

Manuel Tobar Leiva*

La función Planificadora del Gobierno Regional. Aspectos básicos

Introducción

La certeza de una persona que existe “un mañana”, le incita a pensar sobre aquello que realizará al “otro día”. Simétricamente, una comunidad de personas unidas por el territorio, la raza, el lenguaje, un pasado común, también es interpelada por la certidumbre que en el porvenir brota un futuro, en el cual viviremos y al que debemos enfrentar. Por consiguiente, reflexionar en cómo se vive en el presente y cómo se vivirá en el futuro es sin duda un permanente y crucial desafío de la humanidad. ¿Que nos deparará el porvenir? ¿Qué hacemos para vivir mejor? ¿Esperamos sin hacer nada, o actuamos en el presente para que lo que venga nos encuentre preparados?

Los últimos 20 años fueron cinco veces más turbulentos que los 80 años anteriores. Los cambios tecnológicos, políticos, la economía global y las desigualdades sociales, confirman que en el mundo se generan novedades, diversidad, y todo lo que ocurre es muy provisorio. Luego, se observa que la celeridad del cambio es inversamente proporcional al aumento del espacio de la incertidumbre. A partir de ahí, el futuro se aprecia menos predecible. Lo anterior, en consecuencia, fortalece aún más la necesidad de auscultar el futuro, manteniendo activa esta preocupación que nos permite anticipar lo que nos trae el “más allá”.

Por estas razones las personas, y las comunidades ocupan un buen tiempo de sus actividades en pensar qué hacer en el porvenir. ¿Qué hacer y para qué? Evidentemente, son preguntas de fondo que al ser respondidas dan un sentido a la vida. La historia nos revela una y otra vez que naturalmente las comunidades se orientan a vivir más digna y humanamente, es decir, con apego a valores y principios universalmente reconocidos: El amor, la vida, la libertad, la justicia, la fraternidad.

Tales valores y principios están consagrados en las Cartas Fundamentales de los Estados Nación. En nuestro caso, en las “bases de nuestra institucionalidad”. Esas bases constituyen la esencia de nuestra convivencia social y en ella se postula que: “El Estado está

al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta constitución establece”¹.

El Estado efectúa la promoción y realización del bien común a través de un conjunto diverso de servicios y organismos públicos, entre los cuales se cuenta el Gobierno Regional. En Chile el Estado es unitario y su territorio se divide en regiones, para su administración la Constitución ha instituido un Gobierno Regional, cuya finalidad es el desarrollo de la región. En esa perspectiva, en esta ponencia nos abocaremos a tematizar en relación con los desafíos que tienen los Gobiernos Regionales para promover y realizar el bien común regional. Ello nos exige pensar el pasado, presente y futuro de la región, organizarse, e intervenir el espacio material del territorio y el factor espiritual de su comunidad. Las opiniones que vierto en esta publicación se refieren especialmente a la Región de Valparaíso, en la que soy consejero regional desde la etapa fundacional.

Con ese propósito, iniciaremos esta presentación con el examen de los preceptos constitucionales y legales que dan vida a una estructura regional que tiene por objetivo el desarrollo económico, social y cultural de la región. Para el cumplimiento de ese objetivo la Constitución le otorga una función de planificación.² Luego nos internaremos en los conceptos de desarrollo regional y estrategia de desarrollo, a fin de establecer el marco teórico de nuestro análisis; continuaremos explorando las restricciones de este proceso, las fuentes deficitarias de las estrategias, los instrumentos de planificación complementarios; los planes de inversión y presupuestos regionales, y finalmente, estudiamos la gestión estratégica, etapa con que se cierra el circuito de la planificación.

1. Marco constitucional y legal de la planificación Regional

a. El artículo 111 de la Constitución Política de la República de 1980 en su inciso 2º estableció que: “La administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región.” En tanto que en su inciso 3º dispuso que: “El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio.”

Más adelante en su artículo 113 inciso 2º, la Constitución dispone que le corresponderá “al consejo regional aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el intendente.”

¹ Constitución Política de la República actualizada.

² Jacques Maritain, en “El hombre y el Estado”. www.politicayespiritu.cl

b. Por su parte, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175 (LOCGAR N° 19.175) en concordancia con lo establecido en el artículo 113 de la Constitución, determina en su artículo 24 que al Intendente le corresponde como Ejecutivo del Gobierno Regional el: “Formular las políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales”. Y “someter al consejo los proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones, además de llevar a la práctica la ejecución de éstos.”³

En suma, en las regiones se ha institucionalizado una administración superior denominada Gobierno Regional que tiene por objeto el desarrollo regional. Para cumplir con ese objetivo, esa instancia cuenta entre otras funciones con la de aprobar planes y estrategias regionales de desarrollo. El Intendente como ejecutivo del Gobierno Regional elabora esos planes y estrategias y los somete a la consideración y resolución del Consejo Regional.

2. El medio ambiente y el concepto de Desarrollo Regional

Esclarecida desde el punto de vista normativo la finalidad de desarrollo regional de la administración superior de la región, se requiere ahora comprender el significado del concepto “desarrollo regional”, a fin de contar con un marco teórico que oriente la elaboración de la estrategia regional. ¿Desarrollo es equivalente a crecimiento económico? ¿Por qué hay regiones ricas y otras pobres?

a. Para adentrarnos en la definición de un concepto de desarrollo regional indagaré primeramente las principales variables que rodean e influyen a esta unidad territorial llamada región. Así, se identificará un “medio ambiente”, concepto usado en el sentido que le otorga David Easton en su modelo sistémico. Ese autor nos propone la presencia de un medio ambiente intrasocietal, en el cual situaremos la variable económica nacional y un medio ambiente extrasocietal, en la cual incluiremos las influencias de los factores internacionales.⁴

En consonancia con este esquema, en los últimos años, ha ganado terreno entre los expertos del desarrollo regional y la descentralización, la tesis que la mayor influencia de la actuación del mercado internacional sobre las distintas zonas productivas del país presenta efectos dinamizadores en regiones con vocación exportadora, potenciando nuevas oportunidades de crecimiento. En tanto que en otras regiones, los efectos son negativos, ya sea porque sus actividades económicas no son competitivas internacionalmente, acentuando el carácter deprimido de ciertas áreas, ya sea porque sus productos están orientados a abastecer el mercado interno con una demanda constreñida.

³ Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional N° 19.175, actualizada por la ley 20.035 de 2005.

⁴ David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*.

Desde luego, esta constatación de los efectos que una economía abierta al comercio internacional genera en las regiones es un factor insoslayable, a la hora de elaborar estrategias y aplicar políticas económicas sectoriales o regionales sobre el funcionamiento del sistema productivo regional.

Con todo, florece un progresivo consenso, en el sentido que la irradiación de las variables provenientes del medio ambiente societal como extrasocietal son preponderantes, pero no siempre determinantes. La tesis sobre el desarrollo regional que apoyamos sostiene que el crecimiento, y más aún, el desarrollo de una región, dependen de un tercer elemento: la capacidad de la comunidad territorial organizada para aprovechar las potencialidades que le presenta el entorno local, nacional e internacional y para atenuar o revertir las desventajas de las variables externas⁵.

Hoy se descubre que la capacidad de una comunidad regional organizada puede agregar cualidades que superan los aspectos económicos y materiales. Nos referimos a la existencia y potencialidad de capitales intangibles, como por ejemplo los capitales psico-sociales, cívicos, sinérgicos. (Ejemplo, la aspiración de la sociedad de construir un futuro, el sentido de cooperación, la asociatividad, la autoestima, la capacidad de resistencia y recuperación).

En otra escala, la comunidad organizada de la región, conducida por un Gobierno Regional, es influida internamente por la economía de mercado, el carácter centralista del Estado Unitario y su régimen presidencial. De ahí, los elementos medioambientales de carácter externo e interno tienen múltiples dimensiones y originan demandas y exigencias también multivariadas al sistema regional. Sobre la base de este raciocinio, corresponde destacar la necesidad que la región evalúe el medio ambiente que la influye, jerarquizándolo y definiendo las variables que se controlan y las que no.⁶ La región debe calificar sus fortalezas y debilidades y principalmente orientar la función estratégica, hacia la valoración de las fuerzas propias de la región, sean tangibles o intangibles.

b.- ¿Y qué cabe entender por desarrollo regional? Para Sergio Boisier, el desarrollo regional es “un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional y de cada persona que forma parte de esa comunidad o sociedad regional”. Más concretamente, el desarrollo regional resulta de la interacción en el tiempo de un conjunto de procesos más singulares, cada uno constituye una condición necesaria del desarrollo de la región, que por cierto presupone su propio crecimiento económico. Estos procesos son:

1. Un creciente proceso de autonomía decisional por parte de la región, que posibilite la elección de “estilos” de desarrollo y la aplicación de los instrumentos correspondientes a ello. Esto se refiere a la exigencia de descentralización

⁵ José Antonio Abalos K., “El fomento del desarrollo productivo local: Orientaciones, actores, estructuras y acciones. La situación de Chile en los noventa”. Proyecto CEPAL/GTZ, 2000.

⁶ Manuel Tobar Leiva, “Moderar el régimen presidencial por la vía de la descentralización”, edición 1998. Mideplan, Subdere y PNUD, Pág. N° 7. La reforma regional inconclusa. 2005, Revista de Derecho Público N° 67 Universidad de Chile.

regional, demanda que curiosamente no contienen las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD).

2. Una creciente capacidad regional para captar y reinvertir el excedente económico que el propio proceso de crecimiento genera, a fin de dar una base permanente de sustento al crecimiento de la región mediante la paulatina ampliación y diversificación de la estructura económica regional.
3. Un proceso creciente de inclusión social, entendiéndolo por ello una mejoría sistemática en la distribución interpersonal del ingreso en la región, así como la organización de una malla de instituciones sociales, políticas y culturales, que viabilicen la participación sistémica y organizada de la población regional en la toma de decisiones. Es decir, un objetivo opuesto a la concentración económica y a las desigualdades que ésta genera.
4. Una conciencia colectiva de respeto al medio ambiente y la ecología, que favorezca el respeto al medio ambiente y al uso racional de los recursos naturales de la región, que beneficien la calidad de vida de las personas.
5. Una creciente sincronía territorial de la expansión económica de la región de manera de difundir armónicamente en todo el territorio los efectos del crecimiento, que eviten generar disparidades entre las provincias, tanto económicas como urbanas.
6. Una creciente percepción colectiva de pertenencia e identidad con la región, condición indispensable para transformar a las regiones de meros objetos dependientes del arbitrio del poder central, en verdaderos sujetos de su propio desarrollo. En este proceso, incluimos la noción de capital sinérgico, que implica un conjunto de capitales intangibles.⁷

En suma, el desarrollo regional, consiste en un “cambio social sostenido”. En ese proceso, se potencian y movilizan recursos naturales, materiales, financieros, sociales e intangibles, los que acoplados posibilitan una ventaja comparativa y/o competitiva. Especialmente la “comunidad territorial organizada” deberá distinguir entre sus recursos una fuerza regional propia, en base a la cual se articule su performance competitiva. En ese plano, resulta necesario considerar las influencias del medio ambiente interno y externo estableciendo una radiografía que califique y jerarquice esas realidades de modo de aprovechar las oportunidades y hacer frente a las amenazas.

⁷ Sergio Boisier y Gladis Zurita en “La descentralización política de Chile, los gobiernos regionales” ICHEH, 1993. Pág.65-66. Sergio Boisier, “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”.

3. El Concepto de Estrategia Regional de Desarrollo

¿Pero cómo lograr esa finalidad última de: “progreso de la región, de la comunidad regional y de cada persona que forma parte de esa comunidad o sociedad regional”? ¿Qué debemos hacer para generar un proceso de desarrollo regional endógeno?

a. De partida, estas preguntas esenciales nos impulsan a reflexionar acerca de las diversas facetas que conforman una región: Por ejemplo, sería valioso asumir la región desde una óptica histórica, en la que se seleccione un capítulo relativo a la etapa de su regionalización, dado que en julio del 2006 se cumplieron 30 años de la Región de Valparaíso y se podría recoger la memoria histórica del gobierno regional de Valparaíso que el 23 de abril de 2008 cumplió 15 años de existencia institucional. En la misma línea histórica, aportaría a la identidad regional un inventario de las ideas que se han originado en esta región. En otro plano, deliberar sobre el ordenamiento territorial de la región, de sus ciudades, de sus comunas, de su geografía física y humana; considerar la región desde el punto de vista de sus actores políticos, sociales y culturales en una aproximación sociológica y escrutar los distintos elementos que conforman el contexto interno y externo en el que se desenvuelve la región. En suma, acumular un conocimiento pertinente global y pormenorizado de las características fundantes de una región y su contexto es, en cualquier caso, un primer paso inevitable.

Una radiografía del estado del arte de la región, tiene tanta importancia como las propuestas para el cambio social. Ello lo subrayo, porque se observa que prima en nuestra cultura pública, la pretensión de parecer fundacional en su dimensión negativa, es decir, se “parte de cero” y todo lo que haya ocurrido hacia atrás no interesa, aunque haya habido soluciones que funcionen y sean exitosas, entonces, lo que vale son “mis propuestas”. Este sesgo que desprecia la continuidad, para no aparecer administrando los asuntos del pasado, es un peligro latente en la construcción estratégica. Esa deriva nos reafirma cuán clave es reflexionar evaluativamente, identificando entre los distintos elementos constitutivos de la región aquellos que son una ventaja comparativa o competitiva, a los cuales en vez de ahogar se debe potenciar.

En otra dimensión de la reflexión, se hace necesario imaginar lo nuevo, discurrir en la innovación, en la creación de soluciones eficaces, en tener un sueño, o una visión de región, ya sea proyectándose a partir de lo logrado, ya sea estableciendo en el futuro una idea nueva que nos exigirá un conjunto de acciones para materializarla. Vale decir, pensar el futuro como lo hizo Josué o como lo hacemos todos cuando pensamos simplemente en ¿qué hacer el día de mañana?

Por supuesto, se presentan algunas restricciones en este ejercicio, porque no obstante la imaginación, la creatividad son características difundidas en toda la sociedad, solo los “representantes” tienen institucionalmente una facultad de iniciativa. Es decir, tenemos un déficit en lo que denomino la democracia de las iniciativas, ello puede ser una de las causas de una escasa cultura de la propuesta en nuestra sociedad política. Por esta razón,

es imperioso que los procesos de participación sean amplios y pluralistas buscando en esa dinámica ideas nuevas y aspiraciones de la comunidad.

b. Con el telón de fondo del concepto del desarrollo regional y con el registro de informaciones sobre el pasado, presente y futuro de la región que conviene sistematizar, importa interrogarnos sobre qué es una ERD. Esteban Soms nos propone un concepto que compartimos: “la estrategia regional sistematiza el conjunto de proposiciones y prioridades que mejor expresan la voluntad política del Gobierno Regional y define, en lo fundamental, el camino a seguir para lograr determinados objetivos de desarrollo”. Entre los atributos de una estrategia regional que se anotan en el citado documento están: su obligada referencia a una visión de largo plazo; su propósito integrador; su flexibilidad y versatilidad; su carácter de instrumento de negociación.⁸

Soms parte fundándose en el concepto de desarrollo que expone Boisier y nos especifica que una estrategia para el desarrollo regional se caracteriza por estar situada “más cerca” de actores sociales concretos y por estar asimilada a un entorno geográfico perfectamente definido. Por esas razones, ese conjunto de proposiciones y vías de actuación del Gobierno Regional están destinados a modificar el funcionamiento del sistema regional, a producir un cambio, teniendo particular cuidado de incorporar la estructura territorial de las actividades económicas, como la organización social y cultural del espacio regional. Referente a esta definición consignaré dos comentarios en relación con las finalidades y la participación en los procesos estratégicos.⁹

1. Desde un punto de vista teleológico

a. La definición de ERD de Soms que alude a un “conjunto de proposiciones y prioridades”, nos sugiere la existencia de una variada gama de categorías de objetivos. Para mejor examinarlos propongo clasificarlos entre objetivos transversales y objetivos verticales. Los transversales son aquellos que cubren a todas las regiones, en cambio los verticales tienen relación con una región en particular, centrando sus proposiciones en las características diferenciadas de cada región del país. En esa perspectiva, son proposiciones transversales la misión de la región (artículo 13 de la LOCGAR N° 19.175) y son objetivos verticales su visión.

b. ¿Cuál es el fin último que se persigue con una Estrategia Regional de Desarrollo? Sostengo que existe una convergencia en el fin último buscado entre el Estado y el Gobierno Regional. Ello por cuanto, como se ha señalado, el artículo 1° de la Constitución Política de la República dispone que “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común... En tanto la definición de desarrollo regional que proponemos se encuentra en la misma dirección, al resaltar que “finalidad

⁸ Esteban Soms “Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales” y “Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial”.

⁹ Esteban Soms, “Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales”, pág. 51.

última del desarrollo regional es el progreso de la región, de la comunidad regional y, de cada persona de la región”. En el mismo sentido, la misión que le encarga la carta fundamental y la LOCGAR N° 19.175 a la administración superior de la región, es su desarrollo económico, social y cultural, vale decir, el desarrollo regional, y por tanto queda en evidencia que ese mandato es igual para todas las regiones de Chile, por ello decimos que es una finalidad transversal.

c. Luego, esa finalidad transversal perseguida por la sociedad la conseguiremos con el desarrollo regional. ¿Pero cómo lograremos este desarrollo regional? Hemos supuesto que el medio ambiente interno y externo del sistema regional es muy decisivo en la suerte de la región, especialmente en tiempos de progresiva y acelerada globalización, pero a la vez, postulamos que los territorios regionales podrían lograr un punto de inflexión respecto de ese determinismo fatal, a condición que se consolide en la región una capacidad de la comunidad territorial organizada para aprovechar las potencialidades que le presenta el entorno local, nacional e internacional. Congruentemente, la visión de región debiera estar íntimamente conectada con la potenciación de esa posibilidad de desarrollo endógeno. Ninguna región de Chile se diferenciará por su finalidad última o transversal, en cambio, sí habrá divergencia en la caracterización de su visión, en tanto ella se identifica con los elementos originales y propios de su territorio, de ahí que la hemos bautizado como objetivos o finalidades verticales.

d. La metodología de la planificación estratégica nos enseña que entre la misión y la visión se constata una brecha. Esta distancia, exige formular un conjunto de objetivos intermedios que prefiguren un camino a través del cual lleguemos a materializar la visión. Ahora bien, la visión y los contenidos de los objetivos intermedios deben ser coherentes con el concepto que acuñamos de desarrollo regional, o en otros términos deben ser idóneos para inducir un “cambio social sostenido en la región”, promoviendo los factores que ayuden a esa transformación: mayor autonomía, identidad regional, inclusión social, reinversión del excedente, equidad territorial y preservación ecológica.

e. En fin, para encuadrar, ordenar y sistematizar la misión, visión y los objetivos intermedios, vale decir los contenidos de la estrategia, existe un arsenal metodológico de gran valor, especialmente elaborado en MIDEPLAN. Una excelente guía clásica la constituyen los “Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales”, que ha sido recientemente complementada por las “Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial”, cuyo autor es Esteban Soms. En las regiones, en los tres procesos de elaboración y actualización de las ERD, se han usado distintas metodologías para elaborarlas.

En la Región de Valparaíso se ha tenido similar experiencia, pero se echa de menos una evaluación de esas metodologías aplicadas en las estrategias regionales, las primeras aprobadas en el gobierno militar y las siguientes a partir de 1995 en los gobiernos de la Concertación. Es imperioso tener en cuenta en ese cuadro, las escuelas que promueven la prospectiva en la exploración del futuro, tema que está siendo abordado en el Centro de Estudios de la Región de Valparaíso con la presentación del Director del Proyecto

Millenium, Sr. Gerome Glenn y la UVM con el director del grupo de Futuribles, el Sr. Hugues de Jouvenel, el año recién pasado.

2. Desde el punto de vista de la institucionalidad regional

a. Conuerdo con E. Soms, en que la ERD, “sistematiza el conjunto de proposiciones y prioridades que mejor expresan la voluntad política del Gobierno Regional”. Justamente, la Estrategia Regional la propone el Intendente y la aprueba el Consejo Regional, por lo tanto allí está expresada su voluntad política. ¿Pero esa voluntad es semejante a la voluntad de la comunidad regional? La pregunta nos lleva al asunto de la legitimidad de origen de las autoridades regionales. En ese plano, la legitimidad de los intendentes emana de una transferencia de plusvalía positiva del Presidente de la República, por consiguiente, es una legitimidad comunicada, no directa. En tanto que la legitimidad de los consejeros regionales es transferida por los concejales; al igual que los intendentes es una legitimidad comunicada, no directa. Ello significa que ambos órganos tienen una legitimidad de origen de segundo grado, por tanto de menor entidad que la obtenida por representantes elegidos directamente por el pueblo, lo cual implica que su voluntad política no tenga la misma fuerza que la de los representantes del pueblo.¹⁰

b. Además, la legislación regional no contempla el plebiscito, la consulta, ni la posibilidad que ciudadanos de la región puedan proponer soluciones estratégicas. Dichos mecanismos podrían compensar el déficit de legitimidad de origen de las autoridades regionales, pues a través de ellos se podría exteriorizar la voluntad directa del soberano. Esta ausencia de democracia regional debe ser atendida en toda su magnitud. De entrada, la participación de la comunidad no puede reducirse a los expertos y especialistas, ni tampoco puede ser aceptado que los técnicos bajen del Olimpo a “validar” una propuesta cerrada. Por otra parte, esta realidad exige que la legitimidad se logre por la vía la realización de una buena gestión de la ERD. Ayudaría a esa opción la incorporación de elementos de participación ciudadana en el control y cumplimiento de la ERD.

En suma, la ERD es un proceso que nos invita a pensar en el pasado, presente y futuro de la región. La evaluación estratégica debe relevar las acciones que han tenido éxito y las que han fracasado, como asimismo, las ideas innovadoras y las nuevas soluciones. El fin último buscado es el bien común de las personas, para encontrarlo se define una visión de región ligada a sus ventajas comparativas, y competitivas. Entre el resultado de la radiografía, o sea la situación de partida, y la visión, es decir el escenario de llegada, existe una distancia que debemos sortear. Para lograrlo prefiguramos objetivos intermedios a través de los cuales cerramos la brecha conquistando la meta. Ese conjunto de objetivos ordenados en función de una visión, expresan la voluntad de cambio social del Gobierno Regional que deberá legitimar por la comunidad a través de su participación efectiva.

¹⁰ Revista de Derecho Público, Universidad de Chile, “La reforma regional inconclusa”. Manuel Tobar Leiva, páginas 291-328.

4. Los nudos gordianos de la construcción estratégica

El examinar las limitaciones que tiene la elaboración de una Estrategia Regional de Desarrollo es una buena oportunidad para escudriñar sus problemas y buscar soluciones. Intentaré resumir los principales nudos gordianos que a mi entender restringen las potencialidades de una estrategia con la cual se pretende el desarrollo de la región. En esta parte trataré los temas de la información, la coordinación y de las fuentes deficitarias en la construcción estratégica.

4.a. *El conocimiento pertinente, un desafío permanente*

Nos encontramos con la situación que en diversos campos que forman la realidad de la región no manejamos información actualizada, ni interpretada, ni codificada. Sucede que esa información podría ser clave para elaborar el diagnóstico y establecer las líneas bases a partir de las cuales se mide el progreso de un objetivo regional. “Los diagnósticos deben ser parte del trabajo habitual y permanente de la región y estar al servicio del desarrollo regional”.¹¹ Sin embargo, la mayoría de las regiones no cuentan con un centro de información regional (CIR) que sea la plataforma informativa de los diagnósticos para los diferentes instrumentos de planificación, ya sea, sectoriales, pladecos, planes reguladores, estrategias y planes regionales de desarrollo, como así también sirva para el control de su gestión.

Esa información acumulada debiera ser analizada, procesada y convertida en conocimiento pertinente en la acepción que le asigna S. Boisier. Es preocupante, que en algunas de las universidades de regiones, no se organicen congresos o seminarios con el propósito de abordar sistemática y científicamente los temas del desarrollo regional. En Europa son clásicos los congresos sobre “economía regional y local” en los cuales las escuelas de economía participan con sus respectivas ponencias. Esta dinámica crea contenidos, una cultura de la reflexión sobre el desarrollo regional y se articula una masa crítica de académicos e investigadores, recurso estratégico y siempre crucial para tener éxito. Esto vale en las temáticas del ordenamiento territorial como en los temas socio-culturales. Cabe aquí preguntarse, ¿cuántos doctores y magíster se han formado en las temáticas del desarrollo de la región? ¿cuántas líneas de investigación se están generando en este ámbito?

Por otra parte, en este año 2008 el Ministerio de Hacienda estableció por oficio N° 36 que los estudios propios del giro de la institución no requieren pasar por Mideplan, lo cual ahorra un trámite engorroso y abre las puertas para que el GORE realice estudios sobre el desarrollo regional. Por consiguiente, el Centro de Estudios Regionales (CER) debiera contar con un fondo de investigación de los temas económicos, sociales, culturales

¹¹ Consultores A&C, “Sistematización de la experiencia acumulada en el diseño y aplicación de instrumentos de planificación”, Mideplan, diciembre 2004. Pág. 6.

y del ordenamiento territorial de la región, financiado por el GORE, CONICYT y la Universidad respectiva, incluso el privado que se interese. La idea es fortalecer sistemáticamente el conocimiento de la región, del mismo modo que lo hizo el exitoso programa de becas a memoristas que lanzó el Consejo Regional de Valparaíso precisamente en la Estrategia Regional de 1995.

4.b. Una maraña de intervenciones públicas: Torre de Babel regional

4.b.1. En el territorio de una región, se aplican las estrategias y políticas de casi todos los organismos públicos: Los ministerios, a través de sus SEREMIS y los servicios públicos que están en la órbita de su coordinación y supervisión, tienen una fuerte influencia con sus planes sectoriales a la hora de fijar el rumbo de la región. Ello en razón a la prestación de servicios de vital importancia para los vecinos, como así también, a la superioridad en el monto de sus inversiones en relación con el FNDR que administra el Gobierno Regional (GORE). Agreguemos que en cada comuna de la región, sus municipalidades intervienen aprobando los PLADECOS y Planes reguladores comunales, determinando con ello el futuro de ese territorio. Como si esto fuera poco, están presentes los planes reguladores intercomunales y los regionales de desarrollo urbano, que antes se decidían en el MINVU y que hoy los resuelven las regiones. Finalmente, están los planes de desarrollo de las empresas públicas y privadas que por su tamaño e incidencia en el urbanismo o en la economía regional son muy relevantes: Codelco, Enami, RPC, ESVAL, CHILQUINTA, etc.

4.b.2. ¿Son complementarios, e interdependientes todos estos instrumentos de planificación, en relación con la visión de la región? En esta ruta se ha avanzado, pero aún queda mucho por recorrer. Así lo reconocen los consultores de Mideplan, cuando al examinar los tres procesos estratégicos regionales aplicados por los Gobiernos Regionales, declaran que, “se debe mejorar la coordinación interinstitucional”. En esta esfera, la cultura centralista es un obstáculo principal, pues los ministerios han decidido las prioridades regionales desde la independencia de Chile, por lo que no es, ni será fácil para ellos subordinarse a la administración superior de la región. En el periodo pasado, escuchamos al Ministerio de Economía, declarar sin tapujos que desconocía la validez de la Estrategia Regional de Desarrollo; en la actualidad la reconocen, ¡pero ha costado!

4.b.3. Por otra parte, la Constitución y la LOCGAR imponen un deber de ajuste de la Estrategia Regional de Desarrollo, en relación con las políticas nacionales de desarrollo. Los expertos de “A&C Consultorías”, en su ponencia titulada “sistematización de la experiencia acumulada en el diseño de instrumentos de planificación”, observan que “no existe una visión estratégica de conjunto a nivel nacional”, y paradójicamente “se les pide a las regiones lo que no se hace a nivel central, el uso de instrumentos de planificación de mediano y largo plazo”¹².

¹² Consultores A&C, “Sistematización de la experiencia acumulada en el diseño y aplicación de instrumentos de

En justicia, cabe consignar que en el Gobierno de Aylwin se explicitó una política nacional de desarrollo regional, pero con posterioridad la “política” ha sido la agregación de políticas sectoriales aplicadas en el territorio de las regiones. El gran problema entonces es la inexistencia de una política nacional de desarrollo regional, que implique una dimensión de la descentralización, el ordenamiento territorial, el crecimiento económico territorial y el desarrollo social y cultural de las regiones. Sumado a esa limitación, se encuentra la no aplicación de los Convenios Marcos Región–Nación, que precisamente tenían por propósito ser un punto de encuentro, ajuste y sintonía de las prioridades regionales con las nacionales, ordenando las intervenciones en un proceso de negociación y acuerdo entre el Gobierno Regional y el Gobierno Nacional.

4.b.4. A partir del 10 de diciembre del 2001 cambió la normativa del ordenamiento territorial atribuyéndole al GORE la facultad de “Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales... El Plan Regional de Desarrollo Urbano es confeccionado por las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico. Entrega un marco obligatorio para los instrumentos de nivel más desagregado (intercomunal y comunal); bases para acuerdos sobre una agenda operativa y se relaciona con los instrumentos vecinos del mismo nivel.”¹³

Pues bien, en las tres generaciones de la administración regional, los Gobiernos Regionales sancionaron su estrategia regional de desarrollo, pero ningún Gobierno Regional ha emitido opinión sobre los planes regionales de desarrollo urbano, como así mismo han quedado pendientes de aprobar la mayoría de los planes reguladores intercomunales. En la actualidad se están estudiando esos instrumentos, pero se advierte que existe un divorcio entre el proceso estratégico urbano y el económico social y para esos casos la LOCGAR no exige ajustes ni compatibilizaciones que los entrelacen armónicamente.

4.b.5. Desde el punto de vista administrativo, es elemental tener presente, que la administración desconcentrada y descentralizada que opera en la región no está en una relación de equiordenación respecto del Gobierno Regional, puesto que el constituyente en el artículo 111 inciso 2º catalogó a la administración de la región como “superior”. Es decir, la relación entre ellas es de supraordenación. Este señalamiento nos sugiere que si los actores actuaran en los ámbitos de su competencia conforme al principio de legalidad y por tanto se ordenaran en función de la Estrategia Regional de Desarrollo, evitaríamos en gran medida esta Torre de Babel. En esa perspectiva, corresponde que el Ejecutivo del Gobierno Regional, el Intendente, establezca la superioridad que la carta fundamental le asigna al Gobierno Regional en la administración de la región.

planificación”, Mideplan, diciembre 2004, pág. 67.

¹³ Manuel Tobar Leiva, “Norma y Realidad en la práctica de la planificación regional”, ediciones Mideplan, 2002, pág. 80.

4.c. Las fuentes de la Estrategia Regional de Desarrollo

La estrategia se nutre de varios manantiales. Uno de ellos son los planes sectoriales y los Pladecos que ya hemos comentado. Nos detendremos en este capítulo, en las fuentes que no han sido utilizadas y sin embargo, poseen una gran potencialidad a la hora de construir un camino que nos conduzca a la visión de región que aspiramos trazar.

4.c.1. Los Programas Presidenciales. Se ha sostenido que existe una política nacional de desarrollo implícita, que se encuentra fragmentada y expresada en diferentes planes y políticas de los ministerios. Pues bien, ¿qué inspira esas políticas Ministeriales? ¿Los programas Presidenciales!, pero ¿cuál es el valor formal de los programas presidenciales?

Este es un asunto que debiera importar a los Gobiernos Regionales, toda vez que los candidatos presidenciales en sus giras a regiones establecen compromisos programáticos sobre temas emblemáticos para el desarrollo regional. Tales compromisos han sido denominados en las regiones como “temas o proyectos de país”. ¿Qué ocurre con esos compromisos? Se constata que los programas presidenciales están concebidos en base a una matriz de contenidos transversales, en la cual no se incluyen las temáticas territoriales región por región. Además, cabe tener presente que ese instrumento de planificación no está contemplado en la ley como una obligación. En verdad, el programa presidencial forma parte de las costumbres políticas del país y es una fuente potencial de contenidos estratégicos para las regiones, pero hasta la elección presidencial del 2005, no se conoce candidato que tenga un capítulo consagrado a cada una de las regiones del país.

4.c.2. Los Partidos Políticos. En nuestro sistema político, los partidos son el canal por cual se articulan las aspiraciones de la comunidad y se originan los proyectos políticos que orientan el accionar del gobierno. En mi experiencia como CORE puedo afirmar que en las regiones, los partidos políticos habitualmente no tienen propuestas para el desarrollo regional. Ello debido a que los partidos de regiones son ecos de debates y dinámicas de la agenda pública nacional concebida en Santiago. En cambio, existe una capacidad de propuesta de los partidos nacionales, que se alimenta de la deliberación y el debate político de sus profesionales, técnicos, y dirigentes, pero muy especialmente de sus Centros de Estudios, los cuales suministran investigación, información, y conocimiento a los Partidos.

En las regiones, por regla general, no existe este tipo de Centros de Estudios que proporcione a los partidos regionales un espacio para meditar y elaborar políticas públicas orientadas a la solución de los problemas de su propio territorio. Esta carencia tiene varios efectos negativos: primero, las decisiones de las autoridades regionales y comunales relativas a los procesos de aprobación de planes y estrategias de desarrollo regional y comunal, no tienen una referencia técnico-política; en segundo lugar, se observa una merma en la calidad de la política, por cuanto, el partido no juega su autentico rol en la producción de ideas y políticas públicas, dedicándose a aspectos de menor valor político; en tercer lugar, este escenario es propicio para liderazgos individuales que persiguen fines propios y al final no tienen ninguna identidad con sus propios partidos ni con el

bien común regional perseguido. Sin perjuicio de lo dicho, tenemos en los partidos una fuente potencial de ideas y contenidos estratégicos pero desafortunadamente los partidos están muy centralizados y alejados del debate y reflexión política.¹⁴

4.c.3. La sociedad civil regional. En el sistema económico vigente, los emprendedores son agentes naturales en el desarrollo regional. He sido testigo de la participación activa del sector privado en la elaboración de dos ERD y la actualización de ellas en la Región de Valparaíso. En aquellas experiencias observamos que las organizaciones empresariales en general no están constituidas regionalmente, hecho que provoca desazón en las provincias sin representación. Sin perjuicio de lo cual están relativamente presentes las posiciones de las diferentes actividades económicas, sociales y culturales que representan esas asociaciones, a causa del aporte que efectúan las gobernaciones a la ERD.

Por otro lado, surge la inquietud de la contribución del sector privado al desarrollo social, especialmente, en relación con las acciones conjuntas que se podrían realizar entre el mundo empresarial y Gobierno Regional en pro de causas sociales y culturales y no solamente circunscritas al ámbito económico. Recientemente ha surgido la temática de la “Responsabilidad Social de la Empresa” que nos puede alumbrar sobre cómo enriquecer ese aspecto al que le asigno una enorme potencialidad.

Afortunadamente el legislador agregó el capítulo VII “del asociativismo regional” a la LOCGAR, estableciendo la posibilidad que los Gobiernos Regionales puedan asociarse con otras personas jurídicas para constituir con ellas corporaciones de derecho privado, destinadas a propiciar actividades en los ámbitos social, económico y cultural de la región. En relación con este punto vale consignar que en la Región de Valparaíso, se constituyó el 2003 un Comité Público-Privado, con la integración de todas las asociaciones empresariales y comerciales de la región en vistas de cumplir en una primera etapa, 14 compromisos operativos que provienen de la ERD, todo lo cual favorecerá la implementación de la Corporación de la Región de Valparaíso que ha sido aprobada recientemente por el Consejo Regional.

Así se percibe que en las regiones se han generado una serie de iniciativas de coordinación con el sector privado, no así con las organizaciones sociales donde subsiste una gran insuficiencia de participación, pecado que se agrava al disponer la LOCGAR que el CORE debe hacer efectiva la participación de la comunidad regional.

En relación con las Universidades el CORE propuso al Programa Universidades y Gobiernos Regionales la instalación de un Centro de Estudios de la Región de Valparaíso que estableciera un nivel de coordinación con las universidades regionales, cuyo objetivo central sea la producción de conocimiento e información pertinente para nutrir las estrategias, planes, políticas y programas del gobierno regional en la fase de elaboración, evaluación y control. El CER, de acuerdo al plan maestro del Gobierno de la Región, apunta a consolidar su institucionalidad y en esa perspectiva convertirse

¹⁴ Manuel Tobar Leiva, “Balance de los aspectos político institucionales de los gobiernos regionales en su décimo aniversario”. Mideplan: Lom ediciones 2003, pág. 91-136.

en el THINK TANK de la región en los temas de la descentralización, regionalización, y en el desarrollo regional.

En suma, las restricciones críticas que tiene la ERD en su elaboración son: La desinformación y desconocimiento de la región, dado que ello limita el diagnóstico y el control de gestión; la desordenada intervención de los ministerios con su multiplicidad de programas y proyectos sin supeditarse a la administración superior de la región. En cuanto a las fuentes; escasa relevancia de los temas de regiones en los programas presidenciales y ausencia de una política nacional de desarrollo regional; falta de proyectos de desarrollo regional de los partidos, lo cual afecta la calidad de la política en el territorio, una visión integral y valórica, y el desarrollo de espacios de cooperación; la participación corporativista del sector privado y la ausencia de participación del mundo social.

5. Instrumentos de planificación complementarios a la ERD

En el Mideplan coinciden en que la ERD debe tener una visión de largo plazo, 10 a 15 años. Pero al repasar las últimas modificaciones de la Constitución respecto del nuevo periodo presidencial de 4 años, ocurre que podrían pasar tres gobiernos nacionales en ese largo plazo estimado por los expertos. El otro hecho es que los Intendentes duran mientras cuenten con la confianza del Presidente de la República, consecuentemente es muy impredecible su mantención, como así también la permanencia de los SEREMIS y Gobernadores, vale decir el Ejecutivo del Gobierno Regional, dado que en cada periodo presidencial hay cambios de autoridades desconcentradas. El punto es que como la ERD contiene una visión de largo aliento y sus objetivos son muy generales, resulta evidente la necesidad de contar con un arsenal de instrumentos complementarios y operacionales para que esa estrategia pueda materializarse en la realidad. ¿Cuáles son esos instrumentos complementarios?

a. Plan de Desarrollo. En el actual modelo descentralizador, la iniciativa la tiene el gobierno central, por medio del monopolio de la iniciativa que tiene el Intendente, representante del Presidente de la República en la Región. En vistas de esa realidad, corresponde la formulación de un plan de gobierno regional al ejecutivo regional que baje al mediano y corto plazo los objetivos estratégicos planteados para el largo plazo. Aconsejo, que este plan debiera ser consonante con las posiciones del nuevo gobierno nacional, que se supone tiene una concepción del desarrollo regional y la descentralización del país, lo mismo digo de la "actualización" de la ERD. ¿Qué pasa si el nuevo gobernante propone una política nacional de desarrollo regional opuesta a la anterior? Efectuar una actualización de la estrategia al final de un Gobierno, me parece errado. Este proceso se debiera ordenar en el sentido que en el comienzo del periodo de nuevo Gobierno Nacional se debería actualizar la estrategia teniendo presente su política sobre el desarrollo regional y simultáneamente concebir el plan para la región respectiva. Ese plan es más específico desde el punto de vista de la temporalidad, cuatro años, y en cada año se establecen un conjunto de acciones, proyectos, inversiones del FNDR,

programas y metas a cumplir por la región y por el propio Gobierno Regional y sus servicios administrativos.

b. Las políticas se definen como una guía para orientar la toma de decisiones, y deben ser acordes con el modelo de desarrollo que inspira la acción gubernamental. Son conductas o acciones necesarias para lograr cierto propósito. Son pautas específicas para orientar las acciones públicas y privadas. Más específicamente, las políticas deben ser coherentes con la ERD y el Plan de desarrollo de la región concernida.¹⁵ Estamos refiriéndonos a las políticas que son formuladas por el Ejecutivo regional y resueltas por el Consejo Regional, no estamos comentando sobre las políticas sectoriales en la región. Resalto este aspecto, pues la Región de Valparaíso fue de las pocas que se embarcó en el diseño de políticas regionales, pero al examinar su contenido se puede desprender que solo tres políticas: Ciencia y Tecnología, Gestión Cultural y Cooperación Internacional hacen referencia a la ERD y a la LOCGAR. Por contraste, las políticas de: Infraestructura, Medio Ambiente, Educación y Turismo, no hacen referencia al Gobierno Regional y son marcadamente políticas sectoriales. Amén, de que ninguna ha sido discutida ni aprobada por el CORE, que es el órgano resolutorio del Gobierno Regional¹⁶.

c. Los Convenios. Existen tres tipos de convenios que cooperan en la función planificadora del Gobierno Regional: Primero, el convenio marco nación–región, que consiste en un acuerdo programático entre el Gobierno Nacional y sus prioridades en la región y el Gobierno Regional y sus objetivos estratégicos prioritarios para una plazo determinado. Estos convenios en la práctica se suscribieron por un periodo de tres años pero luego se discontinuaron en el gobierno del Presidente Lagos. Segundo, están los convenios de gestión entre las Municipalidades y los Gobiernos Regionales, que al igual que el anterior cruzan prioridades y objetivos pero también actividades a desarrollar conjuntamente. (Artículo 8 de la LOC Municipal) En tercer término están los convenios de programación, que son acuerdos formales entre los gobiernos regionales y los ministerios para financiar obras de desarrollo regional y que tienen la gracia de ser plurianuales, hecho relevante a la hora de ejecutar inversiones correspondientes a objetivos de un plazo mayor al año. Por cierto, estos últimos están más ligados a la fase de ejecución de los planes que a la elaboración o coordinación de ellos.

Los instrumentos de planificación operacionales son necesarios para completar el circuito de la planificación. Sin estos instrumentos la ERD queda en una simple declaración de intenciones. En consecuencia, el plan de desarrollo, las políticas y los convenios deben aterrizar temporalmente las aspiraciones de la Estrategia y contener acciones, proyectos, inversiones, programas, responsables, e indicadores de resultado para hacer realidad la visión de la región. Pero también, y muy especialmente, el propio gobierno regional como institución debe fijarse metas y objetivos concretos.

¹⁵ Consultores A&C Ltda. Mideplan 2005, op. citada.

¹⁶ Las políticas fueron elaboradas en el periodo del Intendente Luis Guastavino.

6. Los Planes de Inversión y el Presupuesto Regional

Terminada la fase de elaboración o actualización de una estrategia, y sus instrumentos complementarios; plan, políticas y convenios, comienza una segunda fase muy relevante: la ejecución. Aun cuando advertimos que en la praxis el proceso no es lineal, el tratamiento por fases me parece una fórmula más didáctica. La ejecución de la ERD podría definirse como el momento en que el objetivo estratégico postulado empieza a nacer a la vida pública, así como se inicia la vida humana en el vientre de una madre, en un principio muy difuso, pero con el paso del tiempo su fisonomía cobra una extraordinaria nitidez. Asimismo, en una especie de metamorfosis institucional, los objetivos pasan de la estrategia al plan, luego a la política, y de ésta a los proyectos, con plazos y financiamientos que se materializan convirtiéndose en una realidad.

a. Una de las formas para consumir los objetivos estratégicos son las inversiones. En esa línea la Estrategia Regional de Desarrollo y el Plan de Gobierno Regional son una guía para orientar la materialización de inversiones. Pero, en los análisis que se han efectuado sobre las estrategias regionales un problema realzado es la desconexión entre objetivos estratégicos, los presupuestos y las inversiones públicas regionales y sectoriales. Esta desconexión suscita la sensación de que los objetivos regionales son programáticos y sin capacidad de concretarse en la realidad. Confirmando esa percepción, estaba el hecho que el principal fondo de inversiones del Gobierno Regional, el FNDR, más bien se orientaba a financiar los sectores elegibles por el Gobierno Nacional, que las áreas elegidas por las propias regiones en sus estrategias. Con el tiempo, poco a poco, las regiones han conquistado mayores espacios de maniobra y es menor la influencia de la SUBDERE en el FNDR, pero el problema aún subsiste.

b. Otra situación es la que se produce con las inversiones que se adjudican las comunas. Ocurre que los municipios son los principales postulantes a los proyectos al FNDR, por lo tanto correlativamente se adjudican el mayor número de ellos. Esta particularidad, importa en la medida que la hegemonía de las municipalidades en la captación del FNDR termina en los hechos por comunalizar las inversiones del nivel regional. Este escenario de fragmentación de la inversión del FNDR favorece la desvinculación entre ERD y las inversiones regionales. El problema empeora si no hay Plan de desarrollo en el que se supone se contienen proyectos de inversión de mayor alcance y vinculados con la ERD. A este respecto, hay alternativas de solución, por ejemplo los PLADECOS ajustados a la ERD, etc., pero desde el punto de vista regional me parece imprescindible fortalecer la capacidad de formular proyectos provinciales y regionales en el servicio administrativo del Gobierno Regional, con lo cual nos aseguramos inversiones conectadas con objetivos estratégicos con cobertura regional.

c. La LOCGAR N° 19.175 ha sido modificada por la ley N° 20.035 del 2005, perfeccionando la legislación regional. En esa modificación han visto la luz dos nuevos instrumentos de gestión regional: El anteproyecto regional de inversiones y el Programa público de inversión en la región, que vienen a evitar en parte el otro divorcio que existe entre las inversiones de origen sectorial y las inversiones de decisión regional

(IDR). Por cierto dicho divorcio afecta al mismo tiempo la unidad de objetivos de la administración del Estado en la región. “El anteproyecto regional de inversiones comprenderá una estimación de la inversión y de las actividades que el gobierno regional, los ministerios y servicios efectuarán en la Región, identificando los proyectos, estudios y programas, y la estimación de sus costos.” En tanto el Programa, es el conjunto de proyectos de inversión regional y sectorial concordado y sistematizado en posesión de ser materializado. “La inversión pública a efectuarse en la región, tanto sectorial como del Gobierno Regional, deberá ser informada por el Intendente y sistematizada en el Programa Público de Inversión en la Región, y difundida a la comunidad, dentro del primer trimestre del nuevo año presupuestario.”

La normativa dispone que el Intendente, con la participación de representantes del Consejo Regional, de los Secretarios Regionales Ministeriales y los Directores Regionales de los servicios públicos, elaborará un anteproyecto regional de inversiones, teniendo en consideración los objetivos estratégicos del Gobierno Regional y de los servicios que operen en la región, el que deberá ser considerado en la formulación de los proyectos de presupuestos del Gobierno Regional y de los respectivos ministerios.

d. Esta nueva normativa, articula muy coherentemente el sistema de inversión con los presupuestos regionales. Recordemos que el artículo 73 de la LOCGAR N° 19.175 ordena que: “El presupuesto del Gobierno Regional constituirá, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región, ajustados a las políticas nacionales de desarrollo y al presupuesto de la nación.” Ahora bien, el conjunto de objetivos intermedios que se acoplan en función de concretar la visión de región (ERD), y que debieran ser expresados también en los planes de desarrollo, son temporalmente de mayor aliento que el año presupuestario. Entonces, existe la necesidad de contar con un presupuesto plurianual, lo que a su vez nos exige definir una prelación de objetivos asociada a su familia de proyectos en cada año presupuestario.

El presupuesto regional es la expresión financiera del plan de desarrollo regional, en consecuencia en nuestra nomenclatura es un instrumento complementario de la ERD. El presupuesto regional se conforma con las iniciativas de inversión regional, luego surge en esta etapa el divorcio entre objetivos regionales e inversiones y presupuesto; la fragmentación del FNDR por la influencia de las inversiones municipales; el divorcio entre inversiones regionales e inversiones sectoriales. Afortunadamente, han nacido dos instrumentos de gestión que podrían subsanar estas situaciones, vale decir el ARI, Anteproyecto Regional de Inversiones y el PROPIR, Programa Público de Inversión Regional que intenta coordinar y ordenar las inversiones públicas por la administración superior de la región considerando su estrategia y Plan de Desarrollo regional.

7. La gestión estratégica y control de gestión

La ejecución de la ERD a través de los instrumentos de planificación complementaria, así como los anteproyectos de inversiones, presupuesto regional y el programa público

de inversión regional, continúan en otra fase del proceso estratégico, la de seguimiento y control del cumplimiento de esos instrumentos operativos. La gestión estratégica se gatilla a partir de la ejecución de sus planes operativos y es la fase que le impone dinamismo a la planificación. ¿Qué ocurre con los objetivos estratégicos en el curso de la acción? ¿Son pertinentes los objetivos planteados? ¿Las acciones emprendidas obtienen los resultados esperados? ¿Existe concordancia entre los objetivos, presupuestos y planes de inversión? ¿Cómo medimos los resultados que estamos obteniendo?

a. En la Región de Valparaíso, no existe una instancia consagrada al seguimiento, control y evaluación de la ERD, no obstante nominalmente existe un departamento de Control de gestión adscrito a una División. Por otra parte, el SERPLAC de motu proprio ha elaborado dos evaluaciones de seguimiento, pero el Ejecutivo del Gobierno Regional, a quien corresponde la aplicación de la ERD, no adoptó medidas al respecto, a pesar que el Consejo Regional acordó después de la actualización de la Estrategia del 2000, la creación de un Comité de Gestión Estratégica. Por ende, faltan procedimientos que permitan detectar oportunamente las dificultades y proponer diferentes alternativas de corrección o permitan la identificación de resultados exitosos, que podrían ser replicados y/o potenciados.

b. Desde una óptica normativa, no corresponde a la SERPLAC jugar ese rol, pues el artículo 16 de la LOCGAR N° 19.175 ordena taxativamente que el MIDEPLAN asistirá técnicamente al GORE en la elaboración del instrumento de planificación. En tanto, el artículo 24 letra b, dispone que corresponde al Ejecutivo del Gobierno Regional, “someter al Consejo Regional los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución”. De tal forma que está muy clara la obligación del Ejecutivo y sin embargo, en general, los gobiernos regionales no han organizado su servicio administrativo en función del cumplimiento de los objetivos estratégicos. Se espera que la transferencia de recursos humanos para ejercer esa competencia colabore en el ejercicio de esa importante prerrogativa.¹⁷

c. La ERD y sus instrumentos complementarios deben ser gestionados por el Gobierno Regional. La ERD no es un acto único, es un proceso continuo y complejo. Es un circuito que comienza con la elaboración y que se retroalimenta con el resultado de la gestión; allí se corrige el plan, o surgen nuevos objetivos, pero nunca se termina. Es un proceso complejo porque en la fase de elaboración no es fácil asegurar que los objetivos de los sectores y las comunas estén en sintonía con los objetivos regionales. Por tanto es primordial que un comando de control se consagre a la tarea del ajuste de la planificación nacional, regional y comunal.

En la fase de ejecución, lo clave es que los “objetivos estratégicos del Gobierno Regional” sean el fundamento para estructurar el anteproyecto regional de inversiones. En

¹⁷ El año 2007 se realizó un proceso de transferencia de competencias de Mideplan a los gobiernos regionales en el ámbito de la planificación, que a mi entender estaba ya consagrada en la Constitución y en la LOCGAR para el GORE. Con todo lo importante es que a los gobiernos regionales se les transfirieron recursos para fortalecer el Departamento de desarrollo regional que se encargará de los procesos de planificación regional.

base a ese instrumento se organizarán los presupuestos regionales. Definidas las áreas a financiar por presupuestos conexos a objetivos estratégicos, se consolida un Programa Público de Inversión de la Región, que incluye proyectos FNDR, como proyectos de los Ministerios. Una gestión de control implicará no otorgar RS a proyectos que no estén asociados a objetivos contenidos en la ERD y sus Planes operativos. Ahora, desde el punto de vista de la temporalidad, tenemos una ERD de largo plazo cohabitando con planes de inversión y presupuestos anuales, esta asimetría es difícil de sortear, pero coadyuvaría como ya hemos anotado la aplicación de los convenios de programación y planes de gobierno plurianuales.

8. Conclusiones

a. La Constitución Política de la República consagra la función estratégica de la administración superior de la región para los efectos de cumplir con su misión: El desarrollo económico, social y cultural de ella. La LOCGAR N° 19.175, por su parte, en concordancia con la Constitución, establece atribuciones exclusivas de los Gobiernos Regionales en materia de planificación. Sin embargo, a principios del Gobierno de la Dra. Bachelet se planteó un plan de gobierno en las regiones que no consideraba la aprobación del Consejo Regional. A este respecto cabe observar que en las competencias de gobierno de la región no se asignó al Intendente ni al Gobernador atribución alguna relacionada con la planificación, sino las referidas a la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios de la administración central que operan en la región. Ahora, estos servicios: ¿Deberían ser orientados por un plan de gobierno en las regiones? Por cierto que sí, y a nuestro juicio ese plan es el que elabora y aprueba el Gobierno Regional. La prueba de esta afirmación es la consagración del ARI y el PROPIR en la legislación regional y la aprobación por el Consejo Regional del actual plan maestro de la región.

b. La ERD, en su fase de elaboración debiera asumir una concepción del desarrollo regional y un diagnóstico acabado que le permita configurar la visión de su región. La distancia entre misión y visión, genera una interfaz que se exige cubrir con un conjunto de objetivos intermedios que cumplidos puedan alcanzar la finalidad última esperada: el progreso permanente de la región, de la comunidad regional y de cada persona que forma parte de esa comunidad o sociedad regional. En este plano, advertimos que en los diferentes procesos de elaboración y actualización de la ERD en la Región de Valparaíso se ha carecido de un debate orientado por una concepción del desarrollo regional que le dé coherencia a los diferentes pareceres de los sectores y territorios, por otro lado, se han usado distintas metodologías para la construcción programática, pero no ha habido la necesaria evaluación de esas fórmulas que nos permitan una luz sobre cómo operar en los procesos estratégicos.

c. La estrategia regional es un proceso complejo y permanente. En ese contexto, es influida por variables internas y externas a las cuales debe hacer frente con flexibilidad y capacidad de adaptación. Pero, el mayor esfuerzo lo debe realizar para identificar

sus fortalezas, de modo de acumular una fuerza propia, que le permita generar una capacidad de desarrollo endógeno, ventaja siempre puesta en cuestión por la ganancia o pérdida de competitividad de las actividades económicas en el concierto internacional. Esa lección nos abre a la dimensión del desarrollo de los capitales intangibles que comprenden valores, sociales, psicológicos, culturales y políticos de una sociedad, los cuales serán cruciales a la hora de competir en el mundo globalizado y que no siempre reflejan nuestras ERD en la región.

d. Esta función estratégica tiene sus límites: El hecho de la inexistencia de una política nacional de desarrollo regional que sea contraparte de las estrategias regionales; el hecho que los programas de gobierno y el presupuesto de la nación no establezcan un espacio propio para las regiones; el centralismo de los partidos políticos que no tienen proyectos políticos regionales ni locales; la Torre de Babel de las intervenciones sectoriales divorciadas e inconexas con la ERD; la falta de complementariedad entre los diferentes instrumentos de planificación, especialmente entre los socio-económicos y los que norman el ordenamiento territorial; la ausencia de gestión estratégica y control de la gestión en los gobiernos regionales, son nudos gordianos necesarios de abordar con ocasión de la actualización de las ERD.

e. En fin, las distintas fases de elaboración, ejecución y control de la estrategia regional de desarrollo son una gran oportunidad para reflexionar sobre el pasado, presente y futuro de la región. Está claro que esta función no se consume en la elaboración de la ERD, sino continúa en una fase de ejecución y de control de los objetivos estratégicos. En ese marco sugiero que el motor de una estrategia es su gestión. La ejecución de la ERD exige que los lineamientos estratégicos y sus políticas planteadas en términos generales para un largo plazo, sean expresados a nivel operativo, a través de un conjunto de instrumentos complementarios que contengan acciones, proyectos, programas más específicos con un horizonte de tiempo menor.

La gestión estratégica establecerá los procedimientos para la evaluación de cada uno de los objetivos propuestos, fijará indicadores, plazos para el cumplimiento de los objetivos. Esa evaluación y seguimiento del comportamiento de los objetivos definidos, es clave para corregir o potenciar una acción, un proyecto o un programa. Los gobiernos regionales, tienen el deber de aplicar la estrategia y las políticas regionales, en consecuencia tienen el desafío de crear las capacidades en sus servicios administrativos, fortaleciendo el control de gestión, incorporando en su competencia un sistema de información regional, con bases de datos, sistemas de información geográfico y la aplicación de las modernas tecnologías de la información, lo cual permitiría usar metodologías que cubran las necesidades de seguimiento de esta compleja y fundamental función del Gobierno Regional.

