

DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

La Estrategia Regional de Desarrollo (ERD)

Departamento de Políticas y Descentralización



INTRODUCCIÓN: LA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO EN EL MARCO NORMATIVO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Los gobiernos regionales (GORE) son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es el desarrollo social, cultural y económico de la Región.

La ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de Administración del Estado (LOCBAE) los incluye entre los órganos de la administración del Estado, por ende, colaboradores del Presidente de la República en la forma que establezcan la Constitución y las leyes a los que les corresponde actuar dentro de su competencia sin más atribuciones que las expresamente conferidas en el ordenamiento jurídico.

La LOCBAE explicita el alcance del concepto administración del Estado al señalar que esta,

“...está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones

que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal”¹.

La Constitución Política de la República de Chile (CPR) precisa el ámbito específico de la administración del Estado en el que le compete actuar a los GORE al señalar que “la administración superior de cada Región reside en un Gobierno Regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la Región”².

- 1 Art. 3° DFL 1/19.653 del 2001 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases de Administración del Estado.
- 2 Art. 111 Decreto 100 de 2005 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.



Establece también, que en la administración interna de las regiones deberán observar como principio básico, el "desarrollo territorial armónico y equitativo"³.

En el desarrollo de este mandato constitucional, la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR) fija en el Capítulo I de su Título Segundo las normas atinentes a la administración de la Región, definiendo y precisando la naturaleza y objetivos del Gobierno Regional y que "a su vez, en el ejercicio de sus funciones, deberán inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente, así como en los principios establecidos por el artículo 3° de la ley N° 18.575"⁴.

En el Título Segundo, Capítulo II la LOGGAR junto con las funciones generales, establece las funciones en materia de ordenamiento territorial, de fomento de las actividades productivas y de desarrollo social y cultural, así como las atribuciones de las que están embestidos los GORE.

Aparece así, la mención a las estrategias regionales de desarrollo (ERD) en la primera de las funciones generales: "diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la Región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la Nación y ser coherentes con la Estrategia Regional De Desarrollo. Asimismo, en dicha labor deberá considerar los planes comunales de desarrollo"⁵.

El carácter orientador de las ERD sobre otros instrumentos de planificación territorial se establece entre las funciones del Gobierno Regional en materia de ordenamiento territorial, en particular la que habilita a los GORE para: "elaborar y aprobar el plan regional de ordena-

3 Art. 115 Decreto 100 de 2005 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.

4 Art. 14 DFL 1 de 2005 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

5 Artículo 16 letra a) DFL 1 de 2005 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.



miento territorial en coherencia con la estrategia regional de desarrollo y la política nacional de ordenamiento territorial, previo informe favorable de los ministros que conforman la Comisión interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio”⁶.

Otro tanto ocurre con la atribución que para el cumplimiento de sus funciones, tiene el GORE de: *“aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo;”*⁷.

No obstante, la LOCGAR no define objetivos, contenidos o procedimientos para la elaboración de la ERD.

Desde la creación de los GORE⁸, la elaboración de las ERD en sus primeras tres generaciones fueron lideradas por las secretarías regionales de planificación y coordinación (SERPLAC), órganos desconcentrados del entonces existente Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN).

Sin establecer un marco normativo o reglamentario que institucionalizara conceptos, métodos y procedimientos comunes, MIDEPLAN señaló que la ERD debe entenderse como: “un proyecto social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar tales objetivos”⁹.

6 Artículo 17 letra a) DFL 1 de 2005 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

7 Artículo 20 letra e) DFL 1 de 2005 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

8 Los gobiernos regionales fueron creados mediante ley 19.097, Modifica la Constitución Política de la Republica en materia de gobiernos regionales y administración comunal.

9 Soms, E. (2007). Estrategias y Planes Regionales. Guía Metodológica. Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Santiago de Chile, p.4.



En consecuencia, las SERPLAC velaron porque las ERD en su diversidad, cumplieran su función como instrumento de planificación al incorporar como criterios básicos en su elaboración:

- **Visión prospectiva**, anticipando y proyectando acciones a partir de una imagen objetivo, objetivos, lineamientos y prioridades para el desarrollo.

- **Expresión territorial**: que permita articular en el territorio las iniciativas sociales, económicas, culturales y ambientales para un mejor aprovechamiento de los recursos y del potencial de la Región.

- **Coherencia interna y externa**: en cuanto a que la ERD, además de ser armónica y compatible con los objetivos y políticas nacionales, debía mostrar contenidos que expresen un vínculo coherente entre objetivos, políticas y lineamientos estratégicos, de manera que sus orientaciones y tendencias sean consecuentes con los intereses y aspiraciones de la comunidad; y

- **Carácter sistémico**: en el sentido de armonizar las diferentes propuestas e intereses de la comunidad regional, incentivando la integración y comple-

mentariedad de la institucionalidad regional e impulsando efectos sinérgicos de las diferentes acciones en el territorio.¹⁰

En el marco de la implementación de la Política Nacional de Descentralización¹¹ y del proceso de Traspaso de Competencias de Planificación y Ordenamiento Territorial a los GORES impulsado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, es que desde 2007, la cuarta generación de ERD, y en algunas regiones la quinta actualmente vigente, ha sido elaborada bajo la conducción de la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE) del GORE. Esto en su calidad de “encargada de elaborar y proponer estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio, incluido el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), sobre la base de procesos técnicos y participativos, conforme a las prioridades definidas

10 Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (2004). Sistematización de la Experiencia Acumulada en el Diseño y Aplicación de Instrumentos de Planificación. Gobierno de Chile

11 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (2001). El Chile Descentralizado que Queremos. Un proyecto de todos. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.



por el Gobierno Regional” a la que también le corresponde “apoyar al Gobernador Regional en la evaluación del cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de carácter regional, y prestar asistencia técnica a las municipalidades y demás organismos de la administración que lo requieran”.¹²

Es así, que, tras la derogación de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y 27 de la ley N° 18.989, que creó el Ministerio de Planificación, desde 2011, a los GORE corresponde en forma exclusiva: “(…). las funciones y atribuciones en materia de planificación del desarrollo de la Región, mediante el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes y programas dentro de su territorio, los que deberán ajustarse a las políticas nacionales de desarrollo y al presupuesto de la Nación”¹³. Desde 2018 en adelante, las ERD enfrentan el desafío de aportar a la adecuación de la gobernanza e institucionalidad de la

administración pública a los desafíos de modernización del Estado¹⁴ en un escenario en el que la principal autoridad política regional será electa por la ciudadanía, los gobiernos regionales se verán crecientemente dotados de mayores competencias en los ámbitos del desarrollo productivo, social y del ordenamiento territorial y cuentan con una estructura orgánica fortalecida con la creación de nuevas divisiones.¹⁵

12 Artículo 68 letra a) DFL 1 de 2005 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

13 Artículo 23 ley 20.530 Crea el Ministerio de Desarrollo Social y Modifica Cuerpos Legales que Indica

14 Presidencia; Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2019). Agenda de Modernización del Estado. Gobierno de Chile, Julio 2019

15 Ley N° 21.073 que “regula la Elección de los gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos Cuerpos Legales” y ley N° 21.074 de “Fortalecimiento de la Regionalización del País”.



LA ERD Y EL PROYECTO DE DESARROLLO DE LA REGIÓN.

Como se señala en el “Manual Guía Para La Participación Ciudadana en la Elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo”, la Estrategia de Desarrollo Regional es: “el instrumento rector del desarrollo regional (...) **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**”¹⁶.

Con esta perspectiva estratégica, una ERD tiene una proyección que normalmente bordea los diez años, lo que supera la duración del período de gobierno constituyendo una referencia más permanente o estable, de lo que la comunidad regional aspira.

No obstante, este instrumento se mantiene en tanto las condiciones generales de contexto sigan vigentes, siendo susceptible de revisión y cambio ante alteraciones sustantivas de tipo político, económico, geográfico o de otra índole.

De ahí que “*atendiendo al carácter inclusivo y representativo de este instrumento, el proceso de elaboración y evaluación de una Estrategia Regional de Desarrollo 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*”¹⁷.

16 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (2010). Manual guía para la participación ciudadana en la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo. Serie de Manuales de Participación Ciudadana. División de Políticas y Estudios. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. 9 de febrero de 2010.

17 *Ibíd.*



LA ERD EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN

En el nivel regional, la ERD busca constituirse en el principal instrumento orientador de la gestión e inversión del sector público. Con esta aspiración, su elaboración 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, las secretarías regionales ministeriales, las gobernaciones provinciales y las municipalidades. Además, se recomienda que: *“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 instituciones, ciudadanas y ciudadanos de una Región”*.¹⁸

No obstante, su sentido y utilidad se expresan plenamente a través de otros instrumentos que la complementan e implementan táctica y operativamente conformando el Sistema Regional de Planificación (SRP).

Podemos entender el SRP, como un conjunto coherente de instrumentos de planificación, de ordenamiento territorial y de programación presupuestaria elaborados por el Gobierno Regional mediante procesos políticos, técnicos y participativos, con el objeto de promover el desarrollo de la Región involucrando a los múltiples actores relevantes del territorio.

Dentro de este sistema, cabe mencionar que la ERD, elaborada con parámetros político-técnicos y participativos entrega a la Región, y en especial al Gobierno Regional, la imagen-objetivo que orientará el desarrollo de la Región en un horizonte de largo plazo, así como, las directrices que guiarán tanto las políticas públicas como la articulación público-privada en el territorio. De ahí que, siendo un instrumento de gestión, para contribuir y favorecer su viabilidad

18 Ibid.



y éxito, se requiera el consenso más amplio y su apropiación por los diversos actores de la Región.

Dentro del Sistema luego se encuentra el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), instrumento que tiene por objeto expresar los acuerdos institucionales entre los actores públicos y privados respecto del uso de su territorio. Esto, en vistas a “espacializar” o “aterrizar” los objetivos y lineamientos estratégicos asumidos por la Región en su ERD.

El tercer tipo de instrumentos que compone el SRP son las políticas públicas regionales, las que *“constituyen una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad”*¹⁹. Estas expresan el mandato o voluntad de la autoridad, en este caso del GORE, de asumir total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos (relevantes, realistas y verificables), a

partir de determinados instrumentos (o medios) y la asignación de los recursos correspondientes.

Finalmente, dentro del SRP, es posible situar la Programación Plurianual Multinivel de Inversiones, que consiste, fundamentalmente, en un proceso de negociación presupuestaria orientado a materializar los objetivos definidos por las políticas regionales mediante el establecimiento de convenios (de programación, territoriales y/o mandato) por parte del Gobierno Regional con ministerios y servicios públicos y/o municipalidades, pudiendo involucrar, además, a lo/as actores privados y de la sociedad civil.

Respecto a la articulación horizontal de los instrumentos que componen el SRP, es necesario relevar que cada uno de estos instrumentos en sí mismo debe

19 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (2009). Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas Regionales. Serie Documentos de Trabajo. División de Políticas y Estudios. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. 5 de octubre de 2009.



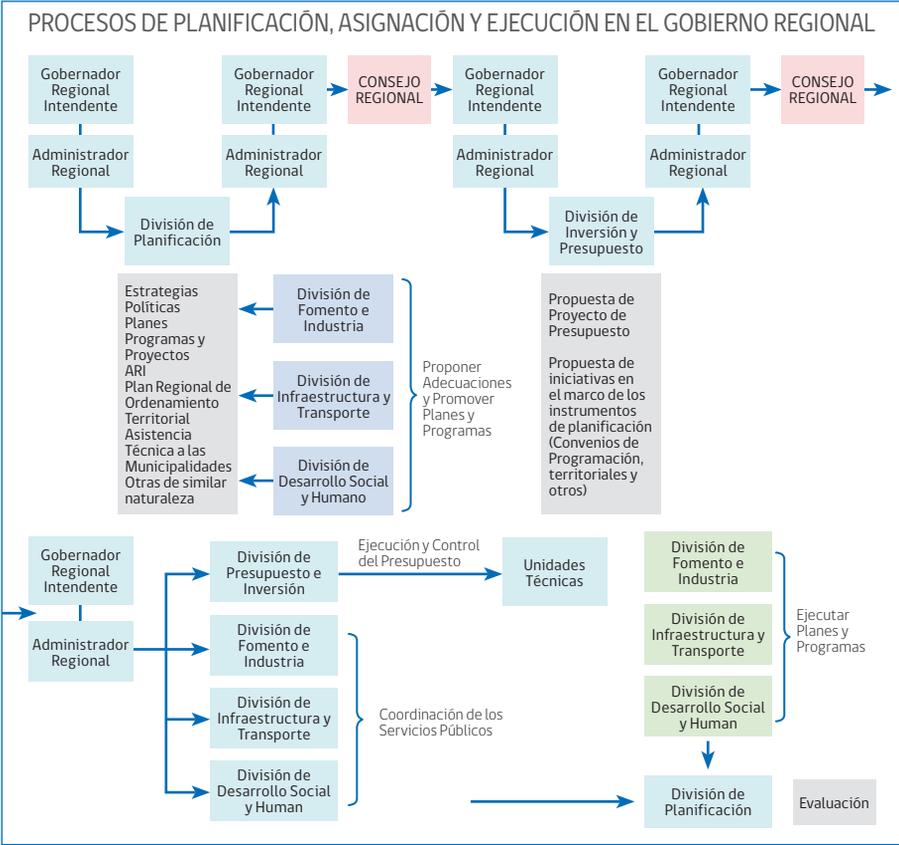
y local entre los actores públicos y privados en el territorio y para asignar y potenciar el uso de los recursos de inversión de decisión regional en torno a lineamientos y objetivos y metas socialmente, política y técnicamente generados y validados en la Región.

LA ERD Y LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN, ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO REGIONAL.

La elaboración, aprobación y gestión del SRP - y de la ERD dentro de éste - radica en el GORE en tanto ente descentralizado responsable de la administración superior de la Región, al que como se señaló, corresponden en

forma exclusiva las funciones y atribuciones en materia de planificación del desarrollo de la Región²¹ involucrando en estas tareas a toda su estructura orgánica y funcional.

21 Artículo 23 ley 20.530 Crea el Ministerio de Desarrollo Social y Modifica Cuerpos Legales que Indica





A su ejecutivo, Gobernador Regional, cabe la función de proveer a la ejecución de políticas, estrategias y planes de desarrollo regional que hayan sido debidamente aprobados por el Consejo Regional, cuando corresponda ²²

La responsabilidad técnica de elaboración de estos instrumentos corresponde a la DIPLADE en su calidad de departamento asesor del ejecutivo del GORE en el ejercicio de las funciones de planificación territorial. Cabiéndoles en esta tarea, incorporar a las divisiones de desarrollo Productivo e Industria, Desarrollo Social y Humano y de Infraestructura y Transporte a las que les compete proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional en las materias de su competencia.

Asimismo, a la División de Presupuesto e Inversión Regional, encargada de elaborar ejecutar y controlar el o los proyectos de presupuestos de inversión del Gobierno Regional, le corresponde asesorar al Gobernador Regional en la determinación de los proyectos

22 Artículo 24 letra c). DFL 1 de 2005 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

de inversión a desarrollar o financiar según los lineamientos y prioridades de los instrumentos de planificación regional ²³

Al Consejo Regional (CORE), corresponde hacer efectiva la participación de la comunidad regional para lo cual está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras correspondiéndole "aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la Región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del Gobernador Regional" ²⁴.

23 Artículo 68. DFL 1 de 2005 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

24 Artículo 36 letra d). DFL 1 de 2005 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.



ARTICULACIÓN DE LA ERD CON OTROS INSTRUMENTOS NACIONALES Y COMUNALES DE PLANIFICACIÓN

Como principal instrumento de planificación del desarrollo de una Región, en su diseño e implementación, la ERD debe tener en consideración y estar en correlato con las orientaciones y políticas del nivel nacional que trazan los principales lineamientos estratégicos del país. En particular, respecto de las políticas que desde el nivel nacional abordan en forma integral la dimensión territorial como son la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la de Desarrollo Rural²⁵, entre otras.

En la articulación con las políticas nacionales de carácter sectorial cabe destacar el rol que deberán jugar las secretarías regionales ministeriales, como órganos desconcentrados representantes del o de los ministerios en la Región a las que les corresponde presentar al Ministerio pertinente las prioridades regionales “para efectos de la

25 Artículo 17 letra a) inciso quinto DFL 1 de 2005 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

formulación de las políticas nacionales, considerando la diversidad territorial y cultural de la Región”, así como “informar a los ministros respectivos sobre las políticas, programas y proyectos de los gobiernos regionales y su coherencia con las políticas nacionales”.²⁶

Por último, cabe destacar la relevancia que cobra la ERD en su calidad de referencia amplia y plural, sobre la Región deseada por la comunidad, y de proyecto social de largo plazo en el escenario que se inaugura con la próxima elección de gobernadores regionales, siendo que “sea que se trate de elecciones primarias o definitivas, según corresponda, junto con la declaración de ellas, los candidatos deberán presentar un programa en el cual se indicarán las principales acciones, iniciativas y proyectos que pretende desarrollar durante su gestión”.²⁷

26 Artículo 64 letras a) y b). DFL 1 de 2005 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

27 Artículo 84 inciso sexto DFL 1 de 2005 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado de la ley N° 19.175,

LA ERD EN EL MARCO DEL SRP Y DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN NACIONAL, REGIONAL Y COMUNAL

