta manera, no solo se da cuenta de la democratización progresiva de la sociedad, sino también de la necesidad de atenerse lo más estrechamente a la realidad y al enfoque guiado por los problemas existentes. Una planificación “política”, que operacionalmente se configura como un proceso participativo, adicionalmente aumenta la legitimidad especialmente cuando no se dispone de una base legal adecuada y contribuye a una mayor efectividad en la implementación.

Sin embargo, a pesar de todo el consenso existente en relación a este tema, debido a la complejidad de la planificación regional con sus múltiples actores en los distintos niveles del Estado y en los diferentes segmentos de la sociedad, en la práctica falta aclarar muchos aspectos, y las regiones deberán hacerse cargo de este requerimiento de acuerdo a sus condiciones específicas a nivel institucional y territorial (esto a menudo no ocurre y provoca que la participación en el proceso de planificación se restrinja a una mera formalidad o que no se genere cuando se toman decisiones importantes). Es esencial, por ejemplo, que se delimite el grupo de actores involucrados que persiguen intereses regionales para lo cual se recomienda llevar un registro de actores y que son capaces de realizar un aporte a la planificación con una perspectiva regional. Este aspecto es de especial relevancia para toda la planificación supra local.

Lo “político” en la planificación no solo se limita a las distintas fases de ella, por ejemplo, la identificación de problemas relevantes en la región o la selección de alternativas, sino más bien se debe entender como un principio global cuyas formas de expresión, en efecto, pueden variar según sea el caso. Pero dada la gran cantidad y diversidad de los potenciales participantes, en términos generales es necesario contar con un enfoque lo más estructurado posible (ver supra, capítulo 3.3), que abre el espacio tanto para la participación amplia de la población y de la sociedad civil, como para la consulta focalizada de expertos.

En este contexto se deben asegurar especialmente los puntos siguientes:

- generación de una representatividad adecuada de los actores institucionales y de la sociedad civil de la región. Existen experiencias positivas en relación a la división de la región en territorios³⁴, especialmente en el marco de la planificación estratégica, pero también en la planificación de las inversiones. Con este enfoque se puede lograr, de manera muy efectiva, una mejor percepción de los problemas regionales y, en una fase posterior, la selección de programas/proyectos estratégicos y la determinación de las prioridades de las inversiones;
- la consideración sistemática de las instituciones nacionales sectoriales con sus programas y proyectos regionales más relevantes. La participación de estas instituciones puede materializarse en términos consultivos, sobre todo, en la planificación a largo plazo, en el diagnóstico y la definición de alternativas de acción con programas estratégicos. Esto constituye también la base para las negociaciones con las mismas, en el marco de las planificaciones financieras plurianuales, donde ellas se involucran como financistas (fuentes de financiamiento).

En la planificación territorial (PROT) se debe organizar un proceso participativo intenso y continuo, principalmente en la búsqueda de consensos sobre las preferencias territoriales, las restricciones, etc., en relación al uso futuro del territorio.

En este contexto, también se deben integrar de manera separada los actores privados relevantes; pero, particularmente, su participación requiere de una preparación meticulosa para aclarar las expectativas de antemano y de la manera lo más realista posible (las experiencias en la planificación territorial metropolitana han demostrado las limitaciones de este aspecto). Sin embargo, su participación resulta imprescindible en la planificación presupuestaria plurianual;

- la participación privilegiada de las comunas, especialmente en la planificación ligada a la estrategia regional de desarrollo y al ordenamiento territorial. Aquí resulta beneficiosa su participación en el marco de las asociaciones intercomunales, dado que de esta manera se permite una mejor focalización de los temas regionales; y
- el acceso transparente de todos los ciudadanos y representantes institucionales al estado actual de la planificación y a las decisiones que se tomarán en todas las fases del proceso.

Claramente, la participación de los actores no sustituye o hace innecesario el proceso técnico de la elaboración de planes. Pero sí se trata de combinarlo en todas las fases con un proceso político/participativo de tal manera que se genere la máxima sinergia.

³⁴ Es el caso de la región del Biobío con su experiencia de territorios de planificación. Sin embargo, la identificación de territorios subregionales va a depender de las propias características de la región. Al respecto, en algunos casos lo que cabría plantearse no es una recomposición espacial a nivel de las regiones, sino de pensar a la provincia como el microespacio territorial en el que se organizan y expresan las distintas dinámicas económicas, sociales y culturales.

5. INSTRUMENTOS DEL SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN

5.1. ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO³⁵

La Estrategia Regional de Desarrollo es el instrumento rector del desarrollo regional, desde este punto de vista se la asume como un “conjunto estructurado y coherente de proposiciones, destinado a negociar, coordinar e impulsar acciones públicas y privadas que se consideran indispensables para el desarrollo de una región”.³⁶

Una estrategia regional de desarrollo “es un instrumento de planificación en el que el Gobierno Regional define la misión y visión de Región que se aspira lograr. La misión se entiende como el encargo que el país le hace al Gobierno Regional en orden a su administración superior y la visión se entiende como la anticipación de Región que se quiere alcanzar. Luego, para articular la misión y visión, es decir, para lograr reducir la brecha que existe entre la administración y el tipo de Región deseada (por la comunidad regional) se propone una gama de objetivos que finalmente permitirán avanzar en el logro de esa Región esperada”.³⁷

Esta tarea se fundamenta en las atribuciones y funciones asignadas por la ley al Intendente Regional, específicamente las señaladas en el artículo 24 de la ley N°19.175, que señala en su letra b) que le corresponderá “someter al consejo regional los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución”

Ahora bien, tanto la elaboración de este instrumento como su aprobación recae en los gobiernos regionales: en el Intendente Regional, respecto a su formulación y en el Consejo Regional, respecto a su aprobación. La base legal de estas atribuciones queda ratificada en el proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley antes señalada. En efecto, en el proyecto se formaliza el proceso ya iniciado de transferencia de funciones que eran asumidas por las secretarías regionales ministeriales de planificación a los gobiernos regionales, de esta manera éstos “podrán planificar el desarrollo de la región, especialmente, en ámbitos de infraestructura pública y transporte, económico, productivo, social y cultural, mediante la elaboración, aprobación y aplicación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos”.

Si bien la estrategia regional puede ser entendida como la principal política de desarrollo de una región, es posible señalar que ésta no tiene un correlato directo a nivel nacional, vale decir, no existe en forma explícita un documento que sea reconocido como la estrategia nacional de desarrollo. No obstante, tanto en los programas de gobierno presidencial como en los sucesivos discursos presidenciales al congreso pleno, en los días 21 de mayo de cada año, se trazan los principales lineamientos estratégicos del país, los cuales deben ser considerados en los momentos en que se elaboran y aplican las estrategias regionales. Esto permite mantener ciertos grados de coherencia con las políticas y orientaciones de carácter nacional, lo que también se debe procurar respecto a las políticas y orientaciones de carácter comunal.

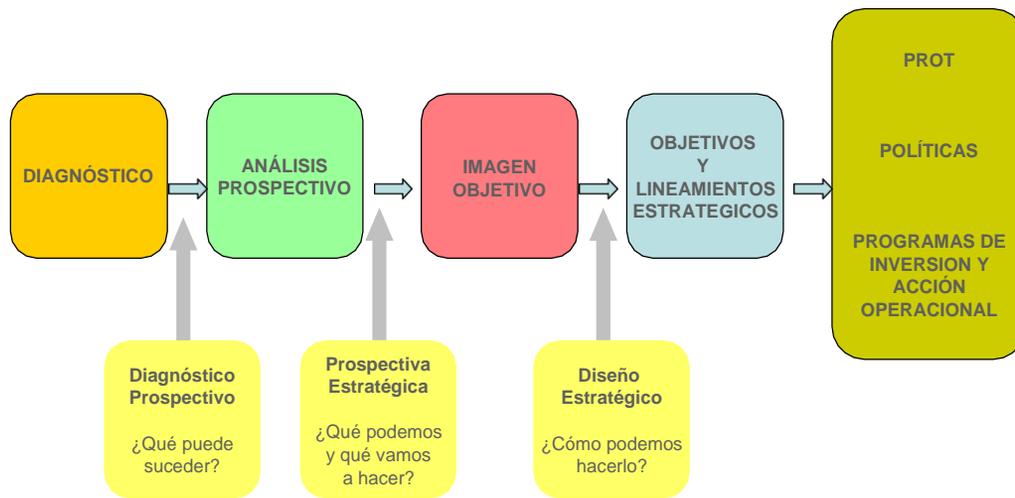
Basados en las preguntas claves de la prospectiva estratégica planteadas por Michel Godet³⁸, el siguiente esquema muestra los pasos claves y generales en el proceso de elaboración de una ERD.

³⁵ Para una revisión detallada de los procesos y métodos aplicados en el diseño de estrategias regionales de desarrollo se puede ver la guía metodológica elaborada por Esteban Soms, “Estrategias y Planes Regionales”, MIDEPLAN, 2007.

³⁶ Introducción a la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Valparaíso, marzo 2001.

³⁷ Ibid., Pág. 13.

FIGURA 5: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO



38 Michel Godet, "Manuel de prospective stratégique", Dunod, Paris, 1997.

En este esquema es posible situar, en primer lugar, una fase de elaboración de un **diagnóstico**, que puede ser más o menos profundo, respecto de las características económicas, sociales, culturales, medioambientales de la región y de los distintos territorios que la componen. A partir de este diagnóstico situacional se puede avanzar a un **análisis prospectivo** mediado previamente por una pregunta clave: ¿qué puede suceder en nuestra región si continúan las tendencias actuales o se producen ciertos eventos? De lo que se trata es de identificar variables claves y esenciales para el desarrollo de la región, analizándolas respecto a su evolución histórica, su situación actual y, fundamentalmente, proyectándolas en el futuro en función de ciertos eventos.

En un tercer momento se puede avanzar a la construcción de una **imagen objetivo** que refleje el sueño de la región, para lo cual es pertinente plantearse las preguntas propuestas por la prospectiva sobre ¿Qué podemos hacer y qué vamos a hacer? en un horizonte determinado de tiempo.

En un cuarto momento es posible analizar y construir las orientaciones, **objetivos y lineamientos estratégicos** que permitan pasar de una situación de origen de la región a una situación futura deseada y factible, para lo cual debemos plantearnos ¿Cómo podemos hacerlo?

La construcción de este discurso estratégico compartido por la sociedad regional debe articularse luego con los otros instrumentos que conforman el sistema regional de planificación: con el plan regional de ordenamiento territorial, con las políticas regionales de desarrollo y con la programación plurianual y multinivel de inversiones. Desde luego, como ya ha sido señalado, en toda esta construcción no debe estar ausente del análisis la consideración de las políticas nacionales sectoriales e intersectoriales, así como los instrumentos aplicados a nivel local, en especial los planes comunales de desarrollo.

PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

Michael GODET¹ señala que “la prospectiva, es la anticipación para clarificar la acción” “la visión global, voluntarista y de largo alcance se impone para dar un sentido a la acción”.

Este autor precisa que “la anticipación no tiene mayor sentido si no es que sirve para esclarecer la acción. Esa es la razón por la cual la prospectiva y la estrategia son generalmente indisociables”.

Una de las ideas fuerza de la prospectiva es que “El futuro es múltiple, indeterminado y abierto a una gran variedad de futuros posibles. Lo que pasará mañana, depende menos de las fuertes tendencias que se impondrán fatalmente a los hombres que de las políticas que desarrollan los hombres a objeto de hacer frente a esas tendencias”.

En conclusión, es posible y necesario considerar que la prospectiva y la estrategia representan dos grandes momentos con interacciones recíprocas. Por una parte, está “el tiempo de la anticipación, es decir de la prospectiva de los cambios posibles y deseables” (*análisis prospectivo*) y por otro “el tiempo de la preparación de la acción: es decir, la elaboración y la evaluación de las opciones estratégicas posibles para prepararse a los cambios esperados (preactividad) y provocar los cambios deseables (proactividad)” (*análisis estratégico*).

Michael GODET identifica cuatro preguntas claves que relacionan a la prospectiva y la estrategia:

- ¿Qué puede ocurrir?
- ¿Qué puedo hacer?
- ¿Qué voy a hacer?
- ¿Cómo voy a hacerlo?

La primera pregunta dice relación con la actividad de prospectiva propiamente tal. Se “convierte en estratégica cuando una organización se interroga sobre²:

¿Qué puedo yo hacer?, para plantearse luego ¿qué voy a hacer yo? y ¿cómo voy a hacerlo?

1. Michel Godet, La Caja de herramientas de la prospectiva estratégica, CNAM, 2000 (subrayados nuestros)
2. “De l’activité de prospective aux stratégies de développement et d’organisation des territoires. Les enjeux d’une articulation problematique”, Observatoire International de Prospective Régionale, Paris 2006. (www.reperes-oipr.com).

La estrategia regional de desarrollo constituye el principal instrumento orientador de la gestión e inversión del sector público en la región. Desde este punto de vista, la elaboración de una ERD implica la movilización de las instituciones, públicas y privadas, así como de los actores relevantes para el desarrollo regional: el GORE, los servicios públicos nacionales y regionales, las secretarías regionales ministeriales, las gobernaciones provinciales y los municipios. Además, se debe procurar el involucramiento de los parlamentarios, las universidades, asociaciones empresariales, organizaciones sociales y no gubernamentales de la región. En términos generales, se puede señalar que, a través de la institucionalidad pública y privada anteriormente mencionada, una estrategia se relaciona con el conjunto de ciudadanas y ciudadanos de una región.

En el mismo sentido, el proceso de elaboración y evaluación de una ERD requiere la aplicación de metodologías y procedimientos para asegurar adecuados niveles de participación ciudadana, solo de esta forma se puede lograr la construcción de un proyecto región compartido.

El impulso al proceso de descentralización y el reconocimiento del espacio regional y local como el ámbito más propicio para el desarrollo de una acción pública más cercana y participativa, indican la necesidad de que la ciudadanía comparta y aporte en la definición y desarrollo de un proyecto de región, como lo es una estrategia regional de desarrollo.

5.2. PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El plan regional de ordenamiento territorial (PROT) está estrechamente vinculado con la estrategia regional a largo plazo. Ambos en conjunto constituyen la visión del desarrollo regional deseado, donde el plan de ordenamiento territorial refleja en forma textual y, en parte, cartográfica, el orden y la estructura territorial correspondiente de los objetivos de desarrollo definidos en la estrategia regional.

El plan regional de ordenamiento territorial entrega un marco para el impacto territorial deseado de las medidas públicas y privadas de desarrollo, con un enfoque en las inversiones y decisiones productivas, sociales y ambientales. Como instrumento de control del gobierno regional para el desarrollo a largo plazo, el plan contiene criterios (objetivos y principios) para la evaluación de proyectos, para fomentar un desarrollo sustentable de la región. Sus afirmaciones y definiciones se visualizan en forma textual, en mapas temáticos y en un mapa sintetizado de imagen objetivo territorial y lineamientos. Como planos supra-locales, generalmente se elaboran en una escala de 1: 250.000.

El plan regional de ordenamiento territorial persigue el objetivo de apoyar de manera óptima la estructura territorial y los procesos en la región de acuerdo a los objetivos generales (por ejemplo, la reducción de las disparidades regionales, el crecimiento de la productividad regional, etc.). Para ello, el territorio regional se subdivide en espacios parciales (zonificación) y se aclaran las prioridades en forma de preferencias y restricciones. Aparte de este esquema de ordenamiento esencial de un plan de ordenamiento territorial, adicionalmente se establecen determinaciones más detalladas para influenciar el ordenamiento territorial a largo plazo y de la manera deseada como, por ejemplo:

- la clasificación de las ciudades y de los centros de asentamientos según su función y centralidad en la red de asentamientos;
- el registro de áreas de interés especial con cualidades naturales, económicas o culturales, como cuencas hidrográficas, zonas costeras o áreas turísticas; y
- la identificación de áreas de desarrollo y corredores, etc.

Sobre esta base se indica dónde el gobierno regional quiere fomentar el desarrollo de manera especial, dónde quiere restringirlo y qué recursos naturales habría que proteger específicamente. En el marco de estas definiciones, la planificación debe tomar en cuenta las disposiciones legales relevantes como, por ejemplo, la protección de la naturaleza; y las planificaciones sectoriales, particularmente con respecto a la infraestructura del transporte. A pesar de que el plan de ordenamiento territorial muestra un estado territorial deseado de la región (derivado de distintos escenarios), en la práctica se trata generalmente de una proyección de la estructura territorial hacia el futuro que tiene que tomar en consideración múltiples aspectos determinantes del proceso.

Los procesos de ordenamiento territorial son de largo plazo y se deberían inscribir en un horizonte temporal abierto de más de 10 años. El ordenamiento territorial requiere de la continuidad y de un marco estable de objetivos que, sin embargo, debe ser lo suficientemente amplio para poder integrar también desarrollos a corto plazo. Como instrumento de planificación, el ordenamiento territorial regional sirve para participar en la toma de decisiones sobre desarrollos futuros relacionados con los planes sectoriales o de la planificación de las inversiones.

El propósito central del ordenamiento territorial regional es ejercer influencia sobre las planificaciones del sector público y de las comunas, es decir, vincularlas con las disposiciones del ordenamiento territorial. No obstante, en la práctica, la capacidad de ejercer influencia se ve limitada, porque el plan de ordenamiento territorial regional solo tiene carácter indicativo. Es decir, su relevancia aumenta sobre todo con la participación intensiva de los actores públicos y privados en la fase de la planificación y en el proceso de la búsqueda de consensos en relación a los objetivos y directrices. En este proceso de búsqueda de consensos, que técnicamente debe estar preparado en forma meticulosa, se deben considerar todas las informaciones relevantes, los planes de inversión sectorial, los programas estratégicos, etc., para disponer de una base lo más realista posible para las decisiones tomadas por el ordenamiento territorial. De especial relevancia son las informaciones provenientes del sector del transporte, del área de la vivienda y el urbanismo, de la planificación ambiental y turística, de los sectores de la salud y de la educación, de las áreas de la energía, agua y residuos, y del sector productivo.

Generalmente, el proceso de consensuar los lineamientos de ordenamiento territorial con las comunas es particularmente delicado, porque este proceso puede apoyar o frenar las metas de desarrollo definidas en los planes locales. Por ello ofrece grandes ventajas establecer un intercambio de información y de consulta recíprocos, según el principio del contraflujo, lo que a futuro permite vincular las comunas de manera más estrecha con las disposiciones del ordenamiento territorial regional.

El plan regional de ordenamiento territorial tiene su relevancia central para el sector público, aun cuando sería deseable que existiese una regulación normativa para aumentar su fuerza vinculante. Frente a los actores privados, solo tiene una función general orientadora que puede contribuir a entregar más seguridad para sus futuras decisiones de inversión.

El monitoreo constituye una base importante para el ordenamiento territorial, para utilizarlo de manera efectiva en su función de control regional. Se realiza en el marco de un sistema de indicadores de ordenamiento territorial como, por ejemplo, la distribución de la densidad demográfica, el tipo y el alcance de los servicios públicos y equipamientos sociales, el acceso a la infraestructura supra local, etc., que se pueden agrupar en un catastro de ordenamiento territorial sobre la base de unidades geográficas. Para compartir los resultados con la opinión pública, se pueden elaborar informes periódicos que, a la vez, podrán servir como base para un debate público sobre el estado del ordenamiento territorial.

5.3. POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES³⁹

En términos operacionales es posible entender por política pública regional un “*curso de acción estable definido por el Gobierno Regional para resolver un área de interés público, en cuya definición participan actores relevantes de la región*”.⁴⁰

Para que las propuestas emanadas de procesos técnico-participativos se transformen verdaderamente en políticas regionales de desarrollo, deben ser aprobadas por el consejo regional, instancia reconocida como garante para “hacer efectiva la participación de la comunidad regional” y que ejerce “facultades resolutorias respecto, principalmente, de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y sobre los presupuestos de inversión de decisión regional”⁴¹.

La formulación de propuestas de política se fundamentan en los siguientes principios:

- ▢ Se sustentan en los lineamientos de la estrategia regional de desarrollo
- ▢ Consideran las políticas nacionales y las especificidades regionales
- ▢ Aportan el fundamento técnico para orientar la gestión e inversión pública regional en el área de la política respectiva
- ▢ Son elaboradas con la participación de actores regionales relevantes
- ▢ Son aprobadas y asumidas por el consejo regional, otorgando un soporte político para la gestión pública descentralizada.

LA ESTRATEGIA REGIONAL COMO SOPORTE

Los temas retenidos para la elaboración de las políticas regionales surgen de la agenda de la institucionalidad pública regional y se sustentan en la estrategia regional de desarrollo vigente, en especial en la imagen objetivo asumida en dicho instrumento. Al respecto es necesario subrayar que la decisión respecto a qué políticas impulsar y sobre qué temas, así como también respecto a los otros instrumentos de planificación regional, es una decisión de carácter político que compete exclusivamente, en el caso de una región, al Intendente y a los consejeros regionales.

POLÍTICAS NACIONALES Y ESPECIFICIDADES REGIONALES

La elaboración de las políticas regionales se produce en un contexto de mayor consenso respecto a la necesidad de que las regiones puedan impulsar procesos de desarrollo territorial promoviendo las identidades locales, pero considerando la opción asumida por la nación: *Chile es un país unitario que aspira a estar fuertemente descentralizado*.

En consecuencia, una propuesta de política regional debe considerar las políticas nacionales, explícitas o implícitas, referidas a los ámbitos de acción de la política en cuestión, pero, al mismo tiempo, debe subrayar las especificidades propias de la región y de los distintos territorios que la componen.

³⁹ Para una revisión detallada de los procesos y métodos aplicados en el diseño de políticas públicas se puede ver: Jaime Fierro, *Políticas Públicas Regionales: Una Guía Teórico-Metodológica*, SUBDERE, 2008

⁴⁰ Definición adaptada a partir de elementos recogidos de la presentación realizada por Marco Moreno en el curso sobre políticas públicas organizado por la SUBDERE y la CEPAL en el mes de agosto de 2008. Por su parte, Eugenio Lahera señala que “*una política pública de calidad corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; dichos*

cursos de acción o de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”. Eugenio Lahera, op cit, Pág. 28.

⁴¹ Art.36, Ley N° 19.175

FUNDAMENTOS TÉCNICOS PARA ORIENTAR LA GESTIÓN E INVERSIÓN

Hasta ahora no siempre ha sido posible establecer una adecuada vinculación entre la planificación y la ejecución de la inversión pública en las regiones, tampoco ha habido un adecuado sistema de evaluación de resultados y de impacto de la misma.

Una política regional debe establecer objetivos y compromisos relevantes y viables para la implementación de planes de inversión en el área de la política respectiva. Estos objetivos deben ser posibles de medir, para lo cual el establecimiento de una línea de base que refleje la situación inicial antes de la política es imprescindible. Esto permitirá efectuar mediciones respecto a los resultados logrados con la aplicación de la política al cabo de un período de tiempo.

En suma, una adecuada planificación debe permitir que la inversión se constituya en un medio para lograr mejores niveles de desarrollo y no en un fin en sí misma, en lo que sólo importa el nivel de gasto; en otros términos, una política de calidad debe definir el “para que” de la acción e inversión pública.

PARTICIPACIÓN DE ACTORES REGIONALES

Una política regional, en tanto instrumento de planificación, no sólo debe estar sustentada en una serie de estudios pertinentes, sino que, además, debe ser construida de manera participativa (respecto a este aspecto ver puntos 3.3. y 4.3. en este mismo documento).

A partir de este principio se contempla que en el proceso de elaboración de políticas se debe convocar a los actores regionales que se vinculan a los temas planteados por las políticas propuestas: servicios públicos, universidades, empresarios, dirigentes sociales, municipalidades, etc. En estos procesos, eminentemente participativos, los consejos regionales juegan un rol fundamental.

EL CONSEJO REGIONAL COMO SOPORTE POLÍTICO PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

Las políticas regionales deben orientar la acción pública y para que se constituyan verdaderamente en un instrumento de planificación regional deben ser validadas y asumidas por los consejos regionales respectivos.

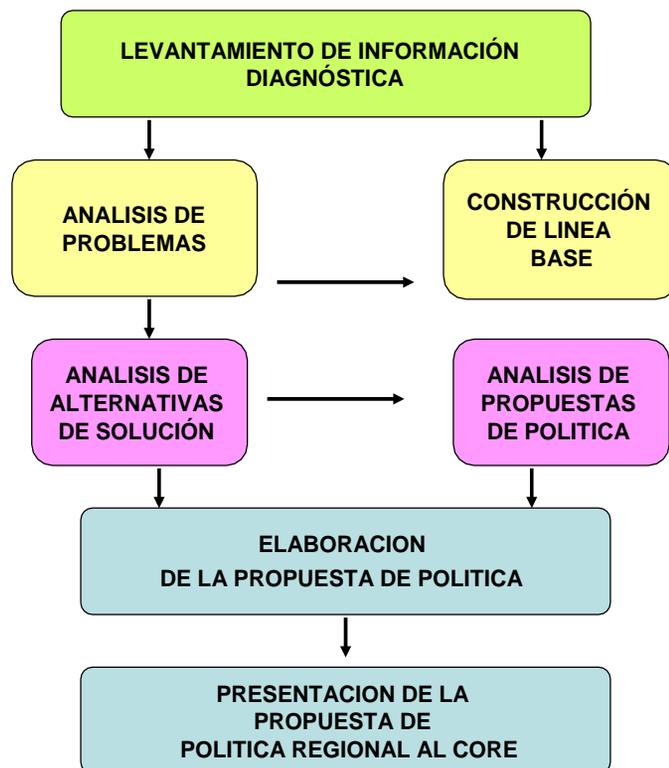
Lo anterior está en línea con una de las funciones principales de los gobiernos regionales, que dice relación, precisamente, con la **planificación regional**⁴². Para ratificar las atribuciones de los consejos regionales en estas materias, el actual “proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley N°19.175”, contempla modificar, entre otras materias, la actual *letra b del artículo 24* relativa a las facultades del Intendente, planteando que el Intendente deberá “someter al consejo regional las políticas, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución”⁴³.

Este aspecto de la reforma a la ley es sustantivo, tanto desde el punto de vista de la visualización de las “políticas” como instrumentos de planificación regional, como respecto a la necesidad de que éstas sean también sometidas al acuerdo del consejo regional.

De esta forma se le da viabilidad política a una gestión pública con mayores niveles de descentralización. En este marco, las divisiones de planificación y desarrollo de los gobiernos regionales ejercen funciones de soporte técnico, de apoyo a las decisiones del Intendente y del consejo regional, en quienes radica finalmente el poder de decisión en las materias relativas al desarrollo de la región.

El siguiente esquema muestra los pasos básicos para la elaboración de una política pública regional:

FIGURA 6: POLÍTICAS REGIONALES DE DESARROLLO



Para el éxito de este proceso, que hemos definido en términos técnico políticos, es necesario que el equipo encargado del diseño de las propuestas de política, que en nuestro modelo corresponde a la división de planificación y desarrollo, considere también los siguientes aspectos:

RELACIÓN CON EL CONSEJO REGIONAL

Este es un aspecto clave y primordial en la medida que hay que evitar una contraposición dogmática de enfoques, entre una aproximación exclusivamente técnica y una aproximación exclusivamente política. Se debe tender a una relación de carácter iterativa a partir de la cual se pueda definir el carácter del trabajo emprendido, considerando siempre lo ya señalado: es en el CORE en quien radica la atribución de aprobar los instrumentos de planificación; el nivel técnico debe aportar la información y los antecedentes técnicos para viabilizar las decisiones políticas, sólo de esta forma la política propuesta se transformará en una acción pública concreta.

⁴² Ver el artículo 16 a) de la Ley N° 19.175

⁴³ Mensaje de S.E. La Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Mensaje N° 128 – 356 de fecha 8 de abril de 2008.

ARTICULACIÓN CON LAS OTRAS DIVISIONES DEL GOBIERNO REGIONAL

El proceso de transferencia de competencias ha implicado en algunas regiones el traspaso de funciones entre las divisiones al interior del gobierno regional, en especial entre la división de análisis y la nueva división de planificación. Si bien las funciones de diseño e implementación de la planificación han quedado radicadas en esta última, la DACG conserva importantes funciones relacionadas con la elaboración y ejecución de presupuesto regional.

Es necesario tener presente que todas las divisiones forman parte de una sola estructura, la cual tiene por misión entregar soporte al Intendente y, por extensión, al consejo regional. La figura contemplada en el proyecto de ley de un administrador regional debiera contribuir a una mejor articulación.

COORDINACIÓN CON SERVICIOS DESCONCENTRADOS

El modelo de descentralización asumido en Chile implica la coexistencia en las regiones de servicios públicos desconcentrados, dependientes de servicios nacionales, con el gobierno regional. Es necesario mantener desde el inicio del proceso de elaboración de políticas públicas, una coordinación estrecha con los servicios relacionados directa o indirectamente con el ámbito de la política, ya que de esta manera no sólo se podrán recoger insumos de primer orden para una adecuada problematización y definición de problemas, sino que se podrá delimitar la factibilidad de las alternativas de solución identificadas por la política. Esto debiera permitir, igualmente, una mejor coordinación de las inversiones públicas en la región, visualizando la suscripción de convenios de programación en el área de la política en cuestión.

5.4. PROGRAMACIÓN PLURIANUAL Y MULTINIVEL DE INVERSIONES⁴⁴

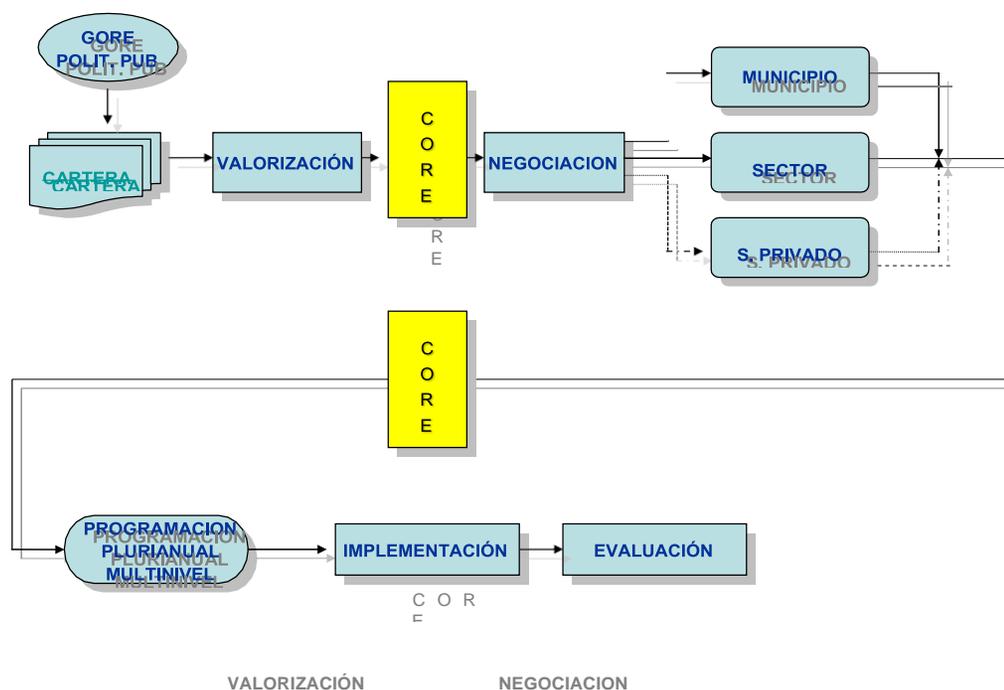
El diseño de políticas regionales de desarrollo sólo tiene sentido, si se logra realmente orientar la inversión y la acción pública en la región. La planificación de la inversión debe estar en armonía con los instrumentos de planificación regional que componen el SRP. A partir de estos principios, se coloca en el centro de los procesos conducentes a la implementación de las políticas públicas la necesidad de operar con instrumentos que faciliten la coordinación de inversiones.

Desde este punto de vista, en el modelo propuesto, se considera que la programación de la inversión regional debe apuntar a tener un carácter plurianual y que involucre al nivel local (municipios), al nivel nacional (ministerios y servicios públicos nacionales) y al nivel regional (gobierno regional y servicios públicos en la región).

El siguiente diagrama, preparado por el Departamento de Políticas y Descentralización de la SUBDERE, muestra el flujo al momento de la implementación de las políticas públicas:

⁴⁴ Para una visión más detallada del proceso de implementación de las políticas públicas y su relación con los instrumentos de coordinación de inversiones se puede ver además del documento de Jaime Fierro sobre políticas públicas regionales ya citado el documento sobre coordinación de inversiones preparado por Roberto Gillet del Departamento de Políticas y Descentralización de la SUBDERE. Este punto está basado en dicho documento.

FIGURA 7: PROGRAMACIÓN PLURIANUAL Y MULTINIVEL DE LA INVERSIÓN



Definición de Carteras de inversión: Es el conjunto de iniciativas, programas, proyectos y actividades necesarias para cumplir los objetivos formulados en el diseño de una política regional. Podrán formarse varias carteras en función de los objetivos y alternativas de solución asumidas por la política como respuesta a los problemas detectados y acotados durante su elaboración.

Valorización de Carteras: Además de las variables financieras y de costo, hay que ponderar otros indicadores de carácter técnico, político y social, para poder definir la viabilidad de las distintas carteras. A partir de este ejercicio de ponderación de distintos indicadores pre definidos en cada una de las carteras, es posible configurar una verdadera clasificación o tipología de las inversiones que serán propuestas al consejo regional.

Decisión del Consejo Regional: En la lógica asumida en la construcción de este sistema regional de planificación, en cuanto a que las decisiones relativas al desarrollo de la región recaen, finalmente, en los representantes del nivel político, vale decir, en el CORE, es a este cuerpo colegiado a quien corresponde analizar en su mérito cada una de las alternativas de cartera presentadas y a optar por una de ellas.

Negociación Multinivel: Los recursos de decisión regional gestionados en el GORE deben permitir apalancar otros recursos de los sectores, tanto a nivel nacional como regional, a objeto de llegar a acuerdos de complementariedad para implementar y ejecutar la cartera definida por el CORE respecto a la política pública en cuestión. Como ha sido ya señalado, esta complementariedad puede incluir la búsqueda de acuerdos con los municipios, e incluso, se puede negociar y llegar a acuerdos con otros actores privados o de la sociedad civil.

Instrumentos de coordinación de inversiones: Para la operacionalización de la inversión acordada a través de la negociación, existen algunos instrumentos de coordinación, tales como los convenios de programación; convenios territoriales, convenios marco, los que deben ser considerados en las programaciones anuales realizadas en el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI).

Convenios de Programación: Son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios pudiendo incorporar otros agentes como los municipios en los cuales se definen acciones relacionadas con los proyectos de inversión que se concuerda realizar en un plazo determinado, generalmente de más de un año. Estos convenios articulan intereses sectoriales, regionales y también locales, sumando recursos de los tres niveles para la realización de proyectos relacionados con las políticas públicas regionales.

Convenios Territoriales: En este caso se trata de acuerdos formales entre el gobierno regional y uno o más municipios para la programación de inversiones en un período de más de un año.

Convenios Marco: Es un instrumento cuyo objetivo es establecer acuerdos estratégicos entre el gobierno central y las regiones, respecto de acciones, objetivos y compromisos de carácter político programático, de inversión, gestión, descentralización y desconcentración que se llevan a cabo en un período determinado. Estos Convenios se ordenan en torno a dos grandes orientaciones estratégicas:

- Permitir la coherencia y convergencia entre los objetivos y políticas nacionales de desarrollo y las líneas estratégicas prioritarias definidas por las regiones, a partir de sus políticas regionales de desarrollo; y
- Promover entre el gobierno nacional y las regiones, mediante una acción armónica y coordinada, el desarrollo del espacio regional.

Ante Proyecto Regional de Inversiones (ARI): Este es un instrumento que según la ley⁴⁵ está orientado a articular los recursos públicos aplicados en la región por el GORE y los servicios públicos desconcentrados, en función de objetivos estratégicos de la región.

En el diseño propuesto esta programación presupuestaria anual debe desprenderse, en una gran proporción, de los planes plurianuales de inversión (ver figura N° 4). Por otra parte, estas funciones debieran radicar en la división de planificación y desarrollo, lo que ha significado, como ya ha sido señalado, que en algunos gobiernos regionales se hayan producido transferencias internas de funciones entre las divisiones de análisis y control de gestión y las nuevas divisiones.

⁴⁵ Art. 71, Ley N° 19.175.

6. MONITOREO Y EVALUACIÓN

La elaboración de este documento ha tenido por objetivo describir el sistema regional de planificación actualmente en construcción en los gobiernos regionales, colocando el acento principalmente en los elementos básicos a considerar en lo que hemos denominado su operacionalización integral.

Dentro de todo el proceso de gestión pública descentralizada, este sistema de planificación es un componente esencial, pero que debe estar integrado a otros sistemas y/ o fases de dicha gestión, dentro de los cuales es posible identificar, en primer lugar, un nivel político estratégico que se relaciona “con los procesos conducentes a la construcción de acuerdos y criterios políticos de mediano y largo plazo necesarios para la gobernabilidad y el desarrollo de la región”⁴⁶. Este eje, que en términos institucionales está representado por el Intendente Regional, en su rol de ejecutivo del GORE, y por el Consejo Regional, dice relación con el poder de decisión respecto a todos los aspectos de la gestión: las políticas que se impulsarán; su aprobación e implementación; las decisiones respecto a la inversión, la evaluación y coordinación/articulación con la institucionalidad pública presente en la región.

Por otra parte, desde un punto de vista técnico operativo, es posible distinguir las fases de diseño de los instrumentos de planificación; de implementación; de ejecución de los programas, proyectos e iniciativas derivados de los mismos; y la de seguimiento y evaluación.

Respecto a la fase técnica de monitoreo y evaluación se puede señalar que ésta debe tener por objeto el seguimiento permanente de la implementación y aplicación de los instrumentos de planificación. Si nos referimos particularmente a la implementación de políticas públicas regionales, el sistema de monitoreo debe detectar los avances y/o los eventuales desvíos de los indicadores construidos al momento del diseño de las políticas (líneas de base).

Interesa detectar, particularmente, la adecuación de los objetivos formulados en las políticas a los objetivos estratégicos señalados en la ERD; que en su implementación las políticas públicas respondan a necesidades y aspiraciones de la población objetivo de la respectiva política; también se debe analizar la relación entre las iniciativas de inversión y los objetivos de las políticas, entre otros aspectos.

Además del monitoreo y/o acompañamiento a la implementación de las políticas, se deben desarrollar acciones de evaluación orientadas a detectar la utilidad de las políticas para los beneficiarios, en particular y para la ciudadanía regional, en general.

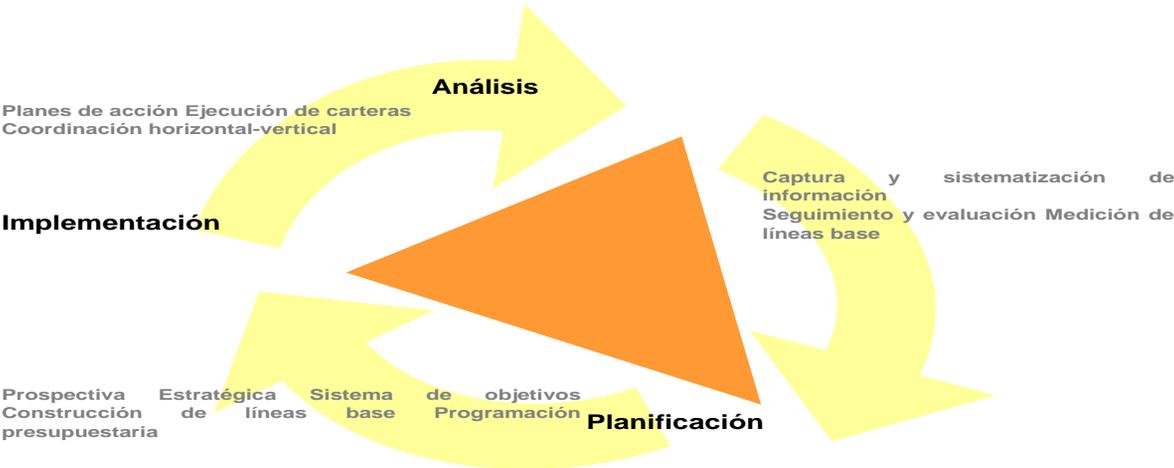
Ahora bien, desde el punto de vista organizacional la construcción del sistema regional de planificación implica el desarrollo de procesos relacionados con la movilización de recursos institucionales y, por otra parte, con la consolidación al interior de la estructura del GORE de la nueva división especializada en el ámbito de la planificación regional.

Esta división asume la misión de apoyar al gobierno regional en la planificación y gestión del desarrollo, proponiendo, coordinando y evaluando políticas, estrategias, planes y programas regionales.

⁴⁶ Marcelo Morales, “Elementos para un sistema de gestión regional con base en el territorio”, ponencia al VI encuentro nacional de estudios regionales, de la red SINERGIA-Regional, realizado en Temuco el 4 y 5 de diciembre de 2008.

La figura siguiente identifica, al interior de la estructura administrativa del GORE, tres fases claves para conformar y desplegar un sistema regional de planificación: el *análisis* regional, en la que se captura y procesa información, tanto para el diseño como para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas regionales; la fase de *planificación* propiamente tal, relativa al diseño de los instrumentos de planificación incluida la programación de inversiones; y la fase de *implementación*, referida a la aplicación y puesta en acción de las iniciativas, poniendo especial atención a la coordinación horizontal y vertical del modelo ya descritas en las páginas anteriores.

FIGURA 8: PROCESO INTEGRADO DE GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN



El **análisis** implica previamente la captura y sistematización de información⁴⁷ pertinente respecto a la realidad socioeconómica del territorio regional, para informar la toma de decisiones del gobierno regional y para el seguimiento (monitoreo) y evaluación de las políticas públicas en el territorio regional. La conformación de unidades de manejo de información al interior de la división de planificación constituye un avance significativo en la estructura orgánica de los gobiernos regionales, siempre que estas unidades actúen como soporte de las funciones de planificación y gestión y no se transformen en unidades cerradas que tiendan a ser sólo auto referentes.

La **planificación** que consiste en el diseño y formulación de las propuestas de instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial, considerando tanto la coordinación con las políticas sectoriales, como la participación de los actores regionales y locales

La **implementación** que consiste en la puesta a punto de los instrumentos de planificación, incluida la programación de inversiones, para su adecuada aplicación en el territorio regional.

A lo largo de todo el proceso se requiere que la división de planificación y desarrollo articule una mesa regional interinstitucional en torno a la implementación y monitoreo de los instrumentos de planificación aplicados en el territorio regional, entendiendo que, si bien radican en el GORE las atribuciones y responsabilidades respecto al sistema regional de planificación, esta tarea no puede ser realizada en forma aislada del resto de la institucionalidad pública regional.

En este sentido, pudiera ser pertinente explorar la conformación de un *comité regional de seguimiento de políticas públicas regionales* que le aporte los antecedentes esenciales al Intendente Regional para la toma de decisiones tanto en el gabinete regional como para sus propuestas ante el consejo regional. Este comité podría estar constituido por representantes de secretarías regionales ministeriales por áreas claves del desarrollo regional: infraestructura, social, económica, desarrollo urbano, asumiendo la división de planificación un rol de secretaría ejecutiva de dicho comité.

Este comité se relacionaría, a su vez, con encargados de monitoreo de políticas públicas específicas, funciones que debiera, recaer también en la división de planificación, pero con vinculación estrecha con los servicios desconcentrados relacionados con el área de la política respectiva; por ejemplo, ante una política regional de deporte, la vinculación primaria debiera ser con Chile Deporte; frente a una política de innovación para la competitividad económica regional, con representantes de CORFO y Seremi de Economía, etc.

Lo anterior también implica un seguimiento estrecho de los instrumentos de coordinación de inversiones, en especial de los convenios de programación y/o convenios territoriales; para todo lo cual se puede, eventualmente, contratar asesorías externas.

Por último, uno de los instrumentos claves en el proceso de planificación y de evaluación, lo constituye la Cuenta Pública Regional (CPR)⁴⁸ instrumento que debe permitir que la ciudadanía, en general, se pueda informar y participar activamente en el seguimiento de las políticas públicas implementadas en la región, posibilitando un mayor acercamiento con la institucionalidad pública. De esta forma, la CPR debe prestar especial atención a los compromisos que el gobierno regional asumió con la ciudadanía a través, precisamente, de las políticas públicas.

⁴⁷ Algunos autores se refieren a una clasificación jerárquica de la información, distinguiendo:

Datos: resultados de la observación, lo más objetiva posible. Se trata de informes desprovistos de todo comentario; **Información:** datos relacionados, por lo tanto, están pre-interpretados, relacionados por una supuesta pertinencia. Han tenido una transformación con un objetivo previo; **El saber o conocimiento:** conjunto de datos e informaciones que se ha interpretado, reformulado y puesto en perspectiva, gracias a experiencias y a capacidades de análisis y de síntesis. Tiene valor agregado. Eric Delbecque, *L'intelligence économique*, PUF, París, 2006

BIBLIOGRAFÍA

1. Antonio Elizalde Hevia, **Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local**; CEPAL/ILPES, Serie Gestión Pública N° 29, Santiago, febrero 2003.
2. Jaime Fierro, **Políticas públicas regionales: guía teórico-metodológica**, SUBDERE-GTZ, abril 2008.
3. Osvaldo Henríquez, **Diseño de Transferencia de Competencias para Chile**, en Experiencias de descentralización, desarrollo territorial y cooperación descentralizada entre Francia y Chile, SUBDERE, enero 2007.
4. Eugenio Lahera, **Introducción a las Políticas Públicas**, Fondo de Cultura Económica, 2008.
5. Luis Lira, **Revalorización de la planificación del desarrollo**, CEPAL/ILPES, Serie Gestión Pública N° 59, Santiago, agosto 2006.
6. Juan Martín, **Funciones básicas de la planificación económica y social**; CEPAL/ILPES, Serie Gestión Pública N° 51, Santiago, agosto 2005.
7. Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón, **Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe**; CEPAL/ILPES, Serie Manuales N° 51, Santiago, septiembre 2006.
8. MIDEPLAN, A y C Consultorías Ltda. **Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial**, diciembre 2004.
9. MIDEPLAN, **Aportes a la descentralización: Sistema Nacional de Planificación y Gestión en el Territorio**, Documento de trabajo, 2005.
10. Marcelo Morales, **“Elementos para un sistema de gestión regional con base en el territorio”**, Ponencia presentada al VI encuentro nacional de estudios regionales de la red SINERGIA Regional, Temuco, 4 y 5 de diciembre 2008.
11. Emilio Robles y Mikel Martija, **Coherencias en los instrumentos de planificación**, MIDEPLAN, 2002.

12. Iván Silva, **Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local**, CEPAL/ILPES, Serie Gestión Pública N° 42, Santiago, noviembre 2003.
13. Esteban Soms García, **Estrategias y Planes Regionales**: guía metodológica, MIDEPLAN, Santiago, 2007.
14. Esteban Soms García, **Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales**, MIDEPLAN, Santiago, noviembre 1995.
15. SUBDERE-GTZ (Programa Región Activa), **Sistematización del proceso de acreditación de las condiciones iniciales para la transferencia de competencias de planificación a los gobiernos regionales**, enero 2008.
16. Paul Vallejos y Gabriel Aldana, **Prácticas de gestión pública descentralizada**, en revista Hacer Región, Centro de Estudios de la Región de Valparaíso, diciembre 2005.

⁴⁸ El artículo 26 de la ley N° 19.175 señala que “el intendente, a lo menos una vez al año, dará cuenta al consejo de su gestión como ejecutivo del gobierno regional, a la que deberá acompañar el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera”.

