

# BASES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA GUÍA METODOLÓGICA QUE ARTICULE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL



## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN .....   | 2  |
| CAPÍTULO I.....  | 4  |
| ANTECEDENTES .....   | 4  |
| 1. Consideraciones generales .....   | 4  |
| 2. Principales debilidades del modelo actual .....   | 5  |
| 3. Criterios para un modelo de planificación territorial articulado.....   | 6  |
| CAPÍTULO II .....  | 8  |
| PROPUESTA DE UN MODELO ARTICULADO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL.....   | 8  |
| 1. Descripción general .....   | 8  |
| 2. Las etapas.....   | 9  |
| 3. El horizonte .....  | 10 |
| 4. La responsabilidad institucional.....   | 11 |
| 5. Cronograma para la elaboración articulada de los instrumentos de<br>planificación y gestión.....                            | 12 |
| CAPÍTULO III .....   | 15 |
| INSTRUMENTOS CENTRALES DEL MODELO .....  | 15 |
| 1. Diagnóstico regional .....  | 15 |
| 2. La estrategia regional de desarrollo .....  | 18 |
| 2.1. Características de la estrategia regional de desarrollo .....   | 18 |
| 2.2. Componentes de la estrategia regional de desarrollo .....   | 22 |
| 3. Plan regional de gobierno .....   | 26 |
| 4. Los planes sectoriales regionales.....  | 29 |
| 5. Los instrumentos de coordinación de inversiones y de gestión, de<br>apoyo al modelo de planificación .....                  | 32 |
| 5.1. Análisis de los instrumentos existentes .....   | 32 |
| 5.2. Instrumentos de apoyo a la gestión e inversión .....  | 33 |
| 5.3. Los instrumentos de coordinación de inversiones y de gestión, en el<br>marco del modelo de planificación articulado ..... | 35 |
| 5.4. La articulación entre planificación e instrumentos de gestión .....   | 36 |
| BIBLIOGRAFÍA .....   | 40 |

---

## INTRODUCCIÓN

El modelo que se presenta tiene la virtud que en lo sustantivo utiliza la institucionalidad y los instrumentos existentes, por lo que no produce una tensión adicional en los Gobiernos Regionales. En este contexto, los dos instrumentos nuevos que se crean (Plan de Gobierno, y Planes Sectoriales Regionales) tienen legitimidad en la institucionalidad regional y central, pues vienen a llenar un espacio ampliamente demandado por la institucionalidad pública.

La implementación del modelo requiere de la voluntad política de los diferentes niveles de la administración del Estado, particularmente del aparato central, de tal manera de adecuarse a los tiempos y etapas que se plantean, cuestión relevante ya que no es imperativo.

Otro aspecto importante a destacar, es la necesidad de diseñar adecuados instrumentos de seguimiento de los compromisos que se adquieran en el marco de la aplicación del modelo que se presenta, de lo contrario, y al no poder evaluar el cumplimiento de sus compromisos, puede perder vigencia y capacidad a través del tiempo.

También es importante la coordinación que se dé a nivel central entre los ministerios que asumen responsabilidades más globales con respecto al desarrollo regional; el avance del proceso de descentralización; y la administración de sistemas que afectan a todo el aparato público, como DIPRES, SUBDERE, MIDEPLAN, SEGPRES, entre otros.

El documento se estructura en tres secciones: la primera, referida a los antecedentes que fundamentan la propuesta, tanto desde el punto de vista de las consideraciones generales, de las principales debilidades que se visualizan en la práctica cotidiana de la planificación y gestión territorial, la que ha sido revisada y analizada participativamente por funcionarios de MIDEPLAN en seminarios regionales, además de la consulta a expertos en la materia, como de los principales criterios que deberían guiar una propuesta de articulación de los instrumentos de planificación.

La segunda, desarrolla la propuesta de articulación de la planificación regional, de manera sistemática, en función de los criterios explicitados, haciendo particulares referencias a sus etapas, al horizonte de planificación,

---

a la responsabilidad institucional y a los tiempos necesarios para su elaboración.

En tercer lugar, se detallan los contenidos del modelo, a saber, el diagnóstico permanente, la Estrategia Regional de Desarrollo, el Plan Regional de Gobierno, los Planes Sectoriales Regionales y la articulación de instrumentos de gestión y financiamiento.

En documento aparte se encuentran dos Anexos, que contribuyen a fundamentar el modelo propuesto. Uno, de carácter descriptivo sobre Instrumentos de impacto territorial en las regiones, destinado a orientar al lector sobre la diversidad de instrumental existente y otro, denominado Análisis de instrumentos de planificación y gestión con incidencia en el territorio, que incorpora una visión más analítica de los mismos y que constituye la base sobre la que se estructura la propuesta del modelo de articulación.

Es necesario señalar que el presente documento constituye la segunda parte y final, del Estudio de Sistematización de la experiencia acumulada en el diseño y aplicación de instrumentos de planificación, encargado por la División de Planificación Regional del Ministerio de Planificación y Cooperación.

---

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES

### 1. Consideraciones generales

Las Estrategias Regionales de Desarrollo, a pesar de ser instrumentos de planificación elaborados en las regiones y bajo la responsabilidad de sus autoridades, requieren del esfuerzo coordinado y articulado de diversas instituciones tanto del nivel central como del nivel regional, para su materialización, dado el ordenamiento jurídico-administrativo del Estado Chileno, y las características del proceso de descentralización.

Esta necesidad de coordinación y articulación de los diferentes niveles de la administración del Estado que operan en el territorio, ha sido prevista en la mayoría de los cuerpos normativos referidos al funcionamiento del Estado. Para operativizar lo expresado en las diferentes normas, se han creado una serie de instrumentos de planificación y coordinación de inversiones y de la gestión, de manera sucesiva en el tiempo, los cuales asumen responsabilidades parciales en el amplio campo de la coordinación del nivel central y el regional.

Estos instrumentos gradualmente se han ido complementando en la práctica, y articulándose entre ellos, pero aún no han logrado en su conjunto dar cuenta de una adecuada y eficiente coordinación, que permita señalar que existe a partir del uso de éstos, una materialización de los lineamientos estratégicos señalados en las Estrategias Regionales de Desarrollo.

Lo anterior se ha producido, por diferentes motivos. Para los fines de este trabajo nos interesa señalar dos de éstos; primero, porque los diferentes instrumentos se han ido creando en distintos momentos, incluso algunos de éstos son de reciente data (PMG territorial; ARI y PRI); y lo segundo, porque sigue existiendo un espacio demasiado amplio entre la Estrategia Regional y los instrumentos de coordinación descritos, lo cual hace difícil saber con exactitud si, efectivamente, la inversión que se hace permite materializar las definiciones contenidas en la estrategia regional.

Con respecto a lo primero, se puede señalar que a partir de los esfuerzos desplegados, particularmente en este último año, tendientes a lograr una adecuada vinculación entre los Convenios Marco recientemente elaborados, el ARI y el PRI, efectivamente se va a producir una mayor participación de

---

las regiones en el futuro, en las definiciones de inversiones y en las acciones que se realizan en ellas.

Sin embargo, lo anterior no necesariamente significa que se empiecen a materializar las definiciones contenidas en las Estrategias Regionales de Desarrollo, ya que sigue existiendo un trecho demasiado amplio entre este instrumento de planificación y los proyectos de inversión, lo cual puede ser suplido a través de la creación de un instrumento que hemos denominado **Plan de Gobierno**.

El Plan de Gobierno debiera ser el instrumento que refleje lo que el Gobierno va a hacer en el período de su administración, en los diferentes ámbitos, incorporando para ese efecto lo nacional y lo regional, por lo que en su elaboración debieran participar tanto el aparato descentralizado del Estado como el nivel desconcentrado de éste, pero siendo su coordinación responsabilidad del Intendente.

## **2. Principales debilidades del modelo actual**

Cuando se mira con una perspectiva de conjunto el sistema de planificación regional en Chile, que aunque no existe explícitamente o al menos formalmente, opera por defecto, se aprecian las siguientes debilidades:

- Su complejidad, asociada a una cierta heterogeneidad y dispersión de instrumentos y metodologías, su compleja estructura y lenguaje intrincado, en el sentido de la gran cantidad de siglas utilizadas, que hace que sólo quienes tienen alguna experiencia en el manejo de instrumentos públicos, puedan entenderlo cabalmente.
- La desconexión entre instrumentos de planificación territorial y sectorial, de diverso alcance y ámbitos en el campo regional, los que normalmente no “conversan” entre sí.
- La misma desconexión se manifiesta entre instrumentos de planificación y de gestión, particularmente con los presupuestos de inversión.
- La confusión respecto de la participación ciudadana en la elaboración de instrumentos y en su seguimiento. Ella se deriva, tanto de una falencia en los objetivos y alcances de los mismos como en el instrumental metodológico empleado para su ejecución.

- 
- La carencia de modelos de gestión asociados a los instrumentos de planificación, así como la inexistencia de herramientas de control, seguimiento y monitoreo.
  - La debilidad de las instancias de coordinación interinstitucionales que promuevan un trabajo integrado y con claridad de objetivos, de manera sistemática y permanente en la función pública.
  - La escasa claridad del rol del sector privado y de los actores sociales en la elaboración y seguimiento de los instrumentos de planificación.
  - La carencia de un sistema de información ágil que permita el diagnóstico, caracterización y análisis regional de manera sistemática y permanente.

### **3. Criterios para un modelo de planificación territorial articulado**

La propuesta de un sistema articulado de planificación territorial es concebido en función de los siguientes criterios:

- Aprovechar la capacidad institucional y normativa vigente, introduciendo la menor cantidad de cambios posibles.
- Adecuar la lógica de funcionamiento institucional, sin forzar la cultura organizacional del aparato público.
- Simplicidad en el uso del lenguaje y la estructura de contenidos.
- Coherencia entre instrumentos de planificación por niveles.
- Consistencia interna y entre instrumentos.
- Definición precisa de los ámbitos, contenidos y alcances de cada instrumento, así como de los responsables institucionales de su elaboración, gestión y seguimiento.
- Versatilidad y dinamismo, en el sentido de evitar construir camisas de fuerza para el desarrollo regional, esencialmente dinámico.
- Estructura simple, lógica y centrada en el sentido del desarrollo, integradora y con fuerte énfasis territorial.

- 
- Realista, en términos de su aplicación y utilidad práctica y, especialmente, respecto de los plazos para su elaboración.
  - Coherente, en términos del horizonte de planificación.

---

## CAPÍTULO II

# PROPUESTA DE UN MODELO ARTICULADO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL

### 1. Descripción general

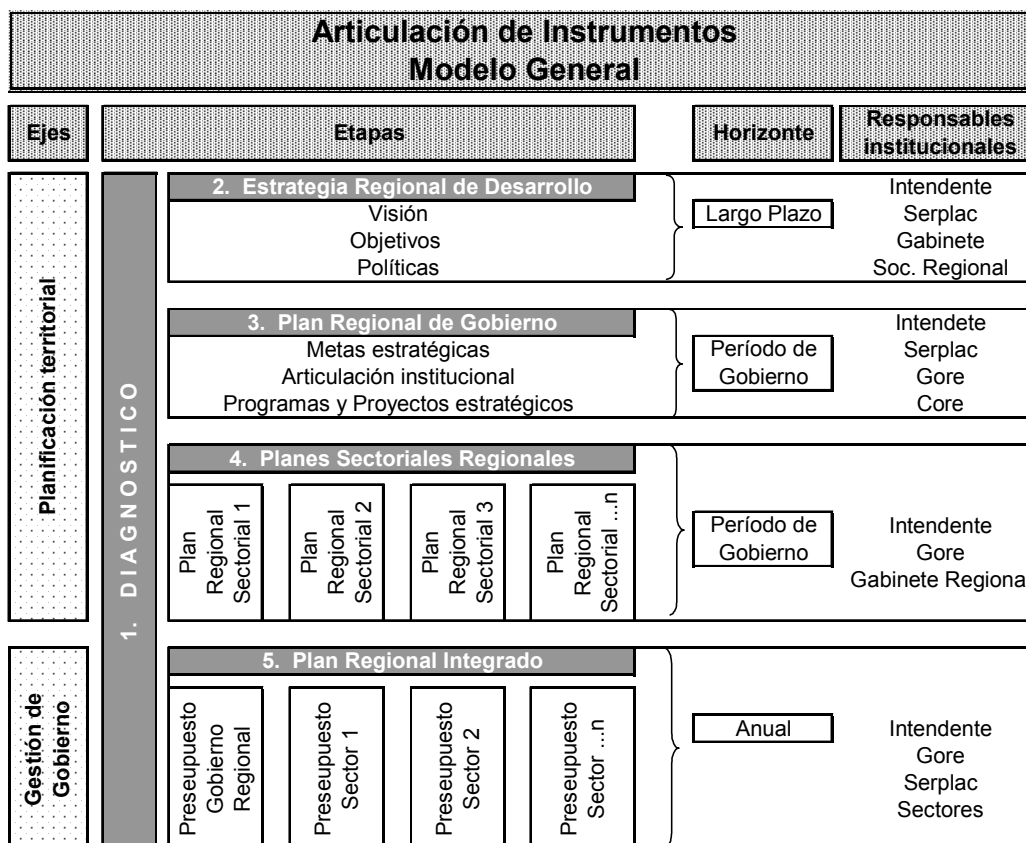
La propuesta de un modelo de articulación se estructura en función de dos grandes ejes: la Planificación y la gestión de gobierno y, en cinco etapas, con sus correspondientes instrumentos: El Diagnóstico y Prognosis, la Estrategia Regional de Desarrollo; el Plan Regional de Gobierno, Los Planes Regionales Sectoriales y, el Plan Regional de Inversiones, tal como se muestra en la Figura N° 1.

Se parte de la constatación de que es imposible separar la planificación de la gestión; una debiera alumbrar la otra, lo que implica diseñar modelos de gestión asociados a los instrumentos. La cuestión central en la articulación es el para qué, con qué actores, cuáles son los beneficios que ello reporta y el cómo.

El liderazgo, ciertamente constituye una fuente de articulación, que como se muestra en la experiencia sistematizada de trabajos en talleres de expertos públicos de las regiones, es concluyente en términos del éxito o fracaso en la aplicación de modelos de coordinación institucional y es, en la actualidad, la única fuente de vinculación pública presente en las regiones.

**Figura N° 1**

Articulación de instrumentos de planificación y gestión territorial  
Modelo General



**2. Las etapas**

En consecuencia, con los criterios señalados arriba el modelo pretende aprovechar el instrumental existente y de uso cotidiano en la gestión de la planificación territorial regional y agrega un ordenamiento simple. Sitúa al diagnóstico como una etapa transversal, permanente y dinámica dentro de todo el proceso de planificación y gestión y concibe un sistema de información que acote la etapa más que se oriente a la búsqueda de información, como se practica en la actualidad; que apunte al análisis e interpretación de los datos de la realidad, ordenados en un sistema.

Hasta ahora, cada vez que se aborda la elaboración de un instrumento de planificación es necesario comenzar por la reconstrucción y búsqueda de la información, lo que implica grandes pérdidas de tiempo, haciendo más difícil

---

concentrarse en la elaboración de propuestas que orienten las acciones de la región hacia el futuro.

La Estrategia Regional de Desarrollo es el instrumento rector de la planificación regional, su orientación es a largo plazo y su principal utilidad es mostrar el sentido de la acción, el cómo se logrará y los énfasis (voluntad). Debe ser una construcción colectiva y rebasa con mucho, la mirada pública, para constituirse en la "fuente de consensos" sobre los aspectos claves del desarrollo regional.

El Plan de Gobierno es, en esencia, la definición de los compromisos que el Gobierno Nacional y Regional asumirán como la contribución pública a la materialización de la Estrategia.

Es el espacio de articulación, por antonomasia, para el sector público y pese a ser de carácter más general que los Planes Sectoriales, se propone construirlo una vez redactados los mismos.

Los Planes Sectoriales Regionales son, tal cual se ejecutan en la actualidad por algunos ministerios y servicios públicos, los referentes sectoriales que explicitan los compromisos del sector, tanto desde el punto de vista de las prioridades nacionales como de las regionales, planteadas en la Estrategia.

Finalmente, los Programas Anuales de Inversión se reflejan en los Presupuestos Regionales Integrados, anuales por esencia y que se relacionan con la ejecución presupuestaria, tal cual se ejecutan hoy en día.

### **3. El horizonte**

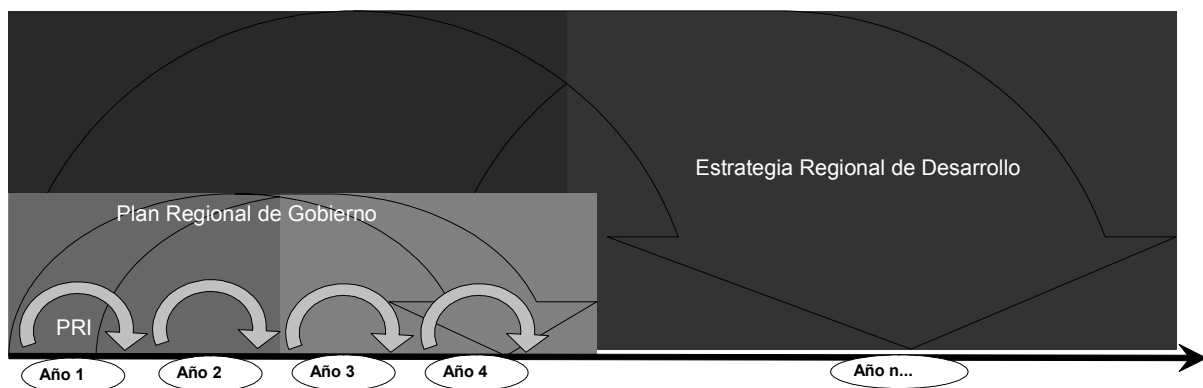
Un elemento central en la articulación de instrumentos es el horizonte al que se proyecta cada uno. Esta es una indefinición tradicional en nuestro ordenamiento vigente. Aquí se propone trabajar en función de tres plazos: Un horizonte de largo plazo, asociado a la Estrategia Regional de Desarrollo; un horizonte asociado a la duración del gobierno nacional y, por ende, acotado a los plazos del Intendente para el Plan de Gobierno Regional y por los Planes Sectoriales Regionales y un horizonte de corto plazo, asociado a la gestión presupuestaria integrada.

Desde el punto de vista de la gestión, los instrumentos de mediano y largo plazo, son guías, faros, orientaciones más o menos específicas según se avanza en los mismos, de tal manera que los contenidos de los instrumentos

de planificación son, igualmente, más específicos o generales, dependiendo de su horizonte temporal, tal como se muestra en la Figura N° 2:

**Figura N° 2**

Instrumentos de planificación y horizonte



#### 4. La responsabilidad institucional

Con frecuencia la identificación de a quién corresponde la formulación, gestión, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación no es precisa y se ha prestado para ciertas “disputas” al interior de la institucionalidad pública, particularmente entre las Secretarías de Planificación y Coordinación y el Aparato Administrativo de los Gobiernos Regionales. De allí que sea necesario definir con claridad quién asume el rol de coordinación, en cada etapa, de la formulación de los instrumentos de manera articulada en el territorio.

La Estrategia Regional de Desarrollo debiera ser coordinada, técnicamente por las SERPLAC, dada su experiencia en la materia y además, porque entre otras funciones, aquí están depositadas las de coordinación de las acciones del gobierno en la Región y, se encuentra sistematizada una gran cantidad de información útil para la construcción del instrumento.

El Plan de Gobierno Regional debiera ser coordinado por el Gobierno Regional, con la participación activa del Intendente Regional y de la Secretaria de Planificación y Coordinación, dado que esta es una etapa

---

donde se debe combinar elementos de planificación, asociados a la construcción de metas estratégicas (SERPLAC) y al Modelo de Gestión y Programas y Proyectos estratégicos (GORE).

En ambas etapas, es necesario considerar la participación activa del Consejo Regional, dado que es en esta instancia donde, finalmente, se aprobarán ambos instrumentos.

Los Planes Regionales Sectoriales deben ser elaborados bajo la responsabilidad y coordinación de las Secretarías Regionales Ministeriales respectivas y sus servicios relacionados, importando igualmente la participación de sectorialistas de la SERPLAC y del Gobierno Regional, a objeto de contribuir a la mirada articuladora en función de la estrategia y de los recursos que dispondrá el Gobierno Regional.

Finalmente, los Presupuestos Regionales de Inversión deberían ser coordinados con la presencia del Intendente Regional, por la División de Control y Gestión del Gobierno Regional, con presencia de los sectorialistas de SERPLAC y, evidentemente, la participación de los sectores correspondientes.

## **5. Cronograma para la elaboración articulada de los instrumentos de planificación y gestión**

El tiempo es un factor crítico para la construcción de un modelo articulado de instrumentos de planificación, especialmente, en un contexto de gobierno de cuatro años, como se promueve en la actualidad.

La experiencia muestra que hasta ahora, el proceso de formulación de estrategias regionales ha tomado más de un año como promedio. En un contexto de un período presidencial de cuatro años, eso es extremadamente largo.

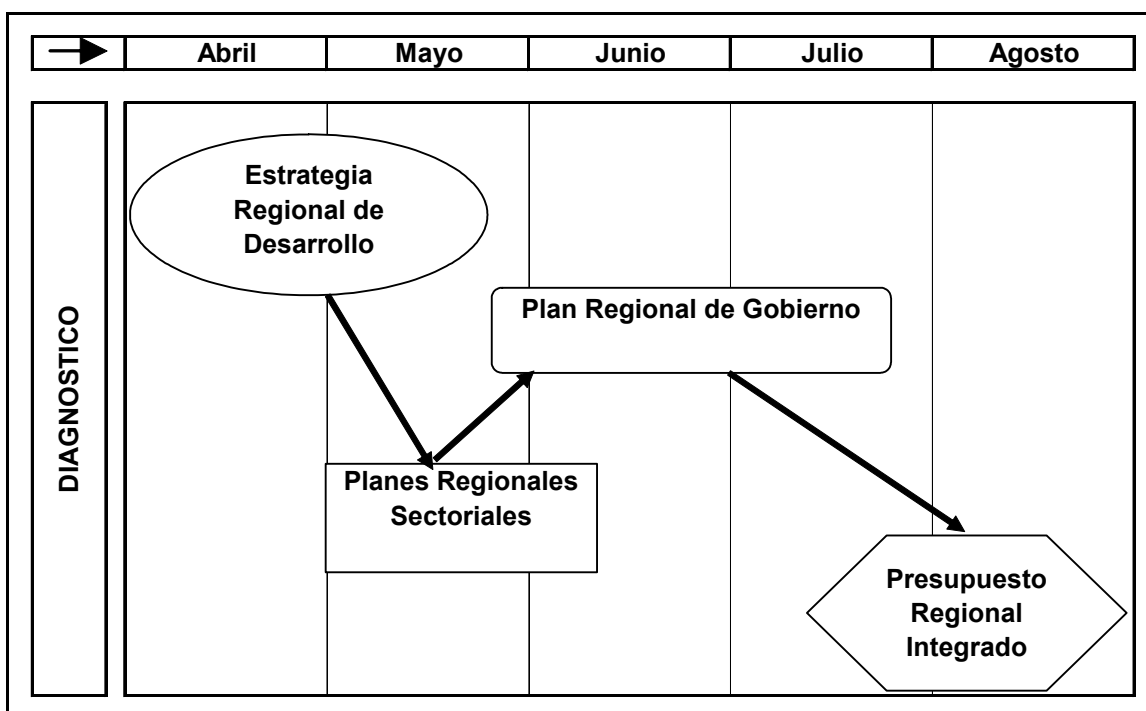
Igualmente, es necesario compatibilizar la formulación de instrumentos de planificación con los tiempos de elaboración presupuestaria, los que para el sector público se encuentran normados. Ello implica que el mes de agosto de cada año, marca un hito que debiera definir los tiempos de formulación.

Partiendo de la base que el nuevo gobierno asume en marzo del año correspondiente, el proceso completo, desde la elaboración de la estrategia al primer presupuesto regional integrado anual, no debiese tomar más de cinco meses.

Se parte de la base que las tareas de diagnóstico podrán ser realizadas con antelación por el equipo de las Secretarías de Planificación encargadas de la administración del Sistema Regional de Información y, por tanto, las primeras tareas comienzan con el análisis e interpretación de los antecedentes ya sistematizados, tal como se muestra en la Figura N° 3.

**Figura N° 3**

Cronograma para la construcción de un modelo iletrado de planificación territorial



La propuesta implica abordar cuatro etapas de manera secuencial.

A partir de un proceso constante y sistemático de diagnóstico se pasa a la elaboración de la Estrategia, cuyos desafíos principales están en la incorporación de la mayor cantidad posible de espacios de participación ciudadana y la mirada de largo plazo asociada a una visión de la región, se pasa a la construcción de los Planes Anuales Regionales a objeto de que los sectores puedan recoger la información de las prioridades sectoriales nacionales durante el tercer y cuarto mes de gestión del nuevo gobierno.

---

Esta secuencia es coherente con el hecho de definir al Plan de Gobierno Regional como una etapa de negociación y articulación entre los intereses sectoriales nacionales y los territoriales regionales y, además, porque en esta etapa se requiere de cierta claridad respecto de las disponibilidades presupuestarias globales y los énfasis que los ministerios han definido para el gobierno.

Una vez construido el Plan Regional de Gobierno, es posible avanzar en la construcción de los presupuestos anuales y de los programas anuales regionales integrados, de acuerdo a la misma lógica y procedimientos establecidos para la elaboración de los ARI y PRI.

### INSTRUMENTOS CENTRALES DEL MODELO

#### 1. Diagnóstico regional

El primer momento se refiere a la construcción del DIAGNÓSTICO DE LA REALIDAD REGIONAL, consistente en caracterizar desde una perspectiva multivariada pero integradora, el territorio regional.

La institucionalidad regional y local dispone en general de grandes cantidades de información, la que sin embargo, normalmente se encuentra fragmentada y dispersa, sin un modelo general de ordenamiento y sistematización. Su uso es heterogéneo entre las regiones y no es funcional a los requerimientos de un sistema de planificación territorial.

Los esfuerzos desarrollados en los últimos años en materia de sistematización y ordenamiento de la información en bases de datos, muchos con conexiones espaciales, no han tenido el éxito esperado.

El diagnóstico debe concebirse con los siguientes atributos:

- **Integrador**, en el sentido de acoger la mayor cantidad posible de información útil para la toma de decisiones y que refleje la diversidad de variables que influyen en el desarrollo regional, tratando de reflejar de manera ágil los cambios que se producen en los sistemas más importantes, así como una descripción de los principales actores regionales y su poder de influencia.

Los métodos de análisis prospectivos entregan interesantes instrumentos de diagnóstico a partir de la definición de "variables claves", con su evolución (series estadísticas) y del análisis de los actores relevantes y de su grado de influencia se caracteriza la realidad de un territorio determinado, con la participación de expertos y a partir de la aplicación de paquetes computacionales con base en el análisis matricial<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Godet., Michel. Manuel de Prospective Strategique. L'art et la méthode. Dunos, París 2001

---

Sin embargo, es necesario prevenir la construcción de diagnósticos abultados, que se hacen prácticamente ilegibles y de difícil comprensión. En esencia, el diagnóstico debe elaborarse con perspectiva estratégica, dando cuenta del conjunto, pero relevando las variables más importantes, desde el punto de vista de su incidencia en los procesos sobre los que se pretende operar.

- **Permanente:** Una de las mayores dificultades que enfrentan los elaboradores de planes y programas es que, antes de comenzar a trabajar en el futuro, deben reconstruir el pasado y diagnosticar la situación actual del territorio. Esto ocurre por la inexistencia de un "sistema de información" que agrupe de manera ordenada y lógica la información disponible, a objeto que las tareas de planificación partan más bien con el "análisis" de la información disponible y no con la "búsqueda" de la misma.

Lo anterior implica generar una línea de trabajo al interior de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación de carácter permanente y sistemático, con flujos adecuados, para recibir y procesar información que se produce de manera constante en las diversas reparticiones del Estado en la Región y en los municipios, además de la que genera el sector privado.

No se trata sólo de reunir las estadísticas tradicionales en series temporales, sino que compilar toda la información disponible y que se construye periódicamente a partir de una gran variedad de estudios básicos que, normalmente, son ejecutados con presupuesto público.

Se deberá trabajar en la georeferenciación de los datos disponibles a objeto de incorporar explícitamente la dimensión territorial en los análisis sobre el desarrollo. Ello, evitando cierto sesgo tecnocrático que prioriza la adquisición de equipamiento computacional, sin acompañarla del diseño e implementación de los flujos de información que nutran un sistema de información territorial.

- **De fácil acceso:** Ocurre que existen algunas experiencias regionales que han avanzado en materia de generación de sistemas de información, pero donde se aprecian altas barreras de entrada para acceder a las fuentes y se restringen los ingresos a parte de la información.

Un sistema de información regional, en donde por lo demás, se debe integrar información pública, debe caracterizarse por ser abierto, su

---

acceso debiera ser promovido por las autoridades encargadas a toda la población regional.

A partir de estos criterios, es posible afirmar y proponer una mejor forma de articular el momento del diagnóstico con los planes territoriales de cualquier índole o nivel; es decir, se debe propender a tener un solo diagnóstico, no varios o diferentes, cuestión que técnicamente es poco viable. Ello será posible al concebir un sistema de información integral, permanente y de fácil acceso.

Finalmente, es importante recalcar que la búsqueda de información y su ordenamiento es sólo el primer paso del diagnóstico, al que sin embargo, hasta ahora se han abocado con más fuerza los instrumentos de planificación territorial existentes. Es necesario avanzar a un segundo escalón, más útil para la planificación, entendida como trazar una dirección determinada, para lo que se requiere de "análisis" e interpretación.

El diagnóstico no es tal si se limita a la mera descripción de la realidad. Por el contrario, su verdadero valor radica en su capacidad explicativa y de predicción. Su elaboración implica reunir un conjunto de información relevante y útil destinada a interpretar el comportamiento y/o funcionamiento de la estructura económica, social y espacial de una determinada región. En este intento, juegan un importante papel la indagación sobre las tendencias evolutivas de dicha estructura, la predicción de posibles eventos futuros (positivos o negativos) y la prefiguración de alternativas a largo plazo. Tanto la prospectiva como la construcción de escenarios, se entienden como métodos asociados al diagnóstico y, de hecho, se habla del diagnóstico – prognosis como un solo conjunto de actividades. E. Soms<sup>2</sup>

Evidentemente, la profundidad y énfasis del análisis de la situación actual y tendencial, se hará en función de las necesidades de cada instrumento de planificación territorial, de su nivel y de los objetivos que se quiera lograr.

---

<sup>2</sup> MIDEPLAN. Herramientas para el análisis de la cartera de proyectos regionales. 1ª edición, agosto 1997.

## 2. La estrategia regional de desarrollo

La Estrategia es el instrumento de planificación de carácter más general, integrador y de largo plazo de la región. Pertenece a toda la Región y pretende articular sus intereses de la manera más consensuada y participativa posible. Debe ser, asimismo, un instrumento que guarde coherencia con el Proyecto - País.

Su elaboración debería estar a cargo de la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación y debe ser aprobada por el Consejo Regional, a partir de una propuesta del Intendente Regional, quién debiera presidir además, la organización del sector público y privado en las diversas reuniones de trabajo citadas para tal fin.

### 2.1. Características de la estrategia regional de desarrollo

#### ▪ Integradora

Por su condición de ser un instrumento de toda la Región, que se organiza a partir de una Visión compartida del Desarrollo Regional, ésta debe tener un enfoque integrador que consiste en elaborar y conjugar las distintas miradas que existen en la realidad para transformarlas en un "conjunto de proposiciones y vías de actuación institucional, destinados a modificar el funcionamiento regional"<sup>3</sup>. Debe buscar armonizar las propuestas y potenciarlas entre sí. Ello requiere tener claridad de las distintas dimensiones del desarrollo y los factores que en él intervienen, asumir que existen diferentes ángulos desde donde se observa la realidad, desde la perspectiva temporal, pasado, presente, futuro; desde el territorio, sus niveles o unidades; desde los sectores; desde los actores y los roles que juega cada uno de ellos, (en este caso por ejemplo, es necesario incorporar el componente de género, las actividades productivas y la generación de riqueza); desde los niveles decisionales, entre otros. Lo interesante es intentar ampliar el prisma a través del cual se observa la realidad, que intente incluir el máximo de variables pertinentes al desarrollo y centrar el esfuerzo en el conjunto o en la "Conjugación de Factores", para intentar eliminar el enfoque racionalista, de uso frecuente, que parcela la realidad en verdaderos estancos, que puede ser de utilidad en algunos momentos, pero que no da cuenta de la

---

<sup>3</sup> MIDEPLAN. Métodos y técnicas de planificación regional. 1ª edición, noviembre de 1994.

---

complejidad de la realidad regional con todos los factores que en ella intervienen.

- **Participativa**

El concepto de participación es materia de largas discusiones y análisis sobre su significado y contenido, respecto de lo cual no existen acuerdos. Sin embargo, si existen consensos respecto de sus "bondades", asociada a sus aspectos más operativos o instrumentales y a los beneficios para la eficiencia en la gestión y ejecución de las políticas sociales, existiendo también la constatación, a través de distintos estudios, que cada vez se asocia más el concepto de participación con el empoderamiento, construcción de capital social y ciudadanía, lo que también se hace más frecuente en el discurso de las autoridades políticas, pero que no se expresa en el ejercicio de la práctica y, más bien, persisten o se utilizan formas más simples de la misma.

Cualquiera sea el modelo de participación que se adopte, es fundamental que se explicita, no sólo en el sentido teórico sino también, en su significado práctico, lo que debe ir acompañado, necesariamente, de herramientas metodológicas apropiadas.

Dependiendo de los objetivos de la participación, serán los tipos de actores que intervendrán en el proceso y el tipo de herramientas metodológicas que se utilizarán. Tratándose de un instrumento de planificación de naturaleza mayor, como es la Estrategia Regional de Desarrollo, se hace necesario definir cuáles son los actores claves y, en este sentido, se pueden utilizar diversas herramientas metodológicas. Así por ejemplo, el método MACTOR, es muy completo y útil, pero también un tanto complejo, requiere de software especializado y tiempos, de pronto un poco extensos. Sin embargo, es posible utilizar parte del método, como por ejemplo la matriz de actores por objetivos, que a partir de definiciones centrales, permite identificar las motivaciones de aquellos y visualiza, por tanto, los puntos de convergencia y divergencia entre los actores respecto de los propósitos, los espacios para la generación de alianzas y los puntos de conflicto y, por consiguiente, las instancias para la articulación y la negociación.

---

- **De largo plazo**

Es de rigor que una Estrategia Regional de Desarrollo sea pensada para el largo plazo, en el marco de las orientaciones que emanan de la autoridad política. Aquí no nos referimos a la Visión, en el sentido estricto del concepto que desarrollamos más adelante, sino en el sentido amplio; es decir, que el conjunto de proposiciones que la constituyen, que en esta propuesta son tres: Visión, Objetivos y Políticas, tengan un horizonte temporal de 15 a 20 años. Esta extensión cobra sentido, cuando estamos hablando del Desarrollo de una Región, desde una perspectiva integradora o multidimensional, de alta complejidad y que de verdad pretende alcanzar un sueño de llegar a ser aquello que desea. Ello, por definición, requiere de magnitudes temporales mayores puesto que, como se ha observado en la práctica, las proposiciones exceden en mucho a un período de Gobierno, con la consecuente frustración que causa, especialmente en la comunidad, la no concreción de la oferta gubernamental y, también, en la institucionalidad que se siente sobrepasada por los hechos.

No se trata, sin embargo, como se verá en páginas posteriores, que este conjunto de proposiciones por ser de largo alcance, sean inalcanzables. El sentido de la realidad, la necesidad de conjugar lo deseable con lo posible, cobra aquí especial relevancia.

- **Indicativa y normativa**

La Estrategia Regional de Desarrollo es un instrumento que, desde el punto de vista jurídico, es indicativo; es decir, no tiene carácter de obligatoriedad. Sin embargo, queremos hacer una distinción que es necesaria, para su aplicación y el éxito de los propósitos de la misma. Dice relación con su carácter integrador, ya que si se define como un instrumento de la Región y considera a todos los actores, significa que incorpora a lo que, tradicionalmente, hemos denominado como sector público y sector privado.

Para el sector público, la ERD debe ser obligatoria y, por lo tanto, es un instrumento **normativo**. Si bien aquello no está definido de este modo en algún articulado legal, por la naturaleza de las funciones, las normas que las rigen y lo que establecen los mecanismos de coordinación y ejecución de las acciones que implementa el Estado, a través del aparato administrativo del Gobierno, el instrumento y todo aquello que dice relación con él, debe tener ese carácter.

---

Para el sector privado, no existe la forma de obligatoriedad y tampoco resulta conveniente que así sea. En este caso, la ERD debe ser un instrumento de carácter **indicativo**, que les permita orientar sus decisiones de inversión. Sin embargo, esto no es excluyente de la participación de los actores del ámbito privado en el proceso de formulación y en la evaluación y seguimiento del instrumento rector del desarrollo regional.

- **Dinámica**

Su flexibilidad y versatilidad para adaptarse a los cambios ocurridos en el entorno social, político y económico, es una característica importante del instrumento de planificación. Sin embargo, ésta debe ser comprendida en el contexto de un documento que ha sido formulado con criterios de largo plazo, de allí que contiene tres elementos centrales y se hace operativa en otros instrumentos de menor alcance temporal, que evidentemente, conllevan una mayor capacidad de adaptación a los cambios.

Si estos elementos centrales: Visión, Objetivos y Políticas, son formulados en un horizonte temporal de largo plazo y, efectivamente, son el producto de buenos instrumentos de análisis y de validación política y social de la comunidad regional, sus contenidos tienen que tener cierta permanencia en el tiempo y establecer, por ejemplo, que su revisión pueda hacerse al inicio de cada Gobierno; es decir, en concordancia con la formulación del Plan de Gobierno de la Región, cada cuatro años, lo que cobra sentido, particularmente, porque podrían haber cambios de políticas que afecten la Estrategia Regional de Desarrollo.

- **La articulación y negociación**

Su carácter de instrumento de negociación con los diferentes actores sociales es clave para el éxito de la Región, de acuerdo a los propósitos que en ella se han definido.

Son las autoridades políticas de la Región, en quienes la ciudadanía ha delegado su soberanía, las obligadas a generar los espacios donde ocurra la articulación, en función de las directrices trazadas, con una fuerte orientación al logro de los objetivos de desarrollo que permitirán alcanzar la Visión, lo cual sólo es posible a partir de la capacidad movilizadora de

---

los actores sociales y de fuertes liderazgos y voluntades que conduzcan a las metas.

Se requiere convocar a los actores relevantes que intervienen en el proceso de desarrollo, lo que dice relación con las posiciones estratégicas que ellos ocupan, es decir, aquellos con los cuales es preciso articularse para negociar lo más apropiado y conveniente para la Región.

La búsqueda de consensos o acuerdos sobre cuestiones claves para el desarrollo de la Región, es una herramienta que permite centrar el foco de las acciones, conjugar los esfuerzos y facilitar el logro de los propósitos.

## 2.2. Componentes de la estrategia regional de desarrollo

No se trata de una compilación exhaustiva de todo lo que caracteriza a la región ni de todas las acciones que se pretenden ejecutar. Más bien, se le debe pedir rigurosidad en al menos tres elementos claves:

- **La visión**

Es el reflejo de la mirada de la sociedad regional que se quiere construir en un territorio determinado. Es el plano del deber ser, de la intencionalidad, de los sueños y de las esperanzas, es una imagen de futuro. Al decir de Matus "es la situación general escogida como un objetivo de referencia que está más allá del horizonte de tiempo del plan"

" Una visión es una imagen del futuro que deseamos crear, descrita en tiempo presente, como si sucediera ahora. Una proclama de visión muestra adonde queremos ir y cómo seremos cuando lleguemos allí. La palabra deriva del latín *videre*, "ver". Esta asociación es significativa; cuanto más detallada y visual sea la imagen, más persuasiva resultará. Por ser tangible e inmediata, una visión infunde forma y rumbo al futuro de la organización y ayuda a la gente a fijar metas que sirvan de impulso".<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Senge, Peter. La Quinta Disciplina en la práctica. Ediciones GRANICA S.A. 1999.

---

Se parte de la base que es necesario otorgarle dirección y sentido al proceso de desarrollo, es decir, para dónde queremos ir y para qué y para quiénes es el estado deseado que queremos alcanzar.

Esta construcción de dirección y sentido es un proceso de creación colectiva. Por tanto, es un espacio para la construcción de consensos básicos respecto de lo que se quiere, de lo que implica establecer un principio de participación activa de la sociedad regional; ello, por que las regiones son primero construcciones sociales, en un espacio determinado.

La capacidad movilizadora de los actores sociales, a través de la apropiación de aquello que quieren construir, es clave para el alineamiento entorno a la Visión, ya que no hay historia sin actores y no hay procesos sin voluntades fuertes que conduzcan a las metas.

En este sentido, la Visión, si bien contiene elementos valóricos, que son la base filosófica del modelo económico y social imperante, incorpora contenidos de carácter motivador para los actores sociales.

Aunque se debe considerar un importante nivel de generalidad, a objeto de que la visión regional sea lo más integradora posible, ella debe ser "pertinente" y, por ende, debe recoger particularidades regionales importantes. No es posible por ejemplo, que todas o algunas regiones tengan la misma visión. Si se reconoce la heterogeneidad de los territorios, es menester incorporar dichos elementos, que en muchos casos, definen una cierta identidad regional en el sueño de futuro. La propia ubicación geográfica, su conformación productiva, la historia de su poblamiento, entre muchos otros hechos y elementos relevantes, generan un "sello regional" que es necesario identificar con precisión e incorporar en la construcción de una visión común.

La visión debe ser construída a partir de información y estudios regionales que puedan ser recogidos a través de distintas herramientas metodológicas. Es posible utilizar el análisis estratégico, donde se consideran las variables internas (fortalezas y debilidades) y las variables externas (amenazas y oportunidades) de cada territorio. Sin embargo, este análisis no es producto de un grupo de "aficionados" que se reúnen a hacer una lluvia de ideas; requiere de un conocimiento previo de la región, que proviene de un diagnóstico, que como ya se dijo, es una tarea de carácter permanente que debería estar radicada en las Secretarías de Planificación y cuya función es iluminar y alimentar el proceso general. Es, por lo tanto, importante que los actores que participan en el proceso cuenten con información. Por cierto, ella será

---

manejada y procesada de diferentes maneras, además de ser matizada con información que poseen los propios actores, que muchas veces responde al sentido común o que proviene de la experiencia, lo que constituye un gran valor.

- **Los objetivos**

Se trata de objetivos generales, de largo alcance y que requerirán de varios años para su materialización.

“Los Objetivos describen los propósitos específicos de un determinado Plan. Responden a lo que se pretende lograr en las distintas dimensiones del desarrollo (económica, social, cultural, territorial, etc.), situándose en el marco general de referencia dado por la imagen-objetivo”.<sup>5</sup>

En este caso hemos utilizado el concepto de Visión, por haberse constituido en uso frecuente a través del tiempo. Es importante señalar que los objetivos surgen a partir de los problemas que la Región ha definido como tales y para cuya formulación se pueden utilizar técnicas conocidas, como por ejemplo, los Análisis de Objetivos.

“Consiste en construir un esquema global de relaciones medios-fines en la forma de Árbol de Objetivos, instrumento que permite, hacia el final de la etapa, identificar las posibles alternativas para llevar a cabo el proyecto”.<sup>6</sup>

Los Objetivos constituyen la columna vertebral del proceso de planificación y como tales, están en permanente revisión durante la formulación del instrumento, por lo que es probable que no se llegue a su

---

<sup>5</sup> MIDEPLAN. Apuntes Metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales. 1ª edición, noviembre de 1995.

<sup>6</sup> Fundación Friedrich Naumann. Manual de planificación de proyectos orientada a objetivos. Primera edición, agosto de 1993.

---

precisión sino al final de dicho proceso. Son los caminos que conducen al logro de la Visión.

Es importante considerar que si bien los objetivos se denominan generales o estratégicos, deben expresar con claridad lo que se quiere lograr, es decir, contener elementos específicos que faciliten la elección de opciones estratégicas, sin perder su condición global, su sentido de contexto general, en el sentido que son un conjunto que está orientado al logro de la Visión y que, por lo mismo, llevan el germen del cambio.

## ▪ **Las políticas**

Si como se señaló anteriormente, la Visión representa el mundo de los sueños y los Objetivos el de los caminos que conducen a ese propósito, las Políticas reflejan las voluntades. Cada camino está lleno de alternativas posibles y si bien es cierto el dicho que "todos los caminos conducen a Roma", existen muchas alternativas para llegar a ese punto del universo. Por tanto, deberán tomarse decisiones que significan adoptar opciones estratégicas, se suponen las más convenientes a los propósitos definidos.

Es posible evaluar alternativas en función de algunos criterios, tales como:

- Recursos disponibles
- Prioridades en la política de desarrollo
- Probabilidad de alcanzar los objetivos
- Horizonte del proyecto
- Relación costo-beneficio
- Impacto duradero y experiencias anteriores
- Factibilidad política
- Otros que se consideran relevantes

En esta parte del proceso participan, de preferencia, los niveles directivos de la administración y Gobierno de la Región; es el momento de definir las prioridades y los énfasis, por lo que el manejo de información respecto de la situación en análisis resulta clave; en caso contrario, podría implicar optar por estrategias fáciles o voluntaristas. Asimismo, estas definiciones de política deben ser coherentes con las políticas del país, que el Gobierno ha definido en su Programa.

---

### 3. Plan regional de gobierno

Como se ha señalado, es la contribución del Gobierno Nacional y Regional a la Estrategia Regional de Desarrollo; es, por tanto, un documento del ámbito público y su horizonte temporal es el mismo que el período de Gobierno.

#### ▪ **Prioridades**

Siendo un Instrumento de Gobierno, es fundamental que éste interprete e incluya las prioridades de la Estrategia Regional de Desarrollo, que a su vez, deba guardar coherencia con el Programa de País; es decir, con la oferta que el o los partidos gobernantes han hecho a la ciudadanía.

#### ▪ **Objetivos**

Se trata de un documento que constituye la agenda del gobierno de la Región, que coordina y articula a los sectores públicos cuya misión contenga elementos territoriales o, dicho de otro modo, que su accionar impacte en el Desarrollo de la Región en función de los énfasis definidos en la Estrategia Regional. Es un instrumento cuyo objetivo central es ordenar una cartera de acciones a ejecutar en el mediano plazo, que integra la visión regional con las particularidades regionales. No debiera incluir toda la labor del gobierno en la región, ya que lo transformaría en un documento enorme, carente de prioridades y de difícil lectura y divulgación.

#### ▪ **Su estructura comprende tres aspectos fundamentales:**

##### ▪ **Las metas estratégicas**

En primer lugar, se habrán de formular las Metas Estratégicas, entendidas como "hitos que se esperan alcanzar en el corto tiempo". Esta formulación debe hacerse en directa relación con la Visión y los Objetivos de la ERD y se pueden, desde ya, comenzar a visualizar en esa etapa, por cuanto estamos hablando de un conjunto de actores con experiencia en los distintos ámbitos donde se desenvuelven y, particularmente, en los temas de administración y gobierno de la Región.

Pensar en un número acotado de Metas, que no deberían exceder a una decena, pero que efectivamente tengan peso estratégico, son imprescindibles para el logro de los objetivos y la visión; deben ser realizables en el período de Gobierno y constituyen la columna vertebral del Plan de Gobierno.

“Todo proyecto de visión compartida necesita, no sólo una visión amplia sino metas concretas y alcanzables. Las metas representan aquello que la gente se compromete a lograr, a menudo, al cabo de pocos meses. La palabra designa el término señalado a una carrera o mojón que lo marcaba y deriva del latín *meta*, mojón”.<sup>7</sup>

Estas deben estar cuantificadas o, al menos, ser observables, de manera que sean posibles de medir o estimar su cumplimiento. Sin embargo, es necesario para su cumplimiento que ellas contengan los programas y proyectos, entendidos como un conjunto de acciones que son necesarias para su logro.

- **Los programas y proyectos estratégicos:**

Se trata de definir programas, entendidos como un conjunto de acciones que consideren tanto iniciativas de inversión como de gestión, y un listado de proyectos estratégicos, que permitan llevar a cabo las Metas Estratégicas propuestas en el Plan de Gobierno.

La consideración de la viabilidad técnica y económica en esta materia es fundamental. No debería ocurrir que esta **oferta pública** para la ejecución de la Estrategia Regional contenga Programas y Proyectos que, con el transcurso del tiempo, no se puedan ejecutar. Por ello, es recomendable comenzar a trabajar en el portafolio de manera paralela con las etapas anteriores, es decir, cuando se esté formulando la ERD y, muy especialmente, los Planes Sectoriales Regionales.

---

<sup>7</sup> Senge, Peter. La Quinta Disciplina en la práctica. Ediciones GRANICA S.A. 1999.

---

Estos programas y proyectos se expresan en los Convenios - Marco que, siguiendo el esquema actual, es posible dividir en dos períodos o pueden ser formulados para todo el período; en cualquiera de los casos, se trata de un instrumento plurianual. Este instrumento incorpora lo referido a la Gestión Territorial Integrada, que contiene los productos, servicios y acciones del Gobierno pero, que para este efecto, tengan carácter estratégico.

- **La articulación institucional: modelo de gestión**

En la mayoría de las regiones del país existen formas de organización institucional para hacer operativa la labor gubernamental, que se realiza a través de los Comités Interministeriales, definidos por áreas: social, infraestructura, productivo y de modernización. Así también, la práctica ha demostrado que, en la mayoría de los casos, su funcionamiento ha sido irregular y, muchas veces poco eficiente. Sin embargo, en los casos en que han funcionado, bajo ciertas lógicas o directrices claras y objetivos definidos, han reflejado su potencialidad. También es importante agregar que las experiencias donde este tipo de estructura conlleva el componente territorial, tienen impactos sustantivamente mayores, lo que hace imprescindible considerar este elemento como central para su implementación.

Es en estos Comités donde se produce la instancia de articulación y negociación de las principales acciones de Gobierno, con carácter multidireccional. Al interior de la región, se produce entre los sectores y entre éstos y la Región. Hacia afuera, se provoca entre el nivel regional y el nivel central; por un lado, entre los Ministerios sectoriales, cuya negociación da origen a los Planes Regionales Sectoriales y, por otro, entre el Gobierno Regional y el Gobierno Nacional. Es, en este espacio de negociación, donde se generan los proyectos, programas y acciones que dicen relación con el logro de las Metas Estratégicas del Plan de Gobierno, formuladas a partir de los objetivos y de la visión de la ERD, dando origen al Convenio-Marco, instrumento de articulación entre los sectores y la Región y, a Convenios de Programación, cuando ello se considera necesario.

Este espacio es de la mayor relevancia, por cuanto, no sólo constituye el crisol en donde se funden las iniciativas y se producen las sinergias necesarias para el desarrollo regional sino porque, además, se definen los contenidos del Plan de Gobierno, que deben

---

ser elaborados utilizando herramientas metodológicas que permitan su posterior seguimiento y evaluación. Lo más frecuente y de mejores resultados ha sido la utilización del Marco Lógico, que permite ordenar en una secuencia o cascada y definir indicadores, responsables, tiempos, etc. Es preciso insistir, una vez más, que no se debe olvidar el componente territorial de las acciones definidas.

Es de la mayor importancia que el Plan de Gobierno contenga información precisa, confiable, localizable y mensurable, ya que éste será la base de la **Cuenta Pública** que anualmente debe dar la primera autoridad política de la Región a la ciudadanía, velando así por la transparencia en el proceso administrativo y de gestión regional.

#### 4. Los planes sectoriales regionales

A objeto de corregir una de las mayores debilidades del sector público, como es el de la coordinación y concertación técnico – política respecto de las prioridades territoriales de cada una de las reparticiones públicas, las que normalmente planifican en paralelo sus respectivas acciones, bajo una mirada prioritariamente sectorial y nacional, se propone iniciar inmediatamente después de iniciado el proceso de elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo, los Planes Sectoriales Regionales, con énfasis en las Secretarías Regionales Ministeriales y Servicios públicos relacionados, para que su misión se articule con mayor fuerza con los objetivos y políticas de la Estrategia.

Se trata de un momento y de una mirada sectorial respecto del territorio regional, en la que, teniendo en consideración la Estrategia Regional, los sectores planteen los ámbitos de colaboración, recogiendo las prioridades sectoriales nacionales y adecuándolas a las demandas regionales.

A objeto de iniciar un proceso de coordinación y negociación es extremadamente conveniente que el equipo técnico del Gobierno Regional, inicie en paralelo la definición de las prioridades de financiamiento desde los presupuestos regionales (Fondo de Desarrollo Regional, ISAR y otros disponibles) y se perfilen todas las instancias de colaboración y asociatividad posible (Convenios de Programación, entre otros).

## **Los planes regionales debieran incluir, al menos, tres tipos de acciones:**

- Las acciones referidas a programas y proyectos de inversión, incluida una cartera de proyectos potenciales a nivel de factibilidad, prefactibilidad o perfil, además de "ideas" de proyectos que, dada su relevancia estratégica y una consideración técnica mínima, provea su viabilidad.
- Acciones referidas a programas y proyectos de mejoramiento de la gestión, tanto en el ámbito de los problemas ciudadanos (fortalecimiento del capital social, organización, cultura, drogadicción, infancia, entre otros) y de los de mejoramiento de la gestión interna de los servicios (con impacto ciudadano: atención de público, trámites u otros). Esto es relevante, del momento que la contribución del Gobierno a la Estrategia Regional implica no sólo recursos de "inversión real" o de infraestructura.
- Planes normativos, entre los que destacan los Planes Reguladores, Seccionales, Plan de Ordenamiento del Borde Costero, Normas Regionales, dictadas de acuerdo a lo que establece la Ley de Gobierno y Administración Regional, entre otras.

Con los tres insumos anteriores, se debe iniciar un proceso de articulación y negociación que incorpore una mirada integradora, tanto desde el punto de vista territorial como funcional (sectorial), para lo que se propone construir el Plan Regional de Gobierno a partir de un proceso conversacional entre las acciones, programas y proyectos sectoriales y las metas regionales estratégicas, ordenadas por lineamientos asociados a mesas de trabajo de carácter permanente en el Gobierno Regional (Comités), ligados al Modelo de Gestión antes planteado.

## **Las componentes básicas de un Plan Sectorial Regionales son<sup>8</sup>:**

- La Misión, definida como el quehacer de la institución en el presente y futuro, debe incorporar qué se va a hacer, para quienes, el ámbito territorial y el tiempo.

Como es comprensible, la misión depende de las particulares características de cada institución, de sus objetivos y naturaleza. En la

---

<sup>8</sup> No es una práctica habitual a nivel regional encontrar planes sectoriales, a pesar que existen esfuerzos como los Planes de Turismo, Pesca, CONAF, para algunas regiones, los que sin embargo son extremadamente genéricos. Es posible encontrar proyecciones sectoriales nacionales al año 2009, como las del Ministerio de Obras Públicas, desde donde se pueden desprender muchos de los contenidos aquí propuestos.

---

función pública se pueden distinguir, al menos, de dos naturalezas; las de carácter sectorial y las de carácter territorial o transversal. Las primeras, se vinculan con instituciones a cargo de funciones específicas de carácter sectorial, mientras que las segundas, corresponden a instituciones como el Gobierno Regional o el Municipio. .

La Misión del Gobierno Regional es "...La administración superior de la región, (...) que tendrá por objeto su desarrollo social, cultural y económico"<sup>9</sup>

La Misión del INDAP para el año 2000 era: "INDAP apoyará la plena inserción de los Pequeños Productores agrícolas en el Desarrollo Económico Nacional, a través del fomento productivo y el desarrollo de sus capacidades asociativas, contribuyendo a la acción multisectorial del desarrollo territorial para la superación de la pobreza rural".

Mientras que para el período 2001 – 2006 se redefinió como: "Promover condiciones, generar capacidades y apoyar con acciones de fomento, el desarrollo productivo sustentable de la agricultura familiar campesina y sus organizaciones".<sup>10</sup>

En esta fase del Plan Regional Sectorial se trata de distinguir con claridad, dentro de la misión de cada sector, los elementos que permitan identificar con posterioridad (a la hora de la elaboración del Plan Regional de Gobierno) los elementos de cooperación en función de la Visión planteada en la Estrategia Regional de Desarrollo.

Cómo, desde la misión del INDAP, es posible contribuir al logro de la misión del Gobierno Regional, más compleja y transversal y, lo que es más importante, cual es la contribución específica del Instituto a la visión. Desde luego, queda claro el segmento de la población (las familias campesinas y sus organizaciones), lo importante es ahora avanzar en el cómo éstas se expresarán en un territorio específico. Esta es la principal cuestión a la que debería aportar un Plan Sectorial, como el propuesto.

- Los Objetivos del sector, idealmente, para el período de gobierno, aunque en algunos casos son igualmente útiles los de más largo plazo, como por

---

<sup>9</sup> Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional", Título Segundo; Capítulo I, Artículo 13.

<sup>10</sup> Indap, Balances de Gestión Anual.

---

ejemplo, los del Ministerio de Obras Públicas, que en el 2001, fijó sus proyecciones hasta el año 2009.<sup>11</sup>

- La serie de inversión regionalizada del sector por servicios relacionados para los últimos diez años, con recursos totales invertidos por programas.
- Esta información es útil para la proyección de la inversión esperada como “piso” en los próximos años y puede ser utilizada como un insumo para definir el plan de inversiones. De hecho, los “Marcos Referenciales” son una práctica habitual dentro de la elaboración presupuestaria anual de cada servicio y ministerio, a partir de los cuales se construyen las primeras propuestas de presupuesto, datos útiles para evaluar las disponibilidades financieras futuras.
- Los énfasis del sector y sus servicios, para los próximos años, especificando programas prioritarios con expresión territorial intraregional.
- El listado de los programas del sector, por servicios relacionados, con una breve descripción de sus principales características y población beneficiaria.
- Una proyección de programas y proyectos, clasificados por etapa, dentro del “ciclo de vida de los proyectos” a nivel de ideas, perfil, prefactibilidad y factibilidad.

## **5. Los instrumentos de coordinación de inversiones y de gestión, de apoyo al modelo de planificación**

### **5.1. Análisis de los instrumentos existentes**

Entre los instrumentos de coordinación de inversiones hay dos tipos, los referidos al proceso inversionista (ARI; PRI) y los instrumentos de coordinación de inversiones región – centro (ISAR e IRAL), Convenios de Programación y Convenios Marco. Todos ellos se encuentran descritos en el Anexo N° 1.

---

<sup>11</sup> Gobierno de Chile, Ministerio de Obras Públicas. La inversión en infraestructura 1990-1999 y su proyección 2000-2009. Octubre 2001.

---

Sin perjuicio de la variedad de instrumentos de coordinación de inversiones que existen, queda de manifiesto que ninguno de ellos, ni la totalidad de éstos, dan cuenta de la necesidad de lograr una adecuada coordinación de inversiones entre el nivel central y el regional.

En el caso de los Convenios de Programación, son un instrumento con un interesante potencial, pero acotado y limitado por la cantidad de recursos que tienen las regiones para hacer estos convenios y por el uso que los ministerios les han dado, lo cual ha producido que algunas regiones hayan comprometido importantes cantidades de recursos FNDR, por varios años, limitando con esto la posibilidad de impulsar otras iniciativas de inversión.

En lo que se refiere a los ISAR e IRAL, son instrumentos también acotados a algunos programas del nivel central y con escasa flexibilidad para los ámbitos regionales, haciendo que, finalmente, no tengan incidencia sustantiva en la coordinación de inversiones, siendo ésta parcial y puntual.

Con respecto al Ante-Programa Regional de Inversiones (ARI), a la fecha, permite una priorización y coordinación de inversiones pero, básicamente, con proyectos que son financiados con el FNDR; por lo tanto, son recursos de decisión regional y no productos, realmente, de una negociación entre el nivel sectorial y el regional.

Finalmente, el Programa Regional de Inversiones, a pesar de cubrir la totalidad de las inversiones que se realizarán en la región en el transcurso del año y que, efectivamente, es un importante instrumento que adelanta y entrega valiosa información a los niveles regionales, tampoco se transforma en un espacio de negociación útil entre el nivel regional y el nivel Central, sobre el cual se pudieran definir las inversiones a realizar, para que fueran consistentes con la Estrategia Regional.

## **5.2. Instrumentos de apoyo a la gestión e inversión**

Dentro de los instrumentos de apoyo a la gestión están los Convenios Marco (que por su amplitud se incorporan en esta categoría, aunque también son instrumentos de coordinación de inversiones); y el Programa de Mejoramiento de la Gestión Territorial (GTI).

En lo que se refiere al Programa de Mejoramiento de la Gestión Integral, es el instrumento de más reciente creación, por lo que aún no se puede evaluar su impacto, pero en una primera etapa no debiera ser sustantivamente importante como apoyo para materializar la estrategia, del momento que las

---

metas de cada ministerio o servicio son puestas por cada uno de ellos, por lo que tampoco genera un espacio de negociación con el nivel regional.

En el caso de los Convenios Marco, como se ha señalado, son instrumentos de coordinación de inversiones y acciones entre el nivel central y el regional. Son, tal vez, el instrumento más cercano para lograr una adecuada coordinación entre el nivel central y el regional; sin embargo, la evaluación hecha de éstos, tanto por el nivel central como regional, identifican aún bastantes deficiencias en su formulación y aplicación, lo cual hace que no hayan podido potenciarse lo suficiente como para dar cuenta de una adecuada articulación entre el nivel central y el regional.

Es importante resaltar que en la definición de los Convenios Marco se enfatiza que, como beneficio de éstos está el que permiten operacionalizar la Estrategia Regional de Desarrollo. Lo indicado significa, según se señala textualmente, que los Convenios Marco operacionalizan los lineamientos estratégicos que se definen en la estrategia, vía planes, programa y proyectos específicos y localizables, con plazos de ejecución predeterminados y responsables institucionales.

Sin perjuicio de lo anterior, en la primera generación de Convenios Marco la debilidad percibida, por parte de los niveles regionales, mas allá de los aspectos metodológicos o que se derivan del proceso mismo, estaba en el hecho que no lograron capturar toda la información sobre la inversión de los ministerios sectoriales en las regiones, para cada uno de los tres años, por lo que terminaron señalando compromisos generales, con algún grado de desagregación pero, en ningún caso, señalando programas o proyectos específicos de inversión, como fue su definición inicial.

Sin embargo, en la segunda generación de Convenios Marco (2004-2006), se percibió un avance sustantivo en esta materia, debido a que existe una cantidad importante de información referida a proyectos de inversión de los niveles sectoriales en la región. A pesar de esto, queda pendiente aun, generar mecanismos de evaluación sobre los avances de los contenidos de los Convenios; abrir mayores y más sustantivos espacios de negociación entre la región y el sector; y una mayor coordinación con los otros instrumentos existentes de coordinación de inversiones.

### **5.3. Los instrumentos de coordinación de inversiones y de gestión, en el marco del modelo de planificación articulado**

- De acuerdo a la propuesta del modelo de planificación territorial articulado que se ha presentado, el Plan de Gobierno pasa a ocupar un espacio importante en el Sistema de Planificación, como un instrumento cuyo objetivo central es ordenar una cartera de acciones a ejecutar en el mediano plazo, que integra la visión regional con las particularidades regionales. Junto con lo anterior, la creación del Plan de Gobierno permite acorta la brecha existente entre las definiciones contenidas en la Estrategia Regional y las acciones concretas que realizan los ministerios sectoriales en la región, así como el propio Gobierno Regional, lo cual es una debilidad importante del modelo actual
- Junto con el Plan de Gobierno en la Región, la creación de los Planes Sectoriales Regionales también pasa a ser un instrumento de planificación que permite acortar la citada brecha (entre las definiciones contenidas en la Estrategia Regional y las acciones que realiza el gobierno en la Región, ya sea central o regional). Estos Planes Sectoriales explicitan los compromisos del sector, tanto desde el punto de vista de las prioridades nacionales como de las regionales, planteadas en la Estrategia.
- En este contexto, los Convenios Marco pasarían a ser los instrumentos de coordinación de inversiones y acciones concretas entre el nivel regional y el sectorial nacional y, por lo tanto, permitirían la operativización del Plan de Gobierno. La elaboración de los Convenios Marco en este nuevo escenario, se haría a partir de las prioridades y metas estratégicas definidas en el Plan de Gobierno y las prioridades sectoriales definidas en los planes regionales sectoriales, teniendo la misma duración que el Plan de Gobierno. Aquí habría un cambio sustantivo, respecto a lo que existe en la actualidad; los Convenios Marco no se construirían a partir de los lineamientos estratégicos contenidos en las estrategias regionales sino que lo harían a partir de instrumentos mucho más concretos, como son el Plan de Gobierno y los Planes Regionales Sectoriales, haciendo más fácil y visible la articulación entre los diferentes niveles de la administración del Estado.
- De la misma manera, los Convenios Marco, podrán ir contrastando las inversiones anuales en cada una de las regiones, a través de los ARI y los PRI. Por otro lado, los ISAR, IRAL, los Convenios de Programación, los respectivos presupuestos sectoriales y el FNDR, debieran contribuir a materializar los acuerdos contenidos en los Convenios Marco y

---

expresarse, año a año, en los ARI y los PRI. De esta forma, se produciría una adecuada coordinación y articulación de los diferentes instrumentos de inversión en el territorio.

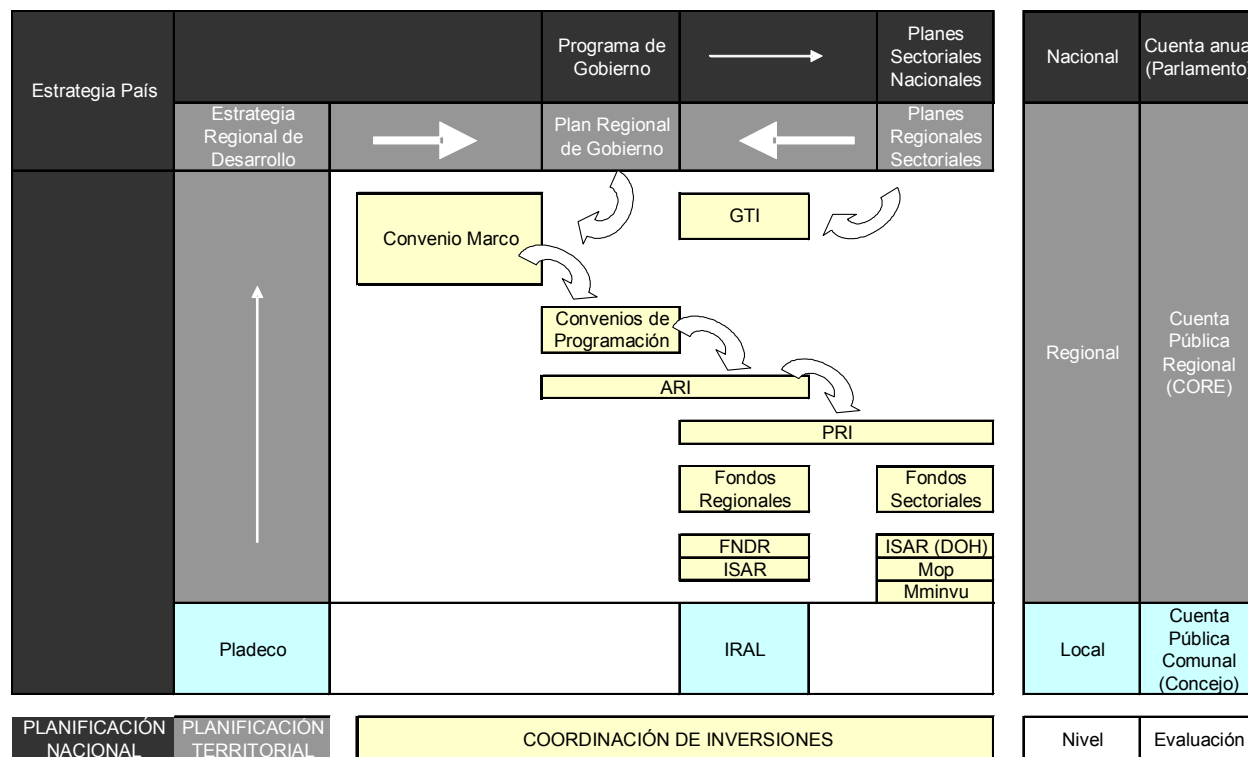
- En este nuevo modelo, el Programa de Mejoramiento de la Gestión Integral Territorial, por ser un instrumento de reciente creación y que aun se encuentra en una etapa de instalación y de definición de sus alcances, no es posible establecer con precisión su modalidad de acoplamiento al resto de los instrumentos. Sin embargo, según la información que en la actualidad se desprende del instrumento señalado, debiera ser absolutamente consistente con el planteamiento del modelo propuesto, contribuyendo incluso al seguimiento de los acuerdos que puedan establecerse entre las regiones y los ministerios sectoriales, en el marco de los Planes de Gobierno y los Planes Sectoriales Regionales.
- Sin perjuicio de lo anterior, aun queda por precisar los alcances de los procedimientos que se desprendan de la aplicación del instrumento señalado, de tal manera de realizar los esfuerzos institucionales para que, en la versión definitiva de éstos, se resguarden los criterios establecidos en este modelo de planificación articulado, tales como, simpleza de lenguaje, versatilidad y dinamismo, estructura simple y lógica, realista en su aplicabilidad, de utilidad práctica y consistente con los instrumentos de planificación de los otros niveles.

#### **5.4. La articulación entre planificación e instrumentos de gestión**

El modelo que se presenta, (Ver Figura N° 4) se construye a partir de dos niveles espaciales, el nacional y el territorial, donde se ubican los instrumentos de planificación. En el nivel territorial se vinculan los instrumentos de gestión para la articulación del modelo general, asociados a las fuentes de financiamiento y presupuestos, para concluir en la evaluación del proceso según niveles espaciales.

**Figura N° 4**

**Articulación entre instrumentos de planificación y de gestión**



Cabe destacar que si bien el modelo da cuenta de todos los niveles territoriales sólo se desarrollan, específicamente, las articulaciones a nivel regional, quedando pendiente el desafío de articulación entre el ámbito regional y el local.

En el vértice superior del modelo, en el espacio nacional, se ubica la Estrategia de País, de largo plazo, el Programa de Gobierno, de mediano plazo y los Planes Sectoriales, que también debieran centrarse en esta última dimensión temporal.

En un segundo plano espacial, se ubica la planificación de los territorios regionales, cuyo eje central es la **Estrategia Regional de Desarrollo**, de largo plazo e instrumento rector del Desarrollo, que en el plano local se vincula con los Planes de Desarrollo Comunal y en lo sectorial, con los **Planes Sectoriales Regionales**, que son la expresión territorial de los nacionales, ambos de mediano plazo. El instrumento articulador de las acciones públicas es el **Plan de Gobierno de la Región**, que contiene

---

Metas Estratégicas, emanadas de la Visión y de los Objetivos de la ERD, y Programas y Proyectos Estratégicos, que se articulan en un modelo de gestión cuyo eje central es el Convenio Marco.

Para la gestión de los instrumentos de planificación, es decir, para hacerlos operativos en el territorio, el instrumento eje para la articulación es el Convenio Marco, que tiene un carácter plurianual y recoge las propuestas sectoriales y regionales e incorpora aquellos aspectos del instrumento de Gestión Territorial Integrada provenientes de los productos, servicios y acciones del Gobierno que guarden relación con las definiciones estratégicas. Este es un espacio de negociación de mediano plazo, en función del período de gobierno, que puede dar, por ejemplo, origen a la elaboración de Convenios de Programación.

En sus aspectos operativos más específicos y de carácter anual, se ubican el Ante-Proyecto de Inversión, espacio de articulación natural y obligado, no sólo para la formulación del Presupuesto Regional Integrado sino, además, porque es aquí donde las negociaciones entre la región y los sectores pueden acordar establecer Convenios de Programación, que son contratos entre dos o más partes para ejecutar programas, proyectos o acciones de interés regional, también de carácter plurianual.

El Presupuesto Regional Integrado es alimentado por las distintas fuentes de financiamiento, tanto las de decisión regional como FNDR, ISAR, IRAL como las de decisión nacional; es decir, las fuentes sectoriales.

El caso del FNDR y de los recursos sectoriales, son fuentes de financiamiento que se han puesto al nivel de coordinación de inversiones, puesto que, finalmente, son los recursos con que debieran contar el nivel Regional y el Central para confluir en los procesos ARI y PRI, conformando una efectiva coordinación de inversiones.

Consistente con lo presentado en el esquema precedente, el sistema de planificación y de apoyo a la gestión regional se plantea con una lógica de articulación, en donde los diferentes instrumentos adquieren sentido a partir de sus vinculaciones y de las sinergias que producen y no de su valor en sí mismo, aunque por cierto, este permanece.

Los cambios sustantivos que permiten mejorar considerablemente la coordinación entre los diferentes instrumentos son la creación del Plan de Gobierno y la generación de los Planes Regionales Sectoriales. Al mismo tiempo, la especificación de los Convenios Marco, en los cuales debieran expresarse, formalmente, parte importante de los compromisos que surgen

---

de los dos instrumentos señalados, contribuye a hacer el seguimiento de éstos en el tiempo.

En un grado menor, pero en la misma línea, debieran estar los Convenios de Programación, como instrumentos válidos para materializar iniciativas de inversión concretas entre la región y el sector, expresadas en el Plan de Gobierno y en los Planes Regionales Sectoriales.

Finalmente, el proceso está sujeto a las evaluaciones que la normativa actual establece, en los distintos niveles del territorio. En el país, a través de la cuenta que cada 21 de mayo el Presidente de la República realiza ante el Parlamento; en la región, mediante la cuenta pública que realiza el Intendente Regional ante el Consejo Regional y, en la comuna, vía cuenta pública del Alcalde, realizada ante el Concejo Comunal.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- MIDEPLAN. Apuntes Metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales. 1ª edición, noviembre de 1995.
- MIDEPLAN. Herramientas para el análisis de la cartera de proyectos regionales. 1ª edición, agosto 1997.
- MIDEPLAN. Métodos y técnicas de planificación regional. 1ª edición, noviembre de 1994.
- MIDEPLAN. Metodología para la elaboración de planes de desarrollo comunal, octubre 2002.
- Osorio, Alfredo. Planeamiento Estratégico. Instituto Nacional de Administración Pública. Buenos Aires. Cuarta Edición, noviembre 2002.
- Centro de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación, Planificación Estratégica. Serie : Módulos Instruccionales.
- Silva Lira, Iván. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. ILPES, noviembre 2003.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Obras Públicas. La inversión en infraestructura 1990-1999 y su proyección 2000-2009. Octubre 2001.
- Gobierno de Chile. Ministerio del Interior, Subsecretaria de Desarrollo Regional. Análisis y evaluación de los convenios marco 2001-2003. Documento de trabajo, julio 2002.
- Comisión de las comunidades europeas. Manual de Gestión del ciclo de un proyecto, Enfoque integrado y marco lógico. Febrero 1993.
- Fundación Friedrich Naumann. Manual de planificación de proyectos orientada a objetivos. Primera edición, agosto de 1993.
- Serrano, Claudia. Participación social y ciudadana, Un debate del Chile contemporáneo. Octubre 1998.

- 
- Godet, Michel,; Gabiña, Juanjo La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Cuadernos de LIPS. Laboratoire d' Investigation Prospective et Stratégique. París.
  - ILPES: Prospectiva y Estrategia ( Compendio de trabajos presentados en el Primer Encuentro de Estudios Prospectivos), junio 1997.
  - Senge, Peter. La Quinta Disciplina en la práctica. Ediciones GRANICA S.A. 1999.
  - Godet., Michel. Manuel de Prospective Strategique. L'art et la méthode. Dunos, París 2001.
  - Constitución Política de la República de Chile.
  - Ley 19.175 de Gobierno y Administración Regional.
  - Ley de Bases de la Administración Pública.
  - SUBDERE. Fuente de Recursos para el desarrollo Regional y Local. Documento, Abril 2003.
  - SUBDERE. Guía de Gobiernos Regionales. Documento, 1995.
  - SUBDERE. Convenios Marco 2004-2006, en [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl)
  - SUBDERE. Programas Regionales de Inversiones, en: [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl)
  - MIDEPLAN. Calendario Anteprogama Regional de Inversiones. En [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)